

Rapportage tussenstand toezicht en naleving WMO

Gemeente Arnhem

Oktober 2018

1. Inleiding.

Op 4 juli 2017 heeft het college van B&W van Arnhem besloten om het toezicht en naleving in de Wmo te verbreden. Naast het kwaliteitstoezicht door de VGGM zijn gemeentelijke toezichthouders benoemd die zijn gestart met het signaleren en aanpakken van onrechtmatigheden in de Wmo-zorg. Aanleiding daartoe vormden signalen over onrechtmatigheden¹ in de zorg. Het college heeft aangegeven dat zij misbruik van kwetsbare inwoners wil voorkomen en verhelpen, waarbij de kwaliteit van zorg centraal staat.

Nu het collegebesluit een jaar verstreken is, wordt u geïnformeerd over de resultaten van het afgelopen jaar. Daarnaast wordt uiteraard ook vooruit geblikt.

2. Achtergrond.

Met de komst van de Participatiewet, de Wmo 2015 en de Jeugdwet is de gemeente vanaf 1 januari 2015 verantwoordelijk voor het gehele sociale domein. Voornaamste gedachte achter deze decentralisatie is dat zorg en ondersteuning zo dicht mogelijk bij de burger georganiseerd moeten worden. Met de verantwoordelijkheid die de gemeente heeft voor het sociale domein gaat ook de verantwoordelijkheid gepaard om een goed toezicht- en handhavingsbeleid en uitvoering op te zetten.

Ook landelijk wordt de aandacht voor handhaving groter. Het Kabinet zet extra in op de aanpak van fraude. Geld dat is bestemd voor zorg moet ook daadwerkelijk aan zorg worden besteed. Veel zorgaanbieders leveren goede zorg en indiceren en declareren (volgens het Kabinet) op de juiste wijze, maar er zijn ook personen en instellingen die willens en wetens misbruik maken van zorggelden. Hierdoor worden niet alleen de direct betrokkenen (waaronder kwetsbare inwoners) gedupeerd, maar ook verzekeren en belastingbetalers. Het Kabinet hanteert drie sporen:

- het voorkomen van fouten en fraude;
- focus op vijf specifieke zorgsectoren met per sector inzet op preventie, controle, handhaving en ketenbrede samenwerking (GGZ, medische-specialistische zorg, mondzorg, wijkverpleging en Persoonsgebonden budgetten);
- wetgevingstrajecten die bijdragen aan het voorkomen en bestrijden van fouten en fraude.

3. Toezicht en naleving in Arnhem.

Begin 2017 kreeg de gemeente de eerste signalen dat er bij zorgaanbieders mogelijk sprake zou zijn van fraude. Ook ontstond het beeld dat toezicht houden in de Wmo iets anders vereist dan toezicht op uitkeringsfraude binnen de Participatiewet. Waar het om de kwaliteit van zorg gaat, is het toezicht daarop regionaal belegd bij de VGGM. Toezicht en naleving voor wat betreft de rechtmatigheid is belegd bij de afdeling Handhaving van Werk en Inkomen. De sociale wijkteams zijn verantwoordelijk voor het inzetten van zorg aan inwoners en kunnen daardoor sturen op de vereiste kwaliteit en expertise van de zorgaanbieder.

Om toezicht en naleving binnen het gehele sociale domein te intensiveren, is:

- een formatieplaats toegevoegd aan de afdeling Handhaving;

¹ Definitie onrechtmatigheid: - Het (on)bewust onrechtmatig in rekening brengen van zorg, omdat de declaratie niet overeenkomt met de (mate van) geleverde zorg of omdat de zorg onterecht wordt gedeclareerd. - Handelingen, door zowel zorgverleners als cliënten, die in strijd zijn met wet- en regelgeving en die ten laste komen van middelen die voor de zorg bestemd zijn.

- het besluit genomen om medewerkers van de afdeling Handhaving als toezichthouder te benoemen;
- extra beleidscapaciteit beschikbaar gesteld;
- meldpunten opgezet, zowel in de regio als bij de gemeente Arnhem;
- een projectleider aangesteld met als opdracht een procedure te ontwikkelen van fraudemelding tot en met afwikkeling.

Met het aanwijzen van toezichthouders is de eerste stap gezet tegen frauduleuze zorgaanbieders. Met de bevoegdheden van de toezichthouder kan de aanpak van onrechtmatigheid in de Wmo worden verbeterd. De taken en bevoegdheden van een toezichthouder rechtmatigheid zijn onder andere:

- het verzamelen van signalen over onrechtmatigheid;
- aanspreekpunt zijn voor sociale wijkteams bij vragen over (het omgaan met) onrechtmatigheid;
- nader onderzoek van de ontvangen signalen: zowel dossieronderzoek als onderzoek op locatie. Onder onderzoek op locatie worden zowel gesprekken met de zorgaanbieders als met de cliënt/budgethouder bedoeld. Bij nader onderzoek wordt gekeken of het signaal onderzocht moet worden door een opsporingsinstantie (strafrecht) of door de gemeente (bestuursrecht). Bestuursrechtelijk optreden is vooral gericht op het herstellen van de situatie. Strafrechtelijk optreden is juist vooral gericht op het straffen van de overtreder en het wegnemen van diens wederrechtelijk genoten (concurrentie)voordeel. Bestuursrechtelijk en strafrechtelijk optreden kunnen ook allebei aan de orde zijn.

Waar mogelijk wil het college ook inzetten op het voorkomen van inschrijvingen van malafide aanbieders. Toezicht en naleving beginnen daarmee aan de poort waar de inkoop plaatsvindt. Dit wordt de komende periode ook meegenomen in de regionale doorontwikkeling van het beleid ten aanzien van kwaliteit, toezicht en naleving in de Wmo. Dit gebeurt in nauwe samenwerking met de Regio Centraal Gelderland.

4. Opbrengsten tot nu toe (tussenstand)

1. Inventarisatie.

In het afgelopen jaar (juli 2017 - juli 2018) zijn meerdere stappen gezet. Dit heeft de volgende inzichten en bevindingen opgeleverd:

Er is in de Wmo sprake van een dunne scheidslijn waar het gaat om de onderzoeken naar kwaliteit en naar rechtmatigheid.

De Wmo maakt GEEN onderscheid tussen kwaliteit en rechtmatigheid. Het is vaak een dunne scheidslijn. Een signaal van een onrechtmatigheid betekent nog niet onmiddellijk dat er sprake is van fraude. Het is ook mogelijk dat een fout is gemaakt bij het invullen van gegevens, of dat er sprake is van oneigenlijk gebruik (druist in tegen de geest van de wet). Het is fraude als er opzettelijk en doelbewust is gehandeld in strijd met regels, met het oog op financieel gewin.

Sommige gemeenten kregen door de nieuwe taken in de Wmo 2015 en de Jeugdwet, te maken met een ander type fraudeur dan waar ze bekend mee zijn vanuit bijvoorbeeld de Participatiewet. De fraudeurs hebben dikwijls een meer georganiseerd karakter. De fraude is vaak niet eenduidig vast te stellen en het betreft vaker ondernemingen dan individuen. De regering heeft gemeenten de verantwoordelijkheid gegeven om toe te zien op de kwaliteit en de rechtmatigheid van de geleverde voorzieningen. Gemeenten moeten daarom in staat zijn om fraude te voorkomen, op te sporen en te bestrijden.

Een uitgangspunt hiervoor is de cirkel van naleving. In regionaal verband (de Regio Centraal Gelderland) wordt deze cirkel in 2018 verder uitgewerkt. Preventie is heel belangrijk: alles wat bij de contractering en aanbesteding kritisch wordt beoordeeld hoeft aan de achterkant niet te worden gesanctioneerd. Terugvordering van bedragen blijkt nog zeer complex (zie ook de gerechtelijke uitspraak rondom de Rigtergroep, waarbij de gemeente Nijmegen niet tot terugvordering van zorgmiddelen mag overgaan).

Er is behoefte aan kaders en een handavingsprocedure die houvast moeten bieden aan de uitvoering.

Het gaat daarbij om vragen als waar de prioriteit ligt (bij kwaliteitszorg of juist bij rechtmatigheid, over proportionaliteit en of er speciale aandachtgebieden zijn (bijvoorbeeld persoonsgebonden budgetten) waarop toezicht en naleving zich dient te richten.

In afstemming met de Regio Centraal Gelderland zal werkendeweg een handavingskader ontwikkeld worden dat als leidraad kan dienen. Wanneer het kader in de praktijk zijn waarde bewezen heeft, zal dit kader worden voorgelegd aan de raad.

De kennis en vaardigheden die nodig zijn om rechtmatigheidssignalen te herkennen en bespreekbaar te maken behoeft een doorontwikkeling.

Het afgelopen jaar is volop geïnvesteerd in kennisontwikkeling van de afdeling handhaving. Medewerkers van de afdeling zijn *on the job* getraind doordat zij het eerste half jaar hebben meegedraaid met specialisten van SV-land, een bureau gespecialiseerd in handhaving. Een aantal handhavers, die zich tot dat moment richten op de Participatiewet/bestrijden uitkeringsfraude, is geselecteerd en opgeleid om ook toezichthouder Wmo te worden. Zij hebben daarvoor de trainingen van de VNG gevolgd. Tot slot is er voor de gehele afdeling een trainingsdag georganiseerd. Hiermee is een belangrijke impuls gegeven om de kennis van wet- en regelgeving op niveau te brengen.

Aangezien de afdeling nog maar een jaar operationeel is ten aanzien van toezicht en naleving in de Wmo, zal deze kennis doorontwikkeld worden en wordt ook duidelijk welke competenties nodig zijn om fraude op te sporen en te bestrijden.

Verder worden kennis- en samenwerkingsverbanden opgebouwd met zoveel mogelijk relevante partners, zoals met VGGM (toezicht op kwaliteit), de sociale wijkteams (zorgtoewijzingen, beschikkingen en begeleiden van mensen), landelijke instanties als de VNG, politie, het Openbaar Ministerie en de Regio Centraal Gelderland, die verantwoordelijk is voor de inkoop van zorg.

Samenwerking op het gebied van toezicht-controle en naleving tussen de sociale wijkteams en de afdeling Handhaving heeft verbetering, hetgeen ook door beiden gewenst wordt.

Toezicht en naleving gaan niet alleen om het opsporen van fraude. Integendeel zelfs: handhaving begint bij toekenning van een voorziening. De vraag die beantwoord moet worden is niet alleen of een voorziening bijdraagt aan de oplossing van een vraag (= doelmatigheid), maar ook of de aanvrager daarvoor in aanmerking komt (= rechtmatigheid). Het is van belang dat sociale wijkteams die bij mensen over de vloer komen ook meldingen maken van mogelijke vermoedens van onrechtmatigheden. Daarvoor is het van belang dat het handhabingsbewustzijn bij de sociale wijkteams vergroot wordt.

2. Signalen uit de praktijk zijn nader onderzocht (casussen)

Door de **afdeling handhaving** zijn onderzoeken verricht naar meldingen van vermoedelijke fraude.

AANTAL MELDINGEN 2017: 28

AANTAL MELDINGEN 2018 (tot juli 2018): 38

De meeste meldingen zijn rechtstreeks en veelal telefonisch gemeld bij de gemeente Arnhem. Meldingen kunnen betrekking hebben op dezelfde zorgaanbieder. Meldingen zijn afkomstig van wijkcoaches, van professionals bij zorgorganisaties, van inwoners en van mensen met een netwerk in de zorg. Het aantal meldingen via de website Meldpunt Zorgfraude gemeente Arnhem - zie onder punt 3 - is tot nu toe zeer beperkt (maximaal 3 sinds 1 januari 2018). Dit kan te maken hebben met het feit dat mensen sterk de voorkeur geven aan het doen van anonieme meldingen (85% van de fraudemeldingen is anoniem), hetgeen bij het digitale meldpunt niet mogelijk is. In een aantal gevallen zijn meldingen afkomstig van (kwetsbare) inwoners. Alle meldingen worden geregistreerd, beoordeeld en waar nodig en mogelijk wordt een onderzoek gestart door de afdeling Handhaving of de VGGM.

Door VGGM zijn de volgende onderzoeken verricht:

Aantal calamiteitenonderzoeken ² 1 ^{ste} helft 2018: 8
Aantal uitgevoerde kwaliteitsonderzoeken 1 ^{ste} helft 2018: 2

Bij de VGGM zijn de eerste helft van 2018 8 meldingen van calamiteiten binnen gekomen. Het gaat onder meer om suïcidepogingen en overlijdens. Twee onderzoeken zijn volledig afgerond en hebben geleid tot verbetervoorstellen. De overige onderzoeken lopen nog.

Eén van de kwaliteitsonderzoeken heeft ertoe geleid dat de gemeente/sociale wijkteams voorlopig geen nieuwe beschikkingen meer afgeeft voor de betrokken aanbieder.

3. Inrichting meldpunt.

Sinds 4 januari 2018 is via de website van de gemeente Arnhem een meldpunt WMO operationeel.

² Een calamiteit is een niet-beoogde of onverwachte gebeurtenis, die betrekking heeft op de kwaliteit van een voorziening en die tot ernstig schadelijk gevolg voor of de dood van een cliënt heeft geleid. (Definitie Wet maatschappelijke ondersteuning 2015).

Vanaf juli 2017 zijn de meldingen gestructureerd bijgehouden.

https://www.arnhem.nl/Inwoners/zorg_en_welzijn/Meldpunt_zorgfraude_Wmo_en_Jeugdwet

Sinds begin 2018 heeft ook de modulaire gemeenschappelijke regeling (MGR) een meldpunt ingesteld. <http://www.regiocentraalgelderland.nl/meldpunt-signalen>

4. Aansluiting op Informatieknooppunt Zorgfraude (IKZ).

Het IKZ verzamelt landelijk alle fraudesignalen over zorg en verrijkt deze signalen door toevoeging van gegevens uit openbare en gesloten bronnen. Daarnaast signaleert het IKZ trends en fenomenen op het gebied van fraude en misbruik. Doordat we aangesloten zijn op het IKZ krijgen we meer informatie en zijn we effectiever in het optreden tegen fraude.

5. Afstemming met de regio en met VGGM.

De Regio Centraal Gelderland heeft het toezicht op de kwaliteit van zorg inmiddels ingericht. De RCG doet dit samen met de VGGM. De VGGM voert op verzoek van de gemeenten die onderdeel zijn van de Regio Centraal Gelderland de feitelijke onderzoeken uit. De wijze waarop de samenwerking tussen de regionale kwaliteitsonderzoeken en de lokale rechtmatigheidsonderzoeken het beste vorm gegeven kan worden, is nog in ontwikkeling.

5. Voortgang en vervolg

Om handhaving goed te verankeren binnen de gemeente is nog een groot aantal stappen te zetten. In logische volgorde wordt in de volgende stappen voorzien:

Actualiseren van verordeningen Wmo 2015, Participatiewet en Jeugdwet op het onderdeel handhaving.

Verordeningen dienen niet alleen als grondslag voor het handhaven zelf, maar vormen ook een belangrijke grondslag voor besluiten die uit handhaving voortvloeien en eventuele procedures die erop volgen. Inmiddels zijn de verordeningen geactualiseerd. Deze verordeningen Wmo/Jeugdhulp zullen naar verwachting in oktober 2018 aan de raad worden voorgelegd. In de verordening Jeugdhulp wordt geregeld dat niet alleen in de WMO, maar ook in de jeugdzorg de gemeente een toezichthouder kan aanwijzen om rechtmatigheidsonderzoeken uit te voeren. De IGJ heeft dan min of meer dezelfde rol als de VGGM om de kwaliteit van zorg te toetsen. Aanvullend hierop kan de gemeente (afdeling Handhaving) onderzoek uitvoeren naar de rechtmatigheid van de geleverde jeugdzorg.

Actualiseren van beschikkingen.

Sinds 1 januari 2018 werken de sociale wijkteams met beschikkingen. In de loop van 2018 zal duidelijk worden of het werken met beschikkingen bijdraagt aan een betere naleving. Wellicht ontstaat hier ook een behoefte om te kijken of de beschikkingen aanpassingen behoeven vanuit het perspectief van toezicht en naleving.

Aanscherpen van inkoopbeleid.

In het afgelopen jaar is gebleken dat met name op het terrein van beschermd wonen zich aanbieders begeven die van twijfelachtige allooi zijn. Waar grote sommen geld omgaan (vaak ook in de sfeer van persoonsgebonden budgetten), wordt aantrekkingskracht uitgeoefend op bepaalde personen om daar profijtelijk mee om te gaan. Aanscherpen van het inkoopbeleid, heldere contractering, contractmanagement en periodieke a-selectie controles zijn allemaal instrumenten die een rol kunnen spelen bij toezicht en naleving. Omdat inkoop & aanbesteding is uitbesteed aan de RCG zal

onderzocht moeten worden hoe daarop vanuit handhavingsoptiek invloed uitgeoefend kan worden. Dit is onderdeel van de regionale doorontwikkeling van het beleid ten aanzien van kwaliteit, toezicht en naleving in de Wmo.

Versterken van regionale netwerksamenwerking en kennisuitwisseling

Veel gemeenten in onze regio zitten nog in het eerste jaar van onderzoek en het organiseren van toezicht op de Wmo. Een exacte inschatting op basis van ervaring van andere gemeenten voor benodigde formatie, is er momenteel niet.

Onlangs heeft de gemeente Arnhem het initiatief genomen voor een netwerkbijeenkomst met handhavers in onze (brede) regio. Afgesproken is om elkaar vaker te ontmoeten en om waar dit kan ook in te zetten op samenwerking.

BIJLAGE 1.

Om een beeld te schetsen van de casussen beschrijven we hieronder vijf uitgevoerde onderzoeken. De inzichten kunnen worden benut om de werkwijze te verbeteren. De casussen worden ook besproken in de projectgroep.

Casus 1

Nadat diverse signalen over een grotere zorgaanbieder binnenkwamen bij de gemeente Arnhem is door de wethouder besloten om aangifte te doen bij de politie. Deze aangifte kon op dat moment nog niet met volledige feiten worden onderbouwd. In de zomer van 2017 is er veel media-aandacht geweest voor deze zaak. In de periode september - december 2017 is de aangifte aangevuld / verrijkt met feiten. Dit in overleg met de politie. Begin januari 2018 is de aangifte door een van de Arnhemse sociaal rechers opnieuw ingediend bij de politie. In juni 2018 is door de politie aangegeven dat er veel capaciteit opgezet zou moeten worden en dat er op dit moment andere prioriteiten zijn. Mogelijk dat in 2019 alsnog deze zaak opgepakt kan worden door politie en Openbaar Ministerie.

Casus 2

Een grotere zorgaanbieder in onze regio is onderwerp van onderzoek geweest in de gemeente Nijmegen. Deze gemeente heeft in samenwerking met diverse partners het onderzoek uitgevoerd. In de periode september - januari is ook een Arnhemse onderdeel van deze zorgaanbieder onderdeel geweest van een verdiepend onderzoek. Met de wethouder zijn de signalen via rapportages gedeeld waarbij telkens is benadrukt dat de kwaliteit van zorg in Arnhem leidend is. De handhavers constateerden dat er concrete aanwijzingen waren dat er sprake is geweest van onrechtmatige verstrekking van Wmo-gelden en dat de zorgaanbieder hierin een actieve rol heeft gespeeld. Ten tijde van het onderzoek speelde de overname van de BV door een partij onder een nieuwe naam. De rapporterende handhavers hebben uitvoerig overleg gehad met de diverse betrokkenen van de gemeente Arnhem en de wethouder. Zij zijn zich er steeds van bewust geweest dat de wethouder vanuit zijn positie prioriteit gaf aan het garanderen van kwaliteit van zorg en continuïteit van zorgverlening. Het was mogelijk dat het uitvoeren van (uitgebreid) vervolgonderzoek in deze fase van overname, een onwenselijke invloed zou hebben op dit proces. Rapporteurs adviseerden om een vervolgonderzoek plaats te laten vinden na het overnameproces en dit, indien mogelijk, gecombineerd te doen met een kwaliteitsonderzoek. Zij hebben aan de gemeente Arnhem en aan de Regio Centraal Gelderland (zorginkoop) geadviseerd om bij een overname door een andere partij aanvullende voorwaarden te stellen zodat vervolgonderzoek mogelijk is alsmede handhaving.

Casus 3

Een zorgaanbieder met een beperkt aantal cliënten in onze regio is onderwerp van onderzoek bij de gemeente Apeldoorn. Met de sociale recherche in Apeldoorn is nauw contact geweest. Omdat ook in Arnhem een melding binnen is gekomen is op basis van het lopende onderzoek in Apeldoorn besloten om aan de wijkteams het advies te geven om zeer terughoudend te zijn met het toewijzen van nieuwe cliënten aan deze organisatie. Dat is tot op heden ook het geval.

Casus 4

Over een zorgaanbieder van Beschermd Wonen zijn sinds september 2017 diverse signalen binnengekomen. Door de handhavers zijn gesprekken gevoerd met de melders. Op basis van deze gesprekken is o.a. besloten om kwaliteitsonderzoeken uit te laten voeren door VGGM. In het voorjaar van 2018 is naar aanleiding van een nieuwe melding over de organisatie besloten om cliënten te spreken. Van de gesprekken is een verslag gemaakt. Bij één van de cliënten is ook een

zorgwekkende situatie aangetroffen. Hiervan is ook direct melding gemaakt bij de wijkcoach en de teamleider bestuurder die Beschermd Wonen als aandachtsgebied in zijn portefeuille heeft.

Casus 5

Een andere regionale aanbieder van beschermd wonen heeft een aantal locaties in een buurgemeente. Vanuit de regierol die de gemeente Arnhem heeft worden de binnengekomen signalen onderzocht. Diverse cliënten zijn op locatie besproken. In de zomer van 2018 wordt het advies afgerond en wordt in overleg gezien of er nader onderzoek nodig is. Een van de mogelijkheden betreft het vorderen van gegevens. Daarnaast zijn er gereede twijfels waar het gaat om de deskundigheid en kwalificaties van het personeel.