

Oplegnotitie Verordeningen maatschappelijke ondersteuning en jeugdhulp

Op 21 mei 2019 zijn de ontwerpverordeningen maatschappelijke ondersteuning en jeugdhulp toegelicht in het politiek beraad. In het politiek beraad zijn vragen gesteld en reacties gegeven op de beide ontwerpverordeningen. In het raadsvoorstel is aangegeven welke artikelen zijn gewijzigd naar aanleiding van het politiek beraad. Met deze oplegnotitie willen wij u in heldere bewoordingen informeren over de inhoud van de verordeningen naar aanleiding van uw vragen en opmerkingen. Hiermee hopen wij de complexe inhoud van de verordeningen te verduidelijken waardoor u in staat bent goed geïnformeerd een besluit te nemen met betrekking tot het vaststellen van de Verordening maatschappelijke ondersteuning Almelo 2019 en de Verordening jeugdhulp gemeente Almelo 2019.

Reactie op opmerkingen en vragen algemeen

In het politiek beraad zijn opmerkingen gemaakt over de omvang van de Verordeningen, Beleidsregels en Financieel Besluit. Dit is een bewuste keuze geweest; het opnemen en uitgebreider beschrijven van de criteria en kwaliteitseisen leidt tot een grotere omvang van de teksten. Dit kan worden gezien als een nadeel, maar het voordeel is dat hierdoor meer duidelijkheid ontstaat voor inwoners, uitvoerders en zorgaanbieders over de ondersteuning die door de gemeente als vangnet wordt geboden. Het draagt daarmee bij aan de rechtszekerheid voor onze inwoners.

De uitbreiding van de regelgeving is niet ingegeven door wantrouwen of de wens om te werken met afvinklijstjes of strakke protocollen zoals in het verleden onder de Awbz het geval was. Maatwerk blijft het uitgangspunt, maar we willen daarnaast ook meer zekerheid bieden dat ondersteuning, door welke zorgaanbieder dan ook geboden, kwalitatief goed is en bijdraagt aan het welzijn van de inwoner die op onze zorg en ondersteuning is aangewezen. Met zorgaanbieders is tijdens het aanbestedingstraject voor de inkoop van voorzieningen regelmatig overlegd over de kwaliteitseisen die gesteld zouden worden aan de in te kopen voorzieningen.

Ten aanzien van het regelmatig herbeoordelen van inwoners die chronisch beperkt zijn en daardoor langdurig aangewezen op ondersteuning en zorg geldt dat ook hier sprake is van maatwerk. Afhankelijk van de beperkingen, de mogelijkheden om terug te vallen op het sociale netwerk waarbij wordt gekeken naar de belasting van mantelzorgers en de inschatting van de mogelijkheden die technologische vernieuwingen op termijn kunnen bieden, wordt bepaald wanneer een herbeoordeling moet plaatsvinden. In de Beleidsregels is de mogelijkheid geboden flexibel om te gaan met deze termijnen omdat we inwoners die zorg en ondersteuning nodig hebben niet onnodig willen belasten.

Hoewel wij als college de ambitie hebben de uitgaven meer in evenwicht te brengen met de budgetten die het Rijk beschikbaar stelt voor de uitvoering van de Wmo en Jeugdwet, hebben onze uitvoerders (intakers, wijkcoaches, consultants Wmo en zorgconsultanten) niet de opdracht de uitgaven op cliëntniveau te beperken. Uitvoerders zijn professionals die moeten bepalen, samen met de inwoner, welke vormen van zorg en ondersteuning (en in welke omvang) passend en noodzakelijk zijn. De aangescherpte criteria helpen de uitvoerders bij deze professionele taak. Om te toetsen of inwoners voldoen aan de criteria worden vragen gesteld door de uitvoerders. Het beantwoorden van de vragen is voor sommige inwoners lastig. Als voorbereiding op het gesprek van de inwoner met de uitvoerder kan de inwoner gebruik maken van de onafhankelijke cliëntondersteuner van Almelo Sociaal. Deze onafhankelijke cliëntondersteuner kan ook helpen de vraag van de inwoner te verduidelijken tijdens het gesprek met de uitvoerder. Overigens mag de inwoner samen met iemand uit het sociale netwerk het gesprek voeren met de uitvoerder.

Reactie op vragen en opmerkingen specifiek

Een groot aantal vragen en opmerkingen spitst zich toe op de verstrekking van voorzieningen in de vorm van een persoonsgebonden budget. Voordat deze vragen worden beantwoord, wordt ingegaan op de vragen en opmerkingen over enkele specifieke onderdelen van de verordeningen.

BIG-registratie als criterium

Tijdens het politiek beraad is opgemerkt dat een BIG-registratie niet de lading dekt. Een meer algemene formulering is gewenst: waar mogelijk moeten medewerkers bij zorgaanbieders of verleners van zorg en ondersteuning geregistreerd zijn in een register van beroepsbeoefenaren in de voor het werk passende richting (bijvoorbeeld een BIG-registratie). De tekst in de verordening jeugdhulp is hierop aangepast.

Recente VOG

Gevraagd is naar de betekenis van het woord recent. In de beleidsregels is aangegeven dat onder recent wordt verstaan maximaal één jaar oud.

Monitoring en evaluatie

Evaluatie van de regelgeving (verordeningen en beleidsregels) vindt, zoals vermeld in de beide verordeningen, elke twee jaar plaats. Naast deze tweejaarlijkse evaluatie van de lokale regelgeving, wordt het uitvoeren van de wet- en regelgeving door de uitvoerders regelmatig geëvalueerd (bijvoorbeeld de organisatie van de uitvoering zoals de sociale wijkteams) en de verstrekking van voorzieningen (aantallen en bedragen) wordt periodiek gemonitord. Tevens vinden jaarlijks cliëntervaringsonderzoeken plaats naar de uitvoering van de Jeugdwet en de Wet maatschappelijke ondersteuning.

Goedkoopst adequate voorziening

In het politiek beraad werd gevraagd of de term goedkoopst kan worden vervangen door een andere term. We hebben gekeken naar een andere geschikte formulering maar geen betere formulering gevonden. De term goedkoopst adequaat wordt al jaren gebruikt in de regelgeving ten aanzien van voorzieningen voor gehandicapten en is ook door de omvangrijke jurisprudentie op dit punt gemeengoed geworden.

DigiD inwoner gebruikt door zorgaanbieder

Opgemerkt werd dat gebruik van de DigiD van een inwoner door een zorgaanbieder onrechtmatig is. Kan de gemeente daar tegen optreden? De gemeente kan in dat geval geen aangifte doen van misbruik van de DigiD van de inwoner. De inwoner kan wel aangifte doen en als er sprake is van financiële schade een civiele procedure starten. Anders wordt dit als een zorgaanbieder in naam van de inwoner (die een voorziening verstrekt krijgt in de vorm van een persoonsgebonden budget) ten onrechte een factuur uitbetaald probeert te krijgen. In dat geval zullen wij het ten onrechte betaalde bedrag bij de zorgaanbieder terugvorderen.

Controle op gecontracteerde aanbieders

Specifiek is tijdens het politiek beraad gevraagd naar de controle op de geleverde zorg en ondersteuning door jeugdhulpaanbieders. Aanbieders die door ons gecontracteerd zijn, worden periodiek gecontroleerd op naleving van de afspraken door de contractmanagers. Momenteel wordt er een pilot uitgevoerd waarbij gecontracteerde aanbieders door extra toezichthouders intensief gecontroleerd worden. Ook zijn aanbieders verplicht klanttevredenheidsonderzoeken uit te voeren en de resultaten met ons te delen. In de herbeoordelingsgesprekken met inwoners wordt ook gekeken naar de inzet van de zorgaanbieder. Indien uit het herbeoordelingsgesprek blijkt dat de zorgaanbieder niet levert wat deze zou moeten leveren, wordt de zorgaanbieder hierop aangesproken door de contractmanager. Het verder verzakelijken en professionaliseren van het contractmanagement sluit hierop naadloos aan. Overigens wordt bij vermoedens of signalen van fraude de sociale recherche ingeschakeld.

Terugvordering

Met betrekking tot het terugvorderen van verstrekkingen zijn twee vragen gesteld. De eerste vraag betreft het terugvorderen van uitbetaalde bedragen aan een aanbieder die is geweigerd bij een andere gemeente en met de noorderzon is vertrokken. Alleen als geconstateerd wordt dat deze aanbieder ook inwoners van Almelo gedupeerd heeft, is terugvordering mogelijk. In dat geval zullen we ons ook inzetten om de ten onrechte uitbetaalde bedragen terug te vorderen.

Een andere vraag betreft het terugvorderen van bedragen van aanbieders die hoge winstmarges behalen. In artikel 4.2 lid 6 Verordening maatschappelijke ondersteuning Almelo 2019 is nu opgenomen dat:

Wanneer de zorgverlener op enige wijze bedragen onttrekt aan de bedrijfsvoering op een voor de branche niet gebruikelijke, niet integere, dan wel niet marktconforme wijze wordt dit gezien als schending van de integriteit. Dit staat het leveren van ondersteuning in de weg en heeft tot gevolg dat het college de zorgverlener kan uitsluiten van het leveren van de ondersteuning, zoals omschreven in artikel 5.4 lid 7 van deze verordening en op basis van de contracten met de aanbieders.

Wij zijn van mening dat zorggeld besteed moet worden aan de zorg. Indien zorgverleners op een onverantwoorde wijze geld onttrekken aan de organisatie gaat dat ten kosten van de continuïteit en kwaliteit van de zorg. In de berekening van de tarieven is rekening gehouden met de overhead die in iedere organisatie voorkomt en met de marge (bij non-profit instellingen), dan wel winst (bij bedrijven) die gemaakt kan worden. In de berekeningen is deze, na consultatie met zorgaanbieders in een aantal bijeenkomsten, gesteld op gemiddeld 3%. In principe is iedere zorgverlener zelf verantwoordelijk voor de bedrijfsvoering. De gemeente mengt zich niet in deze ondernemingsvrijheid, tenzij de bedrijfsvoering en/of de financiële situatie van de organisatie de continuïteit en de kwaliteit van de zorg in gevaar brengt. Van een gevaar voor de continuïteit is sprake indien in eenzelfde boekjaar sprake is van een negatief eigen vermogen én een negatief financieel resultaat. Van een gevaar voor de kwaliteit van de zorg is onder andere sprake indien:

- de zorgverlener werkt met personeel dat niet of onvoldoende is opgeleid voor het te verzorgen product;
- personeel niet uitbetaald volgens de van toepassing zijnde cao;
- aan bestuurders of andere personeelsleden betaling verricht die hoger zijn dan wat de Wet Normering Topinkomens toestaat;
- aan bestuurders, toezichthouders, aandeelhouders, personeelsleden of derden leningen verstrekt die geen verband houden met de leveren zorg en/of niet verstrekt zijn met zekerheidsstelling en tegen marktconforme rente en voorwaarden;
- de zorgverlener vastgoed huurt van bestuurders, toezichthouders, aandeelhouders, personeelsleden of derden tegen voor de regio en de branche niet marktconforme voorwaarden;
- de zorgverlener diensten of leveringen afneemt van bestuurders, toezichthouders, aandeelhouders, personeelsleden of derden tegen voor de branche niet marktconforme voorwaarden;
- de zorgverlener management-, consultatie- of franchisevergoedingen afdraagt aan bestuurders, toezichthouders, aandeelhouders, personeelsleden of derden tegen voor de branche niet marktconforme voorwaarden;
- de zorgverlener op enige andere wijze bedragen onttrekt aan de bedrijfsvoering op een voor de branche niet gebruikelijke, niet integere, dan wel niet marktconforme wijze.

Reactie op vragen en opmerkingen persoonsgebonden budget

In het politiek beraad is uitgebreid aandacht besteed aan de verstrekking van voorzieningen in de vorm van een persoonsgebonden budget. De uitgebreide aandacht tekent het maatschappelijk belang van dit thema. Enerzijds is het een perfect instrument om maatwerk, namelijk op het individu toegesneden zorg, mogelijk te maken als gecontracteerde aanbieders hiertoe niet of minder goed in staat zijn. Anderzijds lukt het instrument ook uit tot misbruik en oneigenlijk gebruik. Om het maatschappelijk draagvlak voor het persoonsgebonden budget niet te verliezen, moet de verstrekking niet aan twijfel onderhevig zijn. Dat kan alleen door stevige voorwaarden te verbinden aan de aanvrager, de aanbieder en de beheerder van het persoonsgebonden budget. Als college zijn we verantwoordelijk voor de geleverde zorg en ondersteuning aan onze inwoners ook als deze wordt geleverd in de vorm van een persoonsgebonden budget. Vandaar dat wij aan alle professionele aanbieders dezelfde kwaliteitseisen willen stellen ongeacht de vorm (zorg in natura of middels een persoonsgebonden budget) waarin de voorziening wordt verstrekt.

Kwaliteitseisen zorgverlener

Aan zorgverleners die op basis van een persoonsgebonden budget zorg en ondersteuning verlenen worden dezelfde eisen gesteld als aan zorgverleners die in dienst zijn van een gecontracteerde aanbieder. De voor het verlenen van de zorg en ondersteuning noodzakelijke kwalificatie is daarbij leidend. Andere vaardigheden, zoals het spreken van een vreemde taal, zijn geen reden om af te wijken van de noodzakelijk geachte kwalificatie. Wij vinden het belangrijk dat juist de zorg en ondersteuning van goede kwaliteit zijn. De eisen met betrekking tot het

opleidingsniveau stellen we ook aan de door ons gecontracteerde aanbieders. Het loslaten van de eis voor aanbieders die zorg leveren op basis van een persoonsgebonden budget kan leiden tot een door ons niet gewenste concurrentievervalsing. Van gecontracteerde aanbieders wordt overigens verwacht dat zij aan iedere inwoner, ongeacht de afkomst, zorg en ondersteuning kunnen verlenen.

Beheer van het persoonsgebonden budget

In het politiek beraad zijn ten aanzien van het beheer van het persoonsgebonden budget verschillende opmerkingen gemaakt en vragen gesteld. In het algemeen geldt dat wij een taak hebben als het gaat om het beschermen van kwetsbare inwoners tegenover aanbieders die het soms niet al te nauw nemen met het leveren van kwalitatief goede zorg en ondersteuning. Dit betekent concreet dat als inwoners aanspraak willen maken op een persoonsgebonden budget zij goed moeten weten welke rechten en plichten aan het budget verbonden zijn en dat zij moeten kunnen inschatten wanneer de zorg en ondersteuning van goede kwaliteit is. Niet altijd is een inwoner hiertoe in staat en kwaadwillende aanbieders kunnen dan profiteren van het gebrek aan kennis en vaardigheden van de inwoner. De weigeringsgronden zijn opgenomen in de verordeningen. Naast deze weigeringsgronden kunnen wij in onvoorziene situaties, waarbij de belangen van een inwoner kunnen worden geschaad, op grond van zwaarwegende belangen ook een persoonsgebonden budget weigeren.

Terecht werd tijdens het politiek beraad opgemerkt dat het beheren van een persoonsgebonden budget een ingewikkelde en serieuze verantwoordelijkheid is waar het college strak naar moet kijken. Gebrek aan kennis van het systeem van verstrekken van voorzieningen in de vorm van een persoonsgebonden budget maar ook cognitieve problemen, bijvoorbeeld als gevolg van een ernstig psychiatrisch ziektebeeld, zijn redenen om geen persoonsgebonden budget te verstrekken als er geen beroep kan worden gedaan op iemand uit het sociale netwerk die wel in staat is om het persoonsgebonden budget te beheren. Van iemand uit het sociale netwerk die het persoonsgebonden budget namens de inwoner beheert, verwachten wij ook dat deze mede toeziet op de kwaliteit van de geboden zorg en ondersteuning en of deze wel geleverd wordt in de omvang zoals met de zorgaanbieder is afgesproken. Zonder de regelmatige wekelijkse aanwezigheid is controle op de omvang en kwaliteit niet mogelijk. Het beheer van een persoonsgebonden budget is niet louter een administratieve handeling. Het beheer is een meer omvattende taak.

Het ontbreken van een sociaal netwerk en het zelf niet in staat zijn een persoonsgebonden budget te beheren, is een reden om geen voorziening in de vorm van een persoonsgebonden budget toe te kennen. In dat geval zal moeten worden uitgeweken naar een voorziening die in natura wordt verstrekt. De gecontracteerde aanbieder zal dan als opdracht mede opgelegd krijgen dat er moet worden gekeken naar de mogelijkheden om het netwerk van de inwoner te vergroten.

Als laatste willen we nog ingaan op de vraag of de kwaliteitseisen ook gelden voor zorg en ondersteuning geleverd door iemand uit het sociale netwerk. Dat is niet het geval. Wel zal de zorg en ondersteuning moeten bijdragen aan het welzijn van de inwoner, maar hieraan stellen we niet dezelfde eisen die van een professional verwacht mag worden. Ook moet in het geval van zorg en ondersteuning geboden door het sociale netwerk een zorgplan worden gemaakt en bijgehouden en wordt de zorg periodiek geëvalueerd.