

C2  
Brief aan de leden  
T.a.v. het college en de raad

18 FEB. 2016

Beh. Ambt.:
Streefdat.:
Afschr.: Raad/B&w/Fin/OW2
B.V.O.:

informatiecentrum tel.  
(070) 373 8393

uw kenmerk

bijlage(n)

betreft  
Accountantscontrole Sociaal  
Domein (tweede ledenbrief)

ons kenmerk  
ECFE/U201600216  
Lbr. 16/006

datum  
18 februari 2016

### Samenvatting

In deze brief, die aansluit op onze ledenbrief van 21 december jl. (lbr. 15/102), komen drie onderwerpen aan de orde. Dit zijn: (1) de afrekening van de zorg in natura, (2) de afrekening van de PGB-gelden en (3) de verantwoording door het college aan de raad.

Bij het afrekenen van de zorg in natura komen het transitiejaar en de zorgcontinuïteit duidelijk naar voren. In de praktijk heeft de gemeente hierbij een drietal opties: Een afrekening met de zorgaanbieder op basis van in het geldende contract/ controleprotocol opgenomen voorwaarden, een afrekening met als onderlegger het landelijk algemeen iZA-controleprotocol of een afrekening met een andere onderlegger. Deze opties werken op verschillende wijzen door naar het rechtmatigheidsoordeel van de accountant bij de gemeenterekening. De VNG kan zich goed voorstellen wanneer gemeenten deze doorwerking voor dit jaar uit maatschappelijk oogpunt voor lief nemen.

Op 9 februari jl. is een gezamenlijke handreiking voor de verantwoording van de PGB-gelden gepubliceerd. Achtergronden van deze handreiking zijn het (late) tijdstip waarop de gecontroleerde productverantwoording van de SVB beschikbaar is en het feit dat de verklaring van de SVB- accountant niet goedkeurend zal zijn. De uitwerking hiervan op de verklaring bij de gemeenterekening, hoewel nog niet precies bekend, zal fors zijn.

Dat we te maken hebben met een transitiejaar heeft ook effect op het moment waarop accountants hun verklaringen bij de gemeenterekening afgeven. In gemeenten waar de raad doorgaans relatief vroeg over de jaarrekening vergadert, vraagt dit om een nadere afweging. Raad en college zullen samen de afweging moeten maken om het jaarrekeningproces aan te passen of om het zoveel mogelijk in stand te laten.

16.003357



Registratiedatum:  
Behandelend afdeling  
Afgehandeld door/op:

19/02/2016



Vereniging van  
Nederlandse Gemeenten

## Aan de leden

informatiecentrum tel.  
(070) 373 8393

uw kenmerk

bijlage(n)

-

betreft  
Accountantscontrole Sociaal  
Domein tweede ledenbrief

ons kenmerk  
ECFE/U201600216  
Lbr. 16/006

datum  
18 februari 2016

Geacht college en gemeenteraad,

Deze ledenbrief sluit aan op onze ledenbrief van 21 december 2015 (lbr. 15/102). In deze decemberbrief werd ingegaan op de verwachtingen ten aanzien van de accountantscontrole 2015, in het bijzonder die van het sociale domein. Beschreven is hoe in dit transitiejaar, waarin voor alle partijen de continuïteit van zorg voorop heeft gestaan, gemeenten worden geconfronteerd met fouten en onzekerheden die voor een groot deel vanuit de keten komen en bij de gemeenten neerslaan.

Vanzelfsprekend hechten gemeenten aan een goedkeurende accountantsverklaring bij de jaarrekening. De verwachting is echter dat door de geschetste fouten en onzekerheden dit jaar relatief veel niet goedkeurende verklaringen door accountants zullen worden afgegeven. Gemeenten doen er alles aan, in samenwerking met de andere partijen in de keten, om te zorgen dat de financiële beheersorganisatie op de nieuwe situatie wordt afgestemd. In dat kader adviseert de VNG ook om, met betrekking tot het sociale domein, het inregelen van de beheersorganisatie voor 2016 en 2017 voorop te zetten en de administratieve lasten en eventuele extra controlekosten ten behoeve van 2015 zoveel mogelijk te beperken. Op deze wijze dragen we er aan bij dat de transitieperiode zo kort mogelijk is.

Om gemeenten bij dit alles te ondersteunen komen in deze brief drie onderwerpen aan de orde. Dit zijn: (1) de afrekening van de zorg in natura, (2) de afrekening van de PGB-gelden en (3) de verantwoording door het college aan de raad.

(1) *Afrekening van zorg in natura*

Bij de verantwoording door de zorgaanbieder en het vervolgens afrekenen van de zorg in natura komen het transitiejaar en de zorgcontinuïteit duidelijk naar voren. Voor de zorgaanbieders is de strekking van de controleverklaring van de accountant van groot belang. Deze kan direct invloed hebben op de eisen die de bank aan de zorgaanbieder stelt. Voor de gemeenten is dit risico er niet ten aanzien van de strekking van de verklaring bij de gemeenterekening. Dit heeft te maken met de wijze waarop gemeenten onderling en in relatie tot het Rijk zijn verbonden. Ook heeft een niet goedkeurende controleverklaring voor 2015 i.v.m. de transitie in het sociale domein geen gevolgen voor het provinciaal toezicht op de gemeente.

Ook voor dit transitiejaar geldt dat gemeenten en aanbieders eventuele onzekerheden nog zullen willen reduceren, maar dan wel tegen aanvaardbare inspanningen. Het streven is dan een pragmatische afrekening die enerzijds de gemeenten bepaalde zekerheid geeft en anderzijds rekening houdt met wat ook voor de zorgaanbieders over 2015 haalbaar is. In de praktijk heeft de gemeente hierbij een drietal opties:

- a. Een afrekening met de zorgaanbieder op basis van in het geldende contract/ controleprotocol opgenomen voorwaarden.
- b. Een afrekening met als onderlegger het landelijk algemeen iZA controleprotocol
- c. Een afrekening met een andere onderlegger.

Optie a. is het meest normale controleproces voor de gemeente, maar zal voor veel zorgaanbieders moeilijk haalbaar blijken. Zorgaanbieders hebben over 2015, vaak onder tijdsdruk, met gemeenten contracten afgesloten met een grote diversiteit aan verantwoordings-eisen. Administratieve processen en uitwisseling van informatie waren hier nog onvoldoende op afgestemd. Tijdig aan gemeenten volgens de contractvoorwaarden verantwoording afleggen, is voor aanbieders nu veelal niet meer mogelijk. Niet alleen vanwege het benodigde vaak handmatige controlewerk maar ook omdat er bij de accountants van de aanbieders, mede door de nu ontstane tijdsdruk, onvoldoende capaciteit is.

Hiervoor is optie b. een goed alternatief. Dit landelijk algemeen iZA-controleprotocol is door de zorgaanbieders in afstemming met relevante stakeholders als alternatieve mogelijkheid voor 2015 ontwikkeld. Gemeenten krijgen hierdoor in ieder geval een gecontroleerde productieopgave van de aanbieder. Deze terugvaloptie b. wordt door de VNG onderschreven. Op basis ervan kunnen gemeente en aanbieder vervolgens de zorg over 2015 met elkaar afrekenen en kunnen beiden een getrouw bedrag in de jaarrekening opnemen. Nadeel is wel dat nu niet wordt aangetoond dat de zorg conform het oorspronkelijke contract is verstrekt. Met andere woorden, de financiële rechtmatigheid wordt niet altijd geheel gestaafd. Wanneer de gemeente dit met aanvullende controlewerkzaamheden in de eigen administratie ook niet opvangt, werkt dit gegeven als onzekerheid door naar het rechtmatigheidsoordeel in de controleverklaring van de accountant bij de gemeenterekening. Zoals in onze decemberbrief aangegeven, kan de VNG zich goed voorstellen wanneer de gemeenten uit maatschappelijk oogpunt deze doorwerking dit jaar voor lief nemen.

Optie c. gaat nog een stap verder. De gemeente ziet dan niet alleen af van een verantwoording op basis van de originele contractvoorwaarden maar ook af van een op basis van het iZA-protocol gecontroleerde verantwoording van de aanbieder. Deze variant c. is vooral bedoeld om het getrouwe beeld van de gemeentelijke jaarrekening te verzekeren in die situaties waarin zorgaanbieders niet of niet tijdig een goedkeurende verklaring kunnen afgeven.

Uitgangspunt is dat aanbieder en gemeente informatie uitwisselen over de geleverde zorg en de daaruit voortkomende zorgkosten. Als beide partijen het eens zijn over een met de geleverde zorg gemoeid bedrag komen zij tot een afrekening die wordt opgenomen in beide jaarrekeningen. Er staat dan, ook voor de accountant, een getrouw bedrag in de gemeentelijke jaarrekening. Vanzelfsprekend speelt hier ook het probleem van het niet kunnen aantonen van de financiële rechtmatigheid.

De zekerheid die de controle op basis van het iZA-protocol op een aantal aspecten wel met zich meebrengt, ontbreekt in deze optie. Dat laatste vindt de VNG een nadeel van deze oplossingsvariant. Voordeel is wel de pragmatische oplossing die het kan bieden voor het transitiejaar 2015.

Bij het afrekenen met de zorgaanbieder via optie a, b of c kan eventueel onduidelijkheid blijven bestaan rond een deel van de productieopgave van de aanbieder. Deze onduidelijkheid kan bijvoorbeeld het gevolg zijn van overgangsrecht of nog resterende onduidelijkheid na toepassing van het woonplaatsbeginsel en doorverwijzingen. Gemeenten nemen bij het opstellen van de jaarrekening het bedrag aan lasten op dat zij op dat moment aannemelijk achten. Uit het oogpunt van transparantie wordt geadviseerd de hierbij gemaakte afweging in de toelichting van de jaarrekening op te nemen. Het deel waarover onduidelijkheid bestaat, zal naar verwachting wel door de accountant van de gemeente worden meegenomen in de evaluatie van de fouten en onzekerheden.

In februari en maart organiseert het ISD programma van gemeenten en zorgaanbieders regiobijeenkomsten over het afrekenproces tussen aanbieders en gemeenten. Hiervoor is een brochure opgesteld die u kunt raadplegen via de VNG-website, [www.vng.nl](http://www.vng.nl).

#### *(2) De verantwoording van de PGB gelden*

Op 9 februari jl. is, ook via de VNG website, een gezamenlijke handreiking voor de verantwoording van de PGB's in de jaarrekening van gemeenten gepubliceerd. Achtergronden van deze handreiking zijn enerzijds het (late) tijdstip van 1 april 2016 waarop de productverantwoording van de SVB beschikbaar zal zijn en anderzijds de aankondiging dat de verklaring van de SVB accountant niet goedkeurend zal zijn. Omdat de precieze strekking van de verklaring van de SVB en de omvang van fouten en onzekerheden nog niet bekend zijn, is nog niet duidelijk wat de exacte uitwerking is op de controleverklaring bij de gemeenterekening. Wel is helder dat deze impact fors zal zijn. Gemeenten importeren buiten hun schuld deze problematiek.

In de handreiking van 9 februari wordt een aantal stappen onderscheiden hoe met de PGB afrekening kan worden omgegaan bij het opstellen van de jaarrekening en de controle daarop. De handreiking heeft de status van een suggestie, uiteindelijk maakt de gemeente een eigen afweging ten aanzien van het te doorlopen verantwoordingsproces.

Het is mogelijk dat de gemeente constateert dat er meer uitgegeven is door de SVB dan op basis van de afgegeven beschikkingen verwacht kan worden (bijvoorbeeld omdat ambtshalve bedragen zijn verstrekt). Op basis van het Bestuurlijk Besluit Terugvorderen moet er vanuit worden gegaan dat deze betalingen in de meeste gevallen niet teruggevorderd worden van de budgethouder. Op dit moment is nog niet duidelijk wat de omvang van deze overschrijdingen zal zijn en op welke wijze deze zullen worden bekostigd. Hierover is nadere besluitvorming nodig. De VNG is hierbij van mening dat deze overschrijdingen door het ministerie van WWS moeten worden gedekt.

De SVB zal deze hogere bestedingen wel ten laste van de gemeente verrekenen en rapporteren. De betrokken gemeente zal een dergelijke post in eerste instantie niet als PGB-last in de jaarrekening verwerken, maar opnemen als vordering. Deze onzekerheid zal waarschijnlijk wel door de accountant van de gemeente worden meegenomen in de evaluatie van de fouten en onzekerheden.

### *(3) De verantwoording door het college aan de raad*

De gemeentewet bepaalt dat gemeenten voor 15 juli de jaarrekening met de controleverklaring en het verslag van bevindingen van de accountant aan Gedeputeerde Staten moeten zenden. Dat we te maken hebben met een transitiejaar heeft echter effect op het moment waarop accountants de verklaring bij de gemeenterekening zullen afgeven. Niet alleen de SVB heeft aangegeven pas op 1 april 2016 met een verantwoording te kunnen komen, maar ook een aantal grote zorgaanbieders mikt op deze datum. De Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA) geeft aan dat accountants waarschijnlijk zullen wachten met het afgeven van hun verklaring indien sprake is van een materiële geldstroom bij de PGB's of natura-contracten die nog niet in de controle is betrokken.

In gemeenten waar de raad doorgaans relatief vroeg over de jaarrekening vergadert, vraagt dit dan om een afweging. De gemeente kan er voor kiezen om het jaarrekeningproces aan te passen aan deze situatie of om het zoveel mogelijk in stand te laten. Dus:

- of de raadsbehandeling uitstellen tot ook deze materiële geldstromen door de accountant zijn gecontroleerd en de verklaring is afgegeven;
- of de voorlopige jaarrekening zonder afgeronde accountantscontrole en zonder controleverklaring volgens oorspronkelijk plan in de raad behandelen en op een later moment het accountantsoordeel en verslag van bevindingen bespreken en vervolgens de definitieve jaarrekening (formeel) vaststellen.

Geadviseerd wordt om het uiteindelijk gekozen traject af te stemmen met de accountant. Die zal immers ook de werkzaamheden bij de verschillende gemeenten goed moeten inplannen.

Hierbij moet wel worden bedacht dat:

- Artikel 197 van de gemeentewet regelt dat de jaarrekening met controleverklaring en accountantsrapport twee weken voor de behandeling in de raad voor een ieder ter inzage moeten zijn.
- Het niet voor 15 juli zenden naar GS van de jaarrekening met controleverklaring en accountantsrapport kan leiden tot financiële sancties zoals het opschorten van gemeentefondsbetalingen en kortingen op het budget Buig van het volgende begrotingsjaar.

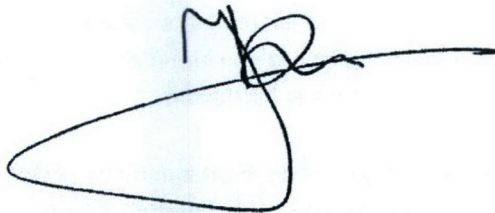
*Tot slot*

De verantwoording en de controle van het sociale domein is over 2015 geen sinecure. In onze decemberbrief gaven wij het advies om het inregelen van de beheersorganisatie voor 2016 en 2017 voorop te zetten en de administratieve lasten en eventuele extra controlekosten voor 2015 zoveel mogelijk te beperken. Dit neemt niet weg dat met partijen als zorgaanbieders en de SVB wel moet worden afgerekend, wat voor gemeenten nog een aanzienlijke inspanning vraagt.

De VNG zal met de gemeenten samen de situatie nauwgezet blijven volgen en daar waar nodig aanvullende handreikingen en informatie verstrekken middels een nieuwe ledenbrief.

Hoogachtend,

Vereniging van Nederlandse Gemeenten

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized loop followed by a horizontal line extending to the right.

J. Kriens  
Voorzitter directieraad

Deze ledenbrief staat ook op [www.vng.nl](http://www.vng.nl) onder brieven.



Vereniging van  
Nederlandse Gemeenten

**Brief aan de leden  
T.a.v. het college en de raad**

informatiecentrum tel.  
(070) 373 8393

uw kenmerk

bijlage(n)

betreft  
Accountantscontrole sociaal  
domein

ons kenmerk  
ECFE/U201502166  
Lbr. 15/102

datum  
21 december 2015

**Samenvatting**

De verwachting is dat door accountants bij de gemeentelijke jaarrekeningen over 2015 veel niet goedkeurende accountantsverklaringen worden afgegeven. De oorzaken hiervan zijn fouten en onzekerheden in het Sociale Domein die voor een groot deel vanuit de keten bij de gemeenten neerslaan en deels ook uit de eigen contractuele relatie met zorgaanbieders kunnen voortkomen.

De afgelopen periode hebben wij met het Rijk, de accountantssector en de zorgaanbieders over deze situatie gesproken. Uiteindelijk heeft het Rijk er toch voor gekozen de accountantscontrole op een reguliere wijze te laten plaats vinden. In aanvulling hierop adviseert de VNG aan gemeenten het inregelen van de beheersorganisatie ten bate van de controle 2016 en 2017 voorop te zetten en de administratieve lasten voor 2015 zoveel mogelijk te beperken, inclusief eventuele extra accountscontrolekosten ten behoeve van de jaarrekening van 2015.

In deze brief wordt een schets op hoofdlijnen gegeven van wat dit alles voor gemeenten betekent. In het nieuwe jaar zal de VNG met het Rijk, accountants en zorgaanbieders doorspreken om tot een verdere concretisering te komen. Hiertoe zullen ook regionale bijeenkomsten worden georganiseerd.

Over relevante ontwikkelingen zult u door de VNG, onder meer via onze website, op de hoogte worden gehouden.



Vereniging van  
Nederlandse Gemeenten

## Aan de leden

informatiecentrum tel.  
(070) 373 8393

uw kenmerk

bijlage(n)

betreft  
Accountantscontrole sociaal  
domein

ons kenmerk  
ECFE/U201502166  
Lbr. 15/102

datum  
21 december 2015

Geacht college en gemeenteraad,

De verwachting is dat door accountants bij de gemeentelijke jaarrekeningen over 2015 veel niet goedkeurende accountantsverklaringen worden afgegeven. De oorzaken hiervan zijn fouten en onzekerheden in het Sociale Domein die voor een groot deel vanuit de keten bij de gemeenten neerslaan en deels ook uit de eigen contractuele relatie met zorgaanbieders kunnen voortkomen.

### *Continuïteit van zorg voorop*

De situatie is dat het Rijk, gemeenten en ook zorgaanbieders en de Sociale Verzekeringsbank (SVB) in 2015 de continuïteit van de zorg voorop hebben gezet. Hoewel niet alles in 2015 perfect is gegaan, is er wel alles aan gedaan om deze transitie zo goed mogelijk te laten verlopen. Dat een en ander naar alle waarschijnlijk zal resulteren in een beeld van veel niet goedkeurende verklaringen is voor gemeenten dan ook wrang.

Hier komt bij dat de oorzaken van de onzekerheden en onduidelijkheden waar gemeente mee worden geconfronteerd voor een groot deel buiten de macht van gemeenten liggen. Vanwege de systematiek werken ze echter door in het accountantsoordeel bij de gemeenterekening.

### *Verkenningen*

De afgelopen periode hebben wij met het Rijk, de accountantssector en de zorgaanbieders over deze situatie gesproken. Tijdens deze verkenningen is door de VNG aan het Rijk voorgesteld om de regelgeving over de accountantscontrole aan te passen en deze controle in 2015 beter af te stemmen op dit buitengewone jaar van transformatie, waarin niet alleen een transformatie van het sociale domein moet plaats vinden maar ook van de administratie organisatie en verantwoording. Om de daadwerkelijke gemeentelijke inspanningen zichtbaar te maken, is onder meer aan het Rijk een groeipad van drie jaar voorgesteld. Ook andere oplossingen zijn verkend.



### *Een reguliere controle*

Uiteindelijk heeft het Rijk er toch voor gekozen de accountantscontrole op een reguliere wijze te laten plaatsvinden. Aanpassing van regelgeving acht het Rijk principieel onjuist en ook disproportioneel in verband met de transparantie naar de raad en met de verschillende uitgangsposities van gemeenten. Het Rijk heeft in de gesprekken meermaals ook aangegeven:

- zich ervan bewust te zijn dat een transitie als deze nu eenmaal tijd vergt;
- dat de oorzaken van substantiële fouten en onzekerheden deels buiten de gemeentelijke invloedssfeer liggen;
- zorgcontinuïteit in 2015 prevaleert;
- we vooral onze energie moeten inzetten op getrouwheid en dat rechtmatigheid in een fase van transitie niet de eerste prioriteit heeft. Wanneer een gemeente in het kader van de controle besluit om voor 2015 niet meer te investeren in het aantonen van de rechtmatigheid van de bestedingen, is dat een te respecteren keuze.

Met het Rijk is afgesproken dat deze punten nadrukkelijk in de communicatie worden meegenomen.

### *Energie richten op 2016 en 2017*

In aanvulling hierop adviseert de VNG aan gemeenten het inregelen van de beheersorganisatie ten bate van de controle 2016 en 2017 voorop te zetten en de administratieve lasten voor 2015 zoveel mogelijk te beperken, inclusief eventuele extra accountscontrolekosten ten behoeve van de jaarrekening van 2015. We adviseren gemeenteraden, lokale auditcommissies en colleges in overleg te gaan en deze stand van zaken met elkaar te delen en de verwachtingen over de controle 2015 op elkaar af te stemmen. Vervolgens kan dan het gesprek met de accountant worden gevoerd om tot een zo praktisch mogelijke inrichting van de controle 2015 te komen, binnen het kader van de regelgeving waarmee de accountant te maken heeft.

Met dit als uitgangspunt komt de vraag op: Wat betekent dit nu voor mijn gemeente?

Onderstaand gaan we hier op hoofdlijnen op in aan de hand van het afrekenen van de PGB-gelden en de zorg in natura.

### *PGB-gelden*

De SVB gebruikt de komende tijd om meer zicht op de omvang van de geconstateerde fouten en onzekerheden bij de trekkingsrechten van de PGB's te krijgen. Deze fouten en onzekerheden zullen doorwerken naar de financiële rechtmatigheid van de gemeenterekening.

De SVB is gevraagd om uiterlijk 1 april met een verantwoording naar de gemeenten te komen. Zij heeft echter aangegeven, vanwege doorlooptijden van declaraties van budgethouders en verwerking naar partijen als de belastingdienst en het CAK, pas per juni 2016 tot een definitieve afrekening te kunnen komen. Samen met Rijk en accountants zal nu moeten worden gewerkt aan een instructie hoe in een eerder stadium een voorlopige afrekening kan plaatsvinden. Iedere gemeente zal de SVB t.z.t. moeten laten weten of zij akkoord gaat met de uiteindelijke afrekening. De fouten en onzekerheden vormen dan mogelijk een knelpunt. Met het ministerie van VWS zal nader overleg volgen om hier een oplossing voor te vinden.

#### *Zorg in natura*

Een zelfde verhaal geldt voor de aanbieders in de zorg. Ook zij zullen in 2016 met hun afrekeningen komen waarbij vragen kunnen ontstaan. Zorgaanbieders worden momenteel door hun brancheverenigingen geïnformeerd over deze afrekeningen.

Veel aanbieders hebben aangegeven zich niet te kunnen verantwoorden conform de eerder met de gemeente overeengekomen contractvoorwaarden. Zij vragen de gemeenten om zich voor 2015 te mogen verantwoorden volgens een protocol met een algemene set aan verantwoordingseisen en controles. De VNG ondersteunt dit protocol, het is een passend arrangement op weg naar het nader inregelen van de transitie van het Sociale Domein. Zo houden we de administratieve lasten voor zowel de zorgaanbieders als de gemeenten binnen de perken. Dit alles onder de voorwaarde dat aanbieders zich op tijd zullen verantwoorden. Het neemt niet weg dat in sommige gevallen gemeenten/ regio's met hun aanbieders overeenstemming hebben over het wel verantwoorden conform de contractvoorwaarden of over een ander wijze van afwikkeling. Dan ligt het in de rede om deze andere afspraak te laten prevaleren.

De VNG is geen voorstander van aanpassingen van gemeentelijke verordeningen specifiek voor de accountantscontrole 2015. Beter is het nu om de door het Rijk gekozen lijn te volgen en zich te richten op een langer termijn perspectief. Gemeenten nemen dan ook hier een eventueel niet goedkeurend oordeel voor wat betreft de financiële rechtmatigheid voor lief.

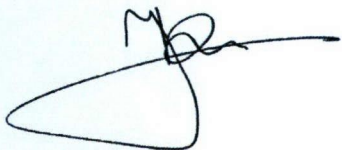
#### *Tot slot*

Tot zover de tussenstand van dit moment. In het nieuwe jaar zal de VNG met het Rijk, accountants en zorgaanbieders doorspreken om tot een verdere concretisering van bovenstaande te komen. Hiertoe zullen ook regionale bijeenkomsten worden georganiseerd. Over relevante ontwikkelingen zult u door de VNG, onder meer via onze website, op de hoogte worden gehouden.

De gesprekken vanuit de VNG zijn gevoerd in nauwe samenwerking tussen het bureau van de VNG en gemeentelijke vertegenwoordigers zowel vanuit de gemeentelijke financiën als het sociale domein. Graag zeggen we iedereen dank die hiervoor tijd vrij heeft willen maken.

Hoogachtend,

Vereniging van Nederlandse Gemeenten

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized loop followed by a horizontal line extending to the right.

J. Kriens  
Voorzitter directieraad

Deze ledenbrief staat ook op [www.vng.nl](http://www.vng.nl) onder brieven.

## Handreiking voor de verantwoording van de PGB's 2015 in de jaarrekening van gemeenten

8 februari 2016

### Inleiding

De verwachting is dat gemeenten met problemen worden geconfronteerd bij het bepalen welke lasten en nog te verrekenen bedragen in de gemeentejaarrekening 2015 moeten worden verwerkt ten aanzien van de PGB-trekkingsrechten. Deze problemen hangen samen met enerzijds het (late) tijdstip waarop de verantwoording en de uitkomsten van de accountantscontrole daarop door de SVB – waarvan de gemeenten gebruik moeten maken - beschikbaar zullen zijn en anderzijds met de verwachting dat de controleverklaring van de SVB accountant niet goedkeurend zal zijn.

Deze handreiking heeft als doel deze problematiek en de daarbij te doorlopen stappen voor zowel de afstemming gemeente/SVB, het opstellen van de jaarrekening van de gemeenten als de accountantscontrole van de gemeentelijke jaarrekening zoveel als mogelijk hanteerbaar te maken. Deze handreiking is tot stand gekomen met inbreng van de VNG, de NBA, de SVB, commissie BBV en de ministeries VWS en BZK, en bevat een suggestie met betrekking tot het te doorlopen jaarrekeningproces. Uiteindelijk maakt de gemeente hierin haar eigen afwegingen (zie ook de opmerkingen tot slot).

### Achtergrond

De SVB heeft in afwijking op het controleprotocol aangegeven op 1 april 2016 te komen met de controleverklaringen behorend bij de verantwoording van de door de SVB betaalde PGB-bestedingen, op wetniveau (Wlz, WMO, Jeugdwet), voor de periode 1-1-2015 t/m 31-12-2015 (op kasbasis). In een bijlage bij de verantwoording op wetniveau worden realisatiecijfers op gemeenteniveau weergegeven.

De Audit Dienst van de SVB verwacht, op basis van de bevindingen tot op heden en de verwachte mate van herstel, dat de SVB accountant geen goedkeurende controleverklaringen kan afgeven bij de verantwoordingen 2015 met betrekking tot de door de SVB betaalde PGB bestedingen (bij de Wlz, Wmo en Jeugdwet) vanwege een te hoog percentage fouten en onzekerheden bij zowel de rechtmatigheid als getrouwheid van de door de SVB betaalde PGB bestedingen. In de verantwoording zal de SVB deze fouten en onzekerheden zo specifiek mogelijk toelichten en aangeven welke rechtmatigheidsfouten vermijdbaar/onvermijdbaar zijn. Daarnaast ontbreekt momenteel voldoende assurance bij de in de SVB systemen vastgelegde budgetten en voorschotten. Ook zal er geen Standaard 3402 NV COS assurance rapportage opgesteld kunnen worden.

Deze feiten leiden enerzijds tot activiteiten aan de zijde van de gemeenten en de SVB, en anderzijds tot de behoefte om gemeenten en hun accountants inzicht te geven hoe hiermee omgegaan moet worden bij het opstellen van de jaarrekening 2015 en de controle daar op.

Overwegende dat:

- a) de gemeente mede ter bepaling van de PGB posten een eigen PGB basisregistratie heeft;
- b) de gemeente in de reguliere situatie moet kunnen steunen op (de verklaring van) de SVB teneinde zekerheid te krijgen over de PGB posten in de gemeentelijke jaarrekening;
- c) gemeenten in de regel reeds vanaf medio februari de (concept) jaarrekening opstellen en daarin posten willen opnemen die alleen bij uitzondering later nog wijzigen;
- d) als de benodigde informatie aanwezig is het college van B&W de gemeenten de opgemaakte jaarrekening inclusief het verslag van bevindingen en idealiter gelijk ook al de controleverklaring van de accountant vanaf medio april aan de gemeenteraad aanbieden;
- e) de gemeentewet regelt dat het college de jaarstukken, vergezeld van accountantsverklaring en verslag van bevindingen binnen twee weken na vaststelling, maar in ieder geval vóór 15 juli van het jaar volgend op het begrotingsjaar, aan gedeputeerde staten zendt;
  
- f) het jaar 2015 een bijzonder jaar was waarover de SVB zal afwijken van het reguliere controleprotocol (er zal geen Standaard 3402 NV COS assurance rapport bij het proces van door de SVB betaalde PGB-bestedingen afgegeven worden; dit heeft effecten op de waarde van de SVB rapportage voor en doorwerking in de jaarrekening van individuele gemeenten die geanalyseerd moeten worden. Tevens heeft de SVB confirmatie van voorschot- en budgetstanden van gemeenten nodig.);
- g) de Audit Dienst van de SVB verwacht fouten en onzekerheden te constateren in de door de SVB betaalde PGB bestedingen welke een goedkeurende verklaring van de SVB accountant bij de verantwoording van de SVB onmogelijk maken;
- h) de SVB naar verwachting op 1 april 2016 over deze fouten en onzekerheden zal rapporteren;
- i) daarnaast het structurele proces van het afsluiten van persoonsgebonden budgetten door de SVB vanwege declaratie- en correctietermijnen e.d. deze periode structureel ruim overschrijdt en 1 juli 2016 definitief tot afronding komt in afrekening met de gemeenten;
- j) vanuit dit proces van budgetafsluiting daarom ook na februari resp. na april 2016 mutaties in door de SVB betaalde PGB-bestedingen over 2015 kunnen plaatsvinden, welke hun weerslag kunnen hebben in de PGB posten in de gemeentelijke jaarrekening;
  
- k) de NBA voorschrijft dat de accountant, ingeval bij de gemeente sprake is van een materiële geldstroom voor wat betreft de PGB's, met het afgeven van de controleverklaring bij de gemeentelijke jaarrekening moet wachten op de gecertificeerde verantwoording van de SVB, inclusief het uitvoeren van een review op de door de Audit Dienst van de SVB verrichte werkzaamheden, en daardoor een spanning met de reguliere planning in het jaarrekeningtraject kan ontstaan. De NBA geeft aan dat hierbij ook rekening gehouden moet worden met mogelijke effecten van de afhandeling van andere processen zoals de natura-contracten;

ontstaat de behoefte aan een handreiking waarin stap voor stap wordt beschreven op welke wijze gemeenten zo gefundeerd mogelijk onderbouwde PGB posten voor Jeugd en WMO en bijbehorende balansposten kunnen opnemen, evenals een afweging kunnen maken om – zo dit voor de gemeentelijke jaarrekening en controleverklaring van materiële betekenis is en daarbij ook rekening

houdend met de materiële betekenis van andere (vertraagde) processen – zo nodig te kiezen voor het later aanbieden van de jaarrekening aan de gemeenteraad en/of het parallel laten lopen van bepaalde zaken.

#### Uitwerking stappenplan

De gemeente neemt in februari 2016 in de jaarrekening posten op m.b.t. de lasten PGB WMO en lasten PGB Jeugd, evenals de daarmee samenhangende balansposten. De hoogte van deze posten kan de gemeente vaststellen door het doorlopen van onderstaande stappen. Benadrukt wordt dat het van de omvang van de gemeente en het aantal budgethouders zal afhangen of het nodig, respectievelijk mogelijk is om alle stappen integraal voor het gehele bestand uit te voeren.

#### Stap 1: bepalen van de (maximale) soll positie van de PGB-lasten op basis van de verstrekte beschikkingen/budgetten (februari):

- a) Het is van belang dat de gemeente in het kader van de jaarrekening 2015 zorg draagt voor een betrouwbare basisregistratie van de verstrekte beschikkingen per wet (WMO, Jeugdzorg). Het totaal van de beschikkingen is in beginsel het maximale budget en daarmee de soll-positie voor de post PGB Lasten in de jaarrekening.
- b) De gemeente stemt haar eigen basisregistratie 2015 op BSN niveau per wet (WMO, Jeugdzorg) af met de registratie van de SVB. Specifiek wordt hierbij gekeken naar recht (juiste wet), hoogte en duur van de budgetten uit 2015. De SVB heeft hiertoe per 3 februari 2016 via de Portal een bestand beschikbaar gesteld met daarin opgenomen een overzicht per BSN, van de betreffende wet, het budget en begin- en einddatum. Dit bestand is een aanvulling op de al via de portal beschikbare informatie die reeds nu tweewekelijks via het portal beschikbaar wordt gesteld.
- c) De gemeente geeft bij voorkeur voor 20 februari 2016 aan de SVB aan welke budgetten wel en welke niet correct weergegeven zijn. De op 2 februari per email aan u verstuurd instructie van de SVB bevat de wijze waarop u dit kunt doen en wat de SVB voor u kan betekenen als u 20 februari niet mocht halen. Opgetreden verschillen kunnen diverse achtergronden hebben<sup>1</sup>, zie stap 4 voor de opvolging van de verschillen.

#### Stap 2: Afstemmen van de voorschotten (februari)

Zowel de financiële administratie van de gemeente als van de SVB zal een stand weergeven m.b.t. de door de gemeente verstrekte voorschotten aan de SVB.

- a) De SVB vraagt aan gemeenten een confirmatie van de door de gemeenten betaalde voorschotten. Daartoe is door de SVB op 1 februari per email een overzicht verstrekt van de verstrekte voorschotten tot en met 31 december 2015 (ontvangsten 2016 m.b.t. 2015 zijn hierin tevens meegenomen). Indien gemeenten een bedrag over hebben gemaakt onder vermelding van een betalingsomschrijving dan heeft de SVB deze ontvangst geregistreerd onder de juiste

---

<sup>1</sup> bijvoorbeeld nog niet alle correcties over 2015 zijn verwerkt, er komen in 2016 nog correcties op beschikkingen en budgetten uit 2015 binnen bij de SVB, of er reesteren ambtshalve budgetten die niet hersteld zijn.

wet. Wanneer de betaling niet voorzien was van een betalingsomschrijving dan heeft de SVB de betaling geregistreerd op een algemene rekening.

- b) Gevraagd wordt om uiterlijk 20 februari per mail door een daartoe bevoegde functionaris te bevestigen welke voorschotten wel en niet correct weergegeven zijn, zodat beide administraties met elkaar worden afgestemd en een goede basis geven voor de afrekening over 2015. Zie stap 4 voor de wijze waarop verschillen afgehandeld worden.

### Stap 3 Informatie inwinnen over de bestedingen(februari-maart)

- a) De gemeente kan via de Portal WMO informatie verzamelen over de betalingen die door de SVB ten laste van de budgetten zijn gedaan. De portal geeft op BSN niveau het actuele bestedingsniveau weer, op kasbasis. De SVB onderzoekt momenteel in samenwerking met enkele gemeenten of de SVB informatie over door de SVB betaalde PGB-bestedingen in een bestand aan gemeenten kan verstrekken om dit proces van informatie verzamelen te faciliteren. Naar verwachting is medio februari duidelijk of dit lukt, de SVB zal u daarover informeren.
- b) Aangezien de gemeenten verantwoordelijk op basis van baten/lasten is een extra bewerkingsslag nodig. In dit stadium zijn de bestedingen 2015 nog in beweging, budgethouders hebben wettelijk tot 10 weken na 1 januari de tijd om declaraties over 2015 in te dienen als deze nog moeten meelopen in de budgetafsluiting 2015, waarna de SVB maximaal 4 weken verwerkingstijd heeft<sup>2</sup>. Hoewel in de praktijk veel declaraties sneller binnenkomen en verwerkt zullen worden, zal het bestedingsniveau na februari dus nog kunnen wijzigen. SVB levert daarom aanvullende informatie over de bedragen die na 31 december 2015 tot een mutatie op kasbasis leiden, maar die als PGB besteding 2015 (en dus een last 2015) worden aangemerkt. Hiertoe stelt de SVB begin februari aan gemeenten de uitkomsten van een schattingsmodule beschikbaar die een schatting (forecast) inhouden van de totale bestedingen in 2015. Informatie over door de SVB betaalde PGB bestedingen die na dit moment komt, treedt weer in de plaats van deze schatting.

### Stap 4 Evaluatie van geconstateerde verschillen voor (de administratie van de jaarrekening<sup>3</sup>) (februari-maart)

- a) Alle hiervoor vermelde stappen kunnen verschillen te zien geven tussen de gemeente en de SVB. Het is uiteraard van groot belang deze verschillen zo spoedig mogelijk (indien materieel binnen de jaarrekeningtermijnen) uit te wisselen en op te lossen, zodat noodzakelijke correcties kunnen worden verwerkt en beide administraties op elkaar aansluiten.
- b) De gemeente bepaalt voor zichzelf de impact van (resterende) verschillen van de stappen 1,2 en 3 op de gemeentelijke jaarrekening. Zijn de verschillen niet van materiële invloed, dan

<sup>2</sup> Hoewel de budgetafsluiting dus later in het jaar plaats vindt (31 mei 2016), geeft de SVB al wel op 1 april een controleverklaring bij de verantwoording m.b.t. de door de SVB betaalde PGB bestedingen over de periode 1-1-15 t/m 31-12-15 (op kasbasis).

<sup>3</sup> In de administratie moet het uiteindelijk op de cent nauwkeurig verwerkt worden (kan ook na afronden jaarrekening). Voor de jaarrekening kunnen bepaalde verschillen (als niet te materieel) blijven bestaan.

blijft de impact beperkt tot het (uiteindelijk) correct verwerken in de administratie en kan de gemeente ervoor kiezen de aldus bepaalde PGB-lasten en te verrekenen bedragen in de jaarrekening te verwerken en correcties in de volgende verslaggevingperiode op te nemen. Zijn de verschillen naar mening van de gemeente wel van materiële invloed op de gemeentelijke jaarrekening, dan kan er een effect op de verantwoording optreden en is een overweging voor de gemeente voor het uitstellen van het jaarrekeningentraject aan de orde om een en ander verder uit te zoeken, mede in relatie tot de SVB verantwoording en bijbehorende verklaring van 1 april. Zoals gebruikelijk in dergelijke situaties neemt het college vervolgens bij het verder opmaken van de jaarrekening hierover een standpunt in en verwerkt dat in de jaarrekening.

- c) Het is mogelijk dat de gemeente constateert dat er meer uitgegeven is door de SVB dan op basis van de beschikking verwacht kan worden (bijvoorbeeld omdat er een ambtshalve budget actief is geweest). Op basis van het bestuurlijk besluit Terugvorderen moet er van uit gegaan worden dat deze betalingen in de meeste gevallen niet teruggevorderd worden van de budgethouder. Op dit moment is nog niet duidelijk wat de omvang van deze overschrijdingen zal zijn en op welke wijze deze zal worden bekostigd. Hierover is nadere besluitvorming nodig. De SVB zal deze hogere bestedingen wel ten laste van de gemeente verrekenen en rapporteren, de betrokken gemeente zal een dergelijke post in eerste instantie niet als PGB-last in de jaarrekening verwerken, maar opnemen als overlopend actief of vordering. Het is aan de gemeente bij de opmaak van de jaarrekening een standpunt in te nemen over de inbaarheid van deze vordering, mede aan de hand van de voortgang van het bestuurlijk overleg over de bekostiging van deze post. Dit kan er toe leiden dat de gemeente - uit hoofde van het voorzichtigheidsprincipe - in haar jaarrekening een voorziening zal opnemen voor (een deel van) deze vordering.

In stap 1 tot en met 4 is aangegeven wat van de gemeente maximaal kan doen om tot een adequate verantwoording van de PGB-lasten en daarmee samenhangende verrekeningen in de gemeentelijke jaarrekening 2015 te komen.

Een controle op de getrouwheid en de rechtmatigheid van de door de SVB betaalde PGB-bestedingen kan – behoudens een enkele uitzonderingssituatie zoals een gemeente met een gering aantal budgethouders, waarvan de gemeente zelf de bestedingen en de verleende zorg heeft kunnen vaststellen - niet door gemeenten worden uitgevoerd, maar is een aangelegenheid van de SVB en haar Audit Dienst<sup>4</sup>. Gemeenten zijn daarmee afhankelijk van de afrekening/verantwoording die door de SVB wordt opgesteld en de controlebevindingen van de Audit Dienst van de SVB voor de onderbouwing van eigen posten in de jaarrekening. Zoals in de inleiding is aangegeven, zal deze informatie voor gemeenten naar verwachting pas beschikbaar komen op 1 april 2016. Ook hiervoor geldt dat de impact van de bevindingen die de Audit Dienst van de SVB zal rapporteren, per gemeente moet worden afgewogen. In het geval dit naar verwachting voor het complete beeld van de gemeentelijke jaarrekening geen materiële invloed zal hebben, dan kan de gemeente ervoor kiezen deze bevindingen niet af te wachten en de jaarrekening op het reguliere moment op te stellen

---

<sup>4</sup> Zie daarvoor ook deel 1 e.v. in de Controleprotocollen TR-PGB JW 1.0 en WMO 1.0, en paragraaf 3.8 in de Kadernota Rechtmatigheid van de BBV



en aan de raad aan te bieden. Het is daarbij wel van groot belang een adequate analyse van deze inschatting te maken en vast te leggen, zodat de accountant van de gemeente dit kan toetsen en in zijn oordeel betrekken<sup>5</sup>.

#### Stap 5: Bijstellen n.a.v. de controleverklaring van de SVB (1 april 2016)

- a) De SVB accountant geeft naar verwachting op 1 april 2016 de controleverklaring over de door de SVB betaalde PGB-bestedingen 2015 af. In de toelichting op de verklaring zullen de bevindingen m.b.t. fouten en onzekerheden op wetniveau toegelicht worden, onderverdeeld naar rechtmatigheid en getrouwheid, en 'vermijdbaarheid'. De rapportage zal informatie bevatten welke ondersteunend werkt in het duiden van de impact van de bevindingen op de gemeente. Met 'vermijdbaarheid' wordt de mate bedoeld waarin de fouten en onzekerheden een onvermijdbaar gevolg zijn van ingezette terugvalsscenario's om PGB betalingen te kunnen waarborgen. De belangrijkste elementen van terugvalsscenario's zijn: het instellen van ambtshalve budgetten en zorgovereenkomsten, verminderde declaratiecontroles en spoedbetalingen. Daarnaast hebben deze scenario's tot gevolgfouten geleid zoals combi-contract problematiek en registratie van zorgovereenkomsten onder de verkeerde wet.

De controle en bevindingen van de Audit Dienst van de SVB worden conform de bepalingen in de Standaarden NV COS per accountantskantoor gereviewd namens de gemeentelijke accountants. (zie ook het controleprotocol en de NBA-handreiking 1122). De review is erop gericht om de accountant van de gemeente in staat stellen inzicht te krijgen in de aard, reikwijdte, toereikendheid van de door de Audit Dienst SVB verrichte werkzaamheden in het kader van de controle van de jaarrekening en de bevindingen, verrichte fouten- en onzekerheden evaluatie naar aanleiding daarvan om zo vast te stellen in hoeverre de accountant gebruik kan maken van de door de Audit Dienst van de SVB verrichte werkzaamheden, het oordeel en de bevindingen naar aanleiding daarvan. De accountant van de gemeente zal vervolgens op basis hiervan vaststellen in hoeverre sprake is van de doorwerking van fouten- en onzekerheden naar de gemeentelijke jaarrekening en deze met de gemeente bespreken.

- b) Tegelijkertijd wordt ook van u als gemeente gevraagd de impact van de controleverklaring van de SVB accountant te bepalen op uw posten in de jaarrekening. Het huidige beeld is dat de controleverklaring niet goedkeurend zal zijn, maar dat de bijgeleverde rapportage nader inzicht zal geven in de omvang van de achterliggende problematiek en waar mogelijk relevantie voor uw gemeente, wellicht in combinatie met het resultaat van eventuele eigen interne controles.

#### Stap 6: Afronden van de jaarrekening en oordeelsvorming accountant (april 2016)

- a) Op basis van voorgaande stappen kunnen de post PGB Lasten en balansposten vastgesteld (of eventueel zo goed mogelijk geschat) worden. Daarnaast zal in de regel sprake zijn van nog te verrekenen bedragen tussen de SVB en de

---

<sup>5</sup> Zie ook paragraaf 3.2.2. Kadernota Rechtmatigheid BBV over legitieme afwezigheid afrekeningen.

gemeente, zijnde het verschil tussen de voorschotverlening en de daadwerkelijke betaalde bestedingen. Voorts kan sprake zijn van verschillen vanwege de ambtshalve verhogingen e.d. Voor de verwerking van deze post zie hetgeen onder stap 4 punt c is aangegeven. Ook kan er gewacht worden tot er voldoende (controle)informatie is om een redelijke schatting te kunnen maken.

- b) De accountant rondt de controle af en brengt zijn controleverklaring en het verslag van bevindingen bij de gemeentelijke jaarrekening uit (e.e.a. zal ook afhankelijk zijn van de voortgang in de afhandeling van de contracten/afrekening van de zorg in natura).
- c) Aanbieding van de jaarrekening aan de raad.

Het proces van budget- en jaarafsluiting bij de SVB loopt nog door tot juli 2016. Dit geldt ook voor de besluitvorming over de onrechtmatige betalingen (stap 4c). Deze trajecten strekken zich voorbij de wettelijke termijn waarbinnen gemeenten hun jaarrekening moeten opmaken, vaststellen en aanbieden aan GS van de provincie. Eventuele nagekomen correcties kunnen in het volgende verslagjaar worden verwerkt<sup>6</sup>.

#### Gevolgen voor de controleverklaring bij de gemeentelijke jaarrekening

Bij vele gemeenten zal de logische vraag heersen wat bovenstaande problematiek en stappen betekenen voor de (strekking van de) controleverklaring van de accountant op de gemeentelijke jaarrekening. Die vraag is in dit stadium helaas nog niet te beantwoorden. Daarvoor is het eerst nodig om de strekking van de controleverklaring van de SVB accountant te kennen, evenals de aard en omvang van de fouten en onzekerheden, zowel voor getrouwheid als rechtmatigheid. Daarnaast zullen zowel de accountant als de gemeente kennis nemen van de toelichting in de rapportage van de SVB (de verklaring zal weliswaar op wettelijk niveau afgegeven worden, de bijgevoegde rapportage zal kengetallen per gemeente over budgetten en door de SVB betaalde PGB bestedingen bevatten welke nader inzicht kunnen verschaffen). E.e.a. zal gebruikt worden ter beoordeling van mogelijke effecten van de geconstateerde fouten en onzekerheden voor de jaarrekening van de gemeente. De gemeente kan deze onzekerheid in de jaarrekening verantwoorden en nader toelichten. In het kader van de getrouwheid en de rechtmatige totstandkoming van de PGB lasten kan de uiteindelijke strekking van de controleverklaring van de SVB accountant bij de PGB verantwoording, de geconstateerde fouten en onzekerheden, het ontbreken van Standaard 3402 NV COS assurance rapport bij het proces van door SVB betaalde PGB bestedingen, eventueel gereduceerd door de door de gemeente zelf verrichte interne beheersmaatregelen, er toe leiden dat de accountant onvoldoende of ontoereikende controle informatie ter beschikking heeft over (een deel van) deze post. De fouten en onzekerheden zullen dan door de accountant worden meegenomen in de fouten

---

<sup>6</sup> Mocht het in een zeer uitzonderlijk geval toch leiden tot een aantasting van het beeld van de gemeentelijke jaarrekening, dan is het ter beoordeling door de betrokken gemeente en haar accountant om zoals geregeld te bepalen of de jaarrekening opnieuw zou moeten worden opgesteld.

en/of onzekerheden evaluatie. Hierover komt de NBA in maart met een nadere uiting inzake het Sociaal Domein. De wijze waarop dit zal plaatsvinden, zal door de lokale accountant, mede op basis van de NBA uiting, worden toegelicht na het beschikbaar komen van de controleverklaring van de SVB.

Wat wel reeds nu duidelijk is, is dat de in stap 1 t/m 4 genoemde activiteiten noodzakelijk zijn voor een gefundeerde fouten- en onzekerheidsevaluatie aan de kant van de SVB, en aan de kant van de gemeente daar sterk aan kunnen bijdragen.

Tevens werkt de SVB door aan het ontwikkelen van additionele informatie die de gemeente en haar accountant zal ondersteunen bij het waarderen van de PGB posten in de jaarrekening. De NBA werkt aan het verder inzichtelijk maken van de situaties waar de accountant van de gemeente zich voor gesteld kan zien met betrekking de gevolgen voor de controleverklaring bij de gemeentelijke jaarrekening, en zal daar haar leden over informeren. U zult over deze verdere werkzaamheden telkens goed geïnformeerd worden.

#### Tot slot

Gemeenten worden geconfronteerd met een PGB verantwoordingsproces over 2015 wat anders verloopt dan voorzien. Mede daardoor staat het jaarrekeningtraject onder druk. Deze handreiking is tot stand gekomen met inbreng van de VNG, de NBA, de SVB, commissie BBV en de ministeries VWS en BZK, en heeft tot doel u te helpen bij het omgaan met deze afwijkende situatie. Daarbij is zo goed mogelijk rekening gehouden met de bestaande verantwoordingsprocessen binnen de gemeente, maar is ook vastgesteld dat de extra activiteiten m.b.t. het afstemmen van budgetten en voorschotten nodig zijn om tot verantwoording te komen, en het feit dat de controleverklaring van de SVB later komt dan voorzien grote invloed heeft.

Uiteindelijk is het aan u als gemeente om te beslissen:

- op welke punten u noodgedwongen uw jaarrekeningproces aanpast aan de beschreven stappen (rekening houdend met ook andere processen),
- of dat u de beschreven stappen aanpast aan uw proces. Een concrete suggestie is om begin april de jaarrekening zoals gebruikelijk in het besluitvormingsproces te brengen, en tegelijkertijd nog ruimte te laten om de PGB post(en) op basis van nadere inzichten tijdens het besluitvormingsproces aan te passen.

Hopelijk heeft dit stappenplan u tenminste het inzicht gegeven om daarin een gefundeerde keuze te maken.

## Schematische weergave van de stappen

Stappenplan opstellen PGB posten in de jaarrekening		jan-2016	feb-2016	mrt-2016	apr-2016	mei-2016	jun-2016	jul-2016
<b>1</b>	<b>Bepalen van de Soll positie PGB lasten</b>							
	Bepalen maximale soll positie op basis van basisregistratie gemeente							
	SVB mailt instructie en stelt bestanden beschikbaar met budgetinformatie		2+ 3 feb					
	Vergelijken en terugkoppelen verschillen soll positie en budgetten SVB		20-feb					
<b>2</b>	<b>Afstemmen van de voorschotten</b>							
	SVB mailt overzicht met door gemeente verstrekte voorschotten		1-feb					
	Vergelijken en terugkoppelen verschillen in voorschotten gemeente en SVB		20-feb					
<b>3</b>	<b>Informatie inwinnen over de bestedingen</b>							
	SVB verstrekt overzicht van bestedingen (onder voorbehoud)		medio feb					
	Verzamelen van informatie bestedingen (SVB overzicht en Portal SVB)							
	Extra bewerking obv forecastinformatie SVB							
<b>4</b>	<b>Evaluatie van geconstateerde verschillen</b>							
	Uitwisselen en waar mogelijk wegnemen van verschillen uit stap 1-3							
	Bepalen impact resterende verschillen op de jaarrekening							
	Optioneel: overgangspost / post nog te vorderen							
<b>5</b>	<b>Bijstellen n.a.v. de controleverklaring van de SVB</b>							
	beschikbaar komen controleverklaring SVB				1-apr			
	review accountantskantoren & gemeente							
<b>6</b>	<b>Afronden van de jaarrekening en oordeelsvorming accountant</b>							
	Vaststellen posten PGB							
	Afronding controle & verklaring gemeentelijke accountant							
	Aanbieding van de jaarrekening aan de raad							
	<b>Externe mijlpalen</b>							
	Controleverklaring SVB				1-apr			
	Budget- en jaarafsluiting SVB							
	Bestuurlijke besluitvorming onrechtmatige betalingen							

# Handreiking

## **Toelichting finale afrekening bij natura contracten Wmo en Jeugd 2015**

Versie: 0.99

*Noot: definitieve versie wordt gepubliceerd na beschikbaar komen van brieven van VNG en NBA*

Datum: 17 februari 2016

Dit is een uitgave van het gezamenlijke programma Informatievoorziening Sociaal Domein voor gemeenten en zorgaanbieders ([www.i-sociaaldomein.nl](http://www.i-sociaaldomein.nl)), in afstemming met de NBA. Het bevat een uitwerking van de bestuurlijke afspraken van medio december tussen het Rijk, VNG, NBA en zorgbranches zoals toegelicht in de VNG-ledenbrief van 21 december 2015.

Deze uitgave is toegelicht en besproken in regiobijeenkomsten met aanbieders en gemeenten en via [vng.nl/isd](http://vng.nl/isd) op internet na te kijken.

Scope van deze handreiking is de zorg in natura gecontracteerd over 2015 door gemeenten met aanbieders. Over de PGB is een separate [handreiking](#) verschenen.

Wij danken alle betrokkenen die een bijdrage aan deze publicatie hebben geleverd.

# INHOUD

1. Samenvatting.....	3
2. Inleiding .....	5
2.1 Achtergrond van de problematiek en de gezamenlijke uitdaging.....	5
2.2 Afwegingskader voor financiële afrekening 2015.....	5
2.3 Referenties.....	7
2.4 Opbouw van deze handreiking .....	7
3. Afwickelen van 2015.....	8
3.1 Contractueel afgesproken proces.....	8
3.2 afrekening met landelijk iZA-controleprotocol .....	10
3.3 Afrekening met relevante andere beschikbare informatie.....	11
4. Blik naar de toekomst.....	13
Bijlage .....	14

# 1. SAMENVATTING

Het transitiejaar 2015 voor de Wmo en Jeugdwet is een bijzonder jaar wat betreft de financiële verantwoording. Gemeenten en aanbieders hebben de focus gelegd op de continuïteit van zorg van o.a. overgangsccliënten. Daarbij zijn nieuwe contracten afgesloten, die veelal hoge eisen stellen aan wederzijdse administratieve processen, die in het transitiejaar nog niet volledig op de nieuwe situatie zijn afgestemd. Extra complicerend is bovendien dat de controles lastig zijn te realiseren binnen de tijdslijnen van het jaarrekeningproces. Dit leidt voor beide partijen tot fouten en onzekerheden in het afrekenproces voor het jaar 2015 wat weer mogelijk effect heeft op de strekking van de controleverklaring van de accountant bij de jaarrekening.

Bij aanbieders heeft een niet goedkeurende accountantsverklaring bij de jaarrekening direct invloed op de relatie met de bank, omdat de aanbieder mogelijk niet meer aan de leningsvoorwaarden voldoet. Bij de gemeente zijn de gevolgen met name politiek en bestuurlijk; een niet-goedkeurende controleverklaring zal uitgelegd kunnen en moeten worden aan de gemeenteraad. Voor de bedrijfsvoering en continuïteit in de P&C-cyclus is ook voor gemeenten zekerheid en dus een goedkeurend getrouwheidsoordeel belangrijk.

Het vraagt grote inspanning van gemeenten en aanbieders om fouten en onzekerheden in de jaarrekening te reduceren. Partijen zijn op zoek naar zekerheid en manieren om dit te doen tegen aanvaardbare inspanningen. Deze handreiking beschrijft de mogelijkheden van de financiële afrekening die enerzijds de gemeenten bepaalde zekerheid geeft en anderzijds rekening houdt met wat ook voor de zorgaanbieders over 2015 nog haalbaar is. In de praktijk heeft de gemeente hierbij een drietal opties om 2015 af te wikkelen:

- a. Het contractueel afgesproken proces conform het geldende contract, met een controleprotocol toegepast door de accountant van de aanbieder, aansluitend bij de voorwaarden in het contract.
- b. Een afhandeling over 2015 van de (aangepaste) afspraken met gebruikmaking van het landelijk iZA-controleprotocol met een controleverklaring op instellingsniveau, aangevuld met een overzicht van de zorgomzet per gemeente en/of eigen interne controlewerkzaamheden van aanbieder en gemeente;
- c. Een afrekening over 2015 met andere beschikbare gegevens als onderlegger.

Deze handreiking<sup>1</sup> bevat suggesties met betrekking tot het te doorlopen jaarrekeningproces vanuit een pragmatische benadering. Het is aan de gemeente op basis van haar eigen afwegingen en (na afstemming met eigen de gemeentelijke accountant) de keuze te maken uit de bovenstaande opties. Wel is van belang de keuze af te stemmen met aanbieders op wat haalbaar is. Bijvoorbeeld de beschikbaarheid van de accountant, voor het uitvoeren van de controle bij de aanbieder kan meewegen in de uiteindelijke keuze. De genoemde opties kunnen per contract gedifferentieerd worden toegepast; niet elke situatie is gelijk en de oplossing hoeft ook niet voor iedere aanbieder gelijk te zijn. De finale afrekening ook kan dienen als laatste afrondende stap in het verkrijgen van voldoende zekerheid.

Bij de varianten b. en c. met finale afrekening over 2015 wordt de financiële rechtmatigheid van de betalingen door gemeenten niet (volledig) gestaafd en wordt ook niet verder geïnvesteerd in het aantonen van de financiële rechtmatigheid van betalingen binnen jeugdhulp of Wmo voor het jaar 2015. De nadruk ligt bij deze opties op de getrouwheid. Deze wijze van afrekenen over 2015 is in overeenstemming met de bestuurlijke afstemming tussen rijk, VNG, brancheorganisatie en accountants, zoals verwoord in de VNG ledenbrief van 21 december 2015.

---

<sup>1</sup> Parallel aan deze publicatie is op de VNG-website ook een handreiking verschenen over de verantwoording van PGB's in de gemeentelijke jaarrekening <https://vng.nl/onderwerpenindex/sociaal-domein/persoonsgebonden-budget-pgb/nieuws/handreiking-verantwoording-pgbs-2015-in-jaarrekening>

Door (uiteindelijk) finaal af te rekenen en deze (geschatte) bedragen op te nemen in de jaarrekening kan de onzekerheid in de jaarrekening van zowel aanbieder als gemeente worden opgelost. Wanneer deze finale afrekening niet kan plaatsvinden kan in elk van de opties a. b. en c. onzekerheid blijven bestaan over een deel van de productieopgave van de aanbieder. Het onzekere deel kan bijvoorbeeld het gevolg zijn van overgangsrecht of nog resterende onduidelijkheid na toepassing van het woonplaatsbeginsel, initiële vulling of doorverwijzingen. Gemeenten nemen bij het opstellen van de jaarrekening voor deze onzekerheid een voorziening op. Aanbieders vormen hiervoor een reservering, beide met inachtneming van het voorzichtigheidsbeginsel. De hierbij gemaakte afweging, schattingen en eventuele onzekerheid wordt onderbouwd en in de toelichting van de jaarrekening opgenomen. Het eventueel nog niet afgerekende onzekere deel, de schattingen en de onderbouwing en controleerbaarheid daarvan zal door de accountant van de gemeente en van de aanbieder worden meegenomen in de evaluatie van de fouten en onzekerheden (jaarrekening/controle) t.b.v. de strekking van de controleverklaring.



## 2. INLEIDING

Deze handreiking beschrijft een mogelijkheid voor gemeenten en aanbieders voor de financiële afwikkeling van de contractuele afspraken voor zorg in natura Wmo en Jeugd in het transitiejaar 2015<sup>2</sup>. Deze mogelijkheid betreft een 'finale afrekening 2015', ook of juist wanneer geen of onvolledige controle heeft plaatsgevonden op de productieverantwoording van de aanbieder. Deze 'finale afrekening' houdt in dat beide partijen in een open dialoog (controle)informatie uitwisselen om de geleverde zorg en daaruit voortkomende zorgkosten over 2015 aannemelijk te maken. Als beide partijen het eens zijn over het met de geleverde zorg gemoeide bedrag komen zij tot een eindafrekening, ter vervanging van het oorspronkelijke contract, dat wordt opgenomen in de beide jaarrekeningen.

Het document neemt als startpunt de uitkomsten van bestuurlijk overleg van medio december 2015 en de bestaande correspondentie over dit thema. Door het Rijk wordt het transitiejaar 2015 gezien als een regulier controlejaar met een grote uitdaging rond de controle van de natura-contracten. Hiernaast roept het Rijk op om pragmatisch te handelen gelet op de administratieve lasten in de gehele controleketen. In de krappe tijd van het jaarrekeningproces 2015 is dit een gezamenlijke uitdaging van gemeenten en aanbieders. Deze inleiding schetst deze uitdaging en mogelijke oplossingen onder verwijzing naar afstemming over dit thema medio december tussen Rijk, VNG, brancheorganisaties van aanbieders en accountants.

### 2.1 ACHTERGROND VAN DE PROBLEMATIEK EN DE GEZAMENLIJKE UITDAGING

Kern van de problematiek bij de verantwoording van zorg in natura is dat zowel gemeenten als aanbieders in het transitiejaar de focus hebben gelegd op zorgcontinuïteit (o.a. van overgangsccliënten) en het feit dat de (oorspronkelijk) afgesloten contracten veelal hoge eisen stellen aan wederzijdse administratieve processen, die in het transitiejaar nog niet volledig op de nieuwe situatie zijn afgestemd. Dit leidt voor beide partijen tot fouten in en onzekerheid over het afrekenproces voor het jaar 2015 wat weer mogelijk effect heeft op de strekking van de controleverklaring van de accountant bij de jaarrekening. Bovendien zijn de controles lastig te realiseren binnen de huidige tijdslijnen van het jaarrekeningproces.

Deze onzekerheden cumuleren bij het opstellen van de jaarrekening bij gemeenten en aanbieders. Het is daarom een gezamenlijke uitdaging om:

- deze onzekerheden te reduceren zodat deze met aanvaardbare inspanningen vertaald kunnen worden naar de jaarrekening van zowel gemeenten als aanbieders;
- de dialoog aan te gaan en te komen tot een pragmatische aanpak met voor ieder haalbare termijnen, waarbij men zich bewust is van mogelijke effecten van bepaalde besluiten in de keten.

### 2.2 AFWEGINGSKADER VOOR FINANCIËLE AFREKENING 2015

Aanbieders en gemeenten zijn op dit moment druk bezig met dit thema, ieder vanuit de eigen verantwoordelijkheid. Zij maken daarbij gebruik van diverse varianten van controleprotocollen (lokaal, regionaal of landelijk) die de accountant kan toepassen op de productieverantwoording en de administratie van de aanbieders en/of zetten eigen interne controlewerkzaamheden in, gericht ook op de eigen cliëntenbasisregistratie.

---

<sup>2</sup> Parellel aan deze publicatie is op de VNG-website ook een handreiking verschenen over de verantwoording van PGB's<sup>2</sup> in de gemeentelijke jaarrekening <https://vng.nl/onderwerpenindex/sociaal-domein/persoonsgebonden-budget-pgb/nieuws/handreiking-verantwoording-pgbs-2015-in-jaarrekening>

In de praktijk heeft de gemeente hierbij een drietal opties:

- a. Het contractueel afgesproken proces; aanbieder levert een productieverantwoording gecontroleerd door de accountant van de aanbieder aan de hand van een controleprotocol passend bij de voorwaarden in het contract.
- b. Een afrekening over 2015 met gebruikmaking van het landelijk iZA-controleprotocol met een controleverklaring op instellingsniveau, aangevuld met een overzicht van de zorgomzet per gemeente;
- c. Een afrekening over 2015 met andere beschikbare gegevens als onderlegger

Deze keuze kan per contract gedifferentieerd worden toegepast en afgestemd op wat haalbaar is.

### **Haalbaarheid**

De haalbaarheid van de keuze wordt daarbij sterk beïnvloed door de omvang van de werkzaamheden in relatie tot de deadlines. De uiteindelijke deadlines worden bepaald door de wettelijk vastgelegde publicatiedata voor de jaarrekeningen. Gemeenten leggen verantwoording af aan de gemeenteraad en deze moet de jaarrekening vaststellen vóór 15 juli 2016. Aanbieders moeten op grond van de WTZi en Jeugdwet hun jaarrekening en jaardocument uiterlijk 1 juni 2016 indienen bij VWS en via hun jaarrekening en jaardocument verantwoording afleggen aan diverse stakeholders.

Binnen deze deadlines moeten de werkzaamheden worden afgerond. Daarbij lijkt variant a. een productieverantwoording van aanbieders op basis van het (oorspronkelijke) contract en voorzien van een controleverklaring per gemeente in de praktijk veelal niet haalbaar te zijn, mede door capaciteitsgebrek bij accountants.

Bij het naderen van de deadlines kan dan ook gekozen worden voor een lichtere vorm (b. of c.). Een 'finale afrekening' kan ook een sluitstuk zijn van een controleproces die reeds gestart is met een lokaal of regionaal controleprotocol.

Speciale aandacht wordt gevraagd voor aanbieders die landelijk of in hoge mate bovenregionaal werken, waaronder de aanbieders waarmee de VNG landelijke inkoopafspraken heeft gemaakt. Door het grote aantal gemeenten waarmee deze aanbieders gesprekken moeten voeren, zal voor hen optie b. voor de hand liggen. Voor deze aanbieders is het naar verwachting wel haalbaar om op basis van het landelijk iZA protocol een productieverantwoording met controleverklaring tijdig op te leveren. Het gesprek over de 'finale afrekening' zal dan in veel gevallen na het opstellen van de jaarrekening plaats vinden.

### **Finale afrekening met accent op getrouwheid**

Deze handreiking beschrijft hoe in variant a., b. of c. een 'finale afrekening' over 2015 kan plaatsvinden. Dit is een keuze waarbij met de beschikbare relevante informatie financiële overeenstemming wordt bereikt en niet langer wordt geïnvesteerd in het aantonen van de financiële rechtmatigheid van betalingen binnen jeugdhulp of Wmo voor het jaar 2015. De hiermee gemoeide bedragen kunnen vervolgens opgenomen worden in de jaarrekening waarmee voor aanbieders en gemeenten de onzekerheid in respectievelijk baten en lasten wordt gereduceerd.

Zoals aangegeven in de VNG ledenbrief van 21 december 2015 richt deze finale afrekening zich op de getrouwheid (van betalingen door gemeenten aan aanbieders) waarbij de rechtmatigheid in dit transitiejaar een lagere prioriteit krijgt. Deze vorm van afrekenen over 2015 biedt tevens, als gevolg van complexiteit, hoge eisen en tijdige afronding, een oplossing voor capaciteitsknelpunten bij aanbieders en accountants.

## Besluitvorming

Het maken van de keuze voor het proces van verantwoording en controle is uiteindelijk aan de gemeenten, daarbij rekening houdend met ook gevolgen voor betrokkenen in de keten. Het afwijken van oorspronkelijke afspraken vraagt wel om formele besluitvorming.

Deze handreiking biedt overwegingen en een uitwerking van de optie van 'finale afrekening', vanuit de inschatting dat deze optie in veel situaties nodig is om de financiële afsluiting 2015 tijdig rond te krijgen.

## 2.3 REFERENTIES

Dit document neemt als startpunt de al bestaande afspraken en communicatie over dit thema vanuit het Rijk, accountants, de VNG en de verschillende branches van zorgaanbieders in Wmo en Jeugd:

- *NBA-link: nog komende brief*
- *Nog komende brief VNG ledenbrief*
- Ledenbrief van de VNG: [Accountantscontrole Sociaal Domein](#) over het overleg tussen Rijk, NBA, VNG en aanbieders (21 december 2015). Mogelijk verschijnt in tweede helft van februari een aanvullende brief van de VNG;
- Brieven vanuit NBA '[Knelpunten decentralisaties vragen actie van de individuele zorgaanbieder](#)' (24 augustus 2015) en '[Knelpunten decentralisaties vragen actie van gemeente en GR](#)' (21 september 2015);
- Het landelijke algemene iZA protocol '[Algemeen accountantsprotocol op instellingsniveau](#)', getoetst door NBA/COPRO en aanbevolen door VNG en brancheorganisaties van de aanbieders;
- Het advies vanuit de brancheorganisaties van aanbieders [Richtlijn afrekening Wmo en Jeugdwet](#); zijnde een eerste beknopte uitwerking van de 'finale afrekening'.

## 2.4 OPBOUW VAN DEZE HANDREIKING

Deze handreiking beschrijft hoe de finale afrekening voor natura contracten tussen gemeenten en aanbieders kan plaatsvinden. Dit wordt beschreven vanuit de eerder genoemde drie opties. De financiële afwikkeling van 2015 geeft ook een beeld van de goede en de zwakkere elementen in de (wederzijdse) administratieve processen en controles. Het is belangrijk een heldere analyse te maken van de knelpunten en risico's in de processen van zowel gemeenten als aanbieders. Deze analyse vormt het startpunt voor verbeteringen om herhaling van deze problematiek in 2016 en 2017 te voorkomen.

Deze handreiking sluit daarom af met een blik op de toekomst, vanuit de visie dat rechtmatigheid in het gemeentelijke domein tot stand komt in het gehele proces van gemeentelijke verordening, contractering, levering, facturering en controle en de neerslag daarvan in het lokale normen- en toetsingskader. Een andere procesinrichting en informatie-uitwisseling in de keten kan controle op getrouwheid en rechtmatigheid vereenvoudigen, met mogelijk een andere beperktere rol voor de accountant en een groter belang voor de eigen beheersmaatregelen geoptimaliseerd in de keten.

### 3. AFWIKKELEN VAN 2015

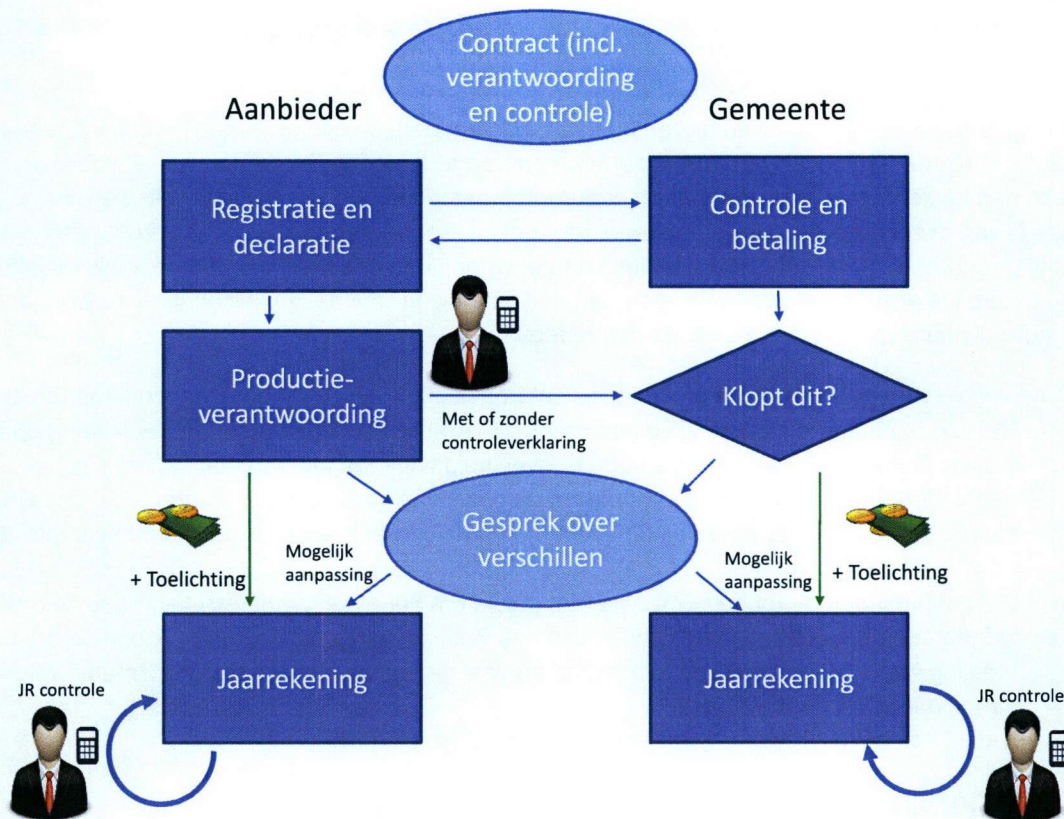
Zoals aangegeven is de finale afrekening een mogelijkheid de geleverde zorg en ondersteuning in 2015 tussen gemeenten en aanbieders af te wikkelen. Hiermee wordt de onzekerheid in de jaarrekening gereduceerd en blijven de administratieve lasten van controle hanteerbaar voor alle partijen in de keten. Het afrekenen legt focus op getrouwheid, waarbij onzekerheden over rechtmatigheid (in de jaarrekening van gemeenten) kunnen blijven bestaan. De accountant weegt deze onzekerheden mee in haar oordeel bij de jaarrekening.

Hoe deze finale afrekening tussen gemeenten en aanbieders kan worden toegepast werken wij hieronder uit. We starten door te beginnen bij optie a, de controle op basis van oorspronkelijke contracten met een lokaal of regionaal controleprotocol waarin reguliere informatie-uitwisseling plaatsvindt. Hierin is in beginsel geen sprake van 'finale afrekening', behalve voor zover er over resterende onzekerheden (woonplaatsbeginsel, overgangsrecht, doorverwijzingen) alsnog 'finaal wordt afgerekend'. Vervolgens wordt de 'finale afrekening' toegelicht uitgaande van een controleproces met het landelijke algemene iZA controleprotocol. De productieverantwoording met controle op basis van het landelijke iZA protocol vormt de basis voor overleg over de 'finale afrekening'. Bovenregionale en landelijke aanbieders hebben hierin een bijzondere positie; veel (boven)regionale en landelijke aanbieders zullen wel tijdig een productieverantwoording met accountantscontrole op basis van het iZA controleprotocol kunnen opleveren, maar komen deels pas na de jaarrekening toe aan 'finale afrekening'. Tot slot wordt de 'finale afrekening' toegelicht voor die situaties waarin geen reguliere informatie-uitwisseling heeft plaatsgevonden.

In de volgende paragrafen wordt bij elke variant toegelicht hoe deze kan worden uitgevoerd, wat rolverdeling is, wat de mogelijke knelpunten zijn, hoe deze varianten worden verwerkt in de jaarrekeningen en dat de accountant van de gemeente de onzekerheid bij deze varianten meeweegt in haar oordeel bij de jaarrekening.

#### 3.1 CONTRACTUEEL AFGESPROKEN PROCES

In deze variant vindt verantwoording door de aanbieder en controle door haar accountant plaats conform het geldende contract. Daarbij kan natuurlijk tussen gemeenten en aanbieder gesprekken hebben plaatsgevonden over bijvoorbeeld het controleprotocol. Dit proces is weergegeven in figuur 1 hieronder.



Figuur 1. Variant (a): Het contractueel afgesproken proces

Wanneer de gemeente en de aanbieder beide de informatieprocessen op orde hebben, ontstaat in beide organisaties een beeld van de omvang van de zorgkosten binnen het afgesloten contract. Er is sprake van reguliere facturatie, controle en betaling tussen gemeenten en aanbieders.

In het transitiejaar 2015 zullen de verschillende (informatie)processen in beide organisatie, maar ook tussen de organisaties wellicht nog niet geheel op orde zijn. Ook kunnen verschillen ontstaan in de waardering van de productie door bijvoorbeeld (onduidelijkheid over) de toepassing van het woonplaatsbeginsel en de overgangsccliënten. Dit soort verschillen kunnen tijdens het jaar worden besproken, maar zullen in ieder geval aan de orde komen bij bespreking van de productieverantwoording opgesteld door de aanbieder voor de benodigde afrekening. De inzichten die ontstaan tijdens het bespreken van deze verschillen worden meegenomen bij het opstellen van de beide jaarrekeningen, mogelijk met verschillend effect door toepassing van het voorzichtigheidsbeginsel door beide partijen. Daarbij zal ook een inschatting gemaakt worden van de kosten gemaakt in 2015 waarvoor de factuur pas in 2016 kan worden verzonden, bijv. het onderhanden werk bij de DBC's.

Wanneer de accountant van de aanbieder een controleverklaring heeft opgesteld bij de (lokale) productieverantwoording aan de hand van het controleprotocol, helpt dit in eerste instantie de gemeente om zekerheid te verkrijgen over zowel de getrouwheid als de rechtmatigheid van de betreffende post bij het opstellen van de gemeentelijke jaarrekening. Bij de toepassing van het controleprotocol toetst de accountant van de aanbieder met name specifieke onderdelen van rechtmatigheid als recht op zorg en het aannemelijk maken van zorglevering. Voor het overige kunnen veel controles al worden uitgevoerd in de gemeentelijke administratie.

Wanneer het de aanbieder niet lukt om tijdig een controleverklaring bij de productieverantwoording op te laten stellen, heeft de gemeente te maken met een grotere onzekerheid en zal de gemeente ook

zelf de nodige werkzaamheden moeten verrichten, waarop de accountant van de gemeente zich ook kan baseren.

Als er bij de bespreking geschillen blijven bestaan, kunnen partijen dit verwerken in respectievelijk een voorziening (bij de aanbieder, voor oninbaarheid) en een reservering (bij de gemeente, voor nagekomen kosten), in combinatie met procedureafspraken hoe deze nader af te wikkelen. Als er sprake is van onzekerheden over de opgenomen (geschatte) bedragen, bijvoorbeeld over de hoogte van het onderhanden werk of de toepassing van het woonplaatsbeginsel, worden deze als toelichting opgenomen. De accountant van zowel gemeente als aanbieder zal deze toelichtingen meewegen in haar getrouwheidsoordeel wat betreft dit naturadeel.

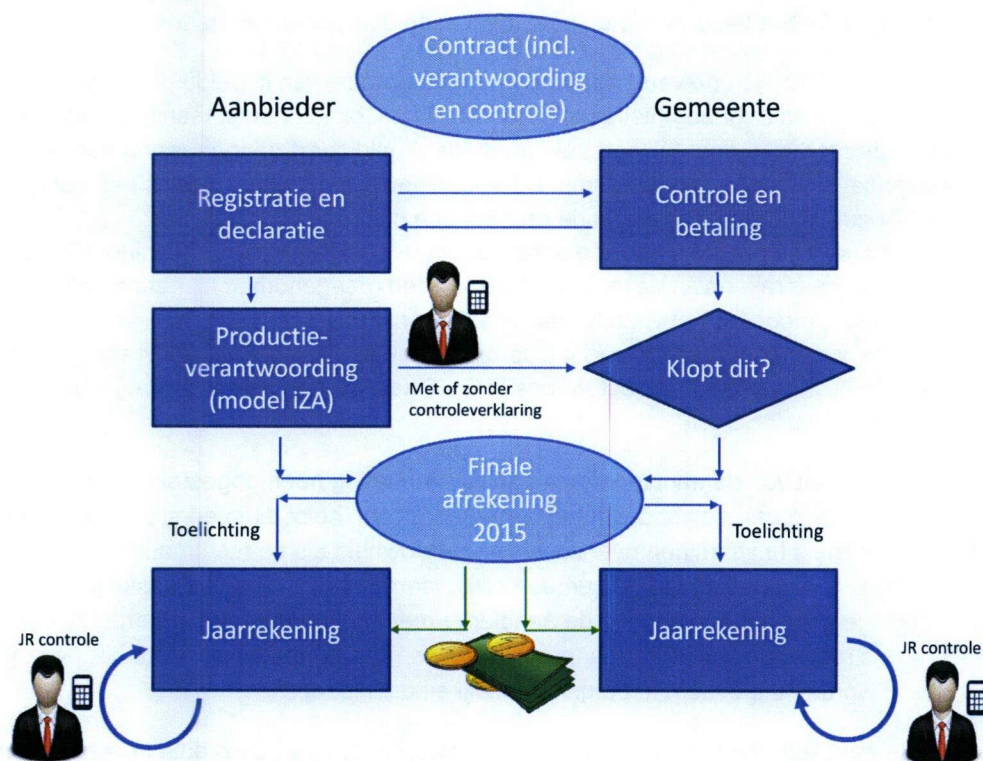
Er zijn diverse redenen waarom dit proces over het transitiejaar 2015 niet haalbaar zou kunnen zijn:

- Het lukt aanbieders niet om tijdig een productieverantwoording met controleverklaring op te stellen. Dit is veelal het gevolg van de hoeveelheid werkzaamheden die dit vraagt bij de aanbieder om de productie te controleren op basis van verschillende contractuele bepalingen, alsook gebrek aan capaciteit bij de accountant van de aanbieder als gevolg van complexiteit en veelheid van afspraken.
- Het is aanbieders en/of de gemeente niet gelukt om het eigen administratieproces op orde te krijgen; een geautomatiseerd proces van beschikking/start zorg, facturatie, controle en betaling werkt bijvoorbeeld onvoldoende en veel gegevens moeten dan handmatig worden aangevuld en/of hersteld;

In die gevallen kan gekozen worden voor varianten (b) of (c) hieronder.

### 3.2 AFREKENING MET LANDELIJK IZA-CONTROLEPROTOCOL

In deze variant stelt de aanbieder een productieverantwoording op voor haar gehele productie Wmo en/of Jeugd aan de hand van het landelijke iZA-model. Deze productieverantwoording wordt door de accountant van de aanbieder gecontroleerd met het iZA-controleprotocol. Dit proces is weergegeven in figuur 2 hieronder.



Figuur 2. Variant (b): Afrekening met het landelijk iZA-controleprotocol

De verantwoording op totaalniveau, gescheiden voor Jeugdwet en Wmo, wordt ook voorzien van een uitsplitsing per gemeente waaraan de zorg wordt gedeclareerd. De controle door de accountant van de aanbieder vindt plaats op de totaalverantwoording van de aanbieder. Er zit geen controleverklaring per gemeente bij. De mate van zekerheid die gemeenten aan deze controle-informatie kunnen ontlenuen, is afhankelijk van de lokale situatie en kan indien nodig deels gecompenseerd worden door aanvullende eigen interne controlewerkzaamheden van de gemeente.

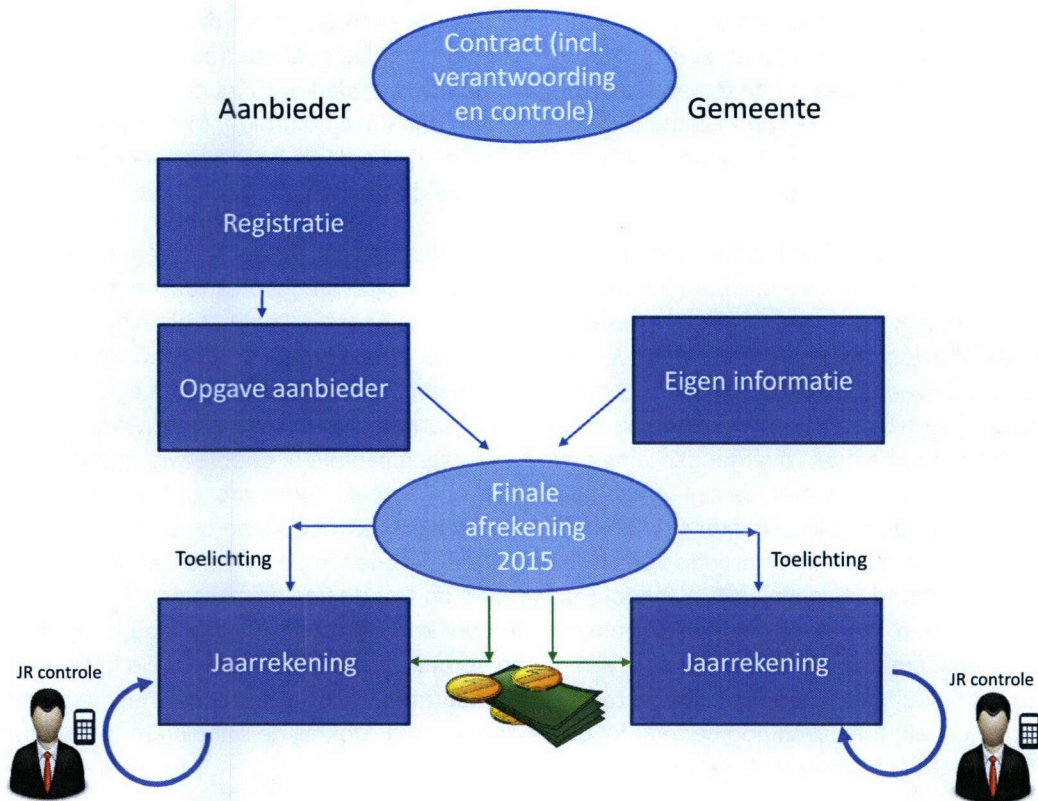
Net als in model (a) kan de productieverantwoording met de uitsplitsing naar gemeenten samen met overige bij de gemeente beschikbare informatie onderlegger zijn van gesprek tussen gemeente en aanbieder om te komen tot een 'finale afrekening'. Het proces voor de 'finale afrekening' kan reeds starten met de voorlopige productie-opgave op BSN niveau. Naast productieverantwoording per gemeente en overige uitwisseling van informatie biedt de controleverklaring – die later toegevoegd kan worden - een extra zekerheid bij de bedragen in de jaarrekening. Over het deel waar vooralsnog onzekerheid over bestaat (overgangsccliënten, woonplaatsbeginsel en/of doorverwijzingen) worden, mede afhankelijk van de materialiteit, procedureafspraken gemaakt zodat voor beide duidelijk is wanneer en hoe alsnog in een later stadium hierover duidelijkheid moet gaan ontstaan. Voor de afwikkeling van eventueel resterende verschillen en onzekerheden in de wederzijdse jaarrekening verwijzen we naar de beschrijving bij model (a). Het bedrag van de finale afrekening 2015 wordt vastgelegd in een overeenkomst tussen partijen. Hiervoor kan het model in de bijlage worden gebruikt. Deze overeenkomst is dan ter vervanging van het oorspronkelijke contract(sdeel). De getrouwheid van de betrokken post in de gemeentelijke jaarrekening is daarmee veiliggesteld, waarmee de hierboven genoemde onzekerheid zich nog beperkt tot de rechtmatigheid. Ook bij de aanbieder ontstaat hiermee zekerheid over het bedrag in de jaarrekening.

Wanneer het gesprek over de finale afrekening niet voor alle productie op tijd voor de opstelling van de jaarrekening kan plaatsvinden, zullen gemeenten en aanbieders voor het resterende deel op basis van de productieopgave met controleverklaring per aanbieder en eigen informatie resterende onzekerheden als last respectievelijk vordering (al dan niet aangevuld met een voorziening) moeten opnemen in de jaarrekening. Dit deel zullen partijen op basis van beschikbare informatie moeten schatten en waarderen. De onderbouwing hiervan zal opgenomen moeten worden in de toelichting bij de jaarrekening. In afwijking van het bovenstaande plaatje vormt de productieverantwoording dan de rechtstreekse input voor de jaarrekeningen; de 'finale afrekening' vindt dan pas plaats na de jaarrekeningen.

Deze variant is veelal de enig haalbare voor aanbieders die landelijk of in hoge mate bovenregionaal werken, waaronder de aanbieders waarmee de VNG landelijke inkoopafspraken heeft gemaakt. Het organiseren van gesprekken zal lastig zijn in het korte tijdpad, maar cruciaal: wanneer het gesprek over de finale afrekening niet op tijd is afgerond, zullen partijen op basis van het deel waarover geen overeenstemming bestaat een voorziening (voor oninbaarheid, bij de aanbieder) of een reservering (voor nagekomen kosten, bij de gemeente) op moeten nemen. Het organiseren van gesprekken zal in het korte tijdpad tot de jaarrekening niet altijd haalbaar zijn. Dit betekent dat overeenstemming over een finale afrekening van 2015 met elk van de gemeenten veelal pas mogelijk na het opstellen van de jaarrekening. De accountantscontrole op de totaalproductie van de aanbieder biedt de aanbieder nadere onderbouwing voor de eigen jaarrekening en biedt richting gemeenten – door de uitsplitsing van de omzet naar afzonderlijke gemeenten – een goede input voor de eigen jaarrekening.

### 3.3 AFREKENING MET RELEVANTE ANDERE BESCHIKBARE INFORMATIE

In deze variant kan het ontbreken aan onderbouwde of controleerbare gegevens voor het afrekenen van 2015. Partijen kunnen dan in overleg onderzoeken welke andere gegevens beschikbaar zijn bij aanbieder en/of gemeente voor het onderbouwen van een finale afrekening over 2015. Dit proces is weergegeven in figuur 3 hieronder.



Figuur 3. Variant (c): Afrekening met andere beschikbare gegevens

Deze variant is toepasbaar wanneer eerder genoemde opties niet lukken of niet zijn gelukt en indien beide partijen de intentie hebben om het boekjaar 2015 af te sluiten zonder verdere investering in administratieve correcties en/of het aantonen van de financiële rechtmatigheid van de betalingen. Uiteraard zal ook deze afrekening een onderbouwing vragen vanuit de administratie van de aanbieder.

Afhankelijk van de aard van de contractafspraken kan op basis van de opgave van de aanbieder een afrekening plaatsvinden van onder- of overproductie.

Het bedrag van de finale afrekening 2015 wordt vastgelegd in een overeenkomst tussen partijen. Hiervoor kan het model in de bijlage worden gebruikt. Deze overeenkomst is dan ter vervanging van het oorspronkelijke contract(sdeel). De getrouwheid van de betrokken post in de gemeentelijke jaarrekening is daarmee veiliggesteld, waarmee de hierboven genoemde onzekerheid zich nog beperkt tot de rechtmatigheid. Ook bij de aanbieder ontstaat hiermee zekerheid over het bedrag in de jaarrekening.



## 4. BLIK NAAR DE TOEKOMST

De VNG-ledenbrief van 21 december benadrukt dat partijen prioriteit kunnen richten op het inregelen van de beheersorganisatie ten bate van de controle 2016 en 2017. Deze handreiking biedt een handvat om daarbij de administratieve lasten voor de afwikkeling van 2015 zoveel mogelijk te beperken. Maar we leven ondertussen in 2016. Realisme over de verbeteringen die realiseerbaar zijn in 2016 is belangrijk. Immers, in veel contractrelaties zijn de afspraken van 2015 grotendeels doorgezet naar 2016. Partijen kunnen zelf onderzoeken welke verbeteringen al in 2016 realiseerbaar zijn en welke onderdeel kunnen zijn van de gesprekken over 2017. Als afsluiting van deze handreiking daarom ook een blik vooruit.

Wanneer de informatie-uitwisseling tussen gemeenten en aanbieder doelmatig is, een adequate goed werkende basisregistratie is ingericht bij de gemeente en interne beheersmaatregelen zijn opgesteld, dan is het de vraag of de accountant bij de aanbieder de productieverantwoording nog moet controleren aan de hand van een gedetailleerd controleprotocol. De jaarrekening van de aanbieders kan in deze situatie namelijk al een belangrijke basis zijn voor de financiële verantwoording van de aanbieder. Verdere verdeling en optimalisatie van de werkzaamheden in de keten is mogelijk.

Met de implementatie van een goede basisregistratie bij en informatie-uitwisseling tussen gemeenten en aanbieders (w.o. gestandaardiseerd berichtenverkeer voor opdrachtverstrekking, mutaties, beëindiging en declaraties) kan de gemeente gedurende het jaar voldoende informatie verzamelen om vanuit de eigen gegevens de rechtmatigheid van haar betalingen vast te stellen. Het is daarbij zinvol om expliciet onderscheid te maken welke informatie-uitwisseling met de aanbieder dient als sturings- of beleidsinformatie en welke informatie-uitwisseling cruciaal is om de rechtmatigheid vast te stellen. Dit thema zal binnen het programma ISD voor gemeenten en aanbieders in 2016 aan de orde worden gesteld.

Binnen het programma ISD zal ook de impact van verschillende uitvoeringsvarianten en hun bekostigingsvormen op de verantwoording en controle worden onderzocht. De achterliggende visie hierbij is dat de wijze waarop je contracteert in hoge mate bepalend is voor de wijze van informatie-uitwisseling en daarmee op de mogelijkheden en noodzaak van verantwoording en controle. Een consistente inrichting van verordening, contract, uitvoering en informatie-uitwisseling kan de toets van rechtmatigheid eenvoudiger en eenduidiger maken.

# BIJLAGE

## Overeenkomst finale afrekening Wmo / Jeugdwet 2015\*

In afwijking van wat partijen eerder zijn overeengekomen inzake verantwoording en afrekening in de contracten voor 2015 over de levering van zorg en ondersteuning op basis van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning / de Jeugdwet, in [vermelding naam/ namen contracten, betreffende artikelen; datum aangaan contracten, evt. contractnummers]\*\*:

welke artikelen met deze nieuwe afspraken buiten toepassing worden verklaard,

komen partijen het navolgende overeen:

Het definitieve afrekenbedrag voor de zorg en ondersteuning geleverd in 2015 met betrekking tot [(eventueel) nader specificeren van zorgsoort, bijv. jeugdzorg] \*\*\*

is € .....,...

Datum:

Naam en functie (gemeente)

Naam en functie (zorgaanbieder)

\* Voor Wmo en Jeugdwet zal een aparte afrekening (per wet) opgesteld moeten worden, in lijn ook met de landelijke productieverantwoording Wmo en Jeugdwet

\*\* het is van belang contracten juist te benoemen. Indien het separaat benoemen van alle specifieke artikelen te bewerkelijk is (en daarmee foutgevoelig) kan dit wellicht vervangen worden door een iets algemenere omschrijving, zolang maar duidelijk blijft welk contract(s)bepaling) vervangen wordt.

\*\*\* het is wenselijk voor het inzicht dat per soort zorg een bedrag wordt opgenomen in dit addendum, dus bijv. voor JGGZ en Specialistische GGZ, ook indien dit in één contract zit. Het kan immers zo zijn dat deze twee soorten zorg op verschillende wijzen worden afgerekend (DBC en arrangement of P\*Q)