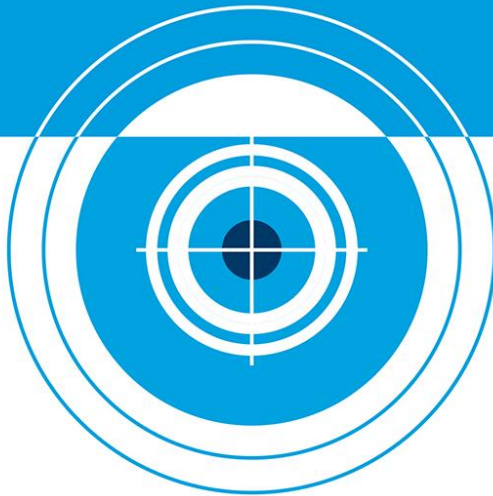




GEMEENTE TILBURG

# Visie op TOEZIEN EN TOEZICHT WMO



## **Uitwerking beleid 'toezien en toezicht op de Wmo'**

Projectgroep Inrichten toezien & toezicht Wmo d.d. 19-12-2017

# 1. Inleiding

## Achtergrond

Voor de gemeente Tilburg is het noodzakelijk en wettelijk verplicht (per 1-1-2015) om inhoud en vorm te geven aan het voorkomen en bestrijden van onrechtmatigheden in het zorgdomein<sup>1</sup>. Redenen hiervoor zijn:

- Maatschappelijk:
  - juiste hulp op de juiste plek op het juiste moment (zorgcontinuïteit);
  - voorkomen van ondermaatse zorg<sup>2</sup> of (vroegsignalering van) zorgmijding;
  - geen verspilling van publiek geld vanwege behoud draagvlak in de samenleving;
  - bescherming van de minder zelfredzame burger;
- Financieel: maatschappelijk effect bereiken tegen reële en aanvaardbare kosten.

Het verbinden van toezien en toezicht aan de gemeentelijke dienstverlening heeft een versterkend effect op de legitimiteit en houdbaarheid van het sociaal stelsel en goed toezicht kan een belangrijke impuls tot kwaliteitsverbetering van de dienstverlening leveren. Hierbij is toezicht geen doel op zich, maar een middel om de Tilburgse beleidsdoelen te helpen realiseren:

- Het bevorderen van de zelfredzaamheid van kwetsbare burgers;
- Het verhogen van de participatie van burgers;
- Het financieel beheersbaar maken/houden van de Wmo.

Hiermee draagt het toezichthouden bij aan de "de bedoeling" van de Wmo 2015, die centraal staat in Tilburg; kwalitatief goede, betaalbare en verantwoorde hulp en ondersteuning bieden voor onze burgers om zelf de regie over hun leven te kunnen nemen.

## Begrippenkader

In dit beleidsdocument definiëren wij toezien en toezicht als alle handelingen die er op gericht zijn de naleving van voorwaarden<sup>3</sup> en rechtsregels te bevorderen of een einde te maken aan de overtreding daarvan. Handhaving is daarvan een onderdeel dat gaat over het passend sanctioneren van gedrag van de cliënt of zorgaanbieder dat niet conform de norm is. Samen vormen deze de vier stappen uit de Cirkel van Naleving (zie voor nadere uitleg onderdeel 2a van deze notitie).

Bij onrechtmatigheden in het zorgdomein kan zowel sprake zijn van onbewuste fouten (als gevolg van "onwetendheid" of "onkunde") als van opzettelijke fraude (als gevolg van "onwil") door cliënt en zijn mogelijke vertegenwoordiging of aanbieder. Oneigenlijk gebruik of ondoelmatige inzet van middelen door ongepast gebruik (over- of onderbehandeling) zijn eveneens vormen van onrechtmatigheid<sup>4</sup>.

## Afbakening

Het toezichtproces valt niet één op één samen met het gehele kwaliteitsproces en -beleid, maar maakt daar wel een belangrijk onderdeel van uit. En zo staan de processen van contractmanagement en evaluatie en monitoring binnen het sociaal domein ook op zichzelf én overlappen tegelijkertijd voor een deel met het toezichtproces. Zo kunnen gegevens die in het kader van het contractmanagement beschikbaar komen informatie opleveren over de geleverde kwaliteit, wat de toezichthouder werk bespaart en bijdraagt aan een goede risicoanalyse.

We concentreren ons in eerste instantie op toezien en toezicht binnen de Wmo. Op een later moment verbinden we dit in het breder kader van het Sociaal domein.

## Probleemanalyse

In de media is recentelijk veel aandacht voor fraude door zorgaanbieders. Maar ook uit onderzoek blijkt dat onrechtmatigheden in de zorg helaas regelmatig voorkomen. Zo deed de Erasmus Universiteit Rotterdam (EUR) in 2016 in opdracht van een viertal gemeenten [onderzoek](#) naar de grootste rechtmatigheidsrisico's in de

---

<sup>1</sup> Wmo 2015 en Jeugdwet

<sup>2</sup> In deze notitie verstaan we onder zorg: maatschappelijke ondersteuning en jeugdhulp

<sup>3</sup> Cliënt dient zich te houden aan de informatie- en medewerkingsplicht en de aanbieder aan de contractvoorwaarden.

<sup>4</sup> Zie bijlage 1 voor begrippenkader

uitvoering van de Wmo 2015 en de Jeugdwet. Uit het onderzoek blijkt dat het grootste risico zit bij de zorgaanbieder. Sinds de Sociale Verzekeringsbank (SVB) de betaling van pgb's (Persoonsgebonden budget) uitvoert hebben cliënten veel minder belang, maar dat geldt niet voor de aanbieder. Deze fraudeproblematiek speelt uiteraard ook in Tilburg.

### **Stand van zaken Tilburgse aanpak toezicht**

Aanpak van onrechtmatigheden in de uitvoering van de Wmo 2015 en Jeugdwet is voor de gemeente Tilburg relatief nieuw. Door de decentralisaties van taken die per 1 januari 2015 vallen onder de Wmo en Jeugdwet is de aandacht eerst gericht op zorgcontinuïteit, beleidsontwikkeling en inkoop. Nu de decentralisaties in rustiger vaarwater zijn gekomen, kunnen we onze aandacht richten op het beter borgen van de rechtmatigheid in de zorg. Dat dit noodzakelijk is, blijkt o.a. uit het in juni 2017 in Tilburg uitgebrachte "[Rekenkamerrapport "Zorgen om resultaten"](#)".

In 2016 is binnen de gemeente Tilburg een eerste invulling gegeven aan toezicht op de Wmo door:

- Definities en begrippen af te bakenen;
- Aanstelling toezichthouders bij VEW, team Fraudebestrijding (2,2 fte door 3 medewerkers waarvan voor 1 extra dekking);
- Aanstelling van een beleidsmedewerker rechtmatige zorg bij DVL;
- Instellen van een meldingsprocedure (vooralsnog alleen voor interne collega's en Toegang) en signalenoverleg;
- Het creëren van urgentie, draagvlak en bewustwording.
- Aanwijzen van de GGD als toezichthouder calamiteiten door het College

De volgende stap is het ontwikkelen van een concreet toezichtproces Wmo waarmee de betrokken afdelingen (VEW, SOC en DVL) en de Toegang onrechtmatigheden kunnen voorkomen, opsporen en aanpakken. T.z.t. kan dit proces dan ook als uitgangspunt dienen voor het toezichtproces Jeugdwet. Belangrijke elementen van het te ontwikkelen toezichtproces Wmo zijn:

- Uitwerken rollen & taken bij het uitvoeren van toezien toezicht op de Wmo en Jeugdwet;
- Meldproces incl. meldpunt verder uitwerken (o.a. breder openstellen, voortgangssysteem en communicatie);
- Ontwikkelen van handhavingsinstrumenten en helder beoordelingskader en vastleggen in Verordening, Besluit en beleidsregels om professioneel te kunnen *afspreken-aanspreken-corrigeren*;
- Beoordeling toereikendheid van de middelen (in termen van budget en personeel) in relatie tot de taken;
- Deskundigheidsbevordering / vakmanschap vergroten in de hele keten.

### **Waarom dit beleidsdocument?**

Om een concreet toezichtproces Wmo te kunnen uitwerken, hebben we eerst op basis van onze visie dit beleidsdocument gemaakt dat als beleidskader dient voor het uit te voeren toezicht op de Wmo. Op basis hiervan kunnen we het toezichtproces ontwikkelen; onze aanpak dat zich richt op het voorkomen (door communicatie en dienstverlening) en bestrijden (door controleren en sanctioneren) van onrechtmatigheden. Tevens zorgen we ervoor dat onze medewerkers, burgers en aanbieders op de hoogte zijn onze visie en beleid en daar steeds beter naar gaan handelen.

## **2. Integraal toezicht in het sociaal domein**

Het bereiken van onze beleidsdoelen vraagt om een integrale aanpak vanuit het perspectief van de vragen van mensen en de maatschappelijke opgaven. Integrale cliëntbenadering draagt bij aan een efficiënte inzet van zorg. De cliëntbestanden van Wmo, Jeugdhulp en Participatiewet kennen veel overlap. Onze ambitie is daarom toezicht vanuit een integrale visie en aanpak te benaderen. Een integrale aanpak vereist goed samenwerken tussen de verschillende afdelingen en domeinen. Zowel binnen de gemeente Tilburg als daarbuiten. Denk hierbij aan de mogelijke verwevenheid van zorgfraude en ondermijnende criminaliteit of niet veilige panden die gebruikt worden voor Beschermd wonen. Dit vraagt investeren in adequate informatiedeling tussen de veiligheids- en zorgketen, oog hebben voor elkaars -soms tegenstrijdige- belangen en effectieve regievoering op aanpak van signalen van onrechtmatigheden. Werkprocessen en organisatie moeten daarop ingericht zijn.

Toezen en toezicht begint bij het inkoopproces met het selecteren van geschikte en bonafide aanbieders, bij de start van het meldings- en aanvraagproces van de (bijstands)cliënt en gaat door tot eventueel een passende maatregel opleggen bij niet-naleving van de voorwaarden. Hierbij het voorbehoud dat de aard van de interventies in de Participatiewet en in het zorgdomein kunnen verschillen. Dat heeft ten eerste te maken met een verschillend wettelijk kader en de rechtsgevolgen die men kan verbinden bij een overtreding. Ten tweede verschillen de prikkels voor rechtmatigheidsrisico's. In het zorgdomein liggen die vooral bij de aanbieder en bij de Participatiewet bij de cliënt.

Uitgangspunten voor integraal toezicht in het sociaal domein zijn:

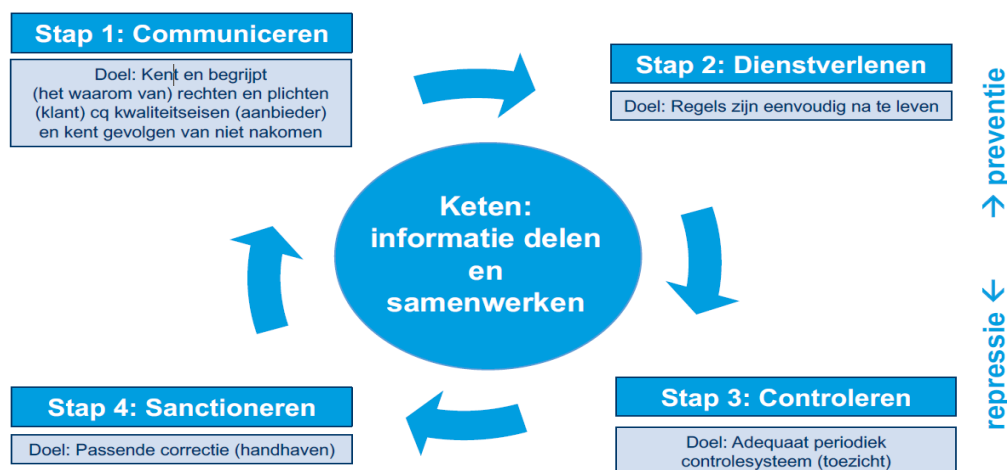
**a. Cirkel van naleving als basis voor integraal toezicht**

Bij het toezicht en handhaven maakt de gemeente Tilburg gebruik van 'de cirkel van naleving'. Deze cirkel bestaat uit vier visie-elementen die handvatten bieden voor een integraal handhavingsproces. De kracht van de methode is de combinatie van inzet van preventieve en repressieve interventies. Toezen en toezicht is vooral aan de voorkant en onderweg de wederzijdse verwachtingen managen tussen gemeente enerzijds en cliënten en aanbieders anderzijds. Passende bejegening en deskundigheid aan de poort (bij de toegang en inkoop) en onderweg vormen hiervoor de basis.

Op deze wijze helpen we cliënten en aanbieders om de voorwaarden na te kunnen en willen leven en daardoor (vroegtijdig) problemen te voorkomen.

De methodiek van de cirkel van naleving passen we ook toe om een rechtmatige bedrijfsvoering in het zorgdomein verder in te richten. In bijlage 2 worden optionele interventies aangegeven op zowel cliënt- als aanbiedersniveau. Ook de ketenbrede en risicogestuurde aanpak zijn ambities die we in het hele sociale domein nastreven.

**HOE? Cirkel van naleving**  
 Rechtmatige zorg, hoogwaardig handhaven  
 Klanten en aanbieders



**b. Toezen en toezicht is van iedereen en doen we samen**

Het uitgangspunt is een cliëntgerichte benadering met nadruk op preventie van en optreden tegen onrechtmatigheden in het zorgdomein. Hiervoor is alertheid op fouten, fraude, oneigenlijk gebruik en ongepast gebruik in de volle breedte van de organisatie noodzakelijk. Zowel aan de poort bij de toekenning van een bijstandsuitkering of voorziening dan wel tussentijds in het kader van de toetsing op de voortdrijving van een voorziening<sup>5</sup>. Op aanbiedersniveau, door bijvoorbeeld het selecteren van geschikte aanbieders door inkoop, is

<sup>5</sup> Op grond van de Wmo 2015 is het College verplicht om periodiek heronderzoek te verrichten. De wijze waarop is beleidsvrij.

een dergelijke aanpak eveneens noodzakelijk. Contractmanagement leidt tot het duurzaam waarborgen van de kwaliteit, stabiliteit en continuïteit van de dienstverlening aan onze burgers en het reduceren van de beheerskosten.

Iedereen heeft hier in onze visie een rol en verantwoordelijkheid in. Uiteraard begrensd door de bevoegdheden die men heeft en de taakopdracht die men heeft. De toegangsmedewerker of contractmanager beschikt over de algemene onderzoeksbevoegdheden om zijn **toezienstaak** uit te kunnen oefenen en de toezichthouder beschikt over bevoegdheden o.b.v. Awb en Tilburgse verordeningen ten behoeve van zijn **toezichtstaak**.

### **c. Gezond vertrouwen als basis voor toezicht**

In ons toezicht is er balans tussen vertrouwen in zorgaanbieders & cliënten en controle & sanctioneren waar dat nodig is. Goed bestuur en goed intern toezicht bij zorgaanbieders wekken bij ons het vertrouwen dat een organisatie het publiek belang goed behartigt. Ons eigen toezicht kan dan terughoudender zijn. Vertrouwen is daarom een belangrijk uitgangspunt, gebaseerd op resultaten als goede zorg, adequate verantwoording en een toetsbare en leerbare opstelling. Zorgaanbieders moeten laten zien dat zij zelf in staat zijn risico's in de zorgverlening terug te dringen en hun bedrijfsprocessen goed op orde hebben zodat de kans op onrechtmatigheden kleiner is. Als bestuurders zich toetsbaar opstellen en zich aantoonbaar inspannen om te voldoen aan de contractvoorwaarden, dan geeft dat ons gefundeerd vertrouwen en stemmen we onze interventies daarop af. Gezond vertrouwen betekent ook dat dit vertrouwen niet vanzelfsprekend is en dat we niet naïef zijn. Vertrouwen zonder controle is blind vertrouwen en dat is vragen om problemen. Controle hoort bij vertrouwen en versterkt het, maar dan wel zoveel als mogelijk preventief en risicogericht toezicht. Daar waar de aanbieder of cliënt tekortschiet, treden we passend en proportioneel op.

## **3. Toezien en toezicht op de Wmo**

In 2015 concludeerde de raad dat zij de transformatie in het sociaal domein goed wil kunnen volgen, controleren en bijsturen. Om dit goed te kunnen doen, formuleerde de raad de volgende zes waarden:

- Civil society (meer in de 0-de lijn oplossen);
- Samenhang in de drie decentralisaties;
- Eén gezin, één plan, één coördinator;
- Toedeling van hulp (hulp is op tijd, terecht en effectief);
- Aantal verwijzingen (minder verwijzingen naar 2e lijns zorg);
- Verdeling van directe en indirecte tijd van professionals.

Deze bestuurlijke waarden hebben we vertaald naar wat dit betekent voor toezien en toezicht; de stappen uit de cirkel van naleving en actiehouders. Zie hiervoor bijlage 3. In lijn met de uitgangspunten voor integraal toezicht in het sociaal domein, zijn we hiermee tot een visie op toezicht op de Wmo gekomen die uit de volgende elementen bestaat:

### **1. Voorkomen is beter dan genezen: de gemeente als poortwachter.**

Voor de Wmo 2015 heeft de gemeente Tilburg regie op de totale keten: toegang tot de (maatwerk) voorzieningen, inkoop en contractering, monitoring en toezicht. We willen al deze onderdelen effectief inzetten om tot een passende maatwerkoplossing te komen tegen aanvaardbare kosten. Dat betekent dus sturen op een zowel rechtmatige als doelmatige inzet van middelen. Het is dus essentieel dat men bij de Toegang in de onderzoeksfase de juiste vragen stelt, doorvraagt en afweegt wat wenselijk, noodzakelijk en mogelijk is om tot een correct en deugdelijk plan van aanpak en beschikking te komen. We doen dit op een methodische manier zodat het voor eenieder helder is op grond waarvan de gemeente een besluit heeft genomen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de regievaardigheidstoets voor budgethouders.

Het belang van een scherpe toegang, monitoring en sturing op contractuele afspraken en prestaties is met de decentralisaties sterk toegenomen. We zetten daarom in op een helder kwaliteitskader voor (nieuwe) aanbieders en toetsen deze in volle omvang bij het aanbestedingsproces. Als ambitie formuleren we om een vorm van screening ("barrièremodel") te ontwikkelen bij de selectie van zorgaanbieders en als onderdeel van ons contractmanagement. We willen immers passende en zuinige zorg geleverd door bonafide aanbieders.

De ingezette overgang van PxQ financiering naar inkoop van resultaatgerichte arrangementen brengt onder andere het risico van oeraanbod met zich mee. Om dit ongewenste effect zoveel als mogelijk te beperken dienen we de toegangspoort van zowel cliënten als aanbieders zorgvuldig te bewaken op ongewenst gedrag. Deze overgang kent hobbels die voor een uitdaging zorgen en om zorgvuldigheid vragen in bijvoorbeeld de communicatie met burgers en aanbieders, de onderbouwing in de beschikking en het borgen van rechtsgelijkheid en rechtszekerheid voor de burger<sup>6</sup>.

## 2. Toewijzing van hulp is op tijd, terecht en effectief

- a. Integraal toezicht
- b. Cliënt als kritische zorgconsument?
- c. Keuzevrijheid pgb
- d. Selecteren aanbieders
- e. Verbinding formele en materiële controles

### 2a Integraal toezicht

De Wmo 2015 maakt geen onderscheid in de verschillende vormen van toezicht. Uit de Memorie van Toelichting valt wel op te maken dat de opdracht aan het gemeentebestuur (zorgdragen voor de kwaliteit en continuïteit van de maatschappelijke ondersteuning) met zich mee brengt dat het gemeentebestuur ook toeziet op de naleving van de eisen die zijn gesteld aan de uitvoering van de wet en die zonodig handhaaft. Indachtig de decentralisatie van de maatschappelijke ondersteuning, is ook het toezicht daarop aan het gemeentebestuur overgelaten.

De praktijk laat zien dat signalen over de kwaliteit van ondersteuning of jeugdhulp nagenoeg altijd wijzen op tekortschietende rechtmatigheid (door de aanbieder) of andersom. Bij het beoordelen van aanbieders hangen de kwaliteit van zorg, kwaliteit van zorgorganisatie (goed bestuur<sup>7</sup> en gezonde financiën) en rechtmatigheid sterk met elkaar samen. Om die reden willen we zoveel als mogelijk toezicht op de rechtmatigheid (wordt nog aan de voorwaarden voldaan door cliënt en aanbieder) en de kwaliteit (is de ingezette zorg effectief) integreren. Daarnaast zijn er ook signalen over agressie en intimidatie door cliënten of zorgverleners, calamiteiten bij aanbieders en klachten over zorgverleners. Al deze vormen van ongewenst gedrag dienen in samenhang te worden beoordeeld. In de samenwerking met de GGD<sup>8</sup> geven we samen invulling aan integraal toezicht.



### 2b Cliënt als kritische burger

We kijken of de zorg voldoende aansluit bij de leefwereld van cliënten. We betrekken hen actief in ons toezicht om zo hun ervaringen met de zorg te kunnen benutten. Dit vraagt wel om een kritische houding van de cliënt en de vraag is of dat realistisch is. Veel cliënten bouwen een vertrouwensband op met de zorgverlener, willen die relatie niet onder druk zetten of hebben een afhankelijkheidsrelatie met de aanbieder. Een tevreden cliënt wil overigens niet altijd betekenen dat de geleverde zorg aan de vereiste kwaliteitseisen voldoet. Samen met cliëntondersteuners en -vertegenwoordigers en andere belanghebbenden gaan we onderzoeken hoe we hier effectief invulling aan kunnen geven.

### 2c Keuzevrijheid pgb

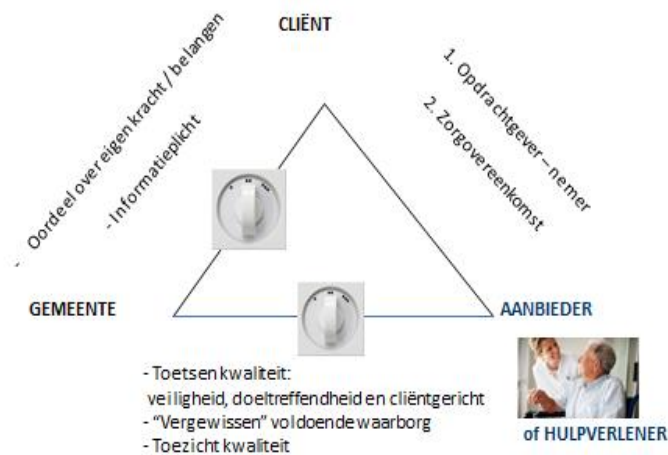
Wij willen de cliënt de keuzevrijheid blijven bieden tussen zorg in natura en pgb. We gaan strikter toezien of de budgethouder of zijn vertegenwoordiging in staat is om het budget adequaat te beheren en goede zorg in te kopen. Indien er sprake is van Beschermd wonen geven wij als College invulling aan de zgn. vergewisplicht zoals die in de Wmo 2015 is opgenomen. Dat betekent dat de Toegangsmedewerker zich ervan dient te vergewissen dat er voldoende waarborgen zijn dat de kwaliteit van ingekochte ondersteuning goed is. Daarbij kan de medewerker de budgethouder nadrukkelijk wijzen op (het belang van aanvullende) kwaliteitseisen en kan de

<sup>6</sup> De uitspraken van de Centrale Raad van Beroep in 2016 inzake de hulp bij huishouden geven richting om de uitvoeringspraktijk, daar waar nodig, bij te stellen

<sup>7</sup> Hieronder verstaan we o.a. de integriteit van de aanbieder (waaronder bestuur, aandeelhouders en medewerkers)

<sup>8</sup> De GGD HvB is door ons College aangewezen om het toezicht op calamiteiten uit te voeren.

gemeente vanuit haar controlerende rol vooraf en eventueel tussentijds beoordelen of de geleverde ondersteuning (nog steeds) veilig, doeltreffend en cliëntgericht is. De praktijk laat namelijk zien dat voornamelijk de meest kwetsbare burgers de dupe worden van "foute" aanbieders. Dat willen we voorkomen om het pgb als waardig alternatief voor zorg in natura ook in de toekomst te kunnen blijven aanbieden.



## 2d Selecteren aanbieders

Het is voor aanbieders met verkeerde motieven relatief makkelijk om de zorgmarkt te betreden. Een goede screening achten wij daarom van belang om, bij voorkeur zo vroegtijdig mogelijk, het kaf van het koren te scheiden en daarmee de integriteit en betaalbaarheid van de zorgsector te bewaken. We willen voorkomen dat onze kwetsbare burgers in de problemen komen door malafide aanbieders. Op dit moment oefent de gemeente geen (pro-)actief toezicht uit op uitvoerders van pgb's.

### Heroverweging

*De vraag hierbij is of we o.b.v. risicosturing actiever toezicht uit willen oefenen. Een heroverweging van beleid wordt aan onze bestuurders voorgelegd.*

Op dit moment onderzoekt Zorgverzekeraars Nederland de mogelijkheid om het portaal RIZ<sup>9</sup> open te stellen voor gemeenten. Zodra die mogelijkheid bestaat sluiten wij ons bij het RIZ aan. Daarnaast gaan we onderzoeken wat er technisch en wettelijk mag om gegevens over "niet-pluis" aanbieders binnen de eigen gemeente en met derden te delen. Op landelijk niveau wordt er nagedacht over een Waarschuwingsregister voor aantoonbaar frauderende aanbieders.

We willen cliënten ook helpen om verantwoorde keuzes te kunnen maken voor bonafide aanbieders. Een keurmerk of "tripadvisor-achtig" initiatief heeft onze belangstelling. Klantbeoordelingen helpen potentiële cliënten bij het maken van hun keuze. Voor aanbieders is het een belangrijke informatiebron om van te leren, verbeteren en innoveren. Wij kunnen de beoordelingen gebruiken bij onze inkoop en contractmanagement. Een mooi voorbeeld hiervan is [Jeugdhulp1op1](#). Een recentelijk initiatief in de regio Midden- en West Brabant om vraag en aanbod bij elkaar te brengen.

## 2e Verbinding materiële en formele controles

De gemeente heeft een eigen verantwoordelijkheid om de controle op haar jaarrekening tot een goed einde te brengen. Eén van de controlemiddelen hiertoe is het gebruik van de productieverantwoording van de aanbieder met de controleverklaring van de accountant van de aanbieder. We moeten echter ook andere dingen doen om te toetsen of de geleverde prestatie ook feitelijk is geleverd. Of de feitelijke prestatie voldoet aan de gemaakte afspraken met cliënten en aanbieders kan slechts worden vastgesteld door meer "zachte" controlemiddelen zoals in gesprek gaan of doen van dossieronderzoek of signalen van klachten, onrechtmatigheden etc. Onze ambitie is om de "harde" controle te verbinden met "zachte" controle om zo de rechtmatigheid en doelmatigheid van middelen te borgen.

<sup>9</sup> Raadpleging Integriteit Zorgaanbieders

### **3. Eén gezin, één plan, één coördinator: ook bij toezien en toezicht**

Dit hangt nauw samen met ons eerder geformuleerde uitgangspunt "toezien en toezicht is van iedereen en doen we samen". We willen zoveel als mogelijk één aanspreekpunt voor de cliënt of aanbieder. Een aandachtspunt hierbij is dat we voor aanbieders pgb geen contractmanagement hebben ingericht zoals bij gecontracteerde aanbieders die zorg in natura leveren.

Deze eerstelijnsmedewerker van de Toegang of Contractmanager is de coördinator en schakelt daar waar nodig anderen in voor ondersteuning. Dat kan een toezichthouder zijn (tweedelijnsmedewerker) voor coaching en/of de uitvoering & coördinatie van onderzoek. De toezichthouder verricht onderzoek, betreft de benodigde expertises en adviseert over de consequenties voor de voorziening (bij klant) of het contract (bij aanbieder). De eerstelijnsmedewerker is (in samenspraak met de Toezichthouder bij een lopend onderzoek) vervolgens verantwoordelijk voor het bepalen van consequenties voor de voorziening /contract (c.q. de sanctionering).

*Aandachtspunt bij de uitwerking van taken en verantwoordelijkheden is wiens taak en verantwoordelijk het is om interventies te verrichten jegens de aanbieder pgb.*

Samenwerken geeft invulling aan de coördinerende functie van de "eerstelijns" medewerker voor het primair cliëntproces, aan integrale dienstverlening, aan preventief toezicht (vroegsignalering) en bevordert het onderlinge besef dat toezien en toezicht van iedereen is. Het is onmogelijk om met de beperkte formatie (thans 1 fte tijdelijk) aan toezichthouderschap alle signalen op te pakken en tegelijkertijd op de werkvloer de aanjager en coach te zijn van handhavend handelen door medewerkers op de werkvloer. Eerstelijns medewerkers hebben dus een nadrukkelijke toezienstaak tegenover de cliënt en aanbieder. Zowel om de rechtmatigheid te kunnen bepalen als om (tijdig) bij te kunnen sturen op resultaatgerichte afspraken met cliënten en aanbieders.

*Hoe het toezien door de eerstelijnsmedewerker er precies uitziet (waaronder de mate van frequentie en diepgang en samenwerking/overdracht met de toezichthouder) moet in de ontwikkelfase van ons project Toezicht Wmo invulling aan gegeven worden.*

Uitgangspunten en aandachtspunten voor het toezien door de eerstelijnsmedewerker zijn:

- We maken onderscheid voor deze taak op vier sporen (cliënt/ZiN, aanbieder/ ZiN, cliënt/ pgb en aanbieder/pgb);
- We maken onderscheid tussen zelfredzame én kwetsbare cliënten;
- Het toezien vindt zo veel mogelijk risico gestuurd plaats.

### **4. We baseren onze lerende aanpak op goede en gebundelde informatie voor efficiënt en effectieve inzet van (schaarse) middelen en professionals**

#### **Informatiegestuurd werken /risicotoezicht**

Vanuit de bedrijfsvoering hebben we een bredere behoefte aan data-analyses en informatiegestuurd werken. Niet enkel gericht op aanpak van onrechtmatigheden of gebrek aan zorg, maar vanuit de behoefte opvallende zaken (verwonderingen) op een gestructureerde wijze in beeld te krijgen. Het koppelen en analyseren van data die betrekking hebben op het zorgdomein van verschillende partijen zien wij als een goede methode. De analyse leidt tot het vroegtijdig signaleren van opvallende incidenten en/of patronen die de input vormen voor een onderzoek of aanpassing van zorg, zorggelden, maar mogelijk ook uitvoering, beleid of handavingsstrategieën (zoals voorspelbaarheid van risico's). Met een proactieve aanpak willen we zoveel als mogelijk onrechtmatigheden voorkomen en vormen van zorgmijding vroegtijdig signaleren.

Vanuit dit risico-overzicht kunnen we onze medewerkers (doelgroep)gericht inzetten. Dus niet iedereen over één kam scheren, maar een focus op een slimme en selectieve wijze van controleren aan de poort en tussentijds. De (gepercipieerde) pakkans en nalevingsbereidheid van voorwaarden zal hierdoor toenemen. Kortom, meer doen, met minder.

Het op deze wijze gericht controleren zorgt voor minder administratieve lasten bij aanbieders en eigen uitvoering. Het toepassen van standaarden en voorzieningen van het Programma i-Sociaal Domein is eveneens een belangrijke factor bij het terugdringen van administratieve lasten in het proces van contract tot controle.



Daarnaast bevordert het toepassen van standaarden het risicogericht werken en de "controleerbaarheid" van de geleverde prestatie.

We willen samen met zorgaanbieders, zorgkantoor en zorgverzekeraar vormen van horizontaal toezicht gaan verkennen. Hiermee wordt de regel- en controledruk in de zorg verminderd en is voor zorgvragers sneller duidelijk welke hulp en ondersteuning zij krijgen. Ook moet horizontaal toezicht de kwaliteit van de declaraties in de keten van zorginstelling, gemeente en zorgverzekeraar verbeteren, de administratieve last verlagen en zekerheid geven over de rechtmatigheid van de gedeclareerde en geleverde zorg.

Op dit moment lopen er in Tilburg twee projecten<sup>10</sup> die zich richten op het vormgeven van risicoprofielen van zorgaanbieders en een versnelling aanbrengen in onze behoefte van data-gedreven dienstverlening.

### **Signalen / meldingen**

[Meldpuntzorg@tilburg.nl](mailto:Meldpuntzorg@tilburg.nl)

Wij willen in een zo vroeg mogelijk stadium niet-naleving van de voorwaarden door cliënt of aanbieder signaleren en onderzoeken. Om niet-naleving te kunnen vaststellen doen wij onderzoek naar signalen die kunnen duiden op mogelijke onrechtmatigheden. Deze signalen kunnen voortkomen uit gegevens waarover wijzelf beschikken en uit informatie van derden.

Wij investeren in fraude-alerte medewerkers en een laagdrempelig meldproces. We zorgen ervoor dat medewerkers, conform hun ambtelijke verplichting of verplichting binnen de corporatie Toegang, bereid zijn tot het melden van (vermoedens van) onrechtmatigheden. Dat doen we onder andere door onze toezichthouders te laten samenwerken in nabijheid van de professionals op operationeel niveau. Zij trekken gezamenlijk op<sup>11</sup>. De zichtbaarheid en toegankelijkheid van toezichthouders voor uitvoerende professionals is van belang. De toezichthouder is in onze visie vooral een bron van informatie, advies en consultatie voor de uitvoering en derden zoals burgers en aanbieders. Op die manier kan een deugdelijk onderbouwd, en dus onderzoekswaardig, signaal tot stand komen afkomstig uit eigen bron of elders.

### **Bronnen**

Als bron gebruiken we op dit moment de meldingen vanuit de eigen organisatie en de Toegang. Dat willen we zo snel als mogelijk uitbreiden naar externe bronnen zoals andere gemeenten, ketenpartners en burgers. Daarnaast maken we gebruik van bronnen van ketenpartners zoals Zorgkantoor en ISZW (Inspectie SZW). We willen in de toekomst ook gebruik gaan maken van risicoanalyses om vermoedens van onrechtmatigheden te detecteren. Zowel op cliënt- als op aanbiedersniveau. Daar zijn we met de projecten "LSI/ pgb" en "Inzicht in zorgfraude" al mee begonnen.

We gaan dit jaar nog aansluiten bij het Informatie Knooppunt Zorgfraude (IKZ)<sup>12</sup>. Zij hebben toegang tot een groot aantal bronnen om signalen van onrechtmatigheden te onderzoeken en aan te vullen met informatie die gemeenten zelf niet kunnen achterhalen. Op die manier kan tevens eerder en beter zicht worden verkregen op malafide aanbieders die buiten de Tilburgse grenzen opereren.

### **Lerende aanpak: inrichten toezicht is een proces**

Het inrichten van toezicht Wmo is een proces, dat je intern zult moeten gaan vormgeven, maar ook extern in de keten, regio en landelijk. Zowel op het niveau van medewerkers als management vraagt dit om een cultuurverandering en dus een lange adem. Behalve dat dit een investering vraagt in vakmanschap zal dit ook extra capaciteit vragen. Een lerende aanpak vraagt ook een open feedbackcultuur waarbij we graag van elkaar leren, vertrouwen op de expertise van elkaar of inschakelen van expertise waar nodig.

In een implementatieplan moeten we vastleggen wat we wanneer realiseren en wat 'doorontwikkelpunten' zijn. Investeren in de professionaliteit van onze medewerkers is daarbij evident. Expliciete aandacht hierbij voor de dilemma's en morele vraagstukken waarmee men te maken krijgt bij het toezien en toezicht. We moeten

---

<sup>10</sup> LSI/pgb en "Inzicht in zorgfraude"

<sup>11</sup> De toezichthouders werken dus wel samen, maar vanuit hun onafhankelijke positie wel op 'afstand' van het primaire proces.

<sup>12</sup> Een samenwerkingsverband van negen organisaties (waaronder de VNG) op het gebied van toezicht en opsporing in de zorg

professionals ondersteunen bij het maken van de juiste afweging in een concrete situatie om bij "onderbuikgevoel" actie te ondernemen (bijvoorbeeld: waar eindigt maatwerk en begint willekeur?).

## **Bijlagen**

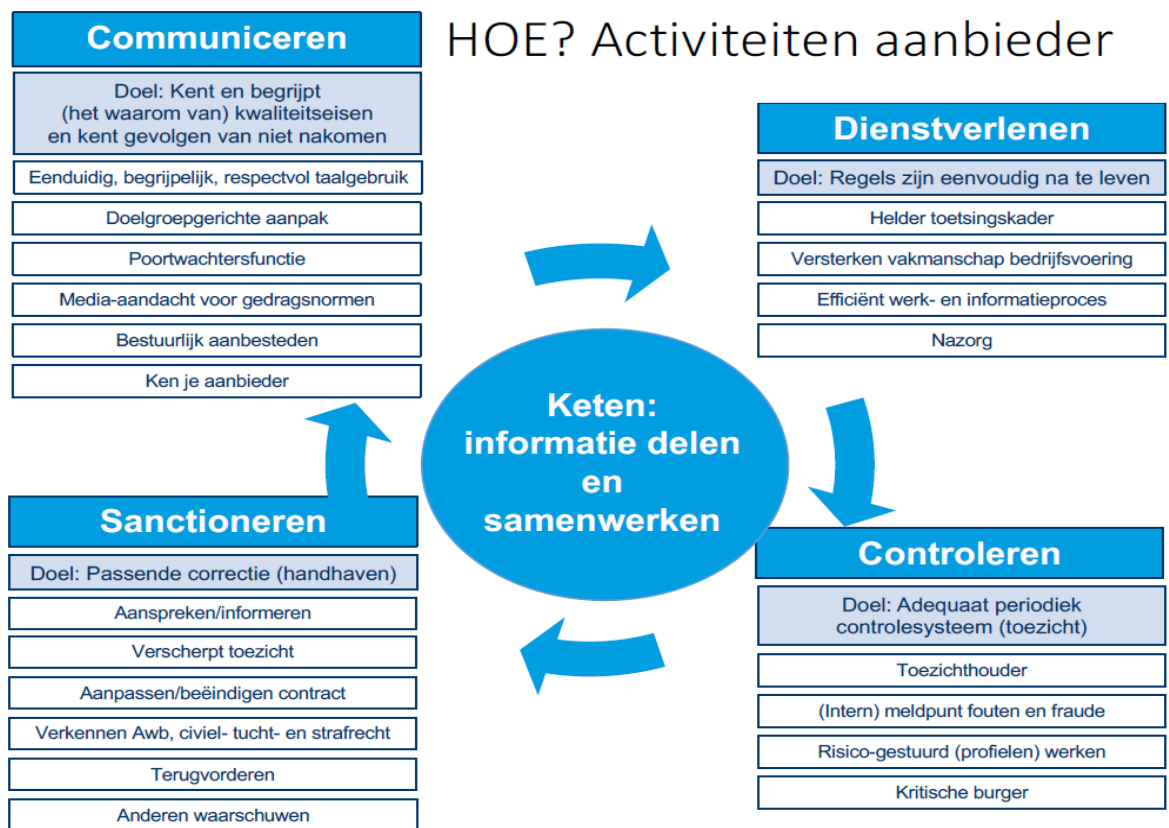
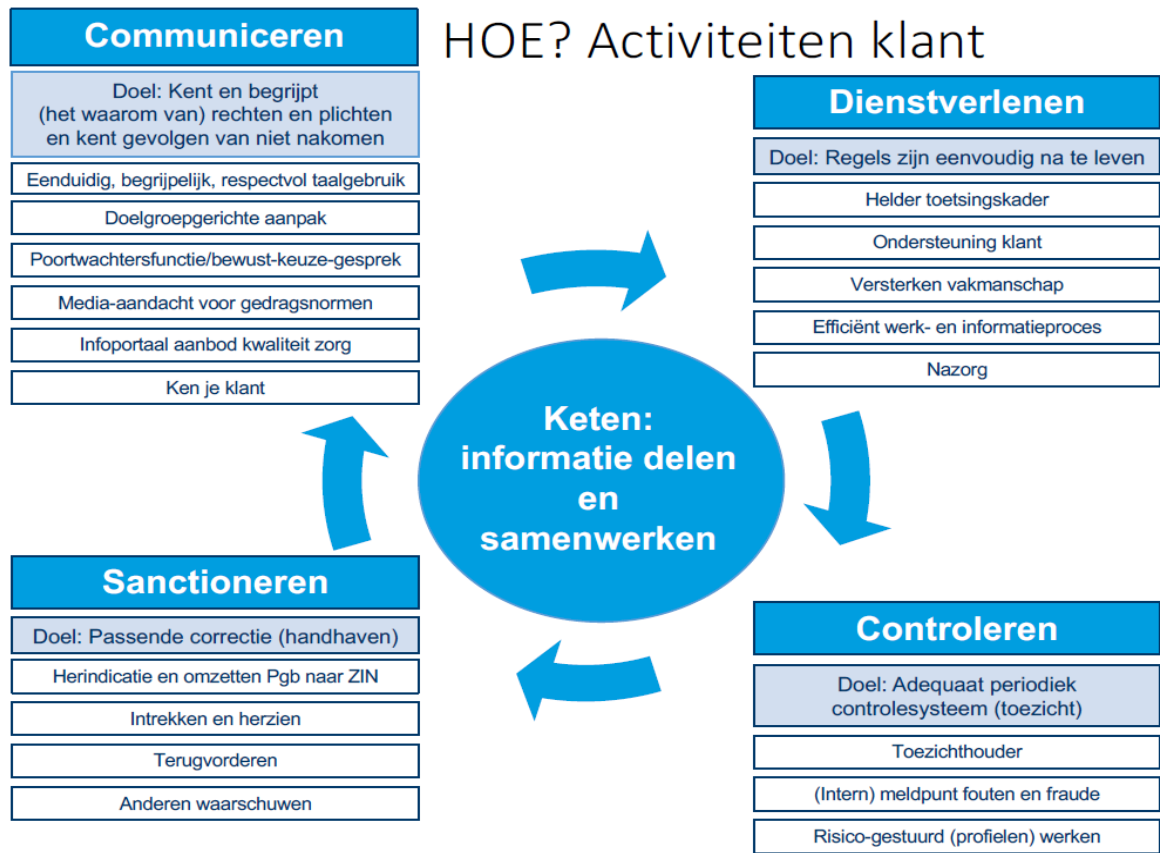
1. Begrippenkader;
2. Interventies op niveau cliënt en op niveau aanbieder;
3. Vertaling bestuurlijke uitgangspunten naar handhaving, interventies en actiehouders;
4. Doorkijk naar bedrijfsvoering.

## Bijlage 1; Begrippenkader

In deze beleidsnotitie worden verschillende termen gebruikt. Om het lezen te faciliteren zijn deze hieronder op een rij gezet.

| Begrip   | Omschrijving  |   |
|--|---|---|
| Aanbieder  | Persoon of organisatie die ondersteuning of jeugdhulp verleent aan een cliënt en hiervoor kosten in rekening brengt. Kan dus zowel zorg in natura zijn als in de vorm van een pgb.  |   |
| Agressie   | Bedreiging, mishandeling en/of vernieling door cliënt (of derden) in het kader van een onderzoek naar het recht op maatschappelijke ondersteuning of jeugdhulp.   |   |
| Calamiteit   | Niet-beoogde of onverwachte gebeurtenis, die betrekking heeft op de kwaliteit van een voorziening en die tot een ernstig schadelijk gevolg voor of de dood van een cliënt heeft geleid. Gecontracteerde aanbieders Wmo en aanbieders BW/pgb (Wmo) zijn in Tilburg verplicht om dergelijke calamiteiten te melden bij de toezichthouder. De GGD is door het college aangewezen als toezichthouder voor het calamiteitentoezicht.   |   |
| Formele controle   | Onderzoek waarbij de gemeente nagaat of een declaratie voldoet aan de geldende (inclusief technische) voorwaarden/regelgeving   |   |
| Fraudeonderzoek  | Gemeente kan, bij een vermoeden dat een onrechtmatigheid bewust is begaan, een fraudeonderzoek starten  |   |
| Handhaven (in enge zin)  | Onderdeel van toezicht (stap 4 van de Cirkel van Naleving). Passende correctie toepassen bij regelovertreiding (sanctioneren)   |   |
| Incidententoezicht   | Is reactief van aard en is gebaseerd op meldingen van (vermoedens van) onrechtmatigheden of calamiteiten.   |   |
| Klacht   | Een klacht is een formele uiting van ontevredenheid van de burger die betrekking heeft op de bejegening van de gemeente of van derden die in opdracht gemeentelijke taken uitvoeren.  |   |
| Materiële controle   | Onderzoek waarbij de gemeente nagaat of de feitelijke levering van de gedeclareerde zorg heeft plaatsgevonden en die geleverde prestatie het meest was aangewezen gelet op de situatie van de cliënt  |   |
| Onrechtmatigheden  |   |   |
| <u>Onrechtmatig gebruik</u><br>Handelingen in strijd met wet- en regelgeving en ten laste van zorggelden.  | Fouten  | Regels onbedoeld overtreden door onduidelijkheden en vergissingen.  |
|  | Fraude ('misbruik')   | Opzettelijk en doelbewust in strijd met regels handelen met oog op eigen of andermans (financieel) gewin. |
| <u>Oneigenlijk gebruik</u><br>Declaratie is juist naar 'letter van de wet' maar druist in tegen 'geest van de wet' en is in strijd met doel en strekking wet- en regelgeving | Onjuistheid   | Dit is lastig in de praktijk te voorkomen, omdat het gaat om de interpretatie van de wet- en regelgever.  |
| <u>Ondoelmatig en ongepast gebruik</u>   | Overbehandeling (verspilling)   | Declaraties technisch in orde, maar medisch gezien niet strikt noodzakelijk                               |
|  | Onderbehandeling  | Declaraties technisch in orde, maar medisch onvoldoende om problemen van patiënt op te lossen.            |
| Risicotoezicht   | Risiko-gebaseerd toezicht kan plaatsvinden op grond van een jaarlijkse risicoanalyse van aanbieders of cliënten. Bronnen zoals signalen van inwoners, meldingen van calamiteiten en onrechtmatigheden, jaarlijkse cliëntervaringsonderzoeken, bedrijfsvoeringsinformatie, signalen van de afdeling contractbeheer en het oordeel van de Wmo-toezichthouder kunnen mede een rol spelen bij de risicoanalyse. De uitkomsten van de risicoanalyse leggen de basis voor de programmering van het proactieve (preventieve) toezicht. De programmering kan gaan om individuele aanbieders of cliënten (denk bv. aan budgethouders), maar het kan ook gaan om een bepaalde vorm van maatschappelijke ondersteuning zoals Beschermd Wonen. Dit laatste wordt ook wel thematisch toezicht genoemd. |   |
| Toezen en toezicht   | Alle handelingen die er op zijn gericht de naleving van voorwaarden en rechtsregels te bevorderen of een einde te maken aan de overtreiding ervan (4 stappen van de Cirkel van Naleving). Handhaven, het inzetten van passende maatregelen, wordt in deze duiding beschouwd als een wezenlijk onderdeel van het toeziens- en toezichtsproces. Hierbij maken wij onderscheid tussen de <b>toezienstaak</b> van de 1 <sup>e</sup> lijnsmedewerker (consulent of contractmanager) en de <b>toezichtstaak</b> van de 2 <sup>e</sup> lijnsmedewerker (toezichthouder). De consulent of contractmanager beschikt over de algemene onderzoeksbevoegdheden en de toezichthouder beschikt over extra bijzondere bevoegdheden ingevolge de Awb.   |   |

## Bijlage 2; Interventies op niveau cliënt en op niveau aanbieder



### Bijlage 3; Vertaling bestuurlijke uitgangspunten naar handhaving, interventies en actiehouders

| Waarde van de Raad ("De Bedoeling") | Resultaat                                    | Vertaling handhaving   | Interventies Handhaving (Cirkel van Naleving <sup>13</sup> )  | wie  |  |
|-------------------------------------|--|--|---|--|--|
|                                     |  |  |   | cliënt                                     | aanbieder  |
| Civil society                       | meer in de 0 <sup>de</sup> -lijn oplossen    | Poortwachtersrol (afschalen)   | Communiceren, Dienstverlenen                                  | De Toegang Toezichthouder                  |  |
| Allocatie van hulp                  | hulp is op tijd, terecht en effectief        | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Samenhang rechtmatigheid en kwaliteit</li> <li>• Cliënt als kritische zorgconsument</li> <li>• Selecteren aanbieders</li> <li>• Keuzevrijheid pgb</li> <li>• Verbinding formele en materiële controles</li> </ul> | Communiceren<br>Dienstverlenende<br>Controle<br>sanctioneren  | De Toegang<br>Backoffice<br>Toezichthouder | Inkoop<br>Contractmanagement<br>Toezichthouder<br>Planning&Control |
| Samenhang van 3D's                  | samenhang sociaal domein                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• één handhavings-aanpak: integraal werken</li> <li>• ambities toezicht</li> </ul>  | Communiceren<br>Dienstverlenen<br>Controleren<br>Sanctioneren | De Toegang<br>Backoffice<br>Toezichthouder | Inkoop<br>Contractmanagement<br>Toezichthouder<br>Planning&Control |
| Aantal verwijzingen                 | minder verwijzingen naar 2 <sup>e</sup> lijn | Poortwachtersrol (afschalen)   | Communiceren<br>Dienstverlenen                                | De Toegang<br>Toezichthouder               |  |
| 1 gezin, 1 plan, 1 coördinator      | efficiënte inzet zorg                        | <ul style="list-style-type: none"> <li>• één handhavings-aanpak: integraal werken</li> <li>• Handhaven is van iedereen</li> </ul>  | Communiceren<br>Dienstverlenen<br>Controleren<br>Sanctioneren | De Toegang<br>Toezichthouder               | Inkoop<br>Contractmanagement<br>Toezichthouder<br>Planning&Control |
| Verdeling directe en indirecte tijd | efficiënte inzet professionals               | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Slim toepassen big data (ken je cliënt, ken je aanbieder, administratieve lastenverlichting).</li> <li>• meldpuntzorg</li> </ul>  | Communiceren<br>Dienstverlenen<br>Controleren<br>Sanctioneren | De Toegang<br>backoffice<br>Toezichthouder | Inkoop<br>Contractmanagement<br>Toezichthouder<br>Planning&Control |

<sup>13</sup> Zie bijlagen 1 en 2 voor mogelijke activiteiten om het "doen naleven" van voorwaarden te bevorderen.

## Bijlage 4; Doorkijk naar bedrijfsvoering

Om uitvoering te kunnen geven aan het toezichtproces Wmo zijn investeringen noodzakelijk in ambtelijke capaciteit en deskundigheidsbevordering:

1. Ambtelijke capaciteit:
  - Toezichthouders gepositioneerd binnen VEW/FB ('tweedelijns medewerkers' met bevoegdheden ingevolge Awb): uitbreiding ten opzichte van huidige inzet toezichthouders Wmo;
  - Financiële kennis (o.a. jaarrekeningen en balans kunnen lezen, bedrijfsmatige zorginhoudelijke kennis). P&C gaat hiervoor een medewerker werven binnen de huidige formatie;
  - Informatieanalist t.b.v. risicosturing. Met INF bespreken in hoeverre hiervoor capaciteit is en zo nodig uitbreiding overwegen. Uitgangspunt richting INF is in eerste instantie om vraaggericht te werken.;
  - Tijdelijke financiering van bestaande medewerkers structureel maken; Afhankelijk van de keuzes in de taakafbakening van en de intensiteit van toezienstaak (periodiek toezien) door 'eerstelijnsmedewerkers' (Dienstverlening en Toegang) extra capaciteit.
2. Deskundigheidsbevordering (VEW, SOC, DVL en de Toegang):
  - Inzet trainingen/ workshops in aansluiting op wat er al loopt (bijvoorbeeld training pgb regievaardigheid voor de Toegang).
  - Abonnement VNG Kenniscentrum Handhaving en Naleving (KCHN):
    - Helpdesk;
    - Juridisch- en maatwerkadvies;
    - Uitgebreide blended leeromgeving | Trainingen, webinars, e-learning, kennissessies;
    - Deelname aan actieve thema community's;
    - Deelname aan ontwikkellabs;
    - Kennisbank: onbeperkte toegang voor al uw medewerkers.

In de volgende fase van het Project Inrichten toezien & toezicht Wmo, de ontwikkelfase, wordt deze 'doorkijk' geconcretiseerd en 'in de lijn' belegd.