



Auditdienst Rijk  
Ministerie van Financiën

# Rapport van feitelijke bevindingen onderzoek ontvlechtigingsverschil CAK

definitief

## Colofon

Titel	Rapport van feitelijke bevindingen onderzoek ontvlechtigingsverschil CAK
Uitgebracht aan	Plaatsvervangend Secretaris Generaal van het ministerie van VWS, mw. mr. G.E.A. van Craaikamp
Datum	27 november 2017
Kenmerk	2017 - 0000225818

# Inhoud

## **1. Inleiding Blz. 4**

- 1.1 Aanleiding opdracht Blz. 4
- 1.2 Leeswijzer rapport Blz. 4

## **2. Doel en aanpak opdracht Blz. 5**

- 2.1 Doel van de opdracht Blz. 5
- 2.2 Verrichte overeengekomen werkzaamheden Blz. 5
- 2.3 Verspreidingskring rapportage Blz. 6

## **3. Bevindingen Blz. 8**

## **4. Ondertekening Blz. 19**

# 1. Inleiding

## 1.1 Aanleiding opdracht

In 2016 heeft het CAK zijn verantwoordingsstructuur aangepast. Gevolg hiervan is dat het CAK in de jaarrekening, zoals gebruikelijk, de verantwoording van de beheersorganisatie opneemt. Tot en met 2015 werd de verantwoording over de financiële stromen (regelingengeld) van de wettelijke taken ook in de jaarrekening opgenomen. Vanaf 2016 gebeurt dit in de bestuurlijke verantwoording. Bij de uitgevoerde ontvlechting van zijn oorspronkelijke jaarrekening naar de hierboven genoemde jaarrekening over de beheersorganisatie en de bestuurlijke verantwoording over de kosten met betrekking tot de wettelijke taken is een ontvlechtigingsverschil ontdekt van € 17.766.681. Met name op grond hiervan heeft de externe accountant van het CAK bij de jaarrekening 2016 een controleverklaring met oordeelsonthouding afgegeven. De externe accountant heeft daarbij aangegeven dat zij niet in staat is geweest om voldoende en geschikte controle-informatie te verkrijgen over de jaarrekening 2016 om daarop haar controleoordeel te kunnen baseren. VWS heeft aangegeven naar aanleiding hiervan behoefte te hebben aan een verdiepend onderzoek naar de oorzaken van het ontstaan van het ontvlechtigingsverschil. Zij heeft daartoe de Auditdienst Rijk door middel van het ondertekenen van de "Opdrachtbevestiging onderzoek naar ontvlechtigingsverschil bij het CAK (kenmerk 2017-0000144190) opdracht gegeven dit verdiepend onderzoek uit te voeren.

## 1.2 Leeswijzer rapport

In hoofdstuk 2 wordt het doel en de aanpak van de door ons uitgevoerde opdracht beschreven. De feitelijke bevindingen ten aanzien van de overeengekomen specifieke werkzaamheden zijn in hoofdstuk 3 opgenomen. De ondertekening van het rapport vindt u in hoofdstuk 4.

## 2 Doel en aanpak opdracht

### 2.1 Doel van de opdracht

De doelstelling van het onderzoek is om de oorzaken van het ontvlechtigingsverschil te achterhalen en te inventariseren of er voldoende maatregelen zijn genomen, dan wel nog maatregelen moeten worden genomen, om het ontstaan van dit soort verschillen in de toekomst te voorkomen.

### 2.2 Verrichte overeengekomen werkzaamheden

Deze opdracht betreft een opdracht tot het verrichten van de hierna weergegeven overeengekomen werkzaamheden en is uitgevoerd overeenkomstig de NV COS 4400 "opdrachten tot het verrichten van overeengekomen specifieke werkzaamheden met betrekking tot financiële informatie".

Dit betekent dat met deze opdracht geen zekerheid wordt verschaft, omdat er geen controle, beoordelings- of andere assurance-opdracht is uitgevoerd. In dit rapport worden daarom enkel de feitelijke bevindingen vermeld en geen samenvattende conclusie of eindoordeel.

De ontvangers van het rapport dienen daaruit hun eigen conclusies te trekken.

Wij hebben in het kader van het onderzoek de volgende werkzaamheden uitgevoerd:

1. Opvragen benodigde bewijsstukken ter onderbouwing van het ontvlechtigingsverschil bij het CAK;
2. Onderzoeken of de juiste stappen zijn gezet om, vanuit de opgenomen eindstand in de vastgestelde jaarrekening 2015, te bepalen wat het saldo is van het ontvlechtigingsverschil op 1 januari 2016 (door middel van interviews en ontvangen documentatie);
3. Onderzoeken of er mutaties zijn geboekt in de periode van 1 januari 2016 tot en met 31 december 2016 die betrekking hebben op het ontvlechtigingsverschil (door middel van interviews en ontvangen documentatie);
4. Onderzoeken of de geboekte mutaties in de periode 1 januari 2016 tot en met 31 december 2016 met betrekking tot het ontvlechtigingsverschil rechtmatig hebben plaatsgevonden;
5. Aansluiten van het weergegeven bedrag ontvlechtigingsverschil per 1 januari 2016 en per 31 december 2016 in de Jaarrekening CAK 2016 en de Bestuurlijke verantwoording 2016 op het weergegeven bedrag inzake het ontvlechtigingsverschil in de ontvangen documentatie van het CAK;
6. Onderzoeken van de van het CAK ontvangen documentatie op volledigheid t.a.v. het bedrag van het ontvlechtigingsverschil en de mate en de juistheid van onderbouwing hiervan;
7. Op basis van de uitkomsten van het onderzoek onder punt 6 het (eventueel) nog opvragen van aanvullende informatie bij het CAK;

8. Onderzoeken van de wijze van administreren door het CAK van de bankkosten en investeringen in oude jaren en in de huidige situatie door middel van het houden van interviews en het onderzoeken van journalisering van posten);
9. Het onderzoeken van de wijze waarop het CAK zich heeft verantwoord over de uitvoering van de beheerskostenbegroting (zo mogelijk gesplitst in jaren van premiefinanciering en begrotingsfinanciering) en nagaan of hierbij sprake was van een balanspositie (schuld) t.o.v. het AFBZ door middel van het houden van interviews en onderzoek van enkele jaarrekeningen;
10. Onderzoeken van het proces binnen het CAK op de beheersing van het beheerskostenbudget dat via de aanwijzing van VWS en het Zorginstituut uit het AFBZ mocht worden gebruikt voor de financiering van de beheerskosten (door middel van interviews en (eventueel) kennisname van procedurebeschrijvingen en ontvangen overige documentatie);
11. Onderzoeken van de wijze waarop het Zorginstituut als fondsbeheerder toezicht hield op het handelen door het CAK met betrekking tot de aanwijzing van VWS en de daaruit volgende beleidsregels van het Zorginstituut. Dit zal plaatsvinden door middel van te houden interviews en ontvangen documentatie;
12. Onderzoeken van de wijze waarop het CAK en het Zorginstituut de onderlinge Rekening Courant positie afstemden (mede op basis van de toen geldende AO/IC) en de wijze waarop dit nu verloopt. Dit zal plaatsvinden door het houden van interviews en ontvangen documentatie;
13. Afstemmen van de volledigheid en de juistheid van de van het CAK ontvangen onderbouwing van het ontvlechtigingsverschil met het Zorginstituut. Dit zal plaatsvinden door het houden van interviews en ontvangen documentatie;
14. Het inventariseren van de leermomenten en de in dit kader al getroffen maatregelen om het ontstaan van "verschillen" tussen beheerskosten en programmagelden voor wettelijke taken te voorkomen. Hierbij dient onderscheid te worden gemaakt in de interne IC bij het CAK, de externe accountant van het CAK en de externe partijen (Zorginstituut als fondsbeheerder, ADR (toezichthouder namens VWS) en de NZa). Dit zal plaatsvinden door het houden van interviews en het (eventueel) uitvoeren van gegevensgericht onderzoek. In dit kader zal de opzet van de al getroffen maatregelen worden onderzocht;
15. Gedurende het door ons uitgevoerde onderzoek vindt afstemming plaats met de NZa als (mede) toezichthouder op het CAK. Bij de formulering van de overeengekomen werkzaamheden, de uitvoering hiervan en de formulering van de feitelijke bevindingen zal overleg worden gevoerd met de NZa;
16. Het opstellen van een rapport van feitelijke bevindingen conform de Standaard COS 4400.

### **2.3 Verspreidingskring rapportage**

Dit rapport wordt uitgebracht aan mw. mr. G.E.A. van Craaikamp, plaatsvervangend Secretaris Generaal van het ministerie van VWS als formeel opdrachtgever en aan mw. drs. E.Z.G. Scheper, hoofd bureau Concernsturing van de directie Bestuurlijke en Politieke Zaken als

gedelegeerd opdrachtgever nadat wij het rapport hebben afgestemd met het CAK, het Zorginstituut en de NZa.

Een NV COS 4400 rapportage wordt normaliter uitsluitend uitgebracht aan de opdrachtgever. Verspreiding van het rapport is volgens NV COS 4400 beperkt tot de belanghebbenden met wie de uit te voeren werkzaamheden zijn overeengekomen. Op deze rapportage kan niet door anderen worden gesteund aangezien anderen, die niet op de hoogte zijn van het doel van de werkzaamheden, de resultaten onjuist kunnen interpreteren. Het rapport (of delen hieruit) mag dan ook zonder onze uitdrukkelijke toestemming vooraf niet aan derden ter beschikking worden gesteld. Derhalve aanvaarden wij geen aansprakelijkheid of verantwoordelijkheid jegens derden.

De ADR is de interne auditdienst van het Rijk. Het rapport over dit onderzoek is primair bestemd voor de opdrachtgever met wie wij deze opdracht zijn overeengekomen. In de ministerraad is besloten dat het opdrachtgevende ministerie waarvoor de ADR een rapport heeft geschreven, het rapport binnen zes weken op de website van de rijksoverheid plaatst, tenzij daarvoor een uitzondering geldt. De minister van Financiën stuurt elk halfjaar een overzicht naar de Tweede Kamer met de titels van de door de ADR uitgebrachte rapporten en plaatst dit overzicht op de website.

## 3 Bevindingen

Bij het weergeven van de feitelijke bevindingen volgen wij de volgorde van de overeengekomen werkzaamheden.

1. Opvragen benodigde bewijsstukken ter onderbouwing van het ontvlechtigingsverschil bij het CAK:

Voor het verkrijgen van de benodigde bewijsstukken hebben wij meerdere gesprekken gevoerd met medewerkers van het CAK. Op basis van deze gesprekken hebben wij informatie bij het CAK opgevraagd en ontvangen. Uit de gesprekken met het CAK is naar voren gekomen dat het CAK geen analyse heeft uitgevoerd naar mogelijke oorzaken van het ontstaan van het ontvlechtigingsverschil. Wij hebben het CAK om die reden verzocht om deze oorzakenanalyse alsnog op te stellen en deze te onderbouwen met onderliggende documentatie. Het CAK heeft invulling gegeven aan dit verzoek. Op **16 november 2017** heeft het CAK de oorzakenanalyse aan ons opgeleverd. De onderbouwing hiervan hebben wij onderzocht. Onze bevindingen met betrekking tot deze onderbouwing hebben wij in dit rapport opgenomen onder punt 6 van dit hoofdstuk.

2. Onderzoeken of de juiste stappen zijn gezet om, vanuit de opgenomen eindstand in de vastgestelde jaarrekening 2015, te bepalen wat het saldo is van het ontvlechtigingsverschil op 1 januari 2016 (door beoordeling van ontvangen documentatie):

Wij hebben voor de uitwerking hiervan kennis genomen van de jaarrekening van het CAK over het jaar 2015. Wij hebben vervolgens onderzoek gedaan naar de jaarrekening van het CAK over het jaar 2016. Specifiek hebben wij hierbij gekeken of de op blz. 33 van deze jaarrekening weergegeven "toelichting op de situatiewijziging ontvlechting wettelijke taken uit de jaarrekening" volledig en juist is. Hierbij hebben wij geen bevindingen.

3. Onderzoeken of er mutaties zijn geboekt in de periode van 1 januari 2016 tot en met 31 december 2016 die betrekking hebben op het ontvlechtigingsverschil (door middel van onderzoeken van de ontvangen documentatie):

Wij hebben dit punt onderzocht op basis van de jaarrekeningen van het CAK over de jaren 2015 en 2016. Op basis van dit onderzoek komen wij tot de bevinding dat er een mutatie is geboekt van € 415.645,01. De mutatie heeft betrekking op een verrekening van bankkosten van de regeling "Compensatie eigen risico" (CER).

4. Onderzoeken of de geboekte mutaties in de periode 1 januari 2016 tot en met 31 december 2016 met betrekking tot het ontvlechtigingsverschil rechtmatig hebben plaatsgevonden (door middel van onderzoeken van de ontvangen documentatie):

Wij hebben dit punt onderzocht op basis van de jaarrekeningen van het CAK over de jaren 2015 en 2016. De mutatie van € 415.645,01 die betrekking heeft op een verrekening van bankkosten van de regeling



“Compensatie eigen risico” (CER) is door de externe accountant van het CAK in het kader van de controle op de jaarrekening 2016 als onzeker aangemerkt en maakt onderdeel uit van de oordeelsonthouding bij de jaarrekening 2016.

5. Aansluiten van het weergegeven bedrag ontvlechtigingsverschil per 1 januari 2016 en per 31 december 2016 in de Jaarrekening CAK 2016 en de Bestuurlijke verantwoording 2016 op het weergegeven bedrag inzake het ontvlechtigingsverschil in de ontvangen documentatie van het CAK (door middel van onderzoeken van de ontvangen documentatie):

Wij hebben dit punt onderzocht op basis van de volgende documenten:

- De CAK jaarrekening 2016 (beginstand 1 januari 2016);
- De CAK jaarrekening 2016 (eindstand 31 december 2016);
- De Bestuurlijke verantwoording van het CAK over het jaar 2016 (beginstand 1 januari 2016);
- De Bestuurlijke verantwoording van het CAK over 2016 (eindstand 31 december 2016);
- Ontvangen informatie van het CAK.

Op basis van ons onderzoek komen wij tot de bevinding dat het bedrag van het ontvlechtigingsverschil per 1 januari 2016 ( € 17.766.681,-) en het bedrag van het ontvlechtigingsverschil per 31 december 2016 (€ 17.351.036) in de jaarrekening 2016 van het CAK, de Bestuurlijke verantwoording 2016 van het CAK en de van het CAK ontvangen documentatie met elkaar overeenstemmen.

6. Onderzoeken van de van het CAK ontvangen documentatie op volledigheid t.a.v. het bedrag van het ontvlechtigingsverschil en de mate en de juistheid van onderbouwing hiervan (op basis van gehouden interviews en onderzoeken van ontvangen documentatie):

Wij hebben een gespreksleidraad opgesteld ten behoeve van de gesprekken met medewerkers van het CAK. Tijdens deze gesprekken is ondermeer gesproken over:

- Het ontstaan van het ontvlechtigingsverschil;
- De door het CAK uitgevoerde werkzaamheden om de oorzaken of oorzaken van het ontvlechtigingsverschil te achterhalen;
- Aanvullende vragen met betrekking tot de van het CAK ontvangen informatie over de niet juist geboekte bankkosten, bankrente en investeringen.

Hierover hebben wij informatie opgevraagd en ontvangen van het CAK.

Op basis van de gehouden gesprekken en de ontvangen informatie is naar voren gekomen dat het CAK in eerste instantie niet voldoende onderbouwd kon aangeven wat de oorzaken waren van het ontstaan van het ontvlechtigingsverschil. Dit is met name het gevolg van het feit dat in eerste instantie door het CAK geen gestructureerde analyse is uitgevoerd naar de oorzaken die hebben geleid tot het ontvlechtigingsverschil. De ADR heeft het CAK vervolgens verzocht om alsnog een analyse naar de oorzaken van het ontvlechtigingsverschil uit te voeren. Het CAK heeft deze oorzakenanalyse opgesteld en daarnaast een dossier samengesteld met informatie die de onderbouwing vormt voor de oorzakenanalyse. Wij hebben het definitieve concept van deze oorzakenanalyse op 16 november 2017 van het CAK ontvangen. Wij hebben deze analyse onderzocht. Hierbij hebben wij de volgende bevindingen:

Het CAK geeft in de analyse aan dat het doel van de analyse is het achterhalen van de oorzaken die hebben geleid tot het ontvlechtigingsverschil van € 17.766.681 ultimo 2015. Het uitzoeken van het totale aansluitverschil was niet mogelijk omdat over de jaren voor 2003 geen boekingsbescheiden meer aanwezig zijn bij het CAK. Om die reden is het verschil benaderd door de jaarrekeningen 2003 tot en met 2015 te ontvlechten en oorzaken per jaar te analyseren op basis van kengetallen uit de jaarrekeningen over de jaren 2003 tot en met 2015. Hiermee wordt geen verklaring gegeven voor het totale verschil, maar zijn wel de achterliggende oorzaken in kaart gebracht die hebben geleid tot het aansluitverschil. Gezien de omstandigheden hebben wij geen bevindingen met betrekking tot deze werkwijze.

Uit de oorzakenanalyse blijkt dat een bedrag van € 8.991.979,- (stand van ontvlechtigingsverschil d.d. 31 december 2002) niet is te verklaren omdat het CAK niet meer beschikt over de financiële administratie van voor die periode. Wij hebben de periode voor 31 december 2002 om die reden niet nader onderzocht.

Binnen de in ons onderzoek betrokken periode van 31 december 2002 tot en met 31 december 2015 zijn de volgende oorzaken aan te wijzen die hebben geleid tot het ontvlechtigingsverschil:

- De financieringsbehoefte van het CAK over deze jaren was per saldo hoger dan de ter beschikking gestelde middelen voor beheerskosten;
- Het CAK heeft de geïnde eigen bijdragen niet volledig, maar onder aftrek van door de bank ingehouden bankkosten, afgedragen aan het Algemeen Fonds Bijzondere Ziektekosten (AFBZ). Het CAK geeft aan dat met deze bankkosten ondermeer investeringen zijn (voor)gefinancierd;
- Per saldo heeft het CAK in de periode 2002 tot en met 2011 meer voorschotten aangevraagd en van het Zorginstituut als fondsbeheerder van het AFBZ ontvangen dan waarop het recht had op basis van de door het Zorginstituut afgegeven beschikkingen met betrekking tot het beheerskostenbudget en benodigde voorschotten voor de betalingen zorgaanspraken AWBZ. Het CAK geeft aan dat met het surplus aan ontvangen voorschotten ondermeer investeringen zijn (voor)gefinancierd;
- De stand van de rekening courant tussen het CAK en de Fondsen van het Zorginstituut zijn in 2008 beïnvloed door een verrekening van het budget beheerskosten voor de uitvoering van de regeling "Compensatie eigen risico (CER)". Dit is het gevolg van het over 2008 toegezegde budget beheerskosten CER vanuit het Zorgverzekeringsfonds waarvan het geld niet beschikbaar is gesteld. Als gevolg hiervan is het onderdeel geworden van het ontvlechtigingsverschil. In 2009 is dit bedrag eerst verrekend met de rekening courant CER en in 2010 via een administratieve correctie uiteindelijk met de rekening courant AFBZ.
- Bankkosten met betrekking tot de uitvoering van de regeling CER dienden ultimo 2015 nog te worden verrekend met het Zorgverzekeringsfonds. Dit heeft in 2016 plaatsgevonden;
- Over het jaar 2015 dienen nog renteopbrengsten met het Fonds langdurige zorg (Flz) te worden verrekend;
- Er is in de periode 2003 tot en met 2015 sprake van een niet verklaard verschil.

Het CAK heeft in de oorzakenanalyse de hierboven weergegeven oorzaken gerelateerd aan bedragen. Dit komt tot uitdrukking in de volgende tabel:

Toerekening rekening courant naar de Fondsen van ZIN	Saldo in €
Te verrekenen met AFBZ 2002 en eerder	8.991.979
Te verrekenen met AFBZ niet verklaard 2003-2015 <sup>1</sup>	-458.100
Te verrekenen met AFBZ inzake bankkosten	9.656.454
Te verrekenen met AFBZ inzake financieringsverschil	6.841.000
Te verrekenen met AFBZ inzake beheerskosten Zvf (CER) <sup>2</sup>	-7.723.000
<b>Totaal te verrekenen met AFBZ</b>	<b>17.308.333</b>
Nog te verrekenen bankkosten met Zvf (CER)	415.645
Nog te verrekenen rente opbrengst FLZ	42.703
<b>Totaal aansluitverschil per 31 december 2015</b>	<b>17.766.681</b>

Wij hebben de onderbouwing van de door het CAK opgestelde oorzakenanalyse onderzocht. Wij hebben daarbij geen bevindingen.

7. Op basis van de uitkomsten van het onderzoek onder punt 6 het (eventueel) nog opvragen van aanvullende informatie bij het CAK:

Voor de uitwerking van dit punt verwijzen wij naar punt 6 van dit hoofdstuk. Het gaat hier met name om de door het CAK opgestelde oorzakenanalyse en de onderbouwingen hiervan.

8. Onderzoeken van de wijze van administreren door het CAK van de bankkosten en investeringen in oude jaren en in de huidige situatie door middel van het houden van interviews en het onderzoeken van journalisering van posten):

Voor de uitwerking van dit punt verwijzen wij naar punt 6 van dit hoofdstuk.

1 Dit bedrag is inclusief het verschil tussen de bankkosten CER volgens de jaarrekeningen 2008 tot en met 2015 en de werkelijke bankkosten zoals deze zijn verrekend met het Zorgverzekeringsfonds.

2 Het budget beheerskosten CER is waarschijnlijk gefinancierd uit teveel ontvangen voorschotten in een eerder jaar en maakt daardoor waarschijnlijk ook onderdeel uit van de post "te verrekenen met AFBZ inzake financieringsverschil".

9. Het onderzoeken van de wijze waarop het CAK zich heeft verantwoord over de uitvoering van de beheerskostenbegroting (zo mogelijk gesplitst in jaren van premiefinanciering en begrotingsfinanciering) en nagaan of hierbij sprake was van een balanspositie (schuld) t.o.v. het AFBZ door middel van het houden van interviews en onderzoek van enkele jaarrekeningen:

Uit de gesprekken met het CAK is naar voren gekomen dat het CAK geen administratieve gegevens beschikbaar heeft van voor het jaar 2003. Dit betekent dat het ons niet mogelijk is om een uitspraak te doen over de periode voor 2003.

Daarnaast heeft het CAK niet aan kunnen tonen dat in de jaren tot en met het jaar 2011 het CAK voor haar beheerskosten een begroting opstelde die werd gedeeld met het toenmalige CVZ en/of VWS. Grote begrotingsclaims werden wel besproken tussen het CAK en het toenmalige CVZ.

Tijdens ons onderzoek hebben wij bij het CAK interne begrotingen over de periode 2002 tot en met 2011 aangetroffen. Wij hebben geen aanwijzingen gevonden dat deze begrotingen zijn gedeeld met het toenmalige CVZ en/of VWS.

In de periode dat het ministerie van VWS de beheerskosten van het CAK financiert (2012 tot en met heden) worden door het CAK jaarlijks begrotingen met betrekking tot de beheerskosten opgesteld. Op basis van deze begrotingen vinden vervolgens gesprekken plaats tussen het CAK en VWS over ondermeer de hoogte van het jaarlijkse beheerskostenbudget.

Om inzicht te krijgen in de wijze waarop het CAK zich over de periode 2003 tot en met 2015 heeft verantwoord over de verantwoording van de beheerskostenbegroting hebben wij het CAK verzocht een oorzakenanalyse op te stellen.

In het kader van deze analyse zijn de jaarrekeningen van het CAK over de periode 2003 tot en met 2015 ontvlochten in beheerskosten en kosten met betrekking tot de wettelijke taken. Dit levert het volgende beeld op met betrekking tot de rekening courant van de CAK beheersorganisatie met de Fondsen van het Zorginstituut:

Stand rekening courant saldo Fondsen ZIN - CAK Beheersorganisatie per 31 december	Bedrag	Rechtspersoonlijkheid/ Eigenaar	Financier budget beheerskosten
2015	€17.766.681	ZBO/VWS	VWS
2014	€18.409.142	ZBO/VWS	VWS
2013	€17.431.469	ZBO/VWS	VWS
2012	€17.113.878	B.V./Stichting Groene Duinweg	VWS
2011	€16.063.524	B.V./Stichting Groene Duinweg	AFBZ
2010	- €2.812.912	B.V./Stichting Groene Duinweg	AFBZ
2009	€2.102.934	B.V./Stichting Groene Duinweg	AFBZ
2008	€18.235.767	B.V./Stichting Groene Duinweg	AFBZ
2007	€9.008.029	B.V./Stichting Groene Duinweg	AFBZ
2006	€7.636.191	B.V./Stichting Groene Duinweg	AFBZ
2005	€4.049.587	B.V./Stichting Groene Duinweg	AFBZ
2004	€7.830.177	B.V./Stichting Groene Duinweg	AFBZ
2003	€7.940.801	B.V./Stichting Groene Duinweg	AFBZ
2002	€8.991.979	B.V./Stichting Groene Duinweg	AFBZ

Bovenstaande tabel laat voor vrijwel alle jaren een schuldpositie van het CAK (beheersorganisatie) ten opzichte van de fondsen van het Zorginstituut zien. Uitzondering hierop vormt het jaar 2010. Voor de oorzaken die hebben geleid tot de hierboven weergegeven verschillen verwijzen wij u naar punt 6 van dit hoofdstuk.

10. Onderzoeken van het proces binnen het CAK op de beheersing van het beheerskostenbudget dat via de aanwijzing van VWS en het Zorginstituut uit het AFBZ mocht worden gebruikt voor de financiering van de beheerskosten (door middel van interviews en (eventueel) kennisname van procedurebeschrijvingen en ontvangen overige documentatie):

Voor de uitwerking van dit punt hebben wij gesprekken gevoerd met medewerkers van het CAK. Tijdens deze gesprekken is ondermeer gesproken over het proces binnen het CAK op de beheersing van het beheerskostenbudget dat via een aanwijzing van VWS en beleidsregels vanuit het toenmalige CVZ uit het AFBZ mocht worden gebruikt voor de financiering van de beheerskosten. Hierbij is naar voren gekomen dat het CAK de hoogte van het beheerskostenbudget op basis van de

toekenningen vanuit het toenmalige CVZ niet heeft bewaakt. Er waren bij het CAK ook geen procedurebeschrijvingen of werkinstructies waarin de bewaking van de hoogte van het aan het CAK toegekende beheerskostenbudget was opgenomen.

In de oorzakenanalyse is door het CAK inzichtelijk gemaakt in hoeverre de ten laste van het AFBZ gebrachte beheerskosten per jaar aansluiten op de verstrekte voorschotten in de periode 2003 tot en met 2011.

11. Onderzoeken van de wijze waarop het Zorginstituut als fondsbeheerder toezicht hield op het handelen door het CAK met betrekking tot de aanwijzing van VWS en de daaruit volgende beleidsregels van het Zorginstituut. Dit zal plaatsvinden door middel van te houden interviews en ontvangen documentatie:

Voor de uitwerking van dit punt hebben wij gesprekken gevoerd met medewerkers van het Zorginstituut (rechtsopvolger van het CVZ). Hierbij is aangegeven dat het Zorginstituut het feit of het CAK zich hield aan het beheerskostenkader zoals dat voor hen van toepassing was primair zag als een verantwoordelijkheid van het CAK zelf. Ook zag het Zorginstituut hiervoor een taak voor de NZa in het kader van haar toezichtstaak om vast te stellen of de verantwoording van het CAK over haar beheerskosten juist en volledig was.

De NZa heeft desgevraagd aangegeven dat zij alleen onderzocht of de toerekeningsmethodiek voor de toerekening van de beheerskosten aan de publiekrechtelijke taken en eventuele overige werkzaamheden plaatsvond op basis van bedrijfseconomische grondslagen, een bestendige gedragslijn en op basis van consistente verdeelsleutels. Daarnaast werd vastgesteld of het behaalde resultaat op beheerskosten werd toegevoegd aan de publiekrechtelijke reserve. Daarnaast onderzocht de NZa of de budgetten beheerskosten aansloten met de beschikkingen van het Zorginstituut. Met betrekking tot de relatie tussen de ontvangen voorschotten vanuit het Zorginstituut en het budget beheerskosten heeft de NZa geen werkzaamheden verricht. Dit maakte geen deel uit van de door de NZa beschreven toezichtswerkzaamheden in haar jaarlijkse "Handleidingen Jaarverslaggeving".

Daarnaast wordt door het Zorginstituut aangegeven dat de betalingen van voorschotten aan het CAK in die periode behalve de beheerskosten ook betrekking hadden op zorgkosten t.b.v. zorgaanbieders. De voorschotten werden in totaliteit door het CAK aangevraagd en door het Zorginstituut betaald. Pas na betaling van de voorschotten werd aan het einde van het jaar de positie van de rekening courant met het CAK bepaald. Dit gebeurde op basis van de overgemaakte bedragen aan voorschotten, de jaarrekening van het CAK en de definitief vastgestelde budgetbeschikkingen van het toenmalige CVZ. In het kader van de bepaling van de rekening courant met het CAK werden de betalingen aan de beheerskosten toegerekend. Indien in een jaar teveel voorschotten met betrekking tot de beheerskosten en de voorschotten voor de betaling van zorgaanspraken AWBZ door het Zorginstituut aan het CAK waren betaald moesten deze via de rekening courant AFBZ met het CAK worden verrekend. Of dit daadwerkelijk heeft plaatsgevonden hebben wij niet kunnen vaststellen.

12. Onderzoeken van de wijze waarop het CAK en het Zorginstituut de onderlinge Rekening Courant positie afstemden (mede op basis van de toen geldende AO/IC) en de wijze waarop dit nu verloopt. Dit zal plaatsvinden door het houden van interviews en ontvangen documentatie:

Voor de uitwerking van dit punt hebben wij gesprekken gevoerd met het CAK en met het Zorginstituut. Daarnaast hebben wij documentatie onderzocht met betrekking tot de afstemming van de rekening courant tussen het CAK en het Zorginstituut die wij van het CAK hebben ontvangen. Hieruit blijkt dat:

- De afstemming van de rekening courant tussen het CAK en het Zorginstituut met name door het Zorginstituut als problematisch is ervaren. Reden hiervoor is vooral het gegeven dat het CAK op kasbasis verantwoord en het Zorginstituut op basis van het baten/lastenstelsel. Wel is jaarlijks de kasstroom afgestemd tussen het CAK en het Zorginstituut. De afwijkingen op basis van het baten/lastenstelsel tussen het Zorginstituut en het CAK zijn door het Zorginstituut moeilijk te verklaren. Het CAK zou hiervoor volgens het Zorginstituut meer informatie moeten geven;
- De mutaties van de rekening courant tussen het CAK en het Zorginstituut jaarlijks werden afgestemd. Over de jaren 2012 tot en met 2015 hebben wij hiervan informatie ontvangen.;
- Volgens het CAK werden de standen van de rekening courant per ultimo jaar niet afgestemd;
- Met betrekking tot het proces van afstemming van de rekening courant met het Zorginstituut beschikte het CAK tot 2012 niet over schriftelijke procedurebeschrijvingen en/of werkinstructies;
- Het Zorginstituut beschikte in de jaren tot 2012 over één rekening courant (voor beheerskosten, betalingen zorgaanspraken en eigen bijdragen) met het CAK. De mutaties werden jaarlijks afgestemd met het CAK;
- Met betrekking tot het proces van afstemming van de rekening courant met het CAK beschikte het Zorginstituut niet over schriftelijk vastgelegde procedures.

13. Afstemmen van de volledigheid en de juistheid van de van het CAK ontvangen onderbouwing van het ontvlechtigingsverschil met het Zorginstituut. Dit zal plaatsvinden door het houden van interviews en ontvangen documentatie:

Voor de uitwerking van dit punt hebben wij gesprekken gevoerd met het CAK en documentatie beoordeeld. Hieruit is naar voren gekomen dat het bedrag van het ontvlechtigingsverschil (€ 17.766.681,-) door het CAK aan het Zorginstituut is gemeld. De onderbouwing van het ontvlechtigingsverschil is door het CAK niet gedeeld met het Zorginstituut. Er is overleg geweest tussen het CAK, VWS en het Zorginstituut hoe met dit ontvlechtigingsverschil in relatie tot het fondsbeheer door het Zorginstituut moet worden omgegaan. Als resultaat van dit overleg heeft het Zorginstituut een comfortletter afgegeven ten behoeve van het CAK (brief met referentie: 2017036200 d.d. 23 augustus 2017). In deze brief zijn de bedragen van het ontvlechtigingsverschil per 1 januari 2016 (€ 17.766.681,-) en per 31 december 2016 (€ 17.351.036,-) genoemd. In de comfortletter heeft het Zorginstituut aangegeven dat het geen aflossing van de schuld aan het AFBZ, geheel of gedeeltelijk, zal opeisen voor 1 juli 2019.

14. Het inventariseren van de leermomenten en de in dit kader al getroffen maatregelen om het ontstaan van "verschillen" tussen beheerskosten en programmagelden voor wettelijke taken te voorkomen. Hierbij dient onderscheid te worden gemaakt in de interne IC bij het CAK, de externe accountant van het CAK en de externe partijen (Zorginstituut als fondsbeheerder, ADR (toezichthouder namens VWS) en de NZa). Dit zal

plaatsvinden door het houden van interviews en het (eventueel) uitvoeren van gegevensgericht onderzoek. In dit kader zal de opzet van de al getroffen maatregelen worden onderzocht:

Voor de uitwerking van dit punt zijn gesprekken gevoerd met het CAK en een medewerker van de voormalige externe accountant van het CAK. Daarnaast is gesproken met bij (het toezicht op) het CAK betrokken medewerkers van het Zorginstituut (fondsbeheerder), NZa (toezichthouder premiegefinancierde geldstromen bij het CAK) en de ADR (toezichthouder namens VWS op begrotingsgefinancierde geldstromen).

Tijdens de gesprekken heeft het CAK de volgende verbeterpunten genoemd:

- Door de politiek/VWS worden regelingen aan het CAK in uitvoering gegeven die door hun samenhang een complexe uitvoering en beheersing kennen (voorbeelden hiervan zijn de samenloop tussen de eigen bijdragen Wlz en Wmo en de Wtcg korting van 33%). De inhoud van regelingen dienen tijdig met het CAK te worden afgestemd;
- Wijzigingen in wet- en regelgeving zijn niet altijd werkbaar voor het CAK omdat de financiële systemen daarop niet zijn ingericht. De inhoud van regelingen dienen tijdig met het CAK te worden afgestemd. Dit geldt vooral indien er gedurende de wetsbehandeling amendementen of moties worden aangenomen die niet vooraf op uitvoerbaarheid zijn getoetst;
- Het CAK is primair ingericht als uitvoeringsorganisatie. De verantwoordingsfunctie binnen het CAK behoeft verbetering. Dit geldt zowel voor de bemensing, de inrichting van de administratie en de aansluiting met de administratieve systemen;
- CAK zal met alle betrokken (keten)partners goede afspraken moeten maken en vooral vastleggen;
- CAK moet in het vervolg rekening – courant overzichten op producten/regeling niveau opstellen;
- De rekening – courant overzichten worden per kwartaal met het Zorginstituut afgestemd;
- Onderzocht moet worden of ook de rekening courant posities met de broninhouders afgestemd moeten worden;
- Maandelijks worden de overzichten van de rekening – courant op papier met het Zorginstituut afgestemd;
- Aansluitverschillen mogen niet meer onopgemerkt blijven. Periodieke (interne) afsluitingen dienen CAK breed te worden ingevoerd;
- Er dienen schriftelijke procedures te worden opgesteld met de fondsen en VWS inzake de bevoorschotting en afrekening;
- Er dient een (meerjarige) liquiditeitsbegroting te worden opgesteld t.b.v. VWS;
- De interne (verbijzonderde) IC: tot de jaren 2014/2015 had de IC afdeling geen bemoeienis met het controleren van de jaarrekening. Vanaf het jaar 2017 is het de bedoeling dat de IC betrokken is bij het controleren van de jaarrekening. Hiervoor worden momenteel afspraken gemaakt met de externe accountant van het CAK.

Wij hebben gesproken met de voormalige externe accountant van het CAK. Reden hiervoor is dat het ontvlechtigingsverschil vrijwel geheel is ontstaan in de periode dat hij de externe accountant van het CAK was. Tijdens het gesprek is ondermeer gesproken over de in het verleden uitgevoerde controleaanpak en de gehanteerde uitgangspunten hierbij. Hierbij is aan de orde geweest dat volgens de voormalige externe accountant de investeringen van het CAK in het verleden werden gefinancierd uit het AFBZ.



Deze financiering liep via de rekening courant met het Zorginstituut als fondsbeheerder. Er was bij het CAK geen sprake van externe financiering door bijvoorbeeld een bank. Deze situatie was niet expliciet beschreven maar naar de mening van de voormalige accountant bij alle betrokken partijen bekend. De betalingen vanuit het AFBZ werden niet beoordeeld op het financieringsaspect. Men ging er vanuit dat dit een logisch gevolg was van het gekozen systeem van financiering vanuit het AFBZ. Vanuit deze situatie heeft de controle op de jaarrekening van het CAK plaatsgevonden. Mogelijke verbeterpunten voor de accountantscontrole zijn niet expliciet aan de orde geweest. Indien noodzakelijk en/of gewenst zullen deze tot uitdrukking moeten komen in het door de NZa en VWS opgestelde controleprotocol richting de externe accountant van het CAK.

Wij hebben gesproken met het Zorginstituut in de hoedanigheid van fondsbeheerder. Tijdens dit gesprek zijn als verbeterpunten genoemd:

- De verantwoording van het CAK zou op basis van het baten/lastenstelsel moeten plaatsvinden. Dit zou afstemming van de rekening courant vereenvoudigen;
- Verschillende regelingen en daarbij behorende geldstromen zouden apart geadministreerd moeten worden;
- Het afstemmen van de rekening courant dient op het niveau van de uitvoeringsregelingen en bijbehorende geldstromen plaats te vinden;
- Er dient meer samenhang te worden aangebracht in de gemaakte beheerskosten en de mate van financiering.

De ADR heeft een analyse uitgevoerd naar mogelijke verbetermogelijkheden in haar toezicht. Hieruit komen de volgende verbeterpunten naar voren:

- Het met de opdrachtgever meer helder en concreter overeenkomen van de scope en diepgang van de toezichtswerkzaamheden van de ADR;
- Het meer helder en concreter overeenkomen van de verantwoordelijkheid van de verschillende betrokken partijen in de keten;
- Het verbeteren van de beoordeling van de werkzaamheden (scope en diepgang) van de externe accountants alvorens wordt besloten dat op hun werkzaamheden wordt gesteund.

Wij hebben gesproken met de NZa. Tijdens dit gesprek heeft de NZa de volgende leerpunten aangegeven:

- Kritischer kijken naar de jaarrekening van het CAK als geheel;
- Door partijen die zich bezig houden met het CAK zullen afspraken gemaakt moeten worden hoe het (totaal)toezicht op het CAK vormgegeven gaat worden en welke rol partijen daarin gaan vervullen. Alle partijen moeten hierbij worden betrokken (externe accountant CAK, Zorginstituut als fondsbeheerder, NZa en ADR als toezichthouders).

Samenvattend kan worden gesteld dat zowel het CAK als de andere bij het CAK betrokken partijen verbeterpunten naar voren hebben gebracht die aandacht vragen.

- Met betrekking tot het CAK zelf betreft dit zowel verbeterpunten in de organisatie als in de financiële bedrijfsvoeringsprocessen. De verantwoordingsfunctie binnen het CAK behoeft verbetering. Dit geldt zowel voor de bemensing, de inrichting van de administratie en de aansluiting met de administratieve systemen. Daarnaast zal het CAK goede afspraken met alle betrokken partijen moeten maken over de uit te voeren taken en (verantwoordings)eisen van andere partijen.
- Met betrekking tot de overige partijen (externe accountant CAK, Zorginstituut als fondsbeheerder en de toezichthouders NZa en ADR) die

zich bezig houden met het CAK is het van belang dat afspraken worden gemaakt hoe de controle en het toezicht op het CAK vormgegeven gaat worden en welke rol ieder van de partijen daarbinnen gaat vervullen. Aandacht hierbij vormen het helder weergeven van de door partijen uitgevoerde werkzaamheden en de afstemming daarvan tussen de partijen, zodat een volledig controle- en toezichtsbeleid t.o.v. het CAK ontstaat. De aansturing van de externe accountant van het CAK via het accountantsprotocol vraagt hierbij speciale aandacht.

- Als reeds doorgevoerd verbeterpunt wordt door de NZa genoemd dat het CAK over het jaar 2016 een rondrekening heeft opgesteld van de eigen bijdragen.

15. Gedurende het door ons uitgevoerde onderzoek vindt afstemming plaats met de NZa als (mede) toezichthouder op het CAK. Bij de formulering van de overeengekomen werkzaamheden, de uitvoering hiervan en de formulering van de feitelijke bevindingen zal overleg worden gevoerd met de NZa:

Gedurende het gehele onderzoek hebben wij intensief contact gehad met de NZa over:

- De opdrachtbeschrijving van het CAK;
- De gespreksleidraad voor gesprekken met het CAK;
- Aanwezigheid bij de gehouden gesprekken met het CAK;
- Aanwezigheid bij het gesprek met de voormalige externe accountant van het CAK;
- Het (mede)aangeven van de eisen ten behoeve van de oorzakenanalyse;
- Aanwezigheid bij de gesprekken met het CAK over de op te stellen oorzakenanalyse;
- Het (mede)reviewen van de onderbouwing bij de door het CAK opgestelde oorzakenanalyse;
- Het rapport van feitelijke bevindingen van de ADR.

16. Het opstellen van een rapport van feitelijke bevindingen conform de Standaard COS 4400:

Zie hiervoor onderhavig rapport van feitelijke bevindingen.

## 4 Ondertekening

Den Haag, 27 november 2017

mw. drs. M.P. Moerkerk RA

A handwritten signature in blue ink, consisting of stylized initials 'MP' followed by a long horizontal stroke.

Auditmanager  
Auditdienst Rijk

---

**Auditdienst Rijk**  
Postbus 20201  
2500 EE Den Haag  
(070) 342 77 00