

Jaarverslag 2020 - Toezicht Wmo 2015 & Jeugdwet

Inleiding

De gemeente Midden-Groningen is verantwoordelijk voor een correcte (deel)uitvoering van de Wmo 2015 en de Jeugdwet. Toezichthoudende taken op het gebied van kwaliteit, doel- en rechtmatigheid zijn hierin aan te merken als een wettelijke en maatschappelijke verplichting.

De uitvoering van het toezicht op de Wmo 2015 en de Jeugdwet vraagt om specifieke kennis en ervaring. Voor de uitvoering hiervan worden medewerkers van Visible Onderzoek & Advies ingezet, aangezien zij hiermee in ruime mate kennis en ervaring hebben opgedaan. Daarnaast worden enkele toezichthoudende werkzaamheden, vallend onder de formele controles binnen de (Regeling) Jeugdwet, door het RIGG uitgevoerd¹.

Om de belangen van (kwetsbare) inwoners te beschermen, zijn toezicht en handhaving van groot belang. De inwoner moet erop kunnen vertrouwen dat publieke middelen, in dit geval bedoeld voor zorg en ondersteuning aan kwetsbare inwoners, op een juiste manier worden besteed. Dit betekent dat de inwoner erop mag vertrouwen dat er maatregelen genomen worden om misstanden te voorkomen en te bestrijden. Maar ook dat het nalevingsgedrag van inwoners en zorgaanbieders continue wordt bevorderd. We spreken dan ook wel over preventief en repressief toezicht.

Zowel het toezicht op de kwaliteit van de geboden ondersteuning en ook het toezicht op rechtmatige besteding van zorggelden, draagt bij aan het verbeteren van de ondersteuning aan inwoners. Immers, daar waar gelden onrechtmatig worden besteed, krijgt de inwoner minder ondersteuning dan gewenst of mogelijk, gegeven de beschikbare middelen. Daar waar de kwaliteit van de geboden ondersteuning te wensen over laat, kan dit schadelijk zijn voor de inwoners en de duur van de benodigde ondersteuning onnodig verlengen. Het toezicht omvat in principe alle ondersteunings²- en financieringsvormen³ binnen de Wmo 2015 en Jeugdwet⁴.

Dit jaarverslag beoogt een beeld te geven van de werkwijze van de Toezichthouder(s) Wmo & Jeugdwet, de in 2020 uitgevoerde onderzoeken en de resultaten hiervan. Daarnaast worden leerpunten, risico's, trends en ontwikkelingen benoemd. Als laatste wordt vooruitgeblikt op het toezicht in 2021.

¹ Alleen gecontracteerde aanbieders, het RIGG voert geen formele controles uit naar PGB-gefinancierde aanbieders; formele controles zijn benodigd, alvorens materiële en detailcontroles ingezet kunnen worden.

² Het toezicht op Beschermd Wonen is door alle Groninger gemeenten (vooralsnog) ondergebracht bij de centrumgemeente; ook het toezicht op calamiteiten en geweld is door Midden-Groningen voor het kalenderjaar 2021 ondergebracht bij de centrumgemeente.

³ Met name gecontracteerde aanbieders (zorg in natura) en PGB-gefinancierde ondersteuning

⁴ De gemeente Midden-Groningen is inzake de Jeugdwet primair verantwoordelijk voor het toezicht op rechtmatigheid; het toezicht op de kwaliteit van jeugdhulp is een primaire verantwoordelijkheid voor de IGJ.

Werkwijze

Een onderzoek door de Toezichthouder(s) Wmo & Jeugdwet kan zijn oorsprong vinden in signalen, welke verkregen worden uit diverse bronnen. Ook worden binnen het risico of thema gestuurd toezicht onderzoeken uitgevoerd. De uit te voeren onderzoekshandelingen worden, afhankelijk van de casus en op maat, uitgewerkt in een plan van aanpak. Hierbij kan gedacht worden aan dossieronderzoek, internet research, het houden van interviews, het vorderen van inlichtingen bij derden en het verrichten van waarnemingen.

Signalen

Een signaal is een teken waarmee een melder wijst op een in zijn ogen ontoelaatbare situatie. Deze signalen kunnen afkomstig zijn van externe personen of bedrijven en ook van interne collega's komen. De signalen kunnen toezien op vermoedens van fraude, onrechtmatig handelen of niet integer handelen, maar ook op vermoedens van onvoldoende kwaliteit van geboden ondersteuning en/of onveilige situaties voor cliënten. Uiteraard kan er ook sprake zijn van combinaties van factoren in één signaal. Zo kunnen er ook dossiers onderzocht worden waarbij de focus zowel op de kwaliteit van de geleverde ondersteuning als de rechtmatigheid van de bestedingen ligt.

Risico gestuurd toezicht

Bij risico gestuurd toezicht wordt toezicht uitgevoerd op basis van risico's die bijvoorbeeld blijken uit een uitgevoerde risicoanalyse. Te denken valt bijvoorbeeld aan een aanbieder met een hoge omzet. Er worden een aantal aanbieders gekozen voor een steekproef. Tevens kan het zijn dat bepaalde aanbieders bij de steekproef worden betrokken om beeld te krijgen bij de geboden kwaliteit en rechtmatigheid van declareren, bijvoorbeeld als de betreffende aanbieder niet eerder bij een onderzoek betrokken is geweest.

Aantal uitgevoerde onderzoeken

Er zijn in 2020 zijn in totaal 2 risico gestuurde onderzoeken in beeld geweest en 22 signalen m.b.t. aanbieders geanalyseerd. Daarnaast is er 1 aangifte gedaan bij de FIOD voor een onderzoek dat in 2019 werd afgerond. Ook zijn er 4 meldingen vanuit de centrumgemeente Groningen bij ons terecht gekomen van gemelde calamiteiten bij gecontracteerde zorgaanbieders. Aangezien de toezichthouders van de gemeente Groningen gemandateerd zijn tot het uitvoeren van het calamiteitenonderzoek zijn deze berichten ter kennisname aangenomen.

Totaalbeeld	Totaal
Risico gestuurd onderzoek afgerond	1
Risico gestuurd onderzoek nog in onderzoek	1
Signaal gestuurd onderzoek afgerond	12
Signaal gestuurd onderzoek nog in onderzoek	10
Werkzaamheden achteraf (aangifte)	1
Calamiteiten meldingen	4
TOTAAL IN BEELD	29

Het risico gestuurde onderzoek welke nog in onderzoek is, heeft betrekking op een gecontracteerde aanbieder die aan inwoners individuele begeleiding biedt vanuit zowel de Wmo 2015 als de Jeugdwet. De gemeente heeft de toezichthouders verzocht om steekproefsgewijs zowel de rechtmatigheid van bestedingen als de kwaliteit van ondersteuning in kaart te brengen.

Overzicht afgeronde onderzoeken

Er zijn in 2020 13 onderzoeken afgerond. Tien van deze onderzoeken werden uitgevoerd binnen het kader van de Wmo 2015, drie binnen het kader van de Jeugdwet. De onderzoeken zagen toe op de volgende vormen van ondersteuning:

Begeleiding individueel	Dagbesteding	Verblijf ⁵	Huishoudelijke hulp
76%	46%	15%	46%

Ongeveer 60% van deze onderzoeken zag toe op gecontracteerde aanbieders, zo'n 40% op PGB-gefinancierde ondersteuning.

Lopende dossiers

Er zijn op het moment van schrijven van het jaarverslag nog 10 aanbieders in onderzoek naar aanleiding van signalen. Hierbij gaat het om 5 dossiers waarbij de signalen doen vermoeden dat er sprake kan zijn van onrechtmatig declareren en/of frauduleus handelen. De overige 5 dossiers betreffen dossiers waarbij sprake is van zowel vermoedens van onrechtmatig handelen en/of frauduleus handelen en onvoldoende geboden kwaliteit van de ondersteuning.

Resultaten

In totaal zijn 13 dossiers afgerond. Inzake zeven dossiers kon na verrijking van de signalen geen grond gevonden worden voor nader onderzoek. Van de zes dossiers waar nader onderzoek naar is uitgevoerd, is in vijf gevallen sprake van onregelmatigheden in meer of mindere mate. Deze kunnen als volgt worden gecategoriseerd:

- Bevindingen aanleiding voor gesprek CM met aanbieder over dienstverlening: 2
- Beëindiging PGB bij betreffende aanbieder: 1
- PGB overgedragen aan sociaal team t.b.v. monitoring: 1
- Aangifte gedaan bij de FIOD inzake gecontracteerde aanbieder: 1

Enkele voorbeelden zijn hieronder nader uitgewerkt.

Het afgeronde risico gestuurde onderzoek had betrekking op een aanbieder die snel gegroeid is. Dit betreft een gecontracteerde aanbieder die Huishoudelijke Hulp biedt. De gemeente Midden-Groningen had voor deze aanbieder de behoefte om een beeld te krijgen of deze groei invloed heeft op de kwaliteit van de geboden ondersteuning en de te investeren tijd in de cliënten. Uit het onderzoek bleek dat de cliënten tevreden waren over de geleverde diensten van de aanbieder en dat ook de geïndiceerde uren worden geleverd.

In het geval van één afgerond signaal gestuurd onderzoek bestond er een vermoeden van onrechtmatig handelen: naast het uurtarief wat de aanbieder ontving voor het leveren van Begeleiding Individueel zou een eigen bijdrage van €3,- per uur door de aanbieder worden gevraagd aan de cliënten. Dit met als reden dat de aanbieder de huidige tarieven niet kostendekkend vindt. Ten behoeve van het onderzoek zijn cliënten geïnterviewd. Zij hebben verklaard geen eigen bijdrage te (hoeven) betalen. Onrechtmatig handelen is dan ook niet vastgesteld.

Een tweede signaal gestuurd onderzoek was ingesteld naar aanleiding van een signaal afkomstig van een cliënt. Deze cliënt gaf aan in de Corona lockdown periode tijdig de huishoudelijke hulp opgezegd te hebben, maar de aanbieder zou desondanks toch door hebben gedeclareerd. Op basis van dit signaal zijn meerdere

⁵ Dit betreft kortdurende opvang, vaak in de weekenden, bijvoorbeeld ter ontlasting van mantelzorgers en/of ouders.

cliënten (steekproefsgewijs) gesproken. Hieruit blijkt dat ook inzake een tweede cliënt vergelijkbaar zou zijn gehandeld door de aanbieder. Contractmanagement is met deze aanbieder in gesprek hierover en ook over de wijze van registreren van gewerkte uren. Uit de registraties van de aanbieder blijkt namelijk dat er wel urenregistraties door een medewerker hebben plaatsgevonden, echter is niet vast te stellen dat deze medewerker daadwerkelijk aanwezig was bij de cliënt, omdat de registraties niet door de cliënt zijn ondertekend.

Adviezen/verbeteringen naar aanleiding van onderzoeken

Verwachtingen van aanbieders en inwoners

Uit het afgeronde risico gestuurde onderzoek bleek dat het plaatsen van handtekeningen door cliënten, voor onder andere de geleverde ondersteuningsmomenten en tijden, niet consequent plaatsvindt. Dit kwam ook naar voren uit een afgerond signaal gestuurd onderzoek. De toezichthouders hebben geadviseerd om vast te laten leggen in bijvoorbeeld beleid, verordening, toetsingskader of overeenkomst, wat van gecontracteerde aanbieders verwacht mag worden met betrekking tot het registreren van zorgmomenten. Dit schept duidelijkheid en uniformiteit.

Ook bleek dat er verbetering mogelijk was over de formulering van indirecte en directe uren en ook het aantal uren wat wordt bedoeld met een dagdeel. Door hierover meer duidelijkheid te scheppen wordt de kans op meningsverschillen beperkt, voor wat betreft hetgeen door aanbieders gefactureerd mag worden (en wat niet).

Uit het onderzoek naar de aanbieder die een eigen bijdrage zou vragen is gebleken dat het beleid, verordening en/of overeenkomsten het vragen van een eigen bijdrage aan cliënten door de aanbieder niet uitsluit. De toezichthouders hebben de beleidsmedewerkers en contractmanagers geadviseerd hier kaders voor te stellen.

Bovengenoemde verbetermogelijkheden zijn nog niet in de praktijk gebracht, maar zullen in diverse (advies)groepen worden opgepakt.

Verder is vanuit toezicht de wens geuit om de beschikkingen te verduidelijken, zodat zowel inwoners als (PGB)aanbieders vooraf exact weten waar ze aan toe zijn. Dit heeft mede geleid tot de realisatie van een werkgroep Beschikkingen, waar de toezichthouders in 2021 bij betrokken zullen worden.

Overig

Het signaal gestuurde onderzoek gericht op een casus vanuit de Jeugdwet, is op dit moment in de wacht gezet. Dit totdat in de verordening en nadere regels is ingeregeld welke functionarissen hier onderzoek naar mogen doen. Voor de Wmo geldt dat één en ander wettelijk is geregeld, bijvoorbeeld dat een toezichthouder moet worden aangewezen door het college. Voor de Jeugdwet moet de gemeente zelf richtlijnen opstellen. Totdat dit is gebeurd, kan niet zonder afbreukrisico onderzoek worden gedaan naar de rechtmatigheid binnen de Jeugdwet.

Vanzelfsprekend zal inzake het toezicht binnen de Jeugdwet afstemming zijn met het RIGG en de IGJ⁶, bijvoorbeeld om passende werkafspraken te maken voor wat betreft de afbakening van rollen en taken.

⁶ Zie ook pagina 1 "Inleiding" van dit jaarverslag

Risico's/trends/ontwikkelingen

Het toezicht op de Wmo 2015 en Jeugdwet is volop in ontwikkeling en de afgelopen jaren sterk geprofessionaliseerd. Eén van de meest zichtbare ontwikkelingen voor zowel gemeente, inwoners en aanbieders is het door Midden-Groningen ontwikkelde kwaliteitskader⁷, welke duidelijkheid schept over de kwaliteitseisen die gelden voor de verschillende vormen van ondersteuning. Voor aanbieders schept dit helderheid over hetgeen van hen verwacht wordt, maar is ook een handvat voor de toezichthouders bij het uitvoeren van onderzoeken: bij thema en/of risico gestuurde onderzoeken worden aanbieders langs een uniforme meetlat gelegd.

De bevindingen van de toezichthouders kunnen nu worden gebruikt om de aanbieders te bewegen de kwaliteit van hun ondersteuning te verbeteren, indien nodig kan dat dwingend worden opgelegd. Het kwaliteitskader geldt per 1 januari 2021 voor gecontracteerde aanbieders, na vaststelling ervan door het college geldt deze ook voor Pgb's die daarna worden afgegeven.

In het kader van het voorkomen en tijdig opsporen van onrechtmatigheden en fraude, maar ook het verhogen van de kwaliteit van geboden ondersteuning, zijn de toezichthouders niet alleen bezig met het uitvoeren van onderzoeken. Zij werken samen met onder andere de afdelingen Beleid en Contractmanagement aan een continue doorontwikkeling van het toezicht en verbetering van processen, om de noodzaak van het uitvoeren van onderzoeken te minimaliseren.

⁷ "Toetsingskaders kwaliteit Wmo Gemeente Midden-Groningen", vastgesteld op 08 september 2020

Vooruitblik 2021

Het jaar 2021 zal voor de afdeling Toezicht Wmo & Jeugdwet in het teken staan van het verbeteren van processen ter voorkoming van onrechtmatigheden, fraude en onvoldoende kwaliteit. Het gaat dan om de volle breedte van het meld- en werkproces rondom toezicht. Het preventieplan zal tot uitvoering worden gebracht en nieuw beleid wordt ingevoerd om dit te bewerkstelligen. Een belangrijk onderdeel van het preventieplan is het beter zichtbaar maken van toezicht bij de toegangsmedewerkers en het creëren van alertheid op signalen. Voor 2021 zijn er een aantal (digitale) bijeenkomsten gepland om de toegangsmedewerkers te trainen op het herkennen van signalen met betrekking tot fraude en onvoldoende kwalitatieve zorg. De verwachting is dat dit zal leiden tot meer signalen/signaal gestuurde onderzoeken.

Verder is een werkgroep opgestart die de doorontwikkeling van beschikkingen voor haar rekening neemt. Dit met als doel om juridisch te voldoen aan de eisen van de beschikking en ook ervoor te zorgen dat inwoners en (Pgb)aanbieders weten wat er van hen verwacht wordt. Mocht op enig moment blijken dat er onrechtmatig is gehandeld of onvoldoende kwaliteit is geleverd, dan zal het ook beter mogelijk worden om hierop te kunnen handhaven. Na het proces van de beschikking zullen overige processen van de toegang, in samenspraak met hen, op preventie worden getraind en vormgegeven.

Bij de uit te voeren werkzaamheden voor 2021 wordt het rapport “Een wereld te winnen”⁸ betrokken, welke onlangs is gepubliceerd door VNG Naleving.

Naast de signaal gestuurde onderzoeken zullen de toezichthouders onderzoek uit gaan voeren naar een tweetal thema’s. In overleg tussen verschillende afdelingen zijn de volgende benoemd:

1. Aantal uren Dagbesteding per dagdeel (zie aanleiding elders in dit verslag)
2. Toets op naleving administratieve richtlijnen voor aanbieders

Ad.1.

Eerder in dit verslag is te lezen dat aanbieders nogal eens een ruime interpretatie hebben van het begrip “dagdeel”. De vergoeding voor een dagdeel is in sommige gevallen dan ook niet in verhouding tot de geleverde prestatie. Vandaar de wens dit thema op de agenda te zetten.

Ad.2.

In 2020 zijn administratieve richtlijnen opgesteld voor gecontracteerde aanbieders, om onrechtmatigheden met zorggelden te voorkomen of te beperken. Bij de toezichthouders is aangegeven dat er de wens is om in kaart te krijgen in hoeverre aanbieders zich hieraan houden. De verwachting is dat de omvang van eventuele onrechtmatigheden en/of fraude hierdoor beperkt blijft of verder wordt voorkomen.

⁸ De publieke versie van dit rapport vindt u via [deze link](#). De niet-publieke versie kan bij de toezichthouders worden opgevraagd.