

SDO-Notitie

Jeugdzorg en WMO Controle van het recht op zorg

Good practice

3 juli 2020

Koninklijke Nederlandse
Beroepsorganisatie
van Accountants



Inhoud

1	Inleiding	3
2	Doel van de notitie	3
3	Normenkader.....	3
4	Probleemstelling.....	4
5	Voorgestelde oplossingsrichtingen	4
5.1	De gemeente verkrijgt zelfstandig de informatie van de verwijzende instanties.....	4
5.2	De gemeente verkrijgt zekerheid over de aanwezigheid van verwijzingen via de zorgaanbieder	4
5.3	Gemeenten zien af van de controle op aanwezigheid van de verwijzing	5
6	Gevolgen voor het accountantsoordeel	5
6.1	Uitvoering van de controle.....	5
6.2	Gevolgen voor het oordeel	6

1 Inleiding

Per 1 januari 2015 zijn gemeenten in Nederland verantwoordelijk geworden voor de taken in het sociaal domein. Met name de activiteiten met betrekking tot de Jeugdzorg en de Wmo hebben geleid tot een problematiek van diverse aard. Als gevolg hiervan hadden zowel gemeenten als zorgaanbieders processen niet tijdig op orde waardoor dit ook gevolgen had voor de verantwoording en interne controle. Vertraging in de controle en afwijkende oordeelsvorming bij de jaarrekeningcontrole was bij een groot aantal gemeenten aan de orde.

Inmiddels is de uitvoering en bedrijfsvoering van Jeugd en Wmo bij gemeenten een ‘normaal’ onderdeel van het takenpakket geworden en zijn ook de gemeentelijke accountants meer gewend geraakt aan de activiteiten in het sociaal domein.

In de huidige praktijk zijn gemeenten nog in belangrijke mate afhankelijk van de productieverantwoordingen (met bijbehorende controleverklaringen) van zorgaanbieders voor zorg in natura (op basis van het landelijke controleprotocol) voor het aspect prestatielevering. Deze afhankelijkheid kan zich ook uitstrekken tot het aspect toewijzing (recht op zorg), indien de gemeente zelf over onvoldoende informatie beschikt om dit aspect zelfstandig vast te stellen en te (laten) controleren. Over het aspect “toewijzing” en de betekenis van de aanwezigheid van een (geldige) “verwijzing” handelt deze notitie.

2 Doel van de notitie

Deze notitie beoogt een eenduidige handelswijze en oordeelsvorming te bereiken door externe accountants van gemeenten bij de controle op de aspecten “toewijzing” en “verwijzing” als onderdeel van het recht op zorg.

3 Normenkader

Voor de uitvoering van de (rechtmatigheids)controles in het Sociaal Domein is de volgende wet- en regelgeving relevant:

- Jeugdwet 2015
- Wijziging van de Regeling Jeugdwet ter vaststelling van enige regels die de aanbieders van jeugdhulp bij het verstrekken van persoonsgegevens aan gemeenten in acht dienen te nemen (kenmerk 1002145-153925-J).
- Wet Maatschappelijke Ondersteuning 2015.
- Gemeentelijke verordeningen relevant voor Jeugd en Wmo.
- Gemeentelijke uitvoeringsbesluiten relevant voor Jeugd en Wmo.
- Overeenkomsten tussen opdrachtgevers en opdrachtnemers.
- Landelijk ‘Algemeen Accountantsprotocol financiële productieverantwoording Wmo Jeugdwet 2018’ van het programma i-Sociaal Domein.
- Algemene Subsidieverordening gemeente (ASV).
- Diverse overige uitvoeringsregelingen ten aanzien van subsidies.
- Gemeentelijke inkoopregels.

De gemeente dient dit verder te specificeren naar de wet- en regelgeving van toepassing in de eigen gemeente. Voor de in deze notitie beschreven controles zijn alleen de zogenaamde recht-, hoogte-, duur-bepalingen relevant.

4 Probleemstelling

In de SDO-notitie “Controle interne beheersing Jeugd en WMO voor gemeenten en accountants” wordt in onderdeel 8.1 ingegaan op de controle op het aspect “Toegang tot zorg”. Het “Algemeen accountantsprotocol financiële productieverantwoording WMO en Jeugdwet 2018 en 2019” (hierna kortweg: “Landelijk Protocol”) schrijft voor dat als onderdeel van de controle op de juistheid van de productie door zorgaanbieders wordt gecontroleerd op de “aanwezigheid geldige toewijzing en eventuele additionele verwijzing van indicierend orgaan of medisch specialist”. De gekozen formulering leidt ertoe, dat een oordeel op basis van het Landelijk Protocol:

- altijd de aanwezigheid van een geldige toewijzing omvat.
- niet altijd (door de woorden “eventuele additionele”) de aanwezigheid van een verwijzing van indicierend orgaan of medisch specialist omvat

In beginsel is een geldige toewijzing aanwezig, indien vanuit de gemeente een zogeheten 301-bericht is verzonden (of een beschikking is afgegeven). Afgifte van een beschikking of 301-bericht door de gemeente betekent echter niet, dat ook door de gemeente en/of gemeentelijk accountant is vastgesteld dat een verwijzing door een indicierend orgaan of medisch specialist aanwezig is. Deze informatie is niet per definitie bij afgifte van een beschikking of 301-bericht door de gemeente beschikbaar.

In gemeentelijke verordeningen met betrekking tot de Jeugdhulp is de eis opgenomen, dat het recht op zorg ontstaat op basis een verwijzing door een indicierend orgaan of medisch specialist. Deze verwijzing is daarmee onderdeel van het normenkader dat de basis vormt voor de controle door de gemeentelijk accountant. De controle op de aanwezigheid van deze verwijzingen - oftewel het recht op zorg – wordt, zoals hiervoor beschreven, niet afgedekt door het Landelijk Protocol. De gemeente en gemeentelijk accountant zullen daarom op dit aspect aanvullende werkzaamheden dienen te verrichten. Omdat de gemeente mogelijk niet zelf over deze informatie beschikt, kan het noodzakelijk zijn hiervoor informatie bij de zorgaanbieder of de accountant van de zorgaanbieder in te winnen en eventueel aanvullende eisen te stellen aan de controle van de productieverantwoordingen bij de zorgaanbieder.

5 Voorgestelde oplossingsrichtingen

5.1 De gemeente verkrijgt zelfstandig de informatie van de verwijzende instanties

Indien de gemeente op het moment van toewijzing van zorg niet over de verwijzingen beschikt zoals bedoeld in de gemeentelijke verordening, kan deze informatie mogelijk achteraf nog opgevraagd worden om voor de accountantscontrole voldoende zekerheid te verkrijgen over de juistheid van de productie (aspect recht op zorg, onderdeel verwijzing, getrouwheid en rechtmatigheid).

Deze aanpak levert in de praktijk mogelijk bezwaren op uit oogpunt van privacy en de noodzaak medewerking te verkrijgen van derden. De verwijzingsinformatie is niet standaard aanwezig bij de gemeente en dient achteraf verzameld te worden.

5.2 De gemeente verkrijgt zekerheid over de aanwezigheid van verwijzingen via de zorgaanbieder

In deze variant stelt de gemeente bij de aanbesteding van de zorg en het aangaan van het contract aan de zorgaanbieder de aanvullende eis, dat wordt aangetoond dat uitsluitend zorg wordt

verleend ingeval een geldige verwijzing door indicierend orgaan of medisch specialist aanwezig is. De gemeente kan deze informatie zelfstandig opvragen en controleren (5.2a), ofwel met de zorgaanbieder overeenkomen dat dit een aanvullend controle-aspect is voor de controlerend accountant van de zorgaanbieder (5.2b). De tweede variant biedt de gemeente in beginsel meer mogelijkheden, omdat de gemeente en de zorgaanbieder contractpartijen zijn. De aanvullende informatie en controle kunnen onderdeel worden gemaakt van de contractafspraken.

Mogelijk bezwaar van deze variant is, dat niet altijd de voorwaarde voor het verstrekken van aanvullende informatie is meegenomen in de contractafspraken tussen de gemeente en de zorgaanbieder en dat de medewerking nodig is van de zorgaanbieder en/of de accountant van de zorgaanbieder om deze informatie te verstrekken. Zeker bij de landelijk opererende zorgaanbieders is standaardisatie van de contractafspraken over verantwoording en controle uit efficiencyoverwegingen doorgevoerd en bestaat geen of beperkte ruimte en bereidheid hieraan medewerking te verlenen.

5.3 Gemeenten zien af van de controle op aanwezigheid van de verwijzing

De eis dat een geldige verwijzing aanwezig is, ligt vast in de gemeentelijke verordening. Omdat hier sprake is van gemeentelijke regelgeving, heeft de raad de mogelijkheid en de bevoegdheid om aan afwijkingen van deze regels geen financiële consequenties te verbinden.

Hoewel deze variant voor de accountantscontrole ruimte biedt om zonder controle op de aanwezigheid van de verwijzingen de controle te kunnen afronden, is het op deze wijze buiten werking stellen van eerder door de raad in de verordening vastgelegde regels minder wenselijk, zeker als dit met terugwerkende kracht over een reeds afgelopen periode gebeurt.

6 Gevolgen voor het accountantsoordeel

6.1 Uitvoering van de controle

Indien de gemeente, al dan niet door het achteraf zelf opvragen van de verwijzingsinformatie, voor de voor controle geselecteerde dossiers de verwijzingen kan aanleveren, dan kan de gemeentelijk accountant op basis van de verkregen informatie een oordeel vormen over de juistheid van de productie, aspect verwijzing / recht op zorg. Daarbij maakt het geen verschil of deze rechtstreeks verkregen informatie afkomstig is van de verwijzende instantie (variant 5.1) of van de zorgaanbieder (variant 5.2a).

Indien de gemeente met de zorgaanbieder is overeengekomen, dat de accountant van de zorgaanbieder het aspect van de geldige verwijzing meeneemt in de controle (variant 5.2b), dan zal de accountant van de gemeente toereikend dienen vast te stellen dat de accountant van de zorgaanbieder dit heeft uitgevoerd en wat de bevindingen van de accountant van de zorgaanbieder zijn op dit aspect. Omdat het Landelijk Protocol en de daarop gebaseerde controleverklaring dit aspect niet afdekken ('additioneel eventueel'), is aanvullende informatie van de controlerend accountant van de zorgaanbieder vereist.

Indien de raad besluit geen financiële consequenties te verbinden aan het niet-naleven van de eis dat een geldige verwijzing aanwezig dient te zijn, dan is aanvullende controle op het aspect verwijzing door de gemeentelijk accountant niet noodzakelijk.

6.2 Gevolgen voor het oordeel

Indien de gemeente de verwijzingsinformatie zelf verkrijgt (varianten 5.1 en 5.2a) en hieruit blijken geen afwijkingen, dan staat de controle op dit aspect de gemeentelijk accountant niet in de weg om een goedkeurend oordeel af te geven.

Ontbrekende verwijzingen (onzekerheid) of geconstateerde afwijkingen (fouten) dienen te worden meegewogen in het oordeel (getrouwheid en rechtmatigheid).

Dezelfde lijn volgt de gemeentelijk accountant, indien de accountant van de zorgaanbieder aanvullende werkzaamheden heeft verricht en hierover rapporteert en/of verklaart. Ingeval hieruit geen onzekerheden of afwijkingen blijken dan is geen sprake van invloed op het oordeel. Indien dit wel het geval is, worden de onzekerheden en afwijkingen meegewogen in de evaluatie (getrouwheid en rechtmatigheid). Variant 5.3 heeft geen verdere consequenties voor het accountantsoordeel.

Indien de gemeente geen verdere actie ondernomen heeft op het aspect verwijzing (geen van de varianten 5.1, 5.2 en 5.3 wordt toegepast), dan dient de accountant de onzekerheid die samenhangt met het ontbreken van de aanwezigheid van geldige verwijzingen te betrekken in de oordeelsvorming (getrouwheid en rechtmatigheid). De productie van de dossiers waarvoor niet is vastgesteld dat een geldige verwijzing aanwezig is, dient dan op het aspect “juistheid van de productie, aspect verwijzing” als onzeker te worden aangemerkt (getrouwheid en rechtmatigheid).