

Vergaderjaar 2016–2017

34 477

Sociaal domein

Nr. 9

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 november 2016

In deze brief ga ik in op de gevolgen van de decentralisaties in het sociaal domein, voor de verantwoording door gemeenten over het verslagjaar 2015. Ik schrijf deze brief mede namens de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

In de motie van het lid Krol¹ wordt verzocht aan de regering om de problematiek van de rechtmatigheid van de bestedingen in het sociaal domein te analyseren en afhankelijk van de uitkomst, daarvan te bepalen óf en welke aanpassing van wet- en regelgeving noodzakelijk is. Met deze Kamerbrief wordt uitvoering gegeven aan de motie en de Kamer geïnformeerd over de verantwoording door gemeenten over het verslagjaar 2015. De conclusie is dat er geen wijziging van wet- en regelgeving noodzakelijk is, maar dat er wel aanvullende acties plaats moeten vinden.

De decentralisaties in het sociaal domein hebben tot een ingrijpende herschikking in de verhoudingen tussen gemeenten en aanbieders geleid. Eerder heb ik u gemeld dat dit ook gevolgen heeft voor de financiële verantwoording door gemeenten over het jaar 2015. In mijn brief van 2 april 2015² heb ik aangegeven dat de nadruk bij de decentralisaties ligt op de innovatie in het sociaal domein, waarbij er in het eerste jaar na de transitie geen afbreuk gedaan mocht worden aan de continuïteit van de geleverde zorg en ondersteuning. In mijn brief³ van 19 februari 2016 ben ik vervolgens ingegaan op het proces rond de verantwoording over de bestedingen in het sociaal domein en de gevolgen voor de strekking van de controleverklaringen. Tevens heb ik benoemd welke stappen werden gezet, om de verantwoording over de jaren 2016 en 2017 beter te laten verlopen.

¹ Kamerstuk 34 475 nr. 17

² Kamerstuk 34 000 VII, nr. 41

³ Kamerstuk 34 300 VII, nr. 58

Uit onderzoek dat ik door het bureau BMC heb laten uitvoeren blijkt dat over het verslagjaar 2015 ongeveer de helft van de gemeenten een goedkeurende controleverklaring kreeg. Het rapport is als bijlage bij deze brief gevoegd⁴. De andersluidende controleverklaringen zijn blijkens dit onderzoek vooral een gevolg van de fouten en onzekerheden die opgetreden zijn bij de zorg in natura (bij met name de Wmo 2015 en de Jeugdwet) en de verstrekking van het persoonsgebonden budget (PGB).

Het zal waarschijnlijk nog enkele jaren duren voordat zowel gemeenten als zorgaanbieders hun interne werkprocessen op orde hebben. In deze brief kondig ik concrete acties aan om dit proces te bespoedigen. Na overleg met de VNG heb ik bijvoorbeeld besloten om gemeenten die problemen ondervonden hebben bij het tijdig afleggen van de verantwoording te vragen om samen met hun accountant een verbeterplan op te stellen. Het is hierbij van belang om te benadrukken dat de in 2015 gemaakte fouten en onzekerheden een gevolg zijn van verschillende schakels in de nieuwe keten van verantwoordelijkheden, die nog onvoldoende op elkaar aansluiten.

Een stuurgroep zal een vinger aan de pols houden bij het volgen van de acties die opgenomen zijn in deze brief. In deze stuurgroep zullen vertegenwoordigers zitting nemen van gemeenten, zorgaanbieders, accountants en Rijk. Ook zal bij gemeenten tussentijds gemonitord worden hoe het staat met de voortgang van het proces van verantwoording, in de aanloop naar de controleverklaringen die afgegeven zullen worden over het verantwoordingsjaar 2016. Hierbij zal in overleg met gemeenten, zorgaanbieders en accountants gezien worden welke aanvullende acties eventueel noodzakelijk zijn.

In deze brief zal allereerst worden ingegaan op de achtergronden van de fouten en onrechtmatigheden bij de jaarrekeningen van gemeenten. Vervolgens komt het proces van verantwoording over het verslagjaar 2015 aan bod. Hierbij wordt stil gestaan bij de tijdigheid van de verantwoording, waarna de overstap wordt gemaakt naar de uitkomsten. Met de uitkomsten wordt gedoeld op de strekking van de controleverklaringen die afgegeven zijn aan gemeenten. Vervolgens wordt nader ingezoomd op de persoonsgebonden budgetten en de zorg in natura. De belangrijkste knelpunten worden in deze brief ten slotte samengevat en gekoppeld aan verbeteracties.

Transformatie en continuïteit van zorg

In mijn brief van 2 april 2015⁵ heb ik de verschillende aspecten van de transformatieopgave rond de decentralisaties in het sociaal domein belicht. De nadruk bij de decentralisaties ligt op de innovatie in het sociaal domein, waarbij er in het eerste jaar na de transitie geen afbreuk gedaan mocht worden aan de continuïteit van de geleverde zorg en ondersteuning.

Voor wat betreft het financieel beheer werd in deze brief gewezen op de noodzaak van een versterking van de financiële verantwoording op het lokale niveau, als een logisch complement van de decentralisaties in het sociaal domein. Hierbij heb ik tevens gewezen op de veranderingen in het Besluit begroting en verantwoording (BBV) en de versterking van de positie van de lokale rekenkamer(-commissie).

⁴ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

⁵ Kamerstuk 34 000 VII, nr. 41

In mijn brief⁶ van 19 februari 2016 ben ik vervolgens ingegaan op het proces rond de verantwoording over de bestedingen in het sociaal domein en de gevolgen voor de strekking van de controleverklaringen. In deze brief is een aantal knelpunten genoemd die aan een goedkeurende controleverklaring in de weg kunnen staan. Gewezen is op het voorop stellen van de verlening van zorg bij het trekkingsrecht PGB, in plaats van een nadruk op de controle van de bestedingen. Daarnaast heb ik ook gewezen op het nog niet optimaal functionerende berichtenverkeer tussen gemeenten en zorgaanbieders. Tevens heb ik de aandacht gevestigd op het ontoereikende inzicht in de groep van overgangsccliënten en de problemen bij de toepassing van het woonplaatsbeginsel in de Jeugdwet.

In mijn brief van 19 februari heb ik de stappen benoemd die gezet worden, om de verantwoording over de jaren 2016 en 2017 beter te laten verlopen. Het betrof hier acties zoals de optimalisatie van het berichtenverkeer tussen gemeenten en zorgaanbieders. Tevens zijn er handreikingen opgesteld voor gemeenten, over de samenhang tussen enerzijds de gekozen contractvorm en anderzijds de daarbij passende wijze van verantwoorden.

De transformatie in het sociaal domein vraagt veel van gemeenten, zorgaanbieders, de SVB en de controlerende accountants. De decentralisaties hebben geleid tot nieuwe verhoudingen tussen gemeenten en zorgaanbieders, contractuele afspraken en verantwoordingsmechanismen. Partijen moeten lering trekking uit de opgedane ervaringen en bestaande arrangementen herijken, vereenvoudigen en stroomlijnen.

Het oplossen van de knelpunten rond de verantwoording zal naar verwachting van alle betrokken partijen tijd vergen. Partijen geven aan dat dit proces zeker niet in het verslagjaar 2016 zal zijn afgerond. Er is tijd nodig voor het inregelen van de verantwoordingsprocessen en het aanpassen van de arrangementen op basis van opgedane ervaringen.

Het is ook een groeipad, waarbij vooraf niet de verwachting bestond dat het proces van de financiële jaarverantwoording na een of twee jaar weer geheel op orde zou kunnen zijn. Dit is primair de verantwoordelijkheid van gemeenten, zorgaanbieders en accountants. Vanuit mijn coördinerende rol voer ik overleg met VNG, de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA) en de koepels van zorgaanbieders en maak ik afspraken over acties die dit proces kunnen bespoedigen.

Ik zal nu eerst het proces van verantwoording over het verslagjaar 2015 schetsen en de problemen die gemeenten ondervonden hebben, om tijdig de verantwoording in te sturen.

Verloop van het proces van verantwoording

De wettelijke termijn voor de indiening van de jaarstukken door gemeenten is 15 juli 2016. Mij bereikten reeds voor juli 2016 signalen dat veel gemeenten er niet in zouden slagen, om de jaarstukken uiterlijk 15 juli aan te leveren. Daarom heb ik besloten om in ieder geval tot 15 augustus 2016 geen consequenties te verbinden aan een te late inlevering. Dit is eind juni per brief naar alle gemeenten gecommuniceerd.

Vervolgens bereikte mij het bericht dat een substantieel deel van de gemeenten ook niet in staat was om uiterlijk 15 augustus de jaarstukken in te sturen. Dit veelal vanwege de omstandigheid dat de controlewerkzaamheden van de accountant nog niet afgerond waren. Het niet indienen van

⁶ Kamerstuk 34 300 VII, nr. 58

de jaarstukken op uiterlijk 15 augustus, heeft consequenties voor de hoogte van het Participatiebudget. In overleg met de Minister van SZW, de VNG en de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA) is een incidentele alternatieve en partiële verantwoordingsmogelijkheid in het leven geroepen. Gemeenten konden een afzonderlijke brief van de accountant insturen, waarin de accountant aangaf welke onzekerheden, fouten en onrechtmatigheden hij geconstateerd had in verantwoording van de specifieke uitkeringen. Op deze manier kon worden voorkomen dat een latere aanlevering van de verantwoording 2015 consequenties had voor de hoogte van het Participatiebudget voor het volgende jaar.

Voor de gemeenten die gebruik wilden maken van deze mogelijkheid, heb ik als eis gesteld dat de verantwoording op 30 september 2016 geheel afgerond moest zijn. Uiterlijk 30 september moest de raad de jaarrekening vaststellen, waarbij de definitieve controleverklaring en het verslag van bevindingen van de externe accountant onderdeel moest kunnen uitmaken van de oordeelsvorming. Zowel tussen 15 juli en 15 augustus als gedurende de weken voor de deadline van 30 september, is vanuit mijn ministerie schriftelijk en telefonisch contact geweest met de betrokken gemeenten om hen te attenderen op het belang van een tijdige levering. Ook is er nauw contact geweest met NBA en VNG om te zorgen dat alle partijen een optimale inspanning zouden leveren om de deadline van 30 september te halen. Alle gemeenten hebben uiterlijk 30 september hun jaarstukken ingezonden naar het CBS. Dit heeft in sommige gevallen grote inspanningen gevergd van zowel gemeenten als accountants.

De uitkomsten van de verantwoording:

Getrouwheid

De accountant controleert allereerst of de jaarrekening met een redelijke mate van zekerheid een getrouw beeld geeft van het vermogen per balansdatum en van het resultaat over het afgelopen jaar van de gemeente. De accountant let hierbij onder meer op de geconstateerde fouten en onzekerheden. Tevens controleert de accountant of de baten, lasten en balansmutaties in de jaarrekening rechtmatig tot stand zijn gekomen. Voor beide onderdelen (getrouwheid en rechtmatigheid) kan een goedkeurende of een anders dan goedkeurende controleverklaring (beperking, oordeelonthouding of afkeurende verklaring) worden verstrekt.

Het externe bureau BMC heeft in opdracht van het Ministerie van BZK de controleverklaringen onderzocht. De controleverklaring kan de volgende strekking hebben, die weergegeven is in de onderstaande tabel. De strekking van de controleverklaring is afhankelijk van de fouten en onzekerheden, zowel voor wat betreft het effect als de geconstateerde omvang.

Soort verklaring	Goedkeurend	Met beperkingen	Oordeelonthouding	Afkeurend
Effect van fouten en onzekerheden	Niet materieel	Materieel maar geen diepgaande invloed	Materieel en van diepgaande invloed	Materieel en van diepgaande invloed
Fouten in de verantwoording	≤1%	>1% en <3%	n.v.t.	≥3%
Onzekerheden in de controle	≤3%	>3% en <10%	≥10%	n.v.t.

In de onderstaande tabel is allereerst de uitkomst weergegeven voor het oordeel van de accountant over de getrouwheid.

Afgegeven controle verklaringen voor getrouwheid (landelijk)

Soort verklaring	Aantal gemeenten
Goedkeurend	196 (50%)
Verklaring met beperking	169 (43%)
Verklaring van oordeelonthouding	28 (7%)
Afkeurende verklaring	Geen (0%)
Totaal aantal gemeenten met een controleverklaring	393

Van de gemeenten ontving 50 procent een goedkeurende verklaring voor het aspect van getrouwheid. Voor het verslagjaar 2014 was dat 99 procent en voor 2013 betrof het 97 procent. Daarnaast heeft voor het verslagjaar 2015 43 procent van de gemeenten een verklaring met beperking gekregen en 7 procent een verklaring van oordeelonthouding. Geen van de onderzochte gemeenten heeft voor het aspect getrouwheid een afkeurende verklaring gekregen. In het overgrote deel van de onderzochte gemeenten lag de oorzaak voor een anders dan goedkeurende verklaring binnen het sociaal domein.

Rechtmatigheid

Een soortgelijk beeld ontstaat voor de rechtmatigheid.

Afgegeven controleverklaringen voor rechtmatigheid (landelijk)

Soort verklaring	Aantal gemeenten
Goedkeurend	186 (47%)
Verklaring met beperking	178 (45%)
Verklaring van oordeelonthouding	28 (7%)
Afkeurende verklaring	1 (0,3%)
Totaal aantal gemeenten met een controleverklaring	393

Van de onderzochte gemeenten ontving 47 procent een goedkeurende verklaring voor rechtmatigheid. Voor het verslagjaar 2014 was dat 95 procent en voor 2013 betrof het 96 procent. Voorts heeft voor het verslagjaar 2015 45 procent van de gemeenten een verklaring met beperking gekregen en 7 procent een verklaring van oordeelonthouding. Eén van de onderzochte gemeenten heeft een afkeurende verklaring gekregen. De oorzaak voor deze afkeurende controleverklaring lag overigens niet in het sociale domein, maar bij het ten onrechte niet Europees aanbesteden van een overeenkomst met een dienstverlener. De afkeurende controleverklaring en de achterliggende problematiek is besproken in de gemeenteraad.

Beoordeling uitkomsten

Vooraf was niet verwacht dat het beeld van het verslagjaar 2014 doorgetrokken kon worden naar het verslagjaar 2015. Daarvoor zijn de decentralisaties te omvangrijk en zijn de effecten op de financiële verantwoording te groot. Het is ook primair aan gemeenten om te bepalen hoe zij hun primaire processen rond het sociaal domein inrichten. De financiële verantwoording en de strekking van de controleverklaring kunnen niet los gezien worden van de keuzes die een gemeente hierin maakt. Als een gemeente bijvoorbeeld een meer gedetailleerde verantwoording eist van de zorgaanbieder, kan dit gevolgen hebben voor de strekking van de

controleverklaring. Voorts is de complexiteit in het sociaal domein niet voor iedere gemeente gelijk. De ene gemeente heeft bijvoorbeeld te maken met een groot aantal doelgroepen en eveneens een aanzienlijk aantal verschillende zorgaanbieders, terwijl voor een andere gemeente de complexiteit geringer is.

De strekking van de controleverklaring is daarom vooral een indicatie in hoeverre een gemeente, gegeven de omstandigheden en de door haar gemaakte keuzes rond de verantwoording, nog stappen moet zetten om tot een goedkeurende verklaring te komen. Daarnaast geldt dat iedere gemeente voor zich moet bepalen of en zo ja welke verbeteringen in sturing en control zij nog wil doorvoeren, ook los van de vraag of er sprake is van een goedkeurende verklaring. Dit laat onverlet dat de inzet in de komende jaren gericht is op het (weer) binnen bereik brengen voor iedere gemeente, van een goedkeurende controleverklaring.

Hierbij is het ook van belang dat een helder onderscheid wordt aangebracht tussen sturings- en verantwoordingsinformatie. Het kan voor een gemeenteraad bijvoorbeeld van groot belang zijn om precies te weten welke doelgroep welke zorg ontvangen heeft, in welke periode en hoe tevreden de cliënten zijn. Daarmee is niet gezegd dat dezelfde informatie ook altijd relevant is voor de financiële verantwoording. Het beperken van de verantwoordingsinformatie tot hetgeen voor de financiële afwikkeling van belang is, kan een bijdrage leveren aan het verbeteren en bespoedigen van de verantwoording.

Daarnaast ligt in het kader van de transformatie de nadruk in het gemeentelijk beleid niet meer op de levering van individuele prestaties, maar op het gecombineerde effect van de interventies. Het gebruik maken door gemeenten van door hen bepaalde outcome-indicatoren kan de financiële verantwoording ontlasten. Hetzelfde geldt voor andere verantwoordingsvormen zoals visitaties en onderzoek naar ervaringen van cliënten.

Ik zal vervolgens dieper ingaan op de achtergronden bij het persoonsgebonden budget en de zorg in natura.

PGB's en zorg in natura

Met een persoonsgebonden budget bepaalt de cliënt zelf wie de zorgverlener wordt. Bij zorg in natura bepaalt de zorgaanbieder in opdracht van de gemeente hoe de cliënt de zorg krijgt en welke vorm van zorg en ondersteuning dit betreft. De knelpunten in verband met de vaststelling van het getrouwe beeld en de rechtmatigheid, lopen voor wat betreft de PGB's en de zorg in natura uiteen.

PGB's

Allereerst wordt ingegaan op de problemen die opgetreden zijn rond het PGB Trekkingsrecht. In 2015 zijn door de SVB in overleg met Kamer terugval- en noodscenario's ingevoerd, waarbij het uitgangspunt was om de continuïteit van de zorg te waarborgen. Voorts is door de Staatssecretaris van VWS, in overleg met uw Kamer besloten om prioriteit te leggen bij het uitbetalen, waardoor er sprake was van een verminderd (intern) controleregime (al zijn de controles wel scherper dan in het verleden onder de AWBZ). Dit zogeheten coulancebeleid heeft voor de zorgovereenkomsten tot 1 augustus 2016 voortgeduurd en voor de declaraties tot 1 november.

Op 13 juni 2016 heeft de SVB de verantwoording en controleverklaring Trekkingsrecht PGB Wmo en Jeugdwet over 2015 verstrekt aan de gemeenten. Zoals gemeld in de brief aan uw Kamer van 21 juni jl.⁷ bedroeg de formele onrechtmatigheid voor de Wmo 14,5 procent en voor de Jeugdwet 39,4 procent. Dit betekent dat in die gevallen niet aan alle afgesproken eisen die gelden bij een volledige controle is voldaan. In een veel beperkter aantal uitbetalingen is er sprake van fouten in de declaraties, zoals een afwijkend aantal gedeclareerde uren ten opzichte van de zorgovereenkomst. Deze materiële onrechtmatigheid bedraagt zowel in de WMO als in de Jeugdwet circa 2 procent.

Door de auditdienst SVB is een afkeurende verklaring gegeven bij de uitbetaling van de PGB's door de SVB. Dit leidde bij gemeenten tot een onzekerheid in de controle met betrekking tot de PGB's voor zowel getrouwheid als de rechtmatigheid, tenzij een gemeente zelf op een alternatieve wijze verantwoordingsinformatie had verzameld. Dit laatste kwam niet vaak voor.

Een bijkomende omstandigheid was dat de auditdienst SVB voor 2015 verantwoordingen over de betalingen op kasbasis heeft afgegeven. Aangezien gemeenten uitgaan van het baten- en lastenstelsel, heeft dit tot gevolg dat ook betalingen in het jaar 2016 verantwoord moeten worden in het verslagjaar 2015, indien deze betalingen betrekking hadden op 2015. Dit betekent dat de verklaring van de SVB geen zekerheid gaf over een deel van de lasten 2015. Momenteel wordt onderzocht hoe toekomstige verklaringen van de SVB tegemoet kunnen komen aan deze omstandigheid.

Zorg in natura

Bij zorg in natura levert de zorgaanbieder de diensten aan de cliënt. In de meeste gevallen heeft de gemeente de plicht om ondersteuning te bieden aan de cliënt. Bij het merendeel van de gemeenten is er sprake van een inkooprelatie, waarbij de zorgaanbieder op basis van de overeengekomen prijs (p) maal de hoeveelheid geleverde zorg (q) factureert.

Daarnaast zijn er ook andere varianten en contractvormen. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan een outputgerichte benadering waarbij niet zo zeer een individuele prestatie wordt bekostigd, maar waarbij bijvoorbeeld een behandelplan (en de uitvoering daarvan) voor een cliënt het aangrijpingspunt vormt.

Daarnaast zijn er contractvormen waarbij een meer generieke taak wordt bekostigd voor een gehele groep patiënten, waarbij de verantwoording niet plaats hoeft te vinden op het niveau van de individuele cliënt. In het laatste geval is sprake van een bekostiging op basis van lumpsum. Ook een bekostiging op basis van lumpsum kan, mits goed toegepast, tot getrouwe lasten in de verantwoording en een rechtmatige besteding leiden.

Hoewel het verkrijgen van een goedkeurende verklaring bij het ene type contract meer inspanningen vergt dan bij het andere, blijkt uit het eerder genoemde onderzoek van BMC dat in de praktijk een relatie tussen enerzijds het type contract en anderzijds de strekking van de controleverklaring niet gelegd kan worden.

Gemeenten hebben voor verschillende trajecten gekozen. Sommige gemeenten hebben in 2015 vooral geïnvesteerd om de zorg doelmatiger

⁷ Kamerstuk 25 657, nr. 249.

te maken, waardoor er problemen in de verantwoording ontstonden. Andere gemeenten hebben vroegtijdig geïnvesteerd in de inkoopprocessen, de informatievoorziening, de opleiding van de medewerkers en de wijzigingen in de verantwoording. Deze gemeenten konden in 2015 de puntjes op de i zetten en in 2016 met minder grote inspanningen de verantwoording afronden. Weer andere gemeenten probeerden in de eindfase nog een forse eindsprint te trekken om de finish op tijd te kunnen halen. De verwachting van BMC is dat dit geen eenmalig fenomeen is geweest. Zonder aanvullende acties dreigt met andere woorden het gevaar, dat de problematiek langer dan wenselijk voort blijft bestaan.

Knelpunten

Zowel bij de PGB's als bij de verantwoording over de zorg in natura hebben zich problemen voorgedaan. Voor de PGB's waren dit in hoofdzaak de afkeurende verklaring door de auditdienst SVB en de controle van kasbetalingen over het verslagjaar 2015.

Voor de zorg in natura zijn samengevat de volgende knelpunten naar voren gekomen:

- onduidelijkheid bij gemeenten over welke verantwoordingsinformatie aanwezig moet zijn, voor het tijdig verkrijgen van een goedkeurende verklaring en de afwezigheid van een sluitend gemeentelijk controleplan;
- geen goed verlopend berichtenverkeer tussen de zorgaanbieder en de gemeente;
- problemen bij de declaraties en de facturering. Bij sommige gemeenten zijn de leveringen van zorg en ondersteuning door de aanbieders niet tijdig gedeclareerd en gefactureerd, waardoor er ook onvoldoende greep bestond op het administratieve proces;
- vertragingen bij de aanlevering van de productieverantwoording en de controleverklaring van de zorgaanbieder aan de gemeente;
- problemen bij de vaststelling van de levering door de zorgaanbieder aan de gemeente en de eindafrekening. Gemeenten moeten ook zelf vast kunnen stellen of de levering van zorg en ondersteuning aan cliënten feitelijk heeft plaatsgevonden;
- (in sommige gevallen) geen goede planning van de controlewerkzaamheden en miscommunicatie tussen de gemeente en de externe accountant.

Oplossingsrichtingen

Verbeteracties PGB

Voor de verbeteracties op het terrein van de PGB wordt verwezen naar de brief van de Staatssecretaris van VWS van 21 juni 2016⁸. In deze brief wordt ingegaan op de verantwoording over de uitbetalingen in het gemeentelijk domein voor het verslagjaar 2015.

Momenteel is het Ketenbureau PGB in overleg met de VNG om de verantwoordings- en controleprotocollen Wmo 2015 en Jeugdwet voor 2016 en verder vast te stellen. In deze verantwoordings- en controleprotocollen wordt uitgegaan van een tijdige verantwoording en controleverklaring van de SVB over het verslagjaar 2016.

Ondanks deze ingezette verbeteracties moet ook voor het verslagjaar 2016 rekening gehouden worden met onzekerheden en fouten, onder andere omdat het coulancebeleid voor de zorgovereenkomsten en declaraties in

⁸ Kamerstuk 25 657, nr. 249.

2016 grotendeels heeft voortgeduurd. Daarnaast wordt de rechtmatigheid voor de WMO in 2016 negatief beïnvloed door het wegvallen van de overgangsregeling. In 2015 hoefde de SVB voor WMO overgangsccliënten vanwege deze overgangsregeling geen controle op de zorgovereenkomst toe te passen, waardoor het onrechtmatigheidspercentage voor de WMO in 2015 een stuk lager was dan in de Jeugdwet en WLZ. In 2016 valt dit dempende effect weg.

Verbeteracties zorg in natura

Reeds ondernomen verbeteracties

Het programma i-sociaal domein – een initiatief van gemeenten en aanbieders gezamenlijk met ondersteuning van VNG en VWS – heeft reeds tal van handreikingen het licht laten zien, zoals voor de finale jaarafsluiting en standaardartikelen in contracten. Het is niet gebleven bij «bij handleidingen op papier», maar daarnaast zijn er goed bezochte regiobijeenkomsten georganiseerd waar gemeenten en zorgaanbieders kennis konden opdoen en delen. Alleen aan de regiobijeenkomsten hebben al circa 1.000 personen deelgenomen, die voornamelijk werkzaam zijn bij gemeenten en zorgaanbieders.

Ook de VNG heeft handreikingen het licht laten zien, zoals over de accountantscontrole sociaal domein. Ten slotte heeft ook de NBA zich ingespannen voor het geven van informatie, via onder meer brochures, het meewerken aan protocollen en het uitbrengen van een Alert. Gemeenten en zorgaanbieders kunnen reeds hun voordeel doen met de beschikbare handreikingen die ook voor het verslagjaar 2016 van belang blijven, maar aanvullende acties zijn noodzakelijk, gezien het verloop van de verantwoording over het verslagjaar 2015. Ook wordt er door de werkgroep Handreiking Auditing Decentrale Overheden (HADO) gewerkt aan producten, die het mogelijk moeten maken om de accountantscontrole meer toe te spitsen op de gemeentelijke praktijk.

Aanvullende verbeteracties voor het verslagjaar 2016 en verder

Verantwoordingsinformatie en controleplan van gemeenten

Om gemeenten te helpen om een beter zicht te krijgen op hetgeen zij moeten doen om tijdig een goedkeurende controleverklaring te verkrijgen, is een stappenplan gemeentelijke controleaanpak opgesteld. Voor het verslagjaar 2015 bestond er ook een landelijk accountantsprotocol, maar deze is voor het jaar 2016 herzien op basis van de opgedane ervaringen. Over bovengenoemd stappenplan en het landelijk accountantsprotocol zijn in oktober 2016 reeds goed bezochte bijeenkomsten gehouden voor gemeenten en zorgaanbieders.

Wanneer een goedkeurende verklaring?

Voorts zullen contolerende accountants vooraf aangeven over welke informatie hun gemeentelijke cliënten moeten beschikken en aan welke eisen de administratieve organisatie moet voldoen, om in aanmerking te kunnen komen voor een goedkeurende verklaring. De NBA zal deze informatie verspreiden onder de leden via de werkgroep decentrale overheden en de afzonderlijke accountants zullen deze vereisten vervolgens bespreken met hun gemeentelijke cliënten, in het kader van de uitvoering van de controle en in het gesprek over de managementletter.

Berichtenverkeer

Voorts is gebleken dat een goed werkend berichtenverkeer tussen zorgaanbieder en gemeente een belangrijke randvoorwaarde vormt voor een tijdige en efficiënte verantwoording. Veel partijen worstelen nog met de techniek. Gemeenten kunnen via het Gemeentelijk Gegevens-knooppunt zorgaanbieders toestemming geven om zorg te verlenen. Zorginstellingen kunnen op hun beurt facturen en declaraties indienen. De zorgaanbieders doen dat via hun eigen knooppunt VECOZO. Het programma i-sociaal domein biedt ondersteuning aan gemeenten en aanbieders om het berichtenverkeer verder te verbeteren. Ook wordt samengewerkt met de softwareleveranciers om een betere service te verlenen.

Declareren en factureren

Uit het externe onderzoek van BMC is voorts gebleken dat gemeenten en zorgaanbieders die tijdig aandacht geschonken hebben aan het declareren en factureren, ook beter het verantwoordingsproces konden doorlopen. Deze gemeenten en zorgaanbieders krijgen door het tussentijds verwerken van de declaraties en facturen een betere grip op de onderlinge transacties. VNG, VWS en BZK zullen enkele goede voorbeelden uitwerken van gemeenten.

Levering van zorg

Tevens blijkt de vaststelling van de levering van de zorg tot onduidelijkheden te hebben geleid. Het vaststellen dat zorg of ondersteuning is geleverd, is in elke uitvoeringsvariant en voor iedere contractvorm van belang. Naar verwachting kan op termijn afgestapt worden van de accountantscontrole van de productieverantwoording door de zorgaanbieder. Dit kan echter pas als gemeenten de controle op de levering zelf oppakken door bij de cliënt te toetsen (en/of door accountgesprekken met de aanbieder) of de zorg dan wel ondersteuning daadwerkelijk geleverd is. Hierover moet ook duidelijkheid ontstaan tussen gemeente en accountant. Dit maakt ook de afhankelijkheid van de verantwoording door de zorgaanbieder minder groot. Het programma i-sociaal domein zal zowel aan zorgaanbieders als aan gemeenten voorlichting geven over de vormgeving van de controle op de levering als onderdeel van het bovengenoemde stappenplan gemeentelijke controleaanpak.

Productieverantwoording en de controleverklaring

Er is ook een tijdpad opgesteld voor de productieverantwoording met controleverklaring van de zorgaanbieder aan de gemeente. Het landelijk controleprotocol gaat uit van het beschikbaar komen op uiterlijk 1 maart van de productieverantwoording en op uiterlijk 1 april moet de controleverklaring van de accountant bij deze productieverantwoording van de zorgaanbieder naar de gemeente⁹. Het programma i-sociaal domein zal gerichte voorlichting geven aan zorgaanbieders en gemeenten over de planning van de totstandkoming van de productieverantwoording en de controleverklaring.

⁹ Dit is verder uitgewerkt in het: Stappenplan gemeentelijke controleaanpak: Handreiking voor de inrichting van de gemeentelijke controle 2016 met gebruik van het landelijk controleprotocol, oktober 2016. Hier wordt ook ingegaan op de interne planning en deadlines bij de zorgaanbieders.

Ten slotte is gebleken dat de werkzaamheden en de planning van gemeenten en accountants onder druk is komen te staan. Allereerst konden door uitgelopen planningen, werkzaamheden later uitgevoerd worden dan verwacht, hetgeen tot capaciteitsproblemen bij accountants heeft geleid. Bovendien heeft de problematiek rond de vaststelling van de getrouwheid en rechtmatigheid van de bestedingen in het sociaal domein, geleid tot aanvullende controlewerkzaamheden, die deels niet voorzien waren. Het is van belang dat accountants en gemeenten voor het verslagjaar 2016 een meer realistische planning maken, gericht op aanlevering van de jaarstukken met controleverklaring door de gemeente bij het CBS op uiterlijk 15 juli 2017, waarbij de afhankelijkheid van derden en verwachtingen over de oplevering van de controleverklaring helder moeten zijn bij zowel gemeenten als accountants. NBA en VNG zullen zich inspannen om hun respectievelijke achterbannen aan te zetten tot het maken van duidelijke en realistische planningsafspraken.

Van generiek naar specifiek

In deze brief zijn tal van handreikingen genoemd, die bruikbaar moeten zijn voor gemeenten en aanbieders. Dit ligt ook voor de hand, omdat alle gemeenten de nieuwe taken moesten oppakken en hierbij konden kiezen voor een eigen invulling van het beleid en de wijze waarop zij diensten van zorgaanbieders wilden bekostigen. Hierbij past ook het instrument van de handreiking. Zonder afbreuk te doen aan de lokale keuzevrijheid, breekt met de verantwoording over het verslagjaar 2016 een nieuwe fase aan. In die zin dat uit het kwalitatieve deel van het onderzoek van BMC blijkt dat er verschillen zijn tussen gemeenten, voor wat betreft het inregelen van het verantwoordingsproces rond het sociaal domein.

Dit pleit voor een meer gerichte benadering. Deze verschuiving in het accent van de ondersteunende activiteiten is besproken met het programma i-sociaal domein en de VNG. Ik kies ervoor om de nadruk te leggen op gemeenten die in de verantwoording over het verslagjaar 2015 problemen hebben ondervonden om tijdig de jaarstukken aan te leveren. Het betreft dan met name de groep van 70 gemeenten die in de periode tussen 15 augustus en 30 september (veelal samen met de accountant) nog hard moesten werken om te kunnen komen tot een vaststelling van de jaarstukken. Daarnaast zal ik mij richten op de gemeenten met een oordeelonthouding.

Het is overigens niet gezegd dat deze gemeenten nog niet voldoende bezig zijn om dit zelf op te pakken. Wel lijkt het raadzaam om voor deze groep gemeenten extra aandacht te hebben. Na overleg met de VNG heb ik besloten om deze groep van gemeenten te vragen om samen met hun accountant een verbeterplan op te stellen. De problematiek verschilt van gemeente tot gemeente, zodat er sprake is van maatwerk. Daarmee is niet gezegd dat deze verbeterplannen geen concrete afspraken zouden moeten bevatten. Hierbij kan onder meer gedacht worden aan heldere afspraken over de planning van de controlewerkzaamheden tussen gemeente en accountant.

Het is primair aan de gemeenteraad om toe te zien op de totstandkoming van het plan en de informatievoorziening over de voortgang. Zoals eerder aangegeven, zal het verbeterplan er niet meteen toe leiden dat alle gemeenten over een goedkeurende verklaring bij de jaarrekening 2016 zullen kunnen beschikken. Hiervoor is de complexiteit van de keten te groot. Binnen enkele jaren zal de afstemming voor wat betreft de financiële verantwoording binnen de keten echter dusdanig moeten zijn,

dat een goedkeurende controleverklaring voor iedere gemeente weer tot de mogelijkheden behoort.

Tevens zal ik extra aandacht hebben voor de vraag of er vanuit deze groep gemeenten behoefte is aan ondersteuning, bijvoorbeeld bij de implementatie van verbetermaatregelen. Ondersteuning voor deze gemeenten zal deels ook plaatsvinden vanuit het programma «Gemeenten van de Toekomst». Bij mijn ministerie zijn accountmanagers werkzaam, die gemeenten ondersteunen bij diverse transitie- en transformatievraagstukken in het sociaal domein.

Een stuurgroep zal een vinger aan de pols houden bij het volgen van de acties die opgenomen zijn in deze brief. In deze stuurgroep zullen vertegenwoordigers zitting nemen van gemeenten, zorgaanbieders, accountants en Rijk. De stuurgroep zal de ontwikkeling rond de opstelling en implementatie van de verbeterplannen volgen.

Ook zal bij gemeenten tussentijds nagevraagd worden hoe het staat met de voortgang van het proces van verantwoording, in de aanloop naar de controleverklaring die afgegeven zal worden over het verantwoordingsjaar 2016. Hierbij zal in overleg met gemeenten, zorgaanbieders en accountants gezien worden of aanvullende acties eventueel noodzakelijk zijn. Indien daar aanleiding toe is, zal ik de Kamer ook tussentijds informeren over de voortgang en eventuele aanvullende acties.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.H.A. Plasterk