

Actieplan Toezicht en Handhaving Sociaal Domein

Participatiewet, Wmo 2015, Jeugdwet

Hengelo, juli 2017

Inhoudsopgave

H. 1 Inleiding

H. 2 Toezicht en handhaving in het Sociaal Domein

- 2.1 Sociaal Domein
- 2.2 Participatiewet – huidig beleid
- 2.3 Wmo – huidig beleid
- 2.4 Jeugd en gezin – huidig beleid

H. 3 Ontwikkelingen en actiepunten

- 3.1 Cirkel van naleving
- 3.2 Pilot Handhaving Wmo
- 3.3 Regionaal/Samen14

H. 4 Financiën

Hoofdstuk 1. Inleiding

Per 2015 is een groot aantal taken binnen het sociale domein overgegaan naar de lokale overheid. De drie decentralisaties betreffen de Jeugdzorg, de Wmo (Wet maatschappelijke ondersteuning) en de invoering van de Participatiewet. Wij hebben hiervoor in 2014 de nota "Met respect .. Op weg naar een nieuw stelsel voor maatschappelijke ondersteuning" opgesteld.

Nu deze decentralisaties een feit zijn, komt er een nieuwe focus op handhaving in het sociale domein. We zoeken naar een vorm van toezicht en handhaving dat ons helpt de doelstellingen te behalen van ons beleid:

- Kwalitatief goede zorg bieden, waarbij iedereen zoveel mogelijk de ondersteuning en zorg krijgt die nodig is.
- Versterken van de eigen kracht (en verantwoordelijkheid) van mensen en hun omgeving.
- Een duidelijk stelsel van rechten en plichten.
- Eén gezin, één plan en waar nodig één regisseur.
- Verhogen van doelmatigheid, zorg dragen voor productieve prikkels en minder bureaucratie.
- Vorm geven aan de vangnetfunctie van de bijstand. Wij verstrekken uitkering aan onze inwoners, voor zover en zolang zij dit nodig hebben.

In de uitvoering van deze gemeentelijke taken binnen het sociale domein speelt toezicht en handhaving een rol. De gemeente biedt ondersteuning waar dat nodig is, houdt toezicht op de uitvoering, maar handhaaft ook waar dat nodig is. Handhaving van de wetten en toezien op de uitvoering van beleidsregels en contracten is een integraal onderdeel van de dienstverlening van de gemeente in het sociaal domein.

Dit actieplan geeft een theoretisch kader en praktische handvatten op het gebied van toezicht en handhaving van rechtmatigheid en doelmatigheid (kwaliteit). Het doel is dat uitkering en zorggeld rechtmatig wordt ingezet als onderdeel van gemeentelijke dienstverlening. Daarnaast is het doel dat de dienstverlening kwalitatief goed is.

We hebben één integraal team handhaving in Hengelo, maar dit team werkt met de drie wetten als uitgangspunt. We werken zoveel mogelijk onze acties uit zonder onderverdeling naar wetgeving, alleen waar nodig splitsen we uit naar de Participatiewet, de Wmo en de Jeugdwet. Onze ambitie is om een handhavingsbeleid vorm te geven dat geldt voor het gehele sociale domein.

Met een werkterrein dat volop in beweging is stellen wij een actieplan op dat richting geeft aan handhaving in het sociale domein van Hengelo.

Leeswijzer

In Hoofdstuk 2 staat een overzicht van de huidige werkwijze van handhaving in Hengelo. Hierbij starten we met de onderdelen die gelden voor het gehele sociale domein. Daarna wordt per wetgeving – of werksoort – de huidige werkwijze beschreven.

In hoofdstuk 3 worden de ontwikkelingen beschreven, vooral op het gebied van mogelijkheden van toezicht en handhaving binnen de Wmo. Dit biedt perspectief voor alle drie beleidsterreinen, waarbij we ook de verbinding zoeken. Vanuit de ontwikkelingen beschrijven we onze actiepunten. Financiële bepalingen staan in hoofdstuk 4.

Hoofdstuk 2. Toezicht en handhaving in het Sociaal Domein

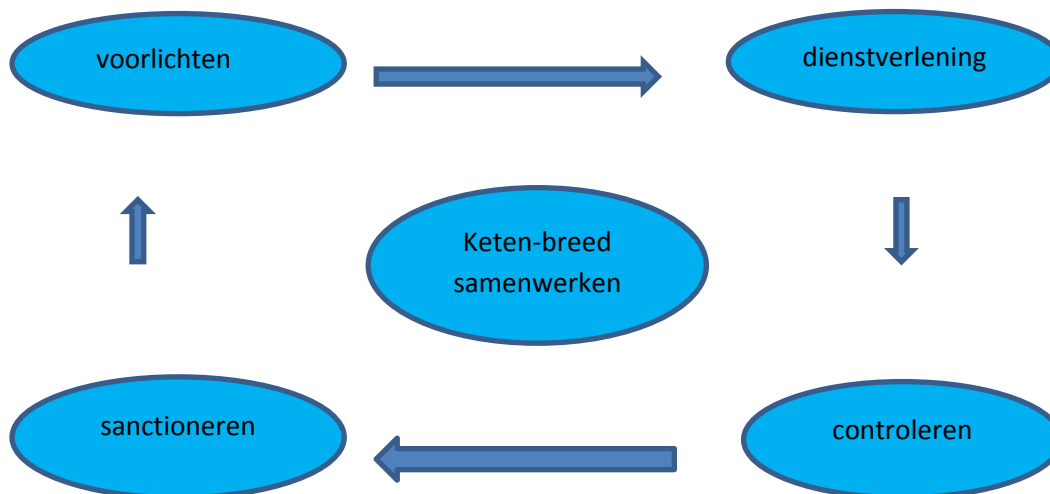
2.1 Sociaal Domein

Hoe breed kunnen we handhaving eigenlijk zien, waar hebben we het over? Handhaving betreft alle activiteiten van de overheid die erop zijn gericht dat regels worden nageleefd. Handhaving is controle op de naleving van wet- en regelgeving en het doen naleven van deze regels. Naleving is van groot belang om regels effectief te laten zijn.

Handhaving is belangrijk om het maatschappelijk draagvlak voor alle voorzieningen in het Sociale Domein in stand te houden. Door toezicht en handhaving zorgen we ervoor dat voorzieningen alleen ingezet worden bij onze inwoners die dit nodig hebben. Hiermee voorkomen we dat mensen een voorziening ontvangen waar ze geen recht op hebben.

Cirkel van naleving

Bij de voorloper van de Participatiewet is het concept Hoogwaardig Handhaven ontwikkeld, waar vrijwel alle gemeenten mee werken. De kern daarvan is de cirkel van naleving. Deze cirkel bestaat uit vier visie-elementen die handvatten bieden voor een integraal handhavingsproces. Het in onderlinge samenhang inzetten van deze elementen geeft het beste resultaat. De kracht van de methode is de combinatie van preventieve (voorlichten en dienstverlening) en repressieve (controle en sanctionering) elementen. Deze methode geldt eigenlijk voor het gehele sociale domein, vandaar dat we er voor kiezen onze acties hierin onder te brengen. In hoofdstuk 3 komt deze terug.



1. Vroegtijdig informeren: de burger moet tijdig en juist worden ingelicht over zijn of haar rechten en plichten, dus voordat zorg wordt ingezet of bijstand wordt verstrekt.
2. Optimaliseren van de dienstverlening: (bijvoorbeeld) het wegnemen van complexe procedures, het verbeteren van de dienstverlening of het verlagen van de toegang.
3. Controleren op maat: de gemeente moet meer controles uitvoeren in situaties waar verdenking van fraude is en minder in situaties waar de kans op fraude gering is. Deze keuze wordt gemaakt op basis van een risicoanalyse.
4. Daadwerkelijk sanctioneren: burgers en zorgverleners die fraude plegen, moeten hier daadwerkelijk voor worden gestraft. Dit kan betekenen dat de uitkering, de zorg of de verstrekking van een Pgb wordt gestopt, het terugvorderen van teveel verstrekte gelden. Het kan ook betekenen dat we een boete opleggen of aangifte doen bij het Openbaar Ministerie.

Door deze benadering zorgen we ervoor dat onze dienstverlening rechtmatig én doelmatig is. Daarbij verliezen we de cliënt en zijn ondersteuningsbehoefte niet uit het oog. De voorziening is beschikbaar voor diegenen voor wie het echt nodig is. We spreken burgers aan op hun eigen kracht om een oplossing voor hun probleem te vinden. Voor die burgers die een beroep op onze dienstverlening doen, zorgen we dat ze snel duidelijkheid krijgen over welke ondersteuning ze kunnen verwachten, maar ook welke verplichting er voor hen aan die ondersteuning verbonden is.

Er zijn in de wijze van toezicht en handhaving per wet overeenkomsten, maar er zijn ook verschillen. Toezicht in het kader van de Jeugdwet wordt bijvoorbeeld grotendeels landelijk geregeld. Bij de Wmo liggen de handhavingstaken sinds 2015 bij de gemeente. Handhaving op kwaliteit wordt grotendeels regionaal opgepakt, omdat we ook regionaal inkopen. De handhaving van de Participatiewet ligt geheel bij de gemeente. Onderdelen die specifiek bij een domein horen worden hieronder per onderdeel beschreven.

2.2 Participatiewet – huidig beleid

Handhaving in het kader van de Participatiewet omvat alle activiteiten die te maken hebben met het nastreven van volledige en juiste uitvoering van de Participatiewet en het voorkomen van fraude met uitkeringen. Het hoofddoel van het handhavingsbeleid van de gemeente Hengelo is het verstrekken van een bijstandsuitkering aan hen die daar ook daadwerkelijk recht op hebben en niet langer dan noodzakelijk is. Hierin zitten de onderdelen rechtmatigheid en doelmatigheid.

Handhaving maakt een wezenlijk onderdeel uit van de uitvoering van de Participatiewet om uitkeringen en participatiemiddelen effectief te kunnen inzetten. We leggen hierbij steeds meer de nadruk op preventie van misbruik en het bevorderen van de naleving van verplichtingen die verbonden zijn aan de Participatiewet.

Behalve de rechtmatigheid van een uitkering krijgt de naleving van de verplichtingen bij doelmatigheid ook meer aandacht. Handhaven is een manier om het gewenste nalevingsgedrag op te roepen bij verschillende doelgroepen binnen het klantenbestand en is daarmee een integraal onderdeel van de dienstverlening.

Fraude: Terugvordering én bestuurlijke boete

In dit actieplan wordt in overeenstemming met de Fraudewet (Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving) het begrip 'fraude' gehanteerd voor het verwijtbaar, dus willens en wetens, niet naleven van de inlichtingenplicht.

Deze Fraudewet regelt dat het schenden van de inlichtingenplicht zwaarder bestraft wordt dan voorheen en geen gemeentelijke beleidsvrijheid meer kent. Onterecht ontvangen uitkering dient volledig te worden terugbetaald. Daarbovenop wordt een bestuurlijke boete opgelegd van 100% van het benadelingsbedrag. Is er géén sprake van een benadelingsbedrag, dan kan worden volstaan met een waarschuwing of een boete van minimaal € 150. Dit bedrag van € 150 geldt altijd als minimumboete, ook als het benadelingsbedrag lager is. Er is een plicht tot verrekening van de boete met de uitkering, met inachtneming van de beslagvrije voet.

Is het benadelingsbedrag € 50.000 of hoger, dan wordt aangifte gedaan bij het Openbaar Ministerie. Daarnaast wordt er geen bestuurlijke boete opgelegd indien belanghebbende strafrechtelijk vervolgd wordt.

Per 1 januari 2017 is er versoepeling gekomen in de strakke 100% boete door uitspraken van de Centrale raad van beroep. In de praktijk wordt hier al naar gewerkt vanaf begin 2016. De hoogte van de boete voor mensen met een uitkering wordt door UWV, SVB en gemeenten voortaan afgestemd op de ernst van de overtreding, de mate waarin deze verwijtbaar is en de omstandigheden van betrokkene. Dit betekent dat bij minder schuld ook een lagere boete wordt opgelegd. Is de boete eenmaal opgelegd, dan is geen kwijtschelding mogelijk.

Bestuurlijke boete bij recidive

Wanneer iemand bij herhaling de inlichtingenverplichting schendt dan wordt de boete in beginsel verhoogd tot 150% van het teveel ontvangen bedrag. Naast deze verhoging heeft het college daarbij ook de bevoegdheid om in de eerste drie maanden na oplegging van de boete de bijstand te verrekenen met de openstaande boetevordering. In Hengelo zijn de keuzes vastgelegd in de Verordening verrekening bestuurlijke boete bij recidive.

Geüniformeerde en niet-geüniformeerde arbeidsverplichtingen

Het niet naleven van verplichtingen ten aanzien van arbeids-, re-integratie- en participatieverplichtingen valt niet onder de Fraudewet. Vanaf invoering van de Participatiewet zijn deze verplichtingen aangescherpt en onderverdeeld in geüniformeerde en niet-geüniformeerde

arbeidsverlichtingen. Voor de laatste groep heeft de gemeente mogelijkheid eigen beleid te formuleren, wat vorm heeft gekregen in de Afstemmingsverordening.

Huisbezoeken

De Wet Huisbezoeken geeft het college meer mogelijkheden om de informatie die de uitkeringsgerechtigde geeft over zijn leefsituatie te checken. Aangezien een huisbezoek een grote inbreuk op de privacy tot gevolg kan hebben, mag dat ook alleen als de wet het toestaat en het doel gerechtvaardigd is. We hebben een – wettelijk verplicht - Protocol Huisbezoek met daarin regels die de rechten en plichten van belanghebbenden bij een huisbezoek omschrijven.

Resultaatmeting en monitoring

Hengelo voert de Participatiewet in een centrumgemeente-constructie uit voor de gemeenten Borne, Haaksbergen en Hengelo. Preventietaken worden door ons eigen team handhaving uitgevoerd voor alle drie de gemeenten. De rechetaken voor Borne en Haaksbergen worden uitgevoerd door de Sociale Recherche Twente (SRT). Hengelo zet de SRT slechts in als aanvulling op de eigen rechercheurs.

De ontwikkelingen met betrekking tot de uitvoering van de participatiewet worden maandelijks gemonitord en via de managementrapportage (marap) gerapporteerd. In de marap wordt de ontwikkeling van het aantal bijstandsgerechtigden weergegeven inclusief het minimale beleid en de bijzondere bijstand. Daarnaast bevat de marap gegevens m.b.t. de ontwikkeling van de preventiequote, de bezwaarschriften en de in- en uitstroom.

Tevens worden de kosten van de bijstandsverstrekking bijgehouden en wordt een prognose gegeven voor het lopende jaar. De marap levert voor financiën dan ook input voor de begroting en het bijstellen daarvan middels de beleidsrapportage (berap). Op basis van deze marap is het management en het bestuur van de drie gemeenten in staat om een vinger aan de pols te houden en zo nodig bij te sturen.

Signalen uit monitoring kunnen aanleiding geven tot onderzoek.

Interne organisatie

In de praktijk blijkt dat diverse onderdelen het handavingsproces van de Participatiewet ondersteunen. Dit is:

1. Poortwachtersfunctie

Bij de eerste aanvraag de rechtmatigheid vaststellen door:

- a. Voorlichten (mondeling in groepsessies, waarna mensen een informatiemap ontvangen)
- b. Administratief vooronderzoek, voorliggende voorzieningen checken
- c. Intakegesprek

2. Risicoprofielen

Het werken met risicoprofielen zorgt voor een objectieverbaar onderscheid, aan de hand waarvan we kunnen bepalen wie meer of minder gecontroleerd wordt op welke onderdelen. (zie 3.1.3 over risicosturing)

3. Normenkader

Dit kader definieert het geheel van (minimum)eisen dat wordt gesteld aan de uitvoering van het primaire proces, om de juiste uitvoering van wet- en regelgeving te kunnen waarborgen. Hierbij is ook oog voor de rechten en de juiste benadering van de cliënt.

4. Controlewijzer

De controlewijzer is het document op uitvoeringsniveau waarin de controlesystematiek nader is uitgewerkt.

5. Heldere regels

Rechten en plichten zijn helder voor zowel cliënt als medewerker. De cliënten krijgen een mondelinge toelichting hierop tijdens de informatiebijeenkomst. Deze is aan het begin van iedere bijstandsaanvraag. (zie 3.1.1 over voorlichting)

6. Toezichthouders

Er zijn door het college toezichthouders benoemd in het kader van de Participatiewet.

Documenten op het gebied van de Participatiewet
<ul style="list-style-type: none">- Verordening verrekening bestuurlijke boete bij recidive 2015- Afstemmingsverordening Participatiewet, IOAW en IOAZ 2016- Besluit aanwijzing toezichthouders 9 december 2014- Protocol Huisbezoek

2.2 Wmo – huidig beleid

Met de invoering van de nieuwe WMO 2015 heeft het rijk de gemeenten de uitdrukkelijke opdracht gegeven om misbruik en oneigenlijk gebruik van de wet tegen te gaan. In de memorie van toelichting stelt de regering dat zij er aan hecht dat gemeenten actief invulling geven aan de bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik.

Gemeenten hebben geen keuzevrijheid ten aanzien van het wel of niet handhaven van de WMO. De WMO schrijft voor dat de gemeenteraad een verordening vast stelt waarin regels worden gesteld voor de bestrijding van ten onrechte ontvangen zorggelden, alsmede misbruik of oneigenlijk gebruik van de WMO. Dit is niet zonder reden; misbruik en het niet naleven van regels en wetten zetten het draagvlak voor maatschappelijke solidariteit onder druk. Het is niet duidelijk hoe groot het misbruik in de zorg op dit moment is, schattingen lopen uiteen van 3% tot 10% van de uitgaven (uit: Naar rechtmatige zorg in het gemeentelijk sociaal domein, Erasmus Universiteit 2016). De partijen die tot nu toe de meeste ervaring hebben met onderzoeken naar fraude met zorggelden – De Nederlandse Zorgautoriteit en de zorgverzekeraars – kunnen alleen aangeven dat de tot nu toe opgespoorde fraude 'het topje van de ijsberg' is. De mate waarin er sprake is van onrechtmatigheden in een sector heeft te maken met een aantal factoren. Allereerst is er de complexiteit van de wet- en regelgeving. Ten tweede is het relatief makkelijk om de zorgmarkt te betreden voor aanbieders met verkeerde intenties, onder meer vanwege de relatief lage opstartkosten. Daarnaast speelt de geringe pakkans mee, evenals de beperkte mogelijkheden om fraude te bewijzen. Wat tevens niet onderschat moet worden zijn de financiële belangen van de zorgaanbieders; zij hebben een prikkel om zoveel mogelijk zorg tegen een zo hoog mogelijke categorie binnen te halen. Ten slotte speelt de positie van cliënten een rol. Zij kunnen weliswaar onrechtmatigheden melden, maar dit gebeurt weinig omdat zij hun aanbieder vertrouwen. (uit: Goede zorg doen we samen, Hengelo 2016). Ook voelen cliënten zich afhankelijk van hun zorgverlener en zullen daarom minder snel melden. Voor cliënten die zich niet gehoord voelen bij hun zorgverlener, of een melding daar niet aandurven, is er de mogelijkheid om het anoniem bij de gemeente te melden. (zie 3.1.3. over meldpunt)

In de Verordening Maatschappelijke Ondersteuning zijn specifieke bepalingen opgenomen, die handvatten bieden om rechten en plichten helder te krijgen. Zo moet bijvoorbeeld bij de toekenning van een voorziening in de vorm van een Pgb in de beschikking duidelijk staan welke verplichtingen en vereisten van toepassing zijn. In de Beleidsregels Maatschappelijke Ondersteuning zijn verdere kwaliteitseisen uitgewerkt voor waar een cliënt met Pgb aan moet voldoen en aan welke verplichtingen een cliënt zich verbindt.

Er zijn door het college toezichthouders benoemd in het kader van de Wmo.

Overleg

Er vindt periodiek overleg plaats tussen uitvoering, handhaving, beleid en contractmanagement. Dit overleg biedt partijen de mogelijkheid om signalen te delen en de uitgezette acties op reeds besproken signalen te beoordelen. Dit is een waardevol overleg, waarbij ook punten verzameld worden die in een volgende aanbesteding een plek kunnen krijgen.

Documenten op het gebied van Wmo

- Verordening Maatschappelijke Ondersteuning Gemeente Hengelo 2015, tweede wijziging
- Beleidsregels Maatschappelijke Ondersteuning Gemeente Hengelo 2015, tweede Wijziging
- Besluit aanwijzing toezichthouders 9 december 2014
- Besluit aanwijzing toezichthouders 9 februari 2016

2.3 Jeugd en gezin – huidig beleid

Toezicht in het kader van de Jeugdwet wordt grotendeels landelijk geregeld, ook al zijn er raakvlakken met het Wmo toezicht.

De Rijksoverheid oefent vanaf 1 januari 2015 landelijk toezicht uit op:

- de jeugdhulpaanbieders
- de gecertificeerde instellingen
- het Advies- en Meldpunt Huiselijk geweld en Kindermishandeling (Veilig Thuis)
- de Raad voor de Kinderbescherming
- de justitiële jeugdinrichtingen en
- Halt

Het landelijk toezicht in het kader van de Jeugdwet wordt uitgevoerd door drie toezichthouders, die gezamenlijk optreden: de Inspectie Jeugdzorg, de Inspectie voor de Gezondheidszorg en de Inspectie Veiligheid en Justitie.

Daarnaast werken de drie inspecties samen in het Samenwerkend Toezicht Jeugd, waarvan ook de Inspectie van het Onderwijs en de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid deel uitmaken. Afhankelijk van het onderwerp neemt telkens één van de verschillende inspecties van dit samenwerkingsverband het voortouw. Wij kunnen als gemeente ook onderdeel zijn van een inspectieonderzoek.

Landelijk afsprakenkader

Gemeenten en inspecties hebben over de programmering en uitvoering van het landelijk toezicht afspraken gemaakt. Deze zijn vastgelegd in een Afsprakenkader.

Hierin staat dat de inspecties onderzoek verrichten naar de kwaliteit in algemene zin en toezicht houden op de naleving van de wet. Dit gebeurt door geprogrammeerd toezicht enerzijds (bijvoorbeeld risico gestuurd toezicht op specifieke instellingen of thematisch toezicht) en door niet-geprogrammeerd toezicht anderzijds (naar aanleiding van meldingen van calamiteiten en geweld).

Hengelo

In de Verordening Jeugdhulp staat beschreven waarop en hoe er gehandhaafd wordt. De onderdelen rechtmatigheid en doelmatigheid zijn hierin verwerkt. Het betreft de bestrijding van het ten onrechte ontvangen van een individuele voorziening of een persoonsgebonden budget, alsmede van misbruik of oneigenlijk gebruik van de wet. De verordening stelt dat het college kan herzien of intrekken en de geldswaarde van de voorziening kan terugvorderen of de ten onrechte genoten Pgb. Daarnaast is bepaald dat het college uit het oogpunt van kwaliteit van de geleverde zorg, al dan niet steekproefsgewijs, de bestedingen van Pgb's onderzoekt. In het Besluit Jeugdhulp staat meer toelichting over voorwaarden voor Pgb, aan de hand waarvan toezicht en handhaving kan plaatsvinden.

Overleg

Er vindt periodiek overleg plaats tussen uitvoering, beleid en contractmanagement. Dit overleg biedt partijen de mogelijkheid om signalen te delen en de uitgezette acties op reeds besproken signalen te beoordelen. Hierbij komen ook uitkomsten van onderzoeken van de landelijke inspectiediensten aan bod. Andersom is het ook belangrijk om signalen vanuit inkoop en contractmanagement door te zetten naar de inspecties.

Dit is een waardevol overleg, waarbij ook punten verzameld worden die in een volgende aanbesteding een plek kunnen krijgen.

Documenten op het gebied van Jeugd en gezin
<ul style="list-style-type: none">- Verordening Jeugdhulp 2015- Besluit Jeugdhulp Gemeente Hengelo

Hoofdstuk 3. Ontwikkelingen en actiepunten

Nu de drie decentralisaties een feit zijn, komt er een nieuwe focus op handhaving in het sociale domein. Landelijk is er veel aandacht voor.

In Hengelo is een uitgebreide pilot uitgevoerd naar fraude bij de uitvoering van de Wmo 2015, welke in juli 2016 in het college is besproken. Over deze pilot is het rapport 'Goede zorg doen we samen' geschreven. We hebben veel geleerd over de uitvoering van toezicht en handhaving in de Wmo. Er zijn uit dit onderzoek diverse aanbevelingen voortgekomen die we oppakken en implementeren. Beleidsmatig halen we hier ook diverse actiepunten uit. Deze worden toegelicht in onderdeel 3.2. Binnen de regio wordt ook intensief samengewerkt om het toezicht op kwaliteit van de zorg Wmo én Jeugd vorm te geven. We geven in 3.3 een schets van de huidige stand van zaken. Maar eerst gaan we aan de hand van de cirkel van naleving beschrijven welke acties we gaan uitzetten voor Wmo en Jeugdhulp.

Veel van de genoemde acties zijn bij de Participatiewet regulier werk. Daar waar nodig worden ook verbeteringen voor de Participatiewet genoemd en doorgevoerd.

3.1 Cirkel van naleving

3.1.1 Voorlichting

Het naleven van wetten en regels begint bij duidelijkheid en het op maat informeren van mensen. Het is van belang alle beschikbare informatie te delen met de cliënt. Dat die informatie volledig en correct moet zijn, spreekt voor zich. Mensen informeren kan persoonlijk in de spreekkamer, telefonisch of bij een huisbezoek. Bij de Participatiewet wordt ook groepsvoorlichting ingezet. De kwaliteit van de informatie is cruciaal. Begrijpt iemand wat zijn rechten en plichten in relatie tot uitkering of voorziening zijn? Het is van belang om in een gesprek geregeld te controleren of de cliënt de informatie heeft begrepen. Bij twijfel of de cliënt het begrijpt, wordt gevraagd het in eigen woorden te herhalen. Naast het feitelijk informeren krijgt voorlichting zo een preventieve uitwerking. Het op maat (herhaaldelijk) informeren van mensen vergroot de transparantie en nalevingsbereidheid en verkleint de kans op vergissingen, onwetendheid en – (semi-)bewuste – regelovertreding. Indien voorlichting ook gericht is op de consequenties van bepaalde keuzes zijn inwoners hierop uiteindelijk ook aanspreekbaar.

Bij de bestrijding van misbruik en fraude hebben we onze focus op preventie

Inzet van medewerkers in sociale teams

Ook in onze gemeente kunnen inwoners terecht bij een wijkteam voor informatie, advies en laagdrempelige hulp, bijvoorbeeld bij wonen, welzijn, werk, financiën, vervoer en zorg. Dit wordt verzorgd door Wijkkracht en het Zorgloket. De toegangsteams van Wmo en Jeugd verzorgen daarnaast de toegang tot maatwerkvoorzieningen en gespecialiseerde zorg.

Het uitgangspunt van verantwoordelijkheid en regie bij burgers, vereist van medewerkers dat ze onderzoeken of een maatwerkvoorziening nodig is. Medewerkers in de frontlijn dienen zich altijd te realiseren dat het goed en rechtmatig inzetten van voorzieningen bij hen begint. Dat stelt eisen aan de gespreksvoering. Het is essentieel om de juiste vragen te stellen, door te vragen, af te wegen wat wenselijk en noodzakelijk is en mensen te wijzen op hun rechten en plichten. Burgers die zich gehoord weten en zich respectvol behandeld voelen, ervaren een grotere procedurele rechtvaardigheid. Burgers vinden het belangrijk dat ze door de overheid prettig en netjes worden behandeld. Dit is vaak net zo belangrijk als de vraag of de beslissing in hun voordeel of nadeel uitvalt.

De focus van de gesprekken bij Wijkkracht en Zorgloket ligt op goede informatievoorziening

Fraude-alertheid

De wetenschap dat er binnen de Wmo 2015 en Jeugdwet misbruik wordt gemaakt van voorzieningen, en dat malafide ondernemers vaak de meest kwetsbare groepen inzetten voor dit misbruik, is niet wijdverbreid. Medewerkers in hulpverlenende en ondersteunende functies zijn het zich vaak niet bewust. Het is belangrijk om dit bespreekbaar te maken en te ondersteunen met bijvoorbeeld een cursus fraude-alertheid nieuwe stijl voor het hele sociale domein.

We organiseren periodiek overleg tussen de verschillende teams om de perspectieven van handhaving en ondersteuning dicht bij elkaar te brengen

Taalvaardigheid

Begrijpelijke taal gebruiken is een belangrijk aandachtspunt. In beschikkingen komt veel jargon voor. De Participatiewet, Wmo 2015 en Jeugdwet zijn (ook) gericht op kwetsbare mensen voor wie juridische bepalingen een groot struikelblok kunnen zijn. De gemeente kan deze documenten screenen op leesbaarheid en begrijpelijkheid. Sommige burgers zijn de Nederlandse taal niet goed machtig, kunnen niet lezen of schrijven, of hebben een (lichte) verstandelijke beperking. Zij zijn niet goed in staat de strekking van een gesprek of de documenten te begrijpen. Laaggeletterdheid heeft relaties met andere aandachtsgebieden zoals gezondheid, armoede, digitale vaardigheden en ouder worden. Mensen met problemen met lezen en schrijven zijn vaak al in beeld bij (multiproblematiek) ondersteuningsteams. Een integrale aanpak heeft voor deze groep veel effect.

Voorlichtingsmateriaal moet goed aansluiten op het niveau van de cliënt

3.1.2 Dienstverlening

Aan de dienstverlening van gemeenten worden hoge eisen gesteld. Snelle afhandeltermijnen en goede telefonische bereikbaarheid zorgen voor goede cliënttevredenheid. Dienstverlening op maat en persoonlijke gesprekken blijken de nalevingsbereidheid van mensen te vergroten. Dat vraagt erom dat medewerkers benaderbaar en bereikbaar zijn en dat de cliënt weet waar hij terecht kan met vragen en onduidelijkheden.

Optimalisering poortwachtersfunctie

Heldere, consistente en objectieve criteria zijn cruciaal voor het bewaken van de toegang tot de Wmo 2015 en de Jeugdwet. Dit vraagt een indicatiestelling met een toetsingskader waarbij het voor aanvragers van zorg helder is op grond waarvan de gemeente haar beslissing baseert. Dit kader kan ook ingezet worden bij tussentijdse controle van lopende indicaties.

De poortwachter- en beoordelingsfunctie vereist dat in de verordening en beleidsregels meer criteria voor de inzet van maatwerkvoorzieningen worden uitgewerkt. Dit geldt met name voor begeleiding, beschermd wonen en de inzet van het Pgb.

We staan voor heldere criteria aan de hand waarvan we een aanvraag of reeds toegekende voorziening (opnieuw) kunnen toetsen en waar nodig een ander besluit kunnen nemen

Extra aandacht Pgb

Het Pgb wordt gezien als een instrument dat cliënten keuzevrijheid biedt en ruimte om ondersteuning op maat te regelen. De keerzijde is dat Pgb fraudegevoelig is. Ervaringen leren dat Pgb oneigenlijk gebruik van middelen in de hand kan werken. Dit is een belangrijk aandachtspunt. Is de cliënt bekwaam om op te treden als budgethouder? Investeer in gesprekken om cliënten bewust te laten kiezen voor een Pgb. Zo weet de cliënt waar hij aan begint. Dit vraagt tijd tijd en ruimte voor meer voorlichting over Pgb en de rechten en plichten ervan. Ook om een betere beoordeling te kunnen doen of de cliënt aan de verplichtingen kan voldoen. Het risico dat een cliënt onbewust of onder dwang kiest voor een Pgb wordt kleiner. De gemeente mag keuzevrijheid weigeren als de cliënt niet aan de eisen daarvoor voldoet. De gemeente moet bovendien aan de voorkant toetsen of de kwaliteit van de in te kopen zorg voldoende en toereikend is. Een verdenking dat een ingehuurd dienstverlener malafide is of onvoldoende kwaliteit biedt, is reden genoeg voor het niet accorderen van de zorgovereenkomst. Als een cliënt wordt vertegenwoordigd, is het noodzakelijk te checken of de vertegenwoordiger de juiste competenties heeft. Het nieuw ingevoerde zorg- en budgetplan Wmo (ook in ontwikkeling bij jeugd) is hier een hulpmiddel bij.

Focus op juiste inzet en beheer Pgb bij kwetsbare cliënten

Voorbeeld uit "Goede zorg doen we samen" (p.7)

In alle onderzochte gevallen was onze cliënt niet bekend met zijn rechten en plichten. De cliënten weten niet dat zij een inlichtingenverplichting hebben en dat zij zelf verantwoordelijk zijn voor een goede besteding van het PGB. Ook is gebleken dat cliënten vaak zelf niet eens weten voor welke zorgvraag zij precies een indicatie hebben ("ik word gewoon geholpen met van alles") en voor hoeveel uur in de week.

Contractbeheer en inkoop

Kwaliteit en rechtmatigheid hangen met elkaar samen. Bij de inkoop van voorzieningen en bij het contractbeheer is er meestal wel aandacht voor kwaliteit, maar zijn de mogelijkheden om op rechtmatigheid te toetsen wat minder aanwezig. Een inkoopgesprek is het begin van rechtmatige dienstverlening. Zo kunnen gemeente en aanbieder in het contract opnemen dat de gemeente gegevens mag opvragen ten behoeve van controles. Veel contracten met aanbieders komen tot stand in een proces van co-creatie in een sfeer van wederzijdse afhankelijkheid, samenwerking en vertrouwen. Daarin passen afspraken over rechtmatigheid. Wat gebeurt er als de gemeente fouten of opzettelijk misbruik constateert? Wanneer wordt het contract beëindigd? Doet de gemeente steekproeven op kwaliteit en rechtmatigheid? Juist in een sfeer van co-creatie zijn deze zaken open en zakelijk vooraf bespreekbaar. Het stellen van eisen maakt aanbieders bewust van de voorwaarden voor verantwoorde zorg. Zo zijn ze hier beter op aan te spreken.

Bij inkoop maken we gebruik van heldere en zo gedetailleerd mogelijke contractvoorwaarden

Screening (nieuwe) aanbieders

Het is voor aanbieders met verkeerde motieven relatief gemakkelijk om de zorgmarkt te betreden. Dat maakt een goede screening zo belangrijk. Bij screening zijn aandachtspunten bijvoorbeeld het controleren van inschrijvingen bij de Kamer van Koophandel en het checken van het personeelsbestand. Klopt dit met de omvang van de cliëntengroep? Het is ook mogelijk contact op te nemen met andere gemeenten die gebruik maken van de diensten van de aanbieder en te vragen naar de ervaringen. Gemeenten moeten vanaf 1 januari 2015 bij de inspecties melding doen van nieuwe toetreders (jeugdhulpaanbieder) en dit opnemen in de contracten. In Hengelo is inmiddels een kennismakingsdocument voor zorgaanbieders gereed. Daarmee komt informatie beschikbaar die deze screening mogelijk maakt.

Screenen nieuwe aanbieders, bij inkoop en bij tussentijdse wijzigingen

Protocol huisbezoeken

Het huisbezoek heeft bij de Wmo 2015 en de Jeugdwet in de meldings-/aanvraagfase nadrukkelijk een dienstverlenend karakter. Het is voornamelijk gericht op het in beeld brengen van de ondersteuningsvraag en zo nodig de verbreding daarvan. Een huisbezoek in het kader van handhaving kan plaatsvinden bij een gegrond vermoeden dat de toegekende voorziening niet wordt gebruikt, of voor andere doelen is aangewend dan waarvoor deze is verstrekt. Transparantie bieden over de aard van het huisbezoek is noodzakelijk. Over de huisbezoeken in het kader van handhaving wordt een protocol opgesteld, zoals we kennen in de Participatiewet.

Een Protocol huisbezoeken Wmo en Jeugd wordt opgesteld

3.1.3 Controleren

Gemeenten kunnen op verschillende manieren signalen over onrechtmatigheden ontvangen: van de eigen organisatie, van inwoners, zorgprofessionals of van toezichthoudende instanties. Daarnaast kan de gemeente zelf controles uitvoeren.

Het is van belang regelmatig op uniforme wijze te controleren of de geleverde zorg overeenkomt met de geïndiceerde zorg. Niet alleen om fraude op te sporen, maar ook om de kwaliteit te verbeteren en onrechtmatigheden te voorkomen. Transparantie en duidelijkheid in de fase van informatievoorziening en optimalisering in de fase van dienstverlening maken het mogelijk om bij het toezicht signaal- en informatie-gestuurd te werken. Door duidelijke kaders te stellen aan de voorkant, verloopt het toezicht effectiever. Bestaande wettelijke voorwaarden zijn het vertrekpunt,

denk aan klachtrecht, inspraak, het hebben van een zorgplan, het zorgen voor geschoold personeel en het hebben van een systeem voor verbetering na incidenten. Op het moment dat een zorgaanbieder een of meerdere van deze voorwaarden niet of slecht voor elkaar heeft, is dat een signaal. Deze signalen zeggen ons iets over de kwaliteit van de zorg. We gebruiken de signalen bij het inrichten van het toezicht. Waar volgens onze inschatting de risico's van kwaliteitstekorten en/of onveiligheid het grootst zijn, zal toezicht zwaarder worden ingezet dan op onderdelen waar minder risico is. Dit betekent dat we signaal- en risicogestuurd toezicht houden. Dit doen we bij de Participatiewet ook. Daar werken we met risicoprofielen. Aan de hand van bepaalde risico's worden bijstandcliënten vaker of juist minder vaak gecontroleerd.

Ondanks dat we een Hengelo's actieplan hebben, werken we toe naar één regionaal kader voor handhaving van rechtmatigheid en kwaliteit.

Er zijn diverse manieren om controles uit te voeren.

a. Signaal- en risico-gestuurd toezicht

Het is belangrijk om een meldpunt of persoon aan te wijzen voor het melden van signalen en vermoedens van onrechtmatigheid. Zo kunnen signalen in samenhang worden gezien en kan het toezicht risico gestuurd plaatsvinden. Het is bovendien van belang dat fraude-alerte medewerkers ergens terecht kunnen met hun vermoedens en dat hier iets mee gedaan wordt. Binnen de gemeente is een meldpunt waar mensen (anoniem) hun melding kunnen doen.

Binnen de gemeente is een meldpunt voor signalen en vermoedens van onrechtmatigheid in het sociale domein

b. Formele controle / rechtmatigheid

De formele controle is de papieren controle waarbij de gemeente toetst of de declaratie in overeenstemming is met de voorwaarden uit het contract. Daarbij moeten de beleidsplannen en visie van de organisatie ook worden meegenomen. Het gaat over tarief, overeengekomen prestatie, visie en zaken als bijvoorbeeld het woonplaatsbeginsel. Aan de formele/technische controle gaat vooraf dat er in de contractvorming door de aanbieder een controleverklaring wordt verstrekt over de juistheid van gegevens omtrent de geleverde zorg. Hierbij wordt met name de interne controle van de zorginstelling getoetst op het juist tot stand komen van de tijdregistratie. De resultaten van de formele controle kunnen, afhankelijk van de bevindingen, zowel leiden tot actie in de richting van de zorgaanbieder als de cliënt.

De formele controle is vast onderdeel van de dienstverlening

Voorbeeld uit "Goede zorg doen we samen" (p.7)

Na de toekenning van een maatwerkvoorziening is er in principe geen contact meer met de cliënt. Er is dus geen informatie aanwezig over de actuele situatie van de cliënt. Ook is er gedurende de looptijd van de indicatie geen zicht op de voortgang en effectiviteit van de zorg. Weliswaar worden er relatief korte indicaties ingezet (meestal maximaal een jaar), maar na dat jaar zou er wel moeten worden geëvalueerd of de zorg ook daadwerkelijk doelmatig is. Wij hebben dit niet aangetroffen in de dossiers die tijdens de pilot zijn behandeld. Ook hebben wij gezien dat er bijvoorbeeld Ondersteuning Maatschappelijke Deelname wordt toegekend, maar dat er niet wordt geverifieerd waar de dagbesteding plaats gaat vinden.

c. Materiële controle / rechtmatigheid en doelmatigheid

Een materiële controle is een instrument om het publieke belang van 'betaalbaarheid' te borgen. Bij een materiële controle gaat de gemeente (of bijv. zorgverzekeraar) na of de door de zorgverlener in rekening gebrachte prestatie is geleverd (rechtmatigheid). Ook controleren wij of de geleverde prestatie het meest was aangewezen gezien de gezondheidstoestand/ondersteuningsbehoefte van de cliënt (doelmatigheid).

Het uitvoeren van materiële controle vindt gestructureerd plaats door achtereenvolgens de volgende stappen te doorlopen:

1. Opstellen van een schriftelijk plan voor de materiële controle op basis van een risicoanalyse.
2. Uitvoeren van de controle volgens het plan.
3. Bepalen en uitvoeren van gevolgen naar aanleiding van uitkomsten.

Hieruit kunnen zaken blijken die nader (fraude)onderzoek noodzakelijk maken. De materiële controle is voor gemeenten (en het zorgkantoor) een methode om te controleren en om na te gaan of er wellicht onregelmatigheden te constateren zijn; een belangrijk instrument om fraude op te sporen.

Een materieel onderzoek door gemeente of zorgkantoor is niet hetzelfde als een fraudeonderzoek. Een fraudeonderzoek heeft in de regel een veel bredere scope en kan uit verschillende onderdelen en methodieken bestaan. Een fraudeonderzoek start meestal in reactie op een melding dat er iets aan de hand is (bijvoorbeeld via toezichthouder). Het kan ook het gevolg zijn van een materiële controle of van bevindingen van toezichthouders. Uit een materieel onderzoek kan een strafrechtelijk onderzoek voortkomen als er vermoedens van strafbare feiten rijzen.

De steekproeven waarbij er (onverwacht) op locatie een bezoek gebracht wordt om te kijken naar de daadwerkelijke uitvoering is ook een belangrijk instrument. Met name bij het resultaatgericht financieren wordt dit steeds belangrijker. Niet alleen in het kader van handhaven, maar ook in het kunnen garanderen van de kwaliteit.

We zetten in op materieel controleren met (on)aangekondigde werkbezoeken bij aanbieders van zorg

Voorbeeld uit "Goede zorg doen we samen" (p. 6)

Er is tevens gebleken dat de dagbestedingslocatie van Zorgaanbieder 3 niet geschikt is om kwalitatief voldoende zorg te bieden. Zo worden er bijvoorbeeld activiteiten als 'samen leren koken' gedeclareerd, terwijl er geen keuken op de locatie aanwezig is. Ook tafeltennissen wordt aangeboden als activiteit, terwijl er geen tafeltennisvoorzieningen op de locatie aanwezig zijn.

Verder worden er activiteiten gedeclareerd waarover cliënt 1 verklaard dat deze nooit zijn aangeboden dan wel hebben plaatsgevonden. De activiteitenroosters werden niet nageleefd en de urenregistraties zijn achteraf ingevuld. Vanwege de vele geconstateerde misstanden, is besloten om niet langer cliënten van de gemeente Hengelo te plaatsen bij de dagbestedingslocatie van Zorgaanbieder 3. Voor de cliënten van Zorgaanbieder 3 die gebruik maken van deze voorziening is gezocht naar een alternatief.

d. Themacontrole

In de handhaving van de Participatiewet is het gebruikelijk dat gemeenten steekproefsgewijs cliënten of aanbieders/verhuurders/werkgevers controleren op rechtmatigheid en doelmatigheid: themacontroles. Bijvoorbeeld themaonderzoek naar cliënten met partiële inkomsten, controleren op schijnverlating en het uitnodigen van cliënten die langer dan zoveel jaar in de bijstand zitten voor een gesprek.

Deze themacontroles zijn ook zinvol binnen de Wmo 2015 en de Jeugdwet. Voor de Jeugdwet wordt dit vrijwel geheel landelijk ingezet via de inspecties. Voor de Wmo kunnen in overleg met het zorgkantoor risicoprofielen worden opgesteld t.b.v. steekproeven.

Randvoorwaarden en succesfactoren voor themaonderzoek zijn:

- Informeren van de aanbieder over zijn selectie en de bedoeling van de themacontrole
- De aanpak wordt gedragen door de hele organisatie
- Nauwe samenwerking tussen de afdeling Ondersteuning en zorg met Team Handhaving
- Duidelijk en herkenbaar aanspreekpunt in beide functiegroepen
- Beschikbaarheid van tijd en middelen
- Vaardigheden en competenties van medewerkers

Gerichte controles kunnen de schadelast voor burgers en gemeente beperken, omdat misbruik van voorzieningen wordt gestopt. Daarnaast gaat er van controle een preventieve werking uit.

We zetten in op jaarlijkse themacontroles bij de diverse aanbieders
We zetten de themacontroles bij cliënten Participatiewet voort

e. Nazorg

Zelfredzame cliënten kunnen zelf aangeven of ze tevreden zijn over de inzet en de dienstverlening van een aanbieder. Als de cliënt niet tevreden is weet hij wel de weg naar een klachtenregeling of naar de gemeente. Als cliënten of hun familie of mantelzorger niet zelfredzaam zijn, is nazorg (ook wel heronderzoek te noemen) vanuit de gemeente een manier om er zicht op te houden of de afgesproken ondersteuning is/wordt geleverd en voldoende is. De gemeente zorgt voor een duidelijke en toegankelijke klachtenregeling. Daarnaast kunnen nazorg-consulenten in een sociaal team worden opgenomen. Zij gaan na (signaal-gestuurd) of de zorg wordt geleverd, voldoet en

aansluit bij het doel. Naast bevindingen van toezichthouders geven de verplichte jaarlijkse cliënt-ervarings-onderzoeken een indicatie van de prestaties van aanbieders.

Mogelijkheden voor nazorg voor cliënten onderzoeken.

3.1.4 Sanctioneren

Sanctionering op maat is het sluitstuk van de cirkel van naleving. Als een aanbieder fraudeert, beëindigt de gemeente de overeenkomst, afhankelijk van de bepalingen in het contract. Ten onrechte betaald geld wordt teruggevorderd. Daarnaast maken we gebruik van de mogelijkheid schadevergoeding te vorderen. Strafrechtelijke aangifte tegen de aanbieder is ook een mogelijkheid.

De regeling Jeugdwet en het Uitvoeringsbesluit Wmo zijn sinds 1 april 2017 gewijzigd. De zorgovereenkomst tussen Pgb-cliënt en aanbieder moet verplicht een derdenbeding bevatten. Als de aanbieder gefraudeerd heeft met het Pgb-geld, vordert het college rechtstreeks terug van de aanbieder.

Ten aanzien van de cliënt heeft het college de mogelijkheid om het recht op een maatwerkvoorziening in te trekken, zowel bij zorg in natura als Pgb. Als santie ten aanzien van de cliënt is het ook mogelijk om de keuze voor een Pgb voortaan te weigeren. Een voorziening in natura is het alternatief, ook al kan dit duurder uitvallen. De kosten van de voorziening worden teruggevorderd als er sprake is van het opzettelijk verstrekken van onjuiste gegevens. Strafrechtelijke aangifte tegen de cliënt en eventueel tegen degene die de voorzieningen of diensten heeft geleverd via een Pgb, wordt altijd beoordeeld. Hiermee geeft Hengelo het signaal af fraude niet te tolereren.

Het opleggen van bestuursrechtelijke boetes is niet mogelijk in de Wmo 2015 en de Jeugdwet. Bij misbruik of foutief gebruik van zorggeld hoeft niet altijd sprake te zijn van opzet. Hier hebben we aandacht voor bij het opleggen van sancties.

De santiemogelijkheden in onze verordeningen werken we concreet uit

Voorbeeld uit "Goede zorg doen we samen" (p.5)

Uit het onderzoek is gebleken dat Zorgaanbieder 1 de gedeclareerde zorg niet heeft geleverd c.q. geleverd kan hebben. Op basis van facturen is vastgesteld dat de zorgverlener c.q. eigenaar van Zorgaanbieder 1 (hij verklaart geen personeel in dienst te hebben en alle zorg zelf te hebben geleverd) iedere dag meer dan 20 uur moeten hebben gewerkt. Er zijn maanden bij waarin er zelfs meer dan 24 uur per dag zorg zou zijn geleverd. De zorgverlener c.q. eigenaar van Zorgaanbieder 1 heeft geen betrouwbare administratie bijgehouden van de geleverde zorg; de urenbriefjes zijn gebaseerd op de afgegeven indicaties en niet op de daadwerkelijk geleverde zorg. De urenbriefjes werden ook vooraf opgemaakt. Geen enkele cliënt verklaart de gedeclareerde zorg te hebben ontvangen.

De drie cliënten met een lopende indicatie zijn ondergebracht bij andere zorgaanbieders. De vijf verstrekte PGB's zijn ingetrokken en teruggevorderd van zowel de cliënt als Zorgaanbieder 1. Er is besloten om de ten onrechte verstrekte zorggelden in te vorderen bij degene die het financieel gewin heeft gehad. De terugvordering is niet worden ingevorderd bij de cliënten, maar het hele bedrag ad € 42.916,71 is ingevorderd bij Zorgaanbieder 1. Omdat er conservatoir beslag is gelegd kon het bedrag direct ingevorderd worden. Aan de zorgverlener c.q. eigenaar van Zorgaanbieder 1 is te kennen gegeven dat de gemeente Hengelo geen zaken meer met hem wil doen.

3.2 Pilot Handhaving Wmo: Goede zorg doen we samen

In 2016 heeft de pilot handhaving in de Wmo plaatsgevonden. De pilot heeft veel kennis over handhaving bij zorgaanbieders opgeleverd en het heeft de consultants en regisseurs inzicht gegeven in het belang van goede voorlichting. Daarnaast is er meer bewustwording ontstaan ten aanzien van signalen over niet-geleverde zorg, of kwalitatief ondermaatse dienstverlening van zorgaanbieders.

Rechtmatigheid en kwaliteit zijn niet los van elkaar te zien. Wanneer er wordt gecontroleerd en opgetreden tegen misbruik en fraude, leidt dit tot betere zorg voor cliënten. Het effect van handhaving is met name terug te zien in kwaliteitsverbetering van de zorg. Het financiële effect is gering, omdat sprake is van inwoners die bepaalde zorg nodig hebben. Deze zorgindicatie wijzigt over het algemeen niet.

Handhaving heeft zowel een preventieve als een repressieve werking. Door op te treden tegen misbruik, maar ook te zorgen voor goede voorlichting en informatie aan de start van de dienstverlening, kan misbruik worden voorkomen en wordt een waarborg voor de kwaliteit ingebouwd. Het daadwerkelijk aanpakken van geconstateerde misbruik en fraude heeft daarnaast ook een afschrikwekkende werking, het leidt tot herstel van de kwaliteit van de dienstverlening en zorgt het voor hogere nalevingsbereidheid van de gestelde regels. Hoogwaardig handhaven zorgt daarmee voor minder fraude en draagt bij aan betere inzet en besteding van de middelen.

Wij hebben eind 2016, met het vaststellen van het rapport "goede zorg doen we samen" kennis genomen van de volledige lijst van aanbevelingen. Hieronder is een selectie opgenomen, welke selectie is samengesteld uit aanbevelingen die liggen op beleidsmatig vlak, waarbij we de nummering van de originele lijst erachter vermelden. De aanbevelingen die niet zijn uitgelicht, zijn of al uitgevoerd of worden door de uitvoerende teams opgepakt in de komende periode. Om niet het rapport 'Goede zorg doen we samen' te hoeven herhalen, staan alleen de losstaande aanbevelingen hieronder. We zijn ons er van bewust dat dit soms toch enige toelichting behoeft. Hiervoor verwijzen we korthedshalve naar het rapport.

Vaststellen wat de consequenties van schending van de inlichtingenverplichting zijn (2).
Een zorgafhankelijke eigen bijdrage invoeren (7).
Strengere voorwaarden stellen aan de cliënt die een Pgb wil (11).
Strengere voorwaarden stellen aan de vertegenwoordiging (12).
Basaal kwaliteitskader opstellen, in samenwerking met het werkveld en cliënten (14).

Afstemmingsmogelijkheden scherp formuleren in onze verordening Wmo Zie ook vorige focuspunt Onderzoek doen naar de mogelijkheden voor een zorgafhankelijke bijdrage Verordeningen en praktijkuitvoering scherp houden op voorwaarden Pgb Regionale ontwikkelingen op kwaliteit volgen en mogelijkheden verkennen om te anticiperen
--

3.3 Regionaal/Samen14

Gemeenten hechten veel waarde aan kwaliteit van de ondersteuning en zorg. Om die kwaliteit te borgen en stimuleren zijn landelijk kaders opgesteld. Vanuit het oogpunt van uniformiteit sluiten wij met de 14 regiogemeenten samen zo veel mogelijk aan op landelijke vastgestelde kaders en bij de uitgangspunten over kwaliteit die beschreven zijn in de Wmo2015 en de Jeugdwet.

Kwaliteitsbeleid van de Wmo

De regering heeft ervoor gekozen kwaliteitswetten uit de zorgsector niet van toepassing te laten zijn op de nieuwe Wmo. Er is daarom geen koppeling gelegd met de Kwaliteitswet Zorginstellingen. De kwaliteitseisen die in de Wmo staan over goede ondersteuning zijn wel overgenomen uit de Kwaliteitswet Zorginstellingen. Het Zorginstituut Nederland en de Inspectie Gezondheidszorg kunnen gemeenten daarnaast adviseren over kwaliteitsbeleid van de Wmo.

Kwaliteitsbeleid Jeugd

Landelijk zijn de kwaliteitscriteria uit de Jeugdwet vertaald in kwaliteitseisen in het toetsingskader Verantwoorde hulp voor Jeugd. Daarnaast zijn er aanvullende toetsingskaders ontwikkeld. De Inspectie Jeugdzorg, de Inspectie voor de Gezondheidszorg en de Inspectie Veiligheid en Justitie voeren een risico gebaseerd toezicht uit op deze kaders. Aan de hand van de opgestelde toetsingskaders kijkt de inspectie Jeugdzorg of instellingen voldoen aan de wettelijke vereisten en verantwoorde hulp bieden van voldoende kwaliteit. Dit gebeurt bij toetreding (kader voor nieuwe toetreders) en dit gebeurt door jaarlijkse risicoanalyses over informatie van aanbieders. Waar nodig kan de inspectie een verscherpt toezicht uitvoeren. Naar aanleiding van calamiteiten en geweld worden meldingen bij de Commissie Meldingen Jeugd geanalyseerd en beoordeeld op eventueel nader onderzoek. Specifiek voor de aanbieders van jeugdbescherming en jeugdreclassering geldt een wettelijk verplicht certificaat op basis van een normenkader. Dit certificaat is gericht op een kwaliteitsmanagementsysteem en is voorwaardelijk voor een aanbieder om jeugdbescherming en jeugdreclassering aan te gaan bieden.

Aan het toetsingskader Verantwoorde hulp voor Jeugd is in 2016 het Kwaliteitskader Jeugd toegevoegd voor de toepassing van de norm van de verantwoorde werktoedeling in de praktijk. Dit Kwaliteitskader Jeugd beschrijft in welke situaties, omstandigheden en/of voor welke werkzaamheden en verantwoordelijkheden een geregistreerde professional moet worden ingezet

(of een beroepsbeoefenaar die werkt in combinatie met, of onder verantwoordelijkheid van een geregistreerde professional) én het bakent af in welke gevallen en/of voor welke werkzaamheden een niet-geregistreerde professional kan worden ingezet.

Voorgenomen processtappen Samen14 om te komen tot een Twents kwaliteitsmodel

Tijdens een marktconsultatie in februari hebben meerdere aanbieders aangegeven behoefte te hebben aan een nadere duiding en definitie van de landelijk lijn zodat er een Twents kwaliteitskader ontstaat. Met Samen 14 gaan we bij een volgende marktconsultatie (gekoppeld aan de discussie over inkoop) hier verder mee aan de slag, als onderdeel van een integraal programma waarin we samen met aanbieders gaan werken aan het opstellen van een Twents inkoopmodel, kwaliteitskader en beprijzing.

Daarnaast wordt een ronde langs de 14 lokale gemeenten maken en in gesprek gegaan met de medewerkers van de toegang, contractmanagement, inkoop, juridische zaken en beleid om input te krijgen.

Tot slot gaan we als Samen 14 ook in gesprek met de vijf samenwerkende rijksinspecties. Al geruime tijd werken deze rijksinspecties binnen het Samenwerkend Toezicht Jeugd nauw samen op het jeugddomein. Vanaf 2016 intensiveren zij deze samenwerking en verbreden deze van jeugd naar het sociaal domein.

Aanbevelingen voor de huidige situatie.

Parallel aan bovenstaande stappen is het plan om nu al een kwaliteitsslag te maken in 2017 en 2018 door:

- Capaciteit inzetten om de gestelde kwaliteitscriteria in de huidige raamovereenkomsten te controleren bij de zorgaanbieders.
- In de verlengingscontracten voor 2018 betere eisen stellen om malafide organisatie te weren.
- In de verlengingscontracten voor 2018 vermelden dat we lopende de contractperiode steekproefsgewijs de kwaliteitseisen gaan controleren.
- Kwaliteitseisen stellen aan onszelf: toegang, contractmanagement, bedrijfsvoering, handhaving, etc.

Vervolg stappen van Samen14 met betrekking tot Resultaatmeting en monitoring

We onderscheiden drie niveaus van kwaliteitsmeting.

- Op het niveau van de Client (microniveau)
Per cliënt worden voorafgaand aan de zorg afspraken gemaakt over welke doelen gaan worden behaald door de zorgaanbieder. Deze worden vastgelegd in een ondersteuningsplan/ arrangement. Het gezin/de cliënt, de toegangsmedewerker en de zorgaanbieder moeten het eens zijn dat de doelen realistisch zijn. Na afloop van de zorg vertrouwen we er op dat deze doelen bereikt zijn en zo nodig toetst de toegang dit.
- Op het niveau van de Doelgroep (Mesoniveau)
Per 1 januari 2015 zijn gemeenten verplicht om in hun actieplan aan te geven welke outcome-criteria (criteria voor de uitkomsten van de hulp) voor jeugdhulpvoorzieningen zij hanteren. Outcome indicatoren zijn een instrument om aan de hand van de verschillende scores van aanbieders op een indicator het gesprek met hen aan te gaan over de geleverde prestaties. Het gaat om een drietal outcome indicatoren: cliënttevredenheid, uitval en doelrealisatie. Het idee is om deze indicatoren ook op de Wmo (en mogelijk op de Participatiewet) van toepassing te laten zijn. Het voorstel is dat we vanaf 2019 in kaart gaan brengen hoe goed zorgaanbieders scoren op cliënttevredenheid, uitval en doelrealisatie (= basis set indicatoren voor maatschappelijke outcome van jeugdbeleid). Deze willen we ook toepassen op de Wmo. We gaan meten op:
 - Uitval van cliënten
 - Tevredenheid van cliënten over het nut
 - Doelrealisatie van de hulp, uitgesplitst naar:
 - De mate waarin cliënten zonder hulp verder kunnen
 - De mate waarin problemen verminderd zijn en/of zelfredzaamheid/participatie is verhoogd.
 - De mate waarin overeengekomen doelen zijn gerealiseerd.

Voor jeugdhulp wordt dit landelijk in gang gezet. Per 1 januari 2018 is het mogelijk om de outcome aan te leveren. Het is een groei-model en het doel is dat vanaf 1 januari 2019 alle aanbieders kunnen aanleveren.

Wat betekent dit voor de Twentse Monitor Sociaal Domein?

Voor jeugdhulp kunnen we dus aansluiten bij het landelijk traject. De Twentse Monitor Sociaal Domein moet vanaf 1 januari 2019 gereed zijn om deze gegevens te verwerken. Voor de Wmo wordt dit niet landelijk geregeld. Hiervoor moeten we in Twente dus zelf een traject uitzetten. Uitval heeft betrekking op het eenzijdig door cliënt beëindigen van het arrangement. Dit kunnen we nu al halen uit de Twentse Monitor. Bij Cliënttevredenheid wordt gevraagd naar bejegening van de cliënt en ervaren effectiviteit van de zorg. Hiervoor maken we gebruik van de jaarlijkse verplichte cliëntervaringsonderzoeken voor Wmo en Jeugd. Bij de Participatiewet worden tweejaarlijks cliënttevredenheidsonderzoeken uitgevoerd.

- Op het niveau van het Stelsel (Macro niveau)
Kennispunt Twente ontwikkelt in opdracht van Samen14 de Twentse Monitor Sociaal Domein, die strategische beleidsinformatie en tactische sturingsinformatie over jeugdhulp en Wmo oplevert en de gemeenten de mogelijkheid biedt om van elkaar te leren en de regionale en lokale jeugdhulp en Wmo ondersteuning te versterken. De monitor levert kwantitatieve output-, proces- en op termijn outcome-informatie op. De Twentse Monitor is erop gericht het regionale leerproces te faciliteren en bij te dragen aan de regionale ambities om doelmatige en effectieve hulp te bieden en de kosten te beheersen. De Twentse monitor wordt gebruikt om op stelselniveau de kwaliteit van gecontracteerde aanbieders te monitoren. De Twentse Monitor Sociaal Domein moet vanaf 1 januari 2019 gereed zijn om de outcome gegevens van jeugdhulp en Wmo te verwerken. Als het Twentse inkoopmodel inhoudelijk is uitgewerkt, dan zal de monitor aangepast moeten worden aan dit nieuwe model en dusdanig worden ingericht dat ook de data die we de afgelopen twee jaar hebben gemonitord niet verloren gaat. We overwegen om op termijn de gegevens van de Participatiewet toe te voegen.

Regionaal ligt de focus op:

- Capaciteit vrijmaken om kwaliteitscriteria die in huidige raamovereenkomsten opgenomen zijn daadwerkelijk te gaan toetsen;
- Met aanbieders communiceren dat er steekproefsgewijs getoetst gaat worden;
- Werken aan kwaliteit van de toegang, contractmanagement, bedrijfsvoering, handhaving, etc.;
- het monitoren van uitval van cliënten, tevredenheid van cliënten en doelrealisatie.

Hoofdstuk 4. Financiën

Participatiewet

Handhaving is een wettelijke verplichting die volgt uit de Participatiewet. Handhaving is er op gericht om te zorgen dat alleen de mensen die daadwerkelijk een (aanvullende) uitkering nodig hebben, deze ontvangen. Enerzijds om onnodige uitgaven te voorkomen, anderzijds om het draagvlak onder de sociale zekerheid te waarborgen.

De gemeente ontvangt van het Rijk een jaarlijks vastgesteld budget voor de uitbetaling van uitkeringen (het zogenaamde BUIG-budget). De hoogte van dit budget wordt bepaald door een landelijk verdeelmodel. Mocht de gemeente in enig jaar meer kwijt zijn aan het betalen van de uitkeringen dan het ontvangen budget, dan is dat voor eigen rekening. Mocht de gemeente minder uitgeven dan mag de gemeente het verschil houden. Het is dus, behalve uit rechtmatigheidsoogpunt ook financieel aantrekkelijk om geen onnodige uitkeringen te verstrekken. Dit wordt o.a. via de poortwachtersfunctie vormgegeven (instroombeperking) én de controle op doelmatigheid en rechtmatigheid op de lopende uitkeringen.

Om deze taken uit te voeren hebben we in Hengelo een team preventiemedewerkers en onderzoekers. Daarnaast worden uren ingekocht bij de Sociale Recherche Twente (SRT) op basis van regionale afspraken.

Er is budget vastgesteld door de raad. Met de uitvoering van dit Actieplan blijven we binnen de begroting.

Wmo en Jeugd

In de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 is de gemeente verantwoordelijk voor het toezicht op en de handhaving van de wet- en regelgeving. Zowel vanuit beleid als uitvoering is men ervan overtuigd dat investeren in toezicht en handhaving op de kwaliteit van de Wmo zich op den duur terug verdient.

Het is wenselijk om ook preventief en repressief te handhaven bij Wmo 2015 en Jeugdwet. Denk hierbij aan themacontroles bij aanbieders/zorgverleners, materiële controles, maar ook aan reguliere preventieactiviteiten binnen de aanvraag- en indicatieprocedure. Daarnaast moet er capaciteit beschikbaar zijn om snel in te spelen op meldingen, klachten en incidenten.

Op 18 juli jl. heeft de gemeenteraad met het vaststellen van de notitie 'Ondersteuning en zorg voor jeugd en Wmo – maatregelen voor 2017 en verder' besloten om te investeren in toezicht en handhaving kwaliteit Wmo in Hengelo. Hoewel het lastig te berekenen is, zijn wij ervan overtuigd dat investeren in toezicht en handhaving op de kwaliteit van de Wmo zich op den duur terug verdient. Er zijn nu nog te vaak vermoedens dat cliënt, hulpverlener (ZZP-ers) en/of aanbieder geen eerlijk verhaal vertellen, zonder dat daar de vinger op gelegd kan worden. De investering voor 2017 t/m 2019 is € 234.000 per jaar en vanaf 2020 € 160.000 op jaarbasis.

Voorbeeld uit "Goede zorg doen we samen" (p.7)

De onderzoeken naar zorgaanbieders zijn grote onderzoeken en kosten veel tijd. Dit is ook logisch als je bedenkt dat je in één keer tien of zelfs twintig cliënten onderzoekt. Daarnaast zijn de onderzoeken complex; vaak is er meer aan de hand dan alleen onregelmatigheden met zorggelden. In alle drie de onderzoeken was er naast zorgfraude ook sprake van andere soorten ongewenst gedrag; bijstandsfraude, bedreigingen, intimidatie, belastingontduiking, foutieve inschrijvingen in de BRP, enzovoort.