

Eindrapport controlebevindingen gemeentelijke jaarstukken 2015 en lessen voor 2016

BMC | onderzoek

28 oktober 2016
ir. A.J. (Bjorn) Gossen
T.E. (Tamar) Kinkel MSc
mr. A.G.A. (Angid) Pons
Projectnummer: 107948
Correspondentienummer: DH-2810-8056



INHOUD

| | | |
|---------------------|---|-----------|
| SAMENVATTING | | 1 |
| HOOFDSTUK 1 | AANLEIDING EN ONDERZOEKSOPZET | 8 |
| | 1.1 Aanleiding voor het onderzoek | 8 |
| | 1.2 Onderzoeksvragen | 8 |
| | 1.3 Begeleiding van het onderzoek | 9 |
| | 1.4 Onderzoeksopzet | 9 |
| HOOFDSTUK 2 | AANLEVERING VAN INFORMATIE EN ACCOUNTANTSCONTROLE | 11 |
| | 2.1 Het jaarrekeningproces bij een gemeente op hoofdlijnen: opstellen, controleren, vaststellen en aanleveren | 11 |
| | 2.2 De goedkeuringstoleranties en de verschillende soorten controleverklaringen | 12 |
| | 2.3 De SiSa-verantwoordingsinformatie over specifieke uitkeringen en de rol van het CBS | 13 |
| | 2.4 De coulance in de aanlevering van informatie over 2015 | 14 |
| HOOFDSTUK 3 | BEVINDINGEN KWANTITATIEF ONDERZOEK | 16 |
| | 3.1 Tijdigheid en plausibiliteit van de aangeleverde en gebruikte informatie | 16 |
| | 3.2 Strekking controleverklaringen en geografische spreiding | 16 |
| | 3.3 Bevindingen in de SiSa-verantwoording | 19 |
| | 3.4 Controleverklaringen per gemeentegrootteklasse | 20 |
| | 3.5 Controleverklaringen naar sociale structuur | 22 |
| | 3.6 Soort controleverklaringen naar samenwerkingsverbanden Wmo en Jeugd | 23 |
| | 3.7 Achtergronden andere dan goedkeurende verklaringen | 26 |
| | 3.8 Gehanteerde rapporteringstoleranties en het totaal van fouten en onzekerheden | 30 |
| | 3.9 Soort afgegeven verklaring per accountantskantoor | 31 |
| | 3.10 Datum ondertekening controleverklaringen en behandeling in de raad | 34 |

| | | |
|--------------------|---|-----------|
| HOOFDSTUK 4 | PRAKTIJKERVARINGEN UIT KWALITATIEVE VERDIEPING | 36 |
| 4.1 | Verdieping op de uitkomsten uit het kwantitatieve onderzoek | 36 |
| 4.2 | Context: verschil in snelheid en aanpak voorbereiding decentralisaties werkt door in 2015 en 2016 | 38 |
| 4.3 | Knelpunten | 37 |
| 4.4 | Oorzaken voor een andere dan goedkeurende verklaring | 38 |
| 4.5 | Succesfactoren | 40 |
| 4.6 | Verbetervoorstellen en leerpunten van gemeenten | 41 |
| 4.7 | Behandeling van de jaarstukken in de raad | 43 |
| 4.8 | Leren voor alle betrokkenen | 44 |

Samenvatting

In 2015 zijn de transities in het sociaal domein ingevoerd en veranderde er veel in de taken en verantwoordelijkheden van gemeenten op de gebieden zorg, ondersteuning en jeugdhulp. Nieuwe taken, nieuwe cliënten en nieuwe samenwerkingsrelaties. Daarnaast zijn de pgb's voor alle gemeenten via de SVB gaan lopen. Ambtshalve maatregelen, zoals het uitzetten van controles, werden doorgevoerd in de pgb-keten. Continuïteit van zorg stond centraal in het overgangsjaar 2015.

De verantwoording van de uitgaven over 2015 was voor alle betrokkenen niet eenvoudig. Dit is aanleiding geweest voor het Ministerie van BZK om een onderzoek te laten uitvoeren naar de controleverklaringen en verslagen van bevindingen van accountants bij de gemeentelijke jaarrekeningen over 2015. De minister van BZK heeft aan de Tweede Kamer gemeld dat hij samen met de staatssecretaris van VWS, de VNG, zorgaanbieders en de beroepsorganisatie van accountants NBA oplossingen en de lessen voor 2016 in kaart brengt.

Dit uitgevoerde onderzoek belicht het perspectief van de gemeenten. Het bestaat uit een *kwantitatief* onderzoek bij alle 393 gemeenten, aangevuld met een *kwantitatieve verdieping* bij 37 gemeenten. Op basis van een documentenstudie en interviews zijn we voor deze 37 gemeenten nagegaan waarom het hen juist wel of juist niet is gelukt een goedkeurende verklaring te verkrijgen. Op basis van hun praktijkervaringen hebben we lessen gedestilleerd voor het verantwoordingsjaar 2016.

[→ Meer informatie over de aanleiding en de onderzoeksopzet staat in hoofdstuk 1](#)

[→ Meer informatie over hoe het verantwoordingsproces bij gemeenten normaliter verloopt en de bijzondere procedure in 2015 is te vinden in hoofdstuk 2](#)

Uitkomsten kwantitatief onderzoek

Gewijzigde procedure en percentage aangeleverde controleverklaringen

Gemeenten moeten elk jaar na de vaststelling in de gemeenteraad aan de Rijksoverheid hun jaarstukken aanleveren en daarnaast ook verantwoorden of en hoe ze het geld van de specifieke uitkeringen van het Rijk hebben besteed. Deze zogeheten SiSa-verantwoording is een onderdeel van de jaarstukken die gemeenten maken.

Gebleken is dat in het eerste verslagjaar na de decentralisatie, het vaststellen van de getrouwheid en rechtmatigheid van de bestedingen in het sociaal domein voor veel gemeenten extra tijd vergde door zowel interne als externe factoren. Om die reden is coulant omgegaan met de procedure voor de aanlevering van verantwoordingsinformatie. Normaal gesproken moet de verantwoordingsinformatie jaarlijks voor 15 juli aangeleverd worden. Bij brief van 27 juni 2016 heeft de minister van BZK gemeenten over de wijzigingen geïnformeerd. In dit schrijven werd aangegeven dat het streven weliswaar gericht moest blijven op een indiening van de verantwoordingsinformatie voor 15 juli 2016, maar dat de minister ten aanzien van gemeenten die deze termijn niet haalden, heeft besloten om tot 15 augustus 2016 geen gebruik te maken van zijn bevoegdheid om overschrijding van de wettelijke termijn te sanctioneren, met een maatregel gericht op het geheel of gedeeltelijk opschorten van de uitkering uit het gemeentefonds. Voor 15 augustus 2016 hadden 349

gemeenten (89% van het totaal van 393 gemeenten) de volledige verantwoordingsinformatie aangeleverd bij het CBS. 44 gemeenten hadden alleen een brief van de accountant met de onzekerheden en fouten in de SiSa-verantwoording aangeleverd, waarvan drie gemeenten enkele dagen na 15 augustus. Uiterlijk 30 september hebben alle gemeenten alle informatie aangeleverd.

Strekking van de controleverklaring

Van alle gemeenten ontving 50% een goedkeurende verklaring voor **getrouwheid**. Over de jaarstukken 2014 ontving nog 98% van de gemeenten een goedkeurende verklaring voor getrouwheid en in 2013 lag dit percentage op 96%. Daarnaast heeft 43% van de onderzochte gemeenten een verklaring met beperking gekregen en 7% een verklaring van oordeelonthouding. Geen van de onderzochte gemeenten heeft een afkeurende verklaring voor getrouwheid gekregen.

Van alle gemeenten ontving 47% een goedkeurende verklaring voor **rechtmatigheid**. Over de jaarstukken 2014 ontving nog 95% van de gemeenten een goedkeurende verklaring voor rechtmatigheid en in 2013 lag dit percentage op 96%. Daarnaast heeft 45% van de onderzochte gemeenten een verklaring met beperking gekregen en 7% een verklaring van oordeelonthouding. Van de onderzochte gemeenten heeft één gemeente een afkeurende verklaring voor rechtmatigheid gekregen.

Er zijn verschillen zichtbaar in geografische spreiding, sociale structuur en samenwerkingsverbanden. Het soort verklaring dat is afgegeven verschilt sterk per provincie. Dit geldt zowel voor de verklaringen voor getrouwheid als voor rechtmatigheid. Zo kennen de provincies Zeeland en Zuid-Holland relatief de meeste gemeenten met goedkeurende verklaringen en de provincies Flevoland, Drenthe en Groningen de minste. Daarnaast blijkt dat het percentage goedkeurende verklaringen met 55% het hoogst is bij gemeenten met 20.000 tot 50.000 inwoners en met 45% het laagst bij gemeenten met meer dan 100.000 inwoners. Bij de groep onder de 20.000 inwoners ligt het percentage verklaringen van oordeelonthouding met 8% het hoogst. Verder zien we dat de groep gemeenten met een zwakke sociale structuur in verhouding de meeste verklaringen van oordeelonthouding en het grootste aandeel late aanleveringen van controleverklaringen heeft. Kijkend naar de samenwerkingsverbanden van gemeenten rondom Wmo of Jeugd valt op dat de gemeenten van sommige samenwerkingsverbanden allemaal een goedkeurende verklaring hebben ontvangen en van andere verbanden juist allemaal niet.

Tot slot is gebleken dat in elf van de Nederlandse gemeenten (3%) bij de jaarrekeningcontrole een fout of onzekerheid in de SiSa-bijlage is geconstateerd. De fout of onzekerheid betrof in bijna alle gemeenten de gebundelde uitkering Participatiewet, soms aangevuld met andere uitkeringen. Dit beeld is wel vergelijkbaar met andere jaren.

Achtergronden andere dan goedkeurende verklaringen

Voor de gemeenten die op of rond 15 augustus hun controleverklaring hebben aangeleverd, hebben we ook kwantitatief onderzoek gedaan naar de achtergronden. De meest voorkomende oorzaak voor een andere dan een niet goedkeurende verklaring ligt in het sociaal domein. Dit is in alle gemeenten met andere dan goedkeurende verklaringen het

geval. In aanvulling daarop speelt er tien keer een oorzaak in het ruimtelijk domein en dertien keer in het domein bedrijfsvoering. Fouten en onzekerheden met betrekking tot zorg in natura vormen de grootste component binnen het totaal aan geconstateerde fouten en onzekerheden in het sociaal domein (57%). Daarnaast vormen pgb's circa 33% van het totaal aan geconstateerde fouten en onzekerheden. Uit nadere analyse is gebleken dat 69% van de gemeenten zonder goedkeurende verklaring ook als de pgb-problematiek niet zou spelen geen goedkeurende verklaring zouden hebben ontvangen.

Elke accountant geeft de omvang van de lasten aan die als fout en onzeker zijn aangemerkt. Het **totaal** van deze fouten en onzekerheden hebben we gerelateerd aan de totale lasten in de jaarrekening. Gemiddeld ligt het percentage fouten en onzekerheden bij gemeenten zonder goedkeurende verklaring op 5,8%. Bij twaalf gemeenten ligt het percentage fouten en onzekerheden tussen de 12% en 15%. Bij vijf gemeenten ligt dit percentage hoger dan 15%.

Soorten verklaringen per accountantskantoor

70% van de gemeenten laat de jaarrekening controleren door een 'BIG-4' accountant, te weten Deloitte, EY of PWC. Bij de gemeenten met meer dan 50.000 inwoners ligt dit percentage op 82% of hoger. KPMG is niet actief als controlerend accountant in de gemeentemarkt. Het aandeel goedkeurende verklaringen ligt hoger bij de groep overige accountantskantoren. De groep overige accountantskantoren heeft alle controles tijdig afgerond. De 44 gemeenten die op 15 augustus alleen een brief van de accountant met de onzekerheden en fouten bij de SiSa-verantwoording hebben aangeleverd, omdat de accountantscontrole nog niet was afgerond zijn allen BIG-4 klant.

Datum ondertekening controleverklaringen en behandeling in de raad

Op grond van artikel 197 lid 3 Gemeentewet moeten de jaarstukken, de controleverklaring en het verslag van bevindingen van de accountant twee weken ter inzage liggen en algemeen verkrijgbaar zijn voordat de raad deze behandelt. Om de deadline van 15 juli voor het aanleveren van vastgestelde verantwoordingsinformatie te halen, moet de controleverklaring dus uiterlijk voor 1 juli ondertekend zijn. Bij 84 gemeenten (21%) was de ondertekende controleverklaring uiterlijk 1 juli beschikbaar. Bij 178 gemeenten (45%) kwam deze tussen 1 en 15 juli. 87 gemeenten (22%) hebben tussen 15 juli en 15 augustus een ondertekende controleverklaring ontvangen. De resterende 44 gemeenten (11%) hebben de ondertekende controleverklaring na 15 augustus ontvangen.

In 88% van de gemeenten heeft de raadsbehandeling voor 15 juli 2016 plaatsgevonden. In 6% van de gemeenten is de raadsbehandeling tussen 16 juli en 1 september gepland en in 6% van de gemeenten in de maand september. Omdat niet bij alle raadsbehandelingen voor 15 juli de ondertekende controleverklaring beschikbaar was, vond er na het zomerreces nog een formele vaststelling plaats met het oog op de plausibele aanlevering uiterlijk 30 september.

→ *Alle uitkomsten uit het kwantitatieve onderzoek staan in hoofdstuk 3*

Praktijkervaringen die blijken uit de kwalitatieve verdieping

De opgave is vergelijkbaar, maar de kwaliteit en snelheid verschilt

Het vertrekpunt was voor alle gemeenten gelijk, zoals ook in de inleiding van deze samenvatting geschetst. De snelheid en de kwaliteit van de aanpak verschilde echter. Er ontstonden twee groepen: enerzijds gemeenten die in 2013 en 2014 heel voortvarend werkten aan de voorbereiding van de decentralisaties. Zij konden in 2015 de puntjes op de i zetten en vooruitkijken naar wat nog nodig was om verder 'in control' te komen. Anderzijds een groep die in 2015 nog veel werk moest doen om de implementatie af te ronden. Deze groep kampte met de na-ijleffecten daarvan: ze konden weinig anticiperen, de ambtshalve maatregelen in het trekkingsrecht hadden een extra groot effect en de verantwoording over 2015 was extra tijdsintensief. Zo tijdsintensief, dat er in 2016 relatief weinig tijd was om werkwijzen te verbeteren in aanloop naar de verantwoording over 2016.

Knelpunten

In geen van de onderzochte gemeenten is het proces rond de verantwoording soepel verlopen. Alle gemeenten noemen de volgende knelpunten:

- Afhankelijkheid van de SVB en de pgb-problematiek.
- Afhankelijkheid van aanbieders. De onderbouwing van de geleverde zorg in natura door aanbieders leverde problemen op en aanbieders bleken vaak niet in staat om de gevraagde accountantsverklaringen tijdig aan te leveren.
- Het kostte gemeenten veel meer tijd en capaciteit dan in voorgaande jaren om de zaken intern goed op orde te krijgen. Het controleren van bestanden en het samenstellen van de dossiers voor de accountant was tijdrovend.
- Met de accountant moest veel overleg gevoerd worden, waarna dan weer aanvullende informatie moest worden verstrekt.

Enkele gemeenten geven ook aan dat de accountant met wie zij werkten capaciteitsproblemen had, waardoor er vertraging ontstond rond het aanleveren van de controleverklaring. Deze capaciteitsproblemen kwamen niet alleen voor bij kleine accountantskantoren, maar ook bij de grotere spelers.

Oorzaken voor een andere dan goedkeurende verklaring

Vrijwel iedere gemeente die een andere dan goedkeurende verklaring heeft gekregen of op of vlak na 15 augustus alleen de brief van de accountant met de onzekerheden en fouten bij de SiSa-verantwoording heeft ingediend, noemt de problemen met de SVB als een van de oorzaken. Daarnaast waren er oorzaken die gerelateerd zijn aan de verantwoording door de aanbieders:

- Controleverklaringen werden niet tijdig ontvangen, waardoor prestaties niet verantwoord konden worden en te veel bedragen als onzeker werden aangemerkt door de accountant.
- Daarnaast is er in 2015 vaak gewerkt met bevoorschotting, omdat het proces van facturatie niet optimaal verliep. De verantwoording van de geleverde prestaties achteraf bleek onvoldoende.

De verantwoording bij productiebekostiging bleek complex, omdat de prestatielevering op cliëntniveau moet kunnen worden vastgesteld. Hierbij hangt veel af van de eigen interne beheersing en cliëntregistratie (ook bij zorgaanbieders), terwijl juist op deze onderdelen nu

juist in 2015 veel problemen werden ervaren. Rond lumpsum financiering speelde dat deze variant ook werd toegepast in gevallen waarin het contract te complexe afspraken bevatte, waardoor de accountant niet meer kon constateren dat de in rekening gebrachte zorg ook daadwerkelijk was verleend. Bij elk type bekostiging is overigens een goedkeurende verklaring mogelijk.

Succesfactoren

Gemeenten met een goedkeurende verklaring noemen diverse succesfactoren:

- Een goede organisatie van de inkoop met heldere verantwoordingsafspraken.
- Ze zijn vroegtijdig gestart met het op orde krijgen van de basisadministratie, bijvoorbeeld door voor alle nieuwe klanten waarvoor gegevens ontbraken deze op te vragen bij CIZ of VEKTIS. Daarop hebben zij hun cliëntadministratie gebaseerd en konden zij vroegtijdig stoppen met bevoorschotting.
- De risico's met betrekking tot de facturatie en prestatiegegevens zijn vroegtijdig in kaart gebracht. Er is in 2015 al een quick scan gemaakt die geleid heeft tot acties waarover eind 2015 is gerapporteerd.
- Monitoring, niet alleen op de besteding van het beschikbare budget, maar ook op de kwaliteit van facturatie en het nakomen van afspraken door zorgaanbieders (goed contractmanagement).
- Tijdig overleg en korte lijnen met de aanbieders, zowel vanuit beleid als vanuit financiën om gezamenlijk maatregelen op te stellen om de geconstateerde risico's te minimaliseren.
- Zorgen voor een 100% aansluiting tussen de administratie van de gemeente en de SVB, waarbij voor ieder pgb een onderliggende beschikking de basis vormt.
- Vroegtijdig overleg voeren met de accountant zodat er nog tijd was om tijdig de juiste controle-informatie op te leveren.
- Transparant meenemen van de raad in de situatie en acties.

Nuancering ten aanzien van het aantal gemeenten met een goedkeurende verklaring

Uit het kwalitatieve onderzoek blijkt een nuancering op het aantal gemeenten met een goedkeurende verklaring. Het komt namelijk voor dat gemeenten die een goedkeurende verklaring hebben niet alleen bij de inkoop, maar ook bij de uitvoering van de taken in het sociaal domein samenwerken in een gemeenschappelijke regeling. De accountant toetst dan bij de gemeenschappelijke regeling de getrouwheid en rechtmatigheid van beschikkingen, inkoop en geleverde en verantwoorde zorg. De situatie komt dan voor dat de gemeente zelf een goedkeurende verklaring heeft, omdat deze de bijdrage aan de gemeenschappelijke regeling goed kan verantwoorden, maar dat de gemeenschappelijke regeling zelf geen goedkeurende verklaring heeft. Daarnaast zijn er gemeenten en aanbieders die vaststellingsovereenkomsten hebben gesloten over de zorglevering in 2015. Door die 'finale kwijting' reduceerde de onzekerheid in de jaarrekening 2015 en kwam de goedkeurende verklaring dichterbij. Dit wil echter nog niet zeggen dat de administratieve beheersing volledig op orde is.

Verbetervoorstellen en leerpunten van gemeenten

Gemeenten (ook met goedkeurende verklaringen) werken op diverse onderdelen aan verbeteringen zoals:

- Meenemen van de ervaringen rond de verantwoording bij het inkoopproces voor 2017. Met name in het inkoopproces en de afspraken over de verantwoording liggen de lessen voor de toekomst.
- Een betere stroomlijning van het proces rond de verantwoording, waaronder het versterken van de eigen administratie en het interne proces, het maken van concrete afspraken met aanbieders over informatiebehoefte en tijdige aanlevering van controleverklaringen of andere controle-informatie.
- Evalueren van de verantwoording over 2015 met de accountant en vroegtijdig overleg voeren met de accountant over wat nodig is om het verantwoordingsproces over 2016 beter te laten verlopen.
- Versterken van monitoring en contractmanagement met als resultaat dat uitputting van budgetten inzichtelijk wordt en het mogelijk is om voorspellingen te doen van te verwachten zorgkosten zodat tijdig bijsturing mogelijk is.
- Gebruikmaken van standaarden en voorbeelden uit het programma i-Sociaal Domein. Dit is een programma van de VNG, de Vereniging Gehandicaptenzorg Nederland (VGN), Actiz, Branchebelang Thuiszorg (BTN), de Federatie Opvang, GGZ Nederland en Jeugdzorg Nederland. Gezamenlijk wil men de administratieve lasten verminderen, waarborgen dat publiek geld rechtmatig besteed wordt, adequate zorg aan burgers leveren, de persoonlijke levenssfeer van mensen beschermen en betrouwbare beleidsinformatie genereren. Het gaat onder meer om het afstemmen van verwachtingen met aanbieders en het ontwikkelen van modellen en handreikingen om de rechtmatigheid te waarborgen.
- Regionaal samenwerken in een verbetergroep van controllers om bijvoorbeeld de afstemming met de centrumgemeente en / of de zorgaanbieders te verbeteren.
- Een meerjarig groeipad hanteren om stapsgewijs te werken aan concretere verbeteringen en het meenemen van college en raad in dit groeipad.
- Onderzoeken waar het mogelijk is om beschikkingsvrij te werken.

Behandeling van de jaarstukken in de raad

Gemeenten hebben er soms voor gekozen om de jaarrekening onder voorbehoud van een accountantsverklaring te behandelen in de raad om de verantwoordingsinformatie uiterlijk 15 augustus aan te kunnen leveren. Daarna heeft dan nog een formele vaststelling plaatsgevonden. De bespreking van de jaarstukken zonder bijgevoegde controleverklaring of met een andere dan goedkeurende verklaring leverde nauwelijks discussie op met de raad, omdat deze raad hierover al tussentijds was geïnformeerd. In geen van de onderzochte gemeenten die een andere dan goedkeurende verklaring hebben gekregen, zijn concrete verbetervoorstellen vastgesteld door de raad. Dit wordt meer als iets van het college gezien (bedrijfsvoering). Wel wordt er in de onderzochte gevallen op ambtelijk niveau gewerkt aan verbeteringen.

Vooruitblik naar 2016

De verwachting is dat een aantal gemeenten door de tijdrovende verantwoording 2015 te laat verbetering kon inzetten om over 2016 een goedkeurende verklaring te verkrijgen. Bovendien hebben zij niet alles in eigen hand. Toch verwacht een aantal van de onderzochte gemeenten komend jaar de verantwoordingsinformatie wel tijdig te kunnen aanleveren. Ook verwachten zij een goedkeurende verklaring. Andere gemeenten daarentegen zijn somberder. Het is nog onzeker of het lukt om over 2016 wel tijdig (voor 15 juli 2017) de verantwoordingsinformatie aan te leveren.

Het betreft niet alleen voor gemeenten een leertraject, maar voor *alle* betrokkenen zoals zorgaanbieders, de SVB, de accountants en de betrokken ministeries. Met diverse lopende multidisciplinaire initiatieven, zoals de samenwerking in het Ketenbureau PGB trekkingsrecht en het programma i-Sociaal Domein voor gemeenten en zorgaanbieders wordt daar in gezamenlijkheid invulling aan gegeven.

Stap voor stap naar betere administratieve beheersing, betere verantwoording en een soepeler accountantscontrole, waarbij de kwaliteit van zorg en de doelen van de decentralisaties voorop moeten blijven staan.

→ *Alle uitkomsten uit de kwalitatieve verdieping en concrete praktijkvoorbeelden staan in hoofdstuk 4*

Hoofdstuk 1

Aanleiding en onderzoeksopzet

1.1 Aanleiding voor het onderzoek

In 2015 werden de transities in het sociaal domein ingevoerd en veranderde er veel in de taken en verantwoordelijkheden van gemeenten op de gebieden zorg, ondersteuning en jeugdhulp. Er was sprake van nieuwe cliënten (gegevensoverdracht), nieuwe taken, nieuwe samenwerkingsrelaties, nieuwe registratiesystemen en andere administratieve processen. Het jaar 2015 stond dan ook in het teken van de praktijktoets: het toepassen van deze nieuwe werkwijzen, het verder vormgeven van de samenwerking en het oplossen van de problemen met de facturatie en declaratie. Landelijk ontstonden er problemen met het trekkingsrecht pgb, dat door de Sociale Verzekeringsbank (SVB) wordt uitgevoerd. Vanwege deze problemen werden er ambtshalve maatregelen doorgevoerd in het trekkingsrecht.

Ondanks het feit dat de implementatie van de transities niet geheel vlekkeloos verliep, is altijd uitgangspunt geweest dat de continuering van de zorg en ondersteuning prioriteit had. Het belang van de burger en de cliënt stond voorop. Wel ontstonden hierdoor risico's voor het aantonen van de getrouwheid en rechtmatigheid van de bestedingen van gemeenten.

Dit is mede de aanleiding geweest voor het Ministerie van BZK om een onderzoek te laten uitvoeren naar de controleverklaringen en verslagen van bevindingen van accountants bij de gemeentelijke jaarrekeningen over 2015. Daarnaast heeft de minister van BZK aan de Tweede Kamer gemeld dat hij samen met de staatssecretaris van VWS, de VNG, zorgaanbieders en de beroepsorganisatie van accountants NBA oplossingen en de lessen voor 2016 in kaart brengt.

Een onderzoek naar controleverklaringen en bevindingen is ook in voorgaande jaren uitgevoerd¹. Echter, gelet op de hiervoor geschetste nieuwe situatie in het sociaal domein, is de opzet van het onderzoek naar de gemeentelijke jaarstukken over 2015 anders van aard. Naast een uitgebreid kwantitatief onderzoek, heeft er ook een kwalitatieve verdieping plaatsgevonden. Doel van die kwalitatieve verdieping is onder meer het in kaart brengen van oorzaken, knelpunten, oplossingsrichtingen en succesfactoren uit de praktijk.

1.2 Onderzoeksvragen

In de opdrachtformulering zijn de volgende onderzoeksvragen voor het kwantitatieve onderzoek geformuleerd:

- A. Wat is de strekking van de afgegeven controleverklaring per gemeente, voor wat betreft getrouwheid en rechtmatigheid, en wat is de datum van ondertekening (inclusief accountantskantoor of dienst en door wie) en finale behandeling in de gemeenteraad?
- B. Welke goedkeuringstoleranties worden gehanteerd?
- C. Indien er sprake is van een andere dan goedkeurende verklaring, wat is hiervan de oorzaak?
- D. Indien deze oorzaak gelegen is in het sociaal domein, over welk beleidsterrein gaat het dan?

¹ Uitkomsten van de inventarisatie naar de afgegeven controleverklaringen bij de jaarrekeningen 2014 van decentrale overheden, 2 september 2015, Tweede Kamerstuk 34000-B-28. De inventarisatie over 2013 is op 27 oktober 2014 verzonden, Tweede Kamerstuk 34000-B-12.

- E. Over welke bedragen kon geen voldoende mate van zekerheid worden verkregen en/of waren fout?
- F. Welk beeld ontstaat als er een uitsplitsing wordt gemaakt naar inwonertal, regio, et cetera?
- G. Is er sprake van onzekerheden c.q. fouten in de SiSa? En zo ja, waar hadden deze betrekking op?

Daarnaast zijn voor de kwalitatieve verdieping onderstaande onderzoeksvragen geformuleerd:

- A. Wat is er goed gegaan bij gemeenten die op tijd een goedkeurende verklaring hebben gekregen? Wat kunnen we hiervan leren?
- B. Wat is de precieze oorzaak voor een andere dan een goedkeurende verklaring? Indien deze in het sociaal domein ligt, welke afspraken hebben gemeenten gemaakt met de gecontracteerde aanbieders over verantwoording?
- C. Hoe heeft de raad gereageerd op een andere dan goedkeurende verklaring en welke verbetervoorstellen zijn er concreet vastgesteld voor het jaarverslag 2016?

1.3 Begeleiding van het onderzoek

Opdrachtgever voor het onderzoek is het Ministerie van BZK. Het Ministerie heeft voor de begeleiding van het onderzoek een klankbordgroep ingesteld waarin de volgende organisaties vertegenwoordigd zijn:

- De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG).
- De Algemene Rekenkamer (AR).
- De Koninklijke Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA).
- De Federatie van Algemene Middenmanagers bij de Overheid (FAMO).
- De Auditdienst Rijk (ADR).
- Het Ministerie van VWS.
- Het Netwerk Directeuren Sociaal Domein (NDSD).
- De commissie voor raadsleden en griffiers van de VNG.

1.4 Onderzoeksopzet

Het onderzoek bestaat zoals aangegeven uit een kwantitatief en een kwalitatief deel. Hieronder beschrijven we kort de opzet voor beide onderdelen.

Kwantitatief onderzoek

Voor dit deel van het onderzoek hebben wij gebruikgemaakt van de gegevens die gemeenten aanleveren bij het *Centraal Bureau voor Statistiek (CBS)* met betrekking tot de jaarrekening en controleverklaring 2015. Ook is gebruikgemaakt van de informatie in de controleverklaring en het verslag van bevindingen om verdiepende informatie of verduidelijking ten aanzien van de controleverklaring te verkrijgen. Daarnaast is de informatie met betrekking tot de SiSa-uitkeringen uit dit document gehaald. Tot slot zijn de jaarrekeningen gebruikt om de totale lasten van de begroting in kaart te brengen. Deze informatie is verzameld in een database, waarin de informatie per gemeente is gerangschikt. Op basis daarvan hebben we de gevraagde analyses gemaakt.

De peildatum voor het kwantitatieve onderzoek is 22 augustus, vlak na de deadline van 15 augustus. Na de uiterste deadline van 30 september hebben we voor die gemeenten die op de peildatum nog niet alles hadden aangeleverd in beeld gebracht wat de uitkomsten waren van hun accountantscontrole. Op basis daarvan hebben we de tabellen 2, 3 en 6 in het kwantitatieve onderzoek geactualiseerd. In overleg met de klankbordgroep is bewust gekozen voor een beperkte actualisatie om het rapport zo snel mogelijk op te leveren.

Kwalitatieve verdieping

Op basis van de uitkomsten van het kwantitatieve onderzoek hebben we in overleg met de klankbordgroep de selectie gemaakt voor de in het kwalitatieve onderdeel te onderzoeken gemeenten. Bij deze selectie van gemeenten hebben we rekening gehouden met type verklaring, gemeentegrootte, regionale spreiding en de sociale structuur van de gemeenten.

Er zijn drie hoofdgroepen aangemerkt:

- Gemeenten met een goedkeurende verklaring.
- Gemeenten met een andere dan goedkeurende verklaring.
- Gemeenten die op de peildatum alleen een brief van de accountant met fouten en onzekerheden in de SiSa-verantwoording hebben aangeleverd.

Er zijn zeventien gemeenten met een goedkeurende verklaring benaderd, zeventien met een andere dan goedkeurende verklaring en zes gemeenten die alleen de accountantsbrief over SiSa hebben aangeleverd. Uiteindelijk hebben 37 gemeenten meegewerkt aan het onderzoek. Drie gemeenten gaven aan geen tijd te hebben voor een telefonisch interview, omdat zij hiervoor vanwege het opstellen van de begroting geen tijd hadden. Van deze drie gemeenten hadden er twee een goedkeurende verklaring en één een verklaring met beperking.

Dit levert de volgende aantallen op:

- Gemeenten met een goedkeurende verklaring (15).
- Gemeenten met een andere dan goedkeurende verklaring (16).
- Gemeenten die alleen de accountantsbrief over SiSa hebben aangeleverd (6).

De uitvoering van de kwalitatieve verdieping naar praktijkvoorbeelden heeft plaatsgevonden in een tijdsbestek van twee weken en is gezien de onderzoeksvragen gericht op het gemeentelijk perspectief. Er is dus niet met accountants en zorgaanbieders gesproken. Op basis van een compacte documentenstudie en een telefonisch interview met een gemeentelijke functionaris die betrokken is bij de verantwoording hebben we voor deze gemeenten de redenen geïnventariseerd die zij aangeven waarom het hen juist wel of juist niet is gelukt een goedkeurende verklaring te verkrijgen. Op basis daarvan hebben we lessen gedestilleerd voor het verantwoordingsjaar 2016.

Hoofdstuk 2

Aanlevering van informatie en accountantscontrole

2.1 **Het jaarrekeningproces bij een gemeente op hoofdlijnen: opstellen, controleren, vaststellen en aanleveren**

Op grond van artikel 197 van de Gemeentewet legt het college van burgemeester en wethouders over elk begrotingsjaar verantwoording af aan de raad over het gevoerde bestuur, onder overlegging van de jaarstukken: de jaarrekening en het jaarverslag. De eisen waar deze verslaggeving aan moet voldoen zijn vastgelegd in het *Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV)*. In opdracht van de raad controleert de door de raad aangewezen accountant de jaarstukken. Het accountantsverslag bestaat uit een controleverklaring en een verslag van bevindingen. De accountant controleert in opdracht van de raad of²:

- de jaarrekening een getrouw beeld geeft van zowel de baten en lasten als de grootte en samenstelling van het vermogen;
- de baten en lasten, alsmede de balansmutaties rechtmatig tot stand zijn gekomen;
- de jaarrekening is opgesteld in overeenstemming met de bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te stellen regels, bedoeld in artikel 186 Gemeentewet en of
- het jaarverslag met de jaarrekening verenigbaar is.

Deze verantwoording is belangrijk, omdat deze de raad helpt in haar controlerende taak en de raad zekerheid verschaft of jaarverslag en jaarrekening van dusdanige kwaliteit zijn dat de raad haar beslissingen hierop kan baseren.

De raad legt de jaarstukken van het college, de controleverklaring en het verslag van bevindingen van de accountant ter inzage en stelt ze algemeen verkrijgbaar. De raad behandelt niet eerder dan twee weken na die openbare kennisgeving³ de jaarstukken en het accountantsverslag en stelt de jaarstukken al dan niet vast. Vervolgens zendt het college binnen twee weken na vaststelling maar in ieder geval vóór 15 juli van het jaar volgend op het begrotingsjaar de jaarstukken en het accountantsverslag aan Gedeputeerde Staten. Daarnaast is het college op grond van de Financiële-verhoudingswet verplicht om voor dezelfde deadline deze en aanvullende informatie (SiSa-verantwoordingsinformatie en Iv3⁴ gegevens) aan te leveren aan de minister van BZK. Het CBS verwerkt deze aanlevering.

Voor een goed begrip van dit rapport lichten we in de volgende paragrafen onderstaande onderdelen toe:

2.2. De controletoleranties en de verschillende soorten controleverklaringen.

2.3. De SiSa-verantwoordingsinformatie over specifieke uitkeringen en de rol van het CBS.

2.4. De coulance in de aanlevering van informatie over 2015.

² Artikel 213 lid 3 Gemeentewet.

³ Deze ter inzagelegging en behandeltermijn is vastgelegd in artikel 197 lid 3 Gemeentewet.

⁴ Informatie voor Derden (Iv3) is een informatiesysteem waarin staat welke financiële informatie de provincies en gemeenten moeten verstrekken aan het CBS en op welke wijze. Gebruikers van de Iv3-gegevens zijn onder andere: de financieel toezichthouder, de ministeries, de Europese Unie en het CBS. De Iv3-gegevens zijn onder meer bedoeld voor de verdeling van het gemeente- en provinciefonds en het monitoren van en rapporteren over het EMU-saldo.

2.2 De goedkeuringstoleranties en de verschillende soorten controleverklaringen⁵

In de controleverklaring geeft de accountant twee afzonderlijke oordelen:

- Een oordeel over de *getrouwheid*: kan de accountant met redelijke mate van zekerheid vaststellen dat de baten en de lasten in de jaarrekening en het vermogen per balansdatum getrouw zijn weergegeven en geen afwijkingen bevat die materieel zijn en dus de beslissingen van de raad kunnen beïnvloeden?
- Een oordeel over de *rechtmatigheid*: zijn de handelingen en beslissingen met een financieel effect op de jaarrekening in overeenstemming met de relevante bepalingen van geldende wet- en regelgeving?

In het Besluit accountantscontrole decentrale overheden (verder: Bado) zijn de maximale goedkeuringstoleranties opgenomen voor de controle⁶. De accountant mag alleen een *goedkeurende verklaring* afgeven als deze met een redelijke mate van zekerheid kan vaststellen dat:

- De financiële omvang van de fouten in de jaarrekening niet meer is dan 1% van de totale lasten in de jaarrekening en
- De financiële omvang van de onzekerheden in de jaarrekening niet meer is dan 3% van de totale lasten in de jaarrekening.

De gemeenteraad kan de accountant rapporteringstoleranties voorschrijven die lager liggen dan deze goedkeuringstoleranties.

In het Bado is ook vastgelegd welke verklaring de accountant afgeeft als één of beide goedkeuringstoleranties zijn overschreden:

- Een *verklaring met beperking* als het percentage fouten hoger ligt dan 1%, maar onder de 3% blijft en/of het percentage onzekerheden boven de 3% ligt, maar onder de 10% blijft.
- Een *afkeurende verklaring* als het percentage fouten in de jaarrekening hoger ligt dan 3%.
- Een *verklaring van oordeelonthouding* als het percentage onzekerheden in de jaarrekening hoger ligt dan 10%.

In onderstaande tabel zijn de vier soorten verklaringen die een accountant kan afgeven toegelicht⁷.

Tabel 1 Betekenis van de soorten controleverklaringen

| Soort verklaring | Betekenis |
|--------------------------|--|
| Goedkeurende verklaring | De jaarrekening geeft een getrouw beeld van het vermogen en het resultaat. De baten, lasten en balansmutaties zijn rechtmatig tot stand gekomen. |
| Verklaring met beperking | De jaarrekening is goedgekeurd met uitzondering van een onderdeel daarvan. Dit betreft een of meer balansposten, resultaatposten of toelichtingen. |

⁵ Voor meer informatie over de strekking van de controleverklaring bij decentrale overheden verwijzen wij naar de NBA Brochure Controleverklaringen verklaard - juni 2016, te downloaden via https://www.nba.nl/Documents/Publicaties-downloads/2016/NBA_Brochure_Controlverklaringen_Deцентrale_Overheden_Juni16.pdf

⁶ Artikel 2 lid 1 van het Besluit accountantscontrole decentrale overheden

⁷ Bron: NBA Brochure (zie voetnoot 5)

| Soort verklaring | Betekenis |
|----------------------------------|---|
| Verklaring van oordeelonthouding | De accountant kan de jaarrekening niet goed- of afkeuren. Er is sprake van een onzekerheid van diepgaande invloed op de jaarrekening. |
| Afkeurende verklaring | De accountant keurt de jaarrekening als geheel af. Er is sprake van een afwijking met diepgaande invloed. De jaarrekening voldoet niet aan de gestelde eisen. |

Bij een andere dan goedkeurende verklaring neemt de accountant in de verklaring een paragraaf ter onderbouwing van het oordeel op. Daarnaast kan de accountant in de verklaring ook nadere toelichtingen opnemen, die als zodanig geen afbreuk doen aan de strekking van het oordeel. Alles wat de accountant niet vermeldt, wordt impliciet door hem goedgekeurd.

2.3 De SiSa-verantwoordingsinformatie over specifieke uitkeringen en de rol van het CBS

SiSa staat voor Single information, Single audit. Gemeenten en provincies ontvangen geld om specifiek beleid van de Rijksoverheid uit te voeren. Zij ontvangen dit in de vorm van één of meerdere specifieke uitkeringen naast de algemene uitkering in het gemeentefonds. Soms zetten ze deze door naar andere medeoverheden. Besteding van de specifieke uitkeringen is door de verstrekker(s) aan voorwaarden gebonden. Die voorwaarden zijn vastgelegd in wet- en regelgeving. Gemeenten moeten elk jaar aan de Rijksoverheid melden of en hoe ze de specifieke uitkeringen hebben besteed.

Voor 2006 moesten medeoverheden over iedere specifieke uitkering nog een aparte verantwoording aanleveren. De verantwoording over de besteding van specifieke uitkeringen verloopt sinds 2006 via de SiSa-methodiek. In de SiSa-verantwoordingsinformatie, een verplichte bijlage bij de jaarrekening, geven medeoverheden in één keer de door de ministeries gewenste verantwoordingsinformatie door, waarbij één controleverklaring van de accountant volstaat.

Tijdens de controlewerkzaamheden in het kader van de jaarstukken besteedt de accountant die in opdracht van de raad de controle uitvoert, expliciet aandacht aan die specifieke uitkeringen en de opgenomen SiSa-verantwoordingsinformatie. De accountant geeft één controleverklaring af voor de jaarstukken.

In het Besluit accountantscontrole decentrale overheden zijn bepalingen opgenomen over de controle op specifieke uitkeringen en de informatie over die controle in het verslag van bevindingen van de accountant⁸. Elke accountant rapporteert via dat verslag over de uitkomsten van de controlewerkzaamheden. Daardoor krijgen zowel de raad als de verstrekkers per specifieke uitkering inzicht in geconstateerde fouten en onzekerheden en - als dat het geval is - de financiële omvang en de achtergronden van die fouten en onzekerheden.

⁸ Zo moet de accountant op grond van artikel 3a van het Bado voor iedere specifieke uitkering beoordelen of er sprake is van risico's die richtinggevend zijn voor de inrichting van de accountantscontrole. Daarnaast moet de accountant voor elke specifieke uitkering van tenminste € 125.000 een deelwaarneming uitvoeren. In artikel 5 lid 4 zijn de rapporteringstoleranties voor specifieke uitkeringen opgenomen. In de Nota verwachtingen accountantscontrole 2015 heeft het Ministerie van BZK deze verplichtingen nader uitgewerkt.

Gemeenten zijn verplicht om de SiSa-bijlage verantwoordingsinformatie en de tabel met fouten en onzekerheden in de specifieke uitkeringen samen met de jaarstukken, de controleverklaring, het verslag van bevindingen van de accountant en de aanbiedingsbrief van het college uiterlijk 15 juli aan te leveren bij het CBS. Door middel van een zogenaamde *plausibiliteitstoets*⁹ beoordeelt het CBS of het college dit naar behoren heeft gedaan en bevestigt dit naar het college en het Ministerie. Latere of onjuiste aanlevering kan leiden tot sancties.

2.4 De coulance in de aanlevering van informatie over 2015

Gebleken is dat in het eerste verslagjaar na de decentralisatie, het vaststellen van de getrouwheid en rechtmatigheid van de bestedingen in het sociaal domein voor veel gemeenten extra tijd vergde door zowel interne als externe factoren. Om die reden is afgeweken van de reguliere procedure voor de levering van SiSa-verantwoordingsinformatie en de Iv3-jaargegevens. Bij brief van 27 juni 2016 heeft de minister van BZK gemeenten hierover geïnformeerd¹⁰. In dit schrijven is aangegeven dat het streven weliswaar gericht moest blijven op een indiening van de verantwoordingsinformatie voor 15 juli 2016, maar dat de minister ten aanzien van gemeenten die deze termijn niet haalden, heeft besloten om tot 15 augustus 2016 geen gebruik te maken van zijn bevoegdheid om overschrijding van de wettelijke termijn te sanctioneren met een maatregel gericht op het geheel of gedeeltelijk opschorten van de uitkering uit het gemeentefonds.

Vervolgens hebben gemeenten die op 15 juli 2016 de verantwoordingsinformatie nog niet hadden aangeleverd een brief d.d. 22 juli 2016 ontvangen¹¹ waarin nogmaals aandacht gevraagd werd voor de nieuwe deadline van 15 augustus 2016. Tevens is gemeenten in dit schrijven verzocht om contact op te nemen met het Ministerie van BZK, indien zij voorzagen dat ook de deadline van 15 augustus 2016 voor hen niet haalbaar was.

Gemeenten waarbij de accountantscontrole ook op 15 augustus nog niet is afgerond, is de mogelijkheid geboden om een deelaanlevering te doen. Daarbij levert de gemeente de SiSa-bijlage verantwoordingsinformatie aan, de tabel met fouten en onzekerheden en een brief van de accountant met daarin de fouten en onzekerheden die naar voren zijn gekomen op de te verantwoorden specifieke uitkeringen. Deze aanlevering is belangrijk met het oog op de budgetverdeling 2017 Participatiewet. Lukt het gemeenten niet om de SiSa-verantwoordingsinformatie uiterlijk 15 augustus 2016 plausibel¹² in te zenden dan is de minister van SZW wettelijk verplicht voor die gemeenten de gecorrigeerde jaarcijfers over 2014 in plaats van 2015 te gebruiken.

De gemeenten waarvan het ministerie ook op 15 augustus geen controleverklaring en een verslag van bevindingen heeft ontvangen bij de gehele jaarrekening met onder meer de datum waarop de raad de verantwoordingsinformatie definitief heeft vastgesteld hebben een brief d.d. 8 september 2016 ontvangen van het Ministerie van BZK. Daarin is aangegeven dat het ministerie bij aanlevering na 30 september 2016 over zal gaan tot (gedeeltelijke) opschorting van de wekelijkse bevoorschotting uit het gemeentefonds overeenkomstig het

⁹ In de plausibiliteitstoets toetst het CBS de van medeoverheden verkregen SiSa-jaarstukken. Het CBS controleert onder meer of de vereiste stukken zijn aangeleverd, of de juiste formats zijn gebruikt, of alle relevante specifieke uitkeringen zijn verantwoord, of de stukken dezelfde SiSa-gegevens bevatten en of en zo ja wanneer de jaarstukken zijn vastgesteld.

¹⁰ Attenderingsbrief d.d. 27 juni 2016 van de minister van BZK inzake Sisa en Iv3, verslagjaar 2015.

¹¹ Brief d.d. 22 juli van de minister van BZK inzake niet plausibele aanlevering SiSa.

¹² Zie voetnoot 11 voor toelichting op de plausibiliteitstoets door het CBS.

maatregelenbeleid. Ook zijn de gemeenten gewezen op de consequenties voor vaststelling en mogelijke terugvordering van de verstrekte specifieke uitkeringen. De besluitvorming over vaststelling, afrekening en terugvordering ligt bij de ministeries die deze specifieke uitkeringen verstrekt hebben.

Hoofdstuk 3

Bevindingen kwantitatief onderzoek

3.1 Tijdigheid en plausibiliteit van de aangeleverde en gebruikte informatie

Zoals in hoofdstuk 1 is toegelicht, betreft de bron voor het kwantitatieve onderzoek de door gemeenten bij het CBS aangeleverde informatie. Zoals in paragraaf 2.4 aangegeven is er coullance betracht in de deadlines die gelden voor gemeenten om informatie aan te leveren. Het kwantitatieve onderzoek heeft als peildatum 22 augustus 2016. Alle 393 gemeenten hebben op dat moment informatie aangeleverd bij het CBS. Ten opzichte van de coullance in de deadlines geldt het volgende:

- 321 gemeenten (82%) hebben uiterlijk 15 augustus 2016 alle verantwoordingsinformatie plausibel aangeleverd bij het CBS.
- Voor de resterende 72 gemeenten (18%) geldt dat hun verantwoordingsinformatie als voorlopig plausibel is aangeduid omdat:
 - 44 gemeenten (11%) alleen de accountantsbrief met fouten en onzekerheden in de SiSa-verantwoording¹³ hebben aangeleverd;
 - 28 gemeenten (7%) wel alle verantwoordingsinformatie hebben aangeleverd, maar de jaarstukken nog niet definitief zijn vastgesteld in de raad.
- Van de 72 gemeenten zijn er drie die hun verantwoordingsinformatie na de deadline van 15 augustus 2016 hebben aangeleverd.

De 349 aangeleverde controleverklaringen en verslagen van bevindingen betrekken wij allemaal in dit onderzoek, ongeacht of de raad de jaarrekening formeel definitief heeft vastgesteld. Van de 44 gemeenten die op de peildatum van dit onderzoek alleen de accountantsbrief met fouten en onzekerheden in de SiSa-verantwoording hadden aangeleverd was bij het uitvoeren en afronden van het kwantitatieve onderzoek nog niet de controleverklaring en het verslag van bevindingen binnen.

Om een totaalbeeld te geven van de accountantsverklaringen die alle Nederlandse gemeenten hebben ontvangen, zijn in de maand oktober de controleverklaringen van die laatste 44 gemeenten bekeken. De resultaten hiervan zijn meegenomen in tabel 2 en 3. Ook tabel 6 is geactualiseerd op basis van deze later verkregen informatie. De uitkomsten van de 44 gemeenten liggen in lijn met de uitkomsten van de 349 gemeenten.

3.2 Strekking controleverklaringen en geografische spreiding

Uit tabel 2 blijkt dat 50% van de gemeenten met een controleverklaring een goedkeurende verklaring voor **getrouwheid** heeft gekregen. Ter vergelijking: over de jaarstukken 2014 ontving nog 98% van de gemeenten een goedkeurende verklaring voor getrouwheid en in 2013 lag dit percentage op 96%¹⁴.

Daarnaast heeft 43% van de onderzochte gemeenten een verklaring met beperking gekregen en 7% een verklaring van oordeelonthouding. Geen van de onderzochte gemeenten heeft een afkeurende verklaring voor getrouwheid gekregen.

¹³ In de grafieken in dit rapport duiden wij deze gemeenten aan met 'alleen SiSa-verklaring'. Formeel betreft dit geen controleverklaring, maar een brief waarin de accountant tussentijds rapporteert over de fouten en onzekerheden ten aanzien van specifieke uitkeringen.

¹⁴ Uitkomsten van de inventarisatie naar de afgegeven controleverklaringen bij de jaarrekeningen 2014 van decentrale overheden, 2 september 2015, Tweede Kamerstuk 34000-B-28. De inventarisatie over 2013 is op 27 oktober 2014 verzonden, Tweede Kamerstuk 34000-B-12.

Meer informatie over de betekenis van de verklaringen is te vinden in paragraaf 2.2.

Tabel 2 Afgegeven controle verklaringen voor getrouwheid (landelijk)

| Soort verklaring | Aantal gemeenten |
|---|------------------|
| Goedkeurend | 196 (50%) |
| Verklaring met beperking | 169 (43%) |
| Verklaring van oordeelonthouding | 28 (7%) |
| Afkeurende verklaring | Geen (0%) |
| Totaal aantal gemeenten met een controleverklaring | 393 |

Uit tabel 3 blijkt dat 47% van alle gemeenten een goedkeurende verklaring voor **rechtmatigheid** ontving. Over de jaarstukken 2014 ontving nog 95% van de gemeenten een goedkeurende verklaring voor rechtmatigheid en in 2013 lag dit op 96%.

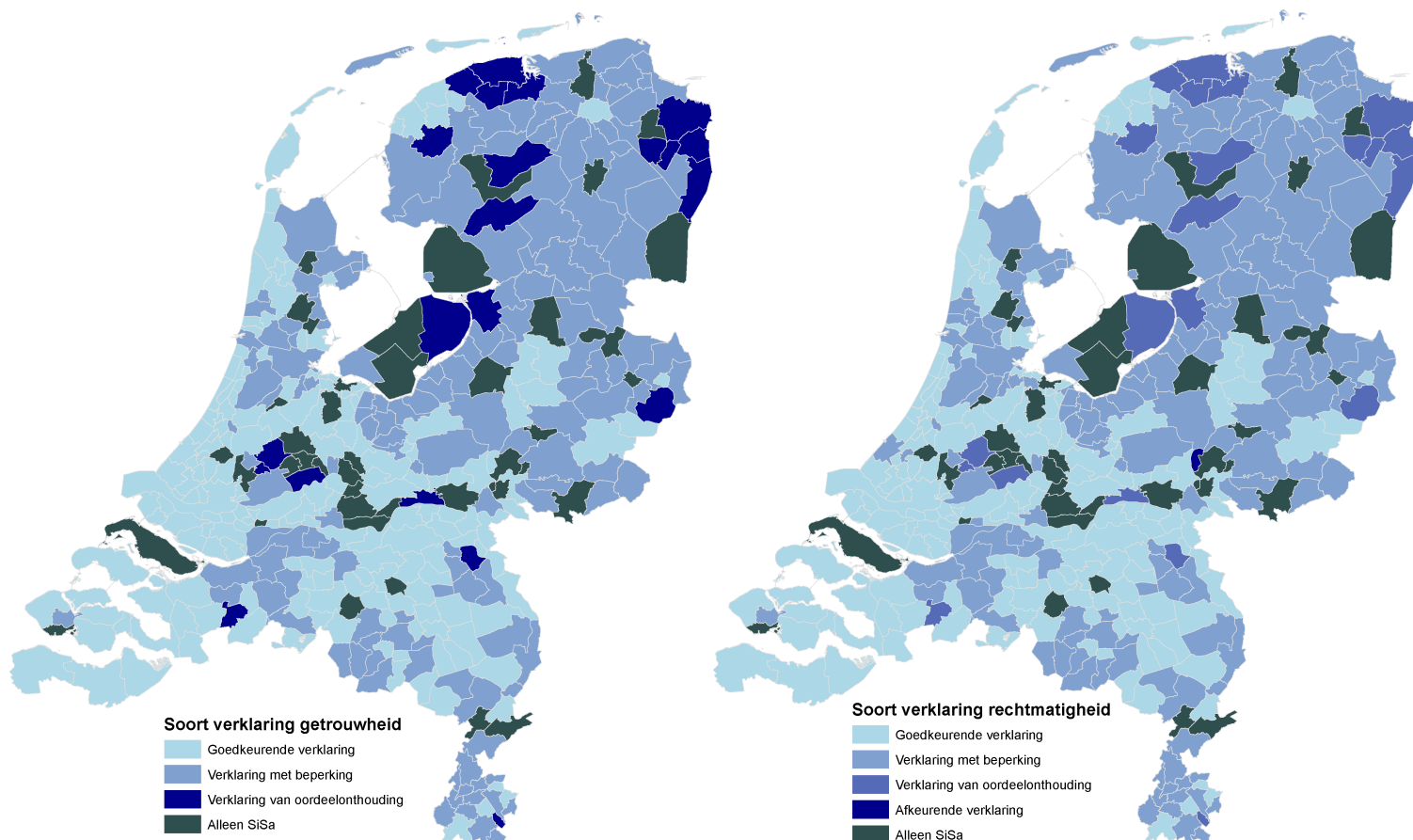
Daarnaast heeft 45% van de onderzochte gemeenten een verklaring met beperking gekregen en 7% een verklaring van oordeelonthouding. Van de onderzochte gemeenten heeft één gemeente een afkeurende verklaring voor rechtmatigheid gekregen.

Tabel 3 Afgegeven controleverklaringen voor rechtmatigheid (landelijk)

| Soort verklaring | Aantal gemeenten |
|---|------------------|
| Goedkeurend | 186 (47%) |
| Verklaring met beperking | 178 (45%) |
| Verklaring van oordeelonthouding | 28 (7%) |
| Afkeurende verklaring | 1 (0,3%) |
| Totaal aantal gemeenten met een controleverklaring | 393 |

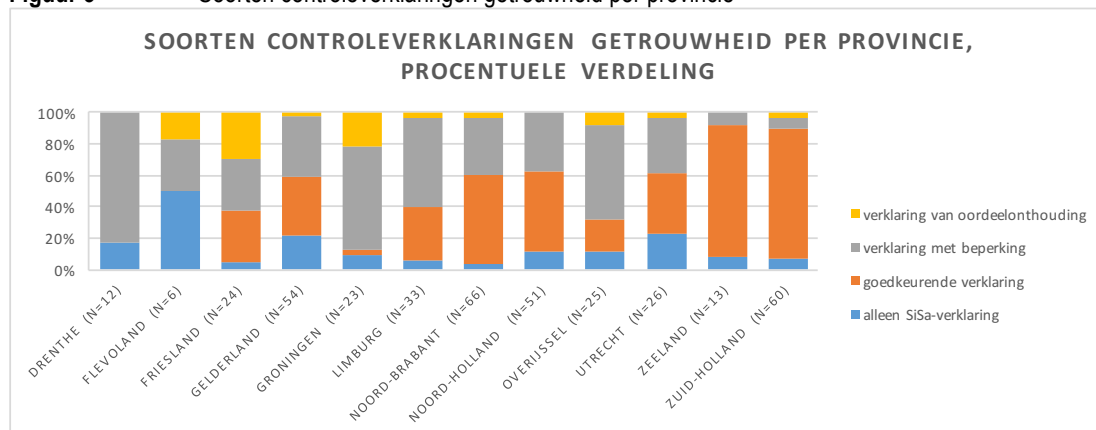
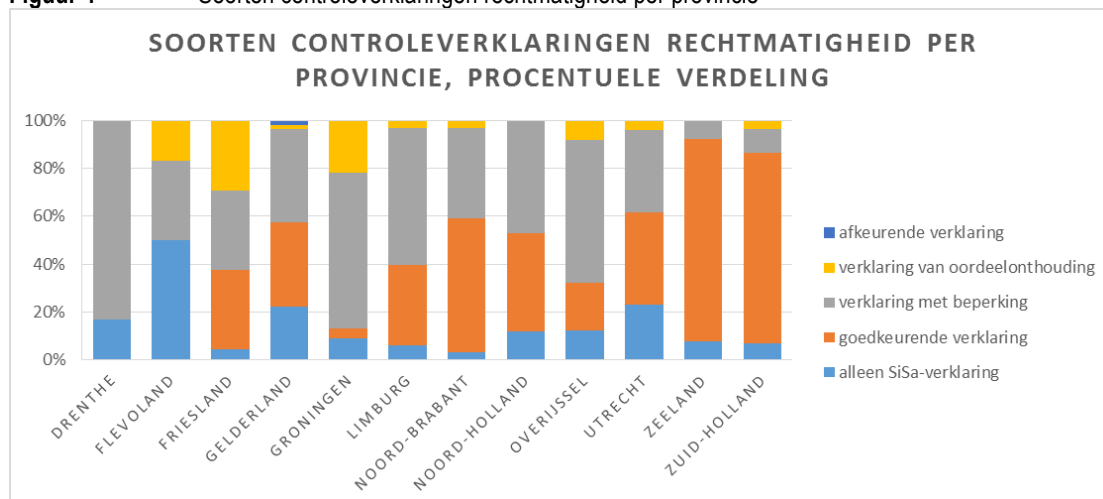
De provincies houden toezicht op de gemeentefinanciën. Daarom is ook het beeld per provincie uiteengezet. Het soort verklaring dat is afgegeven verschilt sterk per provincie. Dit geldt zowel voor de verklaringen voor getrouwheid als voor rechtmatigheid. In de provincies Zeeland en Zuid-Holland zijn voornamelijk goedkeurende verklaringen afgegeven. Het beeld in Groningen, Friesland, Flevoland, Limburg en Drenthe is anders. Hier zijn voornamelijk verklaringen met beperking afgegeven.

Figuur 1 en 2 Geografische spreiding soorten verklaringen



Als we verder inzoomen op de soorten verklaringen per provincie zien we dat in Zeeland elf van de in totaal dertien gemeenten (85%) en in Zuid-Holland 48 van de in totaal 60 gemeenten (80%) op de peildatum een goedkeurende verklaring van getrouwheid én rechtmatigheid hebben gekregen. Voor de provincies Drenthe en Flevoland geldt dat er geen gemeente is met een goedkeurende verklaring, maar voor Flevoland moesten op de peildatum drie van de zes gemeenten de controleverklaring van de accountant nog aanleveren¹⁵. In Groningen is er één gemeente met een goedkeurende verklaring voor getrouwheid én rechtmatigheid. In Flevoland, Friesland en Groningen zijn ook de meeste verklaringen van oordeelonthouding afgegeven.

¹⁵ Uit de actualisatieslag in oktober blijkt dat er in Drenthe uiteindelijk 1 gemeente is met een goedkeurende verklaring en in Flevoland geen.

Figuur 3 Soorten controleverklaringen getrouwheid per provincie**Figuur 4** Soorten controleverklaringen rechtmatigheid per provincie

3.3 Bevindingen in de SiSa-verantwoording

In elf van de 393 gemeenten (3%) is bij de jaarrekeningcontrole een fout en/of onzekerheid in de verantwoording van één of meer specifieke uitkeringen geconstateerd. Dit percentage is vergelijkbaar met andere jaren.

De fout of onzekerheid betrof in tien van de elf gemeenten de gebundelde uitkering Participatiewet, soms aangevuld met andere uitkeringen. Zeven van de elf gemeenten (64%) zitten in de grootteklasse boven de 100.000 inwoners. In tabel 4 is een totaaloverzicht opgenomen.

Tabel 4 Overzichten fouten en onzekerheden in specifieke uitkeringen

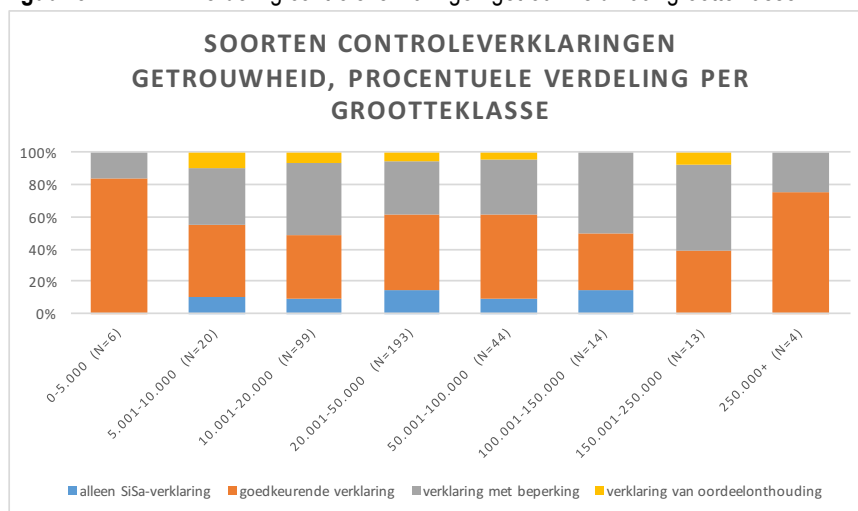
| Grootteklasse | Aantal | Fout/onzekerheid | Betreffende specifieke uitkering(en) |
|------------------|--------|---|---|
| 100.000+ | 1 | Onzekerheden in 1 uitkering | Gebundelde uitkering Participatiewet |
| | 4 | Fout(en) in 1 uitkering | Gebundelde uitkering Participatiewet |
| | 2 | Fouten en onzekerheden in drie tot vier uitkeringen | Gebundelde uitkering Participatiewet Vier andere uitkeringen |
| 50.000 - 100.000 | 1 | Fout(en) in 1 uitkering | Gebundelde uitkering Participatiewet |

| Grootteklasse | Aantal | Fout/onzekerheid | Betreffende specifieke uitkering(en) |
|-----------------|-----------|---|--------------------------------------|
| 20.000 - 50.000 | 1 | Fout(en) en onzekerheden in 1 uitkering | Gebundelde uitkering Participatiewet |
| < 20.000 | 1 | Fout(en) in 1 uitkering | Gebundelde uitkering Participatiewet |
| | 1 | Onzekerheden in 1 uitkering | Andere uitkering |
| | 11 | | |

3.4 Controleverklaringen per gemeentegrootteklasse

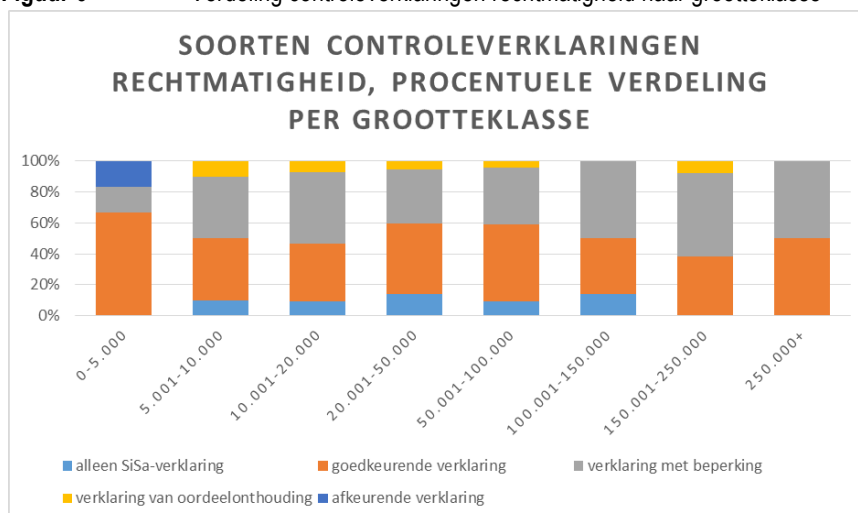
Uit een uitsplitsing naar gemeentegrootteklasse¹⁶ (aantal inwoners) blijkt dat het beeld over de acht grootteklassen voor zowel getrouwheid als rechtmatigheid divers is. Uit figuur 5 blijkt dat er in de kleine gemeenten tot 5.000 inwoners, in de gemeenteklasse van 100.000 tot 150.000 inwoners en in de vier grote steden geen verklaring van oordeelonthouding is afgegeven voor wat betreft de getrouwheid.

Figuur 5 Verdeling controleverklaringen getrouwheid naar grootteklasse



Uit figuur 6 (op de volgende pagina) blijkt dat de enige afkeurende verklaring voor rechtmatigheid is afgegeven in een kleine gemeente tot 5.000 inwoners.

¹⁶ Gebaseerd op de indeling van het CBS.

Figuur 6 Verdeling controleverklaringen rechtmatigheid naar grootteklasse

Ook blijkt uit de figuren 5 en 6 dat er in de gemeente tot 5.000 inwoners en in de gemeenten van 150.001 en meer inwoners op de peildatum alleen volledige verklaringen zijn ingediend. Gemeenten die alleen nog de SiSa-brief hebben ingediend, zitten in de grootteklassen hiertussen. In tabel 5 zoomen we in op de gemeenten die alleen de SiSa-brief hebben ingediend. Daaruit blijkt dat in de grootteklasse van 20.000-50.000 inwoners het percentage SiSa-brieven met 14% het hoogst is.

Tabel 5 Gemeenten die alleen de SiSa-brief hebben ingediend

| Grootteklasse | Alleen SiSa-brief | Controle-verklaring | Totaal |
|------------------|-------------------|---------------------|------------|
| < 20.000 | 11 (9%) | 114 (91%) | 125 |
| 20.000 - 50.000 | 27 (14%) | 166 (86%) | 193 |
| 50.000 - 100.000 | 4 (9%) | 40 (91%) | 44 |
| > 100.000 | 2 (6%) | 29 (94%) | 31 |
| Totaal | 44 (11%) | 349 (89%) | 393 |

In tabel 6 is gekeken naar de verklaringen van alle gemeenten (393) toen deze op 30 september binnen waren. Deze zijn onderverdeeld in grootteklasse en type verklaring op het onderdeel getrouwheid. Daaruit blijkt dat het percentage goedkeurende verklaringen voor getrouwheid met 55% het hoogst is bij de gemeenten met 50.000 tot 100.000 inwoners en met 44% het laagst bij gemeenten met minder dan 20.000 inwoners. Bij de groep onder de 20.000 inwoners is het percentage verklaringen van oordeelonthouding met 8% het hoogst.

Tabel 6 Type verklaring getrouwheid per grootteklasse

| Grootteklasse | Goedkeurende verklaring | Verklaring met beperking | Oordeel-onthouding | Totaal |
|------------------|-------------------------|--------------------------|--------------------|------------|
| < 20.000 | 55 (44%) | 60 (48%) | 10 (8%) | 125 |
| 20.000 - 50.000 | 102 (53%) | 77 (40%) | 14 (7%) | 193 |
| 50.000 - 100.000 | 24 (55%) | 17 (39%) | 3 (7%) | 44 |
| > 100.000 | 15 (48%) | 15 (48%) | 1 (3%) | 31 |
| Totaal | 196 | 169 | 28 | 393 |

3.5 Controleverklaringen naar sociale structuur

Het CBS deelt elke gemeente in naar sociale structuur en hanteert daarbij de indeling zoals weergegeven in tabel 7¹⁷. Ook geeft het CBS aan hoeveel gemeenten zijn onderverdeeld naar een bepaalde sociale structuur. Ook dit aantal is weergegeven in tabel 7. Het CBS neemt de G4 niet mee in de indeling naar sociale structuur. Om die reden zijn deze gemeenten niet opgenomen in tabel 7.

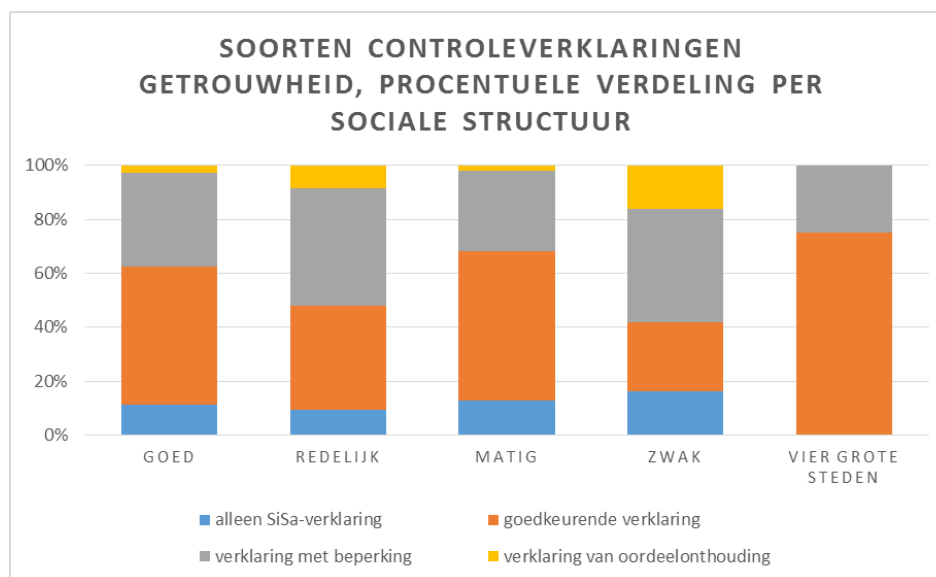
Tabel 7 Indeling naar sociale structuur en verdeling naar aantal gemeenten

| Sociale structuur | Aantal gemeenten |
|-------------------|------------------|
| Goed | 184 |
| Matig | 47 |
| Redelijk | 127 |
| Zwak | 31 |
| Totaal | 389 |

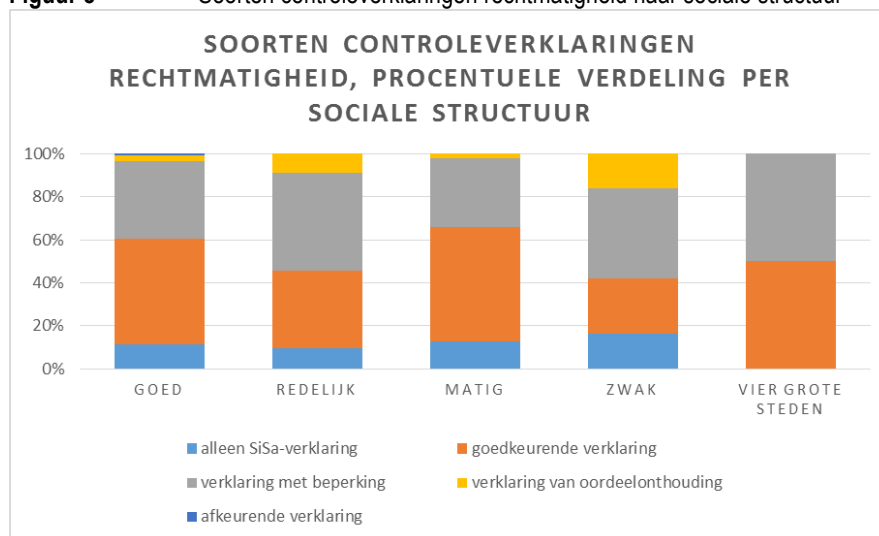
Als we bij de analyse van de uitkomsten een onderscheid maken volgens de lijnen van het CBS, zien we dat gemeenten met een zwakke sociale structuur minder goedkeurende verklaringen hebben ontvangen met betrekking tot de getrouwheid en de rechtmatigheid (26%, acht van de 31 gemeenten) ten opzichte van gemeenten met een andere sociale structuur (zie figuur 7 en 8).

Ook komen binnen de groep met een zwakke sociale structuur in verhouding de meeste verklaringen van oordeelonthouding voor (16%, vijf van de 31 gemeenten) en zitten binnen deze groep in verhouding de meeste gemeenten die alleen de accountantsbrief met fouten en onzekerheden in de SiSa-verantwoording aangeleverd hebben. Hierbij moeten we wel opmerken dat de grootte van de groep gemeenten met een zwakke sociale structuur het kleinst is binnen de indeling van het CBS.

Figuur 7 Soorten controleverklaringen getrouwheid naar sociale structuur



¹⁷ Welke classificatie van sociale structuur de gemeente heeft hangt samen met het aantal uitkeringsontvangers, huishoudens met een laag inkomen, bijstandontvangers en minderheden van die gemeente.

Figuur 8 Soorten controleverklaringen rechtmatigheid naar sociale structuur

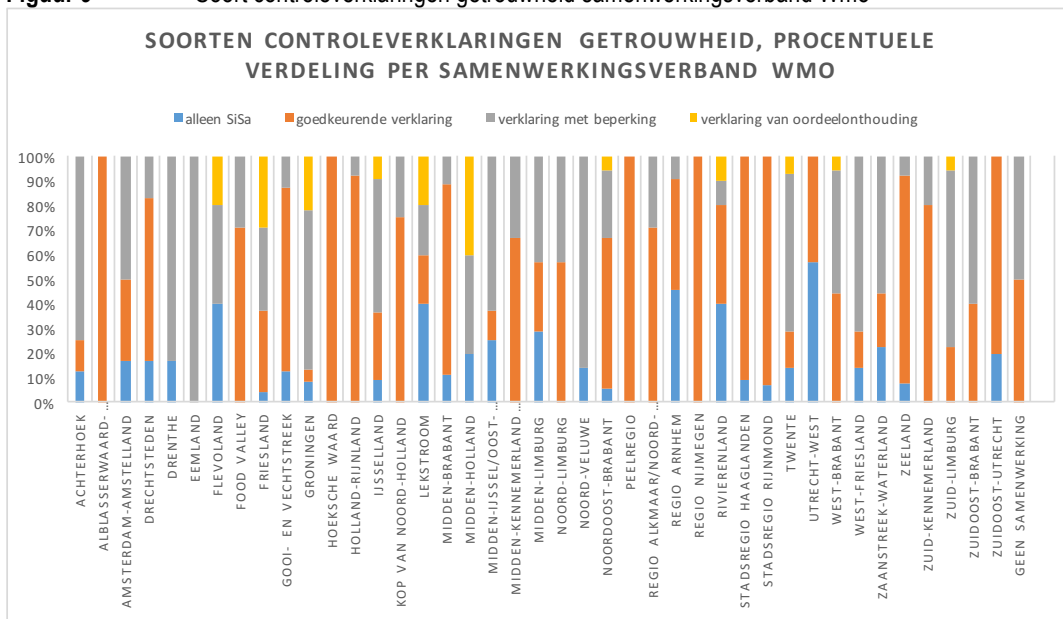
3.6 Soort controleverklaringen naar samenwerkingsverbanden Wmo en Jeugd

Gemeenten werken in verschillende verbanden samen. Op de website www.regioatlas.nl zijn de samenwerkingsverbanden rondom Wmo en Jeugd aangegeven en toegelicht. We hebben de controleverklaringen gegroepeerd naar die samenwerkingsverbanden.

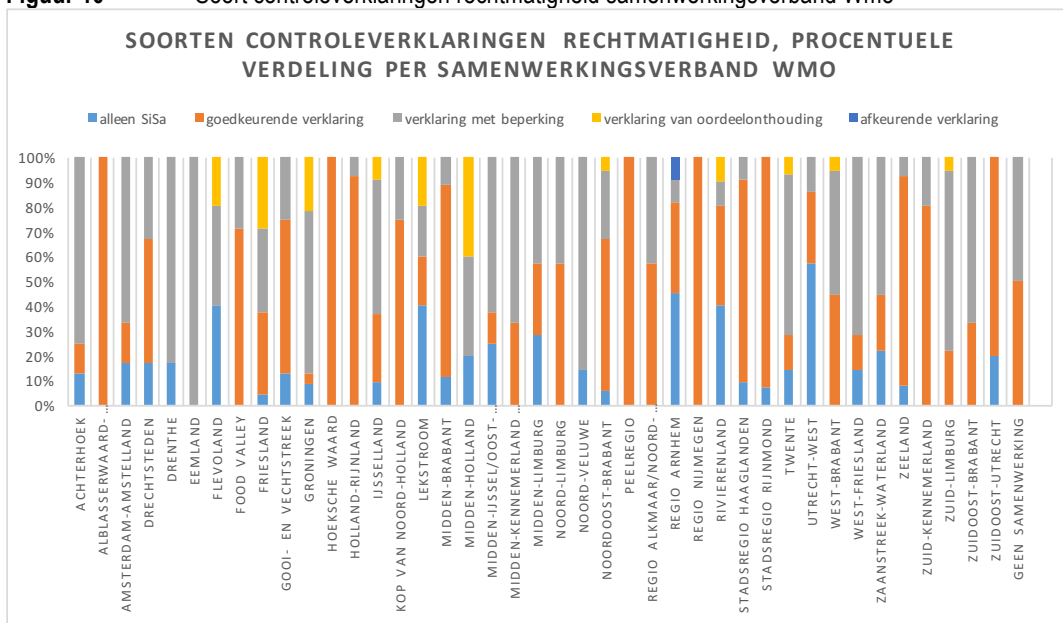
Figuur 9 en 10 geven een beeld van de samenwerkingsverbanden Wmo en de soorten controleverklaringen die deelnemende gemeenten hebben ontvangen met betrekking tot hun jaarrekening. Gemeenten binnen de samenwerkingsverbanden Alblasserwaard-Vijfheerenland, Hoeksche Waard, Peelregio en Regio Nijmegen hebben allemaal een goedkeurende verklaring ontvangen. Gemeenten in het samenwerkingsverband Eemland hebben allemaal een verklaring met beperking ontvangen.

Tot slot hebben alle gemeenten binnen het samenwerkingsverband Midden-Limburg alleen de brief van de accountant met fouten en onzekerheden in de SiSa-verantwoording aangeleverd. De overige samenwerkingsverbanden tonen een gemêleerd beeld qua soorten verklaring.

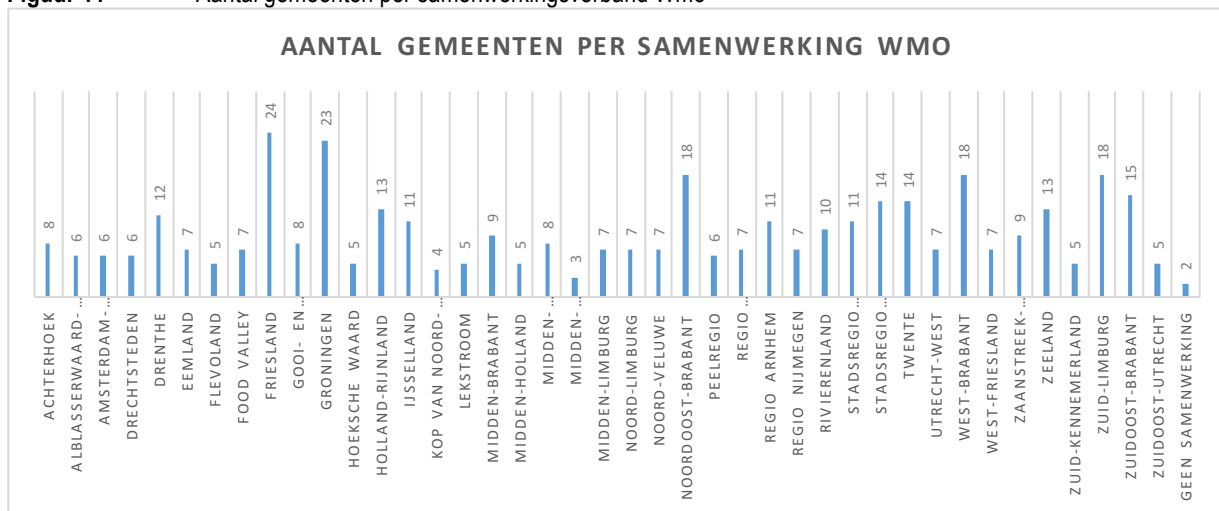
Figuur 9 Soort controleverklaringen getrouwheid samenwerkingsverband Wmo



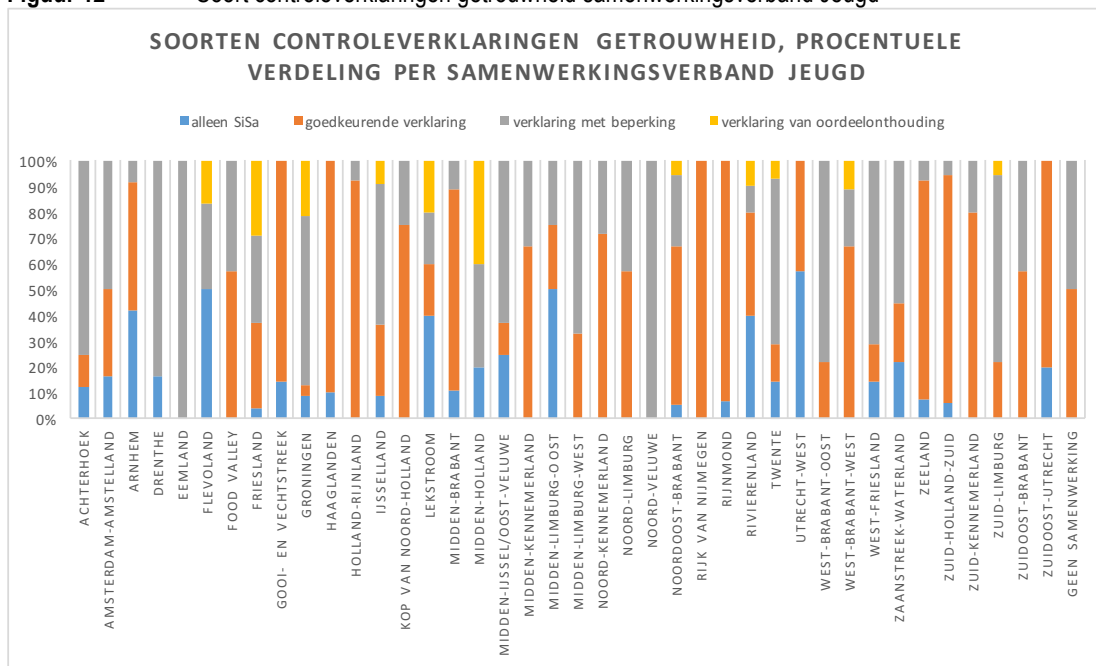
Figuur 10 Soort controleverklaringen rechtmatigheid samenwerkingsverband Wmo



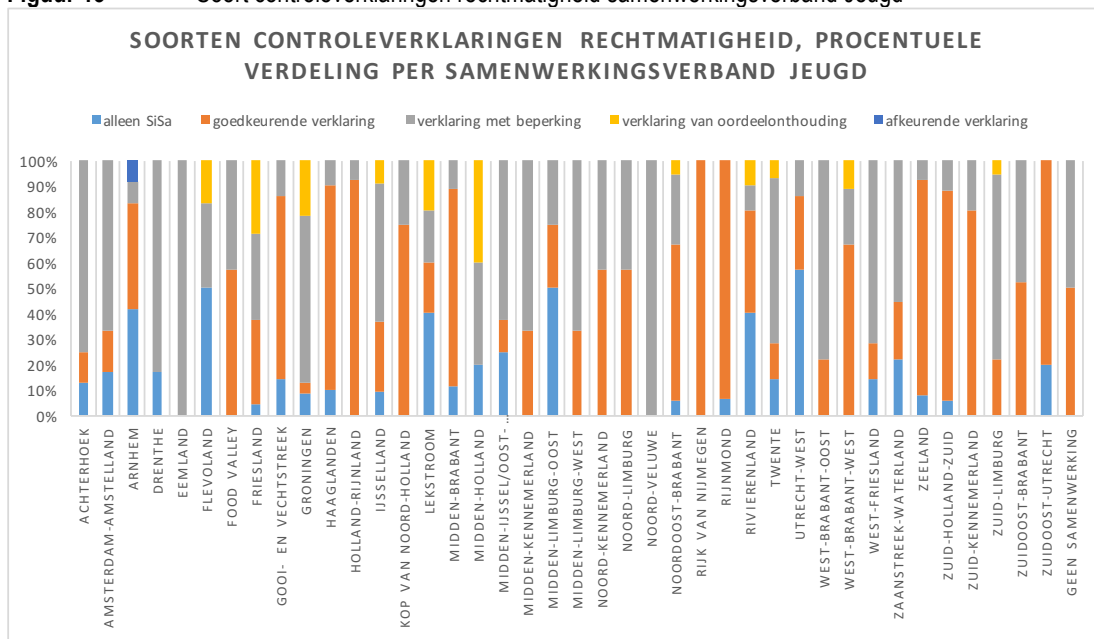
Voor nadere duiding is in figuur 11 op de volgende pagina aangegeven hoeveel gemeenten tot een bepaald samenwerkingsverband behoren.

Figuur 11 Aantal gemeenten per samenwerkingsverband Wmo


Figuur 12 en 13 geven een beeld van de samenwerkingsverbanden Jeugd en de soorten controleverklaringen die deelnemende gemeenten hebben ontvangen met betrekking tot hun jaarrekening. Een analyse van de samenwerkingsverbanden Jeugd en de soorten controleverklaringen laat eveneens zien dat binnen sommige regio's alle gemeenten dezelfde verklaringen hebben ontvangen. Alleen binnen het samenwerkingsverband Rijk van Nijmegen (zeven gemeenten) hebben alle gemeenten een goedkeurende controleverklaring ontvangen. Alle gemeenten in de samenwerkingsverbanden Eemland (zeven gemeenten) en Noord-Veluwe (zes gemeenten) hebben een verklaring met beperking ontvangen met betrekking tot hun jaarrekening. De overige samenwerkingsverbanden tonen een gemêleerd beeld qua soorten verklaring.

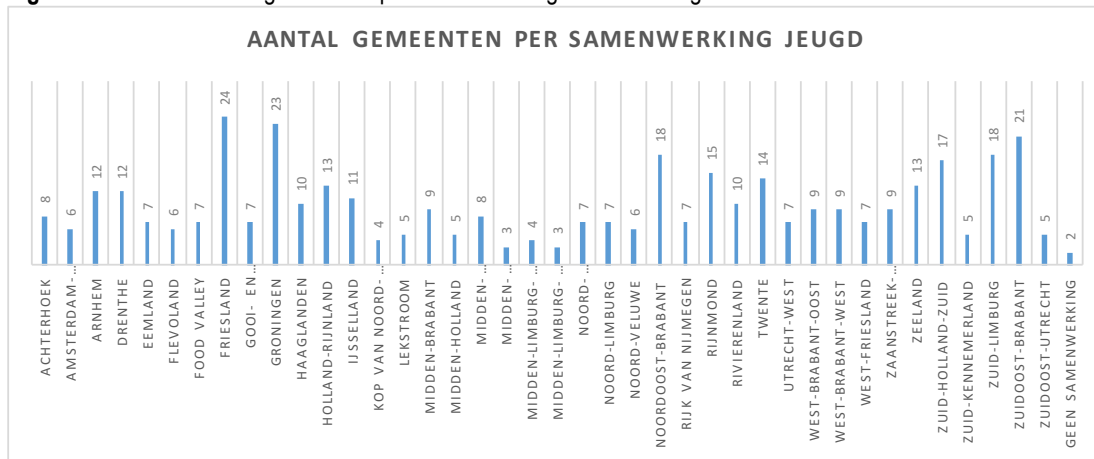
Figuur 12 Soort controleverklaringen getrouwheid samenwerkingsverband Jeugd


Figuur 13 Soort controleverklaringen rechtmatigheid samenwerkingsverband Jeugd



Voor nadere duiding is in figuur 14 aangegeven hoeveel gemeenten tot een bepaald samenwerkingsverband behoren. De samenwerkingsverbanden voor Jeugd verschillen voor een deel van de samenwerkingsverbanden Wmo¹⁸.

Figuur 14 Aantal gemeenten per samenwerkingsverband Jeugd



3.7 Achtergronden andere dan goedkeurende verklaringen

Het voornaamste domein met fouten en onzekerheden die bijdragen aan een andere dan een goedkeurende verklaring betreft het sociaal domein. Dit is bij alle van de 169 andere dan goedkeurende verklaringen het geval¹⁹.

¹⁸ Evenals de samenwerkingsverbanden Wmo is ook voor de samenwerkingsverbanden Jeugd de bron www.regioatlas.nl.

¹⁹ 169 betreft het aantal gemeenten met een niet-goedkeurende verklaring op de peildatum 22 augustus. Er is geen reden om aan te nemen dat het beeld sterk verandert bij het betrekken van de overige 44 gemeenten in deze kwantitatieve analyse. Door hun late aanlevering zijn die daarin niet meegenomen.

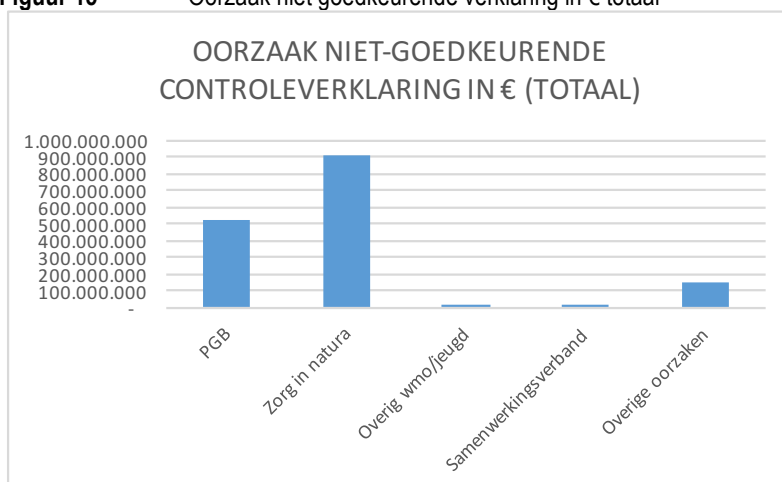
Tabel 8 Domeinen met fouten en onzekerheden die bijdragen aan niet-goedkeurende verklaring

| Genoemde domeinen met fouten en onzekerheden | Aantal gemeenten |
|--|------------------|
| Sociaal domein | 169 |
| Ruimtelijk domein | 10 |
| Dienstverlening en bedrijfsvoering | 13 |

Bij de analyse van de domeinen met fouten en onzekerheden die (mede) leiden tot een andere dan goedkeurende verklaring hebben we een categorisering aangebracht. Hierbij hanteren we de volgende categorieën:

- Pgb.
- Zorg in natura.
- Overig Wmo/Jeugd, dus anders dan pgb of zorg in natura.
- Samenwerkingsverband.
- Overige categorieën.

Uit nadere analyse zoals weergegeven in figuur 15 blijkt dat de fouten en onzekerheden met betrekking tot zorg in natura de grootste component binnen het totaal aan geconstateerde fouten en onzekerheden in het sociaal domein vormen (57%). Daarnaast vormen pgb's circa 33% van het totaal aan geconstateerde fouten en onzekerheden. Binnen de categorieën overige Wmo/Jeugd en samenwerkingsverbanden is de som van de geconstateerde fouten en onzekerheden vrij klein ten opzichte van het totaal, waardoor deze in figuur 15 niet zichtbaar is. De overige categorieën betreffen 10% van het totaal. Figuur 15 geeft tevens de financiële omvang aan van de fouten en onzekerheden. Dit betreft de totalen van de bedragen die de accountant in zijn verslag van bevindingen heeft gekoppeld aan de fouten en onzekerheden.

Figuur 15 Oorzaak niet goedkeurende verklaring in € totaal

Ook hebben we gekeken hoe vaak elke categorie een deel van de onderbouwing van het niet goedkeurende oordeel vormt. Uit tabel 9 blijkt dat fouten of onzekerheden met betrekking tot het pgb en zorg in natura bijna in alle gevallen (beiden 98%) door de accountant genoemd worden in de onderbouwing van het anders dan goedkeurende oordeel

over de jaarrekening. Overige 'oorzaken'²⁰ komen in 34% van de gevallen voor. Dit betreft bijvoorbeeld fouten of onzekerheden rondom aanbestedingen/inkoop buiten het sociaal domein of grondexploitaties. Het bedrag dat hieraan gerelateerd is betreft 10% van het totaal.

Tabel 9 Probleemcategorieën andere dan goedkeurende verklaring naar % gemeenten

| Probleemcategorie anders dan goedkeurende verklaring | Aandeel gemeenten waarbij dit een rol speelt |
|---|--|
| Pgb | 166 (98%) |
| Zorg in natura | 165 (98%) |
| Overig Wmo/jeugd | 12 (7%) |
| Samenwerkingsverband | 7 (4%) |
| Overige categorieën | 57 (34%) |
| Totaal gemeenten met niet-goedkeurende verklaring²¹ | 169 |

In de controleverklaringen worden de fouten of onzekerheden met betrekking tot zorg in natura niet altijd uitgesplitst naar de beleidsterreinen Wmo of Jeugd. Soms doet de accountant dit voor een deel van de kosten wel en voor een ander deel van de kosten niet. Tabel 10 geeft weer in hoeveel gevallen zorg in natura binnen de verschillende beleidsterreinen genoemd werd in de onderbouwing van het oordeel van de accountant. De getallen in de tabel tellen niet op tot een totaal, omdat het mogelijk is dat bij één gemeente meerdere beleidsvelden (Wmo, Jeugd en Wmo/Jeugd) binnen zorg in natura genoemd werden.

Tabel 10 Uitsplitsing zorg in natura

| | Aantal gemeenten waarbij dit aspect een rol speelt in de afgegeven verklaring | % van de 169 ²² gemeenten waarbij dit een rol speelt |
|-----------------------------|---|---|
| Zorg in natura Wmo en Jeugd | 84 | 50% |
| Zorg in natura Wmo | 68 | 40% |
| Zorg in natura Jeugd | 84 | 50% |

Per 1 januari 2015 is, tegelijkertijd met de uitvoering van de Wmo 2015, de Jeugdwet en de Wlz, ook de uitvoering van trekkingsrecht van het persoonsgebonden budget (pgb) van start gegaan. Het stelsel van Trekkingsrecht pgb werd ingevoerd om het onrechtmatig en oneigenlijk gebruik van pgb's te voorkomen en om de administratieve lastendruk bij de pgb-budgethouders te verlagen. In het nieuwe stelsel worden de pgb's niet langer direct aan pgb-houders uitbetaald, maar maken gemeenten en zorgkantoren het budget over aan de Sociale Verzekeringsbank (SVB). De opzet is dat de SVB na een aantal checks en controles de facturen van de zorg- en hulpverleners/instellingen betaalt. De SVB is daarmee een grootschalige backoffice geworden. Beoogde doelen hierbij zijn uniformiteit in de uitvoering en het vergroten van de efficiency.

²⁰ De term 'oorzaken' is feitelijk niet juist. Een door de accountant geconstateerde fout of onzekerheid is een symptoom van een dieperliggend probleem in de administratieve beheersing en / of de controle-informatie (verkregen van gemeenten zelf of van derden, zoals zorgaanbieders en SVB).

²¹ Zie voetnoot 19.

²² Zie voetnoot 19.

De implementatie van het trekkingsrecht verliep zoals bekend niet zonder problemen. Er ontstonden bij de SVB achterstanden in de uitbetaling aan hulp-/zorgverleners en instellingen. Terugvalscenario's werden in gang gezet. Zo werd er onder meer een Rapid Response Team (RRT) ingesteld dat moet zorgen voor een snelle uitbetaling van spoedeisende zaken. Ook werden ambtshalve betalingen gedaan zonder dat er (nog) een formeel budget was aangeleverd door de gemeente. Ook is er een coulancebeleid ingevoerd rondom de controle van zorgovereenkomsten en declaraties. Alles gericht op de zorgcontinuïteit en in nauwe afstemming met de Tweede Kamer. Door het coulancebeleid zijn verschillende controles niet uitgevoerd. Dit heeft consequenties voor de rechtmatigheid van gemeenten. In de beantwoording van vragen van de Tweede Kamer geeft de Algemene Rekenkamer op 9 juni 2016 aan dat een substantieel deel van de zorgovereenkomsten en declaraties die bij de SVB worden ingediend nog niet voldoen aan de wettelijke vereisten²³.

Wij hebben in kaart gebracht hoeveel gemeenten wel een goedkeurende verklaring zouden hebben ontvangen als de pgb-problematiek niet zou spelen. Zoals in paragraaf 2.2 is toegelicht, krijgt een gemeente een goedkeurende verklaring als het percentage fouten lager ligt dan 1% van het totaal aan lasten en het percentage onzekerheden lager ligt dan 3% van het totaal aan lasten.

Om de effecten van de pgb-problematiek uit te sluiten, hebben we het percentage fouten en onzekerheden ten opzichte van de totale lasten berekend, exclusief de fouten en onzekerheden pgb. Daarbij hebben we voor gemeenten die hiermee tussen de 1% en 3% uitkwamen, gekeken of het resterende bedrag fouten betrof die de grens van 1% zouden overschrijden. Die gemeenten krijgen namelijk nog steeds geen goedkeurende verklaring. Uit tabel 11 blijkt dat 117 gemeenten (69%) ook als de pgb-problematiek niet zou spelen, geen goedkeurende verklaring zouden hebben verkregen.

Tabel 11 Percentage fouten en onzekerheden in- en exclusief pgb

| Huidige situatie inclusief pgb-problematiek | Norm: totaal % fouten en onzekerheden | Situatie indien pgb-problematiek niet zou spelen |
|---|---------------------------------------|--|
| | goedkeurend | 52 |
| 2 | 1% - 3% | 4 |
| 75 | 3% - 6% | 58 |
| 49 | 6% - 9% | 35 |
| 26 | 9% - 12% | 14 |
| 12 | 12% - 15% | 3 |
| 5 | > 15% | 3 |
| Totaal niet goedkeurend: 169 | Totaal | Totaal niet goedkeurend: 117 |

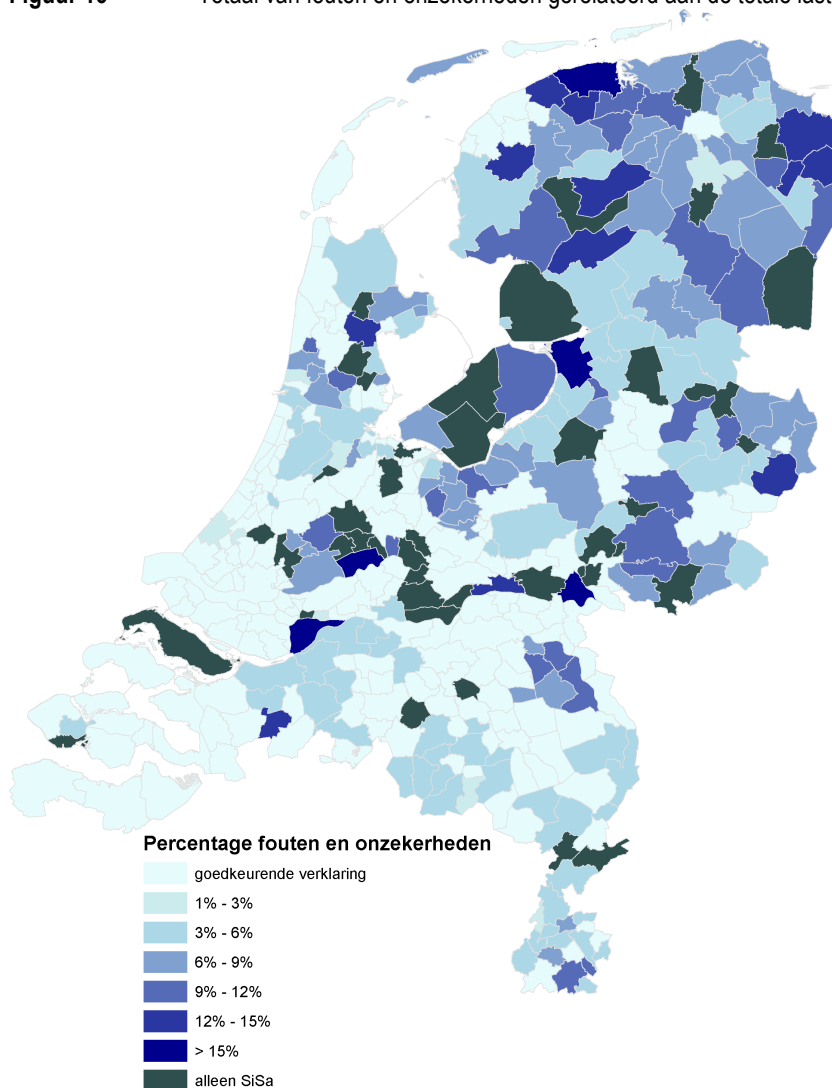
²³ Beantwoording vragen vaste commissie van VWS over de *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2015* bij het Ministerie van VWS door de Algemene Rekenkamer, vastgesteld op 9 juni 2016. De Rekenkamer verwijst daarbij ook naar een steekproef die de SVB in januari 2016 uitvoerde waaruit blijkt dat 44% van de zorgovereenkomsten en 81% van de declaraties en facturen nog niet voldoet aan de wettelijke vereisten. De Rekenkamer geeft aan dat aan het eind van 2016 opnieuw rechtmatigheidsproblemen kunnen ontstaan in de verantwoording van de pgb-betalingen.

3.8 Gehanteerde rapporteringstoleranties en het totaal van fouten en onzekerheden

Van de 349 gemeenten die op de peildatum een controleverklaring hebben aangeleverd, hanteren 348 gemeenten de maximaal toegestane goedkeuringstoleranties van 1,0% voor fouten en 3,0% voor onzekerheden ook als rapporteringstolerantie. De gemeente Haarlem hanteert een strakkere rapporteringstolerantie, namelijk 0,5% voor fouten en 3,0% voor onzekerheden.

Elke accountant geeft de omvang van de lasten aan die als fout en onzeker zijn aangemerkt. Op zich geeft het type controleverklaring al een beeld van de omvang van de bevindingen. In aanvulling daarop is het volgende beeld geschetst. Het **totaal** van de fouten en onzekerheden hebben we gerelateerd aan de totale lasten in de jaarrekening. De kaart in de volgende figuur laat de gezamenlijke omvang van de geconstateerde fouten en onzekerheden zien als percentage van de totale lasten. Gemiddeld ligt het percentage fouten en onzekerheden bij gemeenten zonder goedkeurende verklaring op 5,8%. Bij twaalf gemeenten ligt het percentage fouten en onzekerheden tussen de 12% en 15%. Bij vijf gemeenten ligt dit percentage hoger dan 15%.

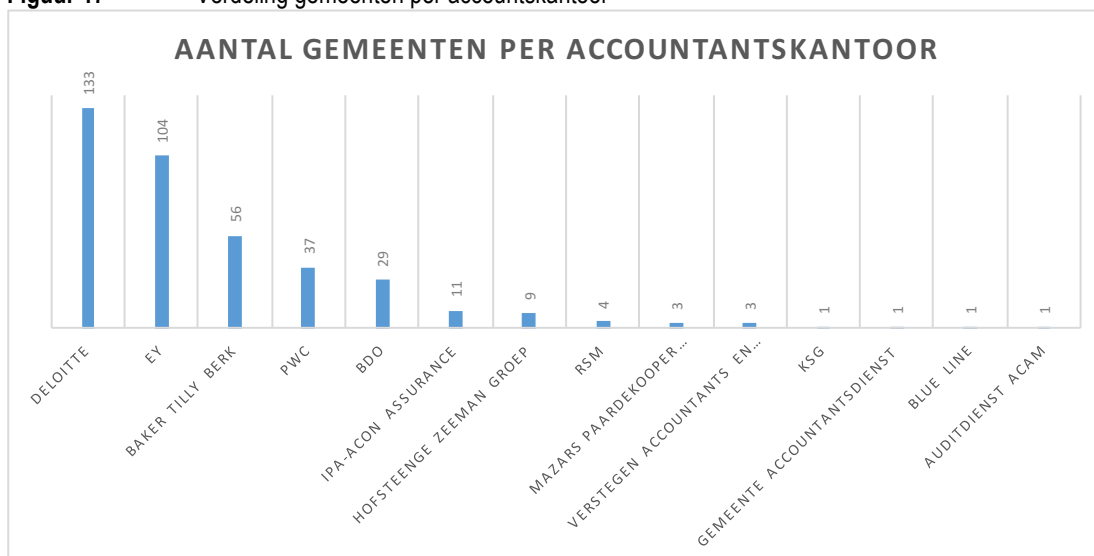
Figuur 16 Totaal van fouten en onzekerheden gerelateerd aan de totale lasten in de jaarrekening



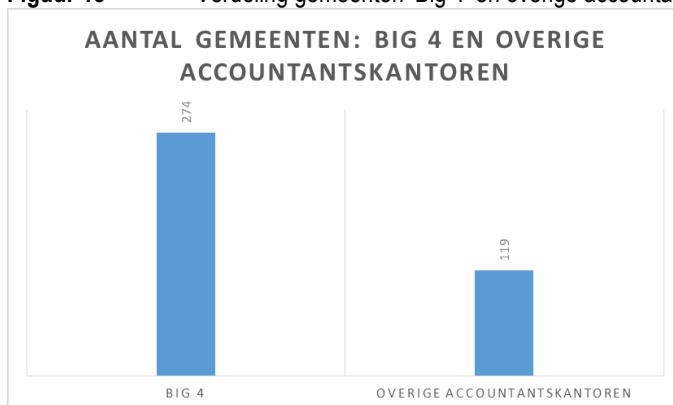
3.9 Soort afgegeven verklaring per accountantskantoor

De accountantskantoren worden vaak ingedeeld in de 'BIG 4', te weten Deloitte, EY, PWC en KPMG, en de overige, kleinere accountantskantoren. We hebben gekeken naar de vertegenwoordiging van kantoren die aanwezig zijn in de markt van de gemeentelijke jaarrekeningcontroles. KPMG is in het geheel niet actief op de gemeentemarkt. In 70% van de Nederlandse gemeenten wordt de jaarrekeningcontrole uitgevoerd door één van de overige drie 'BIG 4' kantoren. Daarnaast hebben diverse kantoren een wat groter marktaandeel, naast kantoren of accountantsdiensten die één tot drie gemeenten controleren. Onder deze laatste categorie vallen ook de gemeentelijke accountantsdiensten van Amsterdam en Den Haag, die voor de eigen gemeente de jaarrekeningcontrole uitvoeren.

Figuur 17 Verdeling gemeenten per accountantskantoor



Figuur 18 Verdeling gemeenten 'Big 4' en overige accountantskantoren

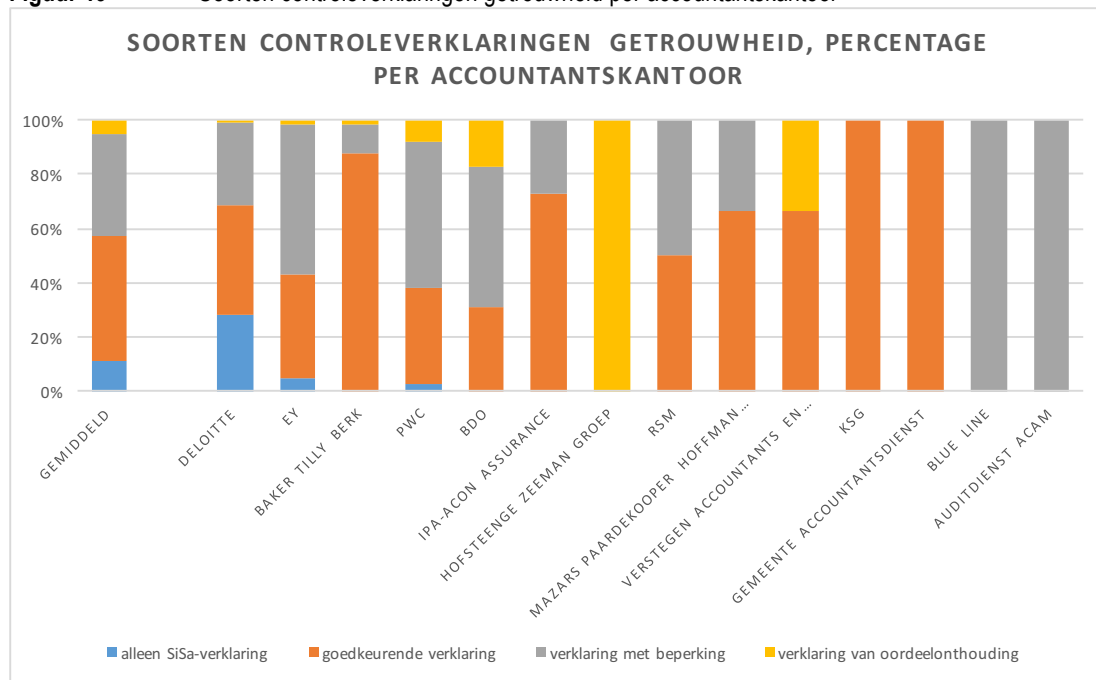


Gemiddeld ligt de verdeling tussen 'Big 4' en overige accountantskantoren dus op 70% versus 30%. Als we die verdeling verbijzonderen naar de gemeentegrootteklasse, dan zien we dat het marktaandeel van de 'Big 4' bij de gemeenten groter dan 50.000 inwoners tussen de 82 en 84% ligt. Tabel 12 geeft het totale overzicht.

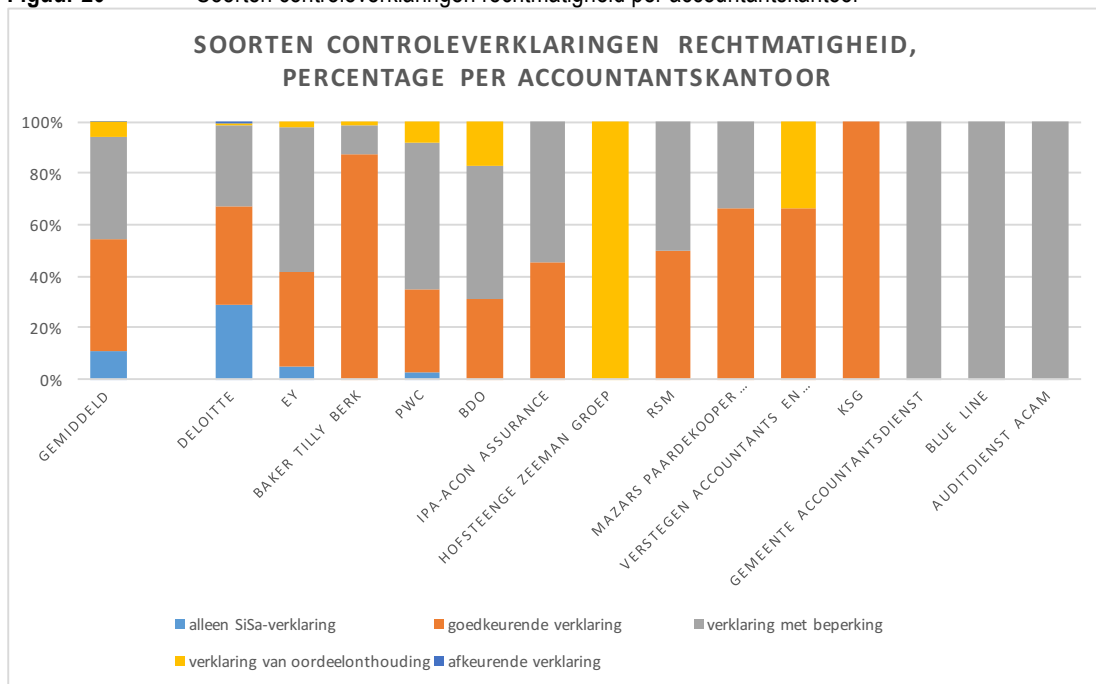
Tabel 12 Verhouding 'Big 4' versus overige accountantskantoren per gemeentegrootteklasse

| Grootteklasse | 'Big 4' accountant | Overige accountants | Totaal |
|------------------|-----------------------|------------------------|------------|
| < 20.000 | 84 (67%) | 41 (33%) | 125 |
| 20.000 - 50.000 | 128 (66%) | 65 (34%) | 193 |
| 50.000 - 100.000 | 36 (82%) | 8 (18%) | 44 |
| > 100.000 | 26 (84%) | 5 (12%) | 31 |
| Totaal | 274 (70%) | 119 (30%) | 393 |

Naast het aantal controles dat door de accountantskantoren uitgevoerd wordt, hebben we ook gekeken naar de verdeling controleverklaringen per accountantskantoor. Deze gegevens dienen wel in verband te worden gebracht met het aantal uitgevoerde controles zoals hierboven weergegeven en ook met de soort gemeenten. Bij een aantal van de opvallende gegevens in de volgende figuren is de verhouding gebaseerd op één of enkele gemeenten. Dit beeld is daardoor moeilijk te vergelijken met kantoren die veel meer jaarrekeningcontroles bij gemeenten hebben uitgevoerd. Daarom hebben we in de figuren 21 en 22 ook een overzicht gemaakt waarin de 'BIG 4' en de overige kantoren als twee categorieën gehanteerd zijn, om zo de omvang van de massa en daarmee de vergelijkbaarheid te vergroten.

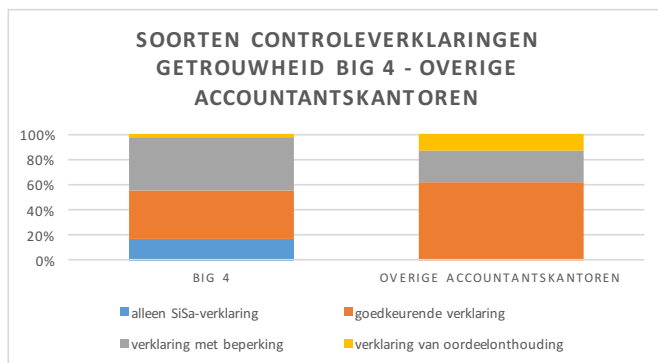
Figuur 19 Soorten controleverklaringen getrouwheid per accountantskantoor

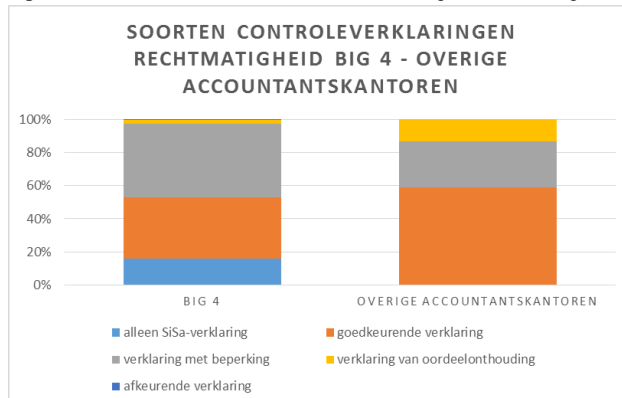
Figuur 20 Soorten controleverklaringen rechtmatigheid per accountantskantoor



Uit de figuren 21 en 22 blijkt dat het aandeel van goedkeurende verklaringen bij de ‘overige accountantskantoren’, zijnde niet de ‘BIG 4’, hoger ligt. Het aandeel van verklaringen met beperking is lager, terwijl het aantal verklaringen van oordeelonthouding groter is. Ook blijkt uit deze figuren dat de gemeenten die alleen de accountantsbrief met fouten en onzekerheden in de SiSa-verantwoording hebben aangeleverd, allen klant zijn van de ‘BIG 4’. Hoewel deze resultaten interessant zijn, kunnen hier niet direct conclusies aan worden verbonden. Zoals eerder al aangegeven zien we ook verschillen als we kijken naar andere factoren, zoals in de sociale structuur van gemeenten, het aantal inwoners, geografische ligging en de samenwerkingsverbanden Wmo en Jeugd.

Figuur 21 Soorten controleverklaringen getrouwheid ‘Big 4’ en overige accountantskantoren



Figuur 22 Soorten controleverklaringen rechtmatigheid 'Big 4' en overige accountantskantoren**3.10 Datum ondertekening controleverklaringen en behandeling in de raad**

Zoals in paragraaf 2.1 toegelicht, moeten de jaarstukken van het college, de controleverklaring en het verslag van bevindingen twee weken ter inzage liggen voordat de raad deze mag behandelen. Om de uiterlijke aanlevertermijn van 15 juli te halen, betekent dit dus dat de accountant de controleverklaring voor 1 juli moet ondertekenen.

Uit een analyse van de datum van ondertekening van de controleverklaringen blijkt dat 84 gemeenten (21%) voor 1 juli een ondertekende controleverklaring ontvangen hadden. Bij 178 gemeenten (45%) kwam deze tussen 1 juli en 15 juli binnen en bij 87 gemeenten (22%) tussen 16 juli en 15 augustus. Zoals eerder in het rapport vermeld, hebben 44 gemeenten (11%) op de peildatum nog geen controleverklaring beschikbaar. Zij hebben wel de accountantsbrief met fouten en onzekerheden in de SiSa-verantwoording aangeleverd. Figuur 23 vat dit inzicht samen.

Figuur 23 Datum ondertekening controleverklaringen

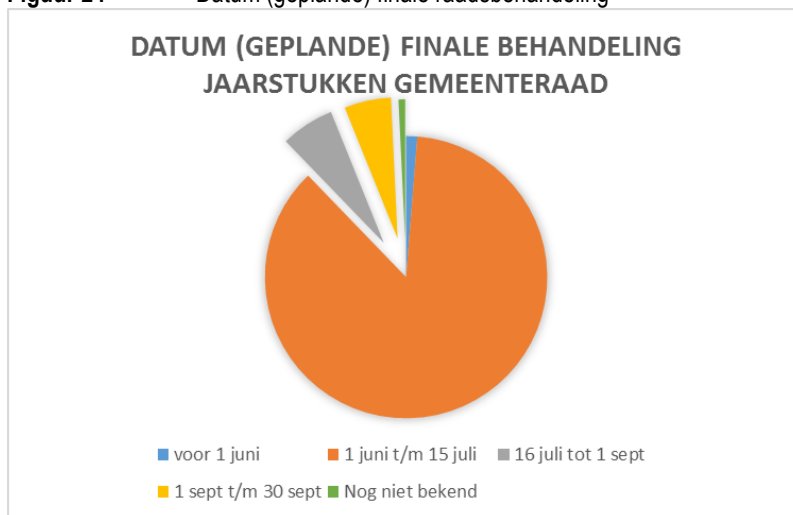
De raadsbehandeling van de jaarrekening heeft in vijf gemeenten al voor 1 juni plaatsgevonden. Veruit de meeste gemeenten geven aan hun jaarrekening voor 15 juli finaal te hebben behandeld (88%).

Gezien het later beschikbaar komen van de controleverklaring is daarna nog een formele

vaststelling nodig²⁴.

In figuur 24 geven de uitstekende taartpunten aan welk deel van de gemeenten de jaarrekening later dan 15 juli heeft vastgesteld of nog moest vaststellen. Uit tabel 13 blijkt dat de finale raadsbehandeling in 6% van de gemeenten tussen 16 juli en 1 september heeft plaatsgevonden en in 5% in de maand september. Voor 1% van de gemeenten was de definitieve vaststelling van de jaarrekening op peildatum 22 augustus nog niet ingepland.

Figuur 24 Datum (geplande) finale raadsbehandeling



Tabel 13 (Geplande) finale raadsbehandeling naar percentage gemeenten

| Datum (geplande) finale behandeling | Aandeel gemeenten |
|-------------------------------------|-------------------|
| voor 1 juni | 5 (1%) |
| 1 juni t/m 15 juli | 340 (87%) |
| 16 juli tot 1 sept | 24 (6%) |
| 1 sept t/m 30 sept | 21 (5%) |
| Nog niet bekend | 3 (1%) |
| Totaal | 393 |

We hebben een verschillenanalyse uitgevoerd tussen de datum ondertekening controleverklaring en de datum van vaststelling. Daaruit blijkt dat de door gemeenten aangegeven datum van vaststelling deels een voorlopige vaststelling moet betreffen, aangezien dit percentage hoger ligt dan het percentage gemeenten dat op 15 juli een ondertekende controleverklaring van de accountant beschikbaar had. De gemeenteraad kan de jaarrekening alleen finaal formeel vaststellen als er een ondertekende controleverklaring beschikbaar is. Na het zomerreces (en na de peildatum) heeft daarom vaak nog een formele vaststelling plaatsgevonden en zijn de gegevens formeel opnieuw aangeleverd voor 30 september.

²⁴ De VNG heeft in een notitie van 29 juni 2016 haar leden een handreiking geboden ten aanzien van de behandelprocedure bij het ontbreken van de controleverklaring en het verslag van bevindingen. De suggestie die gedaan is, is om in dat geval 1. voor het zomerreces de jaarrekening inhoudelijk te behandelen, 2. de jaarstukken na de behandeling in te sturen en indien de accountantsverklaring binnenkomt deze na te sturen, 3. een besluit over het vaststellen van de jaarstukken pas te nemen als de controleverklaring ondertekend is en het verslag van bevindingen definitief en 4. gedurende deze periode afstemming te houden met de provinciale toezichthouder (Bron: VNG notitie 'Procedure indienen jaarstukken 2015' d.d. 29 juni 2016.)

Hoofdstuk 4

Praktijkervaringen uit kwalitatieve verdieping

4.1 Verdieping op de uitkomsten uit het kwantitatieve onderzoek

Zoals aangegeven in de onderzoeksopzet (hoofdstuk 1) heeft na afronding van het kwantitatieve deel voor een select aantal gemeenten (37) aanvullende documentenstudie plaatsgevonden en is een telefonisch interview met een gemeentefunctionaris gedaan. Er is bewust gekozen voor een onderzoek op hoofdlijnen om in kort tijdsbestek uit de praktijk antwoorden te krijgen op de vragen:

- A. Wat is er goed gegaan bij gemeenten die op tijd een goedkeurende verklaring hebben gekregen? Wat kunnen we hiervan leren?
- B. Wat is de precieze oorzaak voor een andere dan een goedkeurende verklaring? Indien deze in het sociaal domein ligt, welke afspraken hebben gemeenten gemaakt met de gecontracteerde aanbieders over verantwoording?
- C. Hoe heeft de raad gereageerd op een andere dan goedkeurende verklaring en welke verbetervoorstellen zijn er concreet vastgesteld voor het jaarverslag 2016?

De uitkomsten geven nadere duidingen van de bevindingen in het kwantitatieve onderzoek en geven inzicht in de succesfactoren en/of verbeterpunten waar de onderzochte gemeenten aan werken. Voor duiding van die uitkomsten gaan we eerst in op de context van de gemeentelijke opgave.

4.2 Context: verschil in snelheid en aanpak voorbereiding decentralisaties werkt door in 2015 en 2016

Het vertrekpunt van de gemeenten was gelijk: de gemeenten kregen nieuwe taken en nieuwe cliënten. Ze hadden allemaal te maken met de gevolgen van de nieuwe wetgeving, de gegevensoverdracht en de SVB die het trekkingsrecht ging uitvoeren. In 2015 en 2016 hadden ze allemaal te maken met de ambtshalve maatregelen in het trekkingsrecht en de eerste verantwoording vanuit de SVB over het trekkingsrecht 2015.

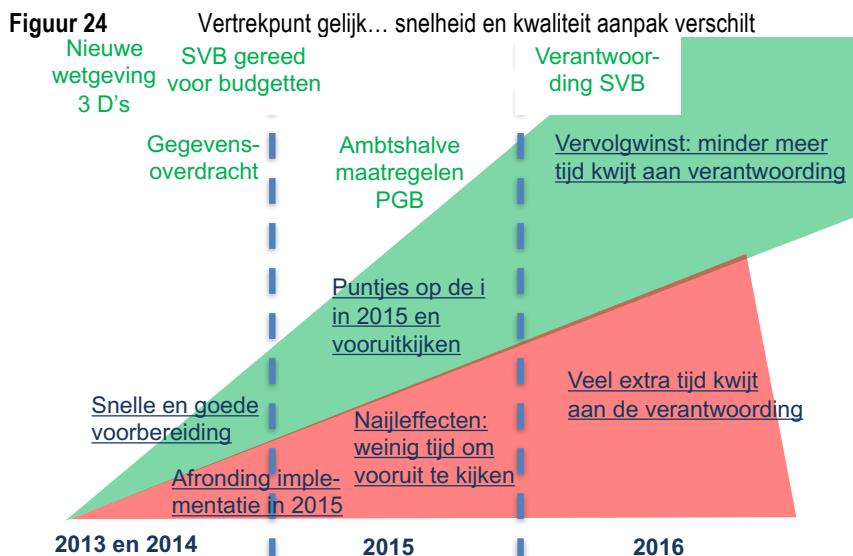
De voorbereiding van de decentralisaties vroeg veel van de gemeenten zoals: opstellen van beleidskaders, inkopen van zorg, inrichten van processen en werkwijzen, op orde brengen van externe en interne informatievoorziening (inclusief onderliggende IT-systemen), de gegevens van nieuwe cliënten beoordelen en invoeren in de administratie en het aanleveren van initiële pgb-gegevens. Vaak ging het ook gepaard met het opzetten en inregelen van nieuwe samenwerkingsvormen. Naast de gemeenten werkten ook onder meer aanbieders en SVB aan de voorbereiding en implementatie van nieuwe processen en informatievoorziening, zoals het (voorbereiden van het) inregelen van het berichtenverkeer via het gemeentelijk gegevensknooppunt GGK.

Gemeenten die in 2013 en 2014 voortvarend hebben gewerkt aan de voorbereiding van de decentralisaties, hadden in 2015 de gelegenheid om de puntjes op de i te zetten en verbeteringen door te voeren in informatievoorziening, processen, administratie, pgb's en monitoring en contractmanagement. Daarnaast hadden ze de gelegenheid om zich tijdig en goed voor te bereiden op de verantwoording.

Voor gemeenten die in 2015 nog relatief veel tijd moesten besteden aan de afronding van die implementatie gold als na-ijleffect dat ze relatief weinig tijd hadden om de puntjes op de i te zetten en zich voor te bereiden op de verantwoording. De ambtshalve maatregelen in het

trekkingsrecht versterkten die na-ijleffecten.

2015 is het eerste boekjaar waarbij gemeenten zich verantwoordden over de extra middelen die met de decentralisaties gemeoid zijn en de rechtmatige uitvoering van de nieuwe taken. Continuïteit van zorg stond in 2015 centraal. Niet alleen voor gemeenten, maar ook voor aanbieders, SVB en accountants was deze eerste verantwoording een leertraject. Voor alle betrokkenen kostte die verantwoording dan ook veel energie. Maar voor de groep gemeenten die in 2015 al te kampen had met de na-ijleffecten van de afronding van de implementatie gold dat die ook nog eens veel extra tijd kwijt waren aan de verantwoording. Figuur 24 beeldt die twee groepen uit. Daarbij geldt dat de 'groene groep' in figuur 24 niet per se de groep gemeenten is met een goedkeurende verklaring. Het is de groep met gemeenten die relatief goed in control is. Daarbij zitten ook gemeenten bij wie het nog niet gelukt is over 2015 een goedkeurende verklaring te krijgen. Ze weten precies waar hem dat in zit en wat ze te doen staat. In de 'rode groep' kunnen ook gemeenten zitten die nog niet (volledig) in control zijn, maar wel een goedkeurende verklaring hebben, bijvoorbeeld doordat ze samen met hun aanbieders vaststellingsovereenkomsten hebben afgesloten waarbij door middel van finale kwijting de onzekerheden in de jaarrekening zijn gereduceerd, zonder dat ze echt 100% op cliëntniveau zicht hadden op de exacte omvang van de levering van zorg.



Deze achtergrond is van belang als context voor de praktijkervaringen in dit hoofdstuk. In essentie hebben alle gemeenten dezelfde opgave te doen, maar dit gaat niet overal even snel. Dat kan aan een veelheid van factoren liggen. Wat de één een succesfactor noemt, is voor de ander een knelpunt omdat die nog niet zo ver is. Toch zijn er concrete leerpunten te destilleren. In de volgende paragrafen gaan we in op de praktijkervaringen.

4.3 Knelpunten

Of ze nu wel of geen goedkeurende verklaring hadden, in geen van de onderzochte gemeenten is in dit eerste jaar het proces rond de verantwoording soepel verlopen. Gemeenten geven aan dat de afhankelijkheid van derde partijen, zoals de SVB en aanbieders, hen parten speelde. De onderbouwing van de geleverde zorg in natura door

aanbieders leverde problemen op, gemeenten moesten veel inspanning verrichten richting aanbieders om hun controleverklaringen tijdig te ontvangen en aanbieders bleken ondanks deze inspanningen vaak niet in staat om de accountantsverklaringen tijdig aan te leveren. Hierbij speelde een rol dat het landelijke accountsprotocol als vervolg op de modeloplegger eind 2015 definitief was. Deze knelpunten komen overeen met hetgeen al eerder door de NBA is aangeven.²⁵ Geen van de gemeenten die we in dit kwalitatieve deel hebben gesproken gaf aan dat hun accountant in de steekproef van de AFM zat. Het is echter wel bekend dat dit bij gemeenten waar dit wel zo was tot extra vertraging heeft geleid in het opleveren van de controleverklaring.

Daarnaast kostte het alle onderzochte gemeenten veel meer tijd en capaciteit dan in voorgaande jaren om de zaken intern goed op orde te krijgen; het controleren van bestanden en het samenstellen van de dossiers voor de accountant was tijdrovend. Hoe minder de gemeente zelf in control was, hoe tijdrovender dit werd. Met de accountant moest veel overleg gevoerd worden, waarna dan weer aanvullende informatie moest worden verstrekt. Een aantal gemeenten geeft ook aan dat de accountant met wie zij werkten capaciteitsproblemen had, waardoor er vertraging ontstond rond het aanleveren van de controleverklaring. Deze capaciteitsproblemen kwamen niet alleen voor bij kleine accountantskantoren, maar ook bij de grotere spelers.

4.4 Oorzaken voor een andere dan goedkeurende verklaring

Vrijwel iedere gemeente die een andere dan goedkeurende verklaring heeft gekregen of op of vlak na 15 augustus alleen de accountantsbrief met fouten en onzekerheden in de SiSa-verantwoording heeft ingediend, noemt de problemen met de SVB als oorzaak. Overigens moeten we hierbij opmerken dat ook de gemeenten die een goedkeurende verklaring hebben gekregen, de situatie met de SVB als zorgwekkend aanmerken en als een risico voor de verantwoording over 2016. Op 13 juni 2016 heeft de SVB de verantwoording en controleverklaring trekkingsrecht pgb, Wmo en Jeugdwet over 2015 verstrekt aan de gemeenten. Voor de Wmo is de verantwoording uitgekomen op een rechtmatigheid van 85% en voor de Jeugdwet 60%²⁶. De percentages betreffen het aantal betalingen waarbij de benodigde documenten aan alle formele eisen voldoen. De SVB heeft wel een rol in het vaststellen van een rechtmatige betaling, maar geen rol in het daadwerkelijk vaststellen van de geleverde prestatie. De gemeente is hier samen met de budgethouder verantwoordelijk voor. Dit betekent dat gemeenten hiervoor onderzoek moeten doen ten behoeve van de jaarrekening en dit dusdanig moeten doen dat de accountant dit vervolgens kan gebruiken ter onderbouwing van zijn oordeel.

Daarnaast hebben gemeenten problemen ervaren met de aanlevering van controleverklaringen door de aanbieders. Deze werden niet tijdig ontvangen, waardoor prestaties niet verantwoord konden worden en te veel bedragen als onzeker werden aangemerkt door de accountant. Een oorzaak is ook gelegen in de bevoorschotting aan aanbieders in 2015. Hierdoor konden geleverde prestaties later onvoldoende verantwoord worden. Gemeenten gingen over tot bevoorschotting, omdat de i-Wmo, de i-Jeugd en

²⁵ NBA Alert 39 – Sociaal domein 2015 - https://www.nba.nl/Documents/Tools%20Vaktechniek/nba-alerts/NBA-Alert_39_Sociaal%20Domein_2015.pdf - Deze alert is een formalisering van eerdere info in NBA brieven.

²⁶ Bron: persbericht SVB 13 juni 2016, zie <http://pers.svb.nl/svb-verstrekt-verantwoording-trekkingsrecht-pgb-jeugdzorg-en-wmo-over-2015/>

VECOZO, die het berichtenverkeer tussen aanbieders en gemeenten moesten regelen, in 2015 nog niet goed werkten. Hierdoor ontstonden problemen in het proces van facturatie tussen aanbieders en gemeenten. Daarnaast speelden in gemeenten discussies met aanbieders over de te hanteren codering van bepaalde typen zorg en ondersteuning. Aanbieders moesten omschakelen en hun administratie, die gericht was op de verantwoording vanuit de AWBZ naar het zorgkantoor, aanpassen aan de nieuwe situatie. Dit proces verliep niet vlekkeloos. Ook leverde de keuze van gemeenten om alleen de grotere aanbieders om een controleverklaring te vragen en kleinere aanbieders een bestuursverklaring soms problemen op. Als er veel met kleinere aanbieders gewerkt wordt, is de invloed hiervan op de omvang van het totaal aan onzekerheden naar verhouding vrij groot.

Achterliggende oorzaken waren daarnaast dat er bij de inkoop onduidelijke of soms voor aanbieders niet haalbare afspraken waren gemaakt over de verantwoording en dat er onvoldoende monitoring was op deze afspraken, waardoor tijdige bijsturing niet meer mogelijk was.

Bij elk gekozen bekostigingsmodel (zie kader) blijkt een goedkeurende verklaring mogelijk. Bij diverse vormen van bekostiging ontstonden problemen rond de verantwoording. Het merendeel van de onderzochte gemeenten hanteerde in 2015 nog voornamelijk productiebekostiging in

combinatie met andere vormen van bekostiging, zoals lumpsum, subsidies en resultaatbekostiging. De verantwoording bij productiebekostiging bleek complex, omdat de prestatievering op cliëntniveau moet kunnen worden vastgesteld. Hierbij hangt veel af van de eigen interne beheersing en cliëntregistratie bij gemeenten, terwijl juist op deze onderdelen nu juist in 2015 veel problemen werden ervaren. Reden hiervoor is dat de registratiesystemen nog niet optimaal functioneerden en dat de systemen van gemeenten en aanbieders nog niet op elkaar afgestemd waren.

Verschillende woorden voor drie uitvoeringsvarianten

Het programma i-Sociaal Domein onderscheidt drie uitvoeringsvarianten: inspanningsgericht, outputgericht en taakgericht met elk hun eigen bekostiging en verantwoording. Bij inspanningsgericht zijn er afspraken over de levering van een specifiek product of dienst in een afgesproken tijdseenheid, de zogenaamde 'PxQ'. Betaling gebeurt op basis van een hoeveelheid inzet (Q) en de prijs (P) daarvan. Dit wordt ook wel productiebekostiging genoemd.

Bij outputgericht zijn er afspraken over de te behalen output (het te behalen resultaat). De manier waarop dit gerealiseerd wordt, is niet vastgelegd. Betaling gebeurt op basis van een specifiek plan, bijvoorbeeld een schoon huis. Dit wordt ook wel resultaatbekostiging genoemd.

Bij de taakgerichte variant zijn er afspraken over de uitvoering van een taak voor een (deel)populatie zonder verantwoording op individueel niveau. Betaling gebeurt op basis van een opdracht of de beschikbaarheid van de voorziening. Dit wordt ook wel populatiebekostiging, lumpsumbekostiging of budgetfinanciering genoemd en kan plaatsvinden via een subsidie of een privaatrechtelijke overeenkomst.

Budgetfinanciering is eenvoudiger te verantwoorden. Gezien de transformatiedoelen in het sociaal domein stappen echter steeds meer gemeenten af van dit type bekostiging. Dit stelt meer eisen aan hun procesinrichting om de getrouwheid en rechtmatigheid van bestedingen aan te tonen. Ook ondervonden enkele gemeenten problemen rond lumpsum financiering. Deze variant werd ook toegepast in gevallen waarin het contract te complexe afspraken bevat, waardoor de accountant niet meer kon constateren dat de in rekening gebrachte zorg ook daadwerkelijk was verleend.

4.5 Succesfactoren

Gemeenten met een goedkeurende verklaring noemen diverse succesfactoren. Een belangrijke succesfactor is monitoring en contractmanagement gedurende 2015. Gemeenten monitorden aanvankelijk voornamelijk op de besteding van het beschikbare budget en in mindere mate op facturatie. In de loop van 2015 veranderde dat echter en kwam het accent ook op het facturatieproces te liggen. Zo konden de risico's tijdig worden erkend en werd tijdig het overleg met de aanbieders aangegaan om gezamenlijk maatregelen op te stellen om deze risico's te minimaliseren en het facturatieproces te verbeteren. Korte lijnen met de aanbieder zijn hierbij van belang evenals het maken van duidelijke afspraken over informatievoorziening en -behoefte. Ook moet het overleg niet alleen vanuit beleid, maar ook vanuit een financiële insteek plaatsvinden. Op deze manier kunnen gemeenten hun regierol adequaat vervullen.

Vroegtijdig in kaart brengen van risico's

Een grote gemeente is succesvol geweest in de organisatie van de verantwoording door zorgaanbieders. Dit is gerealiseerd door vroeg te beginnen met het in kaart brengen van de risico's. Daarmee heeft de gemeente bepaald welke beheersmaatregelen nodig waren en waar op gemonitord moest worden. Er is een quickscan gemaakt die heeft geleid tot acties waarover eind 2015 is gerapporteerd.

Door de monitoring en het contractmanagement ontstond een goede basis voor bijsturing. Hierbij geven gemeenten wel aan dat het in 2015 lastig was om tijdig bij te sturen. In eerste instantie was de aandacht gericht op het oplossen van de praktische problemen rond de implementatie van de decentralisaties (de zorgcontinuïteit stond voorop). Er werd gewerkt met bevoorschotting, omdat de facturatie van de zijde van de aanbieders pas laat op gang kwam. Hierdoor werden risico's pas in een later stadium duidelijk.

Daarnaast is een belangrijke succesfactor de tijdigheid en kwaliteit van het invoeren van de gegevens van de nieuwe cliënten in de eigen administratie en het zorgen dat deze administratie compleet is (zie kader).

Zo snel mogelijk de basis op orde in de administratie

Een gemeente licht toe dat ze alle cliëntgegevens toen ze overkwamen gecontroleerd hebben met de gegevens die de zorgaanbieders hadden. Bij alle cliënten waar gegevens ontbraken, hebben ze aanvullend zelf de CIZ-indicatie opgevraagd. Ze hadden bij elke cliënt dus een onderbouwing via ofwel de VEKTIS-lijst, dan wel een beschikking van het sociaal team of een (bestaande) CIZ-indicatie. Dat is de basis geweest voor de cliëntadministratie. Hierdoor hebben ze haast niet met voorschotten gewerkt. Op basis daarvan konden ze vervolgens prognoses opvragen bij de zorgaanbieders. Omdat zij de cliëntadministratie dusdanig op orde hadden, was de accountantsverklaring eigenlijk een formaliteit. Wat daarin overigens ook meespeelde was dat zij een relatief klein aandeel pgb's hebben. Gemeenten die deze basis niet snel op orde kregen, houden daar langdurig last van.

Andere succesfactoren zijn transparantie naar de raad, vroegtijdig overleg met de accountant en een goede organisatie van de inkoop. Het laatste punt is door een aantal gemeenten al meegenomen bij het inkoopproces voor 2017.

Vroeg betrekken stakeholders voorkomt verrassingen

Meerdere gemeenten geven aan dat zij in een vroeg stadium het college en de raad betrokken hebben bij het jaarrekeningproces. Hierdoor wisten college en raad wat ze konden verwachten en welke potentiële problemen er speelden. Ook is de accountant door de gemeente vroeg bij het proces betrokken, waardoor de gemeente meer tijd had om in te spelen op diens eisen.

Daarnaast geldt ook een nuancering: het komt namelijk voor dat gemeenten die een goedkeurende verklaring hebben niet alleen bij de inkoop, maar ook bij de uitvoering van de taken in het sociaal domein samenwerken in een gemeenschappelijke regeling. De accountant toetst dan bij de gemeenschappelijke regeling de getrouwheid en rechtmatigheid

van beschikkingen, inkoop en geleverde en verantwoorde zorg. De situatie komt dan voor dat de gemeente zelf een goedkeurende verklaring heeft, omdat deze de bijdrage aan de gemeenschappelijke regeling goed kan verantwoorden, maar dat de gemeenschappelijke regeling zelf geen goedkeurende verklaring heeft. In welke mate dit in het hele land voorkomt, is geen onderwerp geweest van het kwantitatieve onderzoek.

Daarnaast zijn er gemeenten en aanbieders die vaststellingsovereenkomsten hebben gesloten over de zorglevering in 2015. Door die 'finale kwijting' reduceerde de onzekerheid in de jaarrekening 2015 en kwam de goedkeurende verklaring dichterbij. Dit wil echter nog niet zeggen dat de administratieve beheersing volledig op orde is.

4.6 Verbetervoorstellen en leerpunten van gemeenten

Gemeenten die een goedkeurende verklaring hebben ontvangen, lijken meer gericht te zijn op het doorvoeren van (verdere) verbeteringen en de verbeteringen waaraan zij werken zijn vaak al concreter van aard dan in de overige onderzochte gemeenten. Zij hebben hun ervaringen rond de verantwoording vaak al meegenomen bij het inkoopproces voor 2017. Met name in het inkoopproces en de afspraken over de verantwoording en (interne) controle liggen de lessen voor de toekomst (zie ook de succesfactoren in paragraaf 4.5 en het kader i-Sociaal Domein op de volgende pagina). Het moet duidelijk zijn welke informatie de zorgaanbieder wanneer moet aanleveren bij de gemeente.

Daarnaast zetten alle gemeenten in op monitoring en contractmanagement. Gemeenten die over 2015 al wel monitorden, werken aan een doorontwikkeling en verbetering van een al bestaande monitor (zie kader). Andere gemeenten werken hard aan de ontwikkeling van een monitor.

Financiële monitor biedt actueel inzicht in werkelijke kosten

Een gemeente licht toe dat zij in 2015 reeds een monitoringstool hebben ingericht, waarmee de uitputting van de budgetten inzichtelijk kan worden gemaakt. Deze tool beschikt ook over forecasting-mogelijkheden. Dat wil zeggen dat een voorspelling wordt gedaan van de (in dat jaar) nog te verwachten zorgkosten. Dit maakt dat in een relatief vroeg stadium inzicht was in werkelijk gemaakte kosten. Randvoorwaarde hiervoor is het in de basis op orde hebben van de administratie.

Ook een betere stroomlijning van het proces rond de verantwoording is een onderwerp dat in veel gemeenten op de verbeteragenda staat. Het gaat hierbij zowel om de organisatie van het interne proces als om het maken van concrete afspraken met de aanbieders over informatiebehoefte en -voorziening en tijdige aanlevering van controleverklaringen of andere controle-informatie. Dit gebeurt ook in regionaal verband (zie kader).

Regionaal verbeteren door controllers

Een kleine gemeente heeft gezien de vele samenwerkingsverbanden een verbetergroep gevormd met controllers van meerdere gemeenten. Er zijn clusters gemaakt van gemeenten. Ieder cluster wordt vertegenwoordigd door één controller. Dit maakt de afstemming met bijvoorbeeld de centrumgemeente een stuk efficiënter. Zo schuiven controllers vroegtijdig aan bij overleggen met zorgleveranciers. Het succes is dat er aan de voorkant wordt meege gedacht en problemen achteraf voorkomen worden.

Gemeenten die een andere dan goedkeurende verklaring hebben ontvangen, voeren een evaluatiegesprek met de accountant om te komen tot het in kaart brengen van de lessen voor de toekomst en om te komen tot verbetervoorstellen. In de voorbereiding op het verantwoordingsproces over 2016 bouwen veel gemeenten een vroegtijdig overleg met de accountant in (zie kader).

Partnerschap met de accountant versterken

Een tweetal gemeenten gaf aan ontevreden te zijn over de werkwijze van de accountant. De accountant gaf amper tot geen advies aan de voorkant, maar richtte zich volledig op de achterkant van het verantwoordingstraject. De accountants reflecteren in de ogen van onze gesprekspartners hun eigen onzekerheid op de gemeente. Deze gemeenten hebben daarom een nieuwe accountant genomen en zijn daarmee een partnerschap aangegaan. Dit houdt met name in dat ze de accountant al vroeg bij het verantwoordingsproces betrekken en daarnaast goede afspraken hebben gemaakt over de wijze waarop de accountant adviseert.

Verder participeert een gemeente met een goedkeurende verklaring actief in de landelijke werkgroep informatievoorziening Sociaal Domein (zie kader). Dit is een programma van de VNG, de Vereniging Gehandicaptenzorg Nederland (VGN), Actiz, Branchebelang Thuiszorg (BTN), de Federatie Opvang, GGZ Nederland en Jeugdzorg Nederland. Gezamenlijk wil men de administratieve lasten verminderen, waarborgen dat publiek geld rechtmatig besteed wordt, adequate zorg aan burgers leveren, de persoonlijke levenssfeer van mensen beschermen en betrouwbare beleidsinformatie genereren.²⁷ Het gaat onder meer om het afstemmen van verwachtingen met aanbieders en het ontwikkelen van modellen om de rechtmatigheid te waarborgen.

i-Sociaal Domein verbetert in meervoudig perspectief

Het programma i-Sociaal Domein richt zich op de thema's inkoop en contract, toegang en zorgtoewijzing, declareren en factureren met standaardberichtenverkeer, financiële controle, sturen en monitoren en privacy.

i-Sociaal Domein verbindt de werelden van gemeenten, aanbieders en accountants met elkaar. Concrete voorbeelden in dat kader zijn het accountantsprotocol financiële productieverantwoording Wmo en Jeugdwet 2016, een handreiking Stappenplan gemeentelijke controleaanpak en standaardartikelen voor contractafspraken. Het programma organiseert regiobijeenkomsten om kennis en ervaring te delen. Hiervoor bestaat veel belangstelling vanuit gemeenten.

In gemeenten die een andere dan goedkeurende verklaring hebben ontvangen, zijn de verbetervoorstellen soms nog niet nader geconcretiseerd en in gang gezet, omdat alle prioriteit en capaciteit was gericht op het verantwoordingsproces. Vaak is al wel het overleg gestart om onder meer met aanbieders verbetervoorstellen te formuleren en verbeteracties in gang te zetten.

Soms zijn er in gemeenten met een andere dan een goedkeurende verklaring al wel ingrijpende wijzigingen

Gemeenten die voortvarend werkten aan implementatie, plukken nu de vruchten daarvan

De decentralisaties stelden alle gemeenten voor vergelijkbare opgaven, zoals aangegeven in paragraaf 4.2. Soms werd de complexiteit daarvan nog groter door het parallel daaraan werken aan ambtelijke fusies, herindelingen of gemeenschappelijke regelingen al dan niet in combinatie met nieuwe IT-pakketten.

Gemeenten die voortvarend werkten aan de implementatie in 2013 en 2014 hadden in 2015 relatief meer tijd om de puntjes op de i te zetten en de problemen rondom bijvoorbeeld het trekkingsrecht aan te pakken en een meerjarige verbeteraanpak op te stellen.

Zo werkt een grote gemeente met een meerjarig verbeterplan voor Wmo en Jeugd. Voor deze meerjarige verbeteraanpak geldt een gefaseerde aanpak. De periode 2015 - begin 2016 stond in het teken van 'de basis op orde'. In 2016 zijn verbeteringen in de processen doorgevoerd. In 2017 en verder wordt gewerkt aan verdere optimalisatie van de processen.

²⁷ Meer informatie over het programma is te vinden op www.i-sociaaldomein.nl

doorgevoerd. Zo heeft een gemeente het proces naar jeugdhulp naar een andere afdeling overgebracht en is er extra capaciteit ingezet op deze afdeling. In een andere gemeente speelde dat er jeugdhulp werd verleend, terwijl daar geen beschikking aan ten grondslag lag. Op basis van de eigen gemeentelijke verordening moest aan het verlenen van jeugdhulp een beschikking ten grondslag liggen, waardoor de accountant constateerde dat de jeugdhulp niet rechtmatig was verleend. Dit is voor de gemeente aanleiding geweest om de verordening aan te passen (zie kader).

Rechtmatig beschikkingsvrij werken

Een gemeente geeft aan voor de ambulante jeugdhulp zonder beschikkingen te willen gaan werken. In de huidige verordening wordt uitgegaan van beschikkingen voor ambulante jeugdhulp. Zonder beschikking jeugdhulp verlenen is dan niet rechtmatig. Door de verordening aan te passen wordt het mogelijk om zonder beschikking te kunnen werken. Dit geeft professionals meer ruimte en verkleint de kans op onrechtmatigheid.

Hierbij moet wel worden opgemerkt dat de jeugdhulp die dit jaar voor de vaststelling van de verordening zonder beschikking is verleend, volgend jaar bij de verantwoording als onrechtmatig zal worden aangemerkt.

Het valt niet uit te sluiten dat deze verbeteringen te laat ingezet zijn om over 2016 een goedkeurende verklaring te verkrijgen. Hiervoor is het nodig de administratie en interne beheersing volledig op orde te krijgen, ook aan de kant van de zorgaanbieders. Dit maakt het mogelijk de juiste verantwoordingsinformatie tijdig op te leveren. Daarnaast is het nodig om de controle-informatie tijdig beschikbaar te hebben ten behoeve van de accountantscontrole. Dat vraagt veel inzet van gemeenten, maar ook van zorgaanbieders. Ook moeten de accountants voldoende capaciteit hebben om tijdig de verklaring af te kunnen geven. De Auditdienst van de SVB heeft al aangegeven dat zij in 2016, net als in 2015, geen zekerheid kan geven bij het pgb-betalingsproces. Hierdoor kunnen aan het eind van 2016 opnieuw rechtmatigheidsproblemen ontstaan in de verantwoording van de pgb-betalingen bij de SVB, gemeenten en zorgkantoren²⁸.

Desalniettemin verwacht een aantal van de onderzochte gemeenten komend jaar de controle tijdig af te ronden en de verantwoordingsinformatie wel tijdig (voor 15 juli 2017) aan te kunnen leveren. Ook verwachten zij een goedkeurende verklaring. Andere daarentegen zijn somberder in hun verwachtingen. Nu 2016 al ver gevorderd is, zijn de bijsturingmogelijkheden over dit jaar nog zeer beperkt.

4.7 Behandeling van de jaarstukken in de raad

Uit het kwantitatief onderzoek bleek dat veruit de meeste gemeenten hun jaarrekening voor 15 juli naar eigen zeggen hebben vastgesteld (88%). Dit percentage ligt hoger dan het aantal gemeenten dat op 15 juli een controleverklaring van de accountant beschikbaar had (66%). Uit de verdiepende interviews blijkt dat gemeenten dat hebben gedaan of om de deadline van 15 juli voor het aanleveren van de verantwoordingsinformatie te halen of om de deadline van 15 augustus te halen. Gemeenten hebben rekening gehouden met het zomerreces van de raad. In de gemeenten waarin de raad de jaarstukken zonder controleverklaring heeft behandeld, heeft de raad veelal wel een voorbehoud gemaakt bij de beoordeling van de jaarstukken. De controleverklaring wordt dan in een later stadium nog besproken met de raad. Formeel gezien was dus nog geen sprake van vaststelling door de raad.

²⁸ Beantwoording vragen vaste commissie van VWS over de *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2015* bij het Ministerie van VWS door de Algemene Rekenkamer zoals vastgesteld op 9 juni 2016.

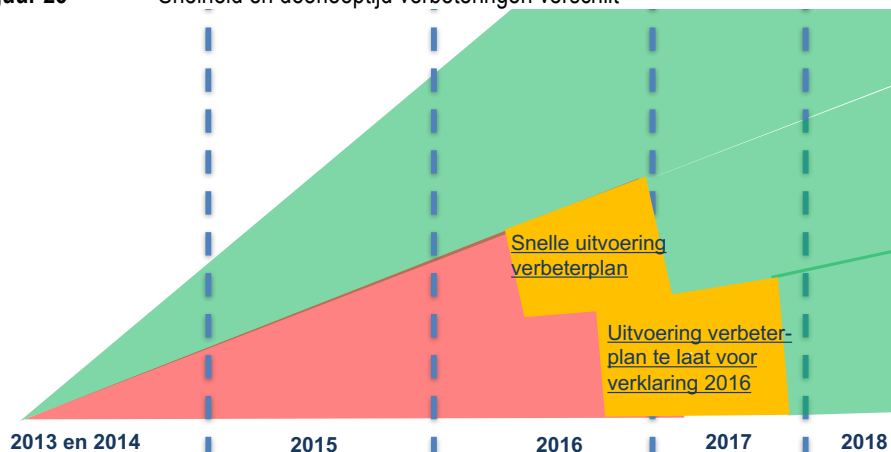
De bespreking van de jaarstukken zonder bijgevoegde controleverklaring leverde nauwelijks discussie op met de raad, omdat de raad door de gemeenten tussentijds actief was geïnformeerd dat het proces rond de verantwoording en de controleverklaring in het eerste jaar na de decentralisatie meer tijd kostte. Discussie vond meer in algemene zin plaats, bijvoorbeeld over de pgb-problematiek met de SVB, de problemen met het verkrijgen van controleverklaringen van aanbieders en de taken binnen het sociaal domein. Hetzelfde geldt voor de raadsbehandeling van de jaarstukken in gemeenten met een andere dan goedkeurende verklaring. In de meeste gemeenten was de raad al tijdig geïnformeerd dat de controleverklaring wellicht niet goedkeurend zou zijn. In geen van de onderzochte gemeenten die een andere dan goedkeurende verklaring hebben gekregen, zijn concrete verbetervoorstellen vastgesteld door de raad. Dit wordt meer als iets van het college gezien (bedrijfsvoering). Wel zien we, zoals in de vorige paragraaf is beschreven, dat het college zelf verbeteracties in gang heeft gezet en dat op ambtelijk niveau gewerkt wordt aan verbeteringen.

4.8 Leren voor alle betrokkenen

Dit rapport is ingestoken vanuit het perspectief van gemeenten, naar aanleiding van de controleverklaring bij de *gemeentelijke* jaarstukken. Het boekjaar 2015 is het eerste verantwoordingsjaar na de invoering van de decentralisaties. Duidelijk is dat het op orde krijgen van de administratieve processen, de interne controle en de sturing en verantwoording nog de nodige inspanning vraagt. Inspanning niet alleen bij de gemeenten, maar ook bij de zorgaanbieders, de SVB en de accountants.

Hoe het verantwoordingsproces over het boekjaar 2016 zal verlopen valt op dit moment niet met zekerheid aan te geven. Op basis van de gesprekken die wij gevoerd hebben, is de verwachting dat de situatie zal verbeteren ten opzichte van 2015, maar nog niet terug zal zijn op het oude niveau van voor de decentralisaties. Figuur 25 laat zien dat sommige gemeenten snel gestart zijn met de uitvoering van een verbeterplan waar dit bij anderen te laat is om over 2016 volledig in control te komen (en naar verwachting dus een goedkeurende verklaring te verkrijgen). Voor alle groepen gemeenten geldt dat nog onduidelijk is of de zorgaanbieders, accountants, SVB en gemeenten er in 2017 in gezamenlijkheid wel in slagen om uiterlijk 15 juli 2017 alle verantwoordingsinformatie aan te leveren.

Figuur 25 Snelheid en doorlooptijd verbeteringen verschilt



Sommige gemeenten kiezen er bewust voor een groeipad uit te zetten naar een goedkeurende verklaring over het boekjaar 2017 en nemen een niet-goedkeurende verklaring over 2016 voor lief. Daarbij geldt dat sommige gemeenten die nu geen goedkeurende verklaring hebben, toch een goede administratieve beheersing en interne controle hebben en sommige gemeenten die wel een goedkeurende verklaring hebben dat juist nog niet hebben. Puur op basis van de verklaring beweren dat de basis volledig op orde is, is dus te kort door de bocht. Ook bij een goedkeurende verklaring zijn er over het algemeen nog verbeteringen nodig.

Kortom: het betreft niet alleen voor gemeenten een leertraject, maar voor *alle* betrokkenen, zoals zorgaanbieders, de SVB, de accountants en de betrokken ministeries. Met diverse lopende multidisciplinaire initiatieven, zoals de samenwerking in het Ketenbureau PGB trekkingsrecht en het programma i-Sociaal Domein voor gemeenten en zorgaanbieders, wordt daar in gezamenlijkheid invulling aan gegeven.

Stap voor stap naar betere administratieve beheersing, betere verantwoording en een soepeler accountantscontrole, waarbij de kwaliteit van zorg en de doelen van de decentralisaties voorop moeten blijven staan.



BMC | onderzoek

TELEFOON

070 - 310 3800

E-MAIL

info@bmconderzoek.nl

WEBSITE

www.bmconderzoek.nl

