BADO-notitie

PGB-verantwoording/controle door gemeenten

Jaar 2018

Datum: 13 maart 2018

Algemeen

Doel

Deze notitie is vastgesteld door de Commissie Bedrijfsvoering en Auditing Decentrale Overheden (BADO). In deze commissie werken decentrale overheden, accountants en het Rijk samen om de interpretatie van regels op de terreinen bedrijfsvoering, verantwoording en accountantscontroles toe te spitsen op de praktijk van decentrale overheden. Dit is de nieuwe naam van de commissie HADO (Handreiking Auditing Decentrale Overheden).

Deze notitie is opgesteld met als doel gemeenten te ondersteunen bij de onderbouwing van de PGB-lasten in de jaarrekening. Het uitgangspunt is dat het totaal van onderstaande controlewerkzaamheden van de gemeenten moet leiden tot voldoende en betrouwbare onderbouwing van de PGB-lasten. Hierdoor kan de gemeente inzicht bieden in de getrouwheid en rechtmatigheid van de totale PGB-lasten in de jaarrekening, zodat de accountant mede op basis van deze informatie in staat is over de PGB-lasten een uitspraak te doen.

Inhoud

De aanpak bestaat uit de volgende onderdelen:

1. bepaling totale last in de jaarrekening
2. interne controles door de gemeente
3. evalueren van fraudesignalen
4. evaluatie van de controles

Onderdeel 1: Bepaling totale last in de jaarrekening

De SVB komt in het voorjaar 2018 met een prognose van de totale besteding ten laste van 2017. Als de gemeente eerder de jaarrekening wil opstellen, is onderdeel a van toepassing (zie hieronder paragraaf a: Raming totale last in de jaarrekening bij vroege jaarafsluiting). Bij een latere jaarafsluiting is onderdeel b van toepassing (Definitieve bepaling jaarrekeninglast met de opgaven van het SVB bij latere jaarafsluiting). Bij een vroege jaarafsluiting, zal de gemeente de stappen die onder b staan alsnog doorlopen, om de aanvankelijke raming op een later moment te kunnen toetsen.

a. Raming totale last in de jaarrekening bij vroege jaarafsluiting

De gemeente dient de totale last voor het jaar in de jaarrekening te ramen. Van belang hierbij is om heldere uitgangspunten te formuleren (en te onderbouwen) om deze last te bepalen. Deze uitgangspunten kunnen omvatten:

A. de raming is gebaseerd op budgetoverzichten van de SVB op persoonsniveau, waarbij deze budgetoverzichten een peildatum (c.q. datering) hebben in de maand december van 2017
B. voor budgetten die zijn beëindigd een maand voor bovengenoemde peildatum, worden de *werkelijke* bestedingen in de raming opgenomen.
C. voor budgetten die nog lopen op een maand voor bovengenoemde peildatum wordt uitgegaan van een *geschatte* uitnutting van de afgegeven budgetten. Deze percentages kunnen worden onderbouwd met ervaringscijfers van voorgaande jaren en de landelijke gemiddelden:
    - Huishoudelijke hulp: (percentage gebaseerd op de ervaringen van eerdere jaren en landelijke/regionale referentiecijfers)

- Jeugd: (idem %)
- Wmo begeleiding: (idem %)
- Beschermd Wonen: (idem %)

Deze schattingsmethodiek wordt in de toelichting op de lasten uiteengezet.

Voor budgetten die al voor 1 november zijn geopend, maar waarvoor op de peildatum nog niet is gedeclareerd, dient de gemeente een inschatting te maken van het aandeel dat nog uitgenut zal worden.

b. **Definitieve bepaling jaarrekeninglast met de opgaven van het SVB bij latere jaarafsluiting (en toets op raming bij vroege jaarafsluiting)**

De financiële verantwoordingen WMO en Jeugd per gemeente van de SVB zijn opgesteld op basis van het kasstelsel. Voor de afzonderlijke wetten geeft de SVB per gemeente de uitgaven in 2017 weer, die ten laste komen van respectievelijk de budgetten voor de verslagjaren 2017, 2016 en 2015.

De gemeente voert de volgende werkzaamheden uit:

A. Eventuele verschillen met de raming van de balanspost per 31 december 2016, leiden tot een bate of last in 2017:
   De gemeente verwerkt zowel de tussentijdse afrekening over 2016, als de laatste prognose over de totale lasten 2016 in de financiële administratie. Deze afrekeningen dienen vergeleken te worden met de verwerkte inschatting in de jaarrekening 2016. Een eventueel verschil dient te worden verwerkt in het resultaat 2017. Dit is slechts anders indien onderbouwd kan worden dat een nog te betalen bedrag over de 'oude jaren', op de balans moet blijven staan. Ter aanvulling: in de balanspost per 31 december 2016 kan ook nog een overlopende post met betrekking tot 2015 zitten.
B. Er staat in de verantwoording 2017 van de SVB, hetgeen is betaald in 2017 voor geleverde zorg in 2015, 2016 en 2017. Dat moet bij bovengenoemde werkzaamheden betrokken worden. Een eventueel verschil tussen de balanspost per 31 december 2016 en de in 2017 betaalde bedragen kan terecht zijn, omdat ook in een later jaar nog steeds gedeclareerd kan worden over voorgaande jaren en deze declaratie bij de raming van de balanspost nog niet bekend was.

   Raming van de nog te betalen kosten over 2017:
   De SVB zal in het voorjaar 2018 een prognose bestedingen per gemeente afgeven. Deze prognose bestaat uit de gerealiseerde bestedingen tot en met 31-12-2017 (op kasbasis) én de nog te verwachten bestedingen (uitgaven 2018 met betrekking tot 2017) voor de Jeugdwet en Wmo. Voor de gemeente zijn deze prognoses bedoeld om een inschatting te maken van de PGB last in de jaarrekening 2017. Deze opgave dient door de gemeente vergeleken te worden met haar eigen inschatting (zie onderdeel 1a), waarbij verschillen nader dienen te worden geanalyseerd en verklaard. Op basis van deze analyse bepaalt de gemeente de balanspost per 31 december 2017, voor de jaarlaag 2017, dan wel de gemeente verkrijgt nadere informatie over de kwaliteit van haar schattingen in de al eerder vastgestelde jaarstukken 2017, zie onderdeel A.

Onderdeel 2: Interne controles door de gemeente

De Auditdienst van de SVB heeft de verantwoordingen 2015 en 2016 van de SVB gecontroleerd. Bij beide verantwoordingen is een afkeurend oordeel verstrekt door de Auditdienst van de SVB. De

Auditdienst geeft aan dat dit voornamelijk wordt veroorzaakt door geconstateerde rechtmatigheidsfouten. Dit zijn zowel formele als materiële fouten, die worden toegelicht in de door de SVB opgestelde rechtmatigheidsrapportage in de verantwoording Wmo en Jeugdwet van de SVB en in het verslag van bevindingen opgesteld door de Auditdienst SVB. De SVB heeft in de brief aan gemeenten van 23 november 2017 hierover een nadere toelichting gegeven en aangegeven ook over 2017 nog geen goedkeurende controleverklaring inzake rechtmatigheid te verwachten.

De SVB stelt de verantwoording op kasbasis op en de Auditdienst van de SVB controleert deze, waarbij in de controle 2017 dus niet de betalingen 2018 met betrekking tot 2017 worden meegenomen. Het onderdeel prestatielevering wordt niet in het onderzoek van de Auditdienst SVB betrokken, omdat de SVB niet op prestatielevering toetst. De nauwkeurigheid van het onderzoek wordt voorts bepaald aan de hand van de landelijke PGB-uitgaven en niet per gemeente. Indien de gemeente geen aanvullende werkzaamheden uitvoert, is de getrouwheid en rechtmatigheid van de gehele last in de jaarrekening van de gemeente onzeker. Er is dan onvoldoende controle-informatie om de last te onderbouwen.
Deze onzekerheid kan worden weggenomen als de gemeente de volgende aspecten in haar interne proces betrekt:

A. controle van het toekenningsproces;
B. budgetconfirmatie met de SVB;
C. analyse uitnutting per cliënt;
D. controle op de levering van zorg.

Deze intern uitgevoerde controles en analyses dienen op gestructureerde wijze te worden uitgevoerd en gedocumenteerd. Onderstaand wordt ingegaan op elk aspect:

A. <u>Controle van het toekenningsproces</u>

De interne controleafdeling van de gemeente dient een controle uit te voeren op het toekenningsproces. Doelstelling van de interne controle is vast te stellen of de verantwoorde last, ook terecht ten laste van de gemeente komt. Hierbij dient voor de verstrekking van PGB-budgetten gecontroleerd te worden of:

- de cliënt inwoner van de gemeente is (woonplaatsbeginsel);
- de cliënt recht heeft op zorg.

Zie voor een voorbeeld van de wijze waarop deze controle kan plaatsvinden bijlage 1.

B. <u>Budgetconfirmatie met de SVB</u>

Op basis van het toekenningsproces worden alle budgetten door de gemeente doorgegeven aan de SVB. Omdat gemeenten nog steeds behoefte kunnen hebben aan het uitvoeren van een budgetconfirmatie over geheel 2017, faciliteert de SVB dit in januari 2018. Op vrijwillige basis kunnen gemeenten deelnemen aan de budgetvergelijking over 2017 en het initiatief hiertoe ligt bij gemeenten.

C. Analyse uitnutting per cliënt

De gemeente kan op het portaal van de SVB, de periodiek geplaatste overzichten van de uitnutting van de budgetten op cliëntniveau raadplegen. De gemeente kan op basis van deze overzichten een lijst samenstellen waaruit het volgende blijkt:

- het budget per cliënt;
- de verantwoorde last per cliënt;
- het saldo per cliënt (een negatief bedrag betekent dat de verantwoorde lasten hoger zijn dat het bedrag aan afgegeven beschikkingen c.q. het toegekende budget).

De gemeente dient op basis van deze lijst een analyse uit te voeren van de budgetoverschrijdingen, waarbij deze inhoudelijk worden gecontroleerd en verklaard. In principe kunnen budgetten niet worden overschreden, behalve bij uitbetaling van ziektegeld.

Het is aan te bevelen de bovenstaande uitnutting niet alleen bij de jaarafsluiting te analyseren. Er zijn ook nog andere analyses mogelijk. Hieronder is als voorbeeld een werkwijze opgenomen:

- een gemeente analyseert de uitnutting twee maal per jaar, door gebruik te maken van het contract dat door de PGB-cliënt is afgesloten met de zorgleverancier. Hierbij wordt gekeken naar het toegekende budget en de verwachte kosten, op basis van het contract. Zo bewaakt de gemeente ook dat cliënten niet ineens zonder budget komen te zitten en signaleert de gemeente tijdig achterstanden bij het declareren door cliënten.
- er zijn ook budgetten zonder bestedingen. De gemeente kan ook die periodiek analyseren en bij de cliënt navragen of hier nog op gedeclareerd gaat worden. Zo niet, dan kan dit budget worden afgesloten.

Door deze werkwijze kan de gemeente tijdig een goede inschatting maken van de werkelijke lasten voor het betreffende jaar. Het inzicht van de gemeente in de contracten met zorgleveranciers is ook nuttig bij de analyse van frauderisico's (zie hieronder onderdeel 3).

D. De gemeente stelt zelf de levering van zorg vast

Met behulp van een aselecte steekproef selecteert de gemeente bestedingen, waarvoor wordt onderzocht of de levering van de zorg heeft plaats gevonden. Een veel gebruikte onderzoeksmethode is het afleggen van huisbezoeken. Zie voor een voorbeeld van een vragenprotocol bijlage 2.

Voor elk afgelegd bezoek dient een rapportage beschikbaar te zijn, waaruit de bevindingen per cliënt blijken. Deze rapportage bevat minimaal:

- de (geanonimiseerde) gegevens van de cliënt;
- de naam van de rapporteur, datum en tijdstip van het bezoek;
- de periode waarop het onderzoek zich richt;
- per onderdeel/vraag van het onderzoeksprotocol de vastlegging van de respons en een vergelijking van de respons met de gefactureerde zorg;
- een conclusie over de levering van de zorg (bijvoorbeeld: geen indicatie dat de zorg niet conform afspraken/factuur is geleverd).

Bij het bepalen van de steekproefomvang is het van belang om rekening te houden met het feit dat niet alle huisbezoeken kunnen plaatsvinden (i.v.m. ziekte, vakantie etc.). De steekproefomvang zal derhalve voldoende groot moeten zijn (een veiligheidsmarge moeten bevatten) om met voldoende

zekerheid een uitspraak over de hele populatie te kunnen doen. Overigens kan weigering door de cliënt een signaal van fraude betekenen. In dat geval zal deze last als onzeker dienen te worden beschouwd. Dit signaal kan voor de gemeente een aanleiding vormen om aanvullend onderzoek uit te voeren, of om het fraudesignaal direct te melden.

Het voeren van huisbezoeken is overigens één van de methoden die de gemeente kan toepassen. De gemeente kan er ook voor kiezen om de vereiste onderdelen tijdens de periodieke voortgangsgesprekken met de cliënt te bespreken (en te documenteren). Of door deze onderdelen terug te laten komen in het jaarlijkse cliënt-ervaringsonderzoek. Het houden van een telefonische enquête is ook een mogelijkheid, mits gebruik wordt gemaakt van een goed belprotocol en het besprokene op gestructureerde wijze conform het protocol wordt vastgelegd.

Onderdeel 3: Evalueren van fraudesignalen

Fraudesignalen kunnen op verschillende manieren binnen komen. Enerzijds geeft de SVB een overzicht van de door haar geconstateerde fraudesignalen, anderzijds kan de gemeente vermoedens van fraude zelf signaleren op basis het jaarlijkse cliënt-tevredenheidsonderzoek of de periodieke 'keukentafelgesprekken'. Ook kunnen fraudesignalen op andere manieren de gemeente bereiken, bijvoorbeeld als deze afkomstig zijn van burgers of zorginstellingen. Het is van belang dat de gemeente adequaat reageert op fraudesignalen.

Een adequate gemeentelijke procedure rondom fraude omvat het volgende:

- Een vastlegging van de evaluatie per fraudesignaal van de door de SVB en/of door anderen aangegeven fraudesignalen. Concrete benoemde vervolgacties voor de geconstateerde fraudesignalen waarbij:
    - het signaal actief is onderzocht;
    - de conclusie van de gemeente is gevormd en vastgelegd;
    - deze conclusie is onderbouwd.
- een totaalevaluatie van de bevindingen van de gemeente heeft plaatsgevonden.

Als fraudesignalen niet of niet adequaat worden opgevolgd, zal de kans hoger worden ingeschat dat ten onrechte lasten zijn betaald vanuit het PGB-budget.

Overigens geldt voorgaande niet alleen voor signalen van fraude, maar ook voor overige signalen waaruit blijkt dat de toekenning mogelijk niet rechtmatig is en/of meer gefactureerd wordt dan geleverd, zonder dat direct een fraudeverdenking ontstaat.

Onderdeel 4: Evaluatie van de controles

De gemeente kan de uitgevoerde werkzaamheden intern laten toetsen door een onafhankelijke (niet bij het proces betrokken) functionaris. Voor een goede beheersing moeten alle uitgevoerde controlestappen geëvalueerd worden en moet de gemeente bepalen wat de effecten zijn van de uitkomsten van de controles, voor de totale PGB-lasten. Afhankelijk van de uitkomsten zal de gemeente waar mogelijk de lasten corrigeren, of eventueel maatregelen nemen om de kwaliteit van de beheersing van de PGB -te verhogen.

Bijlage 1 Controle recht op zorg

Dossiercontrole (samenvatting)
Stel vast dat cliënt woonachtig is in de gemeente (bij jeugd: woonplaatsbeginsel)
Stel vast dat er van de geselecteerde verstrekking een indicatie is afgegeven.
Stel vast dat er van de geselecteerde verstrekking een ondertekend toekenningsbesluit door een gemandateerde medewerker is afgegeven.
Stel vast dat de inhoud van het toekenningsbesluit/ beschikking overeenstemt met de cliëntenadministratie.
Stel vast dat het PGB gedeclareerd wordt bij de SVB.

Bijlage 2 Controle prestatielevering

Voorbeeld van de vragen in een onderzoeksprotocol:

1. Ontvangt u zorg op dit moment?	ja/nee(toelichting bij nee)
2. Wat voor soort zorg ontvangt u?	
3. Gemiddeld aantal uren/cq dagdelen?	per week
4. Zijn de afspraken over de te leveren inzet nagekomen?	
5. Wat is de omvang van de besteding?	Aangeven voor welke periode
6. Door wie wordt de zorg geleverd?	
7. Bent u daar tevreden over?	ja/nee (toelichting bij nee)
8. Hoe gaat het nu?	
9. Heeft u nog op-of aanmerkingen?	ja/nee (toelichting bij ja)

Rapportage:

Per cliënt stelt de onderzoeker een rapportage op. De rapportage bevat minimaal:

- de (geanonimiseerde) gegevens van de cliënt
- de naam van de rapporteur
- datum en tijdstip van het bezoek
- de periode waarop het onderzoek zich richt
- per onderdeel/vraag van het onderzoeksprotocol de vastlegging van de respons
- een vergelijking van de respons met de gefactureerde zorg
- een conclusie over de levering van de zorg (bijvoorbeeld: geen indicatie dat de zorg niet conform afspraken/factuur is geleverd)