

Rechtmatigheid en corona-maatregelen in de Jeugdzorg, WMO en PGB

Herziene versie 24 februari 2021

Inleiding

Op 5 juni 2020 is de eerste versie van de notitie 'Rechtmatigheid en corona-maatregelen in de Jeugdzorg, WMO en PGB' verschenen. Inmiddels heeft i-sociaaldomein een Aanpak Verantwoording 2020 Jeugdwet en Wmo vastgesteld. Het is onwenselijk dat er een discrepantie ontstaat tussen de uiteenlopende uitingen van gemeenten, Rijk en zorgaanbieders. Dat leidt tot onnodige verwarring. Deze aanpassingen ten opzichte van de versie van 5 juni hebben dan ook primair tot doel, om de genoemde notities met elkaar in lijn te brengen.

Rechtmatigheid

Rechtmatigheid betekent het handelen in overeenstemming met wet- en regelgeving. Door de corona-crisis verloopt de zorgverlening (deels) anders, dan waarvan werd uitgegaan in de regelgeving en overeenkomsten met zorgaanbieders. Dit kan formeel tot onrechtmatigheden leiden. Hiermee wordt niet in de eerste plaats bedoeld op fraude, maar op een uitvoeringspraktijk in crisistijd, die niet overeenkomt met de juridische uitgangspunten die gelden in een normale situatie. In deze notitie komen zowel de zorg in natura als het persoonsgebonden budget aan bod.

In deze notitie gaat het uitsluitend over rechtmatigheid in relatie tot de financiën van een gemeente. Het betreft hier een toets van de controlerend accountant van de gemeente van baten, lasten en balansmutaties aan een normenkader¹. Onderdeel van dit normenkader betreft onder meer een gemeentelijke Verordening betrekking hebbend maatschappelijke ondersteuning en Jeugdhulp, de regels die gelden voor aanbestedingen en staatssteun, etc. De accountant zal hierbij ook beoordelen of de uitvoering van overeenkomsten met zorgaanbieders, conform de regelgeving geschiedt.

Door de corona-maatregelen kan het voorkomen dat baten, lasten en balansmutaties niet meer (geheel) in overeenstemming zijn met bijvoorbeeld de onderliggende overeenkomsten, relevante verordeningen en landelijke wetgeving. Er vinden bijvoorbeeld betalingen plaats door gemeenten aan zorgaanbieders vanuit continuïteitsoverwegingen, waarbij er geen prestaties tegenover staan. Of betalingen van meerkosten die vallen buiten het raamwerk van bestaande overeenkomsten. Vanuit het beleid kan deze betaling gewenst of zelfs noodzakelijk zijn², maar het kan zonder aanvullende acties, ook tot onrechtmatigheden leiden.

Drie sporen

Er zijn drie sporen ([Link](#)).

- Spoor 1 is de verantwoording van (alle) geleverde zorg, op basis van het (gewijzigde) landelijk accountantsprotocol financiële verantwoording Wmo en Jeugdwet.
- Spoor 2 is de vaststelling van de hoogte van de continuïteitsbijdrage en de meerkosten, op basis van wederzijdse overeenstemming tussen enerzijds de gemeente en anderzijds de zorgleverancier.
- Uitgangspunt bij spoor 3 is dat een zorgaanbieder geen disproportioneel financieel voordeel mag hebben van de getroffen overheidsmaatregelen.

¹ Voor meer informatie zie: <https://www.commissiebbv.nl/cms/view/57979239/rechtmatigheid>

² Zie hiervoor ook de ledenbrief van de VNG van 3 april 2020: https://vng.nl/sites/default/files/2020-04/20200403_ledenbrief_update-coronacrisis.pdf

Spoor 1

Sommige vormen van zorg worden ook in corona-tijd (gewoon of in aangepaste vorm) geleverd. Het berichtenverkeer kan op de reguliere wijze worden gebruikt. Het declaratie- of facturatiebericht over de periode van zorglevering wordt volgens de bestaande contractafspraken ingediend bij gemeenten en op de reguliere wijze (volgens het geldende betaalschema) betaald³. De verantwoording van geleverde zorg vindt plaats op basis van het (gewijzigde) landelijk accountantsprotocol financiële verantwoording Wmo en Jeugdwet ([Link](#)).

Het betreft hier twee vormen van geleverde zorg, namelijk:

- in een andere vorm die past binnen de toewijzing;
- én productie in een andere vorm, die niet past binnen de toewijzing.

Indien de gewijzigde levering past binnen de toewijzing, kan het berichtenverkeer op de reguliere wijze worden toegepast en vallen de leveringen ook binnen de bestaande contractuele kaders. Een toewijzing is de opdracht van de gemeente aan de aanbieder om de zorg of ondersteuning te bieden. Mocht de aangepaste zorg niet passen binnen de toewijzing, maar voldoende basis hebben in de gesloten overeenkomsten, dan dient er een nieuwe toewijzing plaats te vinden.

Voor de controle op productie waarvan de levering vanwege de uitbraak van het Covid-19 virus in andere (dan reguliere) vorm, doch passend binnen de toewijzing heeft plaatsgevonden, is het protocol (beperkt) aangepast. Dit geldt ook voor productie waarbij die andere vorm niet past binnen de toewijzing.

Per gemeente kan het overigens verschillen welke vormen van dienstverlening zijn toegestaan binnen de geldende contracten. Het is daarbij van belang dat een gemeente bijvoorbeeld een afwegingskader opstelt, waaruit blijkt wat al dan niet passend is binnen een toewijzing. Als deze te nauw zijn vastgesteld, kan het College van B&W in een besluit vaststellen, welke alternatieve vormen van dienstverlening gedurende deze crisis geaccepteerd worden, als zijnde leveringen die vallen binnen de gesloten overeenkomsten. Nadere duiding van College van B&W en de gemeenteraad, geven de accountant ook extra houvast over de intenties van de gemeente, in het kader van de opdrachtverlening in de zorg.

Voor het verantwoordingsjaar 2020 kunnen zich uit hoofde van Covid-19 risico's (in verhoogde mate) voordoen die de accountant dient te betrekken in zijn risicoanalyse en controleaanpak. Te denken valt aan (niet limitatief):

- Gedecclareerde en verantwoorde productie is (gedeeltelijk) niet geleverd;
- De levering in andere zorgvormen is niet gelegitimeerd middels (aanvullende of aangepaste) toewijzingen en/of afspraken.

De accountant betreft de Covid-19 gerelateerde risico's van afwijkingen door fraude of fouten bij de toepassing van dit accountantsprotocol.

Spoor 2

Meerkosten

Meerkosten betreffen de directe extra kosten:

- die een zorgaanbieder maakt gedurende de door het Rijk afgekondigde periode dat de coronamaatregelen gelden.
- die duidelijk het gevolg zijn van de coronamaatregelen van het Rijk, in het bijzonder het volgen van de richtlijnen van het RIVM.
- die onder reguliere omstandigheden niet gemaakt hoefden te worden.
- die noodzakelijk zijn om de gewenste zorg te kunnen blijven continueren die voldoen aan de RIVM-richtlijnen.
- en die niet al op andere wijze zijn gecompenseerd, bijvoorbeeld via de doorfinanciering van 100% van de omzet of via de [Stimuleringsregeling eHealth Thuis](#).

³ <https://i-sociaaldomein.nl/news/view/57980555/landelijke-scenario's-omgaan-met-het-berichtenverkeer-tijdens-coronacrisis>

Hiervoor geldt dat er afspraken zijn gemaakt over het vergoeden van eventuele meerkosten, die zorgaanbieders noodzakelijkerwijs maken om te voldoen aan de (RIVM-)richtlijnen. Voor de verantwoording van de meerkosten, zijn formats ontwikkeld die beschikbaar zijn voor alle gemeenten en zorgaanbieders. Deze beveiligde standaard-formats sluiten aan op de gemaakte afspraken in de landelijke regelingen⁴.

De formats vervullen een belangrijke rol in de dialoog tussen gemeenten en zorgaanbieder op basis waarop tot overeenstemming kan worden gekomen. Gemeenten kunnen verduidelijkingsvragen stellen, bij twijfel aanvullende informatie vragen, etc.

Gemeenten moeten zich ook afvragen of de meerkosten gedekt kunnen worden binnen de kaders van de vastgestelde begroting. Indien dat niet het geval is, raakt dit aan het budgetrecht van de gemeenteraad en kan het ook tot een begrotingsonrechtmatigheid leiden. Het benodigde budget voor de meerkosten dient (bij een ontoereikende dekking) voorgelegd te worden aan de gemeenteraad, in de vorm van een suppletoire begroting.

In verband met meerkosten kan ook de vraag spelen of dit valt binnen een reeds doorlopen aanbesteding of dat een nieuwe aanbesteding aan de orde is. Voor meer informatie wordt onder meer verwezen naar de informatie op de website van Pianoo ([Link](#)) en de richtsnoeren van de Europese Commissie betreffende het gebruik van het kader voor overheidsopdrachten in de door de Covid-19-crisis veroorzaakte nood situatie ([link](#)).

Vergoeding van omzet, zonder levering van prestaties (continuïteitsbijdrage)

Ook onderdeel van de het tweede spoor is de zogeheten continuïteitsbijdrage. Kern van het uitgangspunt van VNG en Rijk is dat de financiering van de omzet, wordt voort- en doorgezet op het niveau van vóór de corona-crisis⁵. Voor de verantwoording van de continuïteitsbijdragen zijn net als voor de meerkosten, formats ontwikkeld. Ook deze standaard-formats sluiten aan op de gemaakte afspraken in de landelijke regelingen Een continuïteitsbijdrage is een vergoeding van een gemeente aan een zorgaanbieder, met als uitsluitend doel de instandhouding van de zorgcapaciteit, daar waar er als gevolg van corona (deels) geen prestaties geleverd kunnen worden aan cliënten. In veel gevallen zal de overeenkomst met de zorgaanbieder niet voorzien in betalingen, zonder dat daar prestaties aan cliënten tegenover staan. Een addendum bij de overeenkomst kan dan uitkomst bieden of in ieder geval een (meer generieke en tot meerdere zorgleveranciers gerichte) schriftelijke communicatie vanuit de gemeente met de zorgaanbieders, over doel, strekking en hoogte van de continuïteitsbijdrage. Op deze wijze blijft het onderdeel van het inkooptraject en wordt het als een inkooptransactie verantwoord. Net als bij de meerkosten is het van belang dat gemeente en zorgaanbieder overeenstemming bereiken over de verantwoording van de continuïteitsbijdrage. Ook is het van belang dat de gemeenteraad expliciet betrokken wordt bij het besluit tot toekenning van deze bijdrage.

Spoor 3

Uitgangspunt van de coronaregelingen is dat een zorgaanbieder geen disproportioneel financieel voordeel mag hebben van de getroffen overheidsmaatregelen en de op grond daarvan beschikbaar gestelde middelen voor continuïteit, garanties, compensaties en/of meerkosten als gevolg van de pandemie. Om te kunnen aantonen of, en zo ja, in welke mate sprake is van overcompensatie, moet de impact van het totaal aan coronacompensaties op het bedrijfsresultaat, per organisatie in beeld worden gebracht. Dit betreft het totaal van de financieringsstromen en financiers die voor de zorgaanbieder van toepassing zijn. Dit beeld wordt door de zorgaanbieder verschaft in een bijlage bij de jaarstukken.

Staatssteun

Rechtmatigheid betekent ook het handelen in overeenstemming met Europese wet- en regelgeving. Ook deze Europese regels maken deel uit van het eerdergenoemde normenkader.

Voor COVID-19 steunmaatregelen is in Nederland een bijzondere centraal gecoördineerde staatssteunprocedure in het leven geroepen ([Link](#)). Europa decentraal heeft een overzicht gemaakt van de belangrijkste ontwikkelingen op dit terrein ([Link](#)). Er is ook een webpagina die specifiek in

⁴ <https://i-sociaaldomein.nl/groups/view/57981492/administratieve-en-financiele-processen-tijdens-coronacrisis/files>

⁵ <https://vng.nl/nieuws/afspraken-continuïteit-financiering-sd-uitgewerkt>

gaat op de mogelijkheden voor steunverlening door decentrale overheden en de daarvoor geldende regels ([Link](#)).

Voor gemeenten is het van belang om vast te stellen dat aan de regels van staatssteun wordt voldoen. Een gemeente kan in eerste instantie voor nadere informatie over het COVID-19 steunkader terecht op de actualiteitenpagina van het Kenniscentrum Europa decentraal (KED). Voor eerstelijnsadvies over staatssteunmaatregelen vanwege COVID-19 is KED het eerste aanspreekpunt. U kunt uw adviesvraag sturen naar <mailto:helpdesk@europadecentraal.nl>. Daarnaast is het Coördinatiepunt Staatssteun Decentrale Overheden (<mailto:coordinatiepuntstaatssteun@minbzk.nl>) van het ministerie van BZK uiteraard ook bereid om mee te denken over gemeentelijke vraagstukken, die betrekking hebben op de cumulatie van staatssteunmaatregelen in relatie tot COVID-19.

Momenteel onderzoeken VNG en BZK de noodzaak en mogelijkheid van een melding aan de Europese Commissie, van de eerdergenoemde continuïteitsbijdrage.

PGB

Ook voor het persoonsgebonden budget zijn aanvullende afspraken gemaakt met als doel de zorgcontinuïteit te waarborgen. Deze afspraken zijn nagenoeg hetzelfde als de afspraken die zijn gemaakt bij zorg in natura. Het gaat om (1) de financiering van meerkosten en (2) het financieren van niet-geleverde zorg (omzetzerving). Hierover zijn, voor de Jeugdwet en de Wmo2015, afspraken gemaakt tussen VWS en VNG.

Op hoofdlijnen is afgesproken dat wanneer sprake is van meerkosten budgethouders een verzoek indienen bij de verstrekker (gemeente). Dit wordt de extra kosten corona (EKC-regeling⁶) genoemd. Als de gemeente akkoord gaat met deze meerkosten wijzigt de budgethouder de zorgovereenkomst, of stelt de budgethouder een nieuwe overeenkomst op (regulier proces SVB) en verhoogt de gemeente conform het reguliere proces het pgb. De extra zorg (en bijbehorende kosten) worden vervolgens via het reguliere proces uitbetaald.

Er zijn twee regelingen opgesteld voor het pgb:

- De eerste regeling betreft het financieren van niet geleverde zorg en meerkosten voor de periode 1 maart 2020 t/m 30 juni 2020 voor alle vormen van zorg en ondersteuning die worden geleverd op grond van de Jeugdwet en Wmo2015 [Link](#)
- De tweede regeling betreft het financieren van niet geleverde zorg en meerkosten voor de periode 1 oktober 2020 t/m 31 december 2021. Het betreft hierbij echter alleen de categorieën zoals aangeven in de regeling [Link](#):

1. een besmetting van de budgethouder of desbetreffende derde, werkzaam op basis van een overeenkomst van opdracht, met Covid-19;
2. een noodzakelijke quarantaine van de budgethouder of desbetreffende derde in verband met Covid-19;
3. een besmetting met Covid-19 op de dagbesteding; of
4. de door een dagbesteding overeenkomstig de bij of krachtens de Tijdelijke wet maatregelen covid-19 genomen maatregelen.

Wanneer sprake is van niet-geleverde zorg en de zorgverlener en budgethouder kunnen geen vervangende zorg organiseren, mogen zorgverleners de niet-geleverde zorg declareren. In de factuur geeft de zorgverlener (indien mogelijk) aan welke uren niet-geleverde zorg betreft. De budgethouder dient de declaratie in bij de SVB. Vervolgens betaalt de SVB, met goedkeuring van de budgethouder, de zorgverlener achteraf uit ondanks dat de zorg niet is geleverd, dit is conform het reguliere proces. De budgethouder dient wel bij te houden welke zorg niet is geleverd (bijvoorbeeld in het speciaal hiervoor ontwikkelde formulier).

De bovenstaande werkprocessen worden door de gemeente administratief ingeregeld. Hier zijn twee mogelijkheden voor. Een gemeente kan ervoor kiezen om één mogelijkheid of een combinatie van mogelijkheden in te zetten.

Gemeenten hebben de volgende mogelijkheden om dit administratief in te regelen:

(1) Het ophogen van een individueel pgb op basis van de extra uitgaven van een budgethouder en/of het uitkeren van het pgb als de zorg niet is geleverd. De zorgovereenkomst wordt aangepast of indien nodig wordt een nieuwe zorgovereenkomst opgesteld. Hierin wordt aangegeven dat het soort zorg verandert, extra voorzieningen nodig zijn en extra budget wordt gestort. De budgethouder declareert bij de SVB. De uitvoeringsregelingen Jeugdwet en Wmo2015 zijn aangepast.

(2) Uitgaan van finale afrekening bij meerkosten of niet geleverde zorg. Hierbij is niet duidelijk of de gewenste zorg daadwerkelijk is geleverd, maar wordt uitgegaan van geleverde productie. In dit geval het verstrekken van een pgb.

De houder van een pgb op grond van de Jeugdwet of Wmo 2015 is – net zoals bij reguliere zorg – verplicht om een administratie per zorgverlener bij te houden van de kosten voor niet-geleverde zorg die is gedeclareerd. De genoemde ministeriële regeling heeft niet tot doel om een wijziging aan te brengen, in de manier waarop de gemeente de prestatielevering in het kader van de PGB vaststelt.

Gevolgen van (mogelijk resterende) onrechtmatigheden

De vraag kan ook rijzen wat de gevolgen zijn van een onrechtmatigheid. Vooropgesteld wordt dat er geen relatie is met de bekostiging vanuit het Rijk. De reguliere bestedingen voor WMO en Jeugdzorg vinden vanuit het gemeentefonds plaats vanuit de algemene middelen en eventuele onrechtmatigheden bij de besteding, kunnen niet tot bijvoorbeeld een terugvordering of andere financiële gevolgen leiden.

De gevolgen van de onrechtmatigheden vertalen zich met name in het oordeel van de controlerend accountant over de jaarrekening van de gemeente en de strekking van de controleverklaring. Het is uiteindelijk aan de gemeenteraad om een oordeel te vellen over de jaarrekening. Onrechtmatigheden roepen al snel de (vaak onterechte) associatie op met fraude.

De onrechtmatigheden die in deze notitie aan bod kwamen, zijn echter van een andere orde. Het betreft hier lasten die verband houden met de borging van de continuïteit van de zorg en de instandhouding van de zorginfrastructuur. Zie in het onderstaande kader ook een passage uit de Najaarsnota 2020.

Naast de tijdsdruk komt het voor dat maatregelen worden getroffen vanwege uitzonderlijke omstandigheden. Denk hierbij aan de voortzetting van betalingen aan maatschappelijke instellingen uit continuïteitsoverwegingen, terwijl er vanwege corona tijdelijk geen of minder prestaties geleverd worden door de bekostigde instelling. Reguliere regelingen en overeenkomsten voorzien meestal niet in de mogelijkheid om te betalen voor niet geleverde prestaties. Dit is een voorbeeld van een onrechtmatigheid 'in technische zin', die niet aan misbruik of oneigenlijk gebruik gelijk gesteld kan worden⁷.

De maatregelen in het kader van de bestrijding van de corona-crisis, vereisten hierbij een afwijking van bestaande overeenkomsten en verordeningen. Maatregelen om de rechtmatigheid te herstellen zijn zeker mogelijk, maar vergen ook een bestuurlijke weging met het oog op de daaraan verbonden administratieve lasten, voor zowel de gemeente zelf als voor de zorgaanbieders. Zie wederom de Najaarsnota 2020.

Bij herstelmaatregelen die door gemeenten en provincies kunnen worden uitgevoerd ter vergroting van de rechtmatigheid, zal een bestuurlijke weging kunnen worden gemaakt met het oog op de daaraan verbonden administratieve - en controle lasten van decentrale overheden⁸.

De minister van BZK heeft in een Kamerbrief ook aandacht geschonken aan de invloed van corona op de verantwoording en de rechtmatigheid [Link](#).

⁷ Najaarsnota 2020, Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 35 650, nr. 1, blz. 52

⁸ Najaarsnota 2020, blz. 53.

De maatregelen om de coronacrisis te bestrijden, vereisten een afwijking van bestaande contracten en verordeningen. Soms zal het niet mogelijk zijn de rechtmatigheid te herstellen, soms wel. In het laatste geval zal ook een bestuurlijke weging moeten worden gemaakt van het belang van rechtmatigheid en de administratieve- en controlelasten om rechtmatigheid te herstellen, voor zowel de gemeente als voor de zorgaanbieders. Dit betekent ook dat, ondanks al het werk dat nu wordt verricht rond de verantwoording in het kader van corona, het niet is uit te sluiten dat jaarstukken te laat worden ingeleverd en gemeenten vaker een niet-goedkeurende verklaring krijgen.