



> Retouradres Postbus 20201 2500 EE Den Haag

OCW directie Primair Onderwijs  
Directeur PO  
Rijnstraat 50  
2515 XP Den Haag

**Auditdienst Rijk**

Korte Voorhout 7  
2511 CW Den Haag  
Postbus 20201  
2500 EE Den Haag  
www.rijksoverheid.nl

**Inlichtingen**

**Ons kenmerk**  
ADR/ 2015/1636

**Uw brief (kenmerk)**

Datum 8 december 2015  
Betreft Rapportage Stichting Vervangingsfonds en BGZ Onderwijs (VF)

Geachte heer Dingelstad,

In deze brief doen wij verslag van onze bevindingen van uw onderzoeksoopdracht naar het controlesysteem rond claims en betaalbaarstelling bij de Stichting Vervangingsfonds en BGZ Onderwijs (VF). De achtergrond van uw verzoek is het zonder aanwijsbare reden oplopende onrechtmatigheidspercentage in de loop van 2015. Dit kwam als een verrassing omdat de eind 2013 getroffen maatregelen voor verlaging van het percentage hun vruchten leken af te werpen. U hebt ons hierover drie vragen gesteld. De vragen hebben betrekking op de effectiviteit van de getroffen maatregelen, het systeem Speer en de maatregelen rondom de grootste foutenveroorzakers. De nadruk van dit verslag ligt op vraag 2: de situatie rond het systeem Speer.

Onderzoeksvraag 1 betreft de stijging van het onrechtmatigheidspercentage in het eerste kwartaal van 2015.

- Wat zijn de redenen dat de genomen maatregelen niet tot een structurele verlaging van onrechtmatige declaraties bij het Vervangingsfonds hebben geleid?

Onderzoeksvraag 2 betreft het in ontwikkeling zijnde systeem Speer. Het doel van het systeem Speer is om het VF inzicht te verschaffen in de noodzakelijke maatregelen die nodig zijn om de onrechtmatigheid vanaf 2016 structureel terug te dringen tot onder de 1%. Omdat het systeem in ontwikkeling is en nog niet operationeel, kunnen we ons per definitie alleen een mening vormen over de opzet van het systeem.

- Zijn in de opzet van het systeem Speer afdoende waarborgen opgenomen om onrechtmatigheden te voorkomen en is het systeem flexibel genoeg om op gewijzigde omstandigheden in te spelen?

Onderzoeksvraag 3 heeft betrekking op de grootverbruikers van het fonds. Grootverbruikers zijn de grootste foutenveroorzakers in het fonds.

- Wat zijn de maatregelen die het Fonds heeft ingericht om de grootverbruikers 'in de tang' te houden?

Wij baseren onze bevindingen op documentenstudie en interviews. Als gevolg van de opzet van dit onderzoek beperken wij ons, conform onze vaktechnische standaarden, tot het rapporteren van feitelijke omstandigheden en bevindingen, zoals die uit de documenten en interviews blijken.

## Vraag 1: Het onrechtmatigheidspercentage

Bij de goedkeuring van de begroting 2014 van het Vervangingsfonds heeft OCW het Vervangingsfonds verzocht een plan voor verbetering van de rechtmatigheid in te dienen. Dit plan is door VF in uitvoering genomen met een aantal maatregelen maar het plotseling gestegen onrechtmatigheidspercentage in het 1<sup>ste</sup> kwartaal 2015 maakte duidelijk dat de genomen maatregelen geen structureel effect hebben gesorteerd.

De vraag is wat de redenen zijn dat de genomen maatregelen niet tot een structurele verlaging van onrechtmatige declaraties bij het Vervangingsfonds hebben geleid.

Enkele van de maatregelen in het Verbeterplan waren specifiek gericht op een aantal categorieën destijds veel voorkomende fouten. De effecten van deze maatregelen worden tot op heden door het VF bewaakt. De oorzaken van deze fouten liggen echter bij scholen en administratiekantoren en niet bij het VF. Naar de oorzaken is voor zover ons bekend geen onderzoek uitgevoerd. Oorzaken kunnen zijn een (te) ingewikkeld reglement, gebrek aan kennis, bewuste fouten etc. De maatregelen hebben in 2014 een aanzienlijk effect gehad. Met het oogmerk een verdere daling van het percentage rechtmatigheidsfouten te bereiken is per 1 januari 2015 de vergoeding van het rechtspositioneel verlof uit het reglement geschrapt. Dat was over 2014 nog een belangrijke bron van fouten. De accountant van het VF beveelt in zijn rapportage over 2014 voorts aan om de regiefunctie over de ketenpartners te verstevigen.

Over het eerste kwartaal van 2015 is echter het foutpercentage, tegen de verwachting in, gestegen. Hierbij spelen weer andere categorieën fouten (bijvoorbeeld de afwezigheid van een ziekte of gebrek, de vervanging van een onderwijsassistent door een leraar) een rol dan waar bedoelde specifieke maatregelen op waren gericht. Het VF heeft hierop besloten in 2015 geen additionele maatregelen te nemen. Het foutpercentage is pas begin september bij het VF bekend geworden en eventuele maatregelen zouden te laat komen om nog over 2015 effect te kunnen hebben.

Het VF kan tot februari 2016 maar in zeer beperkte mate voorafgaand aan de betaling vaststellen dat declaraties fouten bevatten. Gegevens waaraan de declaraties getoetst kunnen worden zijn dan nog slechts bij de scholen en administratiekantoren aanwezig. Pas in februari 2016 krijgt het VF zelf de beschikking over gegevens waarmee preventieve controles kunnen worden uitgevoerd om rechtmatigheidsfouten en onzekerheden in betalingen te voorkomen. Dat zal dan gaan gebeuren door een nieuw geautomatiseerd systeem, dat voorafgaand aan de betaling de ingediende declaraties integraal zal toetsen



aan personeelsgegevens van de scholen en aan het reglement VF.

Auditdienst Rijk

Dit alles betekent dat over het foutpercentage in het tweede t/m het vierde kwartaal 2015 niet kan c.q. kon worden voorspeld. Het VF blijft over deze periode nagenoeg geheel afhankelijk van het handelen van scholen en administratiekantoren. Het VF heeft door diverse maatregelen geprobeerd dit handelen in positieve zin te beïnvloeden maar heeft er gegeven de omstandigheden in het declaratieproces uiteindelijk beperkt grip op. Inmiddels zijn de resultaten over het tweede kwartaal 2015 bekend geworden. De resultaten laten een flinke daling van het foutpercentage zien, maar tevens een nog grotere stijging van de onzekerheid over de rechtmatigheid. Deze resultaten bevestigen de hiervoor genoemde onvoorspelbaarheid.

Ons kenmerk  
ADR/ 2015/1636

## Vraag 2: Het nieuwe systeem Speer

### *Inleiding*

De vraag luidt: zijn in de opzet van het systeem Speer afdoende waarborgen opgenomen om onrechtmatigheden te voorkomen en is het systeem flexibel genoeg om op gewijzigde omstandigheden in te spelen?

Het antwoord op deze vraag vergt een inhoudelijke beoordeling van het systeem Speer. Vanwege de bestuurlijke verhoudingen tussen OCW, VF en APG Servicepartners (ASP) hebben wij geen toegang gekregen tot informatie bij ASP om deze vraag inhoudelijk te kunnen beantwoorden. De ambitie om ons een mening te vormen over de opzet van het systeem kon daardoor niet worden ingevuld. Echter, op basis van wat we wel hebben kunnen doen stellen we vast dat de benodigde bouwstenen in het totstandkomingsproces van het ontwerpen en bouwen van het nieuwe systeem Speer aanwezig zijn en dat het VF de benodigde expertise heeft ingezet om dit proces te volgen.

Op dit moment kunnen wij u het onderstaande inzicht geven in de maatregelen en procedures die het VF heeft ingericht rond de ontwikkeling en het beheer van het nieuwe systeem SPEER. Maar eerst kort een beschrijving van de formele relatie tussen VF en ASP waarin deze maatregelen en procedures gezien kunnen worden.

### **De formele relatie tussen VF en ASP**

Voor een goed begrip van de positie en de rol van het VF ten opzichte van ASP is van het belang te beseffen dat het VF een regieorganisatie is. Ze stelt (beleids)kaders op en heeft geen uitvoerende taken, beheert niet het systeem Speer en heeft geen gegevensuitwisseling met scholen ten aanzien van de claimregistratie en betaalbaarstelling. Kortom, het VF bepaalt *wat* er gedaan moet worden.

ASP daarentegen is verantwoordelijk voor de uitvoering van de processen voor het VF, zoals de claimregistratie en de betaalbaarstelling. Scholen wisselen met ASP gegevens en aanvragen uit. ASP is eigenaar van het systeem Speer en heeft uit dien hoofde een projectteam samengesteld en een projectplan opgesteld. Dus, ASP bepaalt *hoe* de zaken geregeld worden. Vanuit VF is er daarom geen

projectmanager aangesteld maar VF kijkt wel mee naar de juiste toepassing van het reglement en benodigde beheersmaatregelen bij de ontwikkeling van het systeem Speer.

Auditdienst Rijk

Ons kenmerk  
ADR/ 2015/1636

### ***De nieuwe dienstverleningsovereenkomst***

Bij het VF speelt al lange tijd de wens om het systeem dat momenteel nog wordt gebruikt te moderniseren. Afgelopen jaren is de vermogenspositie van het VF verbeterd en vanuit deze situatie heeft het VF met ASP onderhandeld over een ander soort, meer resultaatgestuurde, dienstverleningsovereenkomst per 1 januari 2015. Daarin zijn diverse maatregelen opgenomen.

- Eén van de afspraken is om meer te sturen op rechtmatigheid. Op basis van deze nieuwe afspraak is ASP gestart met de bouw van het nieuwe systeem Speer. In dit nieuwe systeem heeft ASP in het geautomatiseerde proces een aantal *stysteemcontrols* opgenomen om te zorgen dat de rechtmatigheid stijgt. De inventarisatie van betreffende risico's en controls heeft ASP samen met PWC systematisch in kaart gebracht en in een control framework opgenomen.
- VF en ASP zijn in de dienstverleningsovereenkomst overeengekomen om vanaf 1 januari 2016 te werken met een *bonus/malus systeem* op basis van het rechtmatigheidspercentage. Als het percentage lager is dan 1% op jaarbasis ontvangt ASP over 2016 € 75.000. Als echter blijkt dat het percentage hoger is dan 1% krijgt VF een van het rechtmatigheidspercentage afhankelijke korting op de fee aan ASP<sup>1</sup>.
- De verantwoording van de werkzaamheden van ASP aan VF vindt maandelijks plaats en is vastgelegd in een *informatieprotocol*. Hierbij heeft het VF een aantal prestatie-indicatoren gedefinieerd waarvan het rechtmatigheidspercentage de belangrijkste is. Het overleg tussen VF en ASP is vervat in een zogenaamde *escalatieladder*. Deze kent drie niveaus met elk een andere overlegfrequentie, als volgt:
  - Operationeel: een keer per maand
  - Tactisch: een keer per kwartaal
  - Strategisch: 2 tot 4 keer per jaarUit deze overleggen komen actiepunten voort die moeten worden opgevolgd.

### ***Service Level Agreement***

Naast de nieuwe dienstverleningsovereenkomst is VF ook een *Service Level Overeenkomst (SLA)* met ASP overeengekomen. Hierin zijn normeringen over rechtmatigheid vastgelegd en de wijze waarop regie wordt gevoerd. ASP levert *serviceniveaurapportages* op die worden besproken in de operationele overleggen. Indien nodig wordt geëscaleerd tot het tactisch/strategisch overleg.

### ***Veldcontroles***

Een belangrijk onderdeel van het controlesysteem op de rechtmatigheid zijn de *veldcontroles*. Deze veldcontroles zijn een middel voor het onafhankelijke oordeel van de accountant op de rechtmatigheid en wordt uitgevoerd door een team van KPMG. De veldcontroles blijven gehandhaafd waarbij wordt overwogen om vanaf 2016 het handhavingsteam van ASP daarvoor in te zetten. In dat geval is belangrijk dat de onafhankelijke rol van de externe accountant KPMG, als

<sup>1</sup> De afgesproken bonus/malus is getrapt in de opbouw en werkt gelijk aan beide kanten. Opbouw is als volgt; 2016 € 75000, 2017 € 150.000 en 2018 en volgend € 200.000.



controleur, minimaal in stand blijft. KPMG draagt dan zorg voor de onafhankelijke steekproef die aan ASP wordt meegegeven.

Auditdienst Rijk

Ons kenmerk  
ADR/ 2015/1636

### **De totstandkoming van het nieuwe systeem Speer**

Het VF heeft geen specifieke expertise om het ontwerp- en bouwproces van Speer te monitoren en de verantwoordelijke servicemanager heeft daarom *een IT-expert van KPMG Advisory ingehuurd*, die als de ogen en de oren voor VF fungeert. KPMG Advisory rapporteert in de formats van VF. Concreter zijn de maatregelen om de totstandkoming van het nieuwe Speer in goede banen te leiden als volgt:

- ASP is eigenaar van Speer en zij heeft PWC gevraagd om voor SPEER de risico's te inventariseren en bijhorende maatregelen in kaart te brengen. Deze risico's en maatregelen zijn vastgelegd in een *control framework*, waarvan de eerste versie eind juli 2015 met het VF is besproken. Dit control framework vormt een basis voor het ontwerp en de bouw van Speer. De beoordeling van dit complete control framework wordt momenteel uitgevoerd door de servicemanager van VF die daarbij wordt ondersteund door KPMG Advisory.
- Het VF geeft aan dat *de testresultaten van de werking van Speer* tot nu toe een positief beeld geven<sup>2</sup>. Ook constateren zij dat bij ASP de plannings worden gehaald, het projectplan naar hun beleving goed in elkaar zit, bevindingen van de interne auditor van ASP worden opgepakt, de afdeling Control van ASP bij elk voortgangsoverleg aanwezig is en dat ASP sterk stuurt op het control framework. Eén keer per maand overleggen afgevaardigden van het VF met ASP. Het VF krijgt daar toegang tot de relevante dossiers.
- Het VF meent dat *het risicoprofiel van SPEER* wordt verlaagd door de professionaliteit van ASP en de controleomgeving waarin ASP opereert. ASP is een grote uitvoeringsorganisatie die ook werk uitvoert voor pensioenfondsen en daarom moet voldoen aan strenge eisen van DNB en AFM. ASP maakt gebruik van de standaard productiestraat van APG en de voor hen bekende componenten. Na ingebruikname van Speer is contractueel afgesproken dat de ICT-voorzieningen voldoen aan ISO 27001<sup>3</sup>. Bovendien is afgesproken dat een register EDP-auditor na ingebruikname jaarlijks een audit kan uitvoeren op Speer. Hoewel op dit moment nog geen ISAE 3402<sup>4</sup> rapport voorhanden is waarin ASP de kwaliteit van haar dienstverlening zou kunnen verantwoorden, gaan we ervan uit dat de EDP-auditor deze standaard als uitgangspunt neemt.
- De rechtmatigheid van de uitkeringen is het belangrijkste doel van het nieuwe systeem Speer. KPMG Advisory heeft daarbij twee aandachtsgebieden. Ten eerste heeft KPMG voor VF een IT-monitoring rol bij het periodiek

<sup>2</sup> Over de cijfers van Q1 2015 heeft een test laten zien dat het onrechtmatigheidspercentage met toepassing van Speer daalt van 6,65 % naar 1,15%.

<sup>3</sup> ISO 27001 is een ISO standaard voor informatiebeveiliging op organisatieniveau. De norm specificeert eisen voor het vaststellen, implementeren, uitvoeren, controleren, beoordelen, bijhouden en verbeteren van een gedocumenteerd Information Security Management System (ISMS) in het kader van de algemene bedrijfsrisico's voor de organisatie.

<sup>4</sup> ISAE3402 is de internationale standaard voor (beheersing van) uitbesteding (voorheen SAS70). ASP toont door middel van het ISAE3402 rapport aan dat alle uitbestede processen beheerst zijn, zoals de ontwikkeling en beheer van IT-applicaties zoals Speer. Vooral als uitbestede processen effect hebben op de jaarrekening van het VF is het efficiënt om over een ISAE3402 rapport te beschikken.

projectoverleg met ASP (los van de operationele, tactische en strategische overleggen). In dit overleg vraagt het VF inzage in onder andere de wijze van testen, de vormgeving van die testen en de planning voor het testen. Ten tweede, en al eerder vermeld, brengt KPMG expertise in bij overleg over het internal control framework dat ASP gebruikt om de rechtmatigheid en betrouwbaarheid van de gegevensverwerking te borgen.

**Auditdienst Rijk**

**Ons kenmerk**  
ADR/ 2015/1636

- *Regelmatig voert VF gesprekken met de controller van ASP die een invloedrijke rol heeft in de ontwikkeling en gebruik van het internal control framework. Tevens is hij als controller verbonden aan de stuurgroep van het project bij ASP. Tevens heeft VF maandelijks overleg met de salarisverwerkers en ASP over de wijze waarop de gegevenslevering plaatsvindt van de schoolbesturen via de salarisverwerkers aan ASP. Dit overleg wordt voorgezeten door het VF.*

### **De kwaliteiten van het nieuwe systeem Speer**

Het Vervangingsfonds meent dat in het nieuwe systeem de mogelijkheid van fouten kleiner wordt door de combinatie van de volgende systeem- en procescontrole:

- Er wordt in het nieuwe systeem gebruikt gemaakt van een nieuwe bron, namelijk de gegevens uit de salaris- en personeelsadministraties van de scholen. Die worden vooraf aangeleverd. De uit te betalen declaraties worden gematched met deze vooraf aangeleverde bestanden voordat tot betaalbaarstelling wordt overgegaan. Veel van de recent geconstateerde fouten kunnen op deze manier worden afgevangen.
- Het nieuwe systeem biedt een webportaal aan waar scholen en administratiekantoren direct een terugkoppeling krijgen op de ingediende declaratie. Indien de declaratie tijdens de controle vooraf onjuist blijkt, wordt deze geweigerd. Niet alle fouten worden in het nieuwe systeem automatisch afgevangen.
- Het versterkt toepassen van plausibiliteitscontroles en de verbandscontroles (zoals opgenomen in het control framework) door de inzet van Business Intelligence tools.

### **Waarschuwing: na-ijl effecten vertroebelen in eerste instantie het beeld**

Het nieuwe Speer zal per 1 januari 2016 operationeel worden. Ook als we ervan uitgaan dat Speer dan naar behoren werkt, moet men bij het beoordelen van de prestaties van het systeem toch oppassen. De cijfers van Q1 2016 zullen nog 'vervuild' zijn door de aanvragen die gedaan zijn in Q4 2015. Die aanvragen zijn immers nog niet vergeleken met gegevens uit de salarisadministraties en kunnen daardoor zorgen voor een hoger dan verwacht onrechtmatigheidspercentage. Pas vanaf Q2 2016 kunnen de prestaties van het nieuwe systeem zuiver worden gemeten.



Auditdienst Rijk

Ons kenmerk  
ADR/ 2015/1636

### 3. De grootverbruikers

De achtergrond van uw vraag over de grootste foutenveroorzakers heeft name betrekking heeft op de acties van het VF die ervoor kunnen zorgen dat met ingang 1 januari 2016 snel een eventuele nieuwe categorie veelvoorkomende fouten kan worden geïdentificeerd en kan worden herleid naar oorzaken en de voornaamste veroorzakers onder scholen en administratiekantoren. KPMG wijst erop dat het Vervangingsfonds over de mogelijkheid beschikt om foutieve declaraties terug te vorderen.

De initiële onderzoeksvraag 'wat zijn de maatregelen die het Fonds heeft ingericht om de grootverbruikers 'in de tang' te houden?' is daardoor meer gespecificeerd naar de opvolging van de maatregelen die KPMG heeft geopperd. Met andere woorden: 'op welke manier heeft het Vervangingsfonds de aanbeveling van KPMG vormgegeven?'

In een door het VF opgestelde risicoanalyse wordt het ontstaan van een nieuwe categorie veelvoorkomende fouten ook als risico aangemerkt. Als beheersingsmaatregel ter afdekking van dit risico wordt gemeld dat een medewerker van Loyalis maandelijks de meest voorkomende fouten vaststelt op basis van "analyserapportages uit de BI-tool". Vervolgens zou deze medewerker "deze fouten vertalen in acties naar de instellingen en administratiekantoren en/of input ten behoeve van themacontroles".

Wij hebben aan het VF documentatie gevraagd over de genoemde analyserapportages. Deze documentatie hebben wij echter nog niet ontvangen omdat die mogelijkheid nog onder constructie bij ASP en dus nog niet voorhanden is.

Het VF informeerde ons dat zij de over het eerste kwartaal te veel gedeclareerde bedragen heeft teruggevorderd van de instellingen en het veld heeft geïnformeerd over de resultaten van de controles over het eerste kwartaal van 2015<sup>5</sup>.

Met vriendelijke groet,

---

<sup>5</sup> Gepubliceerd in Rentree, uitgave november 2015.

