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

informatiecentrum tel.	uw kenmerk	bijlage(n)
(070) 373 8393		-
betreft	**ons kenmerk**	**datum**
Accountantscontrole Sociaal Domein (tweede ledenbrief)	ECFE/U201600216 Lbr. 16/006	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.

Aan de leden

informatiecentrum tel.	uw kenmerk	bijlage(n)
(070) 373 8393		-
betreft	**ons kenmerk**	**datum**
Accountantscontrole Sociaal Domein tweede ledenbrief	ECFE/U201600216 Lbr. 16/006	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 is 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 verantwoordingseisen. 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.

(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 VWS 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.

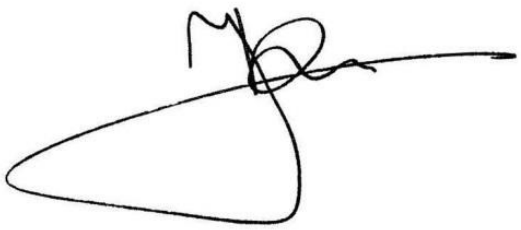
Tot slot

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



J. Kriens
Voorzitter directieraad

Deze ledenbrief staat ook op www.vng.nl onder brieven.