

INVESTERINGEN EN OPBRENGSTEN VAN WMO- TOEZICHT

EEN VERKENNING NAAR VIER CASES

KLANT
AUTEUR(S)

Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Denise van Dijk, Maarten Batterink, Pieter Paardekooper en
Jaap Meijer
28 februari 2022
Definitief

DATUM
VERSIE

Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
2	Arnhem	5
	2.1 Inleiding	5
	2.2 Investeringsen	7
	2.3 Opbrengsten	8
3	Tilburg	9
	3.1 Inleiding	9
	3.2 Investeringsen	10
	3.3 Opbrengsten	11
4	Zaanstad	12
	4.1 Inleiding	12
	4.2 Investeringsen	13
	4.3 Opbrengsten	14
5	Zoetermeer	16
	5.1 Inleiding	16
	5.2 Investeringsen	18
	5.3 Opbrengsten	19
6	Beschouwing	21
	6.1 Het ontwikkelen van een toezichtfunctie is een proces van meerdere jaren	21
	6.2 Hoe meer je als toezichthouder gaat kijken, hoe meer je ziet en hoe meer werk je kan oppakken	21
	6.3 Preventief toezicht van belang	21
	6.4 Goed toezicht is niet alleen een kostenpost	22
	6.5 Toezicht is meer dan alleen een financiële kosten-batenafweging	22
	6.6 Een kosten-batenafweging kan gemeenten wel helpen draagvlak te vinden voor investeringen in toezicht	22
	6.7 Wat zijn minimale investeringen?	23

1 Inleiding

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het toezicht op kwaliteit en rechtmatigheid bij de uitvoering van de Wmo en de Jeugdwet. Toezicht is een generiek en breed begrip. Gemeenten vullen dat ieder op hun eigen manier in, hoewel er natuurlijk overeenkomsten zijn. Er gelden deels wettelijke kaders, maar er is daarnaast een ruime mate van beleidsruimte voor gemeenten om dit in te vullen.

Doel van goed toezicht is altijd: inwoners met een zorgbehoefte krijgen waar ze recht op hebben, op een zo effectief en doelmatig mogelijke wijze. Daarbij gelden wettelijke eisen en voorschriften en de contractuele afspraken met de zorgleveranciers als toetsingskader. Goed toezicht draagt bij aan kwalitatief goede hulpverlening en doelmatige inzet van voorzieningen. Het is daarmee een belangrijk onderdeel van een lerend stelsel met *checks & balances*.

Gemeenten hebben de afgelopen jaren hun toezicht ontwikkeld en veel geleerd. Dat heeft mooie opbrengsten opgeleverd. Tegelijkertijd blijkt uit onderzoek van de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) en Significant Public¹ dat er, mede door de ruime beleidsruimte, grote praktijkverschillen zijn ontstaan tussen gemeenten. Ook wordt geconstateerd dat het toezicht over de volle breedte beter kan en moet. Gemeenten staan dus voor een opgave om hun toezichtfunctie verder door te ontwikkelen en vorm te geven. Dat is niet alleen een lokaal vraagstuk; ook op stelselniveau wordt gezocht naar noodzakelijke verbeteringen om gemeenten optimaal te faciliteren om deze taak goed uit te kunnen voeren.

Regelmatig stellen gemeenten de vraag wat de kosten en opbrengsten zijn van goed toezicht. Zij zien het belang in van goed toezicht, maar vragen zich af hoe zich dat vertaalt in de kosten enerzijds en (inzicht) in specifieke opbrengsten anderzijds. Anders dan bij bijvoorbeeld de Participatiewet vertaalt 'goed toezicht' zich niet enkel en alleen in financiële resultaten voor de gemeente. Als er een terechte zorgvraag is, moet de zorg (alsnog) worden verleend. Daarnaast is handhaving (boete, terugvordering, beëindiging contract met de leverancier) dikwijls een kostbaar, en soms juridisch complex, traject. Gemeenten zoeken daarom naar een goede mix van toezicht en handhaving, die ruimte laat voor innovatie en voor de professional, betaalbaar is en binnen die kaders de grootst mogelijke opbrengst levert in termen van kwaliteit, rechtmatigheid en besparingen. Deze op de praktijk gebaseerde verkenning is bedoeld ter inspiratie.

De Vereniging van Nederlandse gemeenten heeft Significant Public gevraagd om een verkenning te doen naar investeringen en opbrengsten van goed toezicht.

Vraagstelling

De centrale vraag in deze verkenning is: **wat zijn de (potentiële) opbrengsten van goed toezicht en welke investeringen zijn nodig om deze opbrengsten te realiseren?**

- a. Wat zijn in de praktijk concrete opbrengsten van goed toezicht?
- b. (Hoe) kunnen deze opbrengsten gekwantificeerd worden in euro's?
 - i. Welke kosten (bijvoorbeeld op het gebied van handhaving) kunnen met goed toezicht worden voorkomen?
- c. In welke onderdelen van het toezicht(proces) dient hiervoor geïnvesteerd te worden en welke kosten zijn hiermee gemoeid?
- d. Welke (minimale) investering maken gemeenten die toezicht organiseren en wat leert de praktijk ons over wat er nodig is om goed toezicht te houden?

¹ <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2021/11/30/toekomstscenarios-wmo-toezicht/toekomstscenarios-wmo-toezicht.pdf>.

-
- i. Is er een indicatie te geven van de benodigde (of: ideale) investering ten opzichte van het totale zorgbudget?

Aan de hand van vier casussen beschrijven wij wat gemeenten investeren (met name hoeveel 'mankracht'), welke keuzes zij hebben gemaakt en waar ze momenteel staan, waar ze hun tijd op inzetten en wat dit zoal oplevert. Waar mogelijk kwantificeren we de opbrengsten. Er zijn vier casussen geselecteerd, waarbij rekening is gehouden met geografische spreiding en verschil in aanpak. De werkwijze van alle vier de gemeenten die we uitlichten, kunnen gezien worden als best practices. De fase waarin de aanpak van deze gemeenten zich bevinden verschilt echter wel. De geselecteerde gemeenten zijn:

- a. Arnhem;
- b. Tilburg;
- c. Zaanstad;
- d. Zoetermeer.

Leeswijzer

We beschrijven achtereenvolgens de vier casussen, waarbij we ingaan op een stuk achtergrond en visie van de gemeente op toezicht. Daarna gaan we in op de investeringen en opbrengsten. We sluiten het document af met een beschouwend hoofdstuk waarin we de rode draden beschrijven, overeenkomsten en verschillen tussen gemeenten benoemen en we zaken uitlichten waar andere gemeenten van kunnen leren.

2 Arnhem

2.1 Inleiding

2.1.1 Visie

De gemeente Arnhem voert al jaren beleid onder het adagium 'high trust, high penalty'. Echter sloot de toezichtfunctie daar nog onvoldoende op aan. Vanaf 2019 heeft de gemeente ingezet op de doorontwikkeling van de toezichtfunctie.

Twee belangrijke speerpunten hierbij zijn²:

- Herformuleren van kwaliteitseisen en deze vertalen naar de contracten met zorgaanbieders. De nadruk ligt hierbij vooral op het herinrichten van de "voorkant" van het contracteringsproces en;
- Inregelen van een adequaat periodiek controlesysteem en handavingsplan. De nadruk ligt hierbij op de inrichting van een controle- en sanctioneringsproces (meer de achterkant van het contracteringsproces).

Arnhem heeft dus vanaf 2019 gelijktijdig ingezet op het verbeteren van het kwaliteitstoezicht en het opwerpen van extra drempels (a) en het kwaliteit- en rechtmatigheidstoezicht aan de achterkant (b). De activiteiten en investeringen die hieronder vallen, lichten we nader toe onder paragraaf 2.2.

2.1.2 Kengetallen gemeente

De gemeentelijke uitgaven aan de Wmo (exclusief uitvoering) bedroegen in 2019 ongeveer 103 miljoen euro (Bron: CBS StatLine)³. In totaal had Arnhem in 2020 ruim 13.000 cliënten met een Wmo-maatwerkvoorziening, wat neerkomt op 82 cliënten per 1.000 inwoners (zie tabel 1). Voor de Wmo en de Jeugdwet werkt Arnhem samen met ongeveer 400 aanbieders die via een semi open house-constructie zijn gecontracteerd.

	Cliënten Wmo	Ondersteuning thuis	Hulp bij het huishouden	Verblijf en opvang	Hulpmiddelen en diensten
Aantal	13.285	6.230	5.575	1.360	4.070
per 1.000 inwoners	82	39	35	8	25

Tabel 1. Wmo zorggebruik in Arnhem, Bron: CBS StatLine

Aantal inwoners	160.000
Schaalgrootte toezicht	Regionaal
Integraliteit: Jeugdwet/Wmo en Kwaliteit/Rechtmatigheid	Rechtmatigheid integraal. Kwaliteitstoezicht op de Wmo doet de VGGM
Totale kosten	€ 480.000 (2021)
Totale opbrengsten	€ 1.030.000 (over 2020 én 2021; gemiddeld dus € 515.000 per jaar)

Tabel 2. Kengetallen Wmo toezicht gemeente Arnhem

² Raadsbrief Voortgang aanpak toezicht op kwaliteit en rechtmatigheid zorg.

³ Uitgaven over 2020 ontbreken in het overzicht van het CBS.

2.1.3 Inrichting en belangrijkste keuzes

De toezichtfunctie van Arnhem richt zich zowel op de Jeugdwet als op de Wmo. Voor het kwaliteitstoezicht op de Wmo werkt Arnhem samen met VGGM (GGD), het rechtmatigheidstoezicht voert zij zelf uit. Het herformuleren van de kwaliteitseisen en het vertalen naar contracten met aanbieders vormde voor Arnhem het vertrekpunt van de verbetering van het toezicht. In de raadsbrief over de voortgang van het toezicht staat hierover toegelicht: "Via de aanbesteding per 1 juli 2020 zijn de kwaliteits- en rechtmatigheidseisen aangescherpt en verduidelijkt. Bovendien is er voorafgaand aan de daadwerkelijke contractering strenger gecontroleerd of aan de gestelde eisen voldaan werd. Dit heeft ertoe geleid dat diverse aanbieders zijn afgewezen in de aanbesteding, omdat zij aantoonbaar niet voldeden aan deze eisen. Zo is het aantal gecontracteerde aanbieders op de zorgvorm Beschermd wonen gedaald van 70 naar 25. De scherpere eisen bieden ook betere mogelijkheden om de kwaliteits- en rechtmatigheidsonderzoeken goed uit te voeren en hier consequenties (maatregelen) aan te verbinden." De aangescherpte eisen hebben ook gevolgen voor bedrijfsmatig verleende hulp die met een persoonsgeboden budget (pgb) wordt ingekocht. Voor aanbieders die via pgb hulp en ondersteuning bieden, gelden dezelfde kwaliteitseisen.

Naast de focus op de kwaliteitseisen is er gewerkt aan een controlesysteem en handhavingplan. Het controlesysteem bestaat uit het inzichtelijk maken van diverse factoren die kunnen wijzen op potentieel risico. Denk bijvoorbeeld aan een risicoscore voor onrechtmatigheid, waarbij de gemeente aan de hand van jaarrekeningen van aanbieders inzichtelijk maakt welk risico er bestaat op onrechtmatigheid. Deze factoren zijn:

- a. Winstpercentage;
- b. Loonkostenratio en;
- c. Gemiddelde kosten per fte.

Wanneer deze factoren op 'rood' staan, betekent dat een potentieel risico op onrechtmatigheid bij de aanbieder en kan dat extra aanleiding geven voor het instellen van een onderzoek. Vervolgens wordt uitgezocht of risico's zich daadwerkelijk voordoen en worden waar nodig vervolgacties bepaald. Op het gebied van rechtmatigheid kan hierbij worden gedacht aan een nader financieel onderzoek, een rechtmatigheidsonderzoek en indien nodig als sluitstuk van dat proces een contractbeëindiging en terugvordering. Het komt uiteraard ook voor dat uit nadere analyse blijkt dat eerdere opvallende zaken logisch verklaarbaar zijn.

Voor zowel het kwaliteits- als rechtmatigheidstoezicht geldt dat de gemeente meerdere controlemomenten en -instrumenten heeft ingebouwd. Daardoor is de afhankelijkheid van één melding of signaal minder groot en vormen de instrumenten samen een stevig(ere) aanleiding om onderzoek te doen. Daarnaast zet de gemeente in op een stuk structureel of preventief toezicht, door een derde van de gecontracteerde aanbieders jaarlijks te controleren op zowel financieel als kwaliteitsvlak.

2.1.4 Waar staat de gemeente op dit moment wat betreft de toezichtfunctie en wat zijn de ambities?

Na twee jaar intensieve (door)ontwikkeling van de toezichtfunctie lukt het de gemeente steeds beter om zicht en grip te krijgen op de aanbieders, maar ziet de gemeente tegelijkertijd nog ruimte voor verbetering. Er worden relatief veel onderzoeken uitgevoerd op zowel het rechtmatigheid- als kwaliteitsvlak (zie onder 2.2). Dat levert zowel op het vlak van terugvorderen, als op 'zacht rendement' al veel op. De gemeente wil de komende jaren verder ontwikkelen door de samenwerking met gemeenten in de regio's te vergroten en ook de capaciteit op rechtmatigheid daar te vergroten. Daarnaast wil de gemeente ook pgb-aanbieders beter in het zicht hebben (met name kwaliteit). Tot slot zijn het delen van informatie met partners en het openbaar maken van rapporten van afgeronde rechtmatigheidsonderzoeken belangrijke speerpunten.

2.2 Investeringsen

2.2.1 Kosten van het toezicht

De gemeente Arnhem heeft haar capaciteit voor het toezicht op rechtmatigheid vergroot van 1 naar 3 fte. Op het gebied van kwaliteitstoezicht koopt de regio gezamenlijk toezichtcapaciteit in bij VGGM met een begroting van € 160.000,- per jaar. Het aandeel van Arnhem hierin is ongeveer 34% (€ 55.000,-) per jaar. Het rechtmatigheidstoezicht heeft betrekking op zowel de Wmo als de Jeugdwet. Het kwaliteitstoezicht heeft enkel betrekking op de Wmo, aangezien de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) het kwaliteitstoezicht voor de Jeugdwet uitvoert. Deze kosten (in totaal € 265.000,- per jaar voor rechtmatigheid en kwaliteit) vormen voor Arnhem de directe investeringen voor het toezicht. Een klein deel daarvan is toe te schrijven aan de Jeugdwet, aangezien ongeveer een op de tien rechtmatigheidsonderzoeken over jeugdhulp gaat. Netto blijft dan een directe kostenpost van ongeveer € 244.000,- per jaar over voor het Wmo-toezicht. Naast deze investering zijn er bij de gemeente diverse functionarissen en teams betrokken bij het toezicht, maar zijn zij niet 'dedicated' met toezicht bezig. Deze functionarissen of teams zijn (inclusief geraamde kosten per jaar):

- a. De inkooporganisatie (€ 55.000,-);
- b. Juridische ondersteuning (€ 43.000,-);
- c. Beleid, strategie en regie (€ 50.000,-);
- d. Business control (€ 40.000,-);
- e. Informatieanalist (€ 8.000,-) en
- f. Stichting sociale wijkteams (€ 20.000,-).

Wanneer we deze indirecte kosten meerekenen bij de investeringen, komen de totale kosten voor het toezicht per jaar uit op € 481.000,-. Dit betreft een schatting op basis van de bestede tijd per functionaris en team. Deze kosten zijn inclusief de kosten voor het rechtmatigheidstoezicht op de jeugdhulp. Voor de interpretatie van deze investeringen is het belangrijk om in acht te nemen dat in deze kosten ook de overheadkosten opgenomen zijn.

2.2.2 Toezicht activiteiten

Tabel 3 geeft een overzicht van de verschillende activiteiten die gerelateerd zijn aan de toezichtsfunctie. Daarin is aangegeven wie bij deze activiteiten betrokken zijn en wat daarbij de geschatte investeringen zijn.

Activiteit	Wie	Aantal fte	Kosten
Toezichthouders rechtmatigheid Jeugdwet en Wmo	Afdeling werk en inkomen	3	€ 210.000,-
Kwaliteitsmedewerker, financiële kennis bij regio: ondersteuning bij kwaliteits- en rechtmatigheidsonderzoeken. Ontwikkelen regionaal beleid.	Inkoop sociaal domein Centraal Gelderland (SDCG)	0,51	€ 43.000,-
Er is een interne jurist beschikbaar voor de Wmo. Die is met name bezig met ondersteunen van rechtmatigheidstoezicht. Wordt veel van gevraagd. Kan op een gegeven moment ook bij bedrijfsadvocaat terecht komen.	Juridische Zaken	0,5	€ 50.000,-
Administratief verwerken vorderingen en opvolging, afstemmen met zorglokaal en financiële administratie, bewaken termijnen en kwaliteit.	Afdeling ondersteuning Sociaal Domein (OSD)	Nihil	Nihil

Activiteit	Wie	Aantal fte	Kosten
Direct betrokken medewerkers. In brede zin hebben alle beleidsmedewerkers/bestuursadviseurs een rol in zicht op kwaliteit en rechtmatigheid.	Strategie Beleid en Regie (SBR)	6	€ 66.000,-
Ondersteunen bij onderzoeken, financiële analyses, contractgesprekken voeren (inclusief projectleiderschap jaarrekeningenanalyse).	Finance & control /Business control	0,4	€ 40.000,-
Dashboard risicoscores aan de hand van de jaarverslagen van aanbidders.	Inkoop SDCG/ Informatie	0,1	€ 8.000,-
Aanhaken overleggen kwaliteit en rechtmatigheid, praktische zaken, ondersteuning bij (opvolging van) onderzoeken).	Diversen (zwaartepunt op teamleiderniveau)	0,2	€ 20.000,-

Tabel 3. Toezicht activiteiten

2.3 Opbrengsten

Met de ingezette capaciteit is de gemeente Arnhem in staat om jaarlijks een derde van de gecontracteerde aanbidders via een quickscan te onderzoeken op kwaliteit. Bij alle aanbidders wordt een risicoanalyse uitgevoerd op de jaarrekening met het oog op (on)rechtmatigheid. Arnhem combineert deze quickscans, het analyseren van jaarrekeningen inclusief het in kaart brengen van risicofactoren op onrechtmatigheid, de inkoopprocedure en meldingen en signalen van inwoners, ketenpartners en de interne organisatie als instrumenten om zicht en grip te krijgen op (risico) op onrechtmatigheid of onvoldoende kwaliteit van ondersteuning. Door deze instrumenten te combineren kan de gemeente Arnhem op een gedegen manier afwegen naar welke aanbidders onderzoek gedaan wordt. Om zo de beschikbare capaciteit optimaal te benutten. In 2021 kende de gemeente Arnhem de volgende opbrengsten van het toezicht. Arnhem administreert het harde rendement (terugvorderingen). Een kanttekening daarbij is dat terugvorderen niet per definitie hoeft te betekenen dat er ook zorggeld teruggekregen wordt. We merken daarnaast op dat directe baten die in een bepaald jaar geboekt worden, ook structureel doorwerken. Door bijvoorbeeld afscheid te nemen van een malafide zorgaanbieder ontstaat er een structureel positief financieel effect voor de gemeente.

Indicator	Aantal/bedrag
Lopende kwaliteitsonderzoeken door VGGM	1
Lopende rechtmatigheidsonderzoeken door Handhaving	3
Afgeronde kwaliteitsonderzoeken door VGGM	6
Afgeronde rechtmatigheidsonderzoeken door Handhaving	10
Lopende cliëntenstops	7
Lopende betaalstops (niet langer vergoeden van declaraties)	0
Beëindigde contracten	5
Terugvorderingen bij aanbidders	10
Totaalbedrag terugvorderingen	€ 1.013.000,-

Tabel 44. Opbrengsten toezicht over 2021

Naast het harde rendement heeft de toezichtfunctie ook een bredere impact. Er gaat een bepaalde werking uit van een actieve toezichtfunctie. Aanbidders weten dat toezicht en onderzoeken plaatsvinden. Dit horen zij ook van elkaar, zo blijkt uit recente onderzoeken van de toezichthouder. Dat zorgt er onder andere voor dat aanbidders meer aandacht hebben voor bijvoorbeeld opleidingseisen. In een enkel geval heeft het toezicht (mede) aanleiding gegeven om aanbidders in een inkoopronde niet meer te contracteren. Ook kan het voorkomen dat bij het uitblijven van herstel (na een toezichtonderzoek), het contract van aanbidders wordt ontbonden. Dat laatste blijkt voor de gemeente Arnhem vaak wel een uitdagende en lange procedure. Zo is het regelmatig moeilijk om te bewijzen dat er voldoende aanleiding is voor contractontbinding. Dat heeft onder andere te maken met een gebrekkige administratie bij aanbidders.

3 Tilburg

3.1 Inleiding

3.1.1 Visie op toezicht van de gemeente

De gemeenteraad van Tilburg en de gemeenten in de regio Hart van Brabant hebben in 2018 de Visie op Toezien en Toezicht Wmo vastgesteld. In deze visie⁴ heeft de gemeente (naast een aantal waarden en leidende principes) de volgende uitgangspunten voor het toezicht vastgelegd:

- a. Integraal toezicht;
- b. Gezond vertrouwen;
- c. Voorkomen is beter dan genezen;
- d. Verbinding van harde en zachte controle;
- e. Informatie- en risicogericht en;
- f. Lerende organisatie.

In haar visie schetst de gemeente Tilburg dat 'rechtmatigheid en kwaliteit niet zonder elkaar kunnen en niet volledig los van elkaar beoordeeld kunnen worden. In de praktijk (is de ervaring) worden in het onderzoek van de toezichthouders veel kwaliteitsaspecten geraakt. Calamiteitenonderzoek wordt uitbesteed aan de GGD'.

De gemeente geeft het toezicht op rechtmatigheid en kwaliteit dus zoveel mogelijk integraal vorm. Dat vertaalt zich onder andere in de vorming van één team, waarin beide expertises geborgd zijn. De gemeente gaat uit van vertrouwen in aanbieders en inwoners, maar er is geen sprake van 'blind vertrouwen'. Onderzoek en controle wordt gericht ingezet, daar waar het nodig is. Bijvoorbeeld door risicogestuurd toezicht te houden op plekken waar vanuit signalen, ervaring of informatiesturing bekend is dat toezicht meer dan gemiddeld nodig is. Daarnaast zet de gemeente in op preventieve interventies. Dat gebeurt onder andere door het gesprek aan te gaan over wederzijdse verwachtingen, een strenge 'selectie aan de poort' en het inzetten op contractmanagement. De gemeente Tilburg geeft haar controle vorm door zo vroeg mogelijk signalen op te pakken vanuit derden of vanuit de eigen organisatie. Bijvoorbeeld door de controle van jaarrekeningen. Tot slot streeft de gemeente een lerende aanpak na, waarin wordt geleerd van fouten, vertrouwd wordt op de expertise van elkaar en gebruik wordt gemaakt van interne en externe expertise.

3.1.2 Kengetallen gemeente

De gemeentelijke uitgaven aan de Wmo (exclusief uitvoering) bedroegen in 2020 ongeveer 118 miljoen euro (Bron: CBS StatLine). In totaal had Tilburg in 2020 bijna 19.000 cliënten met een Wmo-maatwerkvoorziening, wat neerkomt op 86 cliënten per 1.000 inwoners (zie tabel 4). Voor de Wmo heeft de gemeente Tilburg in totaal 146 aanbieders gecontracteerd. Daarnaast zijn er 329 pgb-aanbieders actief.

	Cliënten Wmo	Ondersteuning thuis	Hulp bij het huishouden	Verblijf en opvang	Hulpmiddelen en diensten
Aantal	18.820	4.880	8.750	1.190	10.030
per 1.000 inwoners	86	22	40	5	46

Tabel 5. Wmo-zorgebruik in Tilburg, Bron: CBS StatLine

⁴ <https://vng.nl/sites/default/files/2021-02/visie-toezicht-wmo.pdf>.

Aantal inwoners	217.000
Schaalgrootte toezicht	Regionaal
Integraliteit: Jeugdwet/Wmo en kwaliteit/rechtmaticheid	Rechtmaticheid en kwaliteit integraal. Toezicht op zowel Jeugdwet als Wmo. Calamiteitenonderzoek is ondergebracht bij de GGD.
Totale kosten	Ruim € 500.000,- (voor de 6 fte toezicht Wmo en Jeugdwet)
Totale opbrengsten	€ 819.57,- (2022, hard rendement, inclusief pgb).

Tabel 6. Kengetallen Wmo toezicht gemeente Tilburg

3.1.3 Inrichting van toezicht, tijdspad en gemaakte keuzes

Momenteel voert de gemeente met een team van ongeveer 6 fte (zie volgende paragraaf) het rechtmaticheids- en kwaliteitstoezicht op de Wmo uit. Daarnaast voert Tilburg met dit team ook het rechtmaticheidstoezicht op de Jeugdwet uit. Het grootste deel van de capaciteit wordt ingezet op het toezicht op de Wmo (ongeveer 90%). De gemeente Tilburg voert met name reactief toezicht uit, gezien de hoeveelheid contractanten, indicaties en signalen die vragen om nader onderzoek.

3.1.4 Waar staat de gemeente op dit moment wat betreft de toezichtfunctie? Wat zijn de ambities nog?

Tilburg geldt als een van de koplopers op het gebied van Wmo-toezicht. Zo wordt er in kennisdocumenten van de VNG regelmatig verwezen naar het toezichtbeleid van Tilburg. Ook het in 2018 opgestelde document over investeringen en opbrengsten wordt regelmatig gedeeld met andere gemeenten. De ambitie van de gemeente is om in de toekomst meer proactief toezicht uit te voeren. Bijvoorbeeld door als toezichthouder een dagdeel per week bij het wijkteam aan te sluiten (Tilburg heeft 11 wijkteams). Deze toezichthouder kan meekijken en scherpe vragen stellen, waardoor passendere indicaties gesteld kunnen worden en het risico op misbruik of onrechtmatige zorg kan afnemen. Daarnaast betekent proactief toezicht in deze gemeente het uitvoeren van onderzoeken bij aanbieders, zonder dat er een signaal is. Ten slotte wil de gemeente in de toekomst kwaadwillende aanbieders aan de voorkant nog beter weren, bijvoorbeeld door tijdens de aanbestedingsfase te screenen.

3.2 Investeringsen

De gemeente Tilburg zet 6 fte in voor het toezicht op zowel kwaliteit (Wmo) als rechtmaticheid (Wmo en Jeugdwet). Een groot deel van deze capaciteit gaat naar repressief onderzoek naar aanleiding van signalen (2,1 fte voor de Wmo en 1,4 fte voor de Jeugdwet). Daarnaast wordt 1,7 fte ingezet voor preventief toezicht onder grote aanbieders. De overige capaciteit wordt ingezet voor coördinatie, coaching, financiële en juridische ondersteuning. Naast deze inzet doet de GGD in opdracht van de gemeente Tilburg calamiteitenonderzoek en ondersteuning en advies bij complexer kwaliteitsonderzoek, voor ongeveer € 50.000,- per jaar. Aanvullend schakelt de gemeente Tilburg juridische ondersteuning in, bijvoorbeeld voor het terugvorderen van zorggelden. Deze inzet valt onder de eerder genoemde 'overige capaciteit'.

De toezichthouders krijgen zoals gezegd veel signalen, die binnen de beschikbare capaciteit niet allemaal opgevolgd kunnen worden. De gemeenten prioriteert daarom de signalen en bepaalt zo waar wel of geen onderzoek naar gedaan wordt. Een belangrijke graadmeter is daarbij het risico dat de inwoner loopt. Hoe groter het risico, hoe meer prioriteit om onderzoek te doen.

Bij terugvorderingscasussen schakelt de gemeente, afhankelijk van de aard en grootte van het onrechtmatig handelen, terugvorderspecialisten of advocaten in. Dat kan een flinke investering (€ 100.000,- of meer) zijn, waar meestal ook een grote terugvordering tegenover staat.

Voor 2018 had de gemeente Tilburg een analyse uitgevoerd van de benodigde tijd voor het uitvoeren van verschillende toezichtstaken. Deze inzichten zijn gebruikt om tot een onderbouwing te komen van de benodigde investeringen in fte (zie tabel 7). De wens was destijds om een kleine 10 fte voor (repressief en proactief) toezicht in te kunnen zetten, maar uiteindelijk is voor een lager aantal (6 fte) gekozen (met nadruk op repressief toezicht), maar is ook een deel van deze taken (juridische ondersteuning bij terugvorderen en de data-analyse) buiten deze begroting gelaten. Momenteel is er in Tilburg een sterke wens om alsnog in te gaan zetten op meer proactief toezicht, omdat daarmee gebrek aan kwaliteit en rechtmatigheid vooral voorkomen kan worden.

Ureninzet Wmo-toezicht (2018)	Ureninzet per onderzoek	Aantal	Totaal aantal uren
Repressief onderzoek Wmo n.a.v. ontvangen signalen of (big) data analyse	200	15	3.000
Preventie toezicht Wmo/JW kleine aanbieders	8	54	400
Preventie toezicht Wmo/JW middelgrote aanbieders	20	45	900
Preventie toezicht Wmo/JW grote aanbieders	40	68	2.700
Ondersteuning (coaching) bij De Toegang op rechtmatigheid (80 medewerkers in 7 wijkteams)			1.400 uur
Coördinatie cluster Wmo-toezicht/JW			1.000 uur
Overige inzet (denk aan ondersteuning van financieel en juridisch adviseurs en informatie analist)			2.200 uur
<i>Repressief onderzoek Jeugdwet</i>			<i>2.000 uur</i>
Totaal			1.3600 uur (9,6 fte)

Tabel 7. Ureninzet Wmo-toezicht (2018)

3.3 Opbrengsten

De gemeente Tilburg ziet dat het toezicht zowel in hard rendement (terugvordering van zorggelden, afschaling pgb's en zorg in natura) als in zacht rendement (verbeteringen voor de inwoner) opbrengsten kent. In 2021 werd voor € 819.570,- aan rendement behaald. Dat betreft voor een klein deel geld dat nog via lopende procedures teruggevorderd dient te worden. Alhoewel het zachte rendement niet altijd wordt geadmistreerd, ziet de gemeente wel duidelijke opbrengsten op dit vlak. Zo wordt er bij ieder onderzoek een herindicatie gedaan en wordt erop toegezien dat de inwoner na het doen van onderzoek de ondersteuning krijgt volgens de (her)indicatie. Het verschil met de situatie daarvoor (waarin de inwoner of minder of niet de juiste kwaliteit van ondersteuning kreeg) wordt voor de duur van een kalenderjaar als zacht rendement beschouwd.

4 Zaanstad

4.1 Inleiding

4.1.1 Visie op toezicht van de gemeente

De gemeente Zaanstad wil dat maatschappelijke ondersteuning zoveel mogelijk aansluit bij de behoeften van haar inwoners. Hiervoor biedt zij de gecontracteerde zorgaanbieders ruimte om met minder regels meer maatwerk te bieden, vanuit hun eigen expertise. Toezicht staat daar niet haaks op, integendeel. Verantwoord loslaten door vertrouwen te geven, vraagt daartegenover gericht toezicht waar dat nodig is. Ruimte en vertrouwen kan worden misbruikt. Gericht toezicht is een randvoorwaarde om ruimte te kunnen geven.

4.1.2 Kengetallen gemeente

De gemeentelijke uitgaven aan de Wmo (exclusief uitvoering) bedroegen in 2020 ongeveer 42 miljoen euro (Bron: CBS StatLine). In totaal had Zaanstad in 2020 ruim 9.000 cliënten met een Wmo maatwerkvoorziening, wat neerkomt op 61 cliënten per 1.000 inwoners (zie tabel 8). Voor de Wmo zijn er tussen de xxx en xxx aanbieders, grotendeels via een open house constructie, gecontracteerd.

	Cliënten Wmo	Ondersteuning thuis	Hulp bij het huishouden	Verblijf en opvang	Hulpmiddelen en diensten
Aantal	9.485	2.075	4.010	240	6.485
per 1.000 inwoners	61	13	26	2	41

Tabel 8. Wmo-zorggebruik in Zaanstad, Bron: CBS StatLine

Aantal inwoners	156.794
Schaalgrootte toezicht	Gemeente
Integraliteit: Jeugdwet/Wmo en Kwaliteit/Rechtmatigheid	Rechtmatigheid en kwaliteit integraal. Toezicht op zowel Jeugdwet als Wmo
Totale kosten 2021	€ 148.230 (2021, uitvoering)
Totale opbrengsten per jaar, berekend voor de jaren 2019 t/m 2021	€ 440.940 (2021)

Tabel 99. Kengetallen Wmo-toezicht gemeente Zaanstad

4.1.3 Inrichting van toezicht, tijdspad en gemaakte keuzes

Het toezicht op de Wmo in de gemeente Zaanstad was de achterliggende jaren vooral beperkt tot het opvolgen van signalen. Dit waren signalen van bijvoorbeeld gebrekkige kwaliteit of onveilige situaties. Het college heeft in 2017 een notitie vastgesteld met een plan gericht op het verbeteren van de kwaliteit van de Wmo-voorzieningen en het toezicht daarop. Aan de hand van kwaliteitskaarten die samen met inwoners en cliënten zijn ontwikkeld, was het voornemen om

meer preventief kwaliteitstoezicht in te richten. Er is op dat moment ook een Wmo-toezichthouder Kwaliteit aangewezen. Het werkproces rond het signaalgestuurde, reactieve toezicht is verbeterd.

De beschikbare capaciteit van totaal 1,8 fte toezicht bleek de achterliggende jaren onvoldoende. Er bleven zaken liggen. Bovendien kwam het team niet toe aan preventief toezicht, zowel wat betreft kwaliteit als rechtmatigheid. De vraag om uitbreiding van het team stuitte op het financiële tekort in het sociaal domein bij de gemeente. Hoewel er wel inhoudelijk draagvlak was, was er geen budget voor beschikbaar.

Mede door de landelijke aandacht voor zorgfraude vroeg de gemeenteraad in 2021 het college hoe het toezicht op de Wmo en Jeugdzorg was geregeld. In reactie hierop stelde het college een raadsbrief op. In de raadsbrief werd toegelicht dat de toezichtfunctie maar heel beperkt werd ingevuld, maar ook bevatte deze een voorstel voor gefaseerde doorontwikkeling van de toezichtfunctie. Dit voorstel was onderbouwd met een praktische businesscase inclusief financiële uitwerking. Deze businesscase maakte zichtbaar en concreet dat investeringen in toezicht financieel ruimschoots worden terugverdiend.

Op basis hiervan besloot de gemeenteraad om het toezicht in de gemeente Zaanstad in 2022 een forse impuls te geven. Aan de hand van een aangenomen amendement op de begroting 2022 - 2025 is voor het jaar 2022 een incidenteel budget ten laste van de algemene reserve van € 375.000,- beschikbaar gesteld voor uitbreiding van het team met 4,5 fte tot in totaal 6,3 fte. De verwachting is dat deze investering per saldo zonder meer tot een fors positief resultaat leidt, en daarmee vanaf 2023 'vanzelf' gaat renderen.

4.1.4 *Waar staat de gemeente op dit moment wat betreft de toezichtfunctie? Wat zijn de ambities nog?*

In 2022 worden de incidentele middelen ingezet om het toezicht verder uit te bouwen, zonder dat hiertegenover meteen de volle verwachte opbrengst staat. De uitbreiding van het team zal vanaf 2023 structureel in de begroting worden opgenomen.

Met de uitbreiding van het team is het mogelijk volledig onderzoek te doen naar alle meldingen, extra kwaliteitschecks uit te voeren en de uitvoering van calamiteitenonderzoek. Er wordt tenminste voldaan aan de eisen van de rechtmatigheidsverantwoording. In geval van fraude kan tijdig worden ingegrepen, door naast signaalgestuurd ook risicogestuurd onderzoek te doen naar zowel kwalitatieve als rechtmatige zorg, onder meer door screening van pgb-aanbieders. Indicatiestellers, contractmanagers en wijk- en jeugdteams worden meer 'fraude-alert' gemaakt.

De kwantitatieve baten zijn voor de gemeente Zaanstad niet leidend in de bestrijding van de zorgfraude. Toezicht draagt bij aan het streven naar kwalitatief betere dienstverlening en passende hulp voor kwetsbare inwoners, in het kader van gezond leven, krachtige wijken en een veilige stad. Zorggeld dient op de juiste plek terecht te komen. Ook wil de gemeente criminele netwerken en ondermijning aanpakken, niet reactief maar proactief, en ook in relatie tot zorg. Daarom wil de gemeente het toezicht de komende jaren doorontwikkelen. Het nieuwe college zal voorstellen doen hoe en in welke mate deze doorontwikkeling gestalte te geven.

4.2 **Investeringsen**

4.2.1 *Investeringsen per activiteit*

De gemeente Zaanstad voert het toezicht volledig zelf uit. De keuze hiervoor is gebaseerd op het voordeel van kortere lijnen met de interne organisatie, de koppeling tussen kwaliteitstoezicht en fraudetoezicht, en de mogelijkheid om het toezicht 3D breed vorm te geven. De onafhankelijkheid van de toezichthouders is geborgd in de werkprocessen. Wel werken toezichthouders waar nodig samen met de GGD, die het toezicht voor de andere regiogemeenten doet.

De directe investeringen voor het toezicht op Wmo en Jeugdhulp zijn:

- a. Tot 2022:
- i. 1,8 fte Toezichthouder, hoofdzakelijk Wmo, waarvan 0,8 fte gericht op kwaliteitstoezicht en 1 fte gericht op rechtmatigheidstoezicht;
 - ii. 1 fte Coördinator Toezicht Rechtmatigheid Wmo en Jeugdwet.
- b. Vanaf 2022:
- i. 2,33 fte toezichthouder kwaliteit Wmo;
 - ii. fte toezichthouder rechtmatigheid Wmo en Jeugdwet;
 - iii. 1 fte Coördinator toezicht rechtmatigheid Wmo en Jeugdwet;
 - iv. Totaal 6,3 fte uitvoering en 1 fte coördinatie.

De berekening van de 3,63 fte Toezichthouders Wmo is gebaseerd op de volgende caseload:

Ureninzet Toezicht Wmo	Ureninzet per onderzoek	Aantal	Totaal aantal uren
Signaalgestuurd onderzoek naar inwoners (50 uur per onderzoek): 350 uur	50	7	350
Signaalgestuurd onderzoek naar aanbieders (175 uur per onderzoek): 3675 uur	175	21	3.675
Calamiteitenonderzoek (300 uur): 300 uur	300	1	300
Kwaliteitscheck bij pgb (40 uur per kwaliteitscheck): 600 uur	40	15	600
Risicogestuurd onderzoek	75	25	1.875
Totaal			6.800

Tabel 10. Caseload Toezichthouders Wmo

4.3 Opbrengsten

De businesscase die is opgesteld is mede gebaseerd op de ervaringen van de achterliggende jaren. Ook met de beperkte capaciteit zijn er concrete opbrengsten en besparingen. Deze bestaan uit stopzettingen van onrechtmatige voorzieningen, minder onrechtmatige instroom en terugvordering van onrechtmatig bestede middelen

De businesscase gaat uit van vijf soorten maatregelen:

1. Stopzetting van zorg: zorg is niet meer nodig en wordt stopgezet.
2. Aanpassing van indicatie: te hoge indicatie wordt aangepast naar lagere indicatie.
3. Herstel van zorg: niet-passende zorg wordt aangepast tot de juiste zorg. De juiste zorg levert het beste resultaat.
4. Terugvordering: gefactureerde, maar niet of deels verleende zorg wordt teruggevorderd.
5. Afwijzing: aanvraag voor zorg wordt afgewezen, door dossieronderzoek, vooral ingezet bij pgb-aanvragen.

Deze maatregelen kunnen zowel bij signaalgestuurd als risicogestuurd toezicht worden ingezet, bij inwoners (als het een pgb betreft) en bij zorgaanbieders (pgb of ZIN).

4.3.1 Hard rendement

De maatregel Terugvordering leidt tot een hard financieel resultaat. Geld dat al is uitgegeven, wordt teruggehaald. Dit betreft meestal langlopende tijdsintensieve trajecten. Het gaat dan wel vaak om forse bedragen, die de investering meer dan waard zijn.

4.3.2 Zacht rendement

De andere maatregelen leiden, zo is de aanname, tot indirect en daarmee 'zacht' rendement. Stopzetting van zorg en afwijzing heeft financiële gevolgen omdat wordt voorkomen dat geld (nog langer) onnodig wordt uitgegeven.

Aanpassing van de indicatie en herstel van zorg leidt tot passende zorg, waar voorheen de indicatie te hoog was, de geleverde zorg van onvoldoende kwaliteit was of voor een te lange periode was afgegeven.

Hoewel het vaak 'zacht rendement' betreft, gaat de businesscase ervan uit dat iedere maatregel een bepaalde gemiddelde financiële opbrengst heeft. Iedere interventie wordt per jaar een aantal keer uitgevoerd, uitgaande van een volle bezetting van het team. Per saldo leidt dit voor de gemeente Zaanstad tot een financiële opbrengst van bijna € 890.000,- per jaar:

Maatregel	Gemiddeld rendement	Aantal per jaar	Verwachte opbrengst per jaar
Stopzetten voorziening	€ 8.765	21	€ 187.680
Aanpassen voorziening	€ 2.629	60	€ 158.180
Herstellen zorg	€ 4.104	70	€ 287.280
Terugvordering	€ 2.500	20	€ 50.000
Afwijzing	€ 8.208	25	€ 205.200
Totaal baten (verlaging van zorgkosten)			€ 888.340

Tabel 11. Financiële opbrengst maatregelen

De gemeente schat in dat dit een conservatieve schatting is. Vooral bij terugvordering kunnen de baten bij een goede aanpak hoger worden. De onderliggende aannames zijn in goed overleg met casemanagers en contractmanagers tot stand gekomen.

Voornemen is het ontwikkelde model de komende jaren te blijven gebruiken en door te ontwikkelen voor de opbouw van managementinformatie, zodat een steeds beter beeld ontstaat van de omvang van zorgfraude.

4.3.3 Overig rendement

Naast het hard als zacht rendement van de vijf onderscheiden maatregelen, is er rendement dat niet financieel te vertalen is. Het treedt op als maatschappelijk effect van toezicht. Zo werkt de gemeente Zaanstad aan het fraudebewust maken van de organisatie, in het bijzonder contractmanagers en wijkteams. Medewerkers zullen hierdoor eerder signaleren. Daarbij werkt de gemeente aan het vergroten van de bekendheid van het bestaande meldpunt. De kwaliteitskaarten die enkele jaren geleden ontwikkeld zijn, ondersteunen de organisatie bij het beoordelen van de kwaliteit van de geleverde zorg. Van belang is kwaliteits- en integriteitscriteria al bij de inkoop en aanbesteding goed te hanteren, zodat malafide bedrijven al bij voorbaat buiten de deur worden gehouden. Tenslotte zal de uitbreiding van het team de publieke zichtbaarheid van het toezicht versterken. Ook van meer gerichte actie en de repressieve aanpak van fraude gaat alleen al door de media-aandacht een preventieve werking uit.

5 Zoetermeer

5.1 Inleiding

5.1.1 Visie op toezicht van de gemeente

Het speerpunt van de gemeente Zoetermeer in het toezicht is preventie. De toezichthouders proberen vooral aan de voorkant goed te kijken naar nieuwe aanbieders en nieuwe budgethouders of diens vertegenwoordigers (bewindvoerders, curator of uitvoerder pgb-taken). Door daar te voorkomen dat er aanbieders die niet geschikt zijn om (goede) zorg (op een rechtmatige manier) te leveren, kan veel leed en gedoe op een later moment worden voorkomen.

5.1.2 Kengetallen gemeente

De gemeentelijke uitgaven aan de Wmo (exclusief uitvoering) bedroegen in 2020 ongeveer 29 miljoen euro (Bron: CBS StatLine). In totaal had Zoetermeer in 2020 ruim 8.000 cliënten met een Wmo-maatwerkvoorziening, wat neerkomt op 64 cliënten per 1.000 inwoners (zie tabel 12). Voor de Wmo zijn er tussen de 120 en 175 aanbieders, grotendeels via een open house constructie, gecontracteerd.

	Cliënten Wmo	Ondersteuning thuis	Hulp bij het huishouden	Verblijf en opvang	Hulpmiddelen en diensten
Aantal	8.045	2.315	4.000	.	4.655
per 1.000 inwoners	64	18	32	.	37

Tabel 1212. Wmo zorggebruik in Zoetermeer (te kleine aantallen worden niet weergegeven), Bron: CBS StatLine

Aantal inwoners	125.285
Schaalgrootte toezicht	Gemeente, wel afstemming regionaal
Integraliteit: Jeugdwet/Wmo en Kwaliteit/Rechtmatigheid	Rechtmatigheid integraal. Toezicht op zowel Jeugdwet als Wmo. Kwaliteits- en calamiteitentoezicht regionaal ingekocht bij de GGD.
Totale kosten	2,5 fte
Totale opbrengsten	€ 1.300.000,- inclusief pgb en jeugd (2020)

Tabel 1313. Kengetallen Wmo-toezicht gemeente Zoetermeer

5.1.3 Inrichting van de toezichtfunctie

Gemeente Zoetermeer is sinds 2016 actief aan de slag met toezicht op de Wmo. Waar werd begonnen met 1 fte beschikbaar voor het toezicht op rechtmatigheid heeft de gemeente sinds 2019 2,5 fte beschikbaar voor toezicht op Wmo en Jeugdwet. De gemeente houdt naast het toezicht op de Wmo sinds 2019 ook (rechtmatigheids)toezicht op de Jeugdwet. Bij Wmo wordt ongeveer 80% van de tijd van de toezichthouders naar eigen zeggen ingezet op preventief toezicht. Er lopen ook onderzoeken naar aanleiding van meldingen. De gemeente ziet dergelijke onderzoeken als bevestiging van de noodzaak om de voorkant nog beter op orde te krijgen.

Gemeente Zoetermeer ontvangt via verschillende kanalen meldingen over (vermoedens van) onregelmatigheden en/of fraude. Zo is er een meldpunt en hebben de toezichthouders nauw contact met consulenten, contractmanagers en met

control en data-analyse (op basis van informatie berichtenverkeer) vindt een intensieve samenwerking plaats. De contractmanagers hebben contact met de zorgaanbieder en zorgverleners betreffende het contract. Er komen jaarlijks ongeveer 100 meldingen binnen van Wmo en Jeugdwet (ongeveer 70-30%).

Van de drie toezichthouders (gezamenlijk 2,5 fte) richt één toezichthouder zich voornamelijk op de Wmo, één op de Jeugdwet en één toezichthouder zowel op de Wmo als de Jeugdwet (deze toezichthouder heeft voornamelijk een coördinerende en beleidsmatige rol). De gemeente heeft in regionaal verband kwaliteitstoezicht en calamiteitenonderzoek ingekocht bij de GGD. Vanuit de GGD is 2 fte beschikbaar voor het kwaliteitstoezicht in de gehele regio. De nadruk ligt hier op calamiteitentoezicht. Contractmanagement richt zich op de inhoud en contractafspraken. Er zijn momenteel twee contractmanagers. Daar komt op korte termijn een derde contractmanager bij (in totaal 3 fte).

5.1.4 Toezicht in relatie tot andere functies van gemeente

Gemeente Zoetermeer benadrukt het belang van een goede wisselwerking tussen de verschillende functies van de gemeente in de Wmo, zoals met Wmo-consulenten en contractmanager, vooral vanwege de nadruk op de preventieve kant van toezicht. In 2020 hebben de toezichthouders zelf gedurende meerdere maanden alle nieuwe pgb-aanvragen bekeken en beoordeeld vanuit kwaliteits en rechtmatigheidsperspectief, met als doel om het preventieve toezicht gericht op pgb goed in te richten. Aanvragen die waren gedaan en inhoudelijk waren beoordeeld door een consulent werden door toezichthouders gescreend op een aantal punten, voornamelijk op de aanbieder die in het kader van het pgb zorg gaat leveren. Zo werd gekeken of de aanbieder aan bepaalde basiseisen voldoet, zoals het hebben van bepaalde diploma's. Ook werd gekeken naar of het tarief conform het type zorgverlener is (familie, zzp, zorgaanbieder). Dit leidde tot aanvullende vragen voor de consulent en de aanvrager, met soms als gevolg uiteindelijk dat een pgb-aanvraag (toch) werd afgewezen, dat er werd doorverwezen naar ZIN, of dat het tarief (en daarmee het budget) werd aangepast. Aan de hand van de geleerde lessen die de toezichthouders in deze periode hebben opgedaan, is een methodiek en werkinstructie uitgewerkt en vervolgens overgedragen aan de consulenten, van wie er sindsdien twee als neventaak 'pgb-adviseur' hebben gekregen. Zij beoordelen alle pgb-aanvragen en pgb-herindicaties conform deze methodiek. Alleen indien er het vermoeden is dat er iets bijzonders aan de hand is, wordt de toezichthouder nog wel betrokken. In de meeste gevallen lukt het de pgb-adviseurs om hierin zelf fraude- en rechtmatigheidsbewust te acteren.

Ook met contractmanagement wordt geregeld samen opgetrokken. Zo zijn er periodieke overleggen tussen toezicht en contractmanagement Wmo en toezicht en contractmanagement Jeugdwet. Tevens spelen de contractmanagers een belangrijke rol in de opvolging en handhaving naar aanleiding van afgeronde onderzoeken van de toezichthouders.

5.1.5 Ambitie toekomst

Gemeente Zoetermeer heeft een aantal ambities in de toekomst wat betreft het Wmo-toezicht. Dit zijn:

- a. Regionale aanwijzing van toezichthouders. Er is een regionale samenwerking tussen een aantal gemeentes op gebied van Wmo. Regionale aanwijzing van toezichthouders kan hierbij van toegevoegde waarde zijn. Met regionale bevoegdheden kan er veel daadkrachtiger en efficiënter worden opgetreden, zo is de gedachte;
- b. Meer bestuurlijke aandacht krijgen vanuit het bestuur voor toezicht;
- c. Zorgfraude als pijler van het Regionaal Informatie en Expertise Centrum (RIEC) Haaglanden;
- d. Strakkere toetredingseisen toepassen en daarmee incapabele partijen buiten de deur houden. Daarnaast maakt dit het ook makkelijker in het toezichtproces en contractmanagement (handhaving) om te handhaven;
- b. Beter toegerust zijn om structureel en (semi) automatisch te kunnen scannen op bepaalde indicatoren (patronen, verbanden, et cetera);
- c. De gemeente wil meer repressieve onderzoeken uitvoeren per jaar, maar heeft daartoe de capaciteit niet. Niet alleen voor het doen van de onderzoeken zelf, maar ook in de handhaving.

5.2 Investerings

De directe investeringen voor het Wmo- en Jeugdzorgtoezicht zijn de kosten voor de 2,5 fte toezichthouder plus een deel van de kosten voor de inzet van de GGD (2 fte voor een regio van tien gemeenten). Indirect zijn meer mensen betrokken bij het toezicht. De directe investeringen bedragen € 171.500 per jaar voor deze 2,5 fte toezichthouders (naar schatting € 106.500 voor het deel Wmo), dit is exclusief de investeringen in de andere betrokken functies en de inzet van de GGD..

In tabel 14 is een overzicht weergegeven van de belangrijkste activiteiten van de toezichthouders. Drie toezichthouders (2,5 fte) besteden 80% van hun tijd aan preventie, waaronder het doen van (voornamelijk preventieve) onderzoeken. Het preventieve onderzoek in het kader van pgb is, zoals hierboven beschreven, inmiddels belegd bij twee Wmo-consulenten die de functie 'pgb-adviseur' als neventaak hebben, naast het reguliere consulentenwerk. De overige Wmo-consulenten worden op die manier ondersteund door de pgb-adviseur met de screening in geval van een pgb-aanvraag of herindicatie. De Wmo consulent blijft de regie houden; stelt een indicatie op, houdt contact met de budgethouder, verstuurt de vragen, ontvangt de stukken et cetera. De toezichthouder speelt hierbij met name een adviserende en soms assisterende rol.

Naast preventie voert de gemeente onderzoeken uit naar aanleiding van signalen. Er volgt na alle (naar schatting) 100 meldingen een actie vanuit toezicht, in de meeste gevallen wordt er een advies gegeven richting contractmanagement of consulent.

Ook vanuit contractmanagement worden toezichtgerelateerde activiteiten uitgevoerd (niet opgenomen in het overzicht). Contractmanagers worden bijvoorbeeld betrokken bij onderzoeken bij aanbieders die vanuit de toezichthouders zijn geïnitieerd en andersom. Zij spelen dan een rol in de gesprekken (met bestuurders) en verzamelen voor het onderzoek relevante informatie. Ook is er een driewekelijks overleg met de toezichthouders.

Activiteiten in het kader van preventief toezicht	Toelichting
Elke nieuwe pgb-aanvraag wordt gescreend door de pgb-adviseur	<ul style="list-style-type: none">- Alle pgb-aanvragen worden getoetst door twee pgb-adviseurs op rechtmatigheid en pgb-vaardigheid.- Een check op een pgb-aanvraag vraagt om een inzet van twee (indien het om zorgverlening door familie gaat) tot vier uur (indien het aanbieders betreft).- Een van de bijlagen bij het budgetplan gaat over de kwaliteitseisen van de zorgaanbieder. Hierop wordt getoetst. Bewijsstukken moeten worden aangeleverd, zoals een VOG, personeelsbestand, overheadskosten et cetera). Ook wordt er gekeken naar de tarieven (onderscheid tussen zorgverlening door familie, zzp'er, zorgaanbieder).
Elke nieuwe aanbieder wordt gescreend door een toezichthouder	<ul style="list-style-type: none">- Toezichthouders toetsen alle nieuwe aanbieders die zich inschrijven via de open house contractering.- Screening op jaarrekeningen, bedrijfsconstructie in kaart brengen, zijn de eigenaren via andere organisaties al bekend in de gemeente.- Een dergelijke screening duurt ongeveer een dag.
Elk jaar bekijken van de jaarrekeningen (contractmanagement)	Een check op een aantal indicatoren, zoals winstpercentage, verloop personeel, directe zorgkosten, omzet in relatie tot personeelskosten, aantal personeelsleden afgezet tegen aantal cliënten et cetera.

Activiteiten in het kader van preventief toezicht	Toelichting
Werkinstructie voor Wmo-consulenten om ervoor te zorgen dat de consultant meer fraudebewust te werk kan gaan	In 2020 is hebben de toezichthouders gedurende meerdere maanden alle pgb-aanvragen gescreend. Dat heeft onder andere geleid tot een werkinstructie voor de Wmo-consulenten.
Presentaties geven aan de Wmo-consulenten, inkoop en contractmanagement en het hogere management in de gemeente	Een aantal keer per jaar wordt een presentatie gegeven over toezichthouden. Elke nieuw Wmo-consulent is verplicht om deze presentatie bij te wonen.
Driewekelijks overleg tussen de toezichthouders en de contractmanagers	Eventuele signalen en lopende onderzoeken worden tijdens dit overleg besproken.
Aansluiten bij verschillende werkoverleggen van Wmo-consulenten	De toezichthouders sluiten regelmatig aan bij verschillende werkoverleggen om medewerkers aan toezicht te herinneren.
Elk jaar moeten de aanbieders inschrijven op TenderNed	Er moet elk jaar een intakeprocedure doorlopen worden om te beoordelen of ze aan de kwaliteitseisen/normen voldoen.
Regionale afstemming (met andere gemeenten en met de GGD)	Een aantal contracten is afgesloten tussen een zorgaanbieder en een aantal gemeentes samen. Bij signalen wordt er gekeken wie de accounthouder is en wat voor vervolgstappen er genomen gaan worden. Eén keer per week vindt er een overleg plaats tussen de contractmanagers.
Steekproefsgewijs zorgplannen opvragen van de aanbieder	Er worden steekproefsgewijs zorgplannen opgevraagd bij zorgaanbieders ter controle.

Tabel 14. Overzicht van belangrijkste activiteiten van de toezichthouders Wmo en Jeugdzorg van gemeente Zoetermeer

5.3 Opbrengsten

De toezichthouders zijn voorzichtig als het gaat om het benoemen van de financiële opbrengsten van toezicht en dit te kwantificeren, omdat het besparen van of terugvorderen van geld in hun visie niet het doel is of moet zijn. Wel helpt het concretiseren van de opbrengsten de toezichthouders om intern voldoende aandacht en draagvlak voor het toezicht te (be)houden.

Gemeente Zoetermeer heeft voor wat betreft het kwantificeren van de opbrengsten van toezicht de ervaringen met het toezicht op de Participatiewet meegenomen. Bij het toezicht op de Participatiewet wordt uitgegaan van een opbrengst als een uitkering van onbepaalde tijd niet rechtmatig blijkt te zijn en kan worden stopgezet. De opbrengst wordt dan gekwantificeerd door te rekenen met de waarde van de uitkering voor de periode van één jaar. Deze methodiek hebben de toezichthouders vertaald naar de Wmo en de Jeugdzorg. Als naar aanleiding van een (repressief) onderzoek een indicatie wordt stopgezet, rekenen zij als 'financiële opbrengst' een jaar lang de betreffende indicatiewaarde. In tabel 15 worden de belangrijkste opbrengsten uit 2020 samengevat.

Beschrijving	Opbrengsten
Opbrengsten van onderzoeken en screening gericht op cliënten (bijvoorbeeld bij een pgb-aanvraag of een (her)indicatie. Het resultaat hiervan is bij pgb bijvoorbeeld een tariefaanpassing, een verschuiving van pgb naar ZIN (meestal geen besparing) of een verwijzing naar het voorliggende veld.	<ul style="list-style-type: none"> - 77 pgb-onderzoeken afgerond - Bij 25 gevallen is naar aanleiding van het onderzoek de indicatie uiteindelijk niet afgegeven (opbrengst ruim € 300.000,-) - Bij 19 gevallen is naar aanleiding van het onderzoek de indicatie uiteindelijk lager uitgevallen. - 14 onderzoeken ZIN (her)indicaties

	- Bij 7 gevallen is de indicatie stopgezet (opbrengst € 39.000,-).
Onderzoeken gericht op aanbieders	- 14 onderzoeken gericht op aanbieders afgerond - 4 keer is het contract beëindigd of aanbieder ongeschikt geacht om cliënten te ontvangen (advies richting contractmanagement). - 4 keer is naar aanleiding van onderzoek de indicatie aangepast. De totale indicatiewaarde van deze aanpassingen betrof € 777.000,-. Hiervoor geldt dat cliënten een beter alternatief hebben gekregen.

Tabel 15. Opbrengsten (gekwantificeerd) van Wmo-toezicht gemeente Zoetermeer in 2020

Alles bij elkaar heeft het toezicht in de gemeente Zoetermeer (Wmo en jeugdzorg samen) conform de gekozen methodiek een opbrengst van ongeveer € 1,3 miljoen gehad in 2020. Het betreft hier zacht rendement: euro's die ofwel beter uitgegeven zijn door interventie van toezicht dan wel dat het is voorkomen dat er onrechtmatig euro's zijn uitgegeven. Sinds 2018 wordt er praktisch niet meer teruggevorderd. Na een onderzoek in 2017, inclusief beslaglegging en succesvolle terugvordering, is de focus nog meer verschoven naar preventie. Uit het fraudeonderzoek in 2017 kwamen veel dingen naar voren die aan de voorkant voorkomen hadden kunnen worden. Daarnaast betrof het een zeer arbeidsintensief en kostbaar onderzoek. Zoetermeer zet de schaarse middelen in waar de meeste 'winst' is te behalen.

Overige (kwalitatieve) opbrengsten van het Wmo-toezicht

Voorkomen en stoppen misbruik kwetsbare inwoners

Bevorderen bestaanszekerheid en kansengelijkheid

De gedeclareerde uren worden ook daadwerkelijk gemaakt en zijn correct geïdentificeerd

Voorkoming/stoppen dubbele financiering

Stimuleren van het gezamenlijk leerproces gemeente: meer fraudealertheid, betere preventie

Preventief effect, ontmoediging 'foute' zorgaanbieders om in de gemeente aan de slag te gaan

Verbetering contracten met zorgaanbieders, zodat er waar nodig ook gehandhaafd kan worden

Stimuleren samenwerking over de gemeentelijke domeinen heen

Multidisciplinaire samenwerking, ook buiten de gemeentegrenzen

Het verkleinen van de politieke risico's

Input leveren voor beleid

Waar mogelijk ontlasten/assisteren van consultants en contractmanagers

Bevordering/in stand houden vertrouwen van inwoners in de gemeente

In stand houden draagvlak sociaal stelsel

Tabel 16. Kwalitatieve opbrengsten van het Wmo-toezicht

6 Beschouwing

6.1 Het ontwikkelen van een toezichtfunctie is een proces van meerdere jaren

De gemeenten die als casus zijn uitgewerkt in dit document hebben met elkaar gemeen dat ze hun verantwoordelijkheid op het gebied van toezicht serieus hebben omarmd en hun toezichtfunctie al meerdere jaren aan het ontwikkelen zijn. Daarmee lopen zij voor op veel andere gemeenten in Nederland. Desondanks zie je bij alle vier de gemeenten dat hun toezichtfunctie ook nog steeds in ontwikkeling is en dat ze nog niet staan waar ze uiteindelijk willen staan. Het ontwikkelen van een goede toezichtfunctie is dan ook een (leer)proces van meerdere jaren. De meeste gemeenten die we hebben beschreven hebben recent nog extra geïnvesteerd in toezicht, juist om die doorontwikkeling te kunnen maken. Tegelijkertijd is dat extra investeren voor veel gemeenten een moeilijke opgave, omdat veel gemeenten kampen met financiële tekorten.

6.2 Hoe meer je als toezichthouder gaat kijken, hoe meer je ziet en hoe meer werk je kan oppakken

Wat opvalt bij alle vier de gemeenten die staan beschreven is dat, ondanks alle investeringen in toezicht, er eigenlijk nog steeds veel werk blijft liggen. Alle gemeenten geven bijvoorbeeld aan dat ze meer signalen krijgen dan dat ze qua onderzoekscapaciteit kunnen oppakken. Ze maken hierin weloverwogen keuzes of werken hierbij risicogestuurd. Toch is dit ook een signaal dat voor deze gemeenten nog meer te doen is op het gebied van toezicht dan dat ze nu aankunnen. Wat de deelnemende gemeenten ook gemeen hebben is dat, juist doordat ze hebben geïnvesteerd in hun toezichtfunctie, zij ook meer signalen binnenkrijgen en door het opdoen van ervaring meer onrechtmatigheden of kwaliteitsissues gaan zien. Dit heeft twee implicaties. Ten eerste, gemeenten die nu weinig aan toezicht doen met als argument dat er in hun gemeente weinig misgaat, moeten inzien dat dit waarschijnlijk vooral komt doordat er nog te weinig toezicht gehouden wordt. Ten tweede, moeten gemeenten die investeren in signaleren (bijvoorbeeld door een meldpunt in het leven te roepen) er rekening mee houden dat er ook voldoende capaciteit klaarstaat om een opvolging te geven aan meldingen en signalen. Anders bestaat het risico dat er een beeld ontstaat dat er toch niets met een melding wordt gedaan waardoor betrokkenen geneigd zullen zijn om niet meer te melden. Overigens hoeft dit niet te betekenen dat er altijd een uitgebreid onderzoek nodig is. Soms kan het genoeg zijn om een signaal door te zetten richting de consultants of de contractmanagers.

6.3 Preventief toezicht van belang

De gemeenten die wij als casus hebben uitgewerkt benadrukken het belang van preventief toezicht. Zij bedoelen hiermee dat het belangrijk is om aan de voorkant met duidelijke toegangscriteria te werken en om nieuwe aanbieders te controleren op deze criteria en hun geschiktheid om zorg te leveren. Door slecht georganiseerde, malafide en/of kwaadwillende zorgaanbieders buiten het contract te houden, voorkom je veel ellende voor de burger en veel werk voor de toezichthouder (reactief toezicht), zo is de gedachte. Gemeenten als Arnhem en Zoetermeer zetten hier bijvoorbeeld sterk op in, niet alleen bij zorg in natura maar ook bij pgb's. Deze gemeenten realiseren zich hierbij dat voor goed preventief toezicht zij ook sterk afhankelijk zijn van andere betrokkenen in de gemeentelijke organisatie, zoals de Wmo-consultanten en de contractmanagers. Daarmee benadrukken zij het belang van een integrale benadering en van goede interne samenwerking voor goed toezicht. Daar hebben zij dan ook de afgelopen jaren sterk op ingezet. Een valkuil voor veel gemeenten die bezig zijn de toezichtfunctie te ontwikkelen is hierbij dat er zoveel signalen liggen, dat alle tijd van de toezichthouders opgaat aan reactieve onderzoeken en dat er te weinig tijd overblijft om het preventieve aspect van toezicht goed neer te zetten. Het is de kunst om deze status quo op een gegeven moment te doorbreken, maar hier zijn meestal wel investeringen voor nodig.

6.4 Goed toezicht is niet alleen een kostenpost

De casestudy's laten zien dat het investeren in goed toezicht concrete resultaten oplevert, inclusief financiële opbrengsten. De gemeenten maken hierbij onderscheid tussen hard en zacht rendement. Hard rendement zien gemeenten als euro's die terug op de rekening van de gemeenten belanden (bijvoorbeeld bij een terugvordering). Zacht rendement kan worden gezien als euro's die niet meer onterecht uitgegeven worden, en/of rechtmatig worden besteed in plaats van niet rechtmatig. Dit zijn geen euro's die 'terug op de rekening van de gemeente' komen, maar het zijn wel concrete resultaten van het toezicht. Het zachte rendement zijn de baten voor de inwoner, en daarmee een belangrijke opbrengst van het Wmo-toezicht.

Een belangrijke kanttekening bij het terugvorderen van zorggeld bij aanbieders is dat dit vaak een langdurig en intensief proces is. Ook vraagt dit om extra investeringen op juridisch gebied, naast de structurele kosten voor de toezichtfunctie. Vaak huren gemeenten hiervoor advocaten in, terwijl het soms onzeker is of er ooit geld teruggevorderd kan worden. Het gebeurt bijvoorbeeld geregeld dat een aanbieder inmiddels failliet is, waardoor er weinig meer terug te halen valt. We zien dat ook terug bij de casusgemeenten: twee gemeenten hebben redelijk wat ervaring opgebouwd met het terugvorderen van zorggeld, twee andere hebben hier nog maar beperkt ervaring mee opgedaan. In de praktijk moeten gemeenten regelmatig de afweging maken of hoge externe juridische kosten voor een terugvorderingsproces in verhouding staan tot de slagingskans.

Zoals we hieronder zullen uitlichten, draait toezicht om meer dan alleen een kosten-batenafweging. Hoewel het doel dus niet is om iedere geïnvesteerde euro terug te verdienen, zien we dat de businesscase bij de vier geselecteerde casussen volledig of nagenoeg sluitend is. Daar horen wel de kanttekeningen bij dat niet iedere gemeente het rendement op dezelfde wijze berekend, dat een deel van het rendement op basis van een prognose is en dat nog niet iedere euro meegerekend als hard rendement ook daadwerkelijk al is teruggevorderd. Ook is het goed om te beseffen dat het terugvorderen van zorggelden tijd kost, zeker in het begin moet de gemeente haar best doen om de juiste bewijslast aan te leveren. Anderzijds zal na verloop van tijd het 'terugvordereffect' afnemen. Immers, het aantal onrechtmatig handelende aanbieders zal na verloop van tijd minder worden ten gevolge van de onderzoeken die plaatsvinden.

6.5 Toezicht is meer dan alleen een financiële kosten-batenafweging

Hoewel we kosten en opbrengsten inzichtelijk hebben proberen te maken en zelfs hebben gekwantificeerd, willen we hiermee niet de indruk wekken dat toezicht een kwestie moet zijn van een businesscase waarin de investeringen worden terugverdiend. En ook al blijkt uit de casussen dat de businesscase vaak sluitend is te maken, is dat dus niet het hoofddoel. Toezicht is namelijk een wettelijke taak en een belangrijke waarborg voor rechtmatige en kwalitatieve Wmo-ondersteuning voor de inwoner. Bovendien is het doel van toezicht niet om de inzet terug te verdienen. Een deel van de opbrengsten van toezicht is per definitie minder tastbaar, terwijl de investeringen wel op de begroting van de gemeente komen. Dat maakt het voor veel gemeenten lastig om die eerste stappen te zetten naar een volwaardige toezichtfunctie. De casestudy's geven inzicht in hard en zacht rendement en in overige opbrengsten van de Wmo-toezichtfunctie. Ook laten de casestudy's zien welke investeringen hiervoor nodig zijn. Gemeenten die nog zoekende zijn voor wat betreft de inrichting van en investering in de toezichtfunctie kunnen hiermee hun voordeel doen.

6.6 Een kosten-batenafweging kan gemeenten wel helpen draagvlak te vinden voor investeringen in toezicht

Rode draad en veel gehoord bij gemeenten is dat er beperkt budget is voor toezicht. Er was de afgelopen jaren bij veel gemeenten sprake van een financieel tekort in het sociaal domein. Dan blijkt het in de praktijk lastig om extra budget te vinden voor de doorontwikkeling van de toezichtfunctie. De bekostiging van de toezichtfunctie is voor veel gemeenten dus een lastig vraagstuk. De verwachting is dat de baten hoger zijn dan de kosten, echter deze zijn zoals we al schreven niet rechtstreeks aan te wijzen in de begroting. De kosten drukken op de begroting, de baten zijn grotendeels onzichtbaar. Toezicht is voor gemeenten daarmee een fictief verdienmodel dat inzicht en overtuiging vraagt om de

kosten in de begroting te kunnen en willen verwerken, zonder de expliciete baten. In een tijd van krapte is het vaak lastig het bestuur te overtuigen dat deze structurele investering wordt terugverdiend. Het opstellen van een businesscase kan hierbij ondersteunen, zo heeft de casus Zaanstad laten zien.

6.7 Wat zijn minimale investeringen?

Het is moeilijk om een uitgangspunt te formuleren voor wat gemeenten minimaal zouden moeten investeren. De vier casusgemeenten geven een beeld van wat zij hebben geïnvesteerd, wat ze hiermee doen en wat dit oplevert. Alle vier de gemeenten zijn relatief groot (meer dan 100.000 inwoners). Wanneer we kijken naar de investeringen in toezicht van deze gemeenten, dan gaat het om ongeveer 0,5% tot 1,25% van de totale uitgaven aan de Wmo. Dit zijn dan vaak ook de investeringen in (rechtmatigheids)toezicht op de jeugdzorg. Er is echter, ongeacht de omvang van de gemeente, wel een ondergrens te bedenken qua investering. Bij kleine gemeenten zou een vertaling van 0,5% van de zorguitgaven neerkomen op een halve fte voor een toezichthouder of nog minder. Het is echter niet waarschijnlijk dat dit voldoende is voor een toezichtfunctie met voldoende slagkracht. Voor kleinere gemeenten kan het een oplossing zijn om de toezichtfunctie samen met andere gemeenten te ontwikkelen en in te vullen. In de vier casusgemeenten is toezicht voornamelijk lokaal georganiseerd. Het blijkt soms al moeilijk om binnen één gemeente de handen op één buik te krijgen voor wat betreft het investeren in Wmo-toezicht, in een regionale context kan dat nog uitdagender zijn. Bij alle casusgemeenten speelt wel de vraag hoe ze tot een goede regionale verbinding en samenwerking op het gebied van toezicht kunnen komen.

De minimale investering hangt ook sterk af van de gemeente en haar kenmerken. Bepalende factoren zijn bijvoorbeeld het aantal gecontracteerde partijen, het aantal pgb-aanbieders en het aantal meldingen of signalen per jaar. Wel kunnen we voor het preventieve deel van toezicht een richtlijn geven, op basis van deze verkenning. De casussen van de gemeenten Tilburg en Arnhem laten zien dat een preventief onderzoek gemiddeld iets meer dan 20 uur kost (dit is wel afhankelijk van de te onderzoeken aanbieder). Uitgaande van een preventief onderzoek (of wel *quickscan*) bij een derde van 100 gecontracteerde aanbieders per jaar, betekent dat een investering van ongeveer 660 uur. Dat komt neer op circa 0,3 fte (per 100 gecontracteerde aanbieders).

Naast de directe investeringen, voor de toezichthouders, zijn ook indirecte kosten en tijd gemoeid bij het Wmo-toezicht. Denk aan beleid, coördinatie en regie, juridische ondersteuning, data-analyse, Wmo-consulenten en contractmanagers. Bij een goed functionerende toezichtfunctie, die is geïntegreerd in de interne gemeentelijke organisatie, wordt ook van medewerkers die belast zijn met deze taken wat gevraagd. Het gaat hier wel om een wisselwerking: zij zullen een deel van hun tijd besteden aan toezicht gerelateerde activiteiten, tegelijkertijd draagt de toezichtfunctie bij aan hun 'primaire' werkzaamheden binnen de gemeente. Deze indirecte kosten en tijd zijn niet goed te kwantificeren, maar bij de casus Arnhem zijn hier wel indicaties over afgegeven.