

Vergaderjaar 2017–2018

34 775 B

Vaststelling van de begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2018

34 477

Sociaal domein

Nr. 7

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 november 2017

In de Kamerbrief van 14 november 2016¹ werd aandacht geschonken aan de verantwoording over het verslagjaar 2015. Circa 50% van de gemeenten was op tijd met het indienen van de jaarstukken en eenzelfde percentage beschikte over een goedkeurende controleverklaring van de accountant.

In de voor u liggende brief wordt u geïnformeerd over de uitkomsten van de verantwoording en accountantscontrole bij gemeenten over het verslagjaar 2016. Vervolgens wordt de blik gericht op de ontwikkelingen in het verslagjaar 2017. Aansluitend op de uitkomsten en de analyses worden verbetermaatregelen geformuleerd. Ten slotte wordt aandacht geschonken aan de vraag of gemeenten een accountant kunnen vinden voor het controleren van de jaarrekening. Ik stuur u deze brief mede namens de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

In het eerste jaar na de decentralisaties is in het sociaal domein voorrang gegeven aan de continuïteit van de zorgverlening, boven verantwoording en controle. In de eerder genoemde Kamerbrief uit 2016 (Kamerstuk 34 477, nr. 9) is gememoreerd dat het waarschijnlijk nog enkele jaren zou duren, voordat de verantwoording weer in een rustig vaarwater zou komen.

In deze brief uit 2016 (Kamerstuk 34 477, nr. 9) werden (verbeter-)acties aangekondigd, waaronder:

- afspraken met de VNG en de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA), over een betere informatievoorziening aan gemeenten;
- het vragen aan een specifieke groep van gemeenten om een verbeterplan op te stellen;

¹ Kamerstuk 34 477, nr. 9.

- het aanbieden van ondersteuning aan gemeenten en aanbieders, door primair het programma i-sociaal domein van de VNG en de branches van zorgaanbieders en het programma Gemeenten van de Toekomst;
- ten slotte zou tussentijds in beeld gebracht worden hoe de verantwoording over het verslagjaar 2016 zich voltrok, waarbij een breed samengestelde stuurgroep de vinger aan de pols zou houden.

Uitkomsten verantwoording over het verslagjaar 2016

Tijdigheid

Voor wat betreft het aspect van de tijdigheid heeft 92% van de gemeenten uiterlijk op 15 juli 2017, de jaarstukken plausibel aangeleverd bij het CBS. Dit is een grote verbetering in vergelijking met het voorgaande verslagjaar. Hierbij wordt aangetekend dat een aanzienlijk deel van de gemeenten een grote tijdsdruk heeft ervaren, waarbij de termijnen net op tijd gehaald werden. Hier is nog ruimte voor verbetering in de planning, door alle schakels in de keten.

Getrouwheid en rechtmatigheid

In de onderstaande tabel zijn de uitkomsten weergegeven voor het verslagjaar 2016. Als referentie zijn de percentages voor het verslagjaar 2015 ook opgenomen in deze tabel. De gegevens voor het verslagjaar 2016 zijn ontleend aan het onderzoek van EY, dat als bijlage bij deze brief is gevoegd².

Strekking controleverklaring	Getrouwheid 2015	Getrouwheid 2016	Rechtmatigheid 2015	Rechtmatigheid 2016
Goedkeurend	50%	86%	47%	81%
Beperking	43%	13%	45%	17%
Oordeelonthouding	7%	1%	7%	1%
Afkeurend	0%	1%	0,3%	1%

Uit de bovenstaande tabel blijkt dat er sprake is van een forse sprong voorwaarts. Kreeg over het verslagjaar 2015 nog de helft van de gemeente een goedkeurende controleverklaring, voor het verslagjaar 2016 is dit percentage gestegen naar circa 80%. Dit is met name te danken aan de grote inspanningen die gemeenten en hun ketenpartners zich getroost hebben, om de administratieve processen op orde te brengen en onderling af te stemmen. De gezamenlijke inspanningen van gemeenten, zorgaanbieders, accountants en het Rijk hebben vruchten afgeworpen.

Veel genoemde maatregelen in de gemeentelijke verbeterplannen waren:

- het stroomlijnen van het verantwoordingsproces binnen de eigen organisatie;
- het inplannen van vroegtijdig overleg met de accountant;
- het versterken van de (verbijzonderde) interne controlefunctie;
- het tijdig vooraf informeren van de zorgaanbieders;
- het verder verbeteren van het gebruik van het berichtenverkeer tussen gemeenten en aanbieders.

Het uitvoeren van deze onderdelen van de verbeterplannen heeft een belangrijke bijdrage geleverd aan de geschetste positieve ontwikkeling. Zoals ik reeds eerder opmerkte, zijn er ook gemeenten (71) per brief verzocht om een verbeterplan op te stellen. Deze gemeenten hadden bijvoorbeeld voor het verslagjaar 2015 een oordeelonthouding of waren in ruime mate te laat met de aanlevering van de jaarstukken. Van deze

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

groep van gemeenten had 24% een goedkeurend oordeel voor het aspect rechtmatigheid over het verslagjaar 2015. Voor deze gemeenten is het percentage goedkeurende oordelen gestegen naar 69%. Hieruit blijkt dat deze groep een relatief grote verbetering heeft gemaakt.

Ontwikkelingen voor het verslagjaar 2017 en verder

Zorg in natura

Er is in de afgelopen periode geïnvesteerd in het verbeteren van de informatie-uitwisseling tussen gemeenten en aanbieders, waardoor de verantwoording over de geleverde prestaties door aanbieders in het sociaal domein is verbeterd. Verdere verbeteringen zijn echter mogelijk, zoals het kritisch bezien of een afzonderlijke verklaring van de accountant nog noodzakelijk is voor het aannemelijk maken van de levering van prestaties door de zorgaanbieder. Dit vereist wel dat de administratieve processen bij de zorgaanbieder én de gemeente op orde zijn en onderling afgestemd worden.

Uit het eerder genoemde rapport van EY³ blijkt dat indien er geen fouten en onzekerheden zouden zijn die voortvloeien uit de zorg in natura, het aandeel goedkeurende verklaringen voor het aspect rechtmatigheid zou toenemen met 8 procentpunten. Het aandeel goedkeurende verklaringen zou in dat geval uitkomen op 89%.

PGB

Tijdens de introductiefase van het trekkingsrecht in 2015 is (door het Ministerie van VWS, het Ministerie van SZW, de VNG en Zorgverzekeraars Nederland) besloten om de uitbetaling van declaraties – en daarmee de continuïteit van zorg – voor te laten gaan op het actief uitvoeren van een aantal controles op zorgovereenkomsten en declaraties: het zogeheten «coulancebeleid». Belangrijke controles op de aanwezigheid van voldoende budget, het overschrijden van het maximumtarief en de aanwezigheid van een goedgekeurde zorgovereenkomst werden wel uitgevoerd. Zoals eerder gemeld in de Kamerbrieven van 2 november 2016⁴ en 22 februari 2017⁵ worden de controles op de zorgovereenkomsten en declaraties uitgevoerd vanaf respectievelijk 1 augustus 2016 en 1 november 2016. Daarmee vinden alle controles vanaf het najaar van 2016 weer plaats.

De onrechtmatigheidspercentages blijven de komende jaren waarschijnlijk echter relatief hoog, vanwege de doorwerking van de zogenaamde «onvermijdbare fouten» uit de periode van het coulancebeleid. Door gemeenten, accountants, SVB en het Rijk wordt momenteel bezien hoe er gebruik gemaakt kan worden van de bevindingen van de SVB voor het verslagjaar 2017 en welke aanvullende werkzaamheden gemeenten moeten verrichten.

Uit het rapport van EY over de verantwoording voor het verslagjaar 2016⁶ blijkt dat het aandeel van goedkeurende oordelen voor de rechtmatigheid met 6 procentpunten zou toenemen, indien er geen fouten en onzekerheden waren opgetreden die samenhangen met de PGB. Met andere woorden: het aandeel goedkeurende oordelen zou voor het aspect rechtmatigheid dan toenemen van 81% naar 87%.

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

⁴ Kamerstuk 25 657, nr. 273.

⁵ Kamerstuk 25 657, nr. 284.

⁶ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

Regionale verschillen

Uit het onderzoek van EY blijkt dat er regionale verschillen bestaan. Door de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken was naar aanleiding van de uitkomsten voor het verslagjaar 2015 de vraag gesteld naar de achterliggende oorzaken voor de regionale verschillen.⁷ Mijn voorganger heeft toegezegd om hier nader onderzoek naar te doen voor het verslagjaar 2016.

De gemeenten in Noord-Brabant, Limburg, Zeeland en Zuid-Holland beschikken in meer dan 90 procent van de gevallen over een goedkeurende controleverklaringen. De gemeenten in Drenthe, Flevoland, Gelderland, Noord-Holland, Overijssel en Utrecht volgen met 70 tot 90 procent. In Groningen en Friesland ontvangt minder dan 40 procent van gemeenten een goedkeurend oordeel betreffende de rechtmatigheid. De oorzaken verschillen per regio, zoals blijkt uit het onderzoeksrapport van EY⁸.

Verbetermaatregelen voor 2017 en verder

Inmiddels beschikt circa 80% van de gemeente over een goedkeurende verklaring. In de periode vóór de decentralisaties in het sociaal domein lag dit percentage gemiddeld genomen op 95%.

Gegeven de positieve trend is het gerechtvaardigd om vanuit het Rijk geen volkomen nieuwe verbetermaatregelen te introduceren, maar wel om het bestaande instrumentarium zoveel mogelijk toe te spitsen op de gemeenten die nog geen goedkeurende verklaring hebben.

Deze maatregelen zijn:

- het continueren van de activiteiten van de stuurgroep verantwoording;
- het (wederom) monitoren van de gemeenten, met ditmaal een nadruk op de gemeenten die nog geen goedkeurende verklaring hebben;
- ronde tafelgesprekken en ondersteuning;
- verbeterplannen;
- het terugkeren naar de situatie waarbij gemeenten die geen goedkeurende verklaring hebben, opgenomen worden op een openbare lijst.

De verschillende maatregelen zullen kort toegelicht worden.

Stuurgroep verantwoording

Het afgelopen jaar heeft een stuurgroep de vinger aan de pols gehouden bij de verantwoording over het verslagjaar 2016. In deze stuurgroep zijn onder meer vertegenwoordigd de gemeenten, het Rijk en accountants met kennis van decentrale overheden alsmede de zorgsector. Ook voor de verantwoording over het jaar 2017 zal de stuurgroep de verantwoording volgen en bezien of een tussentijdse bijsturing noodzakelijk is.

Monitoring

Deze bijsturing zal deels geschieden aan de hand van de resultaten van een monitor, die in kaart brengt welke voortgang gemeenten boeken in de verantwoording. Het betreft hier zowel de tijdigheid van de verantwoording als de verwachte strekking van de controleverklaring. De monitor voor het verslagjaar 2016 had een goede voorspellende waarde.

⁷ Lijst van vragen over het Jaarverslag Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2016 (Kamerstuk 34 725 VII, nr. 1).

⁸ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

De monitor voor het verslagjaar 2017 zal primair gericht zijn op de gemeenten (en hun ketenpartners), die over 2016 nog geen goedkeurende controleverklaring hadden.

Rondetafelgesprekken en ondersteuning

Eerder in deze brief is gesproken over de regionale patronen en verschillen in de financiële verantwoording. Ik zal met betrokkenheid van de Minister van VWS, de VNG en de NBA rondetafelgesprekken in die regio's organiseren, waar nog relatief veel gemeenten zijn met een niet-goedkeurende controleverklaring. Hierbij zullen de relevante schakels in de keten uitgenodigd worden. Deze rondetafelgesprekken zijn met name bedoeld om vast te stellen aan welke vorm van ondersteuning eventueel nog behoefte bestaat en welke partij deze het beste kan geven.

Verzoek om verbeterplannen

Eerder in deze brief is opgemerkt dat de verbeterplannen succesvol zijn geweest. Aan de gemeenten die voor het verslagjaar 2016 nog geen goedkeurende verklaring hebben gekregen, zal ik vragen een (nieuw) verbeterplan met maatregelen op te stellen. Net als vorig jaar gaat het om een verbeterplan met lokale werking, dus gericht op het informeren van de Raad. Bijzondere aandacht zal gevraagd worden voor:

- de afstemming in de gehele keten en de mogelijkheden om de onzekerheden en fouten bij het samenwerkingsverband c.q. de zorgaanbieder te reduceren;
- (aanvullende) controles door gemeenten voor het verkrijgen van zekerheid omtrent de PGB-bestedingen;
- het actief informeren van de gemeenteraad door het College van B&W over het verbeterplan en vooral over de voortgang van de uitvoering van de verbetermaatregelen;
- het besteden van aandacht aan het verbeterplan in het jaarverslag over 2017. Mocht er ook voor het verslagjaar 2017 nog geen goedkeurende verklaring zijn verkregen, dan kunnen in het jaarverslag de vervolgcacties worden weergegeven.

Openbaarmaking

Tot en met het verslagjaar 2014 werden de namen van de gemeenten gepubliceerd, die niet uiterlijk 15 juli de verantwoordingsinformatie plausibel aangeleverd hadden bij het CBS. Vanwege de toegenomen complexiteit van de verantwoording in het sociaal domein is in de verslagjaren 2015 en 2016 hiervan afgezien. Gegeven de positieve trend die de verantwoording doormaakt, zal met ingang het verslagjaar 2017 in het kader van de normalisering van de verantwoording, de draad van 2014 weer opgepakt worden.

Stip op de horizon

Er is een Programma Sociaal Domein van start gegaan, waarin gemeenten en de rijksoverheid samenwerken met tal van ketenpartners. Binnen het genoemde programma is er ook een traject dat zich richt op de (financiële) verantwoording.

Voor de langere termijn ligt de focus op vernieuwende vormen van gemeentelijke verantwoording in het sociaal domein. Deze moeten aansluiten bij het transformeren vanuit het principe van «eenvoud en de bedoeling». Dit zal worden gedaan aan de hand van pilots bij verschillende gemeenten.

De specifieke doelstellingen van dit traject zijn het:

- inventariseren van de maatregelen die noodzakelijk zijn voor het weer op orde krijgen van de «basis» voor een kwalitatief adequate financiële bedrijfsvoering en verantwoording;
- beperken van de (administratieve en controle-) lasten die verbonden zijn aan het verzamelen van verantwoordingsinformatie in de keten;
- zicht krijgen op de manier waarop, voor de langere termijn, de wijze van verantwoorden aansluit bij en dienstbaar is aan het realiseren van de transformatie in het sociaal domein.

Van belang hierbij is dat gemeenten de huidige inspanningen om te komen tot een goedkeurende controleverklaring veelal als «fors» ervaren. Fors in de zin van substantiële kosten die verbonden zijn aan de investeringen die gepaard gaan met de verbetering van de interne beheersing en controle, alsmede de afstemming met samenwerkingsverbanden en zorgaanbieders. Daarnaast moet de externe accountant door de decentralisatie in het sociaal domein ook meer werkzaamheden verrichten, hetgeen tot hogere controlekosten leidt. Bezien zal worden of de efficiëntie van de accountantscontrole vergroot kan worden, hetgeen ook eisen stelt aan de interne beheersing en controle van de gemeente. De baten van de verantwoording zouden ook groter kunnen zijn, in termen van het gebruik van deze informatie door de gemeenteraad.

Accountants

Schaarste

In de brief van 6 februari 2017⁹ aan de Kamer is ingegaan op de wisselingen van accountantskantoren door gemeenten en de vrees van sommige gemeenten dat er geen accountant zal inschrijven op een aanbesteding. Bij 105 gemeenten (26%) was de accountant bij de controle van het jaarverslag 2016 een andere dan bij de controle van het jaarverslag 2015. In de genoemde Kamerbrief werd opgemerkt dat de accountantsmarkt in beginsel een vrije markt is met vraag en aanbod. De omstandigheid dat het een vrije markt betreft, heeft tevens tot gevolg dat marktpartijen (gemeenten en accountants) zelf verantwoordelijk zijn voor het contracteren van accountancydiensten tegen marktconforme condities.

Voorts is ingegaan op de onderliggende marktontwikkeling. Er waren drie grote kantoren actief in de gemeentemarkt, namelijk Deloitte, EY en PWC. Het marktaandeel van deze drie grote kantoren is gedaald, een ontwikkeling die al langer gaande was. Middelgrote kantoren hebben hun aandeel vergroot en er was ook ruimte voor nieuwe toetreders. Deels gaat het bij de nieuwe toetreders om afsplitsingen van grote kantoren.¹⁰

Er zijn momenteel geen signalen over gemeenten die niet succesvol waren, bij de zoektocht naar een «nieuwe» accountant. Een gezamenlijke ambtelijke werkgroep van het Ministerie van Financiën, de VNG, de NBA en het Ministerie van BZK blijft de ontwikkelingen op deze markt volgen.

Eigen accountantsdienst

In de eerder genoemde brief van 6 februari 2017 (Kamerstukken 34 550 B en 34 477, nr. 12) is aangegeven dat zal worden bezien of een andere wijze van het organiseren van het toezicht op de gemeentelijke accountantsdienst mogelijk is, om daarmee een eventuele drempel voor het oprichten van een gemeentelijke accountantsdienst weg te nemen.

⁹ Kamerstukken 34 550 B en 34 477, nr. 12.

¹⁰ Financieel Dagblad, 13 oktober 2017, Gemeentecountants weg bij Deloitte om voor zichzelf te beginnen.

Gemeenten kunnen kiezen voor een eigen gemeentelijke accountantsdienst, zoals momenteel het geval is bij de gemeenten Amsterdam en Den Haag. De Gemeentewet biedt deze mogelijkheid in artikel 213, lid 7. Ook andere gemeenten zouden er dus in beginsel voor kunnen kiezen om niet een accountant in te huren, maar zelf een accountantsdienst op te richten. Ook een samenwerkingsverband van enkele gemeenten (al dan niet in samenwerking met accountantskantoren uit de private sector) is denkbaar. Momenteel wordt een dergelijke optie op haalbaarheid onderzocht door gemeenten in Twente.

Hierbij is het voorts van belang dat het toezicht op de gemeentelijke accountantsdienst momenteel berust bij de rekenkamer en niet bij de AFM (artikel 184a Gemeentewet), zoals geldt voor de accountantskantoren in de private sector. In het rapport van de werkgroep Depla werd opgemerkt dat dit mogelijk een belemmering zou kunnen vormen voor de oprichting van nieuwe gemeentelijke accountantsdiensten¹¹.

Uit onder meer gesprekken met de voorzitters van de rekenkamers van Amsterdam en Den Haag is gebleken, dat aan het toezicht op de gemeentelijke accountantsdiensten in deze steden op een goede manier invulling is gegeven. De Nederlandse Vereniging van Rekenkamers en Rekenkamercommissies (NVRK) zal zich ook beraden op de mogelijkheden om bij de oprichting van een eventuele nieuwe gemeentelijke accountantsdienst behulpzaam te zijn bij de overdracht van kennis aan de met het toezicht belaste rekenkamer. Bovendien zou het anders positioneren van het toezicht op de gemeentelijke accountantsdienst niet in lijn zijn met mijn voornemen om de rol van de rekenkamer te markeren, bij de versterking van de horizontale verantwoording op lokaal niveau. Daarom heb ik besloten om het toezicht op de gemeentelijke accountantsdiensten niet aan te passen. Indien gemeenten daadwerkelijk in ruimere mate kiezen voor de oprichting van een eigen accountantsdienst, zal ik in overleg met de AFM en de NBA bezien welke ontwikkeling de kwaliteit van het door de rekenkamers uitgeoefende toezicht doormaakt en wat dit betekent voor het gelijke speelveld voor accountants.

Conclusie

In de financiële verantwoording hebben gemeenten een belangrijke sprong voorwaarts gemaakt in het verslagjaar 2016. Dit geldt zowel voor de tijdigheid van de aanlevering van de informatie als voor de strekking van de controleverklaring. Voor het verslagjaar 2015 beschikte de helft van de gemeenten over een goedkeurende controleverklaring en voor het verslagjaar 2016 is het percentage gestegen naar 80%. Dit is met name te danken aan de forse inspanningen die gemeenten en hun ketenpartners zich getroost hebben. Het bestaande instrumentarium en de verbetermaatregelen vanuit het Rijk worden voor de komende periode met name toegespitst op de gemeenten die nog geen goedkeurende verklaring hebben.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K.H. Ollongren

¹¹ Vernieuwing Accountantscontrole Gemeenten, Werkgroep Depla, 2016.