



SPECIALISTEN
SOCIALE ZEKERHEID

Rapport

Onderzoek naar benodigde kennis en vaardigheden ten behoeve van de naleving van de rechtmatige zorg in de Wmo 2015

Auteurs Nienke ter Weijden en Jan Braam
Datum 22 juli 2016

Inhoudsopgave

1. De opdracht.....	3
1.1 De positionering van deze opdracht in het totale programma	4
Waarom?	4
Wat?.....	4
Hoe?	4
Wie?.....	5
1.2 Wat hebben we gedaan?	5
1.3 Hoe hebben we de opdracht aangepakt en uitgevoerd?	6
2. De samenvatting	7
3. De context	11
3.1 De aanleiding	11
3.2 De nieuwe keten	12
3.3 De cirkel van naleving	13
4. Algemene bevindingen	15
4.1 Algemeen	15
4.2 Bevindingen in de samenwerking met de zorgverzekeraars	16
5. Bevindingen en aanbevelingen per functiegroep	18
5.1 Inkoop en Contractmanagement.....	18
5.2 Toegang/consulentfunctie	24
5.3 Administratie/bedrijfsvoering	35
5.4 Toezicht.....	38
6. Tot slot.....	48
Bijlage 1	49
Bijlage 2.....	50

..

1. De opdracht

Gemeenten zijn per 1 januari 2015 verantwoordelijk voor de uitvoering van de Jeugdwet, Wmo 2015 en de Participatiewet. De decentralisaties vormen een grote uitdaging voor gemeenten. Niet alleen komen er nieuwe taken op gemeenten af, maar er wordt ook flink bezuinigd. Gemeenten moeten dus meer doen met minder geld.

Maar er zijn ook kansen. Voor het eerst krijgt één partij, de gemeente, zeggenschap over praktisch het hele sociale domein. De decentralisaties maken het gemeenten mogelijk dwarsverbanden te leggen tussen de Wmo/AWBZ, de jeugdzorg en het domein van werk en inkomen. Dat betekent: inzetten op preventie, ondersteuning bundelen en efficiënter aanbieden. Rechtmatige zorg wordt het uitgangspunt, helemaal als we het hebben over de Wmo 2015 en de Jeugdwet.

Vanuit het perspectief van naleving is het van belang om te voorkomen dat er geld weglekt naar oneigenlijk gebruik en fraude. Daarnaast moet voorkomen worden dat de integriteit van de regelingen niet wordt aangetast, waardoor het draagvlak wegvalt.

Deze problematiek is binnen Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid en de Veiligheidsalliantie Rotterdam besproken en heeft uiteindelijk geleid tot het opzetten van een pilotproject welke antwoord dient te geven op de vraag hoe oneigenlijk gebruik, foutieve declaraties en fraude effectief voorkomen kan worden in het gemeentelijk sociaal domein. Dit is verwoord in het VNG Projectplan: pilot voorkomen fraude gemeentelijke sociaal domein.

De eerste fase binnen dit projectplan is de onderzoeksfase waarbij de aard en omvang van de handhavingsrisico's in kaart gebracht worden door middel van een onderzoek. Dit onderzoek is uitgevoerd door de Erasmus Universiteit te Rotterdam, Faculteit der Sociale Wetenschappen, bij de gemeenten Schiedam, Cromstrijen, Gorinchem en het bestuur van de GR Drechtsteden. De uitkomsten van dit onderzoek zijn neergelegd in het rapport: Naar rechtmatige zorg in het gemeentelijke sociale domein, een verkennende studie naar de aard, omvang en achtergronden van rechtmatigheidsrisico's in de Wmo en de Jeugdzorg in Zuid-Holland.

Het onderzoek van de Erasmus Universiteit laat onder andere zien dat het verstrekken van rechtmatige zorg binnen de Wmo 2015 en Jeugdwet nieuwe taken en rollen met zich meebrengt voor de medewerkers. Dit vraagt om een andere manier van werken en andere vaardigheden.

Momenteel bevindt het projectplan zich in de tweede fase waarbij de doelstelling is om te komen tot oplossingen voor fraudebeheersing aan de hand van advies en een concrete aanpak. Hoe maak je fraude beheersbaar en de organisatie fraudebestendig. Onderdeel daarvan is het in beeld brengen wat dit vraagt van de kennis, vaardigheden en competenties van de medewerkers die binnen de keten werkzaam zijn.

Dit onderzoek richt zich primair op de Sociale Dienst Drechtsteden (SDD). De gemeenten Alblasterdam, Dordrecht, Hendrik-Ido-Ambacht, Papendrecht, Sliedrecht en Zwijndrecht vormen met elkaar de GR Drechtsteden. De uitvoering van de Wmo 2015 hebben deze gemeenten bij hun intergemeentelijke sociale dienst 'Sociale Dienst Drechtsteden' (SDD) belegd. Hierbij gaat het specifiek om de taak van het indiceren en verstrekken van maatwerkvoorzieningen. Dit betekent dat de Jeugdwet niet verder aan bod zal komen in dit rapport aangezien dat niet door de SDD wordt uitgevoerd maar door de Serviceorganisatie Jeugd ZHZ vanuit de Gemeenschappelijke Regeling Dienst Gezondheid & Jeugd Zuid-Holland.

Gedurende het onderzoek is besloten om meerdere onderdelen binnen de Wmo 2015 keten te onderzoeken. Omdat een aantal taken niet uitgevoerd worden binnen de SDD, zoals de (gehele) Wmo administratie, de toegang in het wijkteam en de PGB-controle, is ervoor gekozen om andere organisaties waar dit wel het geval is te betrekken in het onderzoek. Zo zijn er gesprekken gevoerd bij ROG Plus, waar de onderdelen PGB en administratie aan bod zijn gekomen en de gemeente Schiedam voor een verdere uitwerking van de fraudebestendigheid van de Wmo 2015 binnen de wijkteams.

1.1 De positionering van deze opdracht in het totale programma

In het project 'Advies oplossingsrichtingen fraudebestendige aanpak zorgdomein' worden in samenhang met elkaar de thema's, Waarom, Wat, Hoe en Wie nader uitgewerkt. Voor de goede orde, dit onderzoek richt zich op het laatste thema: Wie en staat los van het totale programma 'fraudebestendige aanpak zorgdomein'.

Het thema Wie richt zich op de meest relevante functiegroepen, die van belang zijn in de vorming van een toereikende fraudebestendige organisatie. De focus ligt hierbij op: wat hebben deze functiegroepen nodig aan kennis, competenties en vaardigheden om goed te kunnen functioneren in hun rol als vakman, om zo een fraudebestendige aanpak vorm te geven.



Waarom?

Handhaving is cruciaal voor het behoud van draagvlak voor het stelsel van Sociale Zekerheid en voor een structureel gezonde financiële huishouding. Ook zorg gaat (helaas) over geld. Binnen het thema Waarom is gekeken naar de risico's op fraude binnen de Wmo 2015. Daarvoor is de Erasmus Universiteit Rotterdam ingeschakeld en zij hebben hun bevindingen vastgelegd in de rapportage: Naar rechtmatige zorg in het gemeentelijke sociale domein waarin aanbevelingen en risico's zijn geduid. Wanneer het gaat om toezicht en handhaving dan dient er uitgegaan te worden van het vertrouwen in de klant. Er dient een goede balans te zijn tussen handhaving en vertrouwen, innovatie en inspiratie.

Wat?

Binnen het thema Wat is het begrippenkader vormgegeven en is er gekeken naar de bestuurlijke visie van de pilotgemeenten en hun uitgangspunten.

Hoe?

Op welke manier dit vervolgens vertaald en geborgd wordt binnen de eigen organisatie valt onder het derde thema Hoe. Daarbij wordt gebruik gemaakt van de cirkel van naleving. Aan de hand hiervan wordt er een menukaart gemaakt voor de zorgvrager en de zorgaanbieder en wordt er een start gemaakt met het onder andere realiseren van de eerder gemaakte beleidsdoelstellingen.

Wie?

Het Waaron, Wat en Hoe zijn uitgewerkt en vastgesteld met elkaar. Vervolgens komt de vraag Wie binnen de verschillende functiegroepen in de keten uitvoering gaat geven aan de nieuwe rol en taak en of de bestaande functie binnen de huidige functiegroep nog wel past in de nieuwe keten.

Welke kennis, competenties en vaardigheden zijn nodig binnen de verschillende functiegroepen om het vakmanschap binnen de keten van de Wmo 2015 uit te voeren zodat er een fraudebestendige organisatie ontstaat.

1.2 Wat hebben we gedaan?

Belangrijk is om te beginnen met het doen van een goede nulmeting bij de vier (hieronder) benoemde functiegroepen binnen de huidige keten. Deze nulmeting dient als uitgangspunt en zal gelegd worden naast de nieuwe taken en rollen binnen de Wmo 2015 zoals deze onder andere volgen uit het onderzoek van de Erasmus Universiteit. Dit vergelijk zal leiden tot een duidelijk overzicht van te nemen stappen om te komen tot een fraudebestendige organisatie. Hiermee ontstaat het beeld welke kennis, vaardigheden en competenties reeds aanwezig zijn en welke nog nader ontwikkeld moeten worden. Hieruit kan tevens naar voren komen dat er nieuwe functies kunnen ontstaan met eigen kennis, vaardigheden en competenties.

Wanneer het gaat om het verstrekken van rechtmatige zorg, dan dient in het kader van de Wmo 2015 de gehele keten¹ betrokken te worden. Daarbij is ervoor gekozen om het onderzoek te richten op een viertal sleutelfuncties binnen de Wmo 2015:

- Medewerkers van de inkooporganisatie (waar ook het contractmanagement is belegd): hierbij gaat het om de organisatie van de inkoop, de contractering van de aanbieders en vervolgens het monitoren van de contractvoorwaarden met behulp van de medewerkers van contractmanagement, toezicht en business control.
- Toezichthouders waarbij er een onderscheid gemaakt dient te worden in rechtmatigheid en toezicht op kwaliteit. Hiervoor zullen we tevens gebruik maken van de input van ROG Plus waar sinds de zomer van 2015 een PGB-controleur is aangesteld om steekproefsgewijs huisbezoeken af te leggen en een controle uit te voeren als het gaat om de kwaliteit van de zorg.
- Wmo consulenten waarbij een differentiatie op zijn plaats is daar waar het gaat om de medewerkers bij de toegang, die in wijkteams zitten (hiervoor zijn gesprekken gevoerd met de gemeente Schiedam) en die de consulenten functie uitoefenen. Binnen de SDD zijn er twee Wmo-teams. De nieuwe taken vanuit de Wmo 2015 zijn belegd in team B. Dit is een bewuste keuze omdat de doelgroep van de nieuwe Wmo-taken duidelijk afwijkt van de doelgroep bij de oude Wmo-taken (welke in team A ondergebracht zijn). De focus komt te liggen op de medewerkers in team B, waar de nieuwe Wmo taken zijn belegd en uit het onderzoek van de Erasmus Universiteit naar voren is gekomen dat juist in deze nieuwe taken een vergroot risico bestaat op oneigenlijk gebruik.
- Medewerkers van de administratie/bedrijfsvoering. Deze afdeling is veelal verantwoordelijk voor het verwerken van de facturen, het doen van bestandsvergelijkingen en gegevensuitwisselingen met de Sociale Verzekeringsbank, inkooporganisaties en het CAK. Een belangrijke nieuwe (controle) taak binnen de rechtmatige zorg is het controleren van financiële data. Daarbij is het van belang dat de medewerkers in staat zijn om opvallende patronen te onderscheiden en signalen te herleiden. De SDD heeft de administratie volledig uitbesteed aan Zorglokaal. Daarom is ervoor gekozen om voor het onderdeel administratie de gesprekken te voeren met ROG Plus.

¹ Zie hoofdstuk 3.2 voor een overzicht van de gehele keten binnen de Wmo 2015

De nulmeting is gedaan aan de hand van het bestuderen van documentatie en het doen van interviews met medewerkers binnen de hierboven genoemde sleutelfuncties.

1.3 Hoe hebben we de opdracht aangepakt en uitgevoerd?

Om te beginnen hebben we deskresearch uitgevoerd op basis van een groot aantal beleidsnota's etc. (zie bijlage 1). Daarnaast hebben wij een aantal gesprekken gevoerd met medewerkers van de SDD die werkzaam zijn binnen een van de benoemde sleutelfuncties. Doel van deze gesprekken is om nader te onderzoeken en vast te stellen in hoeverre de sleutelfuncties reeds fraudebestendig zijn in de kennis, vaardigheden en competenties (zie bijlage 2).

Na de deskresearch en het voeren van de gesprekken is er een vergelijking gemaakt met, onder andere, de resultaten van het onderzoek van de Erasmus Universiteit. Verder is er gekeken naar de elementen van rechtmatigheid en het voorkomen van fraude en de borging hiervan in de organisatie binnen het zorgdomein.

Op basis van deze activiteiten alsmede de kennis en ervaring, die wij als bedrijf en adviseurs zelf hebben opgedaan beschrijven wij de gewenste/aan te bevelen situatie. Dit betreft dan specifiek welke kennis, vaardigheden en competenties nodig zijn in de onderzochte functiegroepen, om de organisatie in voldoende mate fraude bestendig te maken. De resultaten uit dit onderzoek zullen in een volgende fase input vormen voor een te ontwikkelen opleidingsprogramma.

2. De samenvatting

Het nieuwe Sociaal Domein stelt aan gemeenten en hun medewerkers nieuwe en deels andere eisen om de taken goed te kunnen uitvoeren.

Het is belangrijk om binnen de decentralisaties de aanpak eensluidend te laten zijn, dus preventie door goed te informeren over rechten en plichten, tijdig signaleren en corrigeren binnen een geoptimaliseerde dienstverlening en daadwerkelijk sanctioneren daar waar nodig. Binnen de Participatiewet is deze manier van werken reeds een integraal onderdeel van het werkproces. Voor de Wmo 2015 staan we nog aan het begin hiervan.

Het project 'Advies oplossingsrichtingen fraudebestendige aanpak zorgdomein' bevindt zich in de tweede fase en richt zich in dit onderzoek met name op de *Wie?* vraag. Het thema '*Wie*' richt zich op de meest relevante functiegroepen, die van belang zijn in de vorming van een toereikende fraudebestendige organisatie. De focus ligt hierbij op: wat hebben deze functiegroepen nodig aan kennis, competenties en vaardigheden om goed te kunnen functioneren in hun rol als vakman binnen de cirkel van naleving?

Het onderzoek heeft zich –conform de opdracht- gericht op de Wmo en specifiek op de 4 volgende functiegroepen:

- Medewerkers van de inkooporganisatie (inclusief contractmanagement)
- Toezichthouders
- Wmo consulenten/medewerkers toegang
- Medewerkers van de administratie/bedrijfsvoering

Geconstateerd kan worden dat de nieuwe wettelijke regelingen, waaronder de Wmo 2015, tot veel ontwikkelingen hebben geleid. We noemen de volgende voorbeelden:

- De regionale samenwerking is op verschillende onderdelen en niveaus versterkt.
- De wijkteams hebben een belangrijke positie gekregen bij de functiegroep toegang.
- Er zijn veel andere taken bij gekomen en producten als begeleiding en beschermd wonen komen voor het eerst onder de verantwoordelijkheid van de gemeente.
- Er zijn verschillende nieuwe functies ontstaan, zoals de PGB-controleur en de Toezichthouder.
- Andere functies zijn aanzienlijk uitgebreid of hebben een andere positie en waarde binnen de eigen organisatie gekregen. Voorbeelden hiervan zijn Inkoop & Contractmanagement en Administratie/bedrijfsvoering Sociaal Domein.

Al met al stellen deze ontwikkelingen belangrijke eisen aan de kennis, vaardigheden en competenties van de medewerkers voor een goede dienstverlening maar ook zeker om te kunnen toezien op de rechtmatigheid van zorg.

In de volgende tabel (tabel 1) is per functiegroep beschreven welke kennis en vaardigheden optimaal nodig zijn voor het inrichten van een sluitende cirkel van naleving. Conform de opdracht is per functiegroep (in de specifieke hoofdstukken) weergegeven welke kennis en vaardigheden reeds aanwezig zijn bij de onderzochte organisaties (=nulmeting).

Wij gaan hierbij uit van de volgende definiëring van de begrippen kennis, vaardigheden en competenties. Competenties zijn specifieke eigenschappen, kennis of vaardigheden waarover medewerkers moeten beschikken vanuit het oogpunt van de organisatie. Elke competentie is opgebouwd uit vier componenten:

- Kennis: wat moet je voor een bepaalde functie weten?
- Vaardigheden: wat moet je voor een bepaalde functie kunnen?
- Motivatie = willen: ben je bereid een stapje extra te zetten?
- Persoonskenmerken: wat voor persoon moet je voor een bepaalde functie zijn?

In deze rapportage richten wij ons met name op de eerste 2, te weten kennis en vaardigheden, die nodig zijn om te kunnen toezien op de rechtmatigheid van zorg en de cirkel van naleving goed te kunnen organiseren.

Vanzelfsprekend is de uitvoering mede afhankelijk van de motivatie en de persoonskenmerken. Wij realiseren ons dat medewerkers binnen de Wmo keten verschillende normatieve opvattingen kunnen hebben over de benadering en begeleiding van klanten en/of aanbieders. Voor het professionaliseren van dienstverlenend handhaven is het van belang dat medewerkers zich bewust worden van de factoren die bepalend zijn voor de keuzes die zij maken in het proces. Houding en gedrag maken hierbij vaak het verschil. Dus het doen betreft de kennis en vaardigheden en het denken en willen zijn de competenties. De elementen denken en willen zijn echter geen onderwerp van onderzoek geweest.

Onderstaande uitwerking kan de basis vormen voor een op te zetten, passend en gericht opleidingsaanbod.

Tabel 1

	Inkoper/Contract- management	Toegang/ consulent	Administratie/ bedrijfsvoering Sociaal Domein	Toezicht
Kennis				
Functionele basiskennis per functie	x Gericht op eigen functie	x Gericht op eigen functie	x Gericht op eigen functie	x Gericht op eigen nieuwe functie
Inzicht in de hele keten	x	x	x	x
Wetstechnisch: basiskennis van 3D's, Wmo 2015, Participatiewet en Jeugdwet	x	x	x	x
Wet langdurige zorg		x		x
Risicomangement	x		x	x
Contractmanagement	x			
Methoden van inkoop	x			
Bekostigingsmodellen	x			
Projectmanagement	x			x
Wet- en regelgeving met betrekking tot aanbestedingen	x (geldt alleen voor de inkoper)			
Landelijke standaards gegevensuitwisseling	x (geldt alleen voor de contractmanager)		x	x
Regels en voorwaarden huisbezoeken etc	x	x		x
Sociale kaart	x (kennis van de keten)	x	x	x
Beginzelen Bestuursrecht / toezichthouderschap		x		x
Financieringsstromen binnen de zorg en zorginstellingen		x		x
Privacywetgeving	x (geldt alleen voor de contractmanager)	x	x	x
Administratief bewijsrecht		x Irt PGB		x

	Inkoper/Contract- management	Toegang/ consulent	Administratie/ bedrijfsvoering Sociaal Domein	Toezicht
Vaardigheden				
Functionele basisvaardigheden per functie	x Gericht op eigen functie	x Gericht op eigen functie	x Gericht op eigen functie	x Gericht op eigen functie

Commerciële vaardigheden	x			
Samenwerking in en met de keten	x	x	x	x
Fraudealertheid		x	x	x
Confronteren/ doorvragen	x	x		x
Conflicthantering	x (geldt alleen voor de contractmanager)			
Onderhandelen	x			
Gesprekstechnieken/overtuigen	x	x		x
Onderzoeksvaardigheden	x (geldt alleen voor de contractmanager)	x		x
Analytisch vermogen	x (geldt alleen voor de contractmanager)	x	x	x
Afleggen van een goed en veilig huisbezoek		x		x
Waarnemingen ter plaatse				x
Omgevingsinterview				x
Horen van getuigen				x
Internetonderzoek		x		x
Inrichting account-Management	x	x irt PGB aanbieders		x
Dataverwerking & analyse	x (geldt alleen voor de contractmanager)		x	x
Inrichting monitoring & verantwoording/management-informatie	x (geldt alleen voor de contractmanager)		x	
Inrichting Interne Controle			x	
Omgaan met agressie		x		x
Omgaan met dilemma's		x		x
Rapporteren		x		x
Telefonische vaardigheden		x		x
Lezen van bankafschriften		x		x
Medische kennis	x (geldt alleen voor de contractmanager)	x		x
Opstellen van vorderingen	x (geldt alleen voor de contractmanager)	x		x

3. De context

3.1 De aanleiding

‘Rechtmatige Zorg, aanpak van Fouten en Fraude 2015 -2018’ is het programmaplan van de directie Fraudebestrijding Zorg van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) voor het versterken van de rechtmatigheid in de zorg.

Het is de wens van de gemeenten om zorgkosten in het gemeentelijke domein zo goed mogelijk te beheersen. Dit maakt dat we niet alleen kunnen spreken van het begrip (zorg)fraude² maar we ook te maken hebben met risico's op administratieve fouten. Het breed interpreteren van het begrip fraude is dus van belang, waarbij het niet alleen gaat om opzettelijke fraude, maar juist ook om onopzettelijke vormen van ongepast gebruik. Het volgende begrippenkader wordt gehanteerd³ en volgt uit het onderzoek van de Erasmus Universiteit tijdens de eerste fase van het project:

Type onjuistheden	Vormen	Omschrijving
Onrechtmatig gebruik Handelingen in strijd met wet- en regelgeving en ten laste van zorggelden	Fouten	Regels worden als gevolg van onduidelijkheid of vergissingen onbedoeld overtreden
	Fraude ('misbruik')	Er wordt opzettelijk en doelbewust in strijd met regels gehandeld met het oog op eigen of andermans (financieel) gewin
Oneigenlijk gebruik Declaratie is juist naar de 'letter van de wet' maar druist in tegen de 'geest van de wet' (doel en strekking van de wetgeving)	Onjuistheid	Lastig in de praktijk omdat het gaat om de interpretatie van de bedoeling van de wet- of regelgever
Ondoelmatig en ongepast gebruik De declaratie is in overeenstemming met de geleverde zorg, maar was de zorg ook noodzakelijk en effectief?	Overbehandeling ('verspilling')	Declaraties zijn technisch in orde, maar medisch gezien niet strikt noodzakelijk
	Onder-behandeling	Declaraties zijn technisch gezien in orde, maar medisch gezien onvoldoende om de problemen van de patiënt adequaat te adresseren en op te lossen

² Zorgfraude volgens het ministerie van VWS: er is sprake van fraude wanneer opzettelijk en doelbewust in strijd met regels wordt gehandeld met het oog op eigen of andermans (financieel) gewin.

³ Naar rechtmatige zorg in het gemeentelijke sociale domein, Een verkennende studie naar de aard, omvang en achtergronden van rechtmatigheidsrisico's in de Wmo en de Jeugdzorg in Zuid-Holland.

Binnen de Wmo 2015 kan de onrechtmatigheid (en dus de prikkel tot oneigenlijk gebruik) twee bronnen hebben te weten:

- De ontvanger van de zorg
- De aanbieder van de zorg

Dat betekent dat organisatorische randvoorwaarden zich op elk van deze actoren moet richten. Er ontstaat een belangentriehoek. Binnen de Participatiewet wordt fraude benaderd vanuit een duale relatie: namelijk die tussen de fraudeur en de organisatie waarbij wordt gefraudeerd. In het gemeentelijke zorgdomein is er echter sprake van een tripartiete relatie tussen:

- De zorgaanbieder
 - Belang om zoveel mogelijk zorg aan te bieden tegen een zo hoog mogelijk tarief
- De klant
 - Kwalitatief zo hoog mogelijke zorg ontvangen van zowel de gemeente als de zorgaanbieder
- De gemeente (als financier)
 - Zo spaarzaam mogelijk omgaan met de beschikbare middelen om optimaal doelmatige zorg te leveren

Daar komt bij dat er met ingang van 1 januari 2015 taken bij zijn gekomen voor de gemeente en deze taken brengen ook andere risico's met zich mee.

- AWBZ-taken begeleiding en beschermd wonen zijn naar de Wmo over gegaan;
- Wijziging van de aanvraagprocedure. Om te beginnen dient er een melding plaats te vinden waarna de gemeente 6 weken de tijd krijgt om een onderzoek uit te voeren. Na dit onderzoek kan de cliënt een aanvraag indienen waarop binnen 2 weken besloten dient te worden;
- Het trekkingsrecht: het Persoonsgebonden budget (PGB) wordt niet langer overgemaakt naar de rekening van de klant maar naar de Sociale Verzekeringsbank (SVB).

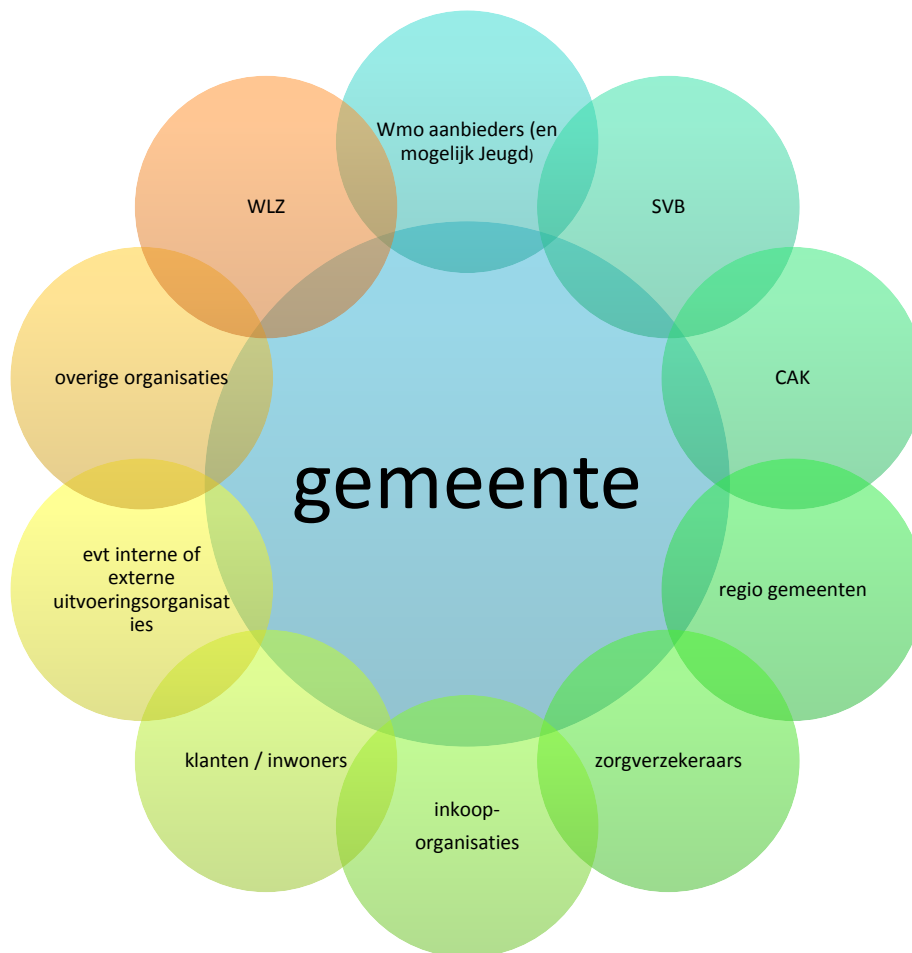
Meerdere afdelingen en functiegroepen hebben te maken met deze veranderingen binnen de Wmo 2015 en dus ook met het verstrekken van rechtmatige zorg. Er zijn meerdere prikkels en risico's en ook nog eens op meerdere plekken binnen de Wmo keten, bij meerdere actoren. Hieronder zullen van de vier benoemde functiegroepen de taken in kaart gebracht worden waarbij er ingezoomd wordt benodigde op kennis en vaardigheden daar waar het gaat om het fraude bestendige dienstverlening door de keten heen.

3.2 De nieuwe keten

Met de invoering van de (Jeugdwet en de) Wmo 2015 is het takenpakket van gemeenten op het terrein van de zorg aanzienlijk uitgebreid. Gemeenten zijn nu verantwoordelijk voor het uitvoeren van de zorgtaken en dat brengt met zich mee dat er meer en andere partijen om tafel zitten met de gemeente of waar de gemeente mee te maken krijgt als het gaat om de kwaliteit en rechtmatigheid van de zorg.

Het toezien op de rechtmatigheid en doelmatigheid van zorg staat of valt met het inzicht in en kennis van de gehele keten, waar de gemeente zelf onderdeel van uitmaakt. Het speelveld is groter geworden, er zijn nieuwe spelers bijgekomen en gemeenten zijn deels afhankelijk van de bereidheid tot samenwerking en verstrekken van informatie van ketenpartners.

De nieuwe ketenpartner hebben tevens een rol in de cirkel van naleving. Die betreft vooral de *Hoe* vraag. Hiervoor biedt de Cirkel van Naleving ondersteuning bij het realiseren van beleidsdoelstellingen, het prioriteren van activiteiten, een gemeenschappelijke aanpak, methodisch handelen en een goede monitoring en evaluatie.



3.3 De cirkel van naleving

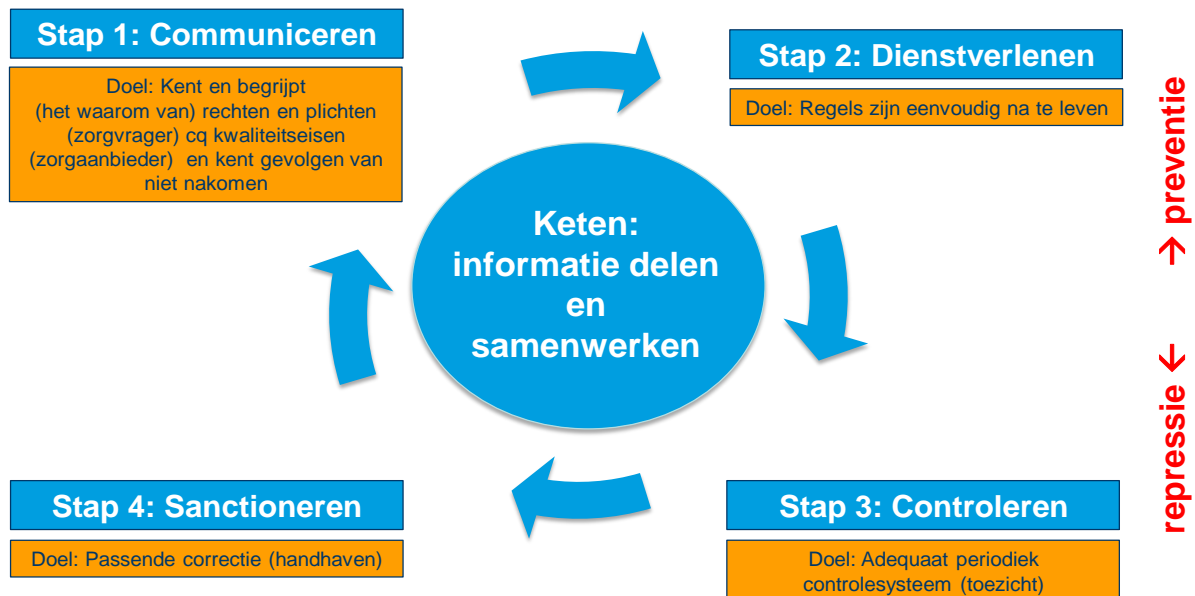
Na de decentralisaties zijn er nieuwe doelgroepen, uitkeringen en voorzieningen bijgekomen. Dit betekent dat er meer geld omgaat in het sociaal domein vanwege de nieuwe taken. Echter de middelen voor deze taken zijn niet één op één over gegaan naar de gemeente. Om de belangen van de (kwetsbare) burger te beschermen zijn preventie en handhaving cruciaal.

Er is een aantal factoren die de kans op onrechtmatigheden vergroot. Denk daarbij aan de complexiteit van de wet- en regelgeving, zowel voor de burger als voor de zorgaanbieder. Er zijn zorgaanbieders met de verkeerde intenties die de markt betreden. Denk dan vooral aan de aanbieders en bemiddelingsbureaus die werken met PGB's. De pakkans wordt als gering ervaren en het is gezien de complexiteit van de wetgeving moeilijk aan te tonen voor de gemeente dat er sprake is van onrechtmatigheid. Ook de mogelijkheid tot het opleggen van sancties is nog niet volledig uitgekristalliseerd.

De meeste winst is te behalen in de preventieve sfeer. Het onbedoeld overtreden van regels kan voorkomen worden met goede voorlichting, een transparante werkwijze en open en duidelijke communicatie over en weer. Dit geldt voor alle functiegroepen binnen de Wmo.

Cirkel van naleving

Rechtmatige zorg, hoogwaardig handhaven zorgvragers en zorgaanbieders



Het concept Hoogwaardig handhaven is ontwikkeld binnen de Wet werk en bijstand (WWB, nu Participatiewet) en de kern hiervan is de cirkel van naleving die fraudebestrijding als een integraal onderdeel van het (beleids)proces ziet. Hiermee verschuift de aandacht deels van de fraudeur en het afschrikken en opsporen daarvan naar het ontwikkelen van organisatorische randvoorwaarden die de kans op fraude minimaliseren (preventie) en de kans op detectie van onrechtmatigheden maximaliseren in elke fase van de uitvoering.

Om middels de cirkel van naleving fraude een integraal onderdeel uit te laten maken van het gehele proces binnen de Wmo 2015 zal er steeds onderscheid gemaakt moeten worden tussen de zorgvrager en de zorgaanbieder. Niet voor wat betreft de vier stappen voorlichten, optimaliseren van de dienstverlening, controleren en sanctioneren, maar wel voor wat betreft de invulling om het gewenste doel te bereiken.

In hoofdstuk 5 zoomen we per functiegroep nader in op de cirkel van naleving, waarbij er aandacht is voor de onderdelen die te maken hebben met aan de ene kant preventie en aan de andere kant het daadwerkelijk aanpakken van onrechtmatigheden.

4. Algemene bevindingen

Zoals eerder aangegeven zijn documenten bestudeerd, gesprekken gevoerd en is er extern informatie opgehaald. Dit hebben wij gekoppeld aan onze eigen kennis, ervaring en uitvoeringspraktijk. Dit geeft een goed beeld van de Wmo keten en de prikkels en risico's die er zijn binnen de verschillende functiegroepen.

Hieronder wordt een aantal zaken beschreven die tijdens het onderzoek zijn waargenomen, aangevuld met ervaringen uit de eigen uitvoeringspraktijk. In Hoofdstuk 5 wordt per functiegroep aangegeven wat de bevindingen zijn.

4.1 Algemeen

Na de invoering per 1 januari 2015 van de Wmo 2015 hebben de gemeente de verantwoordelijkheid gekregen voor de uitvoering van de (voorheen) AWBZ-taken begeleiding en beschermd wonen. Dit heeft ertoe geleid dat er nieuwe cliënten bij zijn gekomen voor de gemeente. Daarnaast heeft er een verandering plaats gevonden in het aanvraagproces.

Daar komt bij dat toezien op rechtmatigheid en doelmatigheid zijn intrede heeft gedaan en vorm gegeven moet gaan worden in de uitvoering. Langzaam maar zeker komt dit onderdeel op de gemeente agenda te staan. Het heeft zeker nog niet de hoogste prioriteit gekregen en binnen de verschillende gemeenten worden er verschillende accenten gelegd als het gaat om toezicht en dan met name in het kader van de PGB-controle. Een bijkomend vraagstuk is de invulling van het toezicht waarbij onderscheid gemaakt dient te worden tussen toezicht op kwaliteit en toezicht op rechtmatigheid. Het toezicht op de kwaliteit is over het algemeen wel ergens belegd, vaak bij de GGD. Het calamiteitentoezicht is daar ook vaak belegd of anders intern in de eigen organisatie. Gemeenten hebben het formeel geregeld, en kunnen ondersteuning gebruiken bij de uitvoering van toezicht. Dat geldt helemaal voor het toezicht op de rechtmatigheid waarbij een onderscheid gemaakt kan worden in de ZIN en PGB.

Afhankelijk van bestuurlijke keuzes, beleid, omvang van de gemeente zijn er verschillen in de uitvoering van de diverse taken. Gemeenten hebben met veel nieuwe partijen te maken en kiezen ervoor om zaken regionaal, lokaal of extern georganiseerd weg te zetten. We zien daarbij dat regionale samenwerkingen en lokale uitvoering (met daarin eigenheid en nuances die betrekkingen hebben op lokaal niveau) leidt tot uitvoeringsvraagstukken.

Nu het eerste jaar voorbij is, en de noodzakelijke zaken zijn neergezet en uitgevoerd, komt er ruimte om te kijken naar de eigen bedrijfsvoering en de verdere implementatie van de wet en zijn nieuwe taken en verantwoordelijkheden. Dit is een dynamisch proces waar de gemeenten nog middenin zitten en die nog volop in ontwikkeling is. Er is (nog) geen richtlijn waardoor er verschillen zijn tussen gemeenten.

Ook de hierboven beschreven cirkel van naleving is nog volop in ontwikkeling binnen het zorgdomein. Waar te nemen is, dat de preventieve kant van de cirkel het startpunt en uitgangspunt is bij veel gemeenten. De repressie is daar een vervolg op dat nog in de kinderschoenen staat, maar waar de eerste stappen gezet zijn.

Naast de blijvende focus op rechtmatige zorg bij de leveringsvorm PGB, lijkt de aandacht te verschuiven naar ZIN/de aanbieders. Dit sluit volledig aan bij de resultaten uit het onderzoek van de Erasmus universiteit Rotterdam. Denk bijvoorbeeld aan de functiegroep inkoop en contractmanagement. Daar speelt ZIN een zeer grote rol als het gaat om de toegang van zorgaanbieders en tijdens de contracteerperiode.

Er ontstaan nieuwe functies binnen het sociaal domein. Denk daarbij aan de PGB controleur, de data analist en de medewerker bedrijfsvoering sociaal domein. We zien landelijk dat de uitvoering van de taken nog veelal binnen het eigen domein is georganiseerd en er nog weinig tot geen samenwerking is met de overige domeinen. Het doel van 1 gezin, 1 plan en 1 regisseur is nog volop in ontwikkeling binnen de 3 domeinen Wmo, Jeugd en Participatiewet.

Tot slot zien we dat de uitvoering van de Wmo 2015 nog nauwelijks is ondergebracht in wijkteams of andere vormen van integrale teams waarin de 3 decentralisaties zijn vertegenwoordigd. De toegang is veelal intern belegd bij de gemeente.

4.2 Bevindingen in de samenwerking met de zorgverzekeraars

Voor de invoering van de Wmo 2015 hadden de zorgverzekeraars de taak om te controleren op rechtmatige verstrekkingen en leveringen van de zorg zoals bijvoorbeeld begeleid en beschermd wonen.

Nu hebben de zorgverzekeraars en Wlz-uitvoerders de wettelijke plicht om de rechtmatigheid van in rekening gebrachte zorg te controleren. Hiervoor is het van belang dat zij effectieve controles uitvoeren om na te gaan of klanten en patiënten verzekerd zijn voor geleverde zorg, of gehanteerde tarieven kloppen en of door de zorgaanbieder in rekening gebrachte zorg ook daadwerkelijk is geleverd. Bij onrechtmatigheden zijn zij aan zet om onderzoek te doen naar de vermoedens van fraude. Deze werkzaamheden liggen nu bij de gemeente vanuit de Wmo.

Hieruit volgt dat de zorgverzekeraars veel kennis en vaardigheden, maar men name ervaring, hebben met rechtmatigheidscontroles ZIN en vooral PGB. Zij hebben jarenlange ervaring en hieruit zijn reeds risicoprofielen ontstaan en zijn er thema's ontwikkeld voor periodieke controles op rechtmatigheid (zowel preventief als reactief werden er onderzoeken gedaan). Daarnaast hebben zij fraude alertheid door de organisatie heen geborgd, onder andere, door intensief contact met andere afdelingen (denk aan de administratie, de claimbeoordelaars, de afdeling inkoop etc) om herkenbaarheid te vergroten. Hier zie je de cirkel van naleving weer in terug komen,

Veel zorgverzekeraars staan open voor het delen van hun kennis en zijn bereid de samenwerking aan te gaan. In deze regio is onder andere DSW werkzaam, die duidelijk coöperatief de samenwerking met de gemeenten zoekt en bereid is hun ervaringen te delen. Dat geldt niet alleen aan bijvoorbeeld de inkooptafel (als lid van het inkoopteam) maar ook bijvoorbeeld in de uitvoering. Het is van belang deze samenwerking te bestendigen en daar waar mogelijk uit te breiden.

Wanneer we kijken naar de taken die nu bij de gemeenten liggen en voorheen ondergebracht waren bij de zorgverzekeraars dan zit daar nog een gat als het gaat om kennis en vaardigheden. Middels een goede samenwerking en gegevensuitwisseling kunnen hierin stappen gezet worden. Op dit moment is een (harde) gegevensuitwisseling niet mogelijk op grond van de wet bescherming persoonsgegevens (Wbp), echter met zachte data kan reeds een start gemaakt worden. Denkt hierbij aan het uitwisselingen van ervaringen en onderbuikgevoelens met betrekking tot zorgverleners. Gemeenten gaan ook in gesprek met zorgverzekeraars om informatie in te winnen over de inrichting van het proces.

Geadviseerd wordt niet opnieuw het wiel uit te vinden. Bij de zorgverzekeraars is vooral veel kennis te halen over onrechtmatigheden met PGB's en hoe dat aan te pakken. Maak gebruik van deze kennis omtrent risicoprofielen en themaonderzoeken (proactief) maar ook zeker het reactief inzetten van rechtmatigheidstoezicht aan de voorkant van het proces.

Onze eigen ervaringen, kennis en gesprekken met zorgverzekeraars laten het volgende beeld zien met daarin aandachtspunten voor de gemeente als het gaat om het vertrekken van rechtmatige zorg en kennis en vaardigheden:

- Zorgverzekeraars zien dat er soms onvoldoende kennis lijkt te zijn bij gemeenten over hoe het bij de zorgverzekeraar en zorgverlener werkt en feitelijke kennis van de Wet langdurige zorg. Zij adviseren om de module zorg vanuit het verzekeringsvak (wft zorg) toe te voegen aan het opleidingsaanbod.
- Zij zien dat indicatiestellingen erg belangrijk zijn en dat daarbij specialistische medische kennis komt kijken die nog niet altijd in voldoende mate aanwezig is. Zij zien ook dat deze extern ingehuurd wordt door gemeenten en dat is een goede ontwikkeling, echter zou dat in meer gevallen gedaan moeten worden aangezien veel indicatiestellingen complex van aard zijn. Dat geldt eveneens voor herindicaties.
- Zij adviseren om een lijst op te stellen met zwarte en grijze zorgleveranciers binnen de ZIN maar zeker ook binnen het PGB. Nu is een dergelijke lijst met bonafide en malafide zorgaanbieders alleen toegankelijk voor de private markt. Voor het publieke domein is deze in ontwikkeling.
- Netwerk opbouwen, samenwerken, informatie uitwisselen en de verbinding zoeken is belangrijk. Zorgverzekeraars zien dat verschillende gemeentelijke organisaties geen inzage hebben in elkaars systemen terwijl er informatie in staat die de dienstverlening en controle kan optimaliseren.
- Follow the money is het credo en dat vereist nieuwe kennis en vaardigheden (denk bijvoorbeeld aan data analyse).
- Onderschat het vergelijken van data niet. Bij zorgverzekeraars hebben ze hier veelal een specialist (data analist) voor aangenomen.
- Zij zien grote risico's binnen het (sociale) wijkteam. Hier kan een samenkomst ontstaan van indicatiestelling en het verlenen van zorg in één team, soms zelfs in één persoon wettelijk vertegenwoordiger, indicatiesteller en zorgaanbieder. Dit is uitsluitend met een vorm van functiescheiding te voorkomen.

5. Bevindingen en aanbevelingen per functiegroep

Tijdens het onderzoek zijn meerdere functiegroepen onderzocht en hebben er ook gesprekken plaatsgevonden buiten de Sociale Dienst Drechtsteden om zo een compleet beeld te krijgen van de gehele keten. Uit het onderzoek blijkt dat niet alle onderdelen, die nodig zijn voor een fraudebestendige organisatie, even ver zijn in hun ontwikkeling richting een optimale situatie.

Wij hebben ervoor gekozen om per functiegroep aan te geven hoe ver deze staat als het gaat om de meest optimale situatie qua kennis, vaardigheden en competenties. Daarnaast zullen we per functiegroep aangeven wat de aanbevolen werkwijze is in een optimale situatie en welke kennis, vaardigheden en competenties daarvoor nodig zijn.

5.1 Inkoop en Contractmanagement

Voor deze functiegroep hebben we onderzoek gedaan bij de Sociale Dienst Drechtsteden.

a. Toelichting

Als gevolg van de decentralisaties zijn er meer taken naar gemeenten toe gekomen en worden er door gemeenten meer producten ingekocht. Het aantal contracten en contractanten is daarmee ook sterk gegroeid. Het gaat bovendien om contracten met een strategisch belang en een hoog risico, want:

- De contracten voor levering van zorg/ondersteuning in de nieuwe WMO raken (veel van) de inwoners direct. De continuïteit en kwaliteit van zorg dient te worden gewaarborgd.
- De uitvoering en werking van de contracten hebben direct significant invloed op de continuïteit van primaire processen bij de gemeenten.
- De contracten die afgesloten worden in de transformatie fase hebben een innovatief karakter (prijsstelling, financieringsgrondslag, indicatie en toegang).
- De uitwerking/uitvoering van de contracten kunnen significante politieke implicaties hebben. Met de contracten is een financiële taakstelling gemoeid.

Het belang van een scherpe toegang, monitoring en sturing op contractuele afspraken en prestaties is met de decentralisaties dus sterk toegenomen. Inkoop en Contractmanagement is daarvoor het geëigende en een essentieel instrument. Contractmanagement leidt bovendien tot het duurzaam waarborgen van de kwaliteit, stabiliteit en continuïteit van de dienstverlening aan inwoners en het reduceren van de beheerskosten. Inkoop en Contractmanagement heeft daarmee (ten opzichte van het verleden) een belangrijke positie ingenomen in de uitvoeringspraktijk binnen het Sociaal Domein.

b. Specifieke aandachtspunten en ontwikkelingen ten behoeve van deze functiegroep

Is de functie wezenlijk veranderd?

In de kern hadden veel gemeenten al een vorm van inkoop en contractmanagement (onder andere voor de 'oude' Wmo-taken). Mede door de 3D's is in de meeste regio's de inkoop en het contractmanagement meer regionaal georganiseerd. Daar komt bij dat er ingekocht dient te worden voor meer (nieuwe) producten.

Binnen de SDD is de functie van inkoop en contractmanagement duidelijk gescheiden en is te zien dat beide functies andere accenten hebben als het gaat om rechtmatigheid en het voorkomen van oneigenlijk gebruik door de zorgverleners.

2D inkoop Wmo en Jeugd

Landelijk is het beeld dat de inkoop van Wmo en Jeugd – in ieder geval in het eerst jaar 2015 maar ook nog in 2016 - gescheiden is/wordt georganiseerd, veelal ook in andere samenwerkingsverbanden. Dat heeft doorgaans te maken met afwijkende regionale samenwerkingsverbanden. Dit hebben we ook vastgesteld bij de organisaties waar het onderzoek is verricht. Dit brengt wel risico's en afstemmingsvraagstukken met zich mee. Vaak zitten dezelfde aanbieders in twee gescheiden inkoopprocessen met verschillende inkoopteams aan tafel met gemeenten, met vaak ook verschillende beleidsuitgangspunten/ -kaders.

Het is daarom ook aan te bevelen om de inkoopprocessen - daar waar mogelijk - in de toekomst op elkaar af te stemmen, of beter nog, de inkoop van Wmo 2015 en de Jeugdwet te integreren⁴. Ook beleidsmatig heeft dat overigens voordelen voor thema's als 18 min/18 plus. In dit onderzoek wordt niet verder ingegaan op de Jeugdwet, echter voor inkoop en contractmanagement zijn er raakvlakken voor het thema 18 min/ 18 plus. Dit wordt door de SDD ook gezien en pro actief opgepakt zodat cliënten binnen deze doelgroep niet tussen het wal en schip terecht komen.

Binnen de SDD is er sprake van een gescheiden inkoopproces Wmo 2015 en Jeugd. Dit heeft te maken met de lokale politiek en de wijze waarop de inkoop van Wmo 2015 en Jeugd is gepositioneerd. Het product begeleiding wordt ingekocht voor de 6 gemeenten binnen de SDD, beschermd wonen en opvang voor de 12 gemeenten binnen de centrumgemeente Dordrecht en Jeugd is regionaal georganiseerd en betreft 17 gemeenten.

Op basis van de gevoerde gesprekken lijkt het een utopie om deze twee inkoopprocessen van Wmo 2015 en Jeugdwet met elkaar te integreren. Om met de gegeven situatie zo optimaal mogelijk te kunnen werken is er binnen de SDD wel een eenduidige inkoopprocedure voor wat betreft Wmo 2015 en Jeugdwet. Er zit een overlap in de inkoopprocedure en één van de inkopers Wmo 2015 is in 2015 onderdeel geweest van het inkoopteam Jeugd. Dit maakt dat er kennis is bij het inkoopteam Wmo, daar waar het de zorgaanbieders binnen de Jeugd betreft.

Dit betreft specifiek de afdeling inkoop. Vanuit contractmanagement, dat binnen de SDD een separate functie is, is er overleg met de afdeling inkoop en zijn de eerste stappen in de richting van Jeugd gemaakt maar is dit nog in ontwikkeling en is er nog behoefte aan kennis over het proces rondom Jeugd.

Verder is er vanuit een structureel overleg een duidelijk zicht op het thema 18 min en 18 plus en de overgang hierbij vanuit inkoop. Er is een gezamenlijke werkgroep waar dit besproken wordt en over en weer wordt er deelgenomen in elkaars werkgroepen hieromtrent waar het Wmo 2015 en de Jeugdwet betreft.

Methode van inkoop

Voor de PGB-verstrekking is het motto 'ken je klant', voor de inkoop van ZIN is het motto 'ken je aanbieders'. Hoe dichter gemeenten op de aanbieders zitten en daarmee samenwerken, des te beter het is in het kader van de beperking van de fraudekansen. Dit uitgangspunt geeft daarmee ook richting aan de te kiezen methode van inkoop. Hoewel traditionele inkoopmodellen niet onmogelijk zijn hebben dialoogmodellen de voorkeur! Veelal staat dit model bekend onder de naam 'bestuurlijk aanbesteden'.

⁴ Er is zelfs als sprake van het betrekken van de Participatiewet, Wmo 2015, Jeugdwet en Passen onderwijs in 1 inkoopteam.

Deze aanbeveling is gebaseerd op de volgende argumenten:

- Via deze methode wordt vanaf het begin een dialoog opgebouwd.
- Er wordt met deze methode een samenwerking (en relatie) opgebouwd zonder dat dit ten koste gaat van de opdrachtgever/opdrachtnemers verhouding, met als doel: zorgen dat de aanbieder levert wat is afgesproken en dat de ontvanger krijgt wat hij mag verwachten.
- Structurele communicatie met de aanbieders.
- Door de dialoog aan te gaan, elkaar ook aan kunnen spreken op rechten en plichten, waardoor er tijdig bijgestuurd kan worden indien noodzakelijk.
- Creëren van betrokkenheid en innovatie om zo nog beter aan te kunnen sluiten op de wensen en behoeften van de cliënt.

Integrale teamsamenstelling

Voor een effectieve inkoop van Wmo-zorg is een integrale aanpak vereist. Daarmee worden zoveel mogelijk risico's aan de voorkant en tijdens het proces voorkomen/beperkt. Aanbevolen wordt inkoopteams samen te stellen met –in ieder geval- de volgende functies: beleid (voor de 'wat' vraag), inkoop (hoe), juridische zaken, financiën, contractmanagement, zorgkantoor, zorgverzekeraar, cliëntvertegenwoordiging en de adviesraad.

Daarnaast zien we binnen de SDD ook de toevoeging van inhoudsdeskundigen die een bijdrage leveren voor/aan het inkoopteam. Het gaat dan vooral om de medewerkers uit het wijkteam en de Wmo consulenten die vanuit de praktijk input leveren.

Inzicht in de complexe en gehele keten

Het toezien op de rechtmatigheid (en doelmatigheid) van zorg staat of valt met het inzicht in en kennis van de gehele keten, waar de gemeente zelf onderdeel van uitmaakt. Deze keten is door de nieuwe gemeentelijke taken complexer geworden. Het speelveld is groter geworden, er zijn veel nieuwe spelers bijgekomen en gemeenten zijn deels afhankelijk van de bereidheid tot samenwerking en verstrekken van informatie van ketenpartners. Inhoudelijke kennis binnen het Sociale Domein is dus onmisbaar!

Cirkel van naleving

In het kader van preventie ligt er een belangrijke taak bij de afdeling inkoop. Het gaat in de basis om het op maat informeren van je zorgaanbieders binnen de ZIN. Door de dialoog aan te gaan en transparant te zijn in het uitspreken van rechten/plichten en verwachtingen wordt de nalevingsbereidheid vergroot en verkleint het de kans op regelovertreding in welke vorm dan ook. Het inzetten van dialoogtafels kan hierbij een belangrijke rol spelen.

De focus bij de afdeling inkoop en contractbeheer dient te liggen bij kwaliteit maar ook zeker bij rechtmatigheid. Vanuit de SDD wordt dit gestuurd vanuit het perspectief van de klant, dus de meest optimale inkoop van zorg zonder de rechtmatigheid hierbij uit het oog te verliezen. Beide is niet nieuw voor gemeenten, helemaal niet wanneer het om de rechtmatigheid gaat in relatie tot de samenwerking met de accountant aan de voorkant van het proces. Het houden van toezicht op de kwaliteit komt later aan bod bij het onderdeel toezicht.

Een inkoopgesprek is het begin van rechtmatige dienstverlening door duidelijke afspraken te maken over rechtmatigheid en deze vast te leggen in de contracten en hier ook op toe te zien door het doen van steekproeven op kwaliteit en rechtmatigheid. Hiermee stap je over naar de repressie waarvoor eveneens aandacht dient te zijn. In de contracten dient duidelijk vastgelegd te worden onder welke voorwaarden een overeenkomst ontbonden kan worden bijvoorbeeld.

In het kader van preventie is het screenen van nieuwe aanbieders een belangrijk punt. Wie laat je toe om zorg te verlenen aan je burgers. De voorwaarden voor toetreding kan je zelf vorm geven en zo strikt als wenselijk.

c. *Uitwerking van aanbevolen werkwijze en de benodigde kennis, kunde en vaardigheden*

Toelichting

De reeds aanwezige kennis en vaardigheden zijn groen gearceerd (= nulmeting). De niet gekleurde kennis en vaardigheden dienen nog verder ontwikkeld te worden om tot een optimale uitvoering van de Cirkel van Naleving te komen.

Tabel 2

Functie	Aanbevolen werkwijze/organisatie	Toelichting
Inkoper Wmo	Kies qua inkoopmodel – bij voorkeur- voor vormen van bestuurlijk aanbesteden (dialogemodel)	Zie hiervoor toelichting onder b
	Zorg voor integrale inkoopteams (minimale)samenstelling:	Zie hiervoor toelichting onder b
	Zet inkoopproces op door middel van stevig projectmanagement	Spreekt voor zich
	Richt de inkoopprocessen Wmo en Jeugd meer integraal in	Is nu nog gescheiden
	Zorg voor informatie-uitwisseling met zorgverzekeraars	Zorgverzekeraars beschikken over historische kennis en dossiers over aanbieders (en verleden)
	Organiseer strakke toelatingsregels en gesprekken voor toelating tot inkoopproces en borg deze in de overeenkomsten/contracten	-
	Richt een vorm van risicomangement in	Niet alleen naar de speler kijken maar ook naar het veld er omheen en wat daar gebeurt
	(Her)definieer de kwaliteitseisen bij de toegang van zorgaanbieders	Vooral op het financiële gebied
	Nieuw benodigde kennis of versterking daarvan:	
	Projectmanagement	
	Kennis over bekostigingsmodellen	Resultaatfinanciering of prestatiefinanciering
	Kennis over methoden van inkoop (waaronder bestuurlijk aanbesteden/organisatie dialogetafels)	
Actuele kennis op wet-/regelgeving m.b.t. aanbesteding		
Meer 2D kennis over inkoop (=Wmo en Jeugd)	Hierdoor ontstaat er meer zicht op relaties & verbanden	
Kennis van nieuwe stelsel Sociaal Domein		
Kennis van / inzicht in hele keten (gemeenten, aanbieders, SVB, CAK, Zorgverzekeraars, inkooporganisaties etc)	Meer in contact treden met de zorgaanbieders. Informatie die het zorgkantoor heeft zelf gaan inrichten/inregelen	
Nieuw benodigde vaardigheden of versterking daarvan:		
Projectmanagement	Waarbij het gehele speelveld in ogeschouw dient te worden genomen	

	Commerciële vaardigheden	Inkoper is meer een projectleider dan beleid zoals voorheen
	Senioriteit (ervaring + niveau)	
	Onderhandelingsvaardigheden	
	Bestuurlijke voelhorens en affiniteit	
	Confronteren	
	Doelvragen	
	Data-analyse	
	Oordeelsvermogen	
	Opleidingsniveau	
	HBO of WO geschoold	

Tabel 3

Functie	Aanbevolen werkwijze/organisatie	Toelichting
Contract-management Wmo	Zorg voor informatie-uitwisseling en een goede samenwerking met zorgverzekeraars	Zorgverzekeraars beschikken over historische kennis en dossiers over aanbieders (en verleden)
	Zorg voor toereikende kennis, informatie en samenwerking over aanbieders (ken je aanbieders!)	E.e.a. in combinatie met inrichting accountmanagement (zie hieronder)
	Richt strakke toelatingsregels en toelatingssprekken per aanbieder in	Inrichting 'poort' tot inkoopproces en het stellen van kwaliteitseisen op financieel terrein. Door een goede band op te bouwen met de zorgaanbieders middels het aangaan van de dialoog zorgen ze binnen de SDD preventief dat regelovertreding verminderd wordt
	Richt strakke planmatige controle op het blijven naleven van de contractregels in	Binnen de SDD doen ze dit in de geest van de wet en op basis van slim en zakelijk vertrouwen
	Richt vorm van accountmanagement in	Eea in combinatie met 'kennis over de aanbieders'
	Richt vorm van risicomanagement in	Doel: planmatige wijze van inschatting en afweging van risico's en inzet op controle en handhaving
	Nieuw benodigde kennis of versterking daarvan:	
	Kennis van nieuwe stelsel Sociaal Domein (wet en regelgeving)	
Kennis over bekostigingsmodellen	Prestatiefinanciering of trajectfinanciering, let op de risico's bij prestatie-/resultaatfinanciering. Er zijn	

		meerdere financieringsmodellen waarvan deze twee de meest voorkomende zijn.
	Kennis over methoden van inkoop (waaronder bestuurlijk aanbesteden / organisatie dialogotafels)	
	Meer 2D kennis over inkoop (=Wmo en Jeugd)	
	Kennis van / inzicht in hele keten (gemeenten, aanbieders, SVB, CAK, Zorgverzekeraars, inkooporganisaties etc)	Je niet alleen richten op de stakeholders maar ook op het speelveld er omheen. Binnen de SDD is dit volop in ontwikkeling en hier ligt zeker hun focus.
	Kennis en ervaring in opzetten van risicomanagement	
	Kennis en ervaring in inrichting Monitoring & Verantwoordingsinstrumenten	
	Kennis van/ inzicht in dataverwerking en analyse	
	Nieuw benodigde vaardigheden of versterking daarvan:	
	Projectmanagement	
	Kritisch vermogen/ doortastendheid	
	Commerciële vaardigheden	Verschil per medewerker in het team
	Senioriteit (ervaring + niveau)	
	Onderhandelingsvaardigheden	
	Bestuurlijke voelhorens en affiniteit	
	Data-analyse	
	Delegeren	
	Conflicthantering	
	Oordeelsvermogen en oordeelsvorming	Het kunnen wisselen van perspectief
	Opleidingsniveau	
	HBO of WO geschoold	

d. Verschijningsvormen

De functies inkoop en contractmanagement doen zich in verschillende verschijningsvormen voor. Dit is onder andere afhankelijk van de schaal van de gemeente en de mate van (regionale) samenwerking. Voorbeelden hiervan zijn:

- Inkoop en contractmanagement zijn afzonderlijk van elkaar georganiseerd, zoals hierboven beschreven in de tabellen 2 en 3;
- Inkoop en contractmanagement zijn in 1 functie samengebracht;
- Het is lokaal of regionaal georganiseerd, al dan niet in een zelfstandige inkooporganisatie.

Waarneming stand van zaken mei 2016 SDD

Tijdens dit onderzoek hebben we, via interviews, goed zicht gekregen van de inrichting van de inkooporganisatie, de visie en de uitvoering van de inkoopprocessen binnen de SDD. Mede op basis van onze eigen kennis en ervaring hebben we het beeld dat voor beide functies de benodigde kennis en vaardigheden grotendeels in voldoende mate aanwezig zijn. De aanwezige componenten binnen de SDD zijn gearceerd. Opgemerkt dient te worden dat in deze fase de kennis deels wordt ingevuld

door middel van externe inhuur. Om dit voor de langere termijn meer continuïteit te geven en te borgen binnen de organisatie is er intern reeds een coachings-/ opleidingstraject gestart om hier invulling aan te geven.

Verder zijn er al significante stappen gezet om contractmanagement te plussen in kennis en vaardigheden. We zien daarnaast de volgende ontwikkelpunten:

- De inkoopprocessen Wmo en Jeugd, die nu volledig gescheiden zijn ingericht integreren. Hierbij dient de kanttekening gemaakt te worden dat vanuit de gesprekken blijkt dat dit wellicht niet te realiseren is vanwege de positionering en de lokale politiek. Het ontwikkelen en verkrijgen van kennis over het andere domein is volop in gang en er wordt goed samen gewerkt om de kans op fouten en/of onrechtmatigheden tot het minimum te beperken;
- Specifiek voor contractmanagement de verdere doorontwikkeling in kennis 2D aangaande Jeugd en het proces hieromtrent.

5.2 Toegang/consulentfunctie

Voor deze functiegroep hebben we onderzoek gedaan bij de Sociale Dienst Drechtsteden als het gaat om de toegang intern en de consulentfunctie, ROGplus voor de functie van PGB controleur en het Wijk Ondersteuningsteam te Schiedam voor de toegang binnen het wijkteam

a. Toelichting

De Wmo 2015 heeft nieuwe taken met zich meegebracht die van invloed zijn op de werkwijze en de inrichting van het werk aan de toegang. Voor de gemeenten geldt dat ze te maken hebben gekregen met een nieuwe doelgroep, nieuwe klanten en nieuwe aanbieders ZIN en PGB. In 2015 is de gemeente druk geweest met het in kaart brengen van zijn klanten door middel van onder andere herindicaties.

Wanneer we spreken over de functie van consulent Wmo dan zien we verschillende verschijningsvormen. De meest voorkomende zijn:

- Toegang Wmo intern bij de gemeente
- Toegang Wmo in het wijkteam
- Consulent Wmo
- PGB-controleur

Deze zullen hieronder afzonderlijk behandeld worden aangezien het voor de competenties, kennis en vaardigheden een verschil maakt waar de functie in de keten is belegd en/of welke taken er toebedeeld worden aan de functie (worden taken in één functie belegd of gesplitst over twee functies).

b. Specifieke aandachtspunten en ontwikkelingen in deze functiegroep

Is deze functie wezenlijk veranderd?

Gemeenten waren reeds verantwoordelijk voor een aantal voorzieningen die verstrekt werden vanuit de Wmo, te weten huishoudelijke ondersteuning, rolstoelen, woonvoorzieningen en vervoersvoorzieningen. Op deze terreinen is alle kennis binnen de keten aanwezig als het gaat om het indiceren en het verstrekken van maatwerkvoorzieningen. Nieuw zijn de producten begeleiding (individueel, dagbesteding en persoonlijke verzorging) en beschermd wonen⁵. Dit leidt tot nieuwe klanten, nieuwe ketenpartners en nieuwe zorgvragen.

⁵ Deze zes productgroepen betreffen maatwerkvoorzieningen. Daarnaast zijn er ook algemene voorzieningen die feitelijk voorliggend zijn aan een maatwerkvoorziening. Deze taken zijn reeds bekend bij de gemeente.

Verder is nieuw in de Wmo 2015 de verantwoordelijkheid voor het toezicht op de uitvoering en de handhaving⁶. Gemeenten hebben hiertoe beleids- en bestedingsvrijheid. Er dient toegezien te worden op onder andere de rechtmatigheid dat betrekking heeft op “het ten onrechte ontvangen van een maatwerkvoorziening of een persoonsgebonden budget, alsmede van misbruik of oneigenlijk gebruik van de wet”⁷. De vraag die hier speelt is door wie deze controle uitgevoerd gaat worden. Dit kan belegd worden bij de Wmo consulent, dit kan gedaan worden door een aangesteld toezichthouder (dit kan een Wmo consulent zijn maar dat hoeft niet), het kan extern belegd worden of er kan gekozen worden om deze taak onder te brengen in een nieuwe functie (denk aan de PGB-controleur).

Vastgesteld kan worden dat er wel degelijk veranderingen zijn in de taken binnen de functie en nieuwe taken brengt nieuwe competenties, kennis en vaardigheden met zich mee. Daarnaast is het zo dat er in de meeste gemeenten vanaf 2014 wijkteams zijn opgericht, waardoor er hele nieuwe organisatorische werkeenheden zijn ontstaan rondom de toegang. Dat geldt ook voor de onderzochte regio. De wijkteams kennen zowel qua inhoud als organisatievorm veel verschijningsvormen.

(Her)indicatie

Het indiceren op zich is een punt van aandacht. Het is vaak moeilijk te beoordelen welk type zorg er nodig is. Dat geldt nog meer voor beschermd wonen dan voor begeleiding. Het indiceren vraagt specifieke en specialistische kennis. Gemeenten kunnen hiervoor gebruik maken van externe specialisten om een scherpe en juiste indicatie te stellen. Binnen de SDD hebben ze hier goed vorm aan gegeven en worden externe specialisten op regelmatige basis ingezet.

De keerzijde hiervan kan zijn dat bijvoorbeeld medische professionals of zorgaanbieders op hun beurt een belang kunnen hebben bij een zo hoog mogelijk indicatie. Dit geldt te meer wanneer zij ook de zorgaanbieder of professional zijn die de daadwerkelijk zorg gaat leveren. Daarnaast zijn de resultaten van de geleverde zorg niet direct meetbaar. Hier is de samenwerking tussen de consulenten en contractbeheer/inkoop van groot belang.

Het herindiceren van het klantenbestand en de instroom van nieuwe klanten is waardevol voor het in beeld brengen van de klanten en het netwerk om de klant heen (de netwerkkaart). Binnen gemeenten zijn verschillen te zien als het gaat om de manier waarop de herindicaties plaats hebben gevonden. Dat varieert van alles geautomatiseerd omklappen tot het persoonlijk spreken van iedere klant, al dan niet middels een huisbezoek/het keukentafelgesprek.

Het is aan te raden klanten persoonlijk te spreken dan wel een huisbezoek af te leggen bij de klant. Hierdoor komt het principe ken je klant goed naar voren en kunnen er tijdens het gesprek of het huisbezoek signalen naar boven komen die van belang zijn voor een rechtmatige verstrekking, de hoogte van de verstrekking en de indicatie. Signaleren, (medische) kennis en gesprekstechnieken zijn hier belangrijk.

Het gevolg van een herindicatie kan zijn dat er een slecht-nieuws-gesprek plaats dient te vinden met de klant. Denk hierbij aan de klanten die onder de AWBZ vielen met een bepaalde verstrekking/vergoeding en die onder de Wmo 2015 daar geen of minder recht op hebben. Houd hierbij rekening met een afbouwregeling.

Binnen de SDD kwam naar voren dat er veel vervuiling zat in het bestand dat ze over hadden gekregen van de AWBZ. Klanten met hoge indicaties die (bijna) geen gebruik maakte van de zorg. Belangrijk is om veel in contact te treden met de klant en de aanbieder. Verschaf hen duidelijkheid en wees transparant.

⁶ Artikel 6.1, lid 1 van de Wmo 2015

⁷ Artikel 2.1.3, lid 4 van de Wmo 2015

Toegang algemeen

Heldere, consistente en objectieve uitgangspunten zijn van groot belang voor het bewaken van de toegang tot de Wmo 2015. Dit vraagt een indicatiestelling of een (toetsings)kader waarbij het voor aanvragers van zorg helder is op grond waarvan de gemeente zijn beslissing neemt.

In het kader van het verstrekken van rechtmatige zorg is persoonlijk contact met de klant een pré. Dat betekent voor de Wmo consulent dat ze naast het verstekken van de voorzieningen, de klant voorlichten zonder vakjargon te gebruiken en wijzen op zijn rechten en plichten, ook in staat moet zijn om in een gesprek signalen te detecteren van oneigenlijk gebruik. Dus aan de ene kant gaat het om het inregelen van het proces (aan de poort) en de voorwaarden die gesteld worden in beleid, verordening en uitvoeringsrichtlijn en aan de andere kant om een stuk, gesprekstechnieken, fraude alertheid en de vaardigheid om door te vragen om tot de kern van het probleem te komen.

Intern versus het wijkteam

Intern

Binnen de SDD is de toegang tot de Wmo 2015 voorzieningen en verstrekkingen binnen de eigen organisatie belegd en niet in de wijkteams. Er zijn wel wijkteams waar Wmo consulenten onderdeel van uitmaken maar de ervaring binnen de SDD is dat de wijkteams moeilijk te sturen zijn waardoor er nu voor gekozen wordt om de toegang intern te beleggen. Intern is er een onderscheid gemaakt tussen Wmo team A en Wmo team B. Team A houdt zich bezig met de oude Wmo-taken en de nieuwe taken liggen bij team B. Er is voor gekozen om het onderzoek en de interviews te houden met medewerkers uit team B. In team B wordt veel gebruik gemaakt van intervisiebijeenkomsten om casuïstiek te bespreken omtrent observaties en het stellen van indicaties.

Wanneer de toegang intern belegd is, zijn de lijnen naar de andere afdelingen en domeinen kort en snel gelegd. Dit geldt ook voor de informatie-uitwisseling tussen de afdelingen. Zorg voor een goede afstemming tussen de gemeente gegevens waarbij rekening gehouden wordt met de Wbp. Bij de SDD hebben ze ervaring met VGZ als het gaat om het uitwisselen van ervaringen⁸.

Voor toegang in het kader van PGB is het bewust keuze gesprek een goed middel om vast stellen of de klant daadwerkelijk in staat is om een PGB te beheren. Er bestaan meerdere vragenlijsten die zeer specifieke vragen bevatten waardoor signalen snel naar boven komen. Het inzetten van een huisbezoek is in die gevallen waar er signalen zijn aan te raden conform het protocol huisbezoeken dat reeds is opgesteld.

Bij signalen van oneigenlijk gebruik, dient duidelijkheid te zijn omtrent de eigen bevoegdheden in het kader van de rechtmatigheidscontrole. Het proces rondom het afhandelen van het signaal dient vastgelegd te worden. Duidelijk moet zijn wie wat doet, wanneer, met welke bevoegdheden en binnen welke functie met daaraan gekoppeld eigen taken.

Wijkteam

Voor de gemeente Schiedam ligt de toegang tot de Wmo 2015 maatwerkvoorzieningen bij ROGplus⁹ en de algemene voorzieningen en de nieuwe Jeugdwet taken bij het Wijkondersteuningsteam (WOT) Schiedam. Op termijn wil de gemeente de WOT's de eerste ingang laten vormen voor de gehele Wmo 2015. Er wordt nauw samen gewerkt tussen het WOT Schiedam en ROGplus, waarbij ROGplus gemandateerd is om als enige de beschikkingen af te geven.

De toegang tot de Wmo 2015 en de Jeugd zijn derhalve op verschillende plekken belegd. Dit kan lastig werkbaar zijn. In eerste instantie voor de inwoner maar ook zeker voor de eigen organisaties. Het vraagt namelijk om veel afstemming en overdracht van informatie. De kans op fouten is hierbij groter.

⁸ De ervaring binnen de SDD is dat deze gegevens niet meer zijn dan een naam, adres, BSN en een globale indicatie.

⁹ ROGplus is een gemeenschappelijke regeling tussen Schiedam, Maassluis en Vlaarding.

Het wijkteam is bemenst met medewerkers van 10 ketenpartners waarbij de kans bestaat op conflicterende belangen. Teambuilding is belangrijk aangezien er veel verschillende achtergronden en expertises in het wijkteam zitten. Dilemma's dienen besproken te worden om de juiste dienstverlening in te zetten en onrechtmatigheden te voorkomen.

Groot voordeel van een wijkteam is, dat er meerdere disciplines bij elkaar zitten die vanuit hun expertise informatie hebben over de klant. Al deze informatie bij elkaar geeft een goed klantbeeld en geeft goed zicht op mogelijke regelovertreding of onrechtmatig gebruik.

Door de verschillende achtergronden van de medewerkers in een wijkteam, die hoofdzakelijk dienstverlenend zijn, bestaat de kans dat niet iedereen even gespist is op signalen van oneigenlijk gebruik. De vertrouwensband met de klant is binnen een wijkteam anders, men wil meer bij de problematiek betrokken zijn waardoor rechtmatigheid naar de achtergrond kan verschuiven. Tussen de medewerkers is er een verschil waar te nemen als het gaat om kennis en vaardigheden in relatie tot rechtmatigheid van de verstrekking. Bovendien is het zo dat de Wmo 2015 nog niet ondergebracht is bij de wijkteams, waardoor er beperkte Wmo 2015 kennis aanwezig is. Het wijkteam is hierin zeker groeiende en maakt gebruik van de kennis van ROGplus als het gaat om het stellen van indicaties.

Zorg in natura (ZIN)

De zorgaanbieders binnen de ZIN worden door de afdeling Inkoop en Contractmanagement aan de gemeente verbonden. Daar vindt de controle plaats op de kwaliteit van de zorg en de contractuele verplichtingen.

De Wmo consulent voeren periodieke (her)controles om de rechtmatige verstrekking vast te kunnen stellen en vast te stellen dat de geleverde zorg nog conform het zorgplan is. Hieruit kunnen signalen volgen die mogelijk wijzen op oneigenlijk gebruik. Van belang is om fraude alert te zijn en te weten waar de risico's liggen, met name bij de toegevoegde productgroepen begeleiding en beschermd wonen.

Gegevensuitwisseling met zorgkantoren, CAK, zorgaanbieders en zorginstellingen wordt steeds belangrijker en noodzakelijker in het kader van rechtmatige verstrekkingen. Hierbij is de matrix gegevensuitwisseling een goed hulpmiddel als het gaat om het juridische kader waarbinnen gegevens uitgewisseld kunnen en mogen worden, rekening houdend met de Privacywetgeving.

Zorgkantoren en wijkteams kunnen een belangrijke rol spelen in kennisoverdracht en (zachte)gegevensuitwisseling voor wat betreft begeleiding en beschermd wonen.

Ken je klant is het uitgangspunt. Indicaties dienen in overeenstemming te zijn met de behoefte van de klant en kunnen bijgesteld worden, naar boven en naar beneden als het gaat om de hoeveelheid (uren) noodzakelijke zorg.

PGB(-controleur)

Binnen de Wmo 2015 is het nog steeds mogelijk om een PGB te verkrijgen. De voorwaarden hiervoor staan duidelijk vermeld in de wet en kunnen in verordeningen, beleidsregels of uitvoeringsrichtlijnen nader gedefinieerd worden. Het verschil met de oude Wmo is dat de betaling van het PGB nu via de SVB gaat, hierdoor komt de één op één verantwoording met de klant te vervallen maar komt deze taak te liggen bij de administratie/toezichthouder om deze facturiestroom te controleren. De ervaring leert dat zorgaanbieders vanuit de PGB-contact zoeken met de gemeente. De consulent en medewerker van het wijkteam hebben een dienstverlenende instelling en zal in het contact met de zorgaanbieder PGB zakelijker en fraude alerter moeten zijn door de wijzigingen in de wetgeving.

Het PGB wordt gezien als een instrument om de klant de keuzevrijheid te geven om ondersteuning op maat te regelen. De keerzijde hiervan is dat de PGB fraudegevoeliger is. Het inzetten van *bewust keuze gesprekken* om vast te stellen of de klant in staat is om een eigen PGB te beheren is aan te bevelen. Het voeren van dergelijke gesprekken vraagt specifieke vaardigheden. Ook de kwaliteit van de zorg die door de zorgverlener geboden wordt dient gecontroleerd te worden.

Bij gemeenten is er nog weinig aandacht voor de controle op PGB en is deze klantengroep niet altijd optimaal in beeld. Dit geldt niet voor ROGplus. Bij ROGplus is er namelijk voor gekozen om een PGB-controleur aan te stellen als separate functie. Dit geldt overigens voor zowel de Wmo 2015 als de Jeugd PGB's. De werkzaamheden binnen deze functie liggen dicht aan tegen de werkzaamheden die het zorgkantoor voorheen deed. Een goede samenwerking is hierbij een pré. Binnen de SDD is er door het pilot project juist extra aandacht gegenereerd voor PGB controles.

Het opstellen van risicoprofielen verdient de aandacht om op die manier gericht themaonderzoeken te kunnen doen met een grote kans op het vinden van onrechtmatigheden. Bij de SDD zijn ze bezig met een ontwerp voor een structureel proces waarin de PGB klant wordt geanalyseerd op risico's. Bij ROGplus ervaren ze meer agressie, waardoor het goed beheersen van gesprekstechnieken belangrijk is. Zij hebben er ook bewust voor gekozen om hun medewerker te trainen op het omgaan met agressie en gesprekstechnieken. De belangen binnen een wijkteam kunnen anders liggen dan bij de PGB controleur. Dit is te ondervangen met het trainen van kennis en vaardigheden, echter veel gemeenten kiezen ervoor om deze taken in een aparte functie te beleggen of weg te zetten bij de toezichthouder.

Internetonderzoek en het analyseren van data wordt steeds belangrijker om de verschillende bronnen met elkaar te vergelijken en verbanden te leggen. Het vraagt wat anders van de kennis en vaardigheden om een persoon te onderzoeken of een hele instelling waar zorg verleend wordt.

Op het moment dat je klanten slecht nieuws moet vertellen en hierop besluiten moet nemen is de kans op bezwaarschriften groter. De bewijslast in het onderzoek ligt bij de gemeente. Het borgen van je bewijsvoering en het juridisch juist vastleggen van gesprekken en huisbezoeken is belangrijk.

Cirkel van Naleving

In het kader van de Cirkel van Naleving is de toegang zeer belangrijk. Wanneer er een melding binnen komt is het van groot belang om preventief de cliënt in te lichten en daar waar mogelijk hem gebruik te laten maken van andere, algemene en voorliggende voorzieningen en om af te schalen, dan wel de klant niet tot een aanvraag te laten komen. Dit proces kan vastgelegd worden in een uitvoeringsrichtlijn die aanvullend is op de verordening en het beleid. Het geeft een kader en zorgt voor minder onrechtmatige verstrekkingen.

Ook repressie komt sterk naar voren in de functie van de Wmo consulent. Bij de toegang is dit nog preventie maar daarna wordt het repressie wanneer je komt op het terrein van controleren en sanctioneren. Denk aan het doen van huisbezoeken, het uitvoeren van hercontroles, het inrichten van een fouten en fraudemeldpunt. Voor wat betreft het sanctioneren gaat het om het intrekken of herzien van het recht, terugvorderen of het omzetten van een PGB naar ZIN. Signalen kunnen uit de eigen organisatie komen of van toezichthoudende instanties, inwoners of zorgprofessionals, maar de gemeente kan ook zelf actief op zoek gaan naar signalen door het instellen van periodieke controles al dan niet op basis van thema's/risicoprofielen. Daarbij kan nog een onderscheid gemaakt worden tussen formele controles¹⁰ en materiële controles¹¹.

¹⁰ Dit is de papieren controle waarbij de gemeente toetst of de declaratie in overeenstemming is met de voorwaarden uit het contract.

¹¹ Dit is een instrument om het publieke belang van betaalbaarheid te borgen en kan zowel om rechtmatigheid als doelmatigheid gaan. Dit is niet gelijk aan een fraudeonderzoek wat een bredere scope heeft en uit verschillende onderdelen en methodieken bestaat.

De werkzaamheden die onder repressie vallen zullen deels door de Wmo consulent uitgevoerd worden maar veelal neergelegd worden bij de toezichthouder. Binnen de SDD is waar te nemen dat de consulenten Wmo veel signalen oppakken en zien en ook de gesprekken daarover aangaan met de cliënten. Het repressieve toezicht is belegd bij de afdeling handhaving dat nog sterk in ontwikkeling is. Dit bijvoorbeeld in tegenstelling tot ROGplus waar een PGB controleur is aangesteld voor met name het repressieve werk.

Feitelijk zit in de functie van de Wmo consulent alle elementen van de cirkel van naleving, van preventie tot repressie, wat het ook een dynamische en uitdagende functie maakt voor wat betreft competenties, kennis en vaardigheden. Het splitsen van taken en het creëren van specialisme verdient de aanbeveling.

c. Uitwerking van aanbevolen werkwijze en de nodige kennis, kunde en vaardigheden

Toelichting

De reeds aanwezige kennis en vaardigheden zijn groen gearceerd (= nulmeting). De niet gekleurde kennis en vaardigheden dienen nog verder ontwikkeld te worden om tot een optimale uitvoering van de Cirkel van Naleving te komen.

Tabel 4

Functie	Aanbevolen werkwijze/organisatie	Toelichting
Toegang/ consulent	Richt de poort/toegang in op basis van de cirkel van naleving met als speerpunt preventie, dus communicatie en dienstverlening (optie via het model van high trust, high penalty)	Dit kan voor een deel door goed beleid, verordeningen en uitvoeringsrichtlijnen op te stellen
	Zet daar waar nodig externe expertise in voor de indicatiestelling	
	Splits de functie van Wmo consulent en PGB-controleur	Creëer hier mogelijk een nieuwe functie voor
	Richt een goed accountmanagement in daar waar het de PGB-aanbieders betreft	Dit kan ook apart onder gebracht worden in de functie van PGB-controleur
	Inrichten van risicoprofielen	
	Sturen op formele en materiële controles	
	Intervisie opzetten met meerdere disciplines	In ieder geval Wmo consulent
	Zorg voor informatie-uitwisseling met zorgverzekeraars	Zorgverzekeraars beschikken over historische kennis en dossiers over aanbieders (en verleden)
	Zet thematische controles in en ontwikkel risicoprofielen	Al dan niet met de hulp en kennis van de zorgkantoren
	Richt het toezicht op de uitvoering en de handhaving hiervan in	
	Zoek de verbinding tussen de 3D's in het kader van integrale samenwerking	Voorkomt het risico op fouten
	Bespreek casussen integraal 2 of 3D	
	Strakke toetsing op ZIN vs PGB	
	Sturen op de verantwoording bij de zorgleverancier	
	Richt een fraudemeldpunt in	Deze is recent gestart
	Nieuw benodigde kennis of versterking daarvan:	

Kennis van nieuwe stelsel Sociaal Domein	
Kennis van / inzicht in hele keten (gemeenten, aanbieders, SVB, CAK, Zorgverzekeraars, inkooporganisaties etc)	
Ken je klant	Netwerkkarta
Kennis sociale wetgeving	In ieder geval 3D
Lokale sociale kaart	
Eigen bevoegdheden kennen	Vaststellen in het proces wie wat doet en wanneer zaken overgedragen kunnen/moeten worden
3D blik	Samenwerking en afstemming met collega's uit de andere domeinen
Intervisie	
Algemene wet bestuursrecht, in relatie tot het toezichthouderschap en juridische gegevensuitwisseling	Indien de Wmo consulent is aangesteld als toezichthouder
WLZ zorg	Kennis van hoe het werkt bij de verzekeraar en zorgverlener, wet langdurige zorg Bij de SDD is voor deze kennis backup bij de afdeling beleid
Internetonderzoek	Om een goed klantbeeld neer te zetten en onderzoek te doen naar bedrijven/zorgaanbieders
Juridisch goed rapporteren	Dit kan aan de hand van een samen vastgesteld format
Nieuw benodigde vaardigheden of versterking daarvan:	
Doorvragen	
Confronteren	
Het afleggen van een goed en veilig huisbezoek	
Fraudealertheid	
Gesprekstechnieken	Gericht op rechtmatige zorg, al dan niet in de vorm van bewust keuze gesprekken
Accounthouderschap	
Omgaan met agressie	
Telefonische vaardigheden	
Analytisch vermogen	
Omgaan met dilemma's	
Opleidingsniveau	
HBO geschoold	SPH, HBO-V of MDW

Tabel 5

Functie	Aanbevolen werkwijze/organisatie	Toelichting
Toegang / wijkteam	Richt de poort/toegang in op basis van de cirkel van naleving met als speerpunt preventie, dus communicatie en dienstverlening (optie via het model van high trust, high penalty)	Dit om shoppedag te voorkomen
	Werk integraal met de Jeugdwet en Participatiewet	
	Strak inrichten van de samenwerking met de ketenpartners	
	Stellen intervisiebijeenkomsten in	
	Zakelijke benadering	Van dienstverlener naar accounthouder
	Beleg zowel de maatwerkvoorzieningen als de algemene voorzieningen binnen het wijkteam	Dus niet de algemene voorzieningen in het wijkteam en de maatwerkvoorzieningen bij de gemeente. Dit vergroot de kans op fouten.
	Maak gebruik van elkaars expertise en achtergrond	
	Strakke toetsing op ZIN vs PGB	
	Sturen op de verantwoording bij de zorgleverancier	
	Richt een fraudemeldpunt in	Deze is recent gestart
	<i>Nieuw benodigde kennis of versterking daarvan:</i>	
	Kennis van nieuwe stelsel Sociaal Domein	Is in ontwikkeling
Kennis van / inzicht in hele keten (gemeenten, aanbieders, SVB, CAK, Zorgverzekeraars, inkooporganisaties etc)	Wel voor Jeugd, nog niet ten behoeve van de uitvoerig Wmo 2015	
Ken je klant	Netwerkkarta	
Kennis sociale wetgeving	In ieder geval 3D	
Lokale sociale kaart		
Eigen bevoegdheden kennen	Vaststellen in het proces wie wat doet en wanneer zaken overgedragen kunnen/moeten worden	
3D blik	Samenwerking en afstemming met collega's uit de andere domeinen	
Intervisie		
Algemene wet bestuursrecht, in relatie tot het toezichthouderschap en juridische gegevensuitwisseling	Indien de Wmo consulent is aangesteld als toezichthouder	
WLZ zorg	Kennis van hoe het werkt bij de verzekeraar en zorgverlener, wet langdurige zorg	
Internetonderzoek	Om een goed klantbeeld neer te zetten en onderzoek te doen naar bedrijven/zorgaanbieders	
Juridisch goed rapporteren		

	<i>Nieuwe benodigde vaardigheden of versterking daarvan:</i>	
	Doorvragen	
	Confronteren	
	Het afleggen van een goed en veilig huisbezoek	
	Fraudealertheid	
	Gesprekstechnieken	Gericht op rechtmatige zorg, al dan niet in de vorm van bewust keuze gesprekken
	Omgaan met agressie	
	Telefonische vaardigheden	
	Analytisch vermogen	
	Omgaan met dilemma's	
	Opleidingsniveau	
	HBO geschoold	SPH, HBO-V of MDW

Tabel 6

Functie	Aanbevolen werkwijze/organisatie	Toelichting
PGB- controleur	Splits, daar waar mogelijk, de functie van Wmo consulent en PGB-controleur	Het controleren van PGB-fraude is een specialisme
	Richt een fraudemeldpunt in	
	Richt thematische controles in	
	Richt risicoprofielen in	
	Zet kwaliteitstoezicht in	Dit versterkt de functie door op meerdere terreinen van de PGB-controles in te zetten
	Zet accountmanagement op PGB-aanbieders	
	Stuur op formele en materiële controles	
	Zet Intervisie op met meerdere disciplines	In ieder geval met de spelers binnen de Wmo keten en daar waar mogelijk 2 of 3D
	Wissel informatie uit met zorgverzekeraars	
	Zet PGB-controle zowel aan de poort (preventief) als op het lopende bestand (repressief) in	
	Nieuwe benodigde kennis of versterking daarvan:	
	Kennis van nieuwe stelsel Sociaal Domein	
	Kennis van / inzicht in hele keten (gemeenten, aanbieders, SVB, CAK, Zorgverzekeraars, inkooporganisaties etc)	
	Kennis van de betreffende sociale wetgeving	
	Digitaal fraude opsporen	
	Data analyse	
	Algemene wet bestuursrecht/toezichthouderschap	Toezichthoudende bevoegdheden Awb/Wmo zijn niet toepasbaar voor controle op PGB/Jeugdwet. Deze dienen separaat in de Verordening Jeugdwet geregeld te wrden (ex. Artikel 2.9 onderdeel d van de Jeugdwet) Deze kennis is wel van groot belang in het kader van bestuursrechtelijk bewijsrecht in het sociaal domein voor het juridisch juist opstellen van rapportages en het proces om te komen tot een besluit.
	Juridische kennis over bevoegdheden	
	Fraudealertheid	
Lezen van bankafschriften		
Administratief bewijsrecht		
Kennis van financieringsstromen in de zorg		
Nieuw benodigde vaardigheden of versterking daarvan:		
Omgaan met agressie		
Juridisch juist rapporteren	Hieronder valt ook het opnemen van een verklaring	

Het afleggen van een goed en veilig huisbezoek	
Het doen van een omgevingsonderzoek	
Verhoor- en gesprekstechnieken	
Tactisch en methodisch te werk gaan	Rekening houdend met proportionaliteit en subsidiariteit
Maken van een netwerkkaart	Niet alleen van de klant maar ook van de zorgorganisatie die in onderzoek is
Analyseren van informatie en het leggen van verbanden	
Overtuigen	
Telefonische vaardigheden	
Analytisch vermogen	
Omgaan met dilemma's	
Opleidingsniveau	
HBO geschoold	

Waarneming stand van zaken mei 2016 SDD voor de toegang/Wmo consulent

Tijdens dit onderzoek hebben we, via interviews, goed zicht gekregen op de inrichting van de toegang, de rechtmatigheidscontrole vanuit de Wmo 2015 en de uitvoering van de werkzaamheden van de Wmo consulenten binnen de SDD.

Mede op basis van onze eigen kennis en ervaring hebben we het beeld dat voor de toegang de benodigde kennis en vaardigheden grotendeels in voldoende mate aanwezig zijn. De geldende uitvoeringsrichtlijnen Wmo 2016 staan goed. Binnen de SDD is er nog geen controle op de PGB's, maar deze staat wel op het vizier en gaat ontwikkeld worden naar aanleiding van de pilot. De aanwezige componenten binnen de SDD zijn gearceerd in tabel 3.

Voor wat betreft de handhaving/controle op rechtmatige verstrekking, zijn er nog ontwikkelpunten:

- De toegang Wmo en Jeugd, dat nu volledig gescheiden is. Toegroeien naar een meer integrale (2D) toegang betekent ook dat de kennis over het andere domein meer ontwikkeld moet gaan worden;
- Versterking van de vaardigheden om (meer) zicht en controle te krijgen op de zorgaanbieders binnen het PGB.

Waarneming stand van zaken mei 2016 ROG Plus voor de PGB-controleur

De gemeente Schiedam heeft de uitvoering van de Wmo 2015 op afstand gezet en deze belegd bij ROGplus. Sinds de zomer van 2015 is er bij ROGplus een PGB-controleur aangesteld. Dit laat zien dat er aandacht is voor het specialisme als het gaat om handhaving en dan specifiek het onderdeel PGB. De functie is ingericht als een specialisme. Recent zijn hier twee nazorgcollega's aan toegevoegd. Zij doen met name onderzoek naar de doelmatigheid en de effectiviteit van de geleverde zorg. Hierdoor is er systeem van dubbele controle op PGB's ontstaan.

Mede op basis van onze eigen kennis en ervaring hebben we het beeld dat voor de PGB-controleur de benodigde kennis en vaardigheden grotendeels in voldoende mate aanwezig zijn binnen ROG plus. De aanwezige componenten zijn gearceerd in tabel 5.

Er is nog een ontwikkelpunt:

- De gehele functie is nieuw en kan zich nog verder doorontwikkelen als het gaat om verdere professionalisering in (juridische) kennis en vaardigheden op het bestuursrechtelijk gebied.

Waarneming stand van zaken juni 2016 het Wijkteam (WOT Schiedam)

De toegang bij de gemeente Schiedam is belegd bij het WOT Schiedam. In eerste instantie is gestart met voornamelijk de Jeugdtaken. Hoewel dat in de toekomst wel de ambitie is, zijn de maatwerkvoorzieningen van de Wmo 2015 daar nog niet bij ondergebracht.

Op dit moment is nog niet alle expertise in het wijkteam aanwezig om de toegang volledig, kwalitatief goed en met een rechtmatige toegang bij het wijkteam neer te leggen. Er dient gekeken te worden naar welke expertise op welke positie komt te zitten en hoe de integrale teamsamenstelling eruit gaat zien. Wel wordt –vanuit de Wmo beginselen- gekeken naar de voorliggende voorzieningen en de mogelijkheden van de eigen kracht en dat van het eigen netwerk.

Hoewel de uitvoering van de Jeugdtaken niet in dit onderzoek is betrokken zijn wel de volgende zaken waargenomen:

- De inrichting van de wijkteams is programmatisch opgepakt met een uitgebreid intern opleidingsprogramma;
- Vanwege de samenstelling van de wijkteams (medewerkers van de ketenpartners) is er een specifiek traject gestart voor de ondersteuning van de benodigde teamontwikkeling. Daarmee is een stevige basis gecreëerd voor de doorontwikkeling van de wijkteams (naar 2D).

De volgende ontwikkelpunten kunnen we benoemen:

- Het is aan te bevelen om op termijn de toegang meer integraal 2D te organiseren binnen het wijkteam door ook de maatwerkvoorzieningen Wmo 2015 daarin onder te brengen. In dat geval zal de kennis over de Wmo 2015 en de specifieke maatwerkvoorzieningen meer ontwikkeld moet gaan worden, inclusief de focus op de rechtmatigheid van de verstrekkingen en het signaleren van onrechtmatigheden 3D. De daarvoor benodigde kennis en vaardigheden zijn beschreven bij de vorige 2 functies, te weten Wmo-consulent en PGB – controleur.

5.3 Administratie/bedrijfsvoering

Voor deze functiegroep hebben we onderzoek gedaan bij ROGplus.

a. Toelichting

Als gevolg van de decentralisatie is deze functie, die overigens bestaat uit verschillende taken, fundamenteel veranderd. Op de eerste plaats kan gesteld worden dat veel administratieve taken vallen onder de noemer 'meer van hetzelfde'. Daarentegen is het takenpakket in omvang en in de breedte aanzienlijk uitgebreid mede doordat de Jeugdtaken tegelijkertijd zijn gedecentraliseerd. De nieuwe keten (zie 2.2) heeft het werk complexer gemaakt. Meer taken, meer producten, meer geldstromen, meer gegevensstromen, meer controlewerkzaamheden en enorme factuurverwerking zorgen voor meer werk, meer dataverwerking en -analyse en meer behoefte aan monitoring en verantwoording.

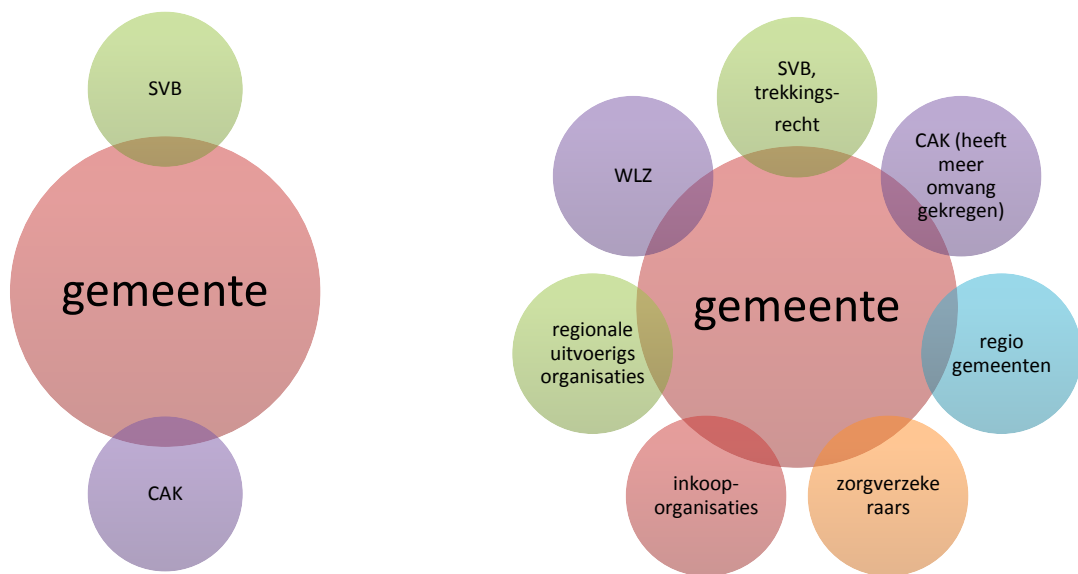
b. Specifieke aandachtspunten en ontwikkelingen in deze functiegroep

Is de functie wezenlijk veranderd?

Elke gemeente had (in verschillende vormen) al de beschikking over deze functie. In de toelichting onder a (zie hiervoor) is reeds beschreven dat de functie een meer centrale rol heeft gekregen in de backoffice van het sociaal domein. Meer dan voorheen is het noodzakelijk dat er vanuit deze functie intensiever samengewerkt wordt met externe partijen als de SVB, het CAK en de eigen inkooporganisaties.

Deze functie heeft zeker ten aanzien van de nieuwe taken ook een duidelijke rol gekregen bij de controle van gegevens en de rechtmatige verstrekking van de zorg. Dat stelt andere eisen aan de kennis en vaardigheden, die nodig zijn om deze taken optimaal uit te kunnen voeren.

Hieronder een overzicht van het verschil in samenwerkende partijen waar de afdeling administratie mee te maken heeft.



Situatie voor 1 januari 2015

Situatie na 1 januari 2015

Verschillende verschijningsvormen

Deze functie is door gemeenten op verschillende manieren ingericht en gepositioneerd. Veel gemeenten hebben een eigen Wmo administratie, in diverse regio's is deze functie ondergebracht in een regionale uitvoeringsorganisatie. Het komt ook voor dat de Wmo administratie geheel of gedeeltelijk is uitbesteed aan bijvoorbeeld de landelijke organisatie Zorg Lokaal. Dit hebben we onder andere aangetroffen bij de SDD. Om deze functie tijdens dit onderzoek toch te kunnen onderzoeken is in overleg met de opdrachtgever een interview gehouden met ROGPlus. Dit is de regionale uitvoeringsorganisatie van een deel van de Wmo voor de inwoners van de gemeenten Maassluis, Vlaardingen en Schiedam.

Net als de organisatie van de inkoop is het opgefallen dat ook de Wmo administratie gescheiden (en ook op een andere regionale schaal) is ingericht en gepositioneerd van de Jeugd administratie. Dit kan mogelijk ten koste gaan van de integraliteit van de controles. Het vraagt daarnaast ook om meer gegevensuitwisseling en –afstemming.

Cirkel van Naleving

In het kader van de Cirkel van Naleving zit de afdeling administratie voor het grootste gedeelte in de signalerende/controlerende rol. De zorgaanbieders zijn door de afdeling Inkoop en Contractmanagement goed voorgelicht, de klanten aan de toegang. Zij hebben het grootste aandeel in de preventieve kant. Vanuit de administratie vindt de controle achteraf plaats en hebben zij vanuit die rol een grote signalerende taak binnen de keten.

Voor de administratie dient duidelijk te zijn waar zij met hun signalen naar toe moeten en waar ze deze weg kunnen zetten binnen de organisatie.

c. Uitwerking van aanbevolen werkwijze en de nodige kennis en vaardigheden

Toelichting

De reeds aanwezige kennis en vaardigheden zijn groen gearceerd (= nulmeting). De niet gekleurde kennis en vaardigheden dienen nog verder ontwikkeld te worden om tot een optimale uitvoering van de Cirkel van Naleving te komen.

Tabel 7

Functie	Aanbevolen werkwijze/organisatie:	Toelichting
Administratie/ Bedrijfsvoering Sociaal domein	Zorg met behulp van deze functie, uitbesteed of niet, voor een adequate administratieve verwerking en monitoring & verantwoordingssysteem.	Wanneer het uitbesteed wordt dan is een goede gegevensuitwisseling van groot belang en de terugkoppeling naar de gemeente aan de hand van een managementrapportage. Wanneer de administratie intern is georganiseerd zijn de lijnen korter, is er meer overleg en kan er sneller en makkelijker geschakeld worden op signalen. Dit is vooral van belang aangezien de administratie signalen detecteert voor meerdere functies (inkoop, contractmanagement, consulenten en toezicht). Hoe meer schakels, hoe groter de kans op fouten
	Zorg (op termijn) voor integratie van de Wmo en Jeugd administratie.	
	Nieuw benodigde kennis of versterking daarvan:	
	Wetstechnische kennis van het nieuwe stelsel Sociaal Domein	Kennis van de Wmo, Jeugdwet en Participatiewet
	Kennis van / inzicht in hele keten (gemeenten, aanbieders, SVB, CAK, Zorgverzekeraars, inkooporganisaties etc)	
	Kennis van voorliggende voorzieningen (als de WLZ) en nieuwe taken als 'beschermd wonen'.	
	Inrichting van risico management (bij de data verwerking en –analyse)	

	Kennis van de landelijke standaards voor gegevensuitwisseling	
	Sociale kaart	
	Fraude alertheid	
	Nieuw benodigde vaardigheden of versterking daarvan:	
	Samenwerking in de keten	
	Dataverwerking en -analyse	Query's maken, lijsten analyseren en hier verbanden uit destileren
	Inrichting monitoring en verantwoording	
	Inrichting van Interne Controle	
	Produceren van managementinformatie	
	Opleidingsniveau	
	HBO geschoold	Was voorheen MBO, in een aantal gemeenten in de functie opgeschaald/opgesplitst qua vaardigheden

d. Verschijningsvormen

De administratie kan op verschillende manieren ingevuld worden. Voorbeelden hiervan zijn:

- De administratie is intern bij de gemeente belegd.
- De administratie is volledig uitbesteed aan een externe organisatie.
- De administratie is uitbesteed binnen een regionaal samenwerkingsverband.

Waarneming stand van zaken juni 2016 ROGplus

Tijdens dit onderzoek hebben we, via interviews en het lezen van documenten goed zicht gekregen op de inrichting van de administratie binnen ROGplus. Mede op basis van onze eigen kennis en ervaring hebben we het beeld dat de benodigde kennis en vaardigheden grotendeels in voldoende mate aanwezig zijn.

De controle op de PGB is binnen deze organisatie ondergebracht in een specifieke nieuw gecreëerde functie, te weten de functie PGB-controleur. Deze functie is elders in deze rapportage nader uitgewerkt. Daarnaast heeft ROGplus een medewerker van het Zorgnet aangenomen binnen het team administratie waardoor er veel expertise en kennis in huis is gehaald. Ook de administratie Jeugd is reeds samengevoegd vanuit de volledige keten vanaf de aanvraag tot de verantwoording en zijn er contacten met alle partijen uit de keten Jeugd.

Het volgende ontwikkelpunt is er nog:

- Meer investeren in kennis als het gaat om dataverwerking om op deze manier sneller risico's en profielen waar te nemen.

5.4 Toezicht

Voor deze functiegroep is voor een deel onderzoek gedaan bij de Sociale Dienst Drechtsteden, verder is er input gebruikt uit het onderzoek bij ROGplus als het gaat om het deel over de PGB, en hebben we onze eigen kennis en ervaring verwerkt.

a. Toelichting

Toezicht is een breed en nieuw begrip binnen de Wmo keten en wordt op verschillende plaatsen, binnen verschillende functies, op verschillende manieren benoemd. Dit hangt mede af van het gehanteerde begrippenkader zoals reeds uitgewerkt in hoofdstuk 3.1.

Niet ieder toezicht is gekoppeld aan het wel of niet aangesteld zijn als toezichthouder. De gemeente is verantwoordelijk voor zowel de kwaliteit als het rechtmatigheidstoezicht op de uitvoering en naleving van de Wmo 2015. Onder toezicht wordt verstaan: het verzamelen van informatie over de vraag of een handeling of een zaak voldoet aan de gestelde eisen (in beleid, wetgeving, verordening, uitvoeringsrichtlijn etc), het zich vormen van een oordeel daarover (in het licht van de geldende eisen) en het zo nodig interveniëren naar aanleiding daarvan. De organisatie en uitvoering van het toezicht door gemeenten op de Wmo 2015, is in beginsel vrijgelaten.

Voorschriften die van belang zijn voor het gemeentelijke toezicht zijn de toekenningsprocedure voor maatwerkvoorzieningen (onder andere begeleiding en beschermd wonen), de vaststelling van de hoogte van het persoonsgebonden budget en de kwaliteitseisen die worden gesteld aan de in het kader van de Wmo aan te bieden voorzieningen, waaronder de deskundigheid van de beroepskrachten¹². Wat betreft de kwaliteit van de voorzieningen wordt in de wet een aantal minimeisen geformuleerd waaraan in elk geval moet worden voldaan¹³. Daarnaast is er een landelijke kwaliteitsstandaard opgesteld, die gemeenten als uitgangspunt kunnen hanteren bij het uitwerken van de kwaliteitseisen.

Voor dit onderzoek hebben we onze focus gehad op de SDD als het gaat om het onderdeel toezicht. Tijdens het onderzoek is er binnen de projectgroep gesproken over risico gestuurd toezicht op de aanbieder en invulling van de interne toezichtrol. Dit is als nieuw onderwerp "geadopteerd" door de Hoeksche Waard met Cromstrijen als vertegenwoordiger in de stuur- en projectgroep. Deze (door)ontwikkeling zit nog in de initiatieffase en zal mogelijk in de loop van de 2^e helft 2016 nader worden uitgewerkt.

b. Specifieke aandachtspunten en ontwikkelingen in deze functiegroep

Is de functie wezenlijk veranderd?

Toezicht in het kader van de Wmo 2015 is nieuw. In het verleden hield de Inspectie voor de Gezondheidszorg kwaliteitstoezicht op de naleving van de Awbz en onderdelen van de Wmo 2007 (in het bijzonder de huishoudelijke hulp).

Er kan een onderscheid gemaakt worden tussen eerstelijns toezicht en tweedelijns toezicht. Dit vertaalt zich op de volgende manier naar de vier functiegroepen die we in dit onderzoek bespreken:

Eerstelijns 'toezicht':

- Medewerker Financiële administratie
- Medewerker Toegang (sociaal wijkteam)
- Medewerker Zorginkoop en Contractmanager

Tweedelijns 'toezicht':

- Toezichthouder kwaliteit (rechtmatigheid en intern)

¹² art. 2.1.3, tweede lid, a tot en met c, Wmo 2015

¹³ Art. 3.1, tweede lid Wmo 2015

Hoe het toezicht binnen je eigen organisatie is benoemd en gedefinieerd is belangrijk als vertrekpunt met daarbij de opdracht die geformuleerd wordt vanuit het college. Is het proactief of reactief¹⁴, horizontaal of verticaal, alleen calamiteitentoezicht of niet en vervolgens nog het onderscheid tussen het toezicht op de rechtmatigheid en de doelmatigheid met een verdieping tussen ZIN en PGB. Dit maakt het vraagstuk complex in de keten.

In het kader van de ZIN volgt het kwaliteitstoezicht voort uit inkoop en contractmanagement. Als het gaat om toezicht op de rechtmatigheid komen de Wmo consulenten, de administratie, interne controle en handhaving in beeld waarbij een onderscheid in het toezicht gemaakt kan worden tussen PGB en ZIN. Dit zal hieronder nader uitgewerkt worden als het gaat om kennis en vaardigheden. Toezicht houden is een vak apart met daarbij behorende kennis en vaardigheden die voor een groot deel nieuw zijn voor gemeenten.

Op grond van de Wmo 2015 is de gemeente verplicht een toezichthouder aan te stellen op grond van artikel 6.1 lid 2 Wmo 2015. Deze ziet toe op de naleving van de wet. Verder is in artikel 3.4 Wmo 2015 opgenomen dat calamiteiten gemeld dienen te worden bij een toezichthoudende ambtenaar (calamiteitentoezicht). Op grond van artikel 2.1.3 lid 4 van de Wmo 2015 moet de gemeenteraad bij verordening regels stellen voor de bestrijding van het ten onrechte ontvangen van een maatwerkvoorziening of een PGB, alsmede van misbruik of oneigenlijk gebruik van de wet.

Op grond van de wet bestaat de mogelijkheid om het toezicht op de kwaliteit en rechtmatigheid bij één persoon te beleggen. Vanuit het oogpunt van synergie kan dit een goede keuze zijn. Echter de uitvoering van beide vormen van toezicht vraagt andere kennis en vaardigheden, wat ertoe leidt dat de functies vaak gesplitst worden. Contact tussen beide toezichthouders is van essentieel belang aangezien een melding in het kader van de kwaliteit vaak een indicator is voor het feit dat er tevens problemen zijn met de rechtmatigheid. Om tot een integrale benadering te komen richting de klant en de zorgaanbieder is het zoeken naar een verbinding tussen beide toezichtstaken een grote wens en ambitie.

Er is voor gekozen om een onderscheid te maken tussen kwaliteitstoezicht en rechtmatigheidstoezicht aangezien voor beide andere kennis en vaardigheden vereist is.

c. Kwaliteitstoezicht

Kwaliteitstoezicht is gericht op de kwaliteit (criteria: veilig, doeltreffend en klantgericht) van de Wmo-ondersteuning en moet worden onderscheiden van het toezicht op de rechtmatigheid. Het heeft een bijzonder karakter. Nieuw is dat het nu gaat om kwaliteitstoezicht, wat afwijkt van de traditionele rechtmatigheidscontrole door de accountant, monitoring ten behoeve van beleidsontwikkeling of financiële verantwoording in het kader van de Wmo. Een complicerende factor in het kader van dit toezicht is dat de kwaliteitseisen (van zowel de ZIN als PGB), op de naleving waarvan moet worden toegezien, zijn geformuleerd als een open norm. Die open norm moet nader worden ingevuld door de zorgaanbieders en de gemeenten (onder andere door middel van verordeningen en de landelijke kwaliteitsstandaard). Dat brengt met zich mee dat het accent van het toezicht ligt op het nagaan in hoeverre het beoogde resultaat wordt bereikt in de individuele relatie met de klant.

Voor kwaliteitstoezicht is een andere inhoudelijke deskundigheid nodig op het gebied van zorg(verlening), bijvoorbeeld van de GGD. Zij hebben reeds ervaring opgedaan met het toezicht op de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen. Hierbij hebben zij als taak het houden van toezicht (in het kader van de Cirkel van Naleving de derde stap, controle) en het geven van adviezen aan gemeenten over de wijze waarop er eventueel gehandhaafd kan worden (het laatste onderdeel van de Cirkel van Naleving). Keuze voor de GGD biedt, naast de reeds aanwezige inhoudelijke kennis en de opgedane ervaring, het schaalvoordeel van de regio. De toezichthouder kwaliteit dient de

¹⁴ Bij een proactieve werkwijze gaat de toezichthouder uit eigen beweging op onderzoek uit (risicoanalyse en thematische controles). Bij een reactieve werkwijze gaat de toezichthouder op onderzoek uit na een reeks van klachten en signalen of een incident.

functie zelfstandig uit te kunnen voeren, onafhankelijk te opereren en formeel los te staan van de ambtenaren die het maatschappelijke ondersteuningsbeleid ontwikkelen, voorzieningen inkopen/de contracten beheren of voorzieningen toekennen. Hieraan wordt voldaan door het kwaliteitstoezicht als het ware op afstand te zetten. Er dient wel rekening gehouden te worden met eventuele afspraken die zijn gemaakt over sturing, financiering en verantwoording.

Door het kwaliteitstoezicht op afstand te zetten, hoef je als gemeente de kennis en vaardigheden niet in huis te halen, maar zullen er wel duidelijke afspraken gemaakt moeten worden over sturing, financiering en verantwoording.

Het intern beleggen van het kwaliteitstoezicht vraagt om deskundige kennis op het gebied van zorg(verlening) en vraagt wat in het kader van de onafhankelijke en zelfstandige rol van de functionaris.

Binnen de SDD ligt het toezicht op de kwaliteit van de uitvoering formeel bij contractbeheer en de kwaliteitsmedewerkers. De contractbeheerders beheren de contracten die zijn afgesloten met alle aanbieders. Kwaliteitsmedewerkers sluiten aan daar waar nodig en voeren kwaliteitsonderzoeken uit. Op klantniveau zijn het de Wmo consulenten die met de klant bekijken wat er nodig is, hoe het gaat met de ingezette ondersteuning en of de persoonlijke doelen bereikt worden.

Ze zijn nu bezig om het toezichthouderschap op de kwaliteit van de zorg neer te leggen bij Dienst Gezondheid & Jeugd om op deze manier het kwaliteitstoezicht meer op afstand te zetten. Ze hebben de voorkeur uitgesproken om eerst binnen de SDD tot risicoprofielen te komen om deze vervolgens neer te leggen bij de toezichthouder kwaliteit. Echter het ontwikkelen van deze risicoprofielen staat nog in de kinderschoenen. Nu staat de toezichthouder kwaliteit midden in het proces. Door het toezicht bij de Dienst Gezondheid Jeugd onder te brengen is dit toezicht op de kwaliteitseisen Wmo aanvullend op de reeds aanwezig controle vanuit contractmanagement.

Calamiteitentoezicht

Onder de AWBZ viel het calamiteitentoezicht onder de Inspectie voor Gezondheidszorg. Binnen de SDD is het toezicht voor wat betreft de melding van calamiteiten en geweld neergelegd bij de senioren van de afdeling Wmo en enkele handhavers die zijn aangesteld als toezichthouder maar dit gaat over naar de Dienst Gezondheid & Jeugd.

De omschrijving van het begrip 'calamiteit' is gelijk aan die welke in 2005 is opgenomen in de Kwaliteitswet zorginstellingen. De omschrijving bevat de volgende elementen:
Het moet gaan om een niet-beoogde of onverwachte gebeurtenis, de dood van of ernstige schade voor een cliënt tot gevolg hebbend. De gebeurtenis moet betrekking hebben op de kwaliteit van een voorziening. Dit element geeft aan dat het moet gaan om een gebeurtenis op het gebied van de activiteiten die de aanbieder levert. Dit element verwijst daarmee impliciet naar het kwaliteitssysteem van de aanbieder: een calamiteit is een gebeurtenis die door een goed gestructureerd en goed functionerend kwaliteitssysteem zou moeten worden voorkómen. De begripsomschrijving speelt een rol in de bepaling die aanbieders verplicht van calamiteiten melding te maken bij de toezichthoudende ambtenaar. Het doel van die melding is om het disfunctioneren van het kwaliteitssysteem op te sporen teneinde cliënten te beschermen en het kwaliteitssysteem te kunnen verbeteren.

Een calamiteit dient gemeld te worden bij de toezichthoudende ambtenaar. Het zich voordoen van een calamiteit is een signaal over het (dis)functioneren van de kwaliteitszorg bij de aanbieders en vormt daarmee tevens een vertrekpunt voor het toezicht. Dit kan uiteindelijk leiden tot een rechtmatigheidstoezicht.

Binnen de SDD gaat Dienst Gezondheid & Jeugd de onderzoeken doen, wanneer vanuit contractmanagement daar opdracht toe wordt gegeven.

Veilig thuis

Sinds 1 januari 2015 zijn gemeenten verantwoordelijk voor de aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling. De Advies- en Meldpunten Kindermishandeling en de Steunpunten Huiselijk Geweld zijn samengegaan in een nieuwe organisatie, Veilig Thuis. De samenvoeging moet voor meer samenhang in de aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling zorgen.

Het Advies- en Meldpunt Huiselijk Geweld en Kindermishandeling (AMHK, Veilig thuis) is tevens onderdeel in de Jeugdketen. Zij fungeren als meldpunt voor gevallen of vermoedens van huiselijk geweld of kindermishandeling. Zij dienen onverwijld melding te doen van een calamiteit of geweld bij de uitvoering van haar (AMHK) taken. Dit is een apart regime binnen het kwaliteitstoezicht.

Ook hier is kan een melding het vertrekpunt zijn voor verder toezicht (kwaliteit of rechtmatigheid). Dit valt verder buiten het uitgevoerde onderzoek.

d. Rechtmatigheidstoezicht

Rechtmatigheidseisen moeten worden vastgelegd in lokale verordeningen¹⁵. Deze kunnen tevens worden opgenomen in de inkoopcontracten of controleprotocollen. Daarnaast geeft de wet¹⁶ de gemeente tot taak om periodiek na te gaan of de verstrekte maatwerkvoorziening nog passend is en op de persoon afgestemd wat valt onder de doelmatigheidscontrole¹⁷. Dit kan uitgevoerd worden door de daartoe gemandateerde ambtenaar van de gemeente welke belast is met de uitvoering van de Wmo 2015. Dit vraagt om een andere manier van werken, wat nieuwe/andere kennis en vaardigheden met zich mee brengt.

Het rechtmatig besteden van geld en rechtmatig gebruik van voorzieningen is een belangrijk onderdeel in de Wmo 2015 met als specifiek aandachtspunt de verstrekte PGB gelden. Om de rechtmatige verstrekking van het PGB te verbeteren is het trekkingsrecht ingevoerd dat wordt uitgevoerd door de Sociale Verzekeringsbank. Reden hiervoor is dat er onder de AWBZ mensen een beroep hebben gedaan op de PGB-regeling die niet in staat waren om de taken en verplichtingen die samenhangen met het PGB goed te vervullen. Ook is in de afgelopen jaren sprake geweest van een onhoudbare uitgavenontwikkeling als gevolg van de aanzuigende werking van het PGB. Informele zorg om niet werd vervangen door zorg geleverd door dezelfde persoon, gefinancierd met een PGB.

Bovendien is gebleken dat de kwaliteit soms ernstig te wensen overliet en er bestond een aanzienlijk risico op fraude. Aan de hand van gegevensuitwisseling tussen de gemeente en de SVB zal de administratie hierop een controle uit kunnen voeren.

Binnen de SDD is het toezicht op de rechtmatigheid PGB en ZIN voor zover het gaat om handhavingsvraagstukken belegd bij enkele handhavers die ook belast zijn met de handhaving van de Participatiewet. Hierbij dient aangegeven te worden dat het toezicht op PGB nog in een ontwikkelingsfase zit en er een eerste start is gemaakt met het toezicht op signalen vanuit de ZIN. Aanvullend hierop worden controles uitgevoerd door de Wmo consulenten, het ZorgLokaal (voorheen Wmo kantoor), interne controle en worden indicaties voor kortere termijn afgegeven zodat er een nieuw onderzoek plaats kan vinden na afloop van de indicatie.

De controle op PGB heeft nog geen focus binnen de SDD, waarbij opgemerkt dient te worden dat de Wmo consulenten wel signalen krijgen, echter de opvolging hiervan is nog onderbelicht en niet geborgd binnen de organisatie.

¹⁵ Artikel 2.1.3, lid 4 Wmo 2015

¹⁶ Artikel 2.3.9 Wmo 2015

¹⁷ Is de verstrekte voorziening nog passend

Wmo consulent

Het toezicht op de rechtmatigheid vloeit voort uit de wet en kan op grond van algemene bevoegdheden uitgevoerd worden door de Wmo consulent. Eerder hebben we deze functiegroep besproken waarbij rekening is gehouden met de benodigde kennis en vaardigheden om een goede rechtmatigheidscontrole uit te voeren.

Handhaving

De handhaver is belast met het verzamelen van gegevens over de (kwaliteit van de) verstrekte voorzieningen en het vormen van een oordeel daarover. Dit alles in het licht van de wettelijke (kwaliteits)eisen en de rechtmatigheid. De functie dient formeel los te staan van de ambtenaren die het maatschappelijk ondersteuningsbeleid ontwikkelen, voorzieningen inkopen, de contracten beheren of voorzieningen toekennen. Binnen de SDD is dit geborgd door een deel uit te besteden aan de Dienst Gezondheid & Jeugd zoals hierboven reeds beschreven.

Binnen gemeenten is de laatste jaren veel geïnvesteerd in de aanpak van uitkeringsfraude. Het instrumentarium is veelal gericht op individuele fraudeurs. Zorgfraude kan een meer georganiseerd karakter vertonen waardoor het moeilijker aan te tonen is vanwege de grote verwevenheid aan data, gegevens en organisatiestructuren. Dit betekent er andere kennis en vaardigheden nodig zijn om goed onderzoek te doen naar onrechtmatig, oneigenlijk of ondoelmatig gebruik. Het onderzoeken van organisaties (zorgverleners) is een nieuwe vaardigheid in relatie tot de aanwezige vaardigheden bij de handhavers van de Participatiewet.

Handhaving van de Wmo 2015 rond individuen op het gebied van rechtmatigheid is binnen de SDD neergelegd bij de afdeling handhaving Werk & Inkomen. Dit is een geheel nieuw onderdeel binnen de werkzaamheden van de afdeling handhaving Werk & Inkomen en vraagt om andere kennis en vaardigheden. De nieuwe taken zijn in ontwikkeling waarbij de focus ligt op ZIN. Handhaving op het PGB is nog in ontwikkeling. Binnen de SDD is er wel snel gestart met het uitwisselen van kennis tussen de verschillende afdelingen binnen de keten.

Betrek de zorgverzekeraar bij het opzetten van de nieuwe werkzaamheden. Zij hebben vanuit het verleden veel kennis en ervaring met fraudeonderzoeken in de zorg. Er zijn reeds risicoprofielen door hen ontwikkeld en zij hebben zowel reactief af proactief onderzoeken gedaan. De risico's liggen namelijk anders dan bij de Participatiewet en zijn complexer omdat er meerdere partijen bij betrokken zijn die meerdere en verschillende belangen hebben. Verder hebben zij ervaring met en kennis van het analyseren van data (soms hebben ze zelfs een data analist in dienst) voor het proactieve toezicht. Het is niet nodig om hetzelfde wiel twee keer uit te vinden.

PGB-controleur

Dit is een geheel nieuwe functie in de keten die reeds besproken is bij de toegang.

Interne controle/kwaliteitsmedewerker

De interne controle is het sluitstuk van het gehele interne proces (met uitzondering van de accountantscontrole) maar zeker niet onbelangrijk. De organisatie stelt jaarlijks i.s.m. de gemeentelijke accountant het controle plan op en stelt daarbij de rechtmatigheid van de uitgevoerde regelingen vast, waaronder de Wmo 2015. Er worden onder andere conclusies getrokken over de rechtmatigheid van de verstrekkingen, de doeltreffendheid van de wetsuitvoering en de administratieve uitvoering. Dit vraagt, meer dan voorheen, nauwe samenwerking met de accountant aangezien de risico's, zeker in de eerste jaren na de transitie, vele malen groter zijn geworden. Binnen de SDD is het toezicht op de kwaliteit eveneens neergelegd bij de kwaliteitsmedewerkers. Echter deze functie is niet als zodanig benoemd voor het onderzoek. Derhalve zal deze niet verder meegenomen worden als het gaat om kennis en vaardigheden.

Cirkel van Naleving

Wanneer we spreken over toezicht/toezichthouderschap dan hebben we het over het daadwerkelijk controleren en daar waar nodig sanctioneren van onrechtmatig gedrag en bevinden we ons op het terrein van de repressie.

Gemeenten dienen een toezichthouder aan te stellen/ aan te wijzen die zijn bevoegdheden ontleend aan de Wmo 2015 en de Algemene wet Bestuursrecht. Daarnaast is het van belang om te bepalen welke rol deze toezichthouder heeft ten aanzien van signalen van oneigenlijk gebruik binnen de Wmo 2015 en welke taken de toezichthouder krijgt toebedeeld. Positionering is zeker belangrijk in het kader van het sluiten van de Cirkel van Naleving aangezien er meerdere toezichthouders binnen de keten aanwezig zijn met allemaal een andere rol (kwaliteit, rechtmatigheid, calamiteit, PGB etc.)

e. Uitwerking van aanbevolen werkwijze en de nodige kennis, kunde en vaardigheden

Toelichting

De reeds aanwezige kennis en vaardigheden zijn groen gearceerd (= nulmeting). De niet gekleurde kennis en vaardigheden dienen nog verder ontwikkeld te worden om tot een optimale uitvoering van de Cirkel van Naleving te komen.

Tabel 8

Functie	Aanbevolen werkwijze/organisatie:	Toelichting
Toezicht op kwaliteit	Maak onderscheid tussen kwaliteitstoezicht en rechtmatigheidstoezicht	Dit in verband met benodigde kennis en vaardigheden. Een verbinding tussen beide toezichtstaken, en dus een integrale benadering, kan een ambitie zijn van de gemeente
	Maak een keuze omtrent het kwaliteitstoezicht intern/extern	Intern vraagt om meer kennis en vaardigheden maar kan in strijd komen met de onafhankelijke positie van de kwaliteitscontroleur. Extern: dan wordt het op afstand gezet, heeft het schaalvoordeel binnen de regio, maar dan zijn afspraken omtrent sturing, financiering en verantwoording nodig
	Definieer de positie en rol van toezicht binnen de organisatie	
	Betrek de zorgverzekeraar bij het opzetten van je kwaliteitscontrole apparaat	
	Richt een fraudemeldpunt in	
	Maak gebruik van een kwaliteitsstandaard	
	Werk samen met de zorgaanbieder om tot een gedeelde standaard te komen als het gaat om de kwaliteit	
	Werk nauw samen met rechtmatigheidstoezicht	De melding van een calamiteit is (mogelijk) de start van een rechtmatigheidsonderzoek
	Reactief en proactief inzetten van het toezicht	
	Definieer toezicht vanuit de organisatie	
	Focus op inzet 3D	

	<i>Nieuw benodigde kennis of versterking daarvan:</i>	
	Kennis van nieuwe stelsel Sociaal Domein	Inhoudelijke kennis op het gebied van zorgverlening en maatschappelijke ondersteuning
	Kennis van / inzicht in hele keten (gemeenten, aanbieders, SVB, CAK, Zorgverzekeraars, inkooporganisaties etc)	
	Kennis van sociale wetgeving	Minstens 2D, bij voorkeur 3D
	Kennis van financieringsstromen in de zorg	
	Medische kennis	
	Risicoprofielen ontwikkelen	
	Privacywetgeving	
	Bevoegdheden vanuit toezichthouderschap	Waaronder de matrix gegevensuitwisseling
	Algemene wet Bestuursrecht	
	<i>Nieuw benodigde vaardigheden of versterking daarvan:</i>	
	Rapporteren	
	Confronteren	
	Doorvragen	
	Gesprekstechnieken	
	Onderhandelen	
	Internetonderzoek	
	Opstellen van vorderingen	
	Maken van een netwerkkaart	
	Omgaan met dilemma's	
	Opleidingsniveau	
	HBO geschoold	

Tabel 9

Functie	Aanbevolen werkwijze/organisatie:	Toelichting
Toezicht op rechtmatigheid	Maak onderscheid tussen kwaliteitstoezicht en rechtmatigheidstoezicht	Dit in verband met benodigde kennis en vaardigheden. Een verbinding tussen beide toezichtstaken, en dus een integrale benadering, kan een ambitie zijn van de gemeente
	Definieer de positie en rol van toezicht binnen de organisatie	
	Splits, daar waar mogelijk, de functie van toezichthouder en PGB-controleur	
	Betrek de zorgverzekeraar bij het opzetten van je controleapparaat	
	Richt een fraudemeldpunt in	
	Maak gebruik van risicoprofielen	
	Zet thematische controles in	Denk ook aan de periode van herindicaties
	Stuur op formele en materiële controles	

Zet calamiteitentoezicht en kwaliteitstoezicht aanvullend in	Een goede samenwerking en gegevensoverdracht is een pré
Focus op inzet 3D	
Zorg voor eenduidige en een juiste gegevensuitwisseling met de ketenpartners en binnen de eigen organisatie	
<i>Nieuw benodigde kennis of versterking daarvan:</i>	
Kennis van nieuwe stelsel Sociaal Domein	
Kennis van/inzicht in hele keten (gemeenten, aanbieders, SVB, CAK, Zorgverzekeraars, inkooporganisaties etc)	
Kennis van sociale wetgeving	Minstens 2D, bij voorkeur 3D
Kennis van de Algemene wet bestuursrecht	
Fraude alertheid	Inclusief jurisprudentie
Administratief bewijsrecht	
Financiële data analyseren	Maar ook het leren lezen van bedrijfsgegevens/cijfers
Digitaal fraude opsporen	
Risicoprofielen ontwikkelen	Dit is binnen de Participatiewet reeds werkelijkheid en zal in de loop van de tijd zijn grondslag binnen het rechtmatigheidstoezicht kunnen gaan krijgen
Kennis van financieringsstromen in de zorg	
Privacywetgeving in het sociaal domein	Inclusief jurisprudentie
Bevoegdheden	Waaronder de matrix gegevensuitwisseling
<i>Nieuw benodigde vaardigheden of versterking daarvan:</i>	
(juridisch) Rapporteren	
Confronteren	
Doorvragen	
Gesprekstechnieken	
Internetonderzoek	
Huisbezoeken en het wettelijk kader	Protocol huisbezoeken Wmo
Waarnemingen ter plaatse	
Omgevingsinterview	
Horen van getuigen	
Opstellen van vorderingen	
Maken van een netwerkkaart	
Tactisch en methodisch werken	
Omgaan met dilemma's	
Opleidingsniveau	
HBO geschoold	

Waarneming stand van zaken mei 2016 SDD voor (de) toezicht(houder)

Zoals hierboven reeds uiteen gezet heeft toezicht meerdere verschijningsvormen binnen de keten Wmo 2015. Binnen de SDD is er onderscheid gemaakt tussen toezicht op kwaliteit, rechtmatigheid en calamiteit en dit is belegd bij meerdere functies uit de keten. Mede op basis van de gehouden interviews en onze eigen kennis en ervaring hebben we het beeld dat voor het toezicht op de kwaliteit, de kennis en vaardigheden grotendeels in voldoende mate aanwezig zijn, binnen de afdeling inkoop en contractmanagement.

Er zijn nog ontwikkelpunten:

- Voor de feitelijke kwaliteitscontrole van geleverde zorg is specialistische kennis van de zorg nodig. Deze kennis kan intern bijgeschoold worden of het geheel kan uitbesteed worden aan de Dienst Gezondheid en Jeugd. Dit heeft momenteel de aandacht en hierin worden stappen gezet;
- Om proactief toe te zien op de kwaliteit zijn risicoprofielen aan te raden. Dit is nog in ontwikkeling.

Voor wat betreft het toezicht op de rechtmatigheid dient er onderscheid gemaakt te worden tussen het onderdeel dat is belegd bij de Wmo consulenten en interne controle en het onderdeel dat is neergelegd bij de afdeling handhaving van Werk & Inkomen. Voor wat betreft het toezicht op de rechtmatigheid bij de Wmo consulenten en interne controle hebben we het beeld dat, de kennis en vaardigheden grotendeels in voldoende mate aanwezig zijn, binnen de functies.

Een aantal ontwikkelpunten is:

- Meer kennis over eigen bevoegdheden;
- Vergroten van de vaardigheden als het gaat om het afleggen van een huisbezoek en het rapporteren van de bevindingen achteraf;
- Verder vergroten van de fraude alertheid.

Het onderdeel (handhaving Wmo individueel) dat is neergelegd bij de afdeling handhaving van Werk & Inkomen heeft nog niet de volledige aandacht gehad binnen de SDD, waarbij de taakafbakening niet altijd duidelijk is. Het is een nieuwe functie en daar komt organisatorisch ook veel bij kijken. De Wmo 2015 aanbieders worden onderzocht door contractmanagement.

Een aantal ontwikkelpunten is:

- Vergroten van de kennis 2D en dan met namen de Wmo 2015;
- Meer kennis opdoen over de werkwijze van de zorgverzekeraars als het gaat om onderzoeken naar ondernemingen;
- Versterking van de vaardigheden om (meer) zicht en controle te krijgen op de zorgaanbieders binnen het PGB;
- Data-analyse gaan verkennen;
- Kennis over ondernemingen en de tactische/methodische onderzoeksmogelijkheden hiervoor;
- Leren lezen van bedrijfsgegevens/boekhoudingen.

6. Tot slot

Vanuit dit onderzoek hebben we geconstateerd dat de nieuwe wettelijke regelingen, waaronder de Wmo 2015, tot veel nieuwe taken hebben geleid. Er zijn verschillende nieuwe functies ontstaan, zoals de PGB-controleur en de Toezichthouder.

Andere functies zijn aanzienlijk uitgebreid of hebben een andere positie en waarde binnen de eigen organisatie gekregen. Voorbeelden hiervan zijn Inkoop & Contractmanagement en Administratie/bedrijfsvoering Sociaal Domein.

Om het toezien op de rechtmatigheid van zorg te kunnen organiseren zijn voor verschillende functies aanvullende kennis en vaardigheden nodig. In de samenvatting (hoofdstuk 2) hebben we per functiegroep weergegeven welke kennis en vaardigheden idealiter –minimaal- aanwezig moeten zijn om een sluitende cirkel van naleving te kunnen organiseren.

We ronden deze rapportage af met een dankwoord voor het ontvangen van deze opdracht en de medewerking en openheid, die we van iedereen hebben ontvangen, die hieraan een bijdrage hebben geleverd.

Bijlage 1

Bronnen deskresearch

- Verordening maatwerkvoorzieningen maatschappelijke ondersteuning Drechtsteden 2015
- Geconsolideerde tekst van de Verordening maatwerkvoorzieningen maatschappelijke ondersteuning Drechtsteden 2016
- Besluit maatwerkvoorzieningen maatschappelijke ondersteuning Drechtsteden 2016
- Beleidsregels maatwerkvoorzieningen maatschappelijke ondersteuning Drechtsteden 2016
- Taak-resultaatprofiel Contractmanager
- Deelovereenkomst maatwerkvoorziening individuele begeleiding tussen gemeenten: Alblasserdam, Dordrecht, Hendrik-Ido-Ambacht, Papendrecht, Sliedrecht, Zwijndrecht en dienstverleners (18 december 2015)
- Basisovereenkomst Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 tussen gemeenten: Alblasserdam, Dordrecht, Hendrik-Ido-Ambacht, Papendrecht, Sliedrecht, Zwijndrecht en dienstverleners (29 juli 2014)
- Management rapportage jaaroverzicht 2015 (maart 2016)
- Organogram Sociale Dienst Drechtsteden 2016
- 1^{ste} rapportage Nieuwe Wmo voorzieningen (9 juli 2015)
- Contractmanagement binnen de SDD (juni 2015)
- Besluit aanwijzing toezichthouders Wmo (Vastgestelde en getekende Openbare besluitenlijst (4 december 2014)
- Uitvoeringsrichtlijnen Wmo 2016
- Functieprofielen van de functies: Contractmanager, Takenpakket front officemedewerker II, Front office, Serviceteam, WMO, Medewerker interne controle, Medewerker Administratieve Organisatie, Administratief medewerker, kwaliteitsmedewerker, contractbeheerder en Senior Contractmanager met daarbij de opmerking dat deze profielen dateren van 2010. De administratieve tak zit momenteel bij ZorgLokaal en de medewerkers interne controle en kwaliteitsmedewerker is in 1 persoon verenigd. Er zijn twee profielen als het gaat om contractmanagement (contractbeheer en contractmanager) ook deze is teruggebracht in de huidige organisatie tot 1 profiel.

Bijlage 2

De volgende personen hebben wij gesproken:

Monique den Hartog	Senior consulent Wmo B
Matthé Raven	Senior Contractmanager, team Contracten
Roeland Westra	Senior Contractmanager en contactpersoon administratie ZorgLokaal
Anoek Huijgen	Projectleider inkoop, begeleiding en dagbesteding
Mari Manzanares Martinez	Kwaliteitscontrole en interne controle
Leo Nouwen	Fraudepreventiemedewerker/Toezichthouder
Miranda van den Akker	Kwaliteitsmedewerker PGB/PGB-controleur in Schiedam via ROGPlus en administratie Wmo ROGplus
Suzanne Rojer	Projectleider WOT Schiedam