

# GEMEENTELIJKE ACCOUNTANTSCONTROLE SOCIAAL DOMEIN 2016

## Praktijkvoorbeelden



# De gemeentelijke accountantscontrole Sociaal Domein 2015: praktijkvoorbeelden

## Inleiding

Gemeenten hebben over het verslagjaar 2015 samen met hun accountants en de zorgaanbieders, geworsteld met het proces om een goedkeurende verklaring te verkrijgen – specifiek in het Sociaal Domein, waar gemeenten nieuwe verantwoordelijkheden en bijbehorende budgetten en kostenstromen hebben gekregen.

In 2016 zijn door alle individuele gemeenten, door samenwerkingsverbanden en door landelijke partijen verbeteringen doorgevoerd waardoor processen beter moeten gaan lopen. Het kennisniveau is aan alle kanten sterk toegenomen, waardoor de kansen voor het welslagen van de accountantscontrole voor 2016 duidelijk beter zijn. Dat is ook noodzakelijk: over 2015 is rond 50% van de gemeenten er niet in geslaagd een goedkeurende verklaring te verkrijgen. De landelijke politiek houdt hier een scherp oog op, en de Minister heeft aangedrongen op verbeterplannen. Tegelijkertijd geven alle partijen aan dat de transformatie niet gereed is. Hierdoor zal er een grote dynamiek blijven in het type afspraken tussen partijen, wat consequenties heeft voor de controle.

Het [Programma i-Sociaal Domein](#) heeft voor gemeenten de [handreiking Stappenplan gemeentelijke controleaanpak 2016](#) opgesteld. Aan de hand van dit stappenplan kunnen gemeenten hun Plan van Aanpak voor de financiële controle in het Sociaal Domein inrichten. Wat het programma niet kan, is een generieke aanpak beschrijven: gemeenten zijn te divers in hun lokale vereisten, beleid, inrichting en contractering om een generieke lijn voor een controleplan uit te kunnen zetten. Het stappenplan geeft slechts een aantal handvatten.

Bij een aantal gemeenten bestaat de vraag naar meer tastbare invullingen van deze handvatten, en ook de vraag wanneer het 'goed genoeg' is. Het Programma i-Sociaal Domein heeft een ronde langs de velden gedaan om voorbeelden op te halen van succes in het controleproces. Daarbij is vooral gekeken bij gemeenten die een goedkeurende verklaring over 2015 hebben ontvangen. Parallel is ook met een aantal andere gemeenten en samenwerkingsverbanden gesproken, waar interessante toepassingen van controlemiddelen zijn gebruikt, dus met gedeeltelijk succes. Dit document beschrijft de gevonden voorbeelden, die bij deze gemeenten succesvol zijn gebleken, als inspiratie voor gemeenten bij het opstellen van een eigen plan van aanpak.

## Opzet

Dit document geeft de besproken voorbeelden weer, die bij een drietal gemeenten (of samenwerkingsverbanden) hebben bijgedragen aan een goedkeurende verklaring bij de jaarrekening 2015. De drie gesproken partijen zijn:

- Gemeente Terneuzen
- Gemeente Tilburg (als gastheergemeente in de regio voor 9 gemeenten, inclusief Tilburg zelf)
- Rijk van Nijmegen (als samenwerkingsverband, bestaat uit de gemeenten Berg en Dal, Beuningen, Druten, Heumen, Mook en Middelaar, Nijmegen, Wijchen).

Daarnaast zijn vier gemeenten en samenwerkingsverbanden (samen zo'n 30 gemeenten) gesproken die niet bij name genoemd zullen worden. In deze gesprekken kwamen concrete invullingen naar voren van adviezen uit de [handreiking Stappenplan gemeentelijke controleaanpak 2016](#). Deze kunnen daarmee ook behulpzaam zijn voor lokale invullingen.

De voorbeelden zijn geordend naar de verschillende kern-onderwerpen in de controle op uitgaven in het sociaal domein:

- 1) Algemeen, voorbereidingen, contact met stakeholders
- 2) Berichten, productieverantwoording, gegevensvergelijking
- 3) Waardering van Onderhanden Werk
- 4) Aannemelijkheid van de prestatielevering
- 5) SVB problematiek
- 6) Bevoorschotting
- 7) Vrijstelling voor kleine aanbieders

De volgende paragrafen zullen deze kernonderwerpen één voor één behandelen.

In dit onderzoek is niet onderzocht of de werkwijze van de gemeenten ook voldoet aan wet- en regelgeving ten aanzien van privacy en gegevensverwerking. De conclusies hebben daar dan ook géén betrekking op. Het is voor alle gemeenten aan te bevelen hun AO/IC-processen apart hierop te laten toetsen.

Bij de onderzochte gemeenten zien we soms situaties waar niet of nog niet aan de [landelijke standaarden voor het controleproces](#) wordt voldaan. Soms heeft dit geleid tot (tijdelijke) extra administratieve lasten. Ook op dit gebied is het voor alle gemeenten aan te bevelen om de eigen processen hierop te toetsen.

## Algemeen, voorbereidingen, contact met stakeholders

Een belangrijke observatie uit de gesprekken is dat er een pro-actieve **houding** van de betrokkenen naar voren komt: enthousiasme over het onderwerp, onderbouwd vertrouwen in de goede afloop, en een mentaliteit van 'schouders eronder' leiden tot resultaat. Een tastbaar voorbeeld zien we (verderop) in de SVB-problematiek: gemeenten die de eigen controlemiddelen inzetten om de onzekerheid op dit gebied te verkleinen, analoog aan de aanpak bij zorg in natura, komen vaker alsnog tot een goedkeurende verklaring.

Ook de professionele **expertise** speelt een rol. Bij sommige gemeenten worden medewerkers ingezet met een achtergrond bij één van de accountantskantoren – zij spreken de taal en kennen de andere kant. Dat is waardevol. Ook een gedegen kennis van AO/IC modellen is belangrijk: de gemeente moet in staat zijn om zélf het plan van aanpak op te stellen dat past bij de eigen situatie.

Aanvullend, in algemene zin, is goed **opdrachtgeverschap** ook een belangrijke factor. Uiteindelijk heeft de accountant een opdracht uit te voeren, en hoe duidelijker deze is afgebakend en beschreven, hoe groter de kans op succes. Als de scope goed helder is, is het ook beter mogelijk om daar in het controleproces bij te blijven. Een doortimmerd plan van aanpak, of een IC-protocol blijkt daarbij veelal een goed instrument.

Bij alle gesproken partijen blijkt dat een goede **communicatie**, intern met directie en raad, maar vooral extern met accountant en zorgaanbieders, een succesfactor is. Vaak is al in een vroeg stadium in het jaar (bijvoorbeeld in het voorjaar) gesproken over de controleaanpak voor het lopende boekjaar, zodat in de interim controle de aanpak al getoetst kan worden. Tilburg sprak al vanaf oktober 2015 regelmatig met de accountant over de controle van het sociaal domein. Ook kan de accountant echt inhoudelijk betrokken worden: Terneuzen laat haar steekproef door de accountant trekken. Tilburg heeft heel bewust de bestuurders en de eigen organisatie meegenomen in het bespreken van de risico's: vertraging in het traject en mogelijk het uitblijven van een goedkeurende verklaring.

Bij een aantal van de gesproken gemeenten bleek een verschil in risico-inschatting tussen gemeente en haar accountant een struikelblok te zijn. Een van de gemeenten heeft, met succes, in het eigen plan van aanpak een risicoanalyse opgesteld, verdeeld naar generieke en specifieke risico's op elk domein, en met beheersmaatregelen. Daarmee heeft de discussie met de accountant over risico's een **focus** en kan de accountant toe bewegen naar een risicogerichte controle-aanpak.

Daarbij moet ook oog zijn voor de operationele problematiek bij aanbieders. Terneuzen heeft met een vaste groep van zorgaanbieders een regelmatig **AO-ICT overleg**. In eerste instantie vond deze op maandelijkse basis plaats. Na stroomlijning en onderlinge afstemming van de processen is de frequentie verlaagd naar een keer per kwartaal. Ook in Nijmegen wordt aangegeven dat alle vereisten **vroeg afgestemd** zijn met de zorgaanbieders, waardoor ook zeker 90% van de gevraagde informatie tijdig is aangeleverd.

## Berichten, productieverantwoording, gegevensvergelijking

De [handreiking Stappenplan gemeentelijke controleaanpak 2016](#) benoemt twee belangrijke componenten op het gebied van productiegegevens, die ten grondslag moeten liggen aan de kosten, en aan eventuele balansposities:

- Ten eerste is het goed ingericht hebben van de eigen registraties en het [berichtenverkeer](#) met de berichtenstandaarden iWmo en iJw een zeer sterke ondersteuning voor het controleproces.
- Ten tweede is gebruik van het [landelijk controleprotocol](#), met tijdige aanlevering van productieverantwoordingen (en daarna de bijbehorende controleverklaringen) cruciaal om de jaarrekeningcontrole in het krappe tijdpad te realiseren.

In de groep van gesproken gemeenten zien we een gemengd beeld. Terneuzen bijvoorbeeld heeft het **berichtenverkeer iWmo iJw** zeer vroeg en volledig ingericht. Hierdoor heeft zij de Excel-overzichten met [productieverantwoordingen](#) van de aanbieders niet meer nodig. Deze gemeente stuurt de zorgaanbieders na afloop van het jaar háár productie-overzichten, met het verzoek ze voor akkoord te retourneren. Terneuzen heeft met het berichtenverkeer real-time inzicht in de gerealiseerde zorg en daaraan verbonden kosten (tot op zekere hoogte), en heeft met deze aanpak het controleproces volledig in eigen hand. Ook het Rijk van Nijmegen heeft direct vol ingezet op het op orde krijgen van het berichtenverkeer en de interne administratie. *"Als je dat niet doet, blijf je er maar achteraan lopen!"*.

In Tilburg kon in 2015 nog niet gesteund worden op het berichtenverkeer. Daarom werd vier maal per jaar **periodiek** de productie uitgevraagd, zodat de productieverantwoording na afloop van het jaar niet meer voor grote verrassingen heeft gezorgd.

Een van de andere gemeenten die wij spraken kan ook nog niet op het berichtenverkeer steunen, en moet zich veel meer inspanning getroosten om na afloop van het jaar toch nog tot aansluiting te komen. Een goede oplossing bij deze samenwerkende groep gemeenten is om op een dag in april alle betrokken aanbieders en gemeenten bij elkaar te roepen voor een **opruimactie** waarbij geprobeerd wordt om alle openstaande verschillen direct op te lossen.

Op het gebied van toewijzingen zijn er ook gemeenten en regio's die worstelen met de volledigheid, met name voor de jeugdhulp. Omdat artsen ook jeugdigen kunnen verwijzen naar jeugdhulp komen niet alle cliënten eerst bij de gemeente langs. Toepassing van het iJw-standaardbericht **Verzoek om Toewijzing** is bruikbaar gebleken in het verminderen of voorkomen van onvolledigheid in de toewijzingsregistratie. Eén van de gesproken regio's, die het berichtenverkeer nog niet volledig gebruikt, heeft geïnvesteerd in het financieren van **praktijkondersteuners** bij huisartsen. Dit heeft grote voordelen in het primaire proces: door een kwalitatief betere doorverwijzing wordt betere kwaliteit geleverd aan de cliënt, tegen lagere kosten voor de gemeente. Ook voor de controle is dit bruikbaar: de praktijkondersteuners zorgen ervoor dat de relevante informatie over de verwijzingen ook bij de gemeente terecht komt.

## Waardering van Onderhanden Werk

In één van de gesproken regio's heeft het bepalen van een eventuele balanspositie Onderhanden Werk tot hoofdbrekens geleid. De bekostiging in het jeugddomein is in deze regio [outputgericht](#), met arrangementen die (gedeeltelijk) bij het bereiken van de doelstelling worden betaald. Hierdoor ontstaat de situatie dat door de aanbieder productie is geleverd die per einde van het jaar nog niet in rekening is gebracht, onderhanden werk dus. De standaard productieverantwoording van het [landelijk controleprotocol](#) is hier niet bruikbaar omdat de eenheid van contracteren het arrangement is, en deze dus pas deels is volbracht op de balansdatum. De gemeente kiest voor een **consistente systematiek**, waarbij de waardering van de onderhandenwerk positie bepaald wordt door een formule die rekening houdt met de gemiddelde duur van een behandeling, de startdatum, en het percentage behandelingen dat tot een goed resultaat (en dus een verplichting) leidt. Deze systematiek wordt **vooraf afgestemd** met de accountant.

## Aannemelijkheid van de prestatielevering

In het aantonen van de aannemelijkheid van de prestatielevering bestaan in den lande veel verschillende eisen, en ook veel verschillende oplossingen. Uit de interviews blijkt dat op dit gebied de grootste worsteling en de meeste variatie bestaat.

Een van de gesproken regio's werkt outputgericht (betaling van een vast bedrag per cliënt om een afgestemd plan uit te voeren) en stelt een deel van de declaratie voor een arrangement pas betaalbaar na een **melding van de cliënt** dat het doel is behaald. Dit levert de grootste mate van zekerheid voor wat betreft de levering: de ontvanger van de ondersteuning of zorg bevestigt actief de levering.

Terneuzen heeft een betrekkelijk simpele oplossing kunnen kiezen. Zij steunt niet op de controleverklaringen van aanbieders, maar heeft gewerkt met een **steekproef** onder cliënten: de accountant heeft een omvang bepaald (100 enquêtes) en getrokken. De respons op deze enquête was groot (70 reacties), en volledig positief. De uitkomst van deze steekproef is voldoende geweest om de levering aannemelijk te maken.

Het Rijk van Nijmegen heeft van verschillende **'zachte' controlemiddelen** gebruik gemaakt: klachtenregeling, klanttevredenheid en aansluiting met het CAK (eigen bijdrage proces WMO). Daarbij moeten deze middelen (samen met de hierna genoemde inhoudelijke controles) expliciet **in samenhang** beschouwd worden door de accountant. Elk afzonderlijk zouden zij onvoldoende steun geven.

Het Rijk van Nijmegen gebruikt aanvullend een proces van **inhoudelijke controles** op de feitelijke levering: op basis van het monitoren van instellingen, analyse van hun jaarrekeningen en signalen vanuit het wijkteam en de cliënt, wordt een 'top-10' gemaakt van hoog-risico aanbieders, zowel aan de zorg in natura-kant (ZIN) als aan de PGB-kant (dus ook vrijgevestigden en personen). Deze worden bezocht en onderzocht (zelfs al hebben ze een goedkeurende verklaring bij de productieverantwoording of bij de jaarrekening). Deze vorm van controle komt al dicht bij 'materiële controle', die meer in het domein van

fraudepreventie ligt dan in het accountantsdomein, maar toch kan de gemeente hierop steunen in haar controleproces.<sup>1</sup>

Belangrijke reden voor Nijmegen om te kiezen voor deze aanpak is dat de eigen accountant heeft aangegeven dat de inspanningen, zowel aan PGB als aan ZIN-kant door de instellingsaccountant (of door de SVB) op het gebied van aannemelijk maken van de levering, *onvoldoende* zouden zijn. Deze extra inspanningen vanuit de gemeente zijn intensief en vragen grote zorgvuldigheid, maar leiden ook tot verbeteringen in de effectiviteit van het zorgproces, en zijn ondersteunend aan het proces van opvolging van vermoedens van onregelmatigheden en fraude.

Bij één van de gesproken gemeenten is de leveringsvaststelling **belegd bij de toegang**: de wijkteams die de toegang verzorgen, leggen ook de levering vast in het dossier. Deze vastlegging blijkt in het controleproces een goede aanvulling te zijn op de controleverklaring van de aanbieders.

We zien een andere gemeente die worstelt met het beschikbaar stellen van deze inhoudelijke informatie aan de functionarissen in het controleproces, en daardoor niet slaagt in het verkrijgen van een goedkeurende verklaring. Privacyaspecten spelen een rol. De gemeente kiest er voor om het gesprek tussen wijkteammedewerker en cliënt in de toekomst te structureren en beter te **registreren**, misschien met een separaat documentje voor wat betreft de vraag over levering. Om de huidige situatie, waarin deze registratie nog niet aanwezig is, het hoofd te bieden, kan een **belronde** op basis van een door de accountant vastgestelde steekproef worden uitgevoerd.

Weer een andere gemeente heeft er juist voor gekozen om de dossiertoegang voor Interne controlemedewerkers en de accountant in het Interne Controleplan vast te leggen.

Ook bij één van de gesproken gemeenten is gebleken dat het proces van **finaal afrekenen**, voor de productie van die betrokken aanbieders, niet meer leidde tot aanvullende vragen van de accountant over levering. Het komt dus voor dat door de accountant de overeenstemming over de hoogte van de productie en de betaling ook voldoende is ten aanzien van de prestatielevering. Over de vaktechnische juistheid van deze interpretatie bestaat discussie onder accountants.

### SVB problematiek

In het vorige verslagjaar 2015 is de SVB niet kunnen komen tot een goedkeurende verklaring over de lasten voor gemeenten, die door haar boeken zijn gelopen. Dit heeft er bij

---

<sup>1</sup> De handreiking 'Materiële Controle in de Jeugdwet' van de VNG beschrijft handvatten en kaders voor gemeenten voortkomend uit de ministeriële regeling Jeugdwet. Deze handreiking verschijnt binnenkort.

veel gemeenten toe geleid dat de gehele PGB-kostenpost door de gemeentelijke accountant als onzeker moest worden aangemerkt. De situatie is vergelijkbaar met die wanneer een zorgaanbieder niet tot een goedkeurende controleverklaring kan komen. In 2016 wordt een situatie verwacht die niet zodanig is verbeterd dat een goedkeurende verklaring kan worden verwacht.

Er waren gemeenten die ondanks het gebrek aan zekerheid vanuit de SVB zelf toch tot voldoende zekerheid konden komen voor deze kostenpost. Vaak is dit gelukt door de **aanvullende eigen controlemiddelen** ook in te zetten voor de PGB-populatie. Terneuzen heeft bijvoorbeeld op basis van beschikkingen, later gecorrigeerd met opgaven van de SVB, **prognoses voor de kosten** gemaakt en deze in de boeken opgenomen. Deze prognoses zijn later verfijnd door het opnemen van de benutting, vanuit de Schattingsmodule van de SVB. Dit was overigens veel handwerk. Rijk van Nijmegen heeft de inspanningen voor **controle op levering** ook op de PGB-populatie toegepast, en daardoor deze PGB-kosten buiten de onzekerheid gehouden.

Tilburg heeft om de problematiek van PGB's en onderhanden werk aan te pakken een **steekproef** gedaan op de afloop van het onderhanden werk.

### Bevoorschotting

We zien in het land dat er een omgekeerd verband is tussen de mate van bevoorschotting, en de kwaliteit van de gegevensuitwisseling en administratie. In relaties waar veel wordt bevoorschot blijkt het lastiger om tot een goede gegevensuitwisseling te komen en/of om tot een goede *matching* tussen toewijzingen en declaraties te komen: vaak bestaat een achterstand in het aanleveren van declaraties.

De gemeente Terneuzen werkt met een vooraf vastgesteld maximaal jaarbudget per zorgaanbieder. Dit wordt maandelijks betaald (voorgesloten). Zij heeft echter de **strikte afspraak** dat de zorgaanbieders hun declaratieregels uiterlijk 4 weken na afloop van de 4-weeken periode aanlevert. Dit zowel bij gemeente als bij het CAK. Bij niet tijdige of onvolledige aanlevering kunnen sancties worden toegepast. Na afloop van het jaar wordt het definitieve bedrag op basis van P\*Q vastgesteld, waarbij het voorlopige budget het maximum is.

### Vrijstelling voor kleine aanbieders

In den lande ondervinden sommige gemeenten problemen bij het ontheffen van kleine aanbieders van de eis om een controleverklaring aan te leveren. Het Rijk van Nijmegen heeft ervoor gezorgd dat deze kleine aanbieders wel in de **overige controlemiddelen** (inclusief gebruik van het berichtenverkeer en de 'zachte controlemiddelen') meelopen, zodat rond deze groep aanbieders nog minimale onzekerheden resteerden.



### **Conclusie: het kan écht!**

De conclusie uit deze rondgang is dat een succesvolle controle op de jaarrekening in het sociaal domein écht kan. Voorwaardelijk zijn een proactieve houding van de bij de gemeente betrokken vakmensen, die ook over de expertise beschikken om zelfstandig tot een sluitende controle-aanpak te komen. De controlemiddelen die beschreven zijn in de [handreiking Stappenplan gemeentelijke controleaanpak 2016](#) zijn bruikbaar, en in een goed gebalanceerd controlemandje in te passen. Geen enkel controlemiddel is zelfstandig stevig genoeg, zoals ook geen enkel huis op één heipaal kan rusten. Aan de andere kant is niet elk controlemiddel in elke situatie nodig, of efficiënt bruikbaar. Het is vooral een kwestie van zelfstandig, doordacht een keuze maken over de in de eigen gemeente toe te passen controlemiddelen, en deze tijdig met de betrokkenen in het controleproces – IC-staf, accountants, zorgaanbieders – af te stemmen.

## Colofon

Deze notitie is een uitgave van Programma i-Sociaal Domein, team Financiële Controle, februari 2017



**i-Sociaal Domein**  
voor gemeenten en zorgaanbieders