

Raad(0)

23 SEP. 2015

Beh. Ambt.:
Streefdat.:
Afschr.: B&W(0)/OWZ/CZ/Fin
B.V.O.:

Aan de gemeenteraden, Colleges van B&W en Gemeentesecretarissen van de Nederlandse gemeenten en aan de besturen van de gemeenschappelijke regelingen betrokken bij de gedecentraliseerde taken (hierna: het bestuur)

15.019117



Registratiedatum: 23/09/2015
Behandelend afdeling
Afgehandeld door/op:

Postbus 7984
1008 AD Amsterdam
Antonio Vivaldistraat 2-8
1083 HP Amsterdam
T 020 301 03 01
nba@nba.nl
www.nba.nl

Datum	Onderwerp	Referentie	Bijlage(n)
21 september 2015	Knelpunten Decentralisaties vragen actie van gemeente en GR	WGDO2015/1/MdH/KV	

Doorkiesnummer
020-3010347

Geachte bestuursleden,

Sinds 1 januari 2015 zijn de decentralisaties van Jeugdwet, WMO 2015 en Participatiewet naar de gemeenten een feit. De implementatie is voorbij en de uitvoering is nu in volle gang. De decentralisaties confronteren gemeenten, gemeenschappelijke regelingen (GR'en) en zorgaanbieders met grote wijzigingen op het terrein van jeugd, zorg en werk. Het is derhalve een complexe stelselwijziging met:

- overdracht van verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden;
- nieuw lokaal beleid met een andere manier van werken (integrale aanpak en (boven) regionale samenwerking);
- overdracht van budgetten met een forse bezuinigingsdoelstelling;
- lokale kaderstelling (spelregels) door de individuele gemeenteraden met daarbij nieuwe vormen van verantwoording en controle op getrouwheid en rechtmatigheid.

Koninklijke Nederlandse
Beroepsorganisatie
van Accountants

NBA

In de afgelopen periode hebben gemeenten zoals gebruikelijk de opdracht aan de accountants verstrekt om de jaarrekening 2015 te controleren. Die jaarrekening bevat vanwege de decentralisaties in het sociale domein grote, nieuwe bedragen waarvan de getrouwheid en rechtmatigheid moeten worden vastgesteld. Gezien de hierbij gesignaleerde knelpunten zal mogelijk meer dan voorgaande jaren¹, sprake zijn van niet goedkeurende controleverklaringen.

Beter inzicht in 3D geldstromen, verplichtingen en geleverde prestaties gewenst

Na het zomerreces 2015 maken wij vanuit onze rol graag met u de balans op. Zo heeft de NBA commissie voor de zorgsector 'Coziek' eind augustus een brief uitgebracht aan de besturen van alle GGZ, ouderen- gehandicapten- en jeugdzorginstellingen waarin zij ingaan op diverse knelpunten uit hoofde van de decentralisaties.² Veel van deze knelpunten raken ook gemeenten en GR'en.

¹ Voor de inventarisatie controleverklaringen jaarrekening 2014 van decentrale overheden zie Kamerstuk 34000-B-28 van 2 september 2015.

² Zie de volgende link voor die Coziek-brief: <https://www.nba.nl/Actueel/Nieuws/Nieuwsarchief/Knelpunten-decentralisatie-sociaal-domein/>. Eerder hebben wij in een brief aan gemeenten tips gegeven voor het opstellen van accountantsprotocollen sociaal domein, hebben wij in een brief aan de VNG opgeroepen tot verdere uniformering en hebben wij ook aanbevelingen gedaan in verband met de risico's van decentralisaties in de Publieke managementletter Gemeenten 'Taak op taak risico op risico'.

Bij deze organisaties ontvangen wij ook signalen dat de administratieve inbedding van de decentralisaties nog op veel plekken in de keten (bij zowel decentrale overheden, de SVB als zorgaanbieders) niet op orde is. De bedrijfsvoering is wat dit betreft nog onvoldoende robuust. Wij geven een aantal voorbeelden. Er lijken diverse knelpunten te bestaan ten aanzien van de juiste en volledige verantwoording van (financiële) gegevens tussen de verschillende partijen. Dit maakt dat het voor de decentrale overheden nog onzeker is of zij de getrouwheid en rechtmatigheid van baten en lasten van de decentralisaties in de jaarrekening voldoende kunnen onderbouwen. Belangrijke vragen hierbij zijn enerzijds de vraag of de prestatie waarvoor u betaalt is geleverd in overeenstemming met de afspraken. Anderzijds bestaat de vraag of u een adequaat inzicht heeft in de financiële verplichtingen; wat bent u de ketenpartner op 31 december 2015 nog verschuldigd?

Wij adviseren u om nu de knelpunten op het gebied van verantwoording en controle systematische te inventariseren. De uitkomsten van deze inventarisatie kunnen onderwerp van gesprek zijn tussen u, uw ketenpartners en uw accountant. Hierbij kan de accountant zijn bevindingen vanuit de interim controle inbrengen. Gezamenlijk kan worden bekeken welke mogelijkheden er bestaan ter oplossing van de bestaande knelpunten en welke bijdrage daaraan geleverd kan worden, teneinde de gemeente meer 'in control' komt.

Knelpunten en focuspunten in het invoeringsjaar 2015

Duidelijk is dat de decentralisaties grote consequenties hebben voor de Nederlandse gemeenten. In de afgelopen periode heeft de focus gelegen op continuïteit van zorg en de implementatie en uitvoering van de operationele processen. Als accountants constateren wij dat op diverse onderdelen duidelijke stappen zijn gemaakt. Ook in de uitwisseling van gegevens tussen gemeenten en ketenpartners is er voortgang en (concept) controleprotocollen worden uitgewerkt en uitgewisseld. Echter er resteren diverse knelpunten. Hierbij wordt ook steeds meer zichtbaar dat de eisen ten aanzien van getrouwheid en rechtmatigheid nog onvoldoende zijn geanalyseerd. Voor het komende kwartaal is focus op verantwoording en controle dan ook van groot belang.

Belangrijke aandachtspunten hierbij zijn onder meer:

- **Zicht op de regels.** Is er een centraal inzicht bij uw gemeente op de totale set aan geldende regels en de voorwaarden die daarin zijn gesteld aan de transacties met de ketenpartners in het sociaal domein? Deze regels liggen vast in de materiewetten enerzijds (landelijke) en de lokale kaderstelling anderzijds (verordeningen van de Raad of Algemeen Bestuur en contracten met de ketenpartners).
- **Zicht op de totale financiële geldstromen.** Financiering geschiedt op dit moment nog veelal op basis van voorschotten; is er al voldoende zicht op geleverde prestaties en daarmee de werkelijke financiële situatie?
- **Zicht op de rechtmatigheid van de uitgaven.** Hierbij dienen de bovengenoemde spelregels in acht te worden genomen; onder welke voorwaarden worden de middelen definitief aan de zorgaanbieders/samenwerkingsverbanden en/of ketenpartners toegekend? Het komt voor dat (mogelijk onbedoeld) bepalingen uit gemeentelijke verordeningen en/of contracten complexe eisen stellen (financieel en niet-financieel) aan verantwoording en controle (zowel vanuit perspectief van gemeenten als zorginstellingen).
- **Zicht op de wijze van verantwoording en controle.** Op welke wijze wordt er verantwoording door ketenpartners afgelegd? Uiteindelijk dient iedere gemeente over een controleerbare totaalverantwoording te beschikken. Hierbij kan men afhankelijk zijn van verantwoordingen van regionale samenwerkingsvormen en de productieverantwoording van ketenpartners. Wie rapporteert aan wie en wanneer en welke zekerheid krijgt de gemeente daarbij? Worden deze controles bij de zorgaanbieders intern uitgevoerd of door een externe accountant? Is er gewaarborgd dat de toetsingselementen uit de geldende spelregels goed zijn verwerkt in deze controles? In beide gevallen vereist dit adequate controle-instructies voor zowel interne als externe controleurs.

- **Zicht op informatieverstrekking effectiever maken.** Thans bereiken ons signalen dat vanuit uw ketenpartners en zorgaanbieders gemeenten, gezien de wijzigende registratieregels en de grote diversiteit aan gemeentelijke verordeningen en contracteisen, een forse wissel trekken op de administratieve functie van zorginstellingen en overige ketenpartners. Dit gaat gepaard met risico's rondom de betrouwbaarheid van informatie-aanlevering door zorginstellingen en ketenpartners aan gemeenten. Een complicerende factor is hierbij dat gegevensuitwisseling via het gemeentelijk gegevensknooppunt (GGK) nog niet adequaat functioneert. Ook de problematiek rondom de verantwoording van de PGB-middelen vormt een punt van aandacht. Onduidelijk is in hoeverre de ketenpartners in staat zijn om over 2015 controleerbaar aan de getrouwheids- en met name rechtmatigheidsvereisten te voldoen. Het is van belang dat u vanuit het gemeentelijke totaaloverzicht, kennis neemt van deze signalen en deze vertaalt naar mogelijkheden tot herstel en bijsturing.
- **Zicht op de kwaliteit van de gemeentelijke bedrijfsvoering.** Hoe is de interne organisatie, administratieve organisatie en interne controle met betrekking tot toekenning van zorg, zowel de zorg in natura, de PGB's als de toekenning in het kader van participatie/re-integratie? Is er voldoende beheersing en documentatie rondom de criteria recht, hoogte, duur binnen de gemeentelijke organisatie? Is deze informatie dusdanig geregistreerd dat er een koppeling kan worden gelegd met de verantwoording van de zorgaanbieders? Is deze informatie voldoende om een oordeel te vormen over de getrouwheid en rechtmatigheid van de verantwoorde lasten?

Actieplan 4^e kwartaal: uitwerking topdown 'verantwoording en controlescan'

Wij roepen u op prioriteit te geven aan een actieplan voor het 4^e kwartaal van dit jaar om in 'in control' te raken op alle getrouwheids- en rechtmatigheidsaspecten voortvloeiend uit de decentralisaties. Uw doelstelling is immers dat u in het kader van de gemeentelijke jaarrekening 2015 kan vaststellen dat de bedragen gerelateerd aan de decentralisaties getrouw worden verantwoord en dat de daaraan ten grondslag liggende financiële transacties rechtmatig tot stand zijn gekomen. Om daadwerkelijk 'in control' te raken adviseren wij u de volgende acties en/of aandachtspunten uit te voeren, uiteraard voor zover concreet in uw situatie aan de orde:

- **Normenkader.** Uitwerken van het totaal overzicht aan geldende regels. Wat is het geldende normenkader (zowel extern de betreffende materiewetten als de gemeentelijke regelgeving/ verordeningen in dit kader) waarbij aanvullend normen kunnen zijn opgenomen in onderliggende contracten.
- **Toetsingskader.** Vertalen van dit normenkader naar een toetsingskader. Welke elementen zijn er opgenomen in de spelregels die nader moeten worden getoetst in het kader van getrouwheid en financiële rechtmatigheid (recht, hoogte, duur) van de verantwoorde financiële stromen in de jaarrekening?
- **Totaaloverzicht financiële stromen.** Uitwerken totaaloverzicht van de financiële stromen per deel wet/ regelgeving (Jeugd, WMO en Participatie) en waar mogelijk naar soorten zorg of uitkering (zowel inkomsten en uitgaven).
- **Koppeling financiële stromen met externe partijen en inzicht in status verantwoording en controle.** Vervolgens een nadere analyse van de financiële stroom per deel wet. Een deel van het proces vindt buiten de gemeente plaats. Met deze analyse en koppeling ontstaat inzicht in welk deel dit betreft dit en welke (belangrijke) zorgaanbieders, ketenpartners dan wel samenwerkingsvormen worden onderkend. Vervolgens is het van belang na te gaan in hoeverre de gemeente afspraken heeft gemaakt (in het contract of in een verantwoordings- en controleprotocol) met deze partijen over de verantwoording van de processen/kosten die buiten de gemeente zijn geplaatst en welke zekerheid daarbij wordt verstrekt. Op deze wijze wordt inzicht verkregen in hoeverre de gemeente tijdig de juiste informatie krijgt van de ketenpartners over de uitvoering van het beleid, de voortgang van uitvoering van de contractuele afspraken, hoe een en ander voldoende meetbaar is en de financiële beheersing (getrouwheid en rechtmatigheid) kan worden gewaarborgd. Financiële beheersing heeft daarbij de eerste prioriteit voor 2015, maar ook de overige elementen zijn van belang om tot een goede beheersing voor begroting en realisatie 2016 te komen.

- **Koppeling financiële stromen met interne afdelingen en inzicht in status verantwoording en controle.** Wij adviseren u inzicht te verkrijgen in de processen inzake de centralisaties welke worden uitgevoerd door de gemeente zelf. Hierbij is een inventarisatie van risico's en beheersmaatregelen van belang ter waarborging van de betrouwbaarheid en integriteit van het cliëntregistratiesysteem en te onderkennen sub-administratie. Te noemen vallen PGB en zorg in natura (Wmo, Jeugd en participatie/re-integratie) en overige uitgaven. Hierbij kan uitvoering van verbijzonderde interne controlewerkzaamheden op de werking van deze geïdentificeerde beheersmaatregelen de kwaliteit van het proces verhogen.

Op basis van bovenstaande informatie kan een "verantwoordings- en controlescan" worden uitgevoerd. In deze scan analyseert u voor welke onderdelen de interne/externe partijen in staat zijn om te voldoen aan de verantwoordings- en controle vereisten en voor welke onderdelen niet. Deze verantwoording en controlescan kan de basis vormen voor een plan van aanpak inzake de gevolgen van mogelijke hiaten die uit deze scan blijken.

Het is van belang dat uw organisatie op basis van de 'verantwoordings- en controlescan' in overleg treedt met de partijen om vast te stellen of reparatie van de leemtes haalbaar is en binnen welke tijdslijnen. Indien reparatie niet mogelijk blijkt, adviseren wij u in overleg te treden met uw controlerend accountant. Er kan dan met uw accountant een analyse worden opgesteld over de ontstane situatie, de impact op de inhoud van de accountantscontrole en de mogelijke impact op het oordeel van uw accountant bij uw jaarrekening.

Overigens heeft uw Raad de mogelijkheid om ten aanzien van de eigen gemeentelijke regels, zoals opgenomen in de verordeningen, alsnog te besluiten deze voor 2015 te versoepelen. Een dergelijke besluit dient wel voor 31 december 2015 te worden genomen. Voor de eisen die zijn opgenomen in het contract kunt u een addendum opstellen om pragmatische oplossingen voor de situatie in 2015 overeen te komen. In de modeloplegger zorgaanbieders worden aandachtspunten genoemd die u in een dergelijk addendum bij het contract zou kunnen opnemen.

Gebruik modeloplegger zorgaanbieders

Zoals hiervoor geschetst en uit signalen van accountants van zorgaanbieders blijkt dat er zoveel onduidelijkheden zijn dat het belangrijk is om daarover met de betreffende zorgaanbieders in overleg te treden. Als handvat voor dat overleg is landelijk door de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) in samenwerking met de werkgroep rechtmatigheid van VWS, de brancheorganisaties in de zorg en de NBA een 'model-oplegger' opgesteld. Deze is eind april 2015 door de VNG verzonden en kan als basis dienen voor het lokale overleg tussen de gemeenten, GR'en en de zorgaanbieders. De landelijk meest voorkomende knelpunten zijn hierin aan de orde gesteld inclusief een mogelijke oplossingsrichting. Let wel: de modeloplegger³ kan slechts als basis dienen voor het overleg. Nadere uitwerking is afhankelijk van de lokale-/ regionale situatie en keuzes van de gesprekspartners.

Focus is noodzakelijk

Wij roepen u op om op korte termijn eerder genoemde 'verantwoordings- en controlescan' uit te voeren. Daarbij zijn wij ons ervan bewust dat in het implementatiejaar 2015 noodzakelijke beheersmaatregelen nog niet altijd geborgd zullen zijn. Juist een dergelijke scan kan een bijdrage leveren aan het beeld welke beheersmaatregelen nog geëffectueerd moeten worden maar ook wat nog de specifieke knelpunten zijn voor uw gemeente voor boekjaar 2015. Het biedt een basis om aanvullende maatregelen en werkzaamheden te treffen en uit te voeren. Hierbij bestaat ook de mogelijkheid tot het implementeren en specifiek maken van de modeloplegger als addendum op de bestaande verordeningen/contracten. Dit natuurlijk in afstemming met de gemeenteraad en de betreffende ketenpartner(s).

³ Zie ook de oproep van de VNG om de modeloplegger te gebruiken <https://vng.nl/onderwerpenindex/sociaal-domein/nieuws/tip-gebruik-modeloplegger-rechtmatigheidseisen-wmo-jeugd>

De timing is hierbij cruciaal, er valt weinig tijd meer te verliezen. Een en ander ook met het oog op het jaar 2016 waarbij de uitdaging zal liggen in het meer vooraf voorkomen van de knelpunten en het beter inzicht verkrijgen in de financiële effecten van de decentralisaties.

Graag gaat uw accountant met u het gesprek aan over de uitkomsten van de 'verantwoordings- en controlescan' en de gevolgen voor de accountantscontrole. De verwachting bestaat dat er financiële stromen zijn waarbij de knelpunten in controle- en verantwoording voor 2015 onoplosbaar blijken. De gevolgen voor de getrouwheid en rechtmatigheid van de jaarrekening zijn afhankelijk van uw specifieke regels en de beschikbare informatie. Belangrijk is dat deze fouten/onzekerheden worden gekwantificeerd en geïsoleerd. Mogelijk heeft dit impact op de strekking van de controleverklaring.

In de controleverklaring en het accountantsverslag worden de bevindingen nauwkeurig gekwantificeerd en beschreven. Dit stelt de raad, het college en de organisatie in staat om specifiek op deze bevindingen herstelmaatregelen naar de toekomst in te richten.

Wij willen hierbij benadrukken dat het proces van en een effectieve communicatie zelf cruciaal zijn. Het is van belang dat het college de raad tijdig meeneemt in de knelpunten rondom de controle- en verantwoording en de hieruit voortvloeiende gevolgen voor het tijdschap van de controle en de inhoud van de controleverklaring. Hierbij valt dus niet uit te sluiten dat de te verstrekken controleverklaring, meer dan voorgaande jaren, niet goedkeurend zal zijn. Ook valt niet uit te sluiten, mede vanwege de grote afhankelijkheid van de verantwoording door de ketenpartners, dat het tijdschap voor de jaarrekening en de controle daarvan nadelig wordt beïnvloed.

Graag gaat uw accountant met u het gesprek aan om te bezien welke verdere uitwerking of oplossingen er mogelijk zijn.

Wij vertrouwen erop u hiermee van dienst te zijn en wensen u succes toe bij het in gang zetten van deze acties.

Drs. R.B.M. Mul MPA
Director Public Trust

mv drs. M.H. de Hair RA
Voorzitter Werkgroep Decentrale Overheden (WGDO)