

Stappenplan gemeentelijke controle-aanpak

Handreiking voor de inrichting van de gemeentelijke controle met gebruik van het landelijk accountantsprotocol



Inhoudsopgave

	pag.
1. Inleiding	3
2. Een sluitende aanpak?	5
3. Controleaanpak : een mandje controlemiddelen	7
4. Het landelijk accountantsprotocol	11
5. Stappenplan	13
6. Voorbeelden	22
7. Een blik vooruit	35
Bijlagen	
A. Toelichting uitvoeringsvarianten	37
B. Toelichting landelijk accountantsprotocol	39

Inleiding

Aanleiding

De gemeente heeft een eigen verantwoordelijkheid om de controle op haar jaarrekening tot een goed einde te brengen. Door veel verschillende oorzaken bleek dit voor het sociaal domein, specifiek voor Wmo en Jeugdhulp in boekjaar 2015 erg lastig. We zijn inmiddels een tijdje onderweg in 2017 en zowel bij gemeenten als aanbieders zullen meerdere, maar waarschijnlijk nog niet alle problemen uit 2015 en 2016 zijn opgelost. Dit is het vertrekpunt voor het opstellen van een controleplan voor boekjaar 2017 en opvolgende jaren.

Het landelijk accountantsprotocol wordt toegepast door de accountant van de aanbieder op de productieverantwoording. De gemeente gebruikt de combinatie van productieverantwoording en de controleverklaring van de accountant bij de jaarrekeningcontrole.

Doel en reikwijdte van deze handreiking

Deze handreiking beoogt controllers bij gemeenten te ondersteunen bij het opstellen van een sluitende controleaanpak voor 2017 en verder, uiteraard aansluitend bij de (verbijzonderde) interne controle van de gemeente en in afstemming met de gemeentelijke accountant. Het landelijk accountantsprotocol is één van de controlemiddelen die de gemeente kan inzetten om te komen tot een sluitende aanpak. Deze handreiking is geen kant en klaar plan met de zekerheid van een goedkeurende controleverklaring. Het beoogt ook geen norm te stellen voor wat een goede controleaanpak is. Het biedt wel een theoretisch kader en praktisch stappenplan om de problematiek in de lokale situatie zo goed mogelijk af te pellen en het resterende risico in de jaarrekening zo klein mogelijk te maken. De lokale uitwerking kan besproken worden met de accountant.

Totstandkoming

Deze handreiking is geschreven in samenspraak met gemeenten en accountants en sluit aan bij diverse uitingen van NBA, VNG en gemeenten over dit thema in 2015, 2016 en 2017. We blijven inzichten verzamelen en zullen deze wanneer nodig in een update beschikbaar stellen.

Leeswijzer

Deze handreiking start met een beschrijving van de verschillende mogelijke controlemiddelen in het sociaal domein. Eén van deze middelen toe te passen in

een lokale mix van controlemiddelen is het landelijk accountantsprotocol. Omdat het landelijk accountantsprotocol zowel inhoudelijk als kwantitatief soms niet geheel aansluit op de lokale controlebehoefte, bevat deze handreiking ook een stappenplan om in de lokale situatie te onderzoeken hoe de verschillen tussen het landelijk accountantsprotocol en de lokale situatie kunnen worden opgelost. Met een groot aantal voorbeelden illustreren we hoe de resterende onzekerheid in de controle van 2017 bij de gemeente kan worden weggenomen.

Vormgeving van deze handreiking

De vormgeving van deze opbouw van deze handreiking is bewust een combinatie van slides en uitgeschreven tekst. De slides zijn gebruikt en toegelicht in verdiepende regiobijeenkomsten voor controllers van gemeenten en aanbieders. De uitgeschreven tekst helpt om de boodschap en de voorbeelden rustig na te kunnen lezen.

Programma i-Sociaal Domein

Het programma Informatievoorziening Sociaal Domein voor gemeenten en zorgaanbieders is een programma van ActiZ, Branchebelang Thuiszorg (BTN), Federatie Opvang, GGZ Nederland, Jeugdzorg Nederland, Vereniging Gehandicaptenzorg Nederland (VGN) en Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG). In dit programma zijn gemeenten en zorgaanbieders samen aan zet om een effectief stelsel op te bouwen, de kwaliteit van zorg en jeugdhulp te waarborgen en het sociaal domein te vernieuwen. Producten en diensten voor gemeenten en aanbieders beogen onnodige administratieve lasten vermijden en te waarborgen dat publiek geld rechtmatig besteed wordt.

Op de website van het programma i-sociaaldomein.nl is veel informatie te gerelateerd aan dit onderwerp, waaronder:

- Informatie over [regiobijeenkomsten](#)
- [Landelijk accountantsprotocol en Model productieverantwoording](#)
- [Informatie over de uitvoeringsvarianten](#)
- [Standaardartikelen per uitvoeringsvariant voor contracten](#)
- Informatie over het [berichtenverkeer iWmo en iJw](#)

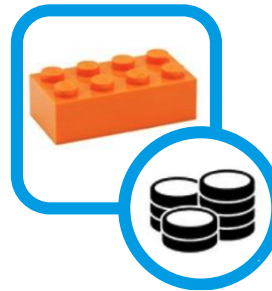
Op de website staat ook een actueel overzicht van activiteiten, waaronder regiobijeenkomsten en webinars over dit thema. U kunt zich ook [abonneren op de nieuwsbrief van het programma](#).



Nog even ... Uitvoeringsvarianten



inspanningsgericht



outputgericht



taakgericht

Oprissen? [Zie bijlage A](#), eind van de presentatie

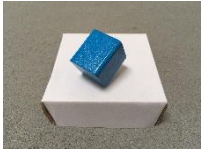


Een sluitende aanpak?



Leeswijzer

Dit document bestaat uit de slides die een presentatie ondersteunen en de daarbij ondersteunende teksten. Deze slide geeft een opzet van de (live) presentatie, met de introductie van de beeldtaal in de vorm van een vormenstoof.



Het landelijk accountantsprotocol

Of preciezer: de controleverklaringen op basis van het landelijk accountantsprotocol wordt uitgebeeld door het blauwe blokje.



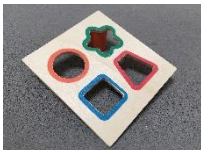
Het normenkader

Het normenkader van de gemeente of de "lokale vereisten" wordt uitgebeeld door de stoof zelf. Eigenlijk een bak dus.



De situatie (soms) in 2015:

In 2015 hebben we situaties gezien waar de controleverklaring in het bakje ging, en dat is het. Dan heb je een onderdeel 'gevuld' - maar het is niet sluitend!



De controleaanpak / het controleplan

De controleaanpak van de gemeente wordt gevisualiseerd door het blaadje dat over het normenkader geschoven wordt.



Het mandje van controlemiddelen

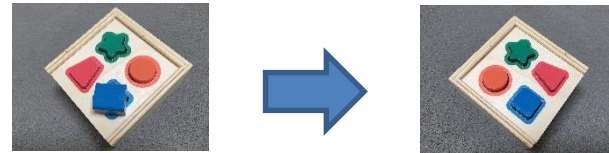
Sluitend in de aanpak passen een aantal controlemiddelen, gevisualiseerd door de blokjes.

Hoe het werkt

De sluitende aanpak, het controleplan, is voor elke gemeente verschillend. Dus ook de blokjes die daarin moeten passen zijn voor elke gemeente verschillend. Denk aan hoe je controlemaatregelen kunt aanpassen aan de processen die je hebt of de gegevens die je toch al verzamelt, maar ook aan de contractvormen die je hebt, of de eisen die je daaraan stelt.

Eerste uitdaging: Maak een sluitende controleaanpak: welke controlemiddelen kan en moet je gebruiken en hoe pas je deze op elkaar zodat ze sluitend zijn.

Tweede uitdaging: De controleverklaringen uit het landelijk accountantsprotocol hebben een vaste vorm. Dat is de kern van standaardisatie. Dit betekent dat je een controleaanpak moet opstellen waar deze controleverklaring sluitend in past.



In deze handreiking gaan we vooral in op de tweede uitdaging. Ervan uitgaande dat het controleplan tot een sluitende aanpak leidt – hoe passen de resultaten uit het landelijk accountantsprotocol hier naadloos in?

Lokale toepassing – Drie uitvoeringsvarianten

Deze handreiking beoogt geen norm te zijn voor een goede of sluitende controleaanpak. Wat nodig is in lokale situatie hangt ook af van de gekozen uitvoeringsvariant. Om die reden zijn de logo's van de drie uitvoeringsvarianten (zie nadere beschrijving in bijlage A) toegevoegd bij de verschillende mogelijke controlemiddelen.



Inspanningsgericht

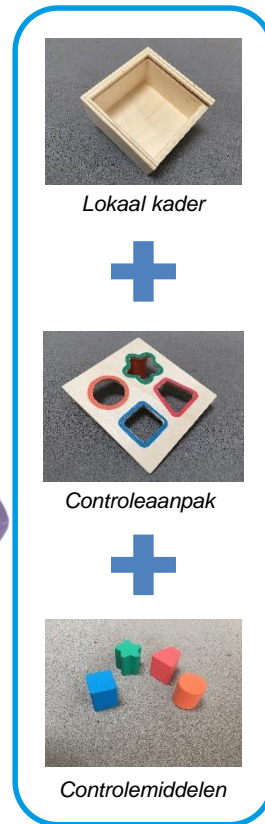
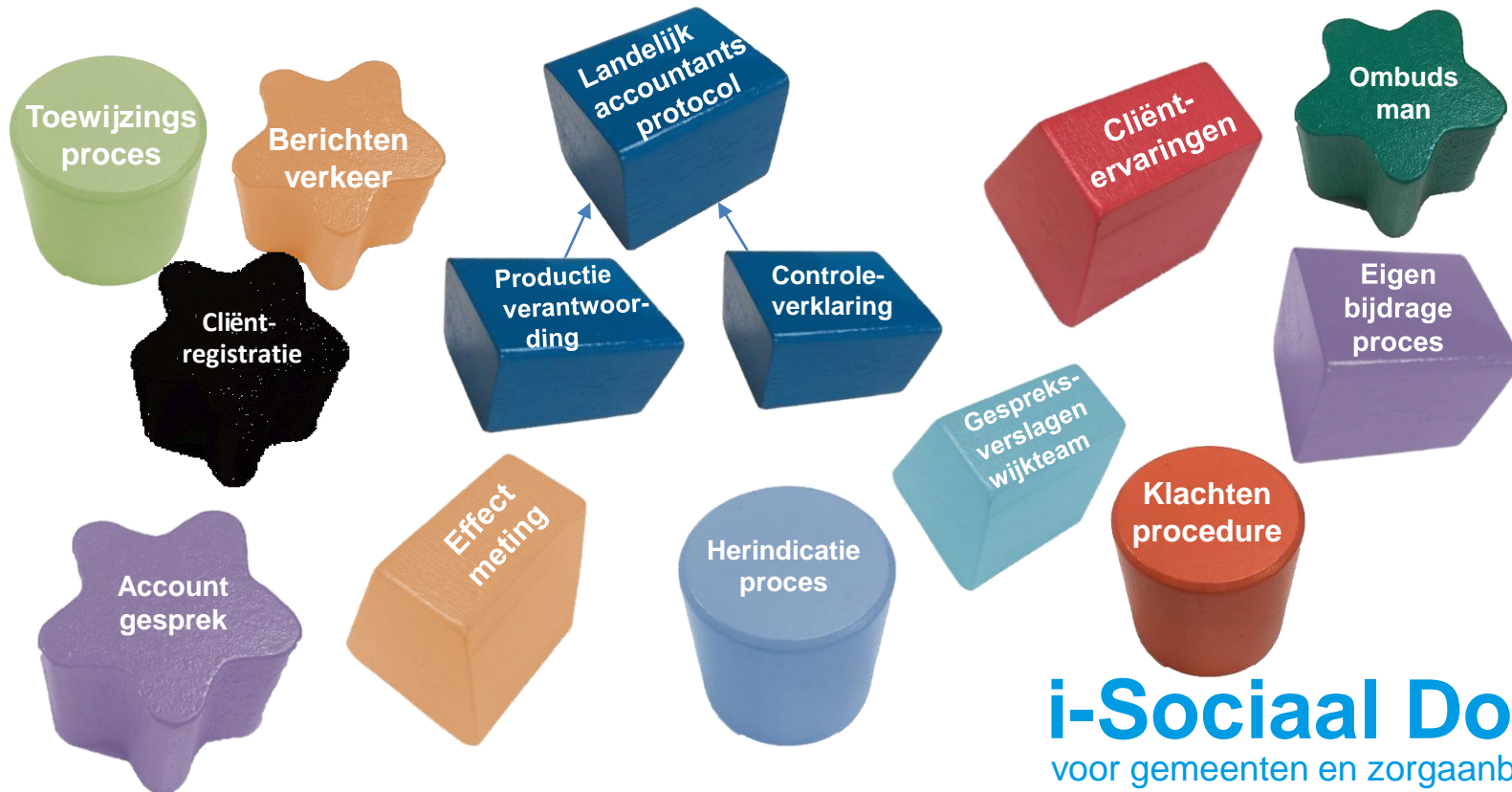
Outputgericht

Taakgericht



Controleaanpak bij gemeenten

Controleaanpak: een mandje van controlemiddelen



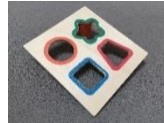
i-Sociaal Domein
voor gemeenten en zorgaanbieders

Controleaanpak

“Je kan niet meer de controleverklaringen van je aanbieders ontvangen en die met een nietje er doorheen naar je eigen accountant sturen!”

De gemeente heeft een eigen verantwoordelijkheid om de controle op haar jaarrekening tot een goed einde te brengen. Over het algemeen vult zij deze in door het uitvoeren van een controleplan, waarbij verschillende controlemiddelen worden ingezet. Ook bij de controle binnen het Sociaal Domein is dit de aanbevolen route. De NBA geeft aan dat daarbij gebruik van de controleverklaringen van aanbieders, op basis van het landelijk accountantsprotocol, één van de controlemiddelen is. Dat wil zeggen: de gemeente moet zelf ook andere dingen doen.

De handreiking veronderstelt dat elke gemeente een passend **controleplan** opstelt. Deze handreiking ondersteunt daarbij met tips en trucs om dit plan volledig te maken.



Het gemeentelijk controleplan voor het Sociaal Domein gaat verder dan de controle op recht, hoogte en duur, door het privaatrechtelijke karakter van de overeenkomst met de aanbieders: ook deze afspraken (bijvoorbeeld de prijs) worden getoetst en uiteraard de levering.

Er bestaan heel veel verschillende controlemiddelen, waarbij je in de controleaanpak een keuze maakt voor een aantal van deze middelen, zodanig dat het samenspel van de controlemiddelen voldoende zekerheid geeft in de jaarrekeningcontrole. Het ligt voor de hand om die controlemiddelen in het plan op te nemen, die voor de eigen specifieke situatie zo min mogelijk administratieve lasten veroorzaken, of die al voor andere doeleinden in gebruik zijn. Hieronder volgen een aantal mogelijke controlemiddelen.

1. Ten eerste: een aantal harde controlemiddelen: In de gemeentelijke processen (administratieve organisatie en interne beheersing (AO/IB) zijn een aantal cijfermatige (kwantitatieve) en feitelijke controlemiddelen mogelijk.

Sluitend toewijzingsproces



Het toewijzingsproces is geen controle op zichzelf, maar het goed ingericht hebben van het toewijzingsproces leidt ertoe dat de gemeente zelf een goede administratie heeft van burgers in zorg. Voor zorg aan cliënten die via de



gemeente toegang tot hulp ontvangen wordt dit ingericht met toewijzingsberichten. Voor jeugdhulp verleend na verwijzing door een andere wettelijke verwijzer kan met aanbieders worden afgesproken dat zij een VOT-bericht sturen (verzoek om toewijzing), waarop de gemeente de woonplaats toetst en een toewijzingsbericht stuurt.

Cliëntregistratie en functioneel berichtenverkeer



Ook het goed ingericht hebben van cliëntregistratie en het berichtenverkeer is geen controlemiddel op zich, maar is wel een cruciaal onderdeel van de sluitende administratie. Wanneer gemeenten en aanbieders structureel berichten uitwisselen bij toewijzing (301), start en einde zorg (305, 307) en facturatie (303F) en hier wordt door de gemeente een sluitende registratie van bijgehouden, dan heeft zij zelf, behoudens kleine uitzonderingen, de gerealiseerde zorginzet altijd op orde. De controleverklaring van de accountant van de aanbieder geeft dan zekerheid over getrouwheid en rechtmatigheid.

Productieverantwoording (met gebruik van landelijk model) plus controleverklaring daarop



De productieverantwoording van de aanbieder met controleverklaring van de accountant van de aanbieder heeft de gemeente vaak nog nodig als belangrijk(st)e bron van productie-informatie. Met goed gebruik van het berichtenverkeer (zie hierboven) zal de functie van de productieverantwoording veranderen. Partijen analyseren en vergelijken de gerealiseerde zorg en het geeft inzicht in de openstaande posten (OHW), bijvoorbeeld trajecten die nog niet gefactureerd zijn. Met een door een accountant gecontroleerde productieverklaring kan de open positie aan gemeentezijde worden bepaald.

Voor de taakgerichte uitvoeringsvariant is dit controlemiddel niet relevant, de hoogte van de kosten zijn immers niet afhankelijk van de productie. Wel zal de gemeente-accountant willen vaststellen dat de afgesproken prestatie door de aanbieder is geleverd. Er zijn dan andere controlemiddelen nodig.

Vaststellen levering (met gebruik van landelijk accountantsprotocol) plus controleverklaring



Onderdeel van het landelijk accountantsprotocol is de levering. Daarbij is het van belang ons te realiseren dat de instellingsaccountant deze controle alleen administratief kan doen. Levering wordt dus niet vastgesteld, slechts aannemelijk gemaakt.

Controleaanpak (vervolg)

Het vaststellen dat zorg of ondersteuning is geleverd is *in elke uitvoeringsvariant van belang*, zelfs indien (bij taakgericht) de betaling aan de aanbieder daar niet direct van afhankelijk is. De gemeente is ervoor verantwoordelijk dat de cliënten wordt geholpen. Als de gemeente zelf niet in staat is om de levering met voldoende zekerheid vast te stellen, kan zij terugvallen op de leveringsverklaring vanuit het landelijk accountantsprotocol. Zoals gezegd is dit slechts een administratieve controle. De hierna genoemde eigen controlemiddelen kunnen meer inhoudelijke zekerheid bieden dan toepassing van het landelijk accountantsprotocol bij de aanbieder.

2. Ten tweede: een aantal kwalitatieve controlemiddelen: Deze controlemiddelen zijn zachter van aard en daardoor minder rechtlijnig in goed/fout qua uitkomst. Hier is het vooral zo dat een samenspel van middelen extra zekerheid kan geven. Lokaal kan gekeken worden welke mix passend is.

Deze controlemiddelen kunnen ondersteunen aan het controledoel om de levering vast te stellen. Dit betekent dat deze middelen relevant zijn in die situaties waar de leveringscontrole van belang is: inspanningsgerichte en outputgerichte uitvoeringsvarianten, maar ook bij taakgericht waar niet gesteund kan worden op productieverantwoordingen en de levering echt losstaand wordt vastgesteld.

Het is bij elk van deze controlemiddelen van belang dat zij toetsbaar worden vastgelegd. Dit is natuurlijk een administratieve last, dus moet worden afgewogen of dit de moeite waard is.

Toetsing in het herindicatie-proces



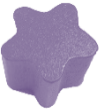
Het herindicatieproces kan ingezet worden als een van de hardste van de zachte controlemiddelen. Wanneer herindicaties fysiek worden uitgevoerd (door persoonlijk contact met de cliënt) kan direct (zonder aanvullende belasting voor de cliënt) de vraag gesteld worden of de dienstverlening tot nu toe op peil is. Als dit antwoord wordt vastgelegd, kan de controle hier goed op steunen. *In de taakgerichte uitvoeringsvariant zal de toewijzing vaak niet door de gemeente worden uitgevoerd (zeker bij algemene voorzieningen) en zal dus dit controlemiddel ook niet inzetbaar zijn.*



Signalen uit het eigen bijdrage proces



Een ander mogelijk vrij sterk middel kan worden ontleend uit het eigen bijdrage proces. Een cliënt die een eigen bijdrage betaalt, zal sterk geneigd zijn een signaal te geven als de dienst niet wordt ontvangen. Het inrichten van een signalering in het proces van eigen bijdrage, met vastlegging en opvolging, kan weer steun geven in de controle.



Accountgesprekken



Het periodieke gesprek tussen gemeente en aanbieder is belangrijk in alle uitvoeringsvarianten. In de uitvoeringsvarianten inspanningsgerichte en outputgerichte worden in dit accountgesprek met name inhoudelijke en sturingsvragen besproken. Deze zijn niet direct relevant voor de getrouwheid en de rechtmatigheid. In de taakgerichte variant is er geen financiële sturing (er is immers alleen een vast bedrag). Dan wordt het accountgesprek juist voor de rechtmatigheid belangrijk en is het dus verstandig om deze gesprekken goed vast te leggen: wat wordt er besproken, wat zijn de acties (afspraken) en hoe worden deze opgevolgd. *Het accountgesprek is operationeel vooral belangrijk in de taakgerichte uitvoeringsvariant waar geen mogelijkheid bestaat om de financiën als sturingsinstrument in te zetten – het bedrag staat immers vast! Hierdoor is dit middel als ondersteuning in de controle vooral bij de taakgerichte uitvoeringsvariant van belang. Niettemin, waar in de andere uitvoeringsvarianten het accountgesprek toch plaatsvindt, kan het ook heel goed als ondersteunend controlemiddel worden ingezet.*



Toetsing uit gespreksverslagen wijkteam



Waar de gemeente wijkteams (of andere cliëntgerichte teams) heeft ingericht en haar medewerkers regelmatig contact hebben met cliënten op het gebied van toeleiding en regie (voortgang), kan het medewerkersoverleg waardevolle informatie voor de leveringscontrole bevatten; mits vastgelegd en opgevolgd natuurlijk. Hier wordt besproken bij welke aanbieders de cliënten in zorg zijn en hoe de voortgang is, dus ook óf er voortgang is, óf er diensten worden ontvangen.



Controleaanpak (vervolg)

3. Ten derde: hergebruik van informatie, die is verzameld voor andere

doeleinden, als controlemiddel: In de voorgaande 'zachte' controlemiddelen, is dit ook aan de orde, bijvoorbeeld bij *gespreksverslagen wijkteams*, die dienen natuurlijk primair een operationeel doel, net als de *klachtenprocedure*. Ten behoeve van het Management Informatieproces van een gemeente wordt ook informatie verzameld, waarvan sommige onderdelen (met een beetje 'versteving') goed bruikbaar zijn in het controleproces.

Signalen uit cliëntervaringen (en verwijzers)



Cliëntervaringsonderzoek wordt in de meeste gemeenten gedaan.

Als het onderzoek zodanig wordt ingericht dat zeker wordt gesteld dat alle aanbieders in het onderzoek (voldoende) zijn meegenomen en vooral ook dat met negatieve signalen omtrent levering actie wordt ondernomen, geeft dit aanvullende zekerheid omtrent de levering. Wanneer het onderzoek door de aanbieder wordt uitgevoerd (of in opdracht van de aanbieder) moet wel worden vastgesteld dat de deelnemende cliënten objectief zijn gekozen.

Ook ervaringen van verwijzers kunnen op deze wijze worden meegenomen.

Signalen uit klachtenprocedure



In de klachtenprocedure van de gemeente kunnen signalen worden vastgelegd over de dienstverlening van individuele aanbieders. De klachtenprocedure wordt dan niet alleen gebruikt om de dienstverlening aan de cliënt te verbeteren, maar ook om de aanbieder te monitoren. Ook hier is goede vastlegging én opvolging van belang.

Signalen van de ombudsman



Het instellen van een ombudsman functie voor het Sociaal Domein is een specifieke invulling van de klachtenprocedure en kan op dezelfde manier indicaties geven voor prestatievering door aanbieders.

Effectmetingen



Het is van belang ons te realiseren hier een gevaar in ligt: als het behaalde effect onderdeel gemaakt wordt van de financiële component (een bonus voor goed presteren, een malus voor slecht presteren), wordt het effect de financiële controle ingetrokken, met alle administratieve lasten van dien (objectief en toetsbaar vastleggen van het effect). Een nuttige

toepassing is gebaseerd op de gedachte dat een tegenvallend resultaat een indicatie kan zijn voor leveringsproblemen. De resultaten van de effectmeting kunnen dus met name gebruikt worden als indicatie voor de vraag bij welke aanbieders de leveringscontrole geïntensiveerd moet worden en bij welke leveranciers de grondaanname kan zijn dat de levering op orde is.

Voorbeelden

Hoe kunnen deze controlemiddelen in combinatie ingezet worden? Vooral steeds waar de signalen uit de verschillende controlemiddelen ofwel 'negatief' zijn, ofwel elkaar tegenspreken, nodigt dit uit tot verder onderzoek:

- Productieverantwoording goed op orde, maar veel klachten over aanbieder. *Signaal: risico dat er niet geleverd wordt: extra onderzoek doen naar de levering (steekproef?) Accountgesprek om kwaliteitsproblemen te bespreken en op te lossen.*
- Ervaringsonderzoek is goed, productieverantwoordingen niet geleverd, accountgesprek steeds afgezegd. *Signaal: administratie niet op orde, risico voor facturering: accountgesprek om de problemen te adresseren.*
- Administratie niet op orde. Geen klachten, goede ervaringsgegevens, productief accountgesprek. *Verzwakt de indicatie dat het fout zit. Administratie moet nog steeds op orde, maar levering lijkt wel voor elkaar.*

Dit overzicht is niet uitputtend!

De hier genoemde voorbeelden van controlemiddelen, die een gemeente in haar 'mandje' kan opnemen, zijn niet uitputtend. Er zijn legio meer controlemiddelen te bedenken. Het is ook zeker niet noodzakelijk om alle middelen in te zetten of na te streven, het is een mandje met ingrediënten, waar elke gemeente de voor haar passende (en in afstemming met haar accountant afdoende lijkende) middelen kan kiezen en inzetten.



Wat zegt de NBA?

"COPRO wijst erop dat dit landelijk accountantsprotocol gezien moet worden als een van de controlemiddelen die gemeenten ter beschikking staan om zekerheid te krijgen over de bestedingen voor de WMO en Jeugdwet."



Landelijk accountantsprotocol 2017



Het landelijk accountantsprotocol is slechts één van de controlemiddelen in het mandje van de gemeentelijke controleaanpak.

De meeste controlemiddelen zijn vormbaar, ofwel in te richten naar de lokale situatie in een gemeente. **Maar:** controleverklaringen opgesteld met het landelijk accountantsprotocol volgen een landelijke standaard, ofwel deze zijn ‘vast’.

Dit betekent dat het gemeentelijk controleplan een goede ‘pasvorm’ moet hebben voor deze controleverklaringen!



*De controleverklaring
heeft een vaste vorm*

Landelijk accountantsprotocol 2017

Gemeentelijk controleplan bevat een mix van controlemiddelen

Aansluitend op de lokale situatie ontwikkelt elke gemeente een sluitende aanpak: een controleplan, waarin verschillende controlemiddelen kunnen worden ingezet om tot voldoende zekerheid te komen omtrent de getrouwheid en rechtmatigheid van de verantwoorde uitgaven in het Sociaal Domein. Het landelijk accountantsprotocol is slechts één van de controlemiddelen in het mandje van de gemeentelijke controleaanpak.

Controleverklaring met het landelijk accountantsprotocol volgens een standaard

De controleverklaringen die gemeenten van aanbieders ontvangen op basis van het landelijk accountantsprotocol hebben een vaste vorm. De kern is een ingevuld model productieverantwoording (apart voor Wmo en Jeugd). De accountant trekt daaruit een steekproef die hij/zij onderwerpt aan de in het landelijk accountantsprotocol benoemde inhoudelijke controles. *(Voor verdere toelichting en referentie zie bijlage B).*

Aandachtsgebieden bij het landelijk accountantsprotocol

Omdat deze controle uitgevoerd wordt op aanbieder-niveau met de in het landelijk accountantsprotocol geformuleerde criteria, kan het voorkomen dat de controleverklaring niet naadloos aansluit op de controle-eisen van een individuele gemeente.

Op een aantal gebieden kan het landelijk accountantsprotocol niet goed aansluiten op de gemeentelijke controlebehoefte:

- 1) Mogelijk is nog niet aan alle randvoorwaarden voldaan (denk aan formele vereisten en praktische knelpunten rond eenheden en tarieven)
- 2) De controleverklaring bij de productieverantwoording is op aanbieder-niveau, hetgeen niet altijd aansluit op de materialiteitsgrenzen van gemeenten
- 3) Aanvullende controle op levering kan nodig zijn omdat de controle met het landelijk accountantsprotocol vooral een administratieve controle is.

Een stappenplan

Hierna volgt een stappenplan dat kan worden gevolgd om de ruimte of 'gaten' tussen controleplan en controleverklaringen te identificeren en te dichten.

Daarbij is het van belang te onderkennen dat elke gemeente anders is en dat daarom in deze handreiking geen generieke oplossing kan worden geboden. Het is aan de gemeentelijke control-functie om een aantal stappen te volgen en vast te stellen wat de beste oplossing is voor elk specifiek probleem.

Het is zeer aan te raden om de gekozen oplossingen vooraf met de betrokkenen te bespreken en de haalbaarheid vast te stellen:

- intern binnen de gemeente voor wat betreft de eigen maatregelen;
- met de zorgaanbieder voor wat betreft aanvullende vragen;
- met de accountant voor wat betreft instemming met het controleplan.

Relatie met de uitvoeringsvarianten



In het model productieverantwoording neemt de aanbieder alle productie op zoals gerealiseerd in 2016 (let op Jeugd en Wmo in separate een verantwoordings), onafhankelijk van de gehanteerde uitvoeringsvariant. Het model productieverantwoording bestaat uit een totaalopgave en een tabblad waarin de productie voor elke individuele gemeente is opgenomen, inclusief (indien van toepassing) de zorg die is geleverd binnen de landelijke contractovereenkomst afgesloten door de VNG. Deze productieverantwoording van de aanbieder bevat een volledig overzicht van de gerealiseerde prestaties dit jaar (aantallen), en de daarmee gerealiseerde productie (€) op basis van de geldende tariefafspraken. De accountant van de aanbieder trekt een steekproef uit de totale productieverantwoording en past voor die geselecteerde cliënten het landelijk accountantsprotocol toe.

Deze verantwoording is bij zowel de inspanningsgerichte als de outputgerichte uitvoeringsvariant kern van de controle bij de aanbieder. Bij een taakgerichte uitvoeringsvariant, waar betaling niet afhankelijk is van de productie, zijn andere controlemiddelen nodig zoals hierboven beschreven.



Stappenplan

1. Vergelijk lokale vereisten en landelijk accountantsprotocol



2. Identificeer verschillen



3. Oplossingen



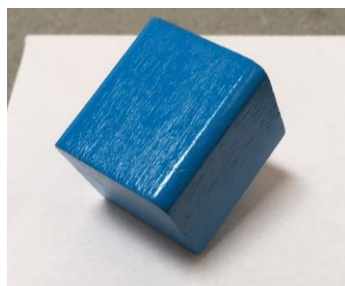
4. Resterende onzekerheid



Stappenplan

Stap 1

Vergelijking landelijk accountantsprotocol en lokale vereisten:



Welke knelpunten waren er in '15 en '16?



- Bijvoorbeeld vanuit:
- Controleverordening
 - WMO / JW verordening
 - Specifieke lokale omstandigheden
 - Specifieke contract-eigenschappen

Welke formele kaderstellende documenten zijn er?

Verschillen:
Randvoorwaarden
Materialiteit
Controle op levering

i-Sociaal Domein
voor gemeenten en zorgaanbieders

Stap 1: vergelijk verklaringen met de lokale vereisten

Van belang is dat je als gemeente goed inventariseert welke vereisten worden gesteld aan uitgaven en verantwoording en in welke documenten deze eisen zijn vastgelegd.

Dit is relevant omdat de formele opdracht aan de (gemeentelijke) accountant is om de invulling tegen dit normenkader te toetsen. Dus wat er in het lokale kader (de lokale vereisten) staat, gaat de accountant controleren.

Het doel van stap 1 is inzicht te krijgen in de lokale normenkaders waarop het controleplan moet zijn afgestemd. Hierdoor wordt niet alleen duidelijk in hoeverre er inhoudelijk aansluiting is tussen het landelijk accountantsprotocol en de lokale vereisten, maar ook of er eventueel formele gronden zijn, waarom het landelijk accountantsprotocol niet toegepast kan worden (alhoewel dit in de praktijk over 2015 weinig is voorgekomen).

Inventarisatie van formele documenten

De stap vraagt dus om inventarisatie van formele documenten (verordening, besluiten) waarin kaders worden gesteld voor betrouwbaarheid, rechtmatigheid en accountantscontrole t.a.v. de uitgaven voor de Wmo en Jeugdwet. Te denken valt aan:

- De controleverordening van de gemeente;
- Het normenkader rechtmatigheid van de gemeente;
- Algemene controleprotocollen van de gemeente en het beleid daaromtrent;
- Wmo-verordening en Jeugdwet-verordening;
- Besluiten B&W over controle Wmo-/Jeugdwetverantwoordingen;
- Toetsingskader, zie kadernota rechtmatigheid
- Overeenkomsten gemeente met zorgaanbieders.

Uiteraard vloeien ook uit de wet rechtmatigheidseisen voort; deze beperken evenwel niet de inzet van het landelijk accountantsprotocol als controlemiddel.

Zicht krijgen op het totale gemeentelijke normenkader in relatie tot het landelijk accountantsprotocol

Vervolgens zal o.b.v. deze documenten moeten worden geïnventariseerd welke kaders zijn gesteld:

- De controleverordening van een gemeente ziet toe op de gemeentelijke jaarrekening en beschrijft de binnen de gemeente ingerichte controles. Het vormt daarmee de basis voor het opstellen van een controleplan voor de gemeentelijke jaarrekening. Gelet op dit doel is het niet de verwachting dat in de controleverordening kaders zijn opgenomen m.b.t. de controle van de productieverantwoordingen Wmo en Jeugdwet door de aanbieders met het landelijk accountantsprotocol.
- De Wmo-/Jeugdwetverordening ziet toe op de relatie gemeenten en burger. Uitgaande van de modelverordeningen van de VNG zal hierin niet de verantwoording tussen gemeente en zorgaanbieders zijn geregeld en heeft dit geen consequenties voor de toepassing van het landelijk accountantsprotocol.
- In overeenkomsten met zorgaanbieders en/of protocollen voor de accountantscontrole zijn de afspraken over wijze van verantwoording van de uitgaven geregeld. Het landelijk accountantsprotocol zal hierin wel een plek hebben.



Stappenplan

Stap 2

Identificeer verschillen:

Verschillen:
Randvoorwaarden
Materialiteit
Controle op levering

Verschillen tussen lokale vereisten en de controleverklaringen die op basis van het landelijk accountantsprotocol. Er zijn drie categorieën:

- a) Randvoorwaarden: bij het gebruik van het landelijk accountantsprotocol wordt uitgegaan van een aantal randvoorwaarden, waar mogelijk niet aan voldaan is
- b) Materialiteit: de drempel voor materialiteit bij de gemeente kan afwijken van die in het landelijk accountantsprotocol.
- c) Controle op Levering: onderdeel dat soms buiten het landelijk accountantsprotocol moet worden opgelost.

Stap 2: Identificeer verschillen

De verschillen tussen de lokale vereisten en de verantwoording op basis van het landelijk accountantsprotocol hebben over het algemeen hun oorzaak in één van de volgende categorieën: (a) Randvoorwaarden niet ingevuld, (b) Materialiteitseisen afwijkend en (c) Controle op levering is niet voldoende.

Ad a) Randvoorwaarden niet ingevuld: Als (nog) niet aan de randvoorwaarden voor toepassing van het landelijk accountantsprotocol wordt voldaan, zullen extra maatregelen genomen moeten worden, om de controle toch sluitend te krijgen. De voorwaarden zijn:

- Formele voorwaarden: wellicht vraagt toepassing van het landelijk accountantsprotocol om het lokale normenkader aan te passen of te verduidelijken
- Praktische randvoorwaarden: gebruik van gestandaardiseerd berichtenverkeer om vergelijking mogelijk te maken
- Praktische randvoorwaarden: sluitende afspraken over tarieven en eenheden

Op dit gebied traden bij de afsluiting van 2015 veel issues op en in mindere mate ook nog in 2016. Gegevensuitwisseling liep nog niet goed, er was sprake van overgangsccliënten, eenheden en tarieven waren nog niet goed afgesproken. Dit is geleidelijk beter geworden, maar kunnen nog steeds issues voorkomen. Verderop volgen een aantal uitgewerkte voorbeelden.

Problemen op het gebied van randvoorwaarden kunnen in alle uitvoeringsvarianten voorkomen.

Ad b) Materialiteit afwijkend: Wanneer de gemeente bij de controle van de productieverantwoording een grotere nauwkeurigheid vraagt (uitgedrukt in materialiteit of foutmarge) dan het landelijk accountantsprotocol voorschrijft (dat is 1% van de totale productie Jeugdhulp resp. Wmo van de aanbieder), zullen aanvullende maatregelen genomen moeten worden. Dit kan voorkomen in de volgende combinaties:

- Kleine gemeente met een grote aanbieder
- Gemeente met veel kleine aanbieders

LET OP: dit is geen uitputtende opsomming. Het is juist aan de gemeente om een eigen analyse uit te voeren van deze verschillen!

In de afrekening van 2015 zijn veel materialiteitsissues veroorzaakt door onbekendheid met de materie, bij alle betrokkenen. Veel van de resterende onzekerheid bij de gemeentelijke accountant kan worden weggenomen door de verbeterde toelichting op het landelijk accountantsprotocol en door meer duidelijkheid over gebruik van verschillende controlemiddelen naast elkaar. Toch zullen ook hier issues overblijven.

Problemen met materialiteit zullen vooral voorkomen in de uitvoeringsvarianten inspanningsgericht en outputgericht, waar de hoogte van de kosten afhankelijk is van een bepaalde productie. Bij taakgericht is een vast bedrag afgesproken (als zij zuiver is toegepast) en betaald. Omdat geen sprake is van detailverantwoording van de productie, is de materialiteitsproblematiek niet aan de orde.

Ad c) Controle op levering: Wanneer de controle op de levering niet voldoende door de instellingsaccountant kan worden uitgevoerd.

De leveringscontrole is in het Sociaal Domein heel lastig uit te voeren, omdat levering niet aan de opdrachtgever maar aan de cliënt plaatsvindt en de gemeente over het algemeen de cliënt niet nóg eens lastig wil vallen met een leveringsvraag. De instellingsaccountant doet met toepassing van het landelijk accountantsprotocol een administratieve controle op de levering. Daarmee kan hij/zij vaststellen dat het niet aannemelijk is dat de levering niet heeft plaatsgevonden, maar de accountant doet geen fysieke controle.

Deze problematiek op het gebied van vaststellen van de levering is universeel voor het sociaal domein. Aanvullende maatregelen zijn meer regel dan uitzondering.

Controle van prestatielevering is bij alle varianten relevant. We zien bij een taakgerichte uitvoeringsvariant vaak resterende onzekerheid over de levering, omdat voor deze variant de registratie en uitwisseling van toewijzings- en leveringsinformatie via het berichtenverkeer niet noodzakelijk is. Dan zijn extra maatregelen nodig.



Stappenplan

Stap 3

Oplossingsrichtingen:

Elk van de geïdentificeerde verschillen kan worden opgelost via één (of meer) van de volgende oplossingsrichtingen:

- 1) Aanpassing van de lokale vereisten (verordeningen, contracten)
- 2) Aanvullende werkzaamheden in het eigen controleproces
- 3) Aanvullende werkzaamheden bij de aanbieder

Stap 3: Oplossingsrichtingen

Wanneer de verschillen tussen lokale vereisten en de verantwoordingen binnen het landelijk accountantsprotocol zijn geïdentificeerd, is de logische volgende stap het zoeken naar oplossingen voor deze verschillen.

De oplossing kan steeds gezocht worden in drie generieke richtingen: de regels veranderen, zelf extra werkzaamheden doen, of extra werkzaamheden van de aanbieder (of diens accountant) vragen.

Ad 1) Aanpassing van de lokale vereisten: De oplossing met de *minste* administratieve last, is het aanpassen van de lokale vereisten, of het *kader*. Dit kader wordt gevormd door onder andere:



- Landelijke wet- en regelgeving
- Lokale verordeningen
- Lokale beleidseisen
- Contracten tussen gemeente en aanbieder

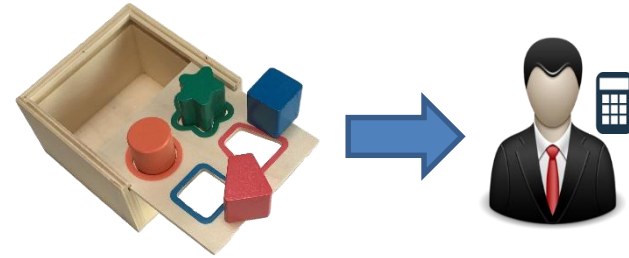
Daarbij is het aanpassen van de landelijke regels niet de voor de hand liggende oplossing. Aanpassingen in eigen verordeningen of in individuele contracten kunnen evenwel een goede, relatief 'makkelijke' oplossing voor een probleem vormen. De regels leggen je een bepaalde administratieve verplichting op. Als je de regels verandert, zou dat de administratieve last ook op kunnen heffen.

Zeker waar het lokaal beleid betreft en niet raakt aan de operationele beleidsvrijheid, of fundamentele waarden van de organisatie, kunnen regels worden aangepast.

Het aanpassen zelf (eenmalig) zou wel tijdrovend kunnen zijn. Bijzonder aandachtspunt hierbij is dat als deze aanpassing een raadsbesluit vraagt, dit voor 31 december 2017 moet plaats vinden!

Ad 2) Aanvullende werkzaamheden in het eigen controleproces: Hier ligt de kern van de ontwikkeling: binnen het gemeentelijke proces kunnen aanvullende controlewerkzaamheden plaatsvinden, met een lichte impact op de administratieve lasten, en onder eigen verantwoordelijkheid met toezicht van de eigen accountant. *De nodige activiteiten zijn intern, in afstemming met de controleafdeling in te richten.*

Ad 3) Aanvullende werkzaamheden bij de aanbieder: waar het echt noodzakelijk is, kunnen aanvullende werkzaamheden worden gevraagd van de aanbieder, of van haar accountant. Bedenk dat dit een aanvullende administratieve last is.



LET OP: Het is belangrijk om het controleplan (de uitwerking van de keuzes voor verschillende controlemiddelen en de uitwerking van de resterende 'gaten' rond het landelijk accountantsprotocol) proactief en tijdig met je accountant te overleggen. Daarnaast, waar je gebruik maakt van de derde oplossingsrichting (aanvullende werkzaamheden bij de aanbieder): overleg dit ook tijdig met de aanbieder!

Voorbeelduitwerkingen

Hierna volgt een aantal voorbeelduitwerkingen van veel voorkomende ruimte tussen het landelijk accountantsprotocol en de lokale situatie. De stappen zoals beschreven worden gevolgd en in de oplossingsrichtingen wordt steeds zoveel mogelijk naar de verschillende oplossingsmogelijkheden gekeken.



Stappenplan

Stap 4

Resterende onzekerheid (in de controle):

Finale afrekening!
(als je zelf voldoende zekerheid hebt)

Of

Accepteren dat er een onzekerheid is

Stap 4: Resterende onzekerheid

Als de accountant resterende onzekerheid constateert, die voor de gemeente acceptabel is, kan deze onzekerheid opgelost worden door over te gaan tot Finale afrekening. Ten behoeve van het jaarrekeningproces van 2015 is deze als 'ad hoc' of 'laatste redmiddel' voorgesteld en op verschillende plaatsen toegepast. Er is een meer structurele werking mogelijk:

Bij het regelmatig uitwisselen van productiegegevens (via het berichtenverkeer), en regelmatige facturering van geleverde diensten, kan het betalen van de facturen worden beschouwd als finale afrekening (wanneer er geen voorbehoud aan de betaling is verbonden). Dit betekent dat alle gefactureerde en betaalde diensten worden beschouwd als 'afgestemd'. Dit vergt wat van de gemeente (er moet een finale beslissing over de betaling genomen worden) en van de aanbieder (kwaliteit van aangeleverde informatie), maar zal leiden tot een fors lagere onzekerheid aan het eind van het jaar. Over deze resterende onzekerheid kan in het jaarrekeningproces (vóór de controle!) afstemming plaatsvinden om zoveel mogelijk op te lossen en zo mogelijk het restant ook 'finaal af te rekenen'.

Een praktijkvoorbeeld hiervan speelt bij het verantwoorden van de omzet bij kleine aanbieders: een gemeente heeft deze ontheven van controleplicht met het landelijk accountantsprotocol, in verband met de hoge kosten daarvan. De gemeentelijke accountant zou deze bedragen echter als 'onzeker' kunnen aanmerken. De gemeente gaat over tot finale afrekening bij het grootste deel van deze kleine aanbieders: de aanbieders die voldoende onderbouwing voor de facturen hebben aangeleverd, dus waar de levering van zorg en de kosten op de factuur (voor de gemeente zelf) voldoende zijn. De factuur wordt onherroepelijk betaald.

Met die onderbouwde vaststelling heeft de accountant méér zekerheid over de rechtmatigheid van deze kosten. Stem dit proces vooraf af met de accountant: spreek de dringende verwachting uit dat dit voldoende moet zijn.

Het is ook mogelijk om onzekerheden te accepteren

Wanneer na reguliere afrekening of finale kwijting nog steeds een onzekerheid bestaat voor de gemeente, veelal om uit te zoeken, is dit ook een onzekerheid voor de accountant. Dit is niet ongebruikelijk. Uiteraard speelt de omvang van de resterende onzekerheid een rol of het 'redelijkerwijs' geaccepteerd kan worden. Ook is van belang na te gaan of posten in de loop van het (nieuwe) boekjaar 'vanzelf' nog duidelijk worden en daarmee definitief gemaakt kunnen worden of dat hier nog actief 'afgerekend' moet worden omdat het anders een slepende onzekerheidspost wordt.



Voorbeelden

Levering niet door aanbieder vastgesteld

Acceptatie van het landelijk accountants-protocol

Beschikkings-vrij werken

Verwijzing van huisarts gevraagd

Veel kleine aanbieders

Controle-verklaring op totaalproductie & kleine gemeente

Ambtelijk verlengde beschikking

Controle-verklaring: eigen cliënten niet in trekking

Woonplaats-beginsel

Geen VOT in gebruik

Zelfredzaamheid als resultaat indicator

Niet-gecontracteerde leverancier

Uitwerkingen van de voorbeelden

Controle op levering

Levering niet door aanbieder vastgesteld

Controle op levering is een lastig punt. Vaak wordt deze bij de aanbieder alleen 'procedureel' vastgesteld, d.w.z. aannemelijk gemaakt! De gemeente kan de levering vaak ook niet objectief vaststellen. Gebruik van het landelijk accountantsprotocol geeft ook alleen een (gestandaardiseerde) 'procedurele' vaststelling van de levering door de instellingsaccountant.

Toch zijn er verschillende mogelijkheden, vaak samen, als 'bouwstenen' toe te passen.

Stap 1 Vergelijking landelijk accountantsprotocol en lokale eisen

Het kan voorkomen dat de lokale vereisten strenger zijn dan wat het landelijk accountantsprotocol aan zekerheid levert, op het gebied van controle op levering. In dat geval zijn aanvullende maatregelen nodig.

Stap 2 Aard van het probleem

Dit issue zit in het domein van 'controle op levering'.

Stap 3 Oplossingsrichtingen

Gemeente kan de volgende oplossingsrichtingen overwegen:

(ad 1) Aanpassing van de lokale vereisten.

Een eerste stap kan zijn om in de lokale vereisten (zowel in contracten als in het normenkader voor de controle) aan te geven dat voor wat betreft de controle op levering, de bepalingen uit het landelijk accountantsprotocol voldoende geacht worden. Wel is het noodzakelijk om deze 'verzachting' met de eigen accountant af te stemmen. Je kan het als gemeente voldoende vinden, maar de accountant kan hier een andere visie op hebben. Aanvullende controlemaatregelen (zie hierna) kunnen hier het verschil maken!

(ad 2) Aanvullende werkzaamheden in het eigen controleproces.

In het eigen operationele proces kunnen een aantal verschillende activiteiten al plaatsvinden, die met een lichte aanpassing ook ondersteunend kunnen werken in de controle. Deze maatregelen zijn eerder al benoemd als 'controlemiddelen' bij het plan van aanpak.

Mogelijkheden zijn bijvoorbeeld:

- Eigen klanttevredenheidsonderzoek;
 - Klachtenprocedure;
 - Een eigen steekproef op de levering (of totaalcontrole, ingeval van een zeer kleine groep cliënten);
 - Toezicht door wijkteams;
 - Vaststellen levering bij klantcontact, bijvoorbeeld herindicatie.
- Deze zijn op de eerdere slides over controlemiddelen uitgewerkt.

Belangrijk is steeds dat in aanvulling op het operationele proces een vastlegging plaatsvindt, die de gemeentelijke accountant kan controleren. Bijvoorbeeld bij de fysieke herindicatie: in het (operationeel gebruikelijke) gesprek met de cliënt wordt ook de vraag gesteld of de zorg tot nu toe conform verwachting is geweest. De vraag en de respons wordt gestructureerd vastgelegd ten behoeve van het controleproces. Dit is een zeer kleine administratieve last in vergelijking met nog eens langsgaan voor alleen deze vraag en biedt een veel grotere zekerheid dan alleen een steekproef.

(ad 3) Aanvullende werkzaamheden bij de aanbieder.

Bij de aanbieder wordt conform het landelijk accountantsprotocol de levering 'procedureel' vastgesteld. Daarnaast zou de gemeente aanvullend bewijs van levering kunnen vragen. Daarbij moet in acht genomen worden dat dit middel als een zware administratieve last kan worden ervaren.

Stap 4 Resterende onzekerheid

Resterende onzekerheid kan hier worden opgelost of verminderd door tot een definitieve afrekening te komen: een overeenkomst tussen aanbieder en gemeente, die een definitieve 'totaalprijs' afspreekt. Dit kan, in aanvulling op de andere controlemiddelen voldoende zekerheid geven, uiteraard wanneer de signalen uit de aanvullende controlemiddelen (bijvoorbeeld klachtenprocedure) niet negatief zijn.

Veel kleine aanbieders

Het landelijk accountantsprotocol stelt dat kleine aanbieders ontheven kunnen worden van controleverklaring. Als een gemeente veel van deze kleine aanbieders heeft, en haar accountant hun 'bestuursverklaringen' als onzeker aanmerkt, kan dit de goedkeurende verklaring voor de gemeente in gevaar brengen.

Stap 1 Vergelijking landelijk accountantsprotocol en lokale eisen

Het landelijk accountantsprotocol adviseert een grens van EUR 125.000 (totaal productie van aanbieder) aan te houden voor het 'ontheffen' van kleine aanbieders. Voor een kleine gemeente is deze grens relatief hoog. De lokale vereisten (bijvoorbeeld op het gebied van de materialiteitsdrempel) kan vereisten dat er toch zekerheid komt met betrekking tot de omzet bij deze kleine aanbieders.

Stap 2 Aard van het probleem

Het probleem is dat de verhouding 'aantal kleine aanbieders' - 'omzetgrens' - 'gemeentelijke materialiteitsdrempel' zich niet goed tot elkaar verhouden. Deze ligt duidelijk in de categorie "materialiteit".

Stap 3 Oplossingsrichtingen

Gemeente kan de volgende oplossingsrichtingen overwegen:

(ad 1) Aanpassing van de lokale vereisten.

De gemeente kan op verschillende manieren de lokale vereisten zo aanpassen dat het controlegat gedicht wordt. Een voor de hand liggende oplossing is voor de gemeente om te verklaren – in haar normenkader! – dat zij deze beperkte mate van zekerheid (misschien in combinatie met andere controlemiddelen) accepteert.

(ad 2) Aanvullende werkzaamheden in het eigen controleproces.

De gemeente kan er ook voor kiezen om in het eigen controleproces aanvullende maatregelen te nemen. Extra verbandscontroles op de gegevensleveringen van deze aanbieders, misschien eigen controle op de levering, etc.

(ad 3) Aanvullende werkzaamheden bij de aanbieder.

aanbieders te beleggen, bijvoorbeeld door de drempel voor ontheffing iets te verlagen, waardoor een aantal aanbieders toch een controleverklaring moeten aanleveren. Hierbij zou het aan te raden zijn om te overleggen met aanbieders of zij niet toch al voor andere opdrachtgevers (gemeenten) een controleverklaring moeten aanleveren – waarop u als gemeente relatief eenvoudig kan 'meeliften'.

Stap 4 Resterende onzekerheid

Als er alsnog resterende onzekerheid blijft bestaan – bijvoorbeeld omdat uw accountant de leveringen onder een 'bestuursverklaring' als onzeker blijft aanmerken, en u deze niet met eigen maatregelen naar 'zeker' hebt gekregen, kan resterende onzekerheid worden opgelost of verminderd door tot een definitieve afrekening te komen: een overeenkomst tussen aanbieder en gemeente, die een definitieve 'totaalprijs' afspreekt.

Aandachtspunt: drempel voor controleverklaring

In het landelijk accountantsprotocol, en vooral in de toelichting daarop, staat een advies over het voeren van een drempel voor controleverklaringen bij kleine opdrachten en kleine aanbieders. Hierover bestaat nogal wat verwarring.

- Het gebruik van deze drempel is een **ADVIES**, niet een verplichting
- De drempel bestaat op twee manieren: 1) voor kleine aanbieders, 2) voor kleine opdrachten
- **Kleine aanbieders**: voor kleine aanbieders is het relatief heel duur om een controleverklaring te verkrijgen. De baten wegen niet op tegen de kosten, dus kunt u als gemeente, als de aanbieder daarom vraagt, een kleine aanbieder ontheffen van deze verplichting. Wij raden landelijk aan dit toe te staan voor aanbieders die als onderneming niet meer omzet hebben dan EUR 125.000
- **Kleine contracten**: sommige van uw contracten met aanbieders zijn zo klein dat ze voor u als gemeente niet relevant zijn in de controle. Dit zijn bijvoorbeeld contracten van enige honderden of duizenden euro's. Hoewel deze opdrachten kunnen zijn uitgevoerd door zeer grote aanbieders, bent u als gemeente niet gebaat bij een controleverklaring over dit contract. Handig dus als u als gemeente naar deze opdrachtnemers aangeeft dat u geen controleverklaring van ze verwacht. Voor deze categorie is lastig een grens te stellen, deze is zeer afhankelijk van de omvang van de gemeente.

De gemeente kan er ook voor kiezen om toch extra controle-activiteiten bij de

Uitwerkingen van de voorbeelden

Materialiteit

Controleverklaring totaalproductie biedt onvoldoende zekerheid: kleine gemeente

Waar een relatief kleine gemeente een groot deel van haar kosten bij een grote zorgaanbieder besteedt, zou het kunnen voorkomen dat de drempel voor materialiteit van de zorgaanbieder hoger is dan de totale drempel voor materialiteit bij de gemeente.

Stap 1 Vergelijking landelijk accountantsprotocol en lokale eisen

De controleverklaring heeft betrekking op de totaalproductie van de aanbieder voor Wmo of Jeugdwet. De individuele (kleine) gemeente heeft daarbinnen slechts een klein aandeel en kan statistisch onvoldoende steunen op deze controleverklaring, omdat dit aandeel wel een groot deel van haar kosten vertegenwoordigt.

Stap 2 Aard van het verschil

Dit is een verschil in vereiste materialiteit. De materialiteitsdrempel waarmee de controleverklaring wordt afgegeven is te hoog voor de betrokken gemeente.

Stap 3 Oplossingsrichtingen

Gemeente kan de volgende oplossingsrichtingen overwegen:

(ad 1) Aanpassing van de lokale vereisten.

De gemeente kan de inhoud van de verordening aanpassen door te stellen dat een goedkeurende controleverklaring op basis van het landelijk accountantsprotocol voldoende waarborgen biedt voor betrouwbaarheid en rechtmatigheid. In formele zin is het probleem opgelost; materieel blijft het probleem evenwel bestaan waardoor de accountant van de gemeente hier o.b.v. eigen beroepsnormen niet mee akkoord zou kunnen gaan (in dat geval is dit dus geen oplossing).

(ad 2) Aanvullende werkzaamheden in het eigen controleproces.

De gemeente kan meer zekerheid verkrijgen door aanvullende controles, bijvoorbeeld op een goedlopend berichtenverkeer, zodat die informatie (uit de productieverantwoording) al (nagenoeg geheel, behalve onderhandenwerk) in huis is. De productieverantwoording met controleverklaring vormt dan enkel

extra waarborg. Specifiek de factuurcontrole biedt zekerheid, waarmee recht, hoogte en duur gecontroleerd wordt.

(ad 3) Aanvullende werkzaamheden bij de aanbieder.

De gemeente kan aan de (accountant van de) aanbieder verzoeken om een uitbreiding van de steekproef voor die gemeente zodat het materialiteitsgat gedicht wordt.

Stap 4 Resterende onzekerheid

Als bovenstaande oplossingsrichtingen niet passen of qua administratieve last niet in verhouding staan tot het probleem, kan de gemeente met de aanbieder besluiten om resterende onzekerheid op te lossen door tot een definitieve afrekening te komen. Daarbij blijft echter, zonder aanvullende controlemiddelen, hetzelfde materiele probleem ad 1) bestaan.

Aanvullend

Het komt nog regelmatig voor dat de gemeentelijke accountant stelt dat de steekproef onder de controleverklaring, op basis van het landelijk accountantsprotocol onvoldoende zekerheid biedt, zonder de hier genoemde situatie van kleine gemeente en grote aanbieder. Zie hiervoor de volgende uitwerking.

Controleverklaring totaalproductie biedt onvoldoende zekerheid: eigen cliënten niet in trekking

In aanvulling op het vorige voorbeeld (kleine gemeente, grote aanbieder) is het in de controle over 2015 nog frequent voorgekomen dat de gemeentelijke accountant niet voldoende zekerheid kon ontlenen aan de productieverantwoordingen en controleverklaringen van de aanbieders. Vaak werd vertegenwoordiging van de eigen populatie in de *trekking* van de steekproef geëist, waardoor de steekproef voor een aanbieder toch weer erg groot werd.

Stap 1 Vergelijking landelijk accountantsprotocol en lokale eisen

Het verschil zit vaak tussen de interpretatie van het gemeentelijk kader door de eigen accountant, en de interpretatie van de waarde van controleverklaringen d.m.v. het landelijk accountantsprotocol.

Stap 2 Aard van het verschil

Dit is een verschil in vereiste materialiteit, maar zou te maken kunnen hebben met interpretatie van de regels, niet met de regels zelf.

Stap 3 Oplossingsrichtingen

Gemeente kan de volgende oplossingsrichtingen overwegen:

(ad 1) Aanpassing van de lokale vereisten.

Het aanscherpen van het lokale kader op dit gebied, en op het wederzijdse begrip, kan dit controlegat al dichtten. Dit vergt overleg met de eigen accountant, en een goed begrip van de lokale situatie.

(ad 2) Aanvullende werkzaamheden in het eigen controleproces.

Wanneer het mandje van controlemiddelen bij de specifieke gemeente onvoldoende gevuld is (er wordt sterk geleund op het landelijk accountantsprotocol), dan zal de oplossing vooral liggen in het aanvullen van de verschillende controlemiddelen (afstemming gefactureerde zorg met beschikte zorg, klantenonderzoek, accountgesprek). Zeker een goed sluitende berichtenuitwisseling zal hier behulpzaam zijn.

(ad 3) Aanvullende werkzaamheden bij de aanbieder. De gemeente kan aan de (accountant van de) aanbieder verzoeken om een uitbreiding van de steekproef voor die gemeente zodat het materialiteitsgat gedicht wordt. *Hier is het van belang ons te realiseren dat dit mogelijk een oplossing is die voor onnodige controle-last zorgt. De controles in het landelijk accountantsprotocol zijn zo ingericht dat aanvullende controles op gemeentelijk niveau (bij de aanbieder) niet nodig zouden moeten zijn.*

Stap 4 Resterende onzekerheid

Als bovenstaande oplossingsrichtingen niet passen of qua administratieve last niet in verhouding staan tot het probleem, kan de gemeente met de aanbieder besluiten om resterende onzekerheid op te lossen door tot een definitieve afrekening te komen. Dit overbrugt echter het gat alleen in formele zin, de onzekerheid bij de eigen accountant zal blijven bestaan (*beter dus om de discussie met de accountant te voeren over de nodige aanvullende maatregelen, waaronder mogelijk finale afrekening*).

Woonplaatsbeginsel Jeugdwet

In sommige overeenkomsten tussen gemeente en zorgaanbieder wordt gesteld dat de zorgaanbieder verantwoordelijk is voor de correcte toepassing van het woonplaatsbeginsel. Hierachter zit de praktische behoefte van de gemeente dat de Jeugdhulpaanbieder meewerkt om het woonplaatsbeginsel juist vast te kunnen stellen. Op grond van de wet is echter de gemeente verantwoordelijk. Zie hiervoor [de factsheet van de VNG](#): Als de ouder van wie de woonplaats wordt afgeleid overlijdt of zijn gezag of zijn hoedanigheid verliest, duurt de afgeleide woonplaats voort totdat de nieuwe woonplaats is verkregen. Als de gemeente verzuimt de wijzigingsinformatie te sturen naar de aanbieder en de nieuwe gemeente, dan blijft de 'oude' gemeente financieel verantwoordelijk.

Stap 1 Vergelijking landelijk accountantsprotocol en lokale eisen

Het landelijk accountantsprotocol controleert de aanwezigheid van een geldige toewijzing en eventuele additionele verwijzing van indicierend orgaan of medisch specialist. Het controleert dus conform factsheet niet de juiste toepassing van het woonplaatsbeginsel door de zorgaanbieder. Het lokale kader (in dit geval de overeenkomst) wijkt hiervan af en bepaalt dat dit wél de verantwoordelijkheid van de aanbieder is.

Stap 2 Aard van het probleem

Dit probleem valt onder de categorie Randvoorwaarden.

Stap 3 Oplossingsrichtingen

Gemeente kan volgende oplossingsrichtingen overwegen:

(ad 1) Aanpassing van de lokale vereisten.

Op basis van het factsheet ligt het hier voor de hand om het lokale kader zó aan te passen dat de controle op het woonplaatsbeginsel de verantwoordelijkheid van de gemeente wordt, en niet meer binnen de controlevereisten bij de zorgaanbieder valt. Dit kan bijvoorbeeld in een addendum op het contract worden aangegeven. *Voorbeelden hiervan zijn beschikbaar.*

(ad 2) Aanvullende werkzaamheden in het eigen controleproces

De gemeente kan (naast ad 1) alsnog de juiste toepassing van het woonplaatsbeginsel zelf toetsen om de juistheid (rechtmatigheid) van de

zorgvergoeding vast te stellen.

(ad 3) Aanvullende werkzaamheden bij de aanbieder.

De gemeente zou ervoor kunnen kiezen om in aanvulling op de toepassing van het landelijk accountantsprotocol de zorgaanbieder te verzoeken om de juiste toepassing van het woonplaatsbeginsel te laten toetsen. Dit betekent extra kosten voor de aanbieder. Het is daarbij goed om te realiseren dat de gemeente beter is toegerust om de woonplaats vast te stellen dan de aanbieder.

Stap 4 Resterende onzekerheid

Als een gemeente een factuur van een aanbieder betaalt, ook al blijkt zij later niet de juiste gemeente te zijn, dan is dat volgens de wet niet onrechtmatig. Gemeente kan eventueel met een andere – de juiste - gemeente onderling de kosten verrekenen.

Mocht er in de relatie naar de aanbieder toch enige onzekerheid overblijven, zou nog gekozen kunnen worden voor 'finaal afrekenen'. Daarmee wordt in ieder geval in de relatie tot die aanbieder de onzekerheid weggenomen.

In aanvulling

Resterende onzekerheid met betrekking tot de woonplaats zou niet meer vaak voor moeten komen. Waar de gemeente de toewijzing heeft verstrekt, mag ervan worden uitgegaan dat de gemeente op dat moment heeft vastgesteld dat zij het juiste adres is voor de factuur (d.w.z. volgens toepassing van het woonplaatsbeginsel is zij de woonplaats van de cliënt/gezagsdrager). Resteert de situatie waar de gemeente niet zelf de toeleiding doet, bijvoorbeeld bij medische verwijzingen. Voor die route adviseren wij gebruik van het Verzoek om Toewijzing (zie ander voorbeeld), waardoor bepaling van het woonplaatsbeginsel in elk geval direct na intake van de cliënt zal plaats vinden. Het is, met gebruik van deze administratieve hulpmiddelen, niet te verwachten dat er grote aantallen cliënten met onjuist vastgestelde woonplaats in portefeuille zijn op het moment van jaarafsluiting.

Noot

Deze beschrijving is opgesteld met het huidige woonplaatsbeginsel. Wanneer deze wordt aangepast, kunnen ook aanpassing van afspraken en controles nodig zijn.

Toewijzing: geen VOT in gebruik

De berichtenstandaard iWmo en iJw hebben een bericht om de toewijzing van een cliënt buiten de gemeente om administratief goed te regelen: het Verzoek om Toewijzing (VOT). Nog niet alle gemeenten en aanbieders maken hier gebruik van.

Zonder gebruik van het VOT kan een cliënt langdurig (rechtmatig) in zorg zijn zonder dat dit in de gemeentelijke administratie is vastgelegd. Pas als een factuur wordt verzonden, zal de gemeente van deze cliënt op de hoogte raken.

Dit issue zal zich beperken tot de uitvoeringsvarianten Inspanningsgericht of outputgericht, waar de uitwisseling van toewijzing en facturatie op cliëntniveau centraal staan. In een taakgerichte variant wordt de toeleiding vaak bij de aanbieder belegd. Daarbij kan wel de rechtmatige toeleiding (bijvoorbeeld o.b.v. het woonplaatsbeginsel) een rol spelen, waardoor ook bij taakgericht dit bericht een – andere – rol kan spelen

Stap 1 Vergelijking landelijk accountantsprotocol en lokale eisen

In dit geval worden de lokale eisen gegeven door de contractafspraken en de uitvoering daarvan: een verzoek om toewijzing is daarin niet vastgelegd. Het landelijk accountantsprotocol gaat wel uit van gebruik van dit bericht, waarmee de 'start' van een cliënt wordt vastgelegd in de gemeentelijke administratie.

Stap 2 Aard van het probleem

Dit is een randvoorwaarde-issue. Bij het ontbreken van aanvullende maatregelen kan zij echter leiden tot problemen op het gebied van materialiteit, of van de rechtmatige levering van zorg.

Stap 3 Oplossingsrichtingen

Gemeente kan volgende oplossingsrichtingen overwegen:

(ad 1) Aanpassing van de lokale vereisten.

Het VOT is een standaardbericht voor inspannings- en outputgerichte uitvoeringsvariant.

Daarnaast zou het misschien mogelijk zijn om in de controlenormen vast te leggen dat elke cliënt die door de aanbieder in behandeling genomen is, rechtmatig verwezen geacht wordt te zijn (dit brengt wel een risico met zich mee: de controle vindt niet meer plaats).

(ad 2) Aanvullende werkzaamheden in het eigen controleproces.

De kern van het controle-gat zit erin dat niet zeker is of elke cliënt wel rechtmatig verwezen is, en dit pas in een heel laat stadium (bij de facturatie) naar boven komt. Extra interne controles zijn mogelijk op het woonplaatsbeginsel, maar extra controles op de verwijzing zelf (door een arts bijvoorbeeld) zijn vaak lastig.

(ad 3) Aanvullende werkzaamheden bij de aanbieder.

De gemeente zou van de instellingsaccountant kunnen verwachten dat deze de rechtsgeldige verwijzing in het dossier van de cliënt vaststelt. Dit is waarschijnlijk wel een kostbare controle bij de aanbieder.

Stap 4 Resterende onzekerheid

Wanneer alsnog onzekerheid resteert zou het versterkend kunnen werken als de gemeente en de zorgaanbieder tot overeenstemming komen over de te declareren kosten en dit vastleggen. Aan te raden is om aanvullende controles te hebben gedaan als gemeente (clients in zorg, woonplaats, indicatie van levering bijvoorbeeld via soft controls, en betrouwbaarheid van de aanbieder) – en daarmee intern vast te stellen dat voldoende zekerheid bestaat dat de gedeclareerde zorg is geleverd.

Uitwerkingen van de voorbeelden

Randvoorwaarden

Acceptatie van het landelijk accountantsprotocol

In een aantal gemeentelijke verordeningen, normenkaders en contracten is niet duidelijk beschreven dat het landelijk accountantsprotocol gevolgd kan (of moet) worden voor de productieverantwoording. Neem het volgende voorbeeld:

“Met ingang van 2017 is het verplicht om jaarlijks voor 15 maart een productieverantwoording aan te leveren bij iedere individuele gemeente. ”

Deze zin geeft geen duidelijkheid over het te gebruiken format, of over de positie van de verklaring bij de productieverantwoording.

Stap 1 Vergelijking landelijk accountantsprotocol en lokale eisen

De uitwerking van de vergelijking is hier nog algemener: acceptatie van het landelijk accountantsprotocol op zich: het lokale kader is nog niet (expliciet) ingericht op gebruik van het landelijk accountantsprotocol.

Stap 2 Aard van het probleem

Het probleem zit hier in de categorie Randvoorwaarden.

Het issue zal overigens in de uitvoeringsvariant ‘taakgericht’ minder voorkomen, omdat in deze vorm van uitvoeren de productieverantwoording als het goed is niet gevraagd wordt (de totale kosten zijn immers niet afhankelijk van de productie van de aanbieder).

Stap 3 Oplossingsrichtingen

Gemeente kan de volgende oplossingsrichtingen overwegen:

(ad 1) Aanpassing van de lokale vereisten.

Het ligt het meest voor de hand om de oplossing in deze richting te zoeken. De gemeentelijke normen, én de contracten kunnen worden aangepast, bijvoorbeeld met een addendum, zodat expliciet gemaakt wordt dat het landelijk accountantsprotocol gevolgd dient te worden. *Let hierbij ook dat dit in het normenkader wordt vastgelegd, immers, dit is wat de gemeentelijke accountant gaat toetsen!*

Aanvullend hierop: *als een gemeente in haar verordeningen stelt dat een goedkeurende controleverklaring op basis van het landelijk accountantsprotocol voldoende waarborgen biedt voor betrouwbaarheid en rechtmatigheid, dan kunnen daarmee allerlei latente vervolgvragen worden voorkomen.*

(ad 2) Aanvullende werkzaamheden in het eigen controleproces.

De onduidelijkheid in de lokale vereisten kan eigenlijk niet met aanvullende eigen controles worden ondervangen, er wordt immers iets van de aanbieders gevraagd.

(ad 3) Aanvullende werkzaamheden bij de aanbieder.

Zonder aanpassing leidt deze situatie tot aanvullende (vermijdbare) werkzaamheden bij de aanbieder – zeker als wordt geïnterpreteerd dat zij een zelfstandige controleverklaring *per gemeente* dienen aan te leveren. Als de aanbieders dit ook doen, is het controlelegat gedicht, echter wel tegen hoge lasten.

Stap 4 Resterende onzekerheid

Als de interpretatie van een zelfstandige controleverklaring *per gemeente* in stand blijft, en de aanbieders voldoen niet aan deze vereiste, zal resterende onzekerheid blijven bestaan. Een finale afrekening zou in dit geval soelaas kunnen bieden (overleg met de eigen accountant!) als bijvoorbeeld op basis van de ‘landelijk accountantsprotocol-controleverklaring’ wordt afgesproken dat deze alsnog voldoende zekerheid biedt.

Zelfredzaamheid als resultaatindicator

Stap 1 Vergelijking landelijk accountantsprotocol en lokale eisen

Landelijk accountantsprotocol: Resultaat is geen controlecriterium in het landelijk accountantsprotocol.

Contract met aanbieder: Voorwaarde voor betaling van facturen op cliëntniveau is het behalen van het vooraf afgesproken resultaat, in dit geval een verbetering van de score op de zelfredzaamheidsmatrix.

Stap 2 Aard van het verschil

Aard van het verschil zit in criteria voor betaling. Het landelijk accountantsprotocol controleert naast de juistheid van de factuur met name de levering, niet het behaalde resultaat. Het behaalde resultaat is voor een (instellings)accountant vaak nóg lastiger vast te stellen dan de levering.

Stap 3 Oplossingsrichtingen

Gemeente kan de volgende oplossingsrichtingen overwegen

(Ad 1) Aanpassing van de lokale vereisten, in dit geval het contract:

Als dit mogelijk is (pas op voor de 'wezenlijke wijziging' in geval van een aanbesteding), zou de resultaatafhankelijkheid uit het contract gehaald kunnen worden – en verplaatst worden naar de regie-afspraken.

Het behalen van resultaten is dan niet direct gekoppeld aan de betaling. In plaats daarvan maakt gemeente naar zowel aanbieder als accountant duidelijk dat de ZRM wel belangrijke informatie is om te blijven verzamelen (zorginhoud) en dat dit wel onderwerp is van het accountgesprek.

(Ad 2) Aanvullende werkzaamheden in het eigen controleproces. Als de gemeente zelf onderzoek kan doen naar het behalen van deze resultaten (bijvoorbeeld door eigen cliëntonderzoek), zou zij kunnen overwegen dit zodanig vorm te geven dat haar eigen accountant een uitspraak kan doen over de zekerheid waarmee de resultaten zijn behaald – en daarmee over de rechtmatigheid (contractueel) van de betalingen.

(Ad 3) Aanvullende werkzaamheden bij de aanbieder. Het is vanwege privacy (bijna) nooit mogelijk om van de controlerend accountant bij de aanbieder op dit thema aanvullende controlewerkzaamheden te vragen.

Stap 4 Resterende onzekerheid

Het is te verwachten dat als de resultaatafhankelijkheid voor de hoogte van de factuur in stand blijft – hierover ook onzekerheid zal blijven bestaan. In dit geval kunnen gemeente en aanbieder tot overeenstemming komen over de mate van het behaalde resultaat en dus de hoogte van de rekening – en kan dit tot enige vermindering van de onzekerheid leiden. Vermoedelijk zal de gemeentelijke accountant hiernaast wel inzet van aanvullende controlemiddelen verwachten, om de realisatie van dit resultaat aannemelijk te maken.

Uitwerkingen van de voorbeelden

Randvoorwaarden

Verwijzing van huisarts gevraagd

Het kan voorkomen dat een gemeente in haar administratieve proces stelt dat de zorgaanbieder bij een verwijzing buiten de gemeente (bijv. huisarts) deze verwijzing aan de gemeente overlegt, bij een verzoek om toewijzing. Deze vereiste is mogelijk ingegeven door het risico dat aanbieders de jeugdigen in behandeling nemen zonder geldige verwijzing.

Stap 1 Vergelijking landelijk accountantsprotocol en lokale eisen

Toetsingscriteria in het landelijk accountantsprotocol: “Aanwezigheid geldige toewijzing en eventuele additionele verwijzing van indicierend orgaan of medisch specialist”.

Gemeente eist dat de aanbieder de verwijzing van de huisarts overlegt bij het verzoek om toewijzing (VOT).

Stap 2 Aard van de verschillen

Het verschil zit in een voorwaarde in het toeleidingsproces van deze gemeente. De gemeente stelt hier een scherpere eis (meesturen verwijzing) dan het landelijk accountantsprotocol veronderstelt (aanwezigheid verwijzing).

Stap 3 Oplossingsrichtingen

Gemeente kan volgende oplossingsrichtingen overwegen:

(ad 1) Aanpassing van de lokale vereisten (verordeningen, contracten). De voorwaarde om de verwijzing mee te sturen bij een VOT is vanuit privacy-perspectief niet proportioneel. Advies is aanwezigheid (bij de aanbieder) van een geldige verwijzing als vereiste te hanteren. Daarmee sluit gemeentelijke vereiste aan op het landelijk accountantsprotocol waarin het aanwezig zijn van de verwijzing getoetst wordt.

(ad 2) Aanvullende werkzaamheden in het eigen controleproces.

De gemeente kan steekproefsgewijs door een medisch persoon (bijvoorbeeld van de GGD) laten controleren of bij de ontvangen verzoeken om toewijzing (315) en/of facturen van de aanbieders inderdaad een rechtsgeldige verwijzing aanwezig is. Dit kan onderdeel zijn van een controleplan in het kader van materiële controle gericht op dit specifieke risico dat voortkomt uit de verwijzingen buiten de gemeente om.

(ad 3) Aanvullende werkzaamheden bij de aanbieder.

De gemeente zou van de aanbieder kunnen verlangen dat zij aantoont dat bij elk verzoek om toewijzing een rechtsgeldige verwijzing is bijgevoegd. Dit is niet raadzaam: voldoende is om vast te stellen dat er een rechtsgeldige verwijzing is, niet dat deze naar de gemeente wordt verstuurd.

Stap 4 Resterende onzekerheid

Zonder aanvullende maatregelen (zie ad 1 en eventueel ad 2) blijft de resterende onzekerheid in het controleproces bestaan, tenzij de aanbieders de verwijzing (met onleesbaar maken van privacygevoelige elementen) toch toesturen aan de gemeente. In dat laatste geval kan de vereiste gecontroleerd worden in de gemeentelijke administratie.

Beschikkingsvrij werken

Stap 1 Vergelijking landelijk accountantsprotocol en lokale eisen

Toetsingscriteria in het landelijk accountantsprotocol: “Aanwezigheid geldige toewijzing en eventuele additionele verwijzing van indicierend orgaan of medisch specialist”. Wanneer gemeenten beschikkingsvrij werken richting de inwoners, zullen tussen gemeente en aanbieder meestal wel toewijzingsberichten worden uitgewisseld. Immers hiermee hebben beide partijen zicht op het aantal cliënten in zorg en deze berichten ondersteunen de wederzijdse financiële afwikkeling.

Stap 2 Aard van de verschillen

Het landelijk accountantsprotocol veronderstelt het werken met toewijzingsberichten en controleert de aanwezigheid van toewijzingen in het cliëntdossier. Beschikkingsvrij werken – als beleid - door de gemeente, zou kunnen leiden tot “toewijzingsvrij werken”. Dit is echter in de basis een verkeerde aanname: toewijzing en beschikking zijn twee zeer verschillende fenomenen, en het één kan prima zonder het ander.

Stap 3 Oplossingsrichtingen

In het geval dat “beschikkingsvrij werken” geleid heeft tot “toewijzingsvrij werken”, in een inspanningsgerichte of outputgerichte uitvoeringsvariant, is niet zozeer sprake van een controlelegat, als wel van een fundamentele fout in de aanpak. Hier moet dan ook echt het proces worden gewijzigd.

Voor een periode in het verleden, waarin zonder beschikkingen is gewerkt, kan een gemeente de volgende oplossingsrichtingen overwegen.

(ad 1) Aanpassing van de lokale vereisten

Afrekenen op cliëntniveau zonder opdrachtverstrekking op cliëntniveau is vrijwel onmogelijk – het zal niet meer vast te stellen zijn of de cliënten rechtmatige zorg hebben ontvangen. Een oplossing zou zijn om het contract retroactief om te zetten in een taakgerichte variant, dus met een lumpsum voor alle diensten samen. Daarbij resteert wel de controle vereiste op het gebied van levering, maar de hoogte van het bedrag is in ieder geval vastgesteld.

(ad 2) Aanvullende werkzaamheden in het eigen controleproces
Of de zorg rechtmatig is verleend zal niet meer zijn vast te stellen, zonder excessieve administratieve lasten (per individuele cliënt vaststellen of de toewijzing verstrekt had kunnen worden).

(ad 3) Aanvullende werkzaamheden bij de aanbieder
Idem dito. Het onderwerp van controle (de toewijzing) is nooit verstrekt dus dit onderdeel zal via de administratie van de aanbieder niet te controleren zijn.

Stap 4 Resterende onzekerheid

Zie ad 1): eigenlijk is de volledige kostenbasis onzeker in termen van rechtmatigheid en zal alleen een lumpsum afspraak enige versterking aan de zekerheid geven.

Ambtelijk verlengde beschikkingen

Het kan voorkomen dat de beschikkingen aan bestaande cliënten ambtelijk worden verlengd. Als daarbij over het hoofd gezien is om de toewijzingen ook te verlengen, zou het cliëntdossier bij de aanbieder op een bepaald moment geen geldige toewijzing bevatten.

Stap 1 Vergelijking landelijk accountantsprotocol en lokale eisen

Toetsingscriteria in het landelijk accountantsprotocol: “Aanwezigheid geldige toewijzing en eventuele additionele verwijzing van indicierend orgaan of medisch specialist”.

Hier doet zich de situatie voor dat de instellingsaccountant geen (goedkeurende) controleverklaring kan afgeven, omdat de geldige toewijzing ontbreekt, terwijl in werkelijkheid de levering wel rechtmatig is geweest (conform beschikking).

Stap 2 Aard van de verschillen

Aard van het verschil is het ontbreken van geldige toewijzing in het cliëntdossier, terwijl de cliënt wel een geldige beschikking heeft om zorg te ontvangen. Dit leidt tot een onbedoeld negatief oordeel in de controle bij de aanbieder.

Stap 3 Oplossingsrichtingen

Gemeente kan volgende oplossingsrichtingen overwegen, als zij deze onbedoelde situatie ontdekt:

(ad 1) Aanpassing van de lokale vereisten

Ten eerste, buiten de controlemaatregelen: alnog de toewijzingen aan de instelling verstrekken, zodat de instelling toch een goedkeurende controleverklaring verkrijgt.

Ten tweede, de gemeente kan in haar controlekader opnemen dat bij een niet-goedkeurende controleverklaring (van een aanbieder), waar de oorzaak ligt in het bovenstaande, de gemeente deze controleverklaring toch als ‘voldoende zeker’ erkent. De gemeentelijke accountant kan hier, samen met een controle op de (wel rechtmatige) beschikkingen – een positief oordeel bij geven.

(ad 2) Aanvullende werkzaamheden in het eigen controleproces

Zie ad 1) dit is een mengvorm van aanpassing van lokale regels en aanvullende werkzaamheden. De gemeente kan door eigen controle (op de beschikkingen) de juistheid van deze leveringen vaststellen.

(ad 3) Aanvullende werkzaamheden bij de aanbieder

Het probleem is hier dat iets bij de aanbieder ontbreekt (de toewijzing). Extra controlemaatregelen aan die kant zijn dus niet zinnig in dit geval (iets dat er niet is kan je niet toetsen).

Stap 4 Resterende onzekerheid

Een finale afrekening, of finale kwijting, kan in dit voorbeeld een oplossing zijn voor resterende onzekerheid. Waar de beschikking is verlengd, maar de toewijzing niet bestaat, kan de gemeente de resterende declaraties verifiëren met de beschikkingen, betaalbaar stellen en naar de aanbieder bevestigen dat de transactie juist is.

Uitwerkingen van de voorbeelden

Randvoorwaarden

Niet gecontracteerde leverancier

Soms wordt een cliënt (rechtmatig) door een niet-gemeentelijke verwijzer doorverwezen naar een niet-gecontracteerde aanbieder. Sommige gemeenten hebben dit in hun proces uitgesloten, andere gemeenten accepteren dit. In dit laatste geval kan de situatie ontstaan dat een niet-gecontracteerde partij een factuur stuurt aan de gemeente.

Stap 1 Vergelijking landelijk accountantsprotocol en lokale eisen

Toetsingscriteria in het landelijk accountantsprotocol is dat het "Overeengekomen tarief met de gemeente is gehanteerd". Wanneer zorg is uitgevoerd door een niet-gecontracteerde aanbieder, kan niet aan dit toetsingscriterium worden voldaan, er is immers niets overeengekomen.

Stap 2 Aard van de verschillen

Rechtmatige betaling veronderstelt een overeenkomst tussen gemeente en aanbieder met daarin onder andere de overeengekomen tarieven. Deze overeenkomst is er niet.

Stap 3 Oplossingsrichtingen

Gemeente kan volgende oplossingsrichtingen overwegen:

(ad 1) Aanpassing van de lokale vereisten (verordeningen, contracten)

Uiteraard kunnen partijen na constatering van de niet gecontracteerde zorglevering met elkaar in overleg om alsnog een overeenkomst te sluiten. Daarmee wordt de onrechtmatigheid hersteld. Hiervoor kan de gemeente bijvoorbeeld de [voorbeeldovereenkomst](#) voor 'incidenteel te contracteren leveranciers' van de VNG gebruiken die aangevuld kan worden met de standaardartikelen.

Hierbij is het van belang dat het proces "Verzoek om toewijzing" is ingericht, opdat de situatie vroegtijdig onderkend kan worden.

(ad 2) Aanvullende werkzaamheden in het eigen controleproces

Het gehanteerde tarief kan intern vergeleken worden met vergelijkbare tarieven, en daarmee zou aanvullende zekerheid kunnen worden verkregen, dat het gehanteerde tarief dan niet contractueel, maar in elk geval wel juist is.

(ad 3) Aanvullende werkzaamheden bij de aanbieder

Het vaststellen van de juistheid van het tarief zou ook bij de accountant van de aanbieder belegd kunnen worden. *Interne vergelijking (binnen de gemeente) lijkt hier evenwel te prefereren boven externe vergelijking*

Stap 4 Resterende onzekerheid

Wanneer onzekerheid resteert, door niet-aanwezigheid van een contract, maar op zich de juistheid van het tarief wel kan worden vastgesteld (zie hierboven), kunnen gemeente en aanbieder samen overeenkomen dat de facturen als rechtmatig geaccepteerd worden (en bedragen niet meer ter discussie zullen komen), bij wijze van finale afrekening. Zeker als de dienst door de aanbieder niet voortduurt, kan dit administratieve lasten besparen ten opzichte van het achteraf opstellen en overeenkomen van een contract.

De blik vooruit:

Verdere vereenvoudiging van de controle door standaardisatie

2015

Om de controle over 2015 mogelijk te maken is gekozen voor een pragmatische aanpak. Daarbij zijn verschillende hulpmiddelen aangereikt:

- De modeloplegger bood een handreiking om het normenkader (veelal de contractvoorwaarden van gemeenten) zodanig aan te passen dat deze controleerbaar gemaakt werden. Optie daarbij was ook om zaken buiten de financiële controle te plaatsen.
- Het landelijk format voor de productieverantwoording en het landelijk protocol boden de mogelijkheid voor aanbieders om toch binnen redelijke termijn een door de accountant gecontroleerde productieverantwoording aan te leveren. Het leverde soms nog wel resterende onzekerheden op met betrekking tot materialiteit en controle op de levering.
- De mogelijkheid tot 'finaal afrekenen' tussen gemeente en aanbieder is, in afstemming met accountants, gebruikt als het hulpmiddel om resterende onzekerheden weg te nemen.

2016

Afsluiting van boekjaar 2016 leek qua problematiek nog sterk op 2015. Het landelijk format voor de productieverantwoording en het landelijk protocol in 2016 zijn in heel groot deel van de controles toegepast. Veel zaken als het berichtenverkeer bleken nog niet zo stabiel en controleerbaar ingeregeld dat accountants daaruit zekerheid kunnen verkrijgen, dan wel daarop kunnen steunen.

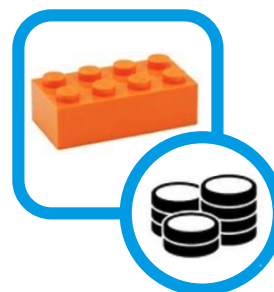
Tegelijk hebben gemeenten gewerkt aan het inrichten van andere controlemiddelen zoals beschreven in deze handreiking. De uitdaging is een mix van controlemiddelen te vinden die past bij de zorgvorm en de lokale situatie.

2017 en verder

Het uitvoeren van het gemeentelijke controleplan krijgt steeds verder vorm, met een lokaal passende mix van controlemiddelen. Het perspectief is dat de controle eenvoudiger wordt door:

- Het toepassen van de [standaardartikelen voor uitvoeringsvarianten 'van contract tot controle'](#). Deze artikelen standaardiseren juist op die onderdelen van het contract die zien op de financiële controle. Standaardisatie maakt de foutgevoeligheid minder en automatisering eenvoudiger. Aanpassing van contracten kan soms binnen de looptijd van de overeenkomst en zal op specifieke onderdelen die bijvoorbeeld tarieven of vereisten raken meelopen in nieuwe inkoopgesprekken. Gemeenten en aanbieders stemmen samen af wat nodig en mogelijk is, uiteraard binnen de aanbestedingsregels.
- Gemeenten operationaliseren de eigen controleaanpak voor het sociaal domein. Belangrijk onderdeel daarvan is cliëntregistratie en goedlopend [iWmo- en iJw-berichtenverkeer](#). Gemeenten hebben ook invulling gegeven aan een proportionele en uitvoerbare controle op de levering van de verschillende vormen van zorg en ondersteuning. Hiervoor kan het nodig zijn dat gemeenten in de eigen processen (bijvoorbeeld het toeleidingsproces, cliëntervaring of klachtenprocedure) heldere procesafspraken maken. Het is bij deze controlemiddelen van belang dat zij toetsbaar worden vastgelegd.
- Daarbij kan (per zorgvorm) worden bekeken wat de toegevoegde waarde is van het gebruik van het landelijk accountantsprotocol. Dit controlemiddel zal op termijn waarschijnlijk niet voor alle zorgvormen meer nodig zijn. Werken zonder het landelijk accountantsprotocol betekent dat de onderlinge afhankelijkheid met tijdsdruk in het controleproces bij de jaarafsluiting verdwijnt.

Bijlage A: Toelichting uitvoeringsvarianten



	Inspanningsgericht 'P*Q'	Outputgericht 'arrangement of traject'	Taakgericht 'lumpsum'
Afspraken	Afspraak over de levering van een specifiek product of dienst in een afgesproken tijdseenheid	Afspraak over de te behalen output. Manier waarop behaald is niet vastgelegd	Afspraak over een taak voor een deel)populatie zonder verantwoording op individueel niveau.
Uitgangspunt	Betalen voor inspanning (per cliënt)	Betalen voor specifiek plan (per cliënt)	Betalen voor opdracht en/of beschikbaarheid
Voorbeeld	2 uur begeleiding per week à € 30/uur	Schoon huis	Financiering van wijkteam

Uitvoeringsvarianten

In de diversiteit van contractvormen onderscheiden we drie uitvoeringsvarianten. Gemeenten maken per zorgvorm een keuze, o.a. gebaseerd op de gewenste transformatievisie en de rol van aanbieders daarin. Er is niet een juiste of een beste model.

Wat afgesproken wordt in contracten, bepaalt in sterke mate hoe te controleren. We denken daarom 'van contract tot controle'. Vanuit dit perspectief is voor elke uitvoeringsvariant een document 'standaardartikelen' opgesteld om te gebruiken in contracten voor Wmo en Jeugdhulp. Standaardisatie met deze artikelen kan bijdragen tot vermindering van administratieve lasten voor gemeenten én aanbieders.

Uitvoeringsvarianten

Inspanningsgericht : Uitvoering van zorg en / of ondersteuning waarbij een afspraak tussen gemeente en zorgaanbieder is gemaakt over de levering van een specifiek product of dienst per cliënt in een afgesproken tijdseenheid (bijvoorbeeld: uur of dag). *We kennen deze variant als P*Q of Uurtje Factuurkje.*

Outputgericht : Uitvoering van zorg en / of ondersteuning waarbij een afspraak wordt gemaakt over de te behalen output per cliënt. Hoe deze output wordt behaald, is niet vastgelegd (bijvoorbeeld: traject of arrangement).

Taakgericht : Uitvoering van zorg of ondersteuning waarbij de gemeente een taak voor een deel)populatie heeft gegeven aan een aanbieder. De aanbieder heeft vrijheid hoe deze taak vorm te geven. (bijvoorbeeld: bekostiging van een wijkteam maar ook maatwerkvoorzieningen als individuele begeleiding of Jeugd-GGZ).

Tip: Zorg dat je in een contract voor één uitvoeringsvariant kiest, zonder elementen van andere varianten bij te mengen.

Tip: Wees bewust van de uitvoeringsvariant die gekozen is in een contract. Bijvoorbeeld een lump-sum bedrag met een 80-120% regeling, vraagt een tariefbijlage en moet ook vanuit controle-vereisten als 'inspanningsgericht' gekwalificeerd moeten.

Referenties:

[Handreiking uitvoeringsvarianten](#)

[Standaardartikelen uitvoeringsvarianten](#)

Hieronder worden de drie uitvoeringsvarianten kort en met het oog op de controlevereisten toegelicht.

Hoofdlijn controleaanpak per uitvoeringsvariant

De keuze voor een bepaalde uitvoeringsvariant in de contractering en uitvoering van diensten, bepaalt in belangrijke mate de benodigde controlemiddelen. De varianten Inspanningsgericht en Outputgericht zijn daarbij vergelijkbaar in de opbouw van een sluitende controle-aanpak. Immers, in beide varianten wordt een dienst geleverd, die op basis van een volume eenheid (ofwel tijd, ofwel output) wordt afgerekend.

De controle aanpak in de Taakgerichte uitvoeringsvariant (lump sum bedrag) is wezenlijk anders omdat daar vereisten en informatie-uitwisseling daar niet per cliënt zijn vormgegeven.

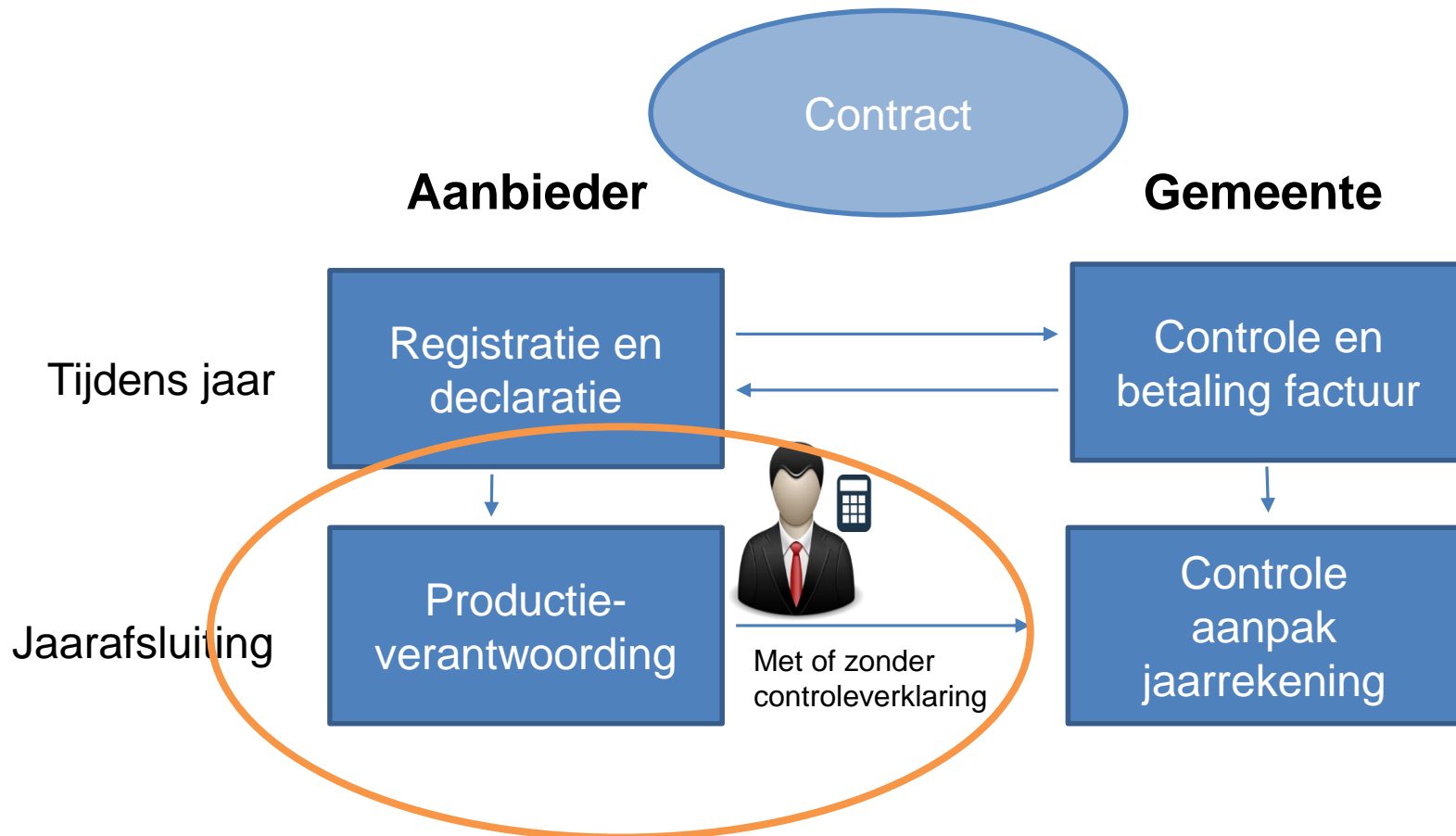
Inspanningsgericht of outputgericht :

- Vanwege prestaties en vereisten op laag detailniveau, vindt ook informatie uitwisseling en controle plaats op laag detailniveau;
- Controle van facturen kan geautomatiseerd met het berichtenverkeer (verplichting-administratie op basis van beschikking of toewijzing matchen met declaratie of facturatie op cliëntniveau);
- Periodieke bestandsvergelijking tussen gemeenten en aanbieder;
- Productieverantwoording (met controleverklaring door accountant) op jaareinde;
- Sturingsinformatie (resultaat-indicatoren) hebben geen (directe) financiële consequentie en dus geen onderdeel van financiële controle.

Taakgericht :

- Controle van factuurbedrag (lumpsum) is eenvoudig: het bedrag staat immers in het contract;
- Omdat er geen informatie wordt uitgewisseld over de productie, vraagt het vaststellen van rechtmatigheid, vooral op het gebied van vaststelling van de levering, een specifieke controleaanpak. Deze kan goed vormgegeven worden met een mix van diverse controlemiddelen, waaronder accountgesprek, cliënttevredenheid en klachtenprocedure;
- Hergebruik van sturingsinformatie (resultaat-indicatoren) aanwezig bij aanbieders en gemeenten als indicatie voor levering.

Bijlage B: Toelichting landelijk accountantsprotocol



Het landelijk accountantsprotocol

Inleiding

In de Model Productieverantwoording neemt de aanbieder alle productie op zoals gerealiseerd in 2017. Voor Jeugd en Wmo wordt een separate opgave gemaakt. De Model Productieverantwoording bestaat uit een totaalopgave en een tabblad waarin de productie voor elke individuele gemeente is opgenomen, inclusief indien van toepassing de zorg die is geleverd binnen de landelijke contractovereenkomst afgesloten door de VNG. Deze productieverantwoording van de aanbieder bevat een volledig overzicht van de gerealiseerde prestaties dit jaar (aantallen), en de daarmee gerealiseerde productie (€) op basis van de geldende tariefafspraken. De accountant van de aanbieder trekt een steekproef uit de totale productieverantwoording en past voor die geselecteerde cliënten het landelijk accountantsprotocol toe.

Referentie:

[Formats 2017 Model Productieverantwoording Wmo en Jeugdwet](#)
[Landelijk accountantsprotocol 2017 financiële verantwoording Wmo en Jeugdwet](#)

Totstandkoming

Het landelijk accountantsprotocol is voortgekomen uit het iZA Controleprotocol voor 2015. De basisprincipes zijn gehandhaafd, het gebruik in de gemeentelijke controle is verder uitgewerkt. Het landelijk accountantsprotocol en de Model Productieverantwoording zijn doorontwikkeld met input vanuit de praktijk door actieve inbreng vanuit gemeenten en aanbieders. Het is goedgekeurd door het [COPRO \(Controleprotocollen\)-team van de NBA](#).

Goedkeuringen en ondersteuning

De NBA is hier ook bij betrokken geweest en heeft het landelijk accountantsprotocol vaktechnisch getoetst op uitvoerbaarheid.

Belangrijkste wijzigingen t.o.v. 2016

- De consequenties van de beëindiging van de DBC-systematiek voor de Jeugd-ggz per 31 december 2017;
- Het toevoegen van de paragraaf “Overige informatie” in het model goedkeurende controleverklaring;

- Het aanscherpen van de definitie en toelichting van enkele begrippen.

Het normen- en toetsingskader uit het landelijk accountantsprotocol:

De eerste oplossingsrichting in deze handreiking betreft het aanpassen van het lokale vereisten (in de controleverordening en contracten). Het is belangrijk dat dat aansluit op het normen- en toetsingskader uit het landelijk accountantsprotocol. Deze staan in par. 3.5 van het landelijk accountantsprotocol:

Voor dit protocol gelden als basis de vier algemene aspecten (eisen) voor de financiële rechtmatigheid van gemeenten:

- Het recht op het verstrekken van zorg
- De bepaling van de omvang van de zorg
- De vereisten aan de declaratie
- Het aantonen van de levering van zorg

In het protocol zijn vier generieke toetsingscriteria ontwikkeld, die in paragraaf 3.6 zijn uitgewerkt. Zij vallen binnen de categorieën juistheid, rechtmatigheid en levering en dekken de voor gemeenten bekende eisen van recht, hoogte en duur af.

Een en ander betekent dat de in deze paragraaf genoemde wet- en regelgeving voor dit protocol en de daarop gebaseerde controle uitsluitend relevant zijn voor zover de daarin opgenomen bepalingen de grondslag vormen voor de in de volgende paragraaf vermelde toetsingscriteria. Van de accountant wordt niet verwacht dat hij de financiële productieverantwoording toetst aan alle bepalingen die zijn opgenomen in de hiervoor genoemde wet- en regelgeving. Dat doet hij uitsluitend indien en voor zover deze bepalingen zijn uitgewerkt in de toetsingscriteria van paragraaf 3.6.

Het landelijk accountantsprotocol - vervolg

Toetsingscriteria uit paragraaf 3.6 van het landelijk accountantsprotocol

Binnen de hierboven genoemde vier aspecten van het normenkader gelden voor de accountant de toetsingscriteria juistheid, financiële rechtmatigheid en levering:

1. Rekenkundige juistheid

- Rekenkundige juistheid van de financiële productieverantwoording op totaalniveau per domein
- Rekenkundige aansluiting financiële productieverantwoording op totaalniveau per domein op de som van de totalen van de financiële productieverantwoordingen per gemeente per domein
- Rekenkundige aansluiting financiële productieverantwoording op totaalniveau per domein op het onderliggende registratiesystemen voor Wmo en Jeugdwet bij de zorgaanbieder, onderverdeeld naar gemeenten en producten

2. Juistheid productie

- Aanwezigheid geldige toewijzing en eventuele additionele verwijzing van indicierend orgaan of medisch specialist
- De verantwoorde productie is op cliëntniveau niet hoger dan het maximum aan toegewezen zorg
- Het verantwoorde product komt overeen met het toegewezen product dan wel is volgens overeengekomen conversieregels afgeleid van het toegewezen product
- De productie is verantwoord aan de gemeente die de toewijzing heeft afgegeven, dan wel aan de gemeente die hiermee op andere wijze schriftelijk heeft ingestemd
- Het onderhanden werk is juist berekend
- Geen verantwoording van productie die bij derden is gedeclareerd (onderaanneming)
- Onderbouwing van eventueel verantwoorde subsidiabele kosten
- Juistheid en volledigheid van verantwoorde correctie(s)

3. Juistheid tarief

- Overeengekomen tarief met de gemeente is gehanteerd

4. Levering productie

- Algemene uitwerking: In het zorgproces zijn beheersmaatregelen getroffen om ervoor te zorgen dat de verantwoorde zorg is geleverd. De accountant toetst of de zorgaanbieder in het zorgproces (in opzet en bestaan) beheersmaatregelen heeft getroffen die moeten borgen dat het met de cliënt overeengekomen zorg wordt geleverd. (.....).

Drempel voor controleverklaring - ADVIES

In het accountantsprotocol, en vooral in de toelichting daarop, staat een advies over het voeren van een drempel voor controleverklaringen bij kleine opdrachten en kleine aanbieders. Hierover bestaat de nodige verwarring:

- Het gebruik van deze drempel is een **ADVIES**, niet een verplichting
- De drempel bestaat op twee manieren: 1) voor kleine aanbieders, 2) voor kleine contracten/opdrachten.
- **Kleine aanbieders**: voor kleine aanbieders is het relatief heel duur om een controleverklaring te verkrijgen (alleen de controleverklaring kost soms 5% van de omzet). De gemeente kan een kleine aanbieder daarom ontheffen van deze verplichting. De aanbieder moet daar wel om vragen omdat de gemeente niet altijd weet of het een kleine aanbieder betreft of een kleine omzet (van een grotere aanbieder). Ons advies is landelijk om dit toe te staan voor aanbieders die als onderneming niet meer omzet hebben dan EUR 125.000.
- **Kleine contracten**: sommige van uw contracten met aanbieders zijn zo klein dat ze voor de gemeente niet relevant zijn in de controle. We zien contracten van enige honderden of duizenden euro's. Hoewel deze opdrachten kunnen zijn uitgevoerd door zeer grote aanbieders, bent u als gemeente niet gebaat bij een controleverklaring over dit contract. Handig dus als u als gemeente naar deze opdrachtnemers aangeeft dat u geen controleverklaring van ze verwacht. Voor deze categorie is lastig een grens te stellen, deze is zeer afhankelijk van de omvang van de gemeente.

Het landelijk accountantsprotocol - tijdspad

Het tijdspad rond het landelijk accountantsprotocol is regelmatig ingewikkeld gebleken. Het landelijk accountantsprotocol gaat uit van uiterlijk 1 maart productieverantwoording en uiterlijk 1 april de controleverklaring naar de gemeente. Deze data zijn opgenomen omdat deze voor aanbieders over het algemeen haalbaar zijn en aansluiten op plannings rond andere verantwoordingen zoals in de Wlz.

De zorgaanbieder heeft de maanden januari en februari nodig om de productieverantwoording compleet te krijgen. Dat houdt in de maand december in: afwikkelen en enkele bijzonderheden en losse eindjes in de administratie oplossen (uren, inzet uitzendkrachten, ontbrekende indicaties). Begin maart komt de accountant langs om te controleren, waarna voor de controleverklaring nog een interne proces bij het accountantskantoor volgt. Veel eerder dan 1 april kan dit niet worden afgerond.

Tegelijk is dit voor gemeenten regelmatig aan de late kant om hun eigen jaarrekeningtraject zorgvuldig te kunnen doorlopen. Na een ambtelijk voorbereidingsproces komt ook daar de accountant begin maart om te controleren. Die is daar meerdere weken om te controleren en wil daarbij kunnen steunen op de controleverklaring bij de productieverantwoording van de aanbieder.

Belangrijk te realiseren is dat bij gemeenten de jaarrekening met controleverklaring van de accountant nog een bestuurlijk proces in moet dat minimaal 2 – 2,5 maanden duurt en dus in april al moet worden opgestart:

- Eerst naar het college van B&W (mogelijk in meerdere rondes)
- Dan naar de raadscommissievergadering, die beoordeelt of het voor besluitvorming naar de gemeenteraad kan
- Dan naar de gemeenteraad voor besluitvorming

Hierbij moet rekening gehouden worden met bestuurlijke termijnen en technische vragenrondes. De jaarrekening moet uiterlijk 15 juli bij het ministerie van BZK worden ingediend.

Schematisch:

