



Aan de gemeenteraad  
van de gemeente Heerhugowaard  
T.a.v. de griffier  
Postbus 390  
1700 AJ HEERHUGOWAARD

Datum  
24 september 2015

Behandeld door  
N.R. Fritz RA  
088-2880915

Ons kenmerk  
201535899/mb/15/2343

Onderwerp  
Plan van aanpak 3D's

Geachte raadsleden,

Uw gemeente heeft recent een brief ontvangen van de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA) over de (dreigende) knelpunten voor de verantwoording en controle van de decentralisaties over 2015. Met de voorliggende brief geven wij u nadere informatie over de wijze waarop wij de problematiek samen met u willen aanpakken.

Gemeenten zijn vanaf 2015 verantwoordelijk voor de uitvoering van (extra) taken op het terrein van de Jeugdwet, Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO) en Participatiewet. Om deze verantwoordelijkheid vorm te geven, hebben gemeenten eind 2014 grote inspanningen geleverd om tijdig de benodigde contracten te sluiten met zorgaanbieders, administraties in te richten, et cetera. Gedurende de implementatiefase is 'de winkel' vanzelfsprekend open gebleven: prioriteit was en blijft continuering van de zorgverlening.

De implementatie van de decentralisaties blijkt een complexe uitdaging. Zo verloopt de informatie-uitwisseling met de zorginstellingen vaak nog niet soepel en is bijvoorbeeld de naleving van de contractvoorwaarden nog niet altijd in beeld. In veel gevallen is het op dit moment daarom niet mogelijk om een betrouwbare verantwoording van de kosten van de "3D's" op te stellen. Dat kan ook gevolgen hebben voor de jaarrekening 2015 en de controle daarvan. De financiële beheersing van de 3D's is daarmee een tweede belangrijke prioriteit geworden.

U bent hierover al geïnformeerd door de VNG. Ook heeft de VNG een zogenaamde model oplegger gepubliceerd, die gemeenten ondersteunt bij wijzigingen in en het nader vorm en inhoud geven van de contractafspraken. De zorginstellingen zijn eerder door Coziek (sectorcommissie NBA) over de problematiek geïnformeerd. Advies vanuit zowel VNG als Coziek is om met de contractpartners in overleg te gaan en op lokaal niveau afspraken te stroomlijnen.

Heel recent (zie bijlage) heeft de NBA u een brief gestuurd, waarin zij nogmaals de problematiek beschrijven en aandringen op korte termijn actie te ondernemen om de stand van zaken helder in beeld te krijgen.

Wij pakken deze uitdaging graag samen met u op. Als bijlage bij deze brief hebben wij een praktische checklist opgenomen (quick-scan), waarmee uw gemeente snel de stand van zaken in beeld kan brengen en op basis waarvan u vervolgens een plan van aanpak kunt opstellen. Hierbij is het belangrijk om niet alleen terug te kijken naar 2015, maar vooral ook vooruit te kijken met als vraag: "Hoe zorgen wij ervoor dat onze gemeente de situatie vanaf 1 januari 2016 volledig onder controle heeft?" Daarnaast hebben wij de meest relevante informatie en documentatie voor u verzameld op ons Ctrl-platform. Deze informatie is als volgt te vinden:

1. Ga naar de website van Ctrl: <https://overheid.ctrl.nl/nl/Branches/Overheid.aspx>.
2. Log in met uw account. Nog geen account? Vraag dit aan bij uw Deloitte-contactpersoon.
3. Open het menu aan de linkerkant, klik op de naam van uw gemeente en klik op Drive.
4. Open de map Audit en vervolgens de map Decentralisaties, waarin u de documenten aantreft.

Graag gaan wij op korte termijn met u in gesprek over de huidige situatie en uitdagingen en mogelijke acties voor 2016. Wij zullen hiertoe een afspraak plannen.

Hoogachtend,

Deloitte Accountants B.V.



N.R. Fritz RA

Cc: college van burgemeester en wethouders

Bijlagen:

1. Brief NBA "Knelpunten Decentralisaties vragen actie van gemeente en GR".
2. Quick-scan verantwoording en controle 2015.
3. Brief Coziek "Knelpunten decentralisaties vragen actie van de individuele zorgaanbieder".
4. Model oplegger VNG.



Aan de gemeenteraden, Colleges van B&W en Gemeentesecretarissen van de Nederlandse gemeenten en aan de besturen van de gemeenschappelijke regelingen betrokken bij de gedecentraliseerde taken (hierna: het bestuur)

Postbus 7984  
1008 AD Amsterdam  
Antonio Vivaldistraat 2-8  
1083 HP Amsterdam  
T 020 301 03 01  
nba@nba.nl  
www.nba.nl

Datum	Onderwerp	Referentie	Bijlage(n)
21 september 2015	Knelpunten Decentralisaties vragen actie van gemeente en GR	WGDO2015/1/MdH/KV	

Doorkiesnummer  
020-3010347

Geachte bestuursleden,

Sinds 1 januari 2015 zijn de decentralisaties van Jeugdwet, WMO 2015 en Participatiewet naar de gemeenten een feit. De implementatie is voorbij en de uitvoering is nu in volle gang. De decentralisaties confronteren gemeenten, gemeenschappelijke regelingen (GR'en) en zorgaanbieders met grote wijzigingen op het terrein van jeugd, zorg en werk. Het is derhalve een complexe stelselwijziging met:

- overdracht van verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden;
- nieuw lokaal beleid met een andere manier van werken (integrale aanpak en (boven) regionale samenwerking);
- overdracht van budgetten met een forse bezuinigingsdoelstelling;
- lokale kaderstelling (spelregels) door de individuele gemeenteraden met daarbij nieuwe vormen van verantwoording en controle op getrouwheid en rechtmatigheid.

In de afgelopen periode hebben gemeenten zoals gebruikelijk de opdracht aan de accountants verstrekt om de jaarrekening 2015 te controleren. Die jaarrekening bevat vanwege de decentralisaties in het sociale domein grote, nieuwe bedragen waarvan de getrouwheid en rechtmatigheid moeten worden vastgesteld. Gezien de hierbij gesignaleerde knelpunten zal mogelijk meer dan voorgaande jaren<sup>1</sup>, sprake zijn van niet goedkeurende controleverklaringen.

### Beter inzicht in 3D geldstromen, verplichtingen en geleverde prestaties gewenst

Na het zomerreces 2015 maken wij vanuit onze rol graag met u de balans op. Zo heeft de NBA commissie voor de zorgsector 'Coziek' eind augustus een brief uitgebracht aan de besturen van alle GGZ, ouderen- gehandicapten- en jeugdzorginstellingen waarin zij ingaan op diverse knelpunten uit hoofde van de decentralisaties.<sup>2</sup> Veel van deze knelpunten raken ook gemeenten en GR'en.

<sup>1</sup> Voor de inventarisatie controleverklaringen jaarrekening 2014 van decentrale overheden zie Kamerstuk 34000-B-28 van 2 september 2015.

<sup>2</sup> Zie de volgende link voor die Coziek-brief: <https://www.nba.nl/Actueel/Nieuws/Nieuwsarchief/Knelpunten-decentralisatie-sociaal-domein/>. Eerder hebben wij in [een brief aan gemeenten tips gegeven voor het opstellen van accountantsprotocollen sociaal domein](#), hebben wij in [een brief aan de VNG opgeroepen tot verdere uniformering](#) en hebben wij ook aanbevelingen gedaan in verband met de risico's van decentralisaties in de [Publieke managementletter Gemeenten 'Taak op taak risico op risico'](#).

Koninklijke Nederlandse  
Beroepsorganisatie  
van Accountants





Bij deze organisaties ontvangen wij ook signalen dat de administratieve inbedding van de decentralisaties nog op veel plekken in de keten (bij zowel decentrale overheden, de SVB als zorgaanbieders) niet op orde is. De bedrijfsvoering is wat dit betreft nog onvoldoende robuust. Wij geven een aantal voorbeelden. Er lijken diverse knelpunten te bestaan ten aanzien van de juiste en volledige verantwoording van (financiële) gegevens tussen de verschillende partijen. Dit maakt dat het voor de decentrale overheden nog onzeker is of zij de getrouwheid en rechtmatigheid van baten en lasten van de decentralisaties in de jaarrekening voldoende kunnen onderbouwen. Belangrijke vragen hierbij zijn enerzijds de vraag of de prestatie waarvoor u betaalt is geleverd in overeenstemming met de afspraken. Anderzijds bestaat de vraag of u een adequaat inzicht heeft in de financiële verplichtingen; wat bent u de ketenpartner op 31 december 2015 nog verschuldigd?

Wij adviseren u om nu de knelpunten op het gebied van verantwoording en controle systematische te inventariseren. De uitkomsten van deze inventarisatie kunnen onderwerp van gesprek zijn tussen u, uw ketenpartners en uw accountant. Hierbij kan de accountant zijn bevindingen vanuit de interim controle inbrengen. Gezamenlijk kan worden bekeken welke mogelijkheden er bestaan ter oplossing van de bestaande knelpunten en welke bijdrage daaraan geleverd kan worden, teneinde de gemeente meer *'in control'* komt.

### **Knelpunten en focuspunten in het invoeringsjaar 2015**

Duidelijk is dat de decentralisaties grote consequenties hebben voor de Nederlandse gemeenten. In de afgelopen periode heeft de focus gelegen op continuïteit van zorg en de implementatie en uitvoering van de operationele processen. Als accountants constateren wij dat op diverse onderdelen duidelijke stappen zijn gemaakt. Ook in de uitwisseling van gegevens tussen gemeenten en ketenpartners is er voortgang en (concept) controleprotocollen worden uitgewerkt en uitgewisseld. Echter er resteren diverse knelpunten. Hierbij wordt ook steeds meer zichtbaar dat de eisen ten aanzien van getrouwheid en rechtmatigheid nog onvoldoende zijn geanalyseerd. Voor het komende kwartaal is focus op verantwoording en controle dan ook van groot belang.

Belangrijke aandachtspunten hierbij zijn onder meer:

- **Zicht op de regels.** Is er een centraal inzicht bij uw gemeente op de totale set aan geldende regels en de voorwaarden die daarin zijn gesteld aan de transacties met de ketenpartners in het sociaal domein? Deze regels liggen vast in de materiewetten enerzijds (landelijke) en de lokale kaderstelling anderzijds (verordeningen van de Raad of Algemeen Bestuur en contracten met de ketenpartners).
- **Zicht op de totale financiële geldstromen.** Financiering geschiedt op dit moment nog veelal op basis van voorschotten; is er al voldoende zicht op geleverde prestaties en daarmee de werkelijke financiële situatie?
- **Zicht op de rechtmatigheid van de uitgaven.** Hierbij dienen de bovengenoemde spelregels in acht te worden genomen; onder welke voorwaarden worden de middelen definitief aan de zorgaanbieders/samenwerkingsverbanden en/of ketenpartners toegekend? Het komt voor dat (mogelijk onbedoeld) bepalingen uit gemeentelijke verordeningen en/of contracten complexe eisen stellen (financieel en niet-financieel) aan verantwoording en controle (zowel vanuit perspectief van gemeenten als zorginstellingen).
- **Zicht op de wijze van verantwoording en controle.** Op welke wijze wordt er verantwoording door ketenpartners afgelegd? Uiteindelijk dient iedere gemeente over een controleerbare totaalverantwoording te beschikken. Hierbij kan men afhankelijk zijn van verantwoordingen van regionale samenwerkingsvormen en de productieverantwoording van ketenpartners. Wie rapporteert aan wie en wanneer en welke zekerheid krijgt de gemeente daarbij? Worden deze controles bij de zorgaanbieders intern uitgevoerd of door een externe accountant? Is er gewaarborgd dat de toetsingselementen uit de geldende spelregels goed zijn verwerkt in deze controles? In beide gevallen vereist dit adequate controle-instructies voor zowel interne als externe controleurs.



- **Zicht op informatieverstrekking effectiever maken.** Thans bereiken ons signalen dat vanuit uw ketenpartners en zorgaanbieders gemeenten, gezien de wijzigende registratieregels en de grote diversiteit aan gemeentelijke verordeningen en contracteisen, een forse wissel trekken op de administratieve functie van zorginstellingen en overige ketenpartners. Dit gaat gepaard met risico's rondom de betrouwbaarheid van informatie-aanlevering door zorginstellingen en ketenpartners aan gemeenten. Een complicerende factor is hierbij dat gegevensuitwisseling via het gemeentelijk gegevensknooppunt (GGK) nog niet adequaat functioneert. Ook de problematiek rondom de verantwoording van de PGB-middelen vormt een punt van aandacht. Onduidelijk is in hoeverre de ketenpartners in staat zijn om over 2015 controleerbaar aan de getrouwheids- en met name rechtmatigheidsvereisten te voldoen. Het is van belang dat u vanuit het gemeentelijke totaaloverzicht, kennis neemt van deze signalen en deze vertaalt naar mogelijkheden tot herstel en bijsturing.
- **Zicht op de kwaliteit van de gemeentelijke bedrijfsvoering.** Hoe is de interne organisatie, administratieve organisatie en interne controle met betrekking tot toekenning van zorg, zowel de zorg in natura, de PGB's als de toekenning in het kader van participatie/re-integratie? Is er voldoende beheersing en documentatie rondom de criteria recht, hoogte, duur binnen de gemeentelijke organisatie? Is deze informatie dusdanig geregistreerd dat er een koppeling kan worden gelegd met de verantwoording van de zorgaanbieders? Is deze informatie voldoende om een oordeel te vormen over de getrouwheid en rechtmatigheid van de verantwoorde lasten?

#### Actieplan 4<sup>e</sup> kwartaal: uitwerking topdown 'verantwoording en controlescan'

Wij roepen u op prioriteit te geven aan een actieplan voor het 4<sup>e</sup> kwartaal van dit jaar om in 'in control' te raken op alle getrouwheids- en rechtmatigheidsaspecten voortvloeiend uit de decentralisaties. Uw doelstelling is immers dat u in het kader van de gemeentelijke jaarrekening 2015 kan vaststellen dat de bedragen gerelateerd aan de decentralisaties getrouw worden verantwoord en dat de daaraan ten grondslag liggende financiële transacties rechtmatig tot stand zijn gekomen. Om daadwerkelijk 'in control' te raken adviseren wij u de volgende acties en/of aandachtspunten uit te voeren, uiteraard voor zover concreet in uw situatie aan de orde:

- **Normenkader.** Uitwerken van het totaal overzicht aan geldende regels. Wat is het geldende normenkader (zowel extern de betreffende materiewetten als de gemeentelijke regelgeving/ verordeningen in dit kader) waarbij aanvullend normen kunnen zijn opgenomen in onderliggende contracten.
- **Toetsingskader.** Vertalen van dit normenkader naar een toetsingskader. Welke elementen zijn er opgenomen in de spelregels die nader moeten worden getoetst in het kader van getrouwheid en financiële rechtmatigheid (recht, hoogte, duur) van de verantwoorde financiële stromen in de jaarrekening?
- **Totaaloverzicht financiële stromen.** Uitwerken totaaloverzicht van de financiële stromen per deel wet/ regelgeving (Jeugd, WMO en Participatie) en waar mogelijk naar soorten zorg of uitkering (zowel inkomsten en uitgaven).
- **Koppeling financiële stromen met externe partijen en inzicht in status verantwoording en controle.** Vervolgens een nadere analyse van de financiële stroom per deel wet. Een deel van het proces vindt buiten de gemeente plaats. Met deze analyse en koppeling ontstaat inzicht in welk deel dit betreft dit en welke (belangrijke) zorgaanbieders, ketenpartners dan wel samenwerkingsvormen worden onderkend. Vervolgens is het van belang na te gaan in hoeverre de gemeente afspraken heeft gemaakt (in het contract of in een verantwoordings- en controleprotocol) met deze partijen over de verantwoording van de processen/kosten die buiten de gemeente zijn geplaatst en welke zekerheid daarbij wordt verstrekt. Op deze wijze wordt inzicht verkregen in hoeverre de gemeente tijdig de juiste informatie krijgt van de ketenpartners over de uitvoering van het beleid, de voortgang van uitvoering van de contractuele afspraken, hoe een en ander voldoende meetbaar is en de financiële beheersing (getrouwheid en rechtmatigheid) kan worden gewaarborgd. Financiële beheersing heeft daarbij de eerste prioriteit voor 2015, maar ook de overige elementen zijn van belang om tot een goede beheersing voor begroting en realisatie 2016 te komen.



- **Koppeling financiële stromen met interne afdelingen en inzicht in status verantwoording en controle.** Wij adviseren u inzicht te verkrijgen in de processen inzake decentralisaties welke worden uitgevoerd door de gemeente zelf. Hierbij is een inventarisatie van risico's en beheersmaatregelen van belang ter waarborging van de betrouwbaarheid en integriteit van het cliëntregistratiesysteem en te onderkennen sub-administratie. Te noemen vallen PGB en zorg in natura (Wmo, Jeugd en participatie/re-integratie) en overige uitgaven. Hierbij kan uitvoering van verbijzonderde interne controlewerkzaamheden op de werking van deze geïdentificeerde beheersmaatregelen de kwaliteit van het proces verhogen.

Op basis van bovenstaande informatie kan een "verantwoordings- en controlescan" worden uitgevoerd. In deze scan analyseert u voor welke onderdelen de interne/externe partijen in staat zijn om te voldoen aan de verantwoordings- en controle vereisten en voor welke onderdelen niet. Deze verantwoording en controlescan kan de basis vormen voor een plan van aanpak inzake de gevolgen van mogelijke hiaten die uit deze scan blijken.

Het is van belang dat uw organisatie op basis van de 'verantwoordings- en controlescan' in overleg treedt met de partijen om vast te stellen of reparatie van de leemtes haalbaar is en binnen welke tijdslijnen. Indien reparatie niet mogelijk blijkt, adviseren wij u in overleg te treden met uw controlerend accountant. Er kan dan met uw accountant een analyse worden opgesteld over de ontstane situatie, de impact op de inhoud van de accountantscontrole en de mogelijke impact op het oordeel van uw accountant bij uw jaarrekening.

Overigens heeft uw Raad de mogelijkheid om ten aanzien van de eigen gemeentelijke regels, zoals opgenomen in de verordeningen, alsnog te besluiten deze voor 2015 te versoepelen. Een dergelijke besluit dient wel voor 31 december 2015 te worden genomen. Voor de eisen die zijn opgenomen in het contract kunt u een addendum opstellen om pragmatische oplossingen voor de situatie in 2015 overeen te komen. In de modeloplegger zorgaanbieders worden aandachtspunten genoemd die u in een dergelijk addendum bij het contract zou kunnen opnemen.

### **Gebruik modeloplegger zorgaanbieders**

Zoals hiervoor geschetst en uit signalen van accountants van zorgaanbieders blijkt dat er zoveel onduidelijkheden zijn dat het belangrijk is om daarover met de betreffende zorgaanbieders in overleg te treden. Als handvat voor dat overleg is landelijk door de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) in samenwerking met de werkgroep rechtmatigheid van VWS, de brancheorganisaties in de zorg en de NBA een 'model-oplegger' opgesteld. Deze is eind april 2015 door de VNG verzonden en kan als basis dienen voor het lokale overleg tussen de gemeenten, GR'en en de zorgaanbieders. De landelijk meest voorkomende knelpunten zijn hierin aan de orde gesteld inclusief een mogelijke oplossingsrichting. Let wel: de modeloplegger<sup>3</sup> kan slechts als basis dienen voor het overleg. Nadere uitwerking is afhankelijk van de lokale-/ regionale situatie en keuzes van de gesprekspartners.

### **Focus is noodzakelijk**

Wij roepen u op om op korte termijn eerder genoemde 'verantwoordings- en controlescan' uit te voeren. Daarbij zijn wij ons ervan bewust dat in het implementatiejaar 2015 noodzakelijke beheersmaatregelen nog niet altijd geborgd zullen zijn. Juist een dergelijke scan kan een bijdrage leveren aan het beeld welke beheersmaatregelen nog geëffectueerd moeten worden maar ook wat nog de specifieke knelpunten zijn voor uw gemeente voor boekjaar 2015. Het biedt een basis om aanvullende maatregelen en werkzaamheden te treffen en uit te voeren. Hierbij bestaat ook de mogelijkheid tot het implementeren en specifiek maken van de modeloplegger als addendum op de bestaande verordeningen/contracten. Dit natuurlijk in afstemming met de gemeenteraad en de betreffende ketenpartner(s).

<sup>3</sup> Zie ook de oproep van de VNG om de modeloplegger te gebruiken <https://vng.nl/onderwerpenindex/sociaal-domein/nieuws/tip-gebruik-modeloplegger-rechtmatigheidseisen-wmo-jeugd>



De timing is hierbij cruciaal, er valt weinig tijd meer te verliezen. Een en ander ook met het oog op het jaar 2016 waarbij de uitdaging zal liggen in het meer vooraf voorkomen van de knelpunten en het beter inzicht verkrijgen in de financiële effecten van de decentralisaties.

Graag gaat uw accountant met u het gesprek aan over de uitkomsten van de 'verantwoordings- en controlescan' en de gevolgen voor de accountantscontrole. De verwachting bestaat dat er financiële stromen zijn waarbij de knelpunten in controle- en verantwoording voor 2015 onoplosbaar blijken. De gevolgen voor de getrouwheid en rechtmatigheid van de jaarrekening zijn afhankelijk van uw specifieke regels en de beschikbare informatie. Belangrijk is dat deze fouten/onzekerheden worden gekwantificeerd en geïsoleerd. Mogelijk heeft dit impact op de strekking van de controleverklaring.

In de controleverklaring en het accountantsverslag worden de bevindingen nauwkeurig gekwantificeerd en beschreven. Dit stelt de raad, het college en de organisatie in staat om specifiek op deze bevindingen herstelmaatregelen naar de toekomst in te richten.

Wij willen hierbij benadrukken dat het proces van en een effectieve communicatie zelf cruciaal zijn. Het is van belang dat het college de raad tijdig meeneemt in de knelpunten rondom de controle- en verantwoording en de hieruit voortvloeiende gevolgen voor het tijdspad van de controle en de inhoud van de controleverklaring. Hierbij valt dus niet uit te sluiten dat de te verstrekken controleverklaring, meer dan voorgaande jaren, niet goedkeurend zal zijn. Ook valt niet uit te sluiten, mede vanwege de grote afhankelijkheid van de verantwoording door de ketenpartners, dat het tijdspad voor de jaarrekening en de controle daarvan nadelig wordt beïnvloed.

Graag gaat uw accountant met u het gesprek aan om te bezien welke verdere uitwerking of oplossingen er mogelijk zijn.

Wij vertrouwen erop u hiermee van dienst te zijn en wensen u succes toe bij het in gang zetten van deze acties.

Drs. R.B.M. Mul MPA  
Director Public Trust

mv drs. M.H. de Hair RA  
Voorzitter Werkgroep Decentrale Overheden (WGDO)

De spelregels		
1.	<p>Is er middels een normenkader inzicht in de totale set aan geldende regels?</p> <p><i>Deze regels liggen vast in de landelijke materiewetten enerzijds en de lokale kaderstelling anderzijds (verordeningen vastgesteld door de Raad, contracten met externe partijen (zijnde ketenpartners, samenwerkingsverbanden en zorgaanbieders) en overige besluiten e.d. voor zover opgenomen in het normenkader).</i></p>	Antwoord / toelichting
2.	Is er sprake van aanvullende eisen die zijn gesteld in de onderliggende contracten met externe partijen? Zijn deze opgenomen in het normenkader?	
3.	Is het normenkader uitgewerkt in een toetsingskader? Met andere woorden, welke elementen zijn er opgenomen in de spelregels die nader moeten worden getoetst in het kader van getrouwheid en financiële rechtmatigheid (recht, hoogte, duur)?	
Financiële geldstromen		
4.	Hoe heeft de gemeente de taken inzake de 3D's ingericht? Voert de gemeente zelf taken uit of is een deel of alles uitbesteed (NB: ervaring tot op heden leert dat uitbesteding gebruikelijk is)?	
5.	Is een totaaloverzicht beschikbaar van de inkomsten en uitgaven per decentralisatie (Jeugdzorg, WMO en Participatie)? Is dit overzicht nader gespecificeerd naar de onderliggende 'stromen' zoals PGB's, beschut werk, participatievoorzieningen, etc.?	
Wijze van verantwoording en controle		
6.	Is er een zichtbare koppeling tussen financiële stromen en de externe partijen (ketenpartners / samenwerkingsverbanden / zorgaanbieders)?	
7.	Is (per stroom / externe partij) inzichtelijk of en zo ja welke afspraken de gemeente met deze partijen heeft gemaakt over de wijze en het moment van verantwoording van de bestedingen en prestaties?	
8.	<p>Is inzichtelijk in hoeverre de gemeente de juiste informatie krijgt van de ketenpartners over de uitvoering van het beleid, de voortgang de contractuele afspraken / prestaties / doelen en hoe de prestaties worden gemeten? Is de financiële beheersing (getrouwheid én rechtmatigheid) in opzet voldoende gewaarborgd?</p> <p><i>Een belangrijk aspect hierbij is het vaststellen van de prestatielevering. Hoe stelt de gemeente vast dat de gefactureerde zorg overeenkomt met de volgens de indicatie ingekochte zorg én de feitelijk geleverde en gefactureerde zorg?</i></p>	
9.	<p>Hoe is de planning en inhoud van de verantwoording van externe partijen aan de gemeente ingericht? Is een tijdige verantwoording over de getrouwheid en rechtmatigheid van de bestedingen hiermee in opzet gewaarborgd?</p> <p><i>Zorgaanbieders en centrumgemeenten / gemeenschappelijke regelingen vragen de gemeenten soms om op basis van een voorschotsysteem te werken. De gemeente betaalt dan vooraf een voorschot en de zorgverlener / zorgregisseur rekent dan achteraf met de gemeente af. Vanuit oogpunt van rechtmatigheid kan er geen materieel deel van het zorgbudget als lasten in de jaarrekening staan, zonder dat de gemeente hiervan heeft vastgesteld dat de bestedingen rechtmatig zijn en dus de prestaties redelijkerwijs geleverd zijn.</i></p>	



10.	<p>Op welke wijze leggen de uitvoeringsorganisaties en uiteindelijk de gemeente verantwoording af?</p> <p><i>Uiteindelijk dient de gemeente over een controleerbare totaalverantwoording te beschikken. Hierbij is de gemeente afhankelijk van verantwoordingen van regionale samenwerkingsvormen en de verantwoording van ketenpartners. Wie rapporteert aan wie en waar en wanneer worden de controles uitgevoerd? Worden deze controles intern uitgevoerd of door een externe accountant? Is gewaarborgd dat de toetsingselementen uit de geldende 'spelregels' juist en volledig zijn verwerkt in deze controles? In beide gevallen vereist dit controle-instructies voor zowel interne als externe controleurs. Is er sprake van een controleprotocol?</i></p>	
<p><b>Administratieve organisatie en interne controle</b></p>		
11.	<p>Is er een koppeling tussen financiële stromen en de betrokken medewerkers / afdelingen van de gemeente?</p>	
12.	<p>Zijn de processen inzake PGB en zorg in natura (WMO, Jeugdwet en participatie/re-integratie) en overige processen / prestaties beschreven? Wordt hierbij aandacht besteed aan de risico-inventarisatie en bijbehorende beheersmaatregelen (6 W's)?</p>	
13.	<p>Is er voldoende beheersing en documentatie rondom de criteria recht, hoogte en duur met betrekking tot de toekenning van zorg (zowel zorg in natura, PGB's als toekenning in het kader van participatie / re-integratie)? Is deze informatie dusdanig geregistreerd dat een koppeling kan worden gelegd met de verantwoording van de zorgaanbieders?</p>	
14.	<p>Zijn de relevante bepalingen uit het normenkader (zie punt 3) opgenomen in een (geactualiseerd) IC-plan?</p>	
15.	<p>Zijn de interne controlewerkzaamheden deugdelijk en tijdig gepland en uitgevoerd en gericht op zowel de rechtmatigheid (recht, hoogte en duur) als de getrouwheid (prestatielevring) van de bestedingen?</p>	

Aan de Raad van Bestuur van GGZ-instellingen  
en instellingen in de ouderen-, gehandicapten-  
en jeugdzorg

Postbus 7984  
1008 AD Amsterdam  
Antonio Vivaldistraat 2-8  
1083 HP Amsterdam  
T 020 301 03 01  
nba@nba.nl  
www.nba.nl

Datum	Onderwerp	Referentie	Bijlage(n)
24 augustus 2015	Knelpunten decentralisaties vragen actie van de individuele zorgaanbieder	MA2015/8	—

Doorkiesnummer  
T 020-3010301

Geachte leden van de Raad van Bestuur,

In de afgelopen maanden voltrok zich één van de grootste stelselwijzigingen in de geschiedenis: de decentralisatie van zorgtaken van de landelijke overheid naar de gemeenten. Na het zomerreces 2015 maken wij graag met u de balans op.

De beoogde zachte landing ten spijt raakte de stelselwijziging tot dusver vooral de burgers met zorgvragen en de PGB-houders in het bijzonder. Voor de continuïteit van de PGB-zorg was een noodscenario zelfs onvermijdelijk. Als accountants in de zorg hebben we aanleiding om evenmin gerust te zijn over de instellingsfinanciering en bekostiging. Zijn de afspraken met uw contractpartners over 2015 haalbaar?

Het is nu een uitgelezen moment om de specifieke knelpunten te inventariseren rondom de decentralisaties inzake de verantwoording en controle. Wij roepen u op prioriteit te geven aan het actieplan voor uw instelling en de voorbereiding van de Wmo/Jeugdwet-aanbesteding 2016.

### **Transitie, transformatie en de beoogde zachte landing**

De hervorming van de langdurige zorg betekent voor de betrokken sectoren een enorme transitie, die in veel gevallen gevolgd wordt door een transformatie. De overgangperiode is al medio 2014 gestart met de contractering en per 1 januari 2015 is een en ander in werking getreden. Alles was er op gericht om te zorgen dat de bestaande zorg zoveel mogelijk kon doorgaan en dat eventuele knelpunten via bevoorschotting voorlopig werden opgelost. In de afgelopen maanden bleek de praktijk helaas weerbarstig.

### **Grote consequenties voor zorginstellingen**

Sinds begin 2014 wijzen accountants het ministerie van VWS en branchepartijen op uiteenlopende praktische knelpunten. Wijzigende registratieregels en een grote diversiteit aan verantwoordingen trekken een wissel op de administratieve functie van zorginstellingen. Het contractmanagement blijkt in veel situaties niet goed uitvoerbaar. Onder meer omdat de afspraken nog veel onduidelijkheden en open einden bevatten, de IT-infrastructuur niet tijdig gereed was om informatie uit te wisselen en er nog niet kon worden gedeclareerd. Ook de onduidelijkheden in de fiscaliteit vroegen om

Koninklijke Nederlandse  
Beroepsorganisatie  
van Accountants





aandacht. In het jeugdossier speelt het knelpunt van het woonplaatsbeginsel dat tot onduidelijkheid en administratieve problemen kan leiden.

Als accountants constateren wij dat over de meeste van deze zaken inmiddels meer duidelijkheid is ontstaan. Ook in de uitwerking van controleprotocollen en de uitwisseling van het berichtenverkeer tussen gemeenten en zorginstellingen (GGK/Vecozo) worden stappen gezet; de knelpunten in de registratie en in de individuele contracten tussen aanbieders en gemeenten en andere partijen zijn echter nog niet opgelost.

### **Hoe ziet uw actieplan Q3 er uit?**

Wij roepen u op vooral lokaal uw verantwoordelijkheid te nemen en niet af te wachten of knelpunten landelijk worden opgelost. Een plan met concrete acties in het derde kwartaal 2015 is cruciaal om de belangrijkste issues in de Wmo/Jeugdwet-verantwoordingen voor te zijn.

Graag reiken wij u de belangrijkste elementen uit het actieplan Q3 aan:

#### **1. Concretisering contract-afspraken**

Inventariseer welke afspraken uw instelling heeft gemaakt met de verschillende gemeenten. Welke specifieke definities worden gehanteerd, aan welke eisen moet worden voldaan om zorg te mogen en kunnen declareren?

#### **2. Monitoring prestaties**

Onderzoek of voldoende helder en aantoonbaar is hoe deze afspraken intern worden nageleefd.

#### **3. Compliance**

Stel vast hoe u daarover verantwoording dient af te leggen richting de verschillende gemeenten en of deze gegevens tijdig en betrouwbaar kunnen worden opgeleverd. Specifieke eisen in gemeentelijke subsidieverordeningen, controleprotocollen en contracten vragen nu reeds uw aandacht. De essentiële vraag daarbij is of u hieraan aantoonbaar kunt voldoen. Of loopt u een risico dat uiteindelijk een deel van de geleverde zorg niet declarabel of niet rechtmatig blijkt te zijn?

#### **4. Impact decentralisatie op liquiditeit**

Ga na of het declaratie- en incassoproces goed verloopt en in hoeverre op afzienbare termijn liquiditeitsknelpunten te verwachten zijn.

#### **5. Risico-analyse decentralisatie**

Voer een risico-analyse uit ten aanzien van de hiervoor genoemde aspecten en stem uw interne controle en interne beheersing hierop af.

### **Focuspunten zijn onvermijdelijk in het invoeringsjaar 2015**

Uit de eerste bevindingen blijkt dat er zoveel onduidelijkheden zijn dat het hoog tijd is om daarover met de betreffende gemeenten in overleg te treden. Als handvat voor dat overleg is landelijk door de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) in samenwerking met de werkgroep rechtmatigheid van VWS, de brancheorganisaties in de zorg en de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants een "model-oplegger" opgesteld<sup>1</sup>.

Deze is eind april 2015 door de VNG aan haar leden verzonden en kan als basis dienen voor het lokale overleg met de gemeenten. De landelijk meest voorkomende knelpunten zijn hierin aan de orde gesteld inclusief een mogelijke oplossingsrichting.

<sup>1</sup> Zie: <http://www.vng.nl/onderwerpenindex/maatschappelijke-ondersteuning/wmo-2015/brieven/modeloplegger-rechtmatigheid-wmo-en-jeugd>

Als accountants signaleren wij dat het de verantwoordelijkheid van partijen zelf is om tot afspraken te komen over praktische oplossingen voor de verantwoording over het invoeringsjaar 2015. Eventueel kunnen procesafspraken worden gemaakt over de interne procedures en de uit te voeren interne controles, zodat de betrouwbaarheid van de declaraties in het proces is geborgd. Daarbij is het van belang om de administratieve lasten en controle-effort zo beperkt mogelijk te houden. Als partijen het eens zijn over de geleverde prestaties en de gefactureerde prijs, dan is accountantscontrole daarvan niet noodzakelijk en is de overeenstemming tussen partijen ook een steunpunt voor de accountantscontrole van de jaarrekening.

### **Actief aan de slag met voorzienbare knelpunten!**

De voortgang in de komende maanden is cruciaal. Als de omvang van betreffende opbrengsten substantieel is en de knelpunten niet tijdig worden opgelost, kan dat consequenties hebben voor de controleverklaring bij de jaarrekeningen 2015 van zorginstellingen. Deze knelpunten kunnen ook doorwerken in de jaarrekeningen van gemeenten en de daarbij behorende controleverklaringen over getrouwheid en rechtmatigheid. In de achterliggende periode zijn de nodige attentiepunten benoemd<sup>2</sup>. De haalbaarheid van de indieningstermijnen voor de verantwoordingen aan de gemeenten, de strekking van de verklaringen daarbij en de gevolgen voor de doorlooptijden vragen nu reeds uw aandacht.

Uiteraard wil iedereen graag voorkomen dat instellingen met dergelijke issues in de problemen komen. Wij denken dat dit mogelijk is mits afspraken op korte termijn worden gemaakt. Momenteel wordt ook de contractering 2016 opgestart. Het ligt in de rede om de afspraken over de knelpunten 2015 ook tijdig te betrekken in de onderhandelingen over de contractering 2016.

Mede in dit kader merken wij op dat het NBA Platform Zorg in haar advies aan de VNG d.d. 7 januari 2014 pleitte voor uniformering en beperking van de administratieve lastenverzwaring op het gebied van verantwoording en controle. Daarbij is onder meer benadrukt dat afzonderlijke accountantscontroles in opdracht van gemeenten niet op voorhand efficiënte en effectieve oplossingen zijn. De NBA steunt dan ook het initiatief van project informatievoorziening zorgaanbieders (iZA) dat zorgaanbieders zich kunnen verantwoorden via een landelijke financiële productieverantwoording. Deze verantwoording en het bijbehorende accountantsprotocol komen naar verwachting in oktober beschikbaar.

In een aantal gevallen kan, naast de knelpunten van registratie/declaratie en verantwoording, ook sprake zijn van financiële knelpunten door krimpende omzet en liquiditeitsproblemen. Dat gaat dan veelal gepaard met reorganisatievoorzieningen en noodzakelijke afwaarderingen van vastgoed. Ook als dit aan de orde is, is het zaak om dat tijdig onder ogen te zien en zodanig bij te sturen dat de jaarrekening op basis van de continuïteitsgrondslag kan worden opgesteld.

---

<sup>2</sup> Korthedshalve wordt verwezen naar: <https://www.nba.nl/Vaktechniek/Vaktechnische-themas/Publieke-Sector1/Publieke-sector/Coziek/Aandachtsgebied-JZ-en-WMO/> en <https://www.nba.nl/Global/NieuwsImages/documenten/Brief%20VNG.pdf>



Samenvattend constateren wij dat de idealen rondom de transitie en transformatie in de aanvangsjaren gepaard zullen gaan met uitvoeringscomplexiteit die niet centraal 'vanuit het systeem' kan worden opgelost. Dit doet een groot beroep op uw beleidsvoerend vermogen, vraagt expliciete aandacht voor uw veranderagenda en benadrukt de praktische kanten in de bedrijfsvoering. Contractmanagement is bewerkelijk geworden en vraagt vanaf nu uw prioriteit.

Wij vertrouwen erop u hiermee van dienst te zijn en wensen u succes toe bij het in gang zetten van deze acties.

drs. R.B.M. Mul MPA

Director Public Trust

drs. J.A. Walhout RA

Voorzitter Coziek

## Modeloplegger rechtmatigheidsvereisten Wmo 2015 en Jeugdwet

Samengesteld door : VNG, project iZA en VWS met advies NBA  
Versie : 1.0  
Datum : 16 april 2015



## Inhoudsopgave

1. Aanleiding.....	3
2. Toepasbaarheid van de modeloplegger.....	5
3. Focus op verantwoording gericht op financiële rechtmatigheid.....	5
4. Overige eisen en verantwoording.....	6
5. Gebruik van de modeloplegger indien een overeenkomst ontbreekt.....	6
6. Privacy.....	7
7. Opbouw van dit document.....	7
- ADDENDUM –.....	9
1. Het recht op verstrekken van zorg.....	9
1.1 Opmachtverstrekking buiten het afgesproken proces.....	9
1.2 Tijdigheid van de beschikking / besluit / toewijzing.....	10
1.3a Overgangsrecht Jeugdwet.....	10
1.3b Overgangsrecht Wmo.....	11
1.4 Woonplaatsbeginsel Jeugdwet.....	12
1.5 Verwijzing (zogenaamde ‘artsenroute’ Jeugdwet).....	12
2. Omvang van de zorg (op cliëntniveau).....	12
3. Declaratie.....	13
3.1 Vorm van de declaratie.....	14
3.2 Aansluiting naar de toewijzing.....	14
3.3 Tijdigheid van de declaratie.....	14
4. Levering.....	15

## 1. Aanleiding

Vanuit zowel aanbieders als gemeenten ontvangen VWS, VNG en brancheorganisaties signalen dat er in 2015 mogelijk rechtmatigheidsproblemen gaan ontstaan in de uitvoering van de Wmo 2015 en de Jeugdwet. Deze problemen zijn een te begrijpen gevolg van de transitie, de contractering, die in 2014 onder hoge druk tot stand is gekomen, het ontbreken van een landelijk normenkader of controleprotocol en het nog onvoldoende ingeregeld zijn van de administratieve processen tussen gemeenten en aanbieders. Het feit dat gemeenten diverse eisen stellen aan de verantwoording en de rechtmatigheid zorgt hierbij voor extra complexiteit.

VWS, VNG en de aanbieders erkennen dat nadere afspraken nodig zijn, enerzijds om in het transitiejaar rechtmatigheidsproblemen bij gemeenten te voorkomen en anderzijds om aanbieders helderheid te verschaffen welke vereisten in de overeenkomst financiële consequenties kunnen hebben. Daarmee wordt tijdige betaling bevorderd in het belang van continuïteit van de zorgverlening. De verantwoordelijkheid voor het maken van deze nadere afspraken ligt lokaal bij contractpartijen, dus tussen aanbieder en gemeente.

Met dit oogmerk hebben VNG en vertegenwoordigers van aanbieders Wmo en Jeugd deze modeloplegger opgesteld. Deze stelt gemeenten en aanbieders in staat lokaal (nadere) duiding te geven van eisen in bestaande overeenkomsten. De modeloplegger bevat adviezen om in het transitiejaar 2015 reële eisen aan de rechtmatigheid te formuleren in contracten en subsidieovereenkomsten, met daaruit voortkomende verantwoording. De eigen bijdragen, ouderbijdragen en PGB's vallen buiten de scope van de modeloplegger.

Gemeenten<sup>1</sup> en aanbieders gebruiken deze modeloplegger lokaal in gesprekken over vereisten in de bestaande overeenkomsten voor 2015 voor Wmo en Jeugdhulp. De modeloplegger is gestructureerd rond de thema's die relevant zijn voor de rechtmatigheidsbeoordeling en bevat diverse mogelijkheden voor gemeenten om een rechtmatigheidseisen te hanteren in het transitiejaar 2015. Na een keuze van de gewenste bepalingen en ondertekening door betrokken contractpartijen, vormt dit document een addendum op de lokale overeenkomsten tussen gemeente en aanbieder.

**ADVIES: Wanneer gemeenten en aanbieders afspraken hebben gemaakt over declaratie, verantwoording en controle in 2015 die voor beide partijen acceptabel zijn, dan is het niet nodig deze modeloplegger toe te passen. In dat geval wordt aangeraden de accountant van de gemeente tijdens de interim-controle te laten toetsen of er sprake is van controleerbare eisen, eventueel in afstemming met de accountant van de aanbieder.**

**ADVIES: De modeloplegger kan worden toegepast wanneer eisen in bestaande contracten en de daaraan gekoppelde verantwoording als niet duidelijk, niet realistisch en/of niet werkbaar worden beschouwd. Met behulp van deze modeloplegger kunnen vereisten worden verduidelijkt en verminderd. De modeloplegger heeft niet als doel vereisten te verzwaren.**

---

<sup>1</sup> Lees voor gemeente in het hele document ook 'gedelegeerde van de gemeente', wijkteam, regio, samenwerkingsverband, etc. In de aanhef moet beschreven worden wie als opdrachtgever wordt aangemerkt.



**ADVIES:** In alle gevallen kan de modeloplegger een leidraad zijn voor gesprek over verantwoordingsseisen van gemeenten aan aanbieders.

## 2. Toepasbaarheid van de modeloplegger

De modeloplegger is toepasbaar in situaties waarin een overeenkomst bestaat tussen gemeente en aanbieder, waarbij de verplichting tot betalen afhankelijk is van een zorglevering aan individuele cliënten en waarover door de gemeente aan de aanbieder verantwoording wordt gevraagd op het niveau van de cliënt, ten behoeve van het voldoen aan de voorwaarden om tot een goedkeurende verklaring bij de jaarrekening te komen.

## 3. Focus op verantwoording gericht op financiële rechtmatigheid

De modeloplegger beoogt administratieve lasten te beperken en partijen te ondersteunen bij een gezamenlijke focus op eisen die van belang zijn voor het vaststellen van de rechtmatigheid bij gemeentelijke jaarrekening. We maken daarbij onderscheid tussen financiële en procedurele rechtmatigheid. Financiële rechtmatigheid betreft handelingen en beslissingen met directe financiële gevolgen, dus gekoppeld aan een geldstroom. Bij procedurele rechtmatigheid heeft de rechtmatigheid geen financiële dimensie.

De Jeugdwet en Wmo geven veel ruimte aan gemeenten om invulling te geven aan voorzieningen, processen en contracten. Analyse van de Jeugdwet en Wmo door VWS laat dit zien. De financiële rechtmatigheid wordt daarom in deze oplegger ingekaderd tot de naleving van de gemeentelijke verordening en de contractvoorwaarden. Op die onderdelen ligt daarom de focus van deze modeloplegger. De modeloplegger benoemt de mogelijke eisen gerelateerd aan financiële rechtmatigheid in de gemeentelijke jaarrekening. Dit zijn tevens de eisen in de overeenkomst welke financiële consequenties kunnen hebben voor aanbieders. Juist in het transitiejaar is het belangrijk dan gemeenten én aanbieders samen realistische en controleerbare eisen formuleren.

Uitgangspunt is dat gemeenten eerst zelf zaken accorderen (per declaratie en/of betaling) en hierbij ook toetsen op rechtmatigheidsaspecten. Voor die rechtmatigheidsaspecten die de gemeente niet zelf kan controleren zal zij verantwoording vragen van de aanbieder. De gemeente en aanbieder kunnen vervolgens, indien gewenst, in afstemming met de NBA<sup>2</sup> een passend controleprotocol opstellen om het proces en de inhoud van deze toetsing en verantwoording te controleren<sup>3</sup>. De modeloplegger helpt dus partijen bij het verduidelijken van verantwoording gerelateerd aan financiële rechtmatigheid en het vaststellen van de getrouwheid van betalingen. Het legt de focus op verantwoording over die onderdelen in de overeenkomst die relevant zijn voor het creëren van de voorwaarden voor het komen tot een goedkeurende verklaring bij de gemeentelijke jaarrekening. Focus op deze onderdelen helpt gemeenten tevens om administratieve lasten bij aanbieders te beperken. Aan de andere kant betekent deze focus voor de aanbieders dat duidelijk is wat de minimale eisen zijn waaraan ze moeten voldoen om financiële risico's te vermijden.

**ADVIES: Maak duidelijk welke eisen relevant zijn voor financiële rechtmatigheid en leg daar de focus van verantwoording en controle. Bespreek met uw accountant of de NBA of de afgesproken**

<sup>2</sup> Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants

<sup>3</sup> De Schrijfwijzer Accountantsprotocollen van de NBA geeft gerichte adviezen over het opstellen en toepassen van controleprotocollen; <https://www.nba.nl/Vaktechniek/Vaktechnische-themas/controleprotocollen-COPRO/Schrijfwijzer-Accountantsprotocollen/>



eisen controleerbaar zijn. Hij/zij kan ook adviseren welk type verklaring passend is, bijvoorbeeld een accountantsverklaring, een rapport van bevindingen of een assurancerapport.

#### 4. Overige eisen en verantwoording

Om administratieve lastendruk in het transitiejaar te beperken is het belangrijk dat gemeenten aan aanbieders duidelijk maken welke eisen in de contracten aangemerkt worden als relevant voor rechtmatigheid en op welke wijze daarover dus verantwoording en controle gewenst is. Dit maakt de overige eisen en informatiestromen niet minder belangrijk, maar biedt duidelijkheid en prioritering in het transitiejaar.

In de overeenkomsten kunnen diverse andere eisen zijn opgenomen naast de thema's en eisen in deze modeloplegger, bijvoorbeeld kwaliteitseisen of het aanleveren van beleidsinformatie. Ook kunnen gemeenten periodieke rapportages vragen voor sturing en eventuele periodieke bespreking met de aanbieder. Deze eisen zijn voor de gemeente wel belangrijk, maar door het toepassen van dit addendum hebben ze geen consequenties voor de voorwaarden voor een goedkeurende verklaring bij de gemeentelijke jaarrekening.

**ADVIES: Beperk de uitvraag van beleidsinformatie waar mogelijk. In het belang van zowel aanbieders als gemeenten is het nadrukkelijke advies het leveren van beleidsinformatie niet te verbinden aan de rechtmatigheid, noch daarop controle door de accountant te vragen.**

#### 5. Gebruik van de modeloplegger indien een overeenkomst ontbreekt

De oplegger beoogt afspraken over rechtmatigheid in bestaande overeenkomsten nader te duiden. Echter, door diverse oorzaken kan de situatie (zijn) ontstaan dat een aanbieder ondersteuning, hulp of zorg levert zonder dat daarvoor een contract is afgesloten met de betreffende gemeente. Het is dan in ieders belang dat beide partijen samen in gesprek gaan over mogelijkheden om dit te repareren. Daarmee ontstaat duidelijkheid voor de aanbieder of hij betaald wordt voor zijn dienstverlening en voor de gemeente wat de daarmee verbonden kosten zijn. Het maken van dit soort nadere afspraken is een belangrijke voorwaarde voor het kunnen vaststellen van de rechtmatigheid van deze betaling. Ook bij het maken van deze nadere afspraken kan de modeloplegger dienen als handvat.

**ADVIES: Daar waar nog geen of onvoldoende afspraken bestaan is het belangrijk dat snel actie wordt ondernomen zodat voor alle verlening van zorg, begeleiding of ondersteuning een heldere afspraak tussen gemeenten en een aanbieder bestaat in de vorm van een PGB of een overeenkomst.**

Voor cliënten onder de Jeugdwet heeft VNG het factsheet 'Factureren bij geen contract'<sup>4</sup> opgesteld voor situaties dat zorg wordt geleverd aan een jeugdige zonder dat daarvoor een contract bestaat met de betreffende gemeente. Voor de Wmo 2015 is het overgangsrecht anders dan in de Jeugdwet. Specifiek voor overgangsccliënten is in de Wmo 2015 artikel 2.6.5 opgenomen, overeenkomstig Wmo

<sup>4</sup> <http://www.vng.nl/onderwerpenindex/decentralisaties-sociaal-domein/decentralisatie-jeugdhulp/publicaties/factsheet-factureren-bij-geen-contract>

2007. Dit artikel zegt dat niet gecontracteerde aanbieders zorg dienen te dragen voor overdracht van cliënten en personeel naar wel gecontracteerde aanbieders die een passend aanbod kunnen bieden. De gemeente moet dit proces faciliteren. De handreiking 'Overgangsrecht AWBZ-Wmo'<sup>5</sup> van de VNG biedt handvaten om in deze gevallen tot afspraken te komen. Ook kan een cliënt die zorg wil blijven afnemen van een niet gecontracteerde aanbieder, een PGB aanvragen.

## 6. Privacy

Privacy is een belangrijk thema bij gegevensuitwisseling tussen aanbieders en gemeenten op het niveau van individuele cliënten. Deze modeloplegger veronderstelt dat partijen samen een privacy-protocol hanteren.

## 7. Opbouw van dit document

De modeloplegger bevat na deze toelichting een addendum dat kan worden toegevoegd aan bestaande overeenkomsten, met toelichting welke bepalingen in de oorspronkelijke overeenkomst worden vervangen of explicieter gemaakt. Het document hanteert vier thema's die relevant zijn voor het vaststellen van de rechtmatigheid en de getrouwheid van betalingen:

1. Het recht op het verstrekken van zorg;
2. De bepaling van de omvang van de zorg;
3. De vereisten aan de declaratie;
4. Het aantonen van de levering van zorg.

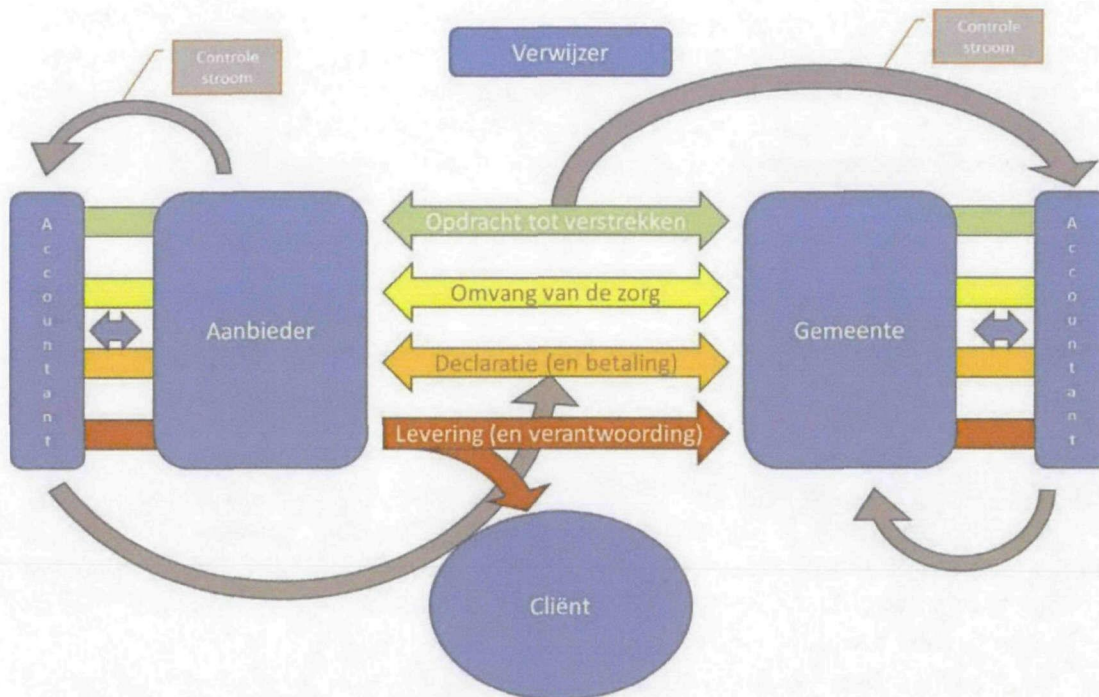
Rond deze thema's kunnen partijen samen komen tot nadere duiding of vereenvoudiging van vereisten in bestaande overeenkomsten.

De onderlinge relatie tussen deze thema's is weergegeven in onderstaande diagram.

---

<sup>5</sup> [http://www.vng.nl/files/vng/publicaties/2015/201412-handreiking-overgangsrecht-awbz-wmo2015\\_0.pdf](http://www.vng.nl/files/vng/publicaties/2015/201412-handreiking-overgangsrecht-awbz-wmo2015_0.pdf)





Figuur 1 Thema's rechtmatigheid en betrokken actoren

De gemeente controleert een declaratie door vergelijking van de opdrachtverlening, de declaratie en de levering. Omdat gemeenten in de verordening verschillende keuzes konden maken, zal ook dit controleproces niet overal gelijk zijn. Daarom bevat deze oplegger rond deze thema's verschillende varianten van bepalingen.

**BELANGRIJK : Een gemeente kan alleen kiezen voor bepalingen uit deze oplegger die binnen haar verordening passen, of de gemeente zal tegelijkertijd ook de verordening moeten aanpassen indien zij lichtere bepalingen willen opnemen.**

Bij de vier thema's worden mogelijke bepalingen/vereisten beschreven, veelal aan de hand van potentiële knelpunten en/of onduidelijke situaties op het gebied van financiële rechtmatigheid die het gevolg zijn van de transitie. Bij deze knelpunten worden mogelijke verhelderende bepalingen of oplossingen geformuleerd die in het addendum geselecteerd kunnen worden.

Waar meerdere bepalingen of oplossingen denkbaar zijn, vermeldt de modeloplegger de lichtste eis bovenaan. Daarbij wordt aangegeven wat een reële bandbreedte zou zijn voor de vereisten vanuit het perspectief van de gemeente. Bij een keuze voor lichtere bepalingen, dus boven de bandbreedte, is het belangrijk te toetsen of dit past binnen de verordening en overige waarborgen die gemeente heeft georganiseerd of afgesproken. Eventueel kan de gemeente kiezen de verordening aan te passen.

## - ADDENDUM –

### Algemeen

- Doel van dit document (hierna: **Addendum**) is nadere duiding te geven aan rechtmatigheidseisen in de overeenkomst tussen gemeente en aanbieder voor dienstverlening in 2015 in het kader van Jeugdwet en/of Wmo. Hiernaast heeft dit Addendum als doel om het onderscheid te maken tussen informatie die noodzakelijk is in verband met financiële rechtmatigheid, welke indien gewenst gecontroleerd kan worden door een accountant, en informatie die hiervoor niet direct noodzakelijk is.
- Dit document geldt als addendum op overeenkomst XYZ {referentie naar contract of subsidie, lokale referentie toevoegen} (hierna: **Overeenkomst**) tussen (gedelegeerde van) gemeente(n) en zorgaanbieder voor dienstverlening binnen genoemde domein (hierna: **Partijen**).
- De bepalingen in dit Addendum zijn vereisten voor financiële rechtmatigheid. Overige vereisten en bepalingen in de Overeenkomst zijn onverminderd van kracht, maar hebben geen rechtmatigheidsconsequenties.
- Daarmee wordt buiten werking gesteld artikel {nog in te vullen} van overeenkomst.

De Partijen die de Overeenkomst hebben ondertekend wensen de vereisten in deze Overeenkomst, voor zover deze gerelateerd zijn aan financiële rechtmatigheid, nader te duiden en waar mogelijk te vereenvoudigen en rubriceren naar recht op zorg(verlening), omvang, declaratie en levering vanuit de overweging dat:

- 2015 een transitiejaar is;
- waarin Partijen zich inspannen om organisatorische en administratieve processen in te richten passend bij de Overeenkomst maar waarvan de implementatie nog niet is voltooid;
- waardoor meer praktische bepalingen voor financiële rechtmatigheid worden geformuleerd voor de zorg, ondersteuning of begeleiding verleend in het boekjaar 2015.

### 1. Het recht op verstrekken van zorg

Het recht op verstrekken van zorg, binnen de Overeenkomst komt primair voort uit de door de gemeente verstrekte Beschikking / Besluit / Toewijzing {terminologie invoegen conform overeenkomst}. In algemene zin wordt het rechtmatig verstrekt zijn van de zorg aangetoond door aanwezigheid van dat document of bericht.

Er zijn diverse situaties denkbaar die ertoe leiden dat het in de overeenkomst genoemde document of bericht niet aanwezig is. De volgende paragrafen geven daar voorbeelden van, met daarbij suggesties voor afspraken tussen gemeente en aanbieder om ook in die situaties tot voldoende verantwoording te komen zodat rechtmatigheid kan worden vastgesteld.

#### 1.1 Opdrachtverstrekking buiten het afgesproken proces

Situatie: het kan voorkomen dat contractueel een bepaald proces is afgesproken voor het verstrekken van de opdracht (bijvoorbeeld: een toewijzingsbericht), maar dat hier in de praktijk van wordt afgeweken (bijvoorbeeld: een verzoek per e-mail).



<logo gemeente>

<logo aanbieder>

Mogelijke bepalingen/oplossing:

- a) De gemeente beschouwt elke vorm van opdrachtverstrekking die de aanbieder aannemelijk kan maken als een rechtmatigheidsgrondslag.
- b) In aanvulling op de in de contracten genoemde vormen (en kanalen) worden de volgende vormen als rechtmatig geaccepteerd: ..... (mail), ..... (papier), ..... (mondelijke opdracht)
- c) Ter verzwaring van b), deze moet voorzien zijn van een toewijzingsnummer, dat de aanbieder in verdere correspondentie gebruikt.
- d) Ter opvolging van b), deze moet gevolgd zijn door een formeel {beschikking / besluit / toewijzing}.

**Bandbreedte:** VNG acht de opties b) en c) de acceptabele bandbreedte. Onder optie a) is het recht op zorgverstrekking door de aanbieder mogelijk onvoldoende bepaald, mede afhankelijk van de gemeentelijke verordening. Optie d) is een wenselijke situatie waar tijdelijk van kan worden afgeweken (verlicht).  
Noot: Bij opties b) en c) dient ten alle tijden te worden voldaan aan de privacy- en informatiebeveiligingsvereisten.

## 1.2 Tijdigheid van de beschikking / besluit / toewijzing

Situatie: Door diverse redenen kan in 2015 dienstverlening binnen deze overeenkomst zijn gestart voordat de in de overeenkomst afgesproken {beschikking/besluit/toewijzing} aanwezig is. Een voorbeeld is het later afsluiten van een contract met terugwerkende kracht, achterstand in administratieve procedures of knelpunten in de ICT.

Mogelijke bepaling: In aanvulling op de in Overeenkomst genoemde grondslagen voor rechtmatige zorgverlening is er sprake van rechtmatige zorgverlening:

- a) de {beschikking / besluit / toewijzing} is niet nodig;
- b) indien de {beschikking / besluit / toewijzing} is verzocht (verzoek om toewijzing);
- c) indien de {beschikking / besluit / toewijzing} is verstrekt, maar het moment waarop is niet relevant mits in 2015;
- d) indien de {beschikking / besluit / toewijzing} is verstrekt binnen een termijn van 1 maand {periode ntb} na aanvang van de zorg en/of binnen 1 maand {periode ntb} na einde van het boekjaar.
- e) indien de {beschikking / besluit / toewijzing} is verstrekt voorafgaand aan de (eerste) declaratie;

**Bandbreedte:** VNG acht de opties c) t/m e) de acceptabele bandbreedte. Onder opties a) en b) is het recht op zorgverstrekking door de aanbieder op cliëntniveau niet te achterhalen. Dit kan een keuze zijn passend in gemeentelijk beleid en modelverordening.

## 1.3a Overgangsrecht Jeugdwet

Situatie: De overeenkomst eist dat ook voor zorgverlening onder het overgangsrecht voor jeugdigen per 1-1-2015 een nieuwe zorgtoewijzing moet zijn afgegeven. Het is mogelijk dat deze niet of niet tijdig is afgegeven.

Mogelijke bepalingen/oplossing {gesorteerd van lichte naar zware eisen}:

- a) Voor zorgverlening aan jeugdigen vallend onder overgangsrecht is geen zorgtoewijzing nodig;

<logo gemeente>

<logo aanbieder>

- b) Alle zorgverlening aan jeugdigen vallend onder het overgangsrecht die via de 'initiële vulling' is overgedragen aan de gemeente wordt via dit addendum op generiek niveau geaccordeerd. Voor overige zorgverlening geldt de procedure zoals vermeld in de overeenkomst;
- c) Alle zorgverlening aan jeugdigen vallend onder het overgangsrecht die via de 'initiële vulling' is overgedragen aan de gemeente wordt op individueel niveau geaccordeerd en bevestigd naar zowel cliënt als aanbieder. Voor zorg voor cliënten niet opgenomen in de geaccordeerde vulling geldt de procedure zoals vermeld in de overeenkomst.

**Bandbreedte:** VNG acht de opties b) en c) de acceptabele bandbreedte. Onder optie a) is het recht op zorgverstrekking door de aanbieder niet te achterhalen. Toepassing van deze bepaling zal mogelijk aanpassing van gemeentelijke verordening vragen.

### 1.3b Overgangsrecht Wmo

Voor Wmo-cliënten met een geldige AWBZ-indicatie is (in tegenstelling tot de Jeugdwet) geen zorgtoewijzing nodig. Het leveren van zorg door de aanbieder aan deze cliënten binnen het daarvoor afgesloten contract tussen gemeenten en aanbieder is daarmee rechtmatig. Er verandert in de periode in principe niets aan de zorg.

Bij het aflopen van het overgangsrecht per 31-12-2015, of indien een AWBZ-indicatie in 2015 afloopt, zal de gemeente acht weken voor afloop van de oude indicatie een nieuwe Wmo-indicatie afgeven. Daarbij kan het zorgaanbod worden aangepast. Is de gemeente te laat met een nieuwe indicatie, dan is het redelijk dat de aanbieder de zorg blijft doorleveren totdat er een nieuwe Wmo-indicatie is. Gemeente bevestigt dit aan de aanbieder zodat deze zorg daarmee rechtmatig kan worden gedeclareerd. Het is daarbij wel de plicht van de cliënt en de aanbieder om tijdig en actief aan de gemeente te melden dat de indicatie binnenkort verloopt.

Bij het aflopen van een Wmo-indicatie kan het ook voorkomen dat de gemeente van mening is dat de cliënt in aanmerking komt voor de Wlz. Dan wordt een Wlz aanvraag gestart. Gemeente kan voor een eventuele tussenliggende periode ter overbrugging een Wmo indicatie afgeven met beperkte looptijd, bijvoorbeeld 8 weken. Indien het CIZ concludeert dat de persoon geen recht heeft op de Wlz dan zal de gemeente opnieuw een Wmo indicatie afgeven.

Mogelijke bepaling: In bovenstaande situaties kan voor de periode tussen het aflopen van de oude en het afgeven nieuwe indicatie de zorg rechtmatig worden verleend, mits de cliënt en de aanbieder tijdig *{ntb termijn}* en actief aan de gemeente melden dat de oude indicatie binnenkort verloopt.<sup>6</sup>

Wanneer deze bepaling niet wordt opgenomen, hoeft er geen zorg te worden verleend tussen aflopen van de AWBZ-indicatie en het ingaan van de nieuwe Wmo-indicatie. Er kan dus een gat ontstaan waardoor cliënten deze periode geen ondersteuning krijgen.

---

<sup>6</sup> De rechtmatigheid van de zorgverstrekking zelf is aantoonbaar aan de hand van de originele AWBZ indicatie, en de levering door een bepaalde (maar niet hiervoor aangewezen) aanbieder door de bepaling in dit addendum.



#### 1.4 Woonplaatsbeginsel Jeugdwet

In de Jeugdwet speelt de woonplaats van de gezagsdrager een zeer belangrijke rol. Formele toelichting op het woonplaatsbeginsel is opgenomen in het Factsheet "Woonplaatsbeginsel". Een praktische vertaling is opgenomen in het Factsheet "Woonplaatsbeginsel in de praktijk"<sup>7</sup>. Daarin is de verantwoordelijkheidsverdeling beschreven tussen aanbieder en gemeente.

Situatie: In diverse gevallen beschreven in het Factsheet is de aanbieder in eerste instantie verantwoordelijk voor het toepassen van het woonplaatsbeginsel.

Nadere duiding:

- a) Aanbieder dient aan te tonen dat hij de woonplaats van de gezagsdrager heeft vastgesteld op basis van de eigen administratie of, indien op basis van waarneming, de aard van deze waarneming. Daarna neemt de gemeente de verantwoordelijkheid dat de declaratie wordt betaald en indien nodig wordt doorgestuurd aan een andere gemeente.

#### 1.5 Verwijzing (zogenaamde 'artsenroute' Jeugdwet)

Situatie: Een zorgtraject is gestart na verwijzing van een daartoe gerechtigde arts of functionaris uit het rechterlijke domein. Aan de start van het proces heeft geen gemeentelijke toewijzing ten grondslag gelegen.

Mogelijke reguliere werkwijze of in dit addendum op te nemen rechtmatigheidsgrond: Er is aan de vereiste van rechtmatigheid voldaan als

- a) de verwijzing aanwezig is;
- b) het feit van de verwijzing met de gemeente is gedeeld;
- c) de verwijzing zelf met de gemeente is gedeeld<sup>8</sup>;
- d) op de verwijzing een toewijzing vanuit de gemeente is gevolgd.

**Bandbreedte:** VNG acht de opties b) t/m d) de acceptabele bandbreedte. Optie a) ontnemt de gemeente de mogelijkheid zich administratief op de verplichting voor te bereiden. Voor optie d) moet in acht worden genomen dat zij acceptabel is wanneer de gemeente het proces zó heeft ingericht dat op de artsen-verwijzing ook een toewijzing volgt. Zo niet, dan zou optie c) de 'bovengrens' zijn.

## 2. Omvang van de zorg (op cliëntniveau)

In contracten kunnen verschillende soorten afspraken staan over *of* en *hoe* 'hoogte' of 'omvang' kan worden vastgesteld op het niveau van de cliënt, bijvoorbeeld:

- Vastgelegd in de beschikking (bijvoorbeeld een traject). Dan ligt het voor de hand dat de vastgelegde omvang de rechtmatige omvang is.
- Gemaximeerd in de beschikking (bijvoorbeeld aantal uur begeleiding). Dan is omvang rechtmatig mits binnen dit maximum.
- Onbegrensd (bijvoorbeeld DBC). De aanbieder is vrij om de omvang van de zorg vast te stellen. De omvang kan daarmee niet onrechtmatig zijn.<sup>9</sup>

<sup>7</sup> <http://www.vng.nl/onderwerpenindex/decentralisaties-sociaal-domein/decentralisatie-jeugdhulp/publicaties/factsheet-woonplaatsbeginsel-in-de-praktijk>

<sup>8</sup> Deze situatie kan voorkomen als er een directe uitwisseling van informatie bestaat tussen huisarts en de daartoe bevoegd persoon bij de gemeente. In andere gevallen kan de privacyregelgeving deze optie blokkeren.

<sup>9</sup> Mogelijk is de omvang vrij maar met begrenzingen. In dat geval is de aanbieder vrij om de zorg tot de begrenzing vast te stellen, en kan de omvang (binnen de begrenzing) ook niet onrechtmatig zijn.

<logo gemeente>

<logo aanbieder>

- Gebaseerd op resultaat<sup>10</sup>, niet op omvang. Mogelijk is coulance wenselijk over de het aantonen van deelresultaten en deel-facturen (in geval van resultaat niet helemaal gehaald).

Situatie: De omvang van zorg geleverd aan een cliënt wijkt af van de omvang in de (beschikking / besluit / toewijzing) .

Mogelijke bepalingen:

- a) Afwijkingen zijn toegestaan en worden door de gemeente niet beschouwd als onrechtmatig;
- b) Afwijkingen zijn binnen een percentage van ... % toegestaan en worden door de gemeente niet beschouwd als onrechtmatig
- c) Afwijkingen kunnen voorkomen. Zij worden tussen aanbieder en gemeente vastgesteld en vastgelegd en worden daarna niet door de gemeente beschouwd als onrechtmatig
- d) Afwijkingen zijn alleen acceptabel (rechtmatig) als zij zijn geaccordeerd door de gemeente.
- e) Te verwachten afwijkingen moeten vooraf – voor levering – met de gemeente zijn afgestemd.

**Bandbreedte:** VNG acht de opties b) t/m d) de acceptabele bandbreedte. Optie a) doet een volumeafpraak (in termen van rechtmatigheid) volledig teniet. Optie b) kan met een beperkt percentage worden toegepast. Optie e) zou een te grote last op het voortraject kunnen leggen.

### 3. Declaratie

Voor de dienstverlening in de overeenkomst kunnen op verschillende manieren tarieven zijn vastgesteld, bijvoorbeeld

- a) Tarief is vast (een bedrag). In dit geval is dit het rechtmatige tarief hetgeen gemeente zelf kan vaststellen.
- b) Tarief is een afgeleide, bijvoorbeeld het tarief van 2014 min 10%. In dat geval moet de aanbieder de tariefbepaling en eventueel daarvoor gebruikte bronnen toetsbaar openbaar maken.

In contracten kunnen verschillende soorten afspraken staan over declaratieproces. We onderscheiden drie onderwerpen:

1. Vorm van declaratie;
2. Aansluiting op toewijzing (opdracht);
3. Tijdigheid van declaratie.

Voor elk van deze onderwerpen kunnen in het Addendum bepalingen worden gekozen om in transitiejaar coulant te zijn.

---

<sup>10</sup> In deze context is ook relevant de samenloop met informatie over prijs en hoeveelheid in verband met eigen bijdrage (aan CAK). Mogelijke coulance op te nemen dat voor de rechtmatigheid alleen de resultaatafpraak naar de gemeente leidend is.



### 3.1 Vorm van de declaratie.

**Situatie:** De declaratie moet zijn gedaan in het format van iWMO en iJW. Door diverse oorzaken kan dit in 2015 nog niet zijn gelukt.

**Mogelijke bepalingen:**

- a) Alle vormen en routes zijn toegestaan zolang aan de volgende minimale voorwaarden *{benoemen, waaronder privacy}* is voldaan;
- b) Tijdelijk *{benoemen}* worden andere, *{genoemde}* vormen en routes (ICT) toegestaan;
- c) De vastgestelde vorm is de enige toegestane vorm, maar de route (ICT) kan afwijken;
- d) De vastgestelde vorm en route (ICT) zijn de enige toegestane.

**Bandbreedte:** VNG acht de opties a) t/m c) de acceptabele bandbreedte. Optie d) is de reguliere weg (geen verzachting).

*Noot: Gemeenten kunnen voorschot verstrekken om liquiditeitsrisico voor aanbieders te beperken. Bij afrekening van het voorschot is onderbouwing van rechtmatige declaratie onverminderd van belang.*

### 3.2 Aansluiting naar de toewijzing.

De declaratie moet aan de toewijzing te koppelen zijn, via het *beschikkingsnummer*, om vast te stellen dat wat gedeclareerd wordt, ook 'besteld' is. Daarbij moet mogelijk ook de zorgcategorie en zelfs de productcode en/of het volume overeen komen.

**Situatie:** Door proceskeuzes of door transitieproblemen kan geen koppeling worden gemaakt tussen de toewijzing (opdrachtverlening) en de declaratie.

**Mogelijke bepaling:**

- a) Gemeente verklaart deze koppeling niet als onderdeel van de rechtmatigheidsgrond te beschouwen.
- b) Wanneer de declaratie op een andere manier dan via het beschikkingsnummer aan de toewijzing te koppelen is *{bijvoorbeeld door BSN of naam en geboortedatum}*, wordt de declaratie als rechtmatig beschouwd.

**Bandbreedte:** VNG acht de optie b) de acceptabele. Gebruik van optie a) leidt tot problematiek elders: aantonen van het recht op verstrekken van de zorg is dan niet (procesmatig) aan de betaling te relateren.

### 3.3 Tijdigheid van de declaratie

In het contract zal zijn vastgelegd binnen welke termijn na aanvang of einde zorg, of na afloop van de declaratieperiode, de declaratie moet zijn ingediend. Dit is een onderwerp binnen rechtmatigheid indien de tijdigheid in de overeenkomst als eis is geformuleerd.

- a) De tijdigheidsvereiste wordt (tijdelijk) losgelaten, maar gemaximeerd tot een periode (bijv. 1 jaar) en/of een datum i.v.m. het einde boekjaar *{benoemen}*
- b) De tijdigheidsvereiste mag onder omstandigheden *{benoemen}* zijn overschreden met *{benoemen}*;

**Bandbreedte:** VNG acht de opties a) en b) de acceptabele bandbreedte om de huidige tijdigheidsvereisten te verlichten.

*Noot: als er een opdrachtverstrekking ligt ( zie hoofdstuk 1), kan de tijdigheidsvereiste met meer flexibiliteit worden toegepast. Immers dan is de gemeente op basis van de opdracht in staat om een verplichting in de administratie op te nemen.*

#### 4. Levering

Situatie: Controle op levering (van de zorg) kan onderdeel van de rechtmatigheidscontrole zijn, op verschillende manieren. Dit kan, maar hoeft niet, in het contract te zijn vastgelegd.

LET OP: Privacy-richtlijnen!

Mogelijke bepaling: Het addendum kan duidelijkheid scheppen over hoe de leveringscontrole tot rechtmatigheid kan leiden, bijvoorbeeld:

- a) Rechtmatigheid van de levering volgt uit de aanwezigheid van een vastlegging {bijvoorbeeld registratie of zorgplan} bij de zorgaanbieder;
- b) De gemeente kan steekproefsgewijs door een daartoe bevoegd persoon materiële controle laten uitvoeren naar levering;
- c) Door registratie van de levering en verstrekken van deze gegevens aan de gemeente en eventuele toets door accountant daarover. Dit kan zo werken bij tijdregistratie;

**Bandbreedte:** VNG acht de opties a) t/m c) de acceptabele bandbreedte. Daarbij moet worden vermeld dat de aard van de dienst van grote invloed is op de te verwachten leveringsverantwoording.