

Notitie accountantscontrole in relatie tot corona-compensatie sociaal domein 2022

Versie Definitief-concept d.d. 14 december 2022

1. Inleiding

Het sociaal domein is inmiddels gewend aan het 'Algemeen accountantsprotocol financiële productieverantwoording Wmo en Jeugdwet' (hierna: landelijk protocol) dat vanaf het boekjaar 2015 op grote schaal wordt toegepast. Accountants gebruiken het landelijk protocol bij hun onderzoek naar de door de zorgaanbieder opgestelde financiële productieverantwoording Wmo en Jeugdwet (hierna: de productieverantwoording). De productieverantwoording bevat de geleverde productie, overeenkomstig de toewijzing en het afgesproken tarief.

De corona-uitbraak heeft invloed gehad op (de levering van) de productie Wmo en Jeugdwet. Ook hebben zorgaanbieders extra kosten moeten maken om in te spelen op de ontstane situatie. Tussen de VNG en het Rijk zijn afspraken gemaakt ter compensatie van de negatieve financiële gevolgen van de corona-uitbraak voor zorgaanbieders. Deze afspraken zijn te vinden op de website van de VNG¹. Daarbij is ook de notitie 'Rechtmatigheid en corona-maatregelen in de Jeugdzorg, WMO en PGB'² relevant (voor 2022 uitsluitend het gedeelte rondom meerkosten).

Voor 2021 heeft het Ketenbureau i-Sociaal Domein als uitwerking van bovenstaande afspraken een format en handreiking voor de verantwoording van meerkosten³ ontwikkeld. Ook is een sjabloon addendum⁴ opgesteld bij de overeenkomsten tussen gemeenten en zorgaanbieders, teneinde afspraken te bekrachtigen rondom productie die in andere (dan reguliere) vorm is geleverd alsook rondom meerkosten. Voor 2022 is geen format ontwikkeld voor de continuïteitsbijdrage omdat hiervoor geen generieke landelijke regeling is afgesproken.

Voor de verantwoording en controle over 2020 beraadden partijen zich op de rol van de accountant ten aanzien van de door zorgaanbieders te verantwoorden productie en corona-compensatie⁵. Vragen daarbij waren onder andere:

- Moet de verantwoorde corona-compensatie (geheel of ten dele) binnen of buiten de productieverantwoording en/of het landelijk protocol vallen?
- Moet in de financiële productieverantwoording en/ of het landelijk protocol 'ruimte' gecreëerd worden voor de situatie dat – als gevolg van de corona-uitbraak – een zorgaanbieder een ander product heeft geleverd dan het toegewezen product?

¹ <https://vng.nl/artikelen/continuïteit-financiering-meerkosten-en-compensatie-sociaal-domein>

² <https://vng.nl/sites/default/files/2020-06/notitie-van-de-werkgroep-rechtmatigheid-van-2-juni-2020-def.pdf>

³ <https://i-sociaaldomein.nl/groups/view/5ea6369f-953a-486d-95bd-b75f014a11b9/administratieve-en-financiele-processen-en-verantwoording/files/e2215b56-076e-4101-920a-a47215589bd7>

⁴ <https://i-sociaaldomein.nl/files/view/4fa98b44-631b-423b-800d-dab462abc37a/model-addendum.docx>

⁵ Onder 'corona-compensatie' wordt verstaan: continuïteitsbijdrage (indien lokaal van toepassing) en de vergoeding voor meerkosten

- Wanneer de verantwoorde corona-compensatie buiten de productieverantwoording/ het landelijk protocol valt, hoe wordt dan zekerheid verkregen over de juistheid van de verantwoording van de corona-compensatie?
- Wat is een goede balans tussen enerzijds de informatie-/zekerheidsbehoefte van zorgfinanciers en anderzijds de administratieve lasten en controledruk bij zorgaanbieders?

Ook voor de verantwoording en controle over 2022 zijn deze vragen relevant, zij het dat voor de continuïteitsbijdrage 2022 (evenals in 2021) geldt dat deze uitsluitend van toepassing is wanneer hierover lokale afspraken zijn gemaakt (hierover bestaan geen landelijke, generieke afspraken).

NB: het in deze notitie beoogde proces en instrumentarium rondom de verantwoording en controle van corona-compensatie is inhoudelijk niet gewijzigd ten opzichte van 2020 en 2021, met uitzondering van de ruimte die is gecreëerd om toepassing van spoor 3 afhankelijk te maken van de lokale situatie

2. Drie sporen beleid

Deze notitie beoogt een 'drie sporen beleid' voor de verantwoording en controle van corona-compensatie. Ditzelfde beleid is in vergelijkbare vorm effectief gebleken bij bijvoorbeeld lokale overheden en subsidieverantwoordingen van zorgaanbieders via de jaarrekening en bijvoorbeeld de verantwoording van de kwaliteitsmiddelen verpleeghuiszorg.

De drie sporen voor de verantwoording en rol van de accountant betreffende de corona-compensatie in het sociaal domein (en ook toepasbaar voor andere domeinen in de zorgsector) bestaan uit:

- **Spoor 1:** Voor de *geleverde* productie functioneert de productieverantwoording met het bijbehorende landelijke protocol. Ook het protocol 2022 voorziet in de situatie dat de levering van het toegewezen product vanwege de corona-uitbraak (deels) in andere vorm of middelen een ander product heeft plaatsgevonden.

Uitgangspunt is dat in de productieverantwoording alleen geleverde zorg wordt opgenomen. In beginsel op basis van een toewijzing. Dit kan ook een alternatieve vorm van zorglevering zijn. Het landelijk protocol ondervangt de situatie dat het leveren van een alternatieve vorm binnen de bestaande toewijzing is toegestaan mits de zorgfinancier hiermee (schriftelijk) heeft ingestemd. Deze instemming kan plaatsvinden op productniveau in het algemeen, voor specifieke zorgaanbieders maar ook op cliëntniveau. De geleverde alternatieve zorg kan dan verantwoord worden.

- **Spoor 2:** Voor de continuïteitsbijdrage (indien lokaal van toepassing) en de meerkosten (corona-compensatie) komen de individuele zorgaanbieders en zorgfinanciers onderling tot overeenstemming over de hoogte. Voor de meerkosten⁶ gebeurt dit bij voorkeur op basis van de landelijk regeling en het bijbehorende format omdat hiermee de administratieve belasting tot een minimum wordt beperkt. Het kan ook zijn dat in nauw overleg partijen met wederzijdse instemming afwijkende afspraken hebben gemaakt.

⁶ Zoals eerder vermeld, is voor de continuïteitsbijdrage geen sprake van een generieke landelijke regeling over 2022.

- **Spoor 3:** De zorgaanbieder neemt een bijlage bij de jaarrekening 2022 op waarin de zorgaanbieder aan de hand van specifieke analyses en kengetallen aannemelijk maakt dat hij niet overgecompenseerd⁷ wordt door de corona-compensatie over het geheel van de domeinen waarin de zorgaanbieder actief is. De accountant stelt op grond van reeds vigerende controlestandaarden vast of de inhoud van deze bijlage niet strijdig is met de tijdens de controle van de jaarrekening verkregen controle-informatie. Dit benoemt hij ook expliciet in zijn controleverklaring bij de jaarrekening.

Met betrekking tot spoor 3 kan nog het volgende worden opgemerkt. De verschillende domeinen (Wlz, Zvw, Sociaal Domein, FZ) kennen verschillende regelingen en verantwoordingsformats. Het zal voor accountants niet mogelijk zijn om op objectieve wijze met zekerheid een uitspraak te doen over de juistheid van de corona-compensatie per domein en/of per zorgfinancier. Ook over de domeinen heen (op het niveau van de zorgaanbieder) zal dit niet mogelijk zijn. Tegen deze achtergrond lijkt een combinatie van de sporen 2 en 3 de best passende oplossing voor corona-compensatie in het sociaal domein, maar ook voor andere domeinen in de zorgsector.

De drie sporen zijn altijd en voor iedere zorgaanbieder van toepassing wanneer productie is geleverd en aanspraak bestaat op corona-compensatie⁸. Als de corona-compensatie in het sociaal domein van beperkte omvang is, is door gemeenten en zorgaanbieders in dialoog af te wegen of spoor 3 nog noodzakelijk en proportioneel is. Het is voor zorgaanbieders daarbij aan te raden om het belang van spoor 3 te evalueren in de context van (de omvang van) corona-compensatie uit andere zorgdomeinen en het belang van een transparante verslaglegging daarover.

De sporen verhouden zich als volgt tot elkaar:

- Spoor 1 is ter verantwoording en controle van rechtmatig *geleverde* productie,
- Spoor 2 betreft de overeenstemming over door corona gemiste productie⁹ (dit is dus niet de rechtmatig geleverde productie van spoor 1) en gemaakte meerkosten (dit betreft geen productie), en
- Spoor 3 betreft een 'toets' op de plausibiliteit van de hoogte van de corona-compensatie zoals in spoor 2 overeengekomen is.

De verhouding tussen de drie sporen binnen het sociaal domein zijn dan als volgt weer te geven:

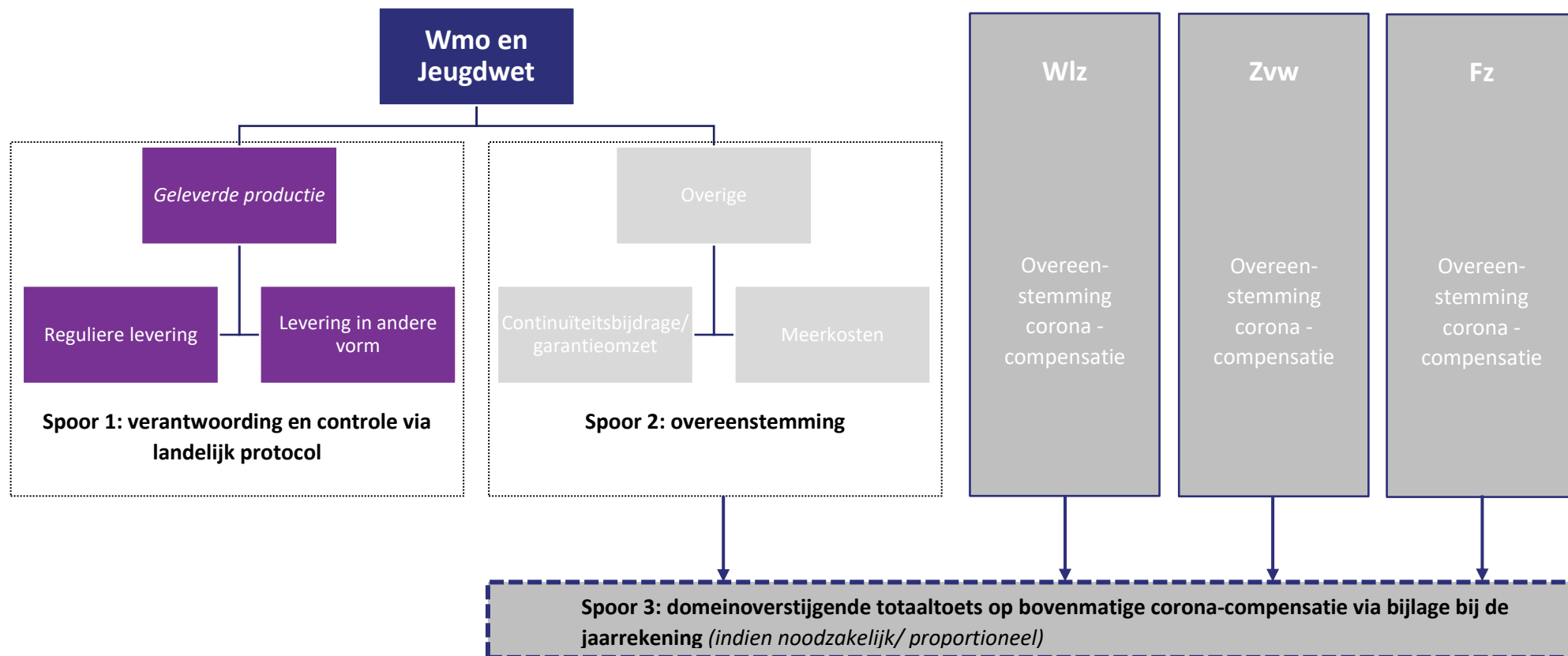
⁷ In dit document wordt gesproken over 'bovenmatige' compensatie omdat dit de primaire richting is van de toets middels de bijlage bij de jaarrekening. Hier kan evenwel ook 'ontoereikende' compensatie gelezen worden.

⁸ Wanneer uitsluitend sprake is van geleverde productie en de zorgaanbieder over géén van de domeinen (Wlz, Zvw, Wmo, Jw en/of FZ) aanspraak maakt op corona-compensatie dan is alleen spoor 1 van toepassing.

⁹ Indien lokaal van toepassing, voor de continuïteitsbijdrage is geen sprake van een generieke landelijke regeling over 2021.

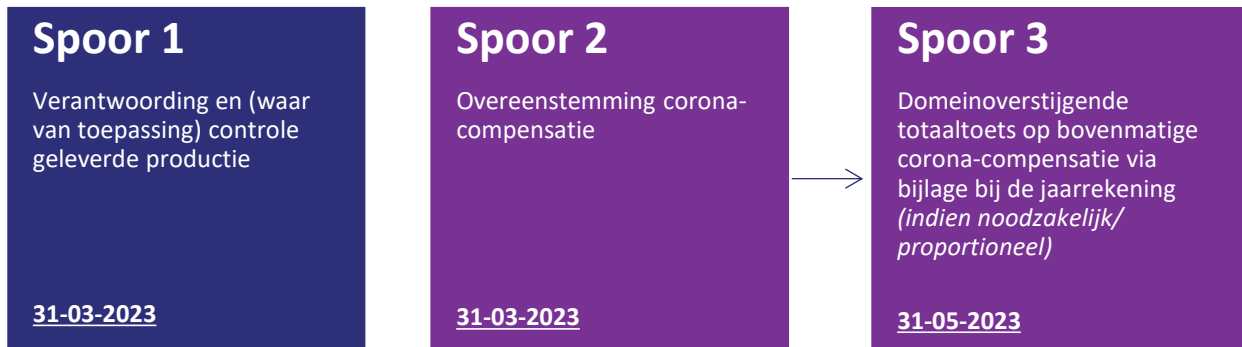


Het 'drie sporen beleid' laat zich over de domeinen heen als volgt visualiseren:



3. Timing proces

Bovenstaande oplossingsrichting vraagt om nauwe afstemming rondom de timing van het proces. In de ideale situatie verlopen de sporen volgens de volgende deadlines:



Bovenstaande datums betreffen uiterste datums. Wanneer zorgaanbieders en zorgfinanciers tweezijdig overeenkomen om eerder één of meerdere sporen af te ronden, dan is dat mogelijk.

De domeinoverstijgende totaaltoets wordt mede aan de hand van de jaarrekening van de zorgaanbieder opgesteld. De deadline voor het deponeren van de jaarrekening 2022 is volgens de Wet marktordening gezondheidszorg (Wmg) op 31 mei 2023 gesteld¹⁰. Wanneer uit de (voorlopige) domeinoverstijgende totaaltoets (spoor 3) bovenmatige corona-compensatie blijkt, dan gaat de zorgaanbieder opnieuw in dialoog met de zorgfinanciers, op dezelfde wijze als beschreven in spoor 2. In dit geval is de deadline van spoor 3 mogelijk niet te halen met onzekerheden bij zorgfinanciers tot gevolg.

4. Randvoorwaarden en aanbevelingen voor succesvolle toepassing

De drie sporen hebben een onderlinge afhankelijkheid. Hieronder zijn enkele belangrijke aspecten daarbij uitgewerkt en voorzien van aanbevelingen.

Spoor 1

Voor spoor 1 geldt als belangrijkste aandachtspunt de legitimatie van de verantwoorde zorgproductie die als gevolg van corona in andere vorm is geleverd, dan wel waarvoor een alternatief product is geleverd. Spoor 1 (lees hier: de productieverantwoording) gaat alleen over *geleverde* productie op basis van een (gewijzigde) geldige toewijzing en/of andere schriftelijke afspraken tussen zorgfinancier en zorgaanbieder. Zorg die niet geleverd is, maar waarover zorgfinancier en zorgaanbieder hebben afgesproken dat die wel gedeclareerd mag worden (lees: continuïteitsbijdrage/ garantieomzet), kan

¹⁰ https://wetten.overheid.nl/BWBR0020078/2022-07-01#Hoofdstuk4_Paragraaf4.2_Artikel40b

niet in de productieverantwoording worden opgenomen en past daarmee ook niet in spoor 1. Gedeclareerde, niet geleverde productie, valt onder spoor 2.

Het vorenstaande impliceert dat zorgaanbieder en zorgfinancier tijdig tot overeenstemming moeten komen over legitimatie van zorg die in andere vorm of als alternatief product is geleverd.

Aanbeveling: Neem zowel als zorgaanbieder als zorgfinancier het initiatief om zo spoedig mogelijk tot overeenstemming te komen over de legitimatie van in andere vorm of als alternatief product geleverde zorg. Deze legitimatie kan gerealiseerd worden op cliëntniveau (nieuwe toewijzing) of generiek (contract/addendum¹¹/andere schriftelijke afspraak).

Aanbeveling: Breng als zorgaanbieder tijdig in beeld welke gedeclareerde productie niet is geleverd en neem dit mee als input voor spoor 2.

Spoor 2

De samenhang tussen spoor 1, 2 en 3 kan er toe leiden dat zorgaanbieder en zorgfinancier lang onzekerheid hebben over de hoogte van de corona-compensatie en daardoor hun jaarrekening nog niet in definitieve vorm kunnen opmaken. Deze onzekerheid kan beperkt worden als tijdig overeenstemming wordt bereikt tussen zorgfinancier en zorgaanbieder over de hoogte van de corona-compensatie.

Aanbeveling: Voer als zorgfinancier en als zorgaanbieder tijdig overleg over de (voorlopige) hoogte van de corona-schade en corona-compensatie. Hierdoor kan spoor 2 eerder en eenvoudiger worden gerealiseerd en resteert minder onzekerheid voor de zorgfinancier en de zorgaanbieder bij het opmaken van de jaarrekening.

Aanbeveling: Stel als zorgfinancier de (rechtmatigheids)kaders vast voor de toe te kennen corona-compensatie.

Aanbeveling: Start als zorgaanbieder (indien van toepassing) spoor 3 parallel aan spoor 2 op, zodat tijdens de realisatie van spoor 2 reeds inzicht in eventuele overcompensatie wordt gegeven. De zorgfinancier betreft dit inzicht (lees: de voorlopige bijlage bij de jaarrekening) bij de realisatie van spoor 2.

Spoor 3

Het uitvoering geven aan de hiervoor geformuleerde aanbevelingen, beperkt het risico dat bij het opstellen van de (definitieve bijlage bij de) jaarrekening (grote) onzekerheden resteren. Tegelijkertijd kan niet uitgesloten worden dat bij het opmaken van de jaarrekening van de zorgaanbieder geconcludeerd wordt dat (mogelijk) sprake is van overcompensatie. In dat geval zal de zorgaanbieder de dialoog met de zorgfinanciers opnieuw aangaan, zoals bij spoor 2 beschreven.

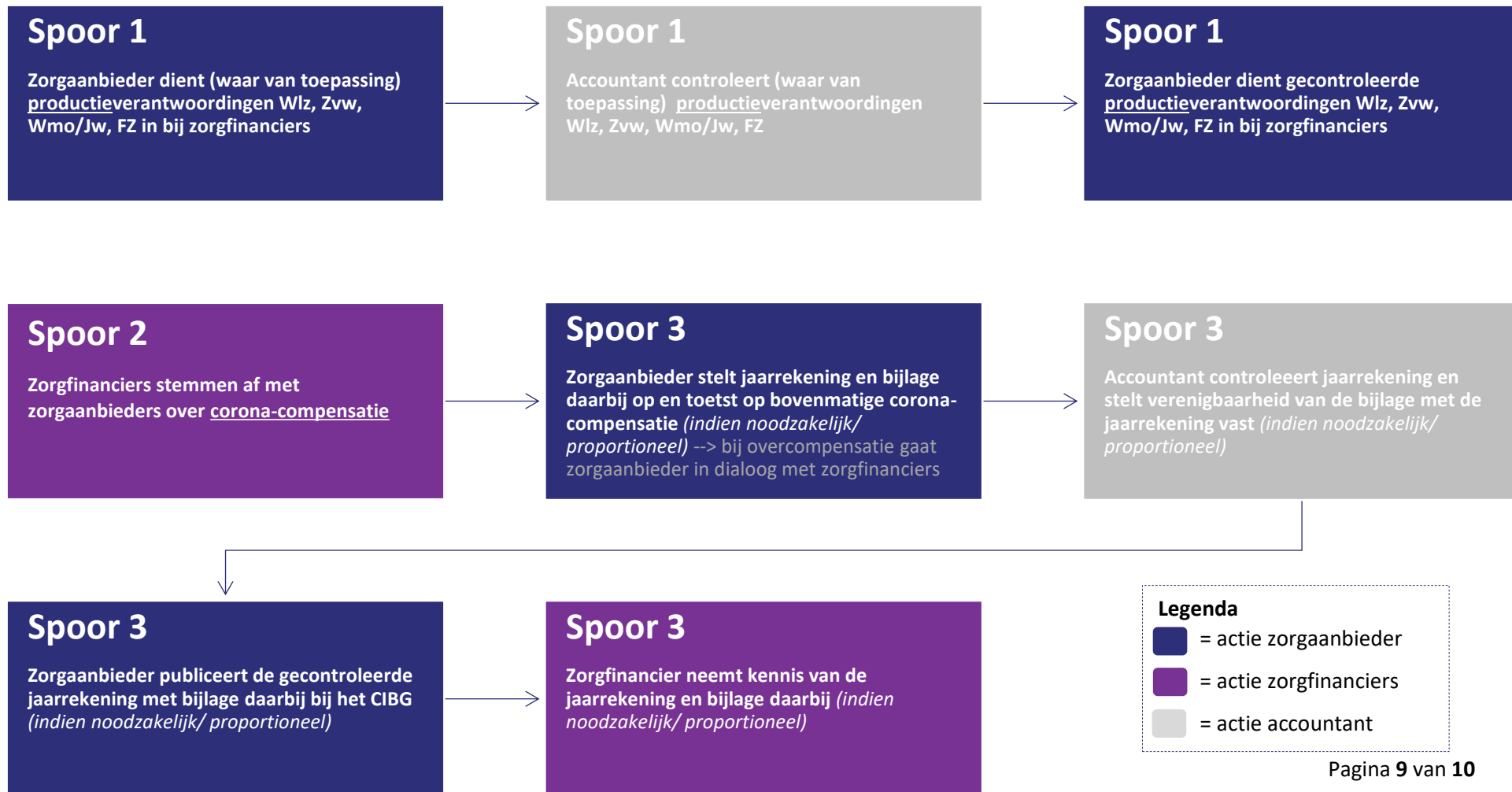
¹¹ Bijvoorbeeld door gebruik te maken van het landelijk beschikbaar gestelde sjabloon addendum: <https://i-sociaaldomein.nl/files/view/4fa98b44-631b-423b-800d-dab462abc37a/model-addendum.docx>



Uitvoeringsorganisatie van gemeenten en zorgaanbieders

5. Uitwerking proces

In onderstaand processchema zijn de verschillende processtappen in kaart gebracht.



6. Ontwikkelproces

Deze notitie is ontwikkeld door het Ketenbureau i-Sociaal Domein in samenwerking met de betrokken brancheorganisaties ten behoeve van de verantwoording en controle rondom corona-compensatie 2020 in het sociaal domein. Deze notitie is geactualiseerd voor het verslagjaar 2022. Daarbij zijn geen noemenswaardige inhoudelijke aanpassingen verwerkt met uitzondering van de ruimte die is gecreëerd om toepassing van spoor 3 afhankelijk te maken van de lokale situatie.

Het Ketenbureau i-Sociaal Domein is eigenaar van het landelijk protocol en past deze dan ook (in samenwerking met Verstegen accountants en adviseurs) aan. Betreffende het domeinoverstijgende traject is VWS de regisseur van het ontwikkelproces geweest.

Bijlage

Excel-document dat als uitgangspunt dient voor spoor 3¹²

¹² https://i-sociaaldomein.nl/files/view/76b37dbb-311a-436d-b0c8-78dd9251bd74/bijlage-corona-compensatie-wlz_zvw_wmo_jw_fz-2022-v1.xlsx