



Stappenplan 2019-2020

Rechtmatige zorg sociaal domein

Voor een goede besteding van zorggelden

*Esther Merlo
Peelgemeenten
april 2019*

1. Inleiding

Stappenplan

In zowel de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) als de Jeugdwet is rechtmatige zorg een belangrijk aandachtspunt. Onder rechtmatige zorg wordt het volgens de regels besteden van geld en het legitiem gebruik van voorzieningen verstaan. Er gaat veel geld om in de zorg. Dit zorggeld is maatschappelijk geld dat door de burgers zelf opgehoest wordt. Geld dat voor de zorg bestemd is moet dan ook daadwerkelijk aan de zorg besteed worden. En het zorggeld moet op de juiste plek terecht komen, bij de mensen die het nodig hebben. Daarnaast moet de zorg die geleverd wordt passen bij de hulpvraag en van goede kwaliteit zijn. Rechtmatigheid en kwaliteit horen bij elkaar. In dit stappenplan gaat onze aandacht naast rechtmatige zorg dus ook uit naar het borgen van de kwaliteit van de zorg. Als we over rechtmatige zorg spreken omvat dit dus zowel rechtmatigheid als kwaliteit. Veel gaat al goed. Over het algemeen genomen is de zorg van goede kwaliteit en meestal wordt er op de juiste wijze gedeclareerd. Desondanks is er ruimte voor verbetering. Door stelselmatig in te zetten op het voorkomen en aanpakken van fouten en fraude en aandacht te hebben voor de kwaliteit van de zorgverlening maken we er ons hard voor dat zorggeld in de Peelgemeenten goed besteed wordt. Het jaar 2015 stond in het teken van de overdracht van Wmo en Jeugdwet taken naar de gemeenten en het continueren van zorg aan klanten. Er was toen weinig tijd om andere zaken op te pakken. In 2016 kwam rechtmatige zorg voor het eerst op de agenda van de Peelgemeenten. Door de prioritering van andere werkzaamheden en de ontvlechting van Peel 6.1 is dit onderwerp echter naar de achtergrond verdwenen. In 2019 zijn we weer in de gelegenheid om het gedegen op te pakken. Het stappenplan dat nu voorligt geeft achtergrondinformatie over rechtmatige zorg in de breedste zin van het woord en biedt zicht op welke stappen we in 2019/2020 gaan zetten om rechtmatige zorg te waarborgen.

Uitgangspunten stappenplan 2019-2020

- Het stappenplan kent een looptijd van twee jaar. Het doel is dat de Peelgemeenten eind 2020 een proces hebben ingericht dat optimaal bijdraagt aan het leveren van rechtmatige zorg.
- De Wmo en de Jeugdwet vormen het uitgangspunt voor dit stappenplan.
- Waar mogelijk wordt het stappenplan verbreed en wordt er aangehaakt bij Bijstand, Minima en schulddienstverlening (BMS). Uiteraard wordt er zoveel als mogelijk samengewerkt en integraal gewerkt, zodat het stappenplan een Sociaal Domein breed karakter krijgt.
- Efficiëntie en doelmatigheid staan voorop. Processen worden zo eenvoudig mogelijk ingeregeld met zo weinig mogelijk administratieve last voor alle betrokken partijen.
- Het stappenplan richt zich op zowel gecontracteerde Zorg in Natura (ZIN) zorgaanbieders als op aanbieders/zorgverleners die via een persoonsgebonden budget (pgb) zorg verlenen. Een belangrijke bevinding is namelijk dat risico's op fraude, fouten en misbruik voor een groot deel ontstaan door het handelen van zorgaanbieders. Dit blijkt uit een studie van de Erasmus-universiteit ('Naar rechtmatige zorg in het gemeentelijke sociale domein': 2016) Echter kijken we ook kritisch naar onze interne processen op gebied van bijvoorbeeld inkoop, facturering en de toegang. De Peelgemeenten zijn aan zet om processen slim en efficiënt in te regelen, zodat onrechtmatigheden aan de voorkant voorkomen worden. Op dit moment kunnen we stellen dat ook hier nog winst te behalen is.

2. (on)Rechtmatige zorg: Waar hebben we het over?

Onrechtmatigheden

Onder onrechtmatigheden verstaan we het bewust en onbewust onrechtmatig in rekening brengen van zorg, omdat de declaratie niet overeenkomt met de (mate van) geleverde zorg of omdat de zorg onterecht wordt gedeclareerd. Er wordt onderscheid gemaakt in:

- Fouten: Regels die als gevolg van onduidelijkheid of vergissingen onbedoeld worden overtreden.
- Fraude: Opzettelijk en doelbewust in strijd met de regels handelen met oog op eigen of andermans (financieel) gewin.
- Oneigenlijk gebruik: Een declaratie is juist naar de letter van de wet, maar druist in tegen de geest van de wet.
- Ondoelmatig / ongepast gebruik: Een declaratie is in overeenstemming met geleverde ondersteuning, maar is niet noodzakelijk of effectief. Er is sprake van overbehandeling of juist onderbehandeling.

In dit stappenplan richten we ons op onrechtmatigheden in de breedste zin van het woord. Dus op zowel fraude als op fouten als op ongepast en oneigenlijk gebruik. En wij voegen kwaliteit er nog aan toe, omdat we van mening zijn dat rechtmatigheid en kwaliteit hand in hand gaan.

Verhoogd risico bij zorgaanbieders

Het risico tot het plegen van fraude, fouten of ongepast gebruik ligt het meest bij de zorgaanbieder. Zowel in de Jeugdwet als Wmo zijn de risico's bij zorg via een pgb groter dan bij ZIN. Sinds de betalingen van pgb's door de SVB rechtstreeks aan zorgaanbieders plaatsvindt, is de kans op onrechtmatigheden door klanten verminderd. Het beheer van pgb's door de SVB is echter geen garantie op het uitsluiten van onrechtmatigheden door aanbieders of door 'akkoordjes' gesmeed tussen klanten en aanbieders. De SVB controleert de zorgovereenkomst tussen de zorgaanbieder en klant op juridisch en arbeidsrechtelijk gebied. De gemeenten controleren of de inhoud van de overeenkomst overeenkomt met de gestelde indicatie. Controles vinden dus vooral op papier plaats. Er is minder/geen contact met met een pgb aanbieder, dit in tegenstelling tot een gecontracteerde ZIN-aanbieder. De SVB heeft rechtmatige zorg momenteel ook hoog op de agenda staan, waardoor er op verschillende manier gewerkt wordt aan de aanpak van onrechtmatigheden. Denk hierbij aan het uitwisselen van informatie met partijen waaronder gemeenten. Door onrechtmatigheden van zorgaanbieders kunnen naast gemeenten ook klanten gedupeerd worden. Denk bijvoorbeeld aan onderbehandeling, maar ook aan het (onrechtmatig) vragen van een eigen bijdrage voor een bepaalde dienst aan de klant. Daarbij komt in praktijk voor dat kwetsbare klanten zich in hun pgb laten begeleiden door een bewindvoerder of de aanbieder zelf (wat niet wenselijk is). Hier ligt ook een rol voor de gemeenten, door goed te toetsen op de zogeheten pgb-vaardigheid van een klant. Een klant moet bekwaam zijn om de aan het pgb verbonden taken op een verantwoorde wijze uit te voeren. Zowel het beheren van het pgb budget als het kiezen van de juiste hulpverlener die goede zorg kan verlenen behoort tot de taken.

Verhoogd risico bij begeleiding en beschermd wonen

Binnen de Wmo zitten de grootste risico's in de productgroepen begeleiding en beschermd wonen. De reden hiervoor is dat er relatief veel invloed bij de zorgaanbieders ligt vanwege de veelal complexe materie van casuïstiek die specifieke kennis vraagt. Hierdoor zijn wij in sommige situaties afhankelijk van de expertise van derden. Daar komt bij dat de resultaten van de geleverde zorg zijn niet altijd direct meetbaar zijn, waardoor we afhankelijk zijn van de informatie aangeleverd door de zorgaanbieder en/of klant. Dit bemoeilijkt ook het zicht hebben op over- of ondermatige zorg. Ook voor de taken Jeugd gaan deze argumenten op.

3. Cirkel van naleving

Bij het handhaven van de Wet werk en Bijstand (Wwb), de voorloper van de Participatiewet, is het concept Hoogwaardig Handhaven ontwikkeld. De cirkel van naleving neemt hierin een prominente plek. Deze cirkel bestaat uit vier elementen; communicatie, dienstverlening, controle en sanctioneren. Communicatie en dienstverlening worden onder preventieve handelingen geschaard. Controle en sanctioneren worden als repressieve handelingen betiteld. Deze elementen bieden handvatten voor een integraal handhavingsproces. De kracht van deze methode is dat er een combinatie gemaakt wordt van preventieve en repressieve elementen. Wij gebruiken de cirkel van naleving als instrument en als kader om tot een volledig stappenplan dat tot rechtmatige zorg leidt te komen.

a) Preventie

- Communicatie. Bij handhaving is de grootste winst te behalen met preventie. Fouten kunnen voorkomen worden door goede voorlichting, heldere communicatie en transparantie. Het goed en op maat informeren van klanten verkleint de kans op fouten en regelovertreding. Het is van belang dat de klant weet welke ondersteuning aan hem/haar is toegekend en begrijpt welke voorwaarden daaraan verbonden zijn. De medewerkers van de toegangsteams hebben hier een belangrijke rol in. Hetzelfde geldt voor de communicatie met de zorgaanbieders. Alvorens er een overeenkomst gesloten wordt moet voor de zorgaanbieder helder zijn wat de afspraken en verwachtingen zijn zowel zorginhoudelijk als administratief als financieel.
- Dienstverlening. Er worden hoge eisen gesteld aan de dienstverlening van gemeenten. Dienstverlening op maat en persoonlijke gesprekken vormen hierin de basis. Klanten moeten weten waar ze terecht kunnen met vragen en onduidelijkheden. Bij een aanvraag wordt na zorgvuldig onderzoek besloten of er sprake is van een toekenning of afwijzing. Dit besluit wordt duidelijk beargumenteerd. Optimale dienstverlening en eenduidige werkprocessen verkleinen de kans op fraude. Dit geldt ook voor zorgaanbieders. Het inkooptraject is het begin van een rechtmatige dienstverlening. De inschrijving van de aanbieder bepaalt of toelating als gecontracteerde aanbieder mogelijk is. Heldere afspraken, samenwerken en wederzijds vertrouwen vormen hierin het uitgangspunt.

b) Repressie

- Controle. Gemeenten kunnen op verschillende manieren signalen van onrechtmatigheden ontvangen; van inwoners, toezichthoudende instanties, zorgprofessionals, partners in de keten en de eigen organisatie (uit bijvoorbeeld monitoring en stuurinformatie). Belangrijk is dat deze signalen snel en doelmatig opgepakt worden en er waar nodig ingegrepen wordt.
- Sanctioneren. Indien er onrechtmatigheden geconstateerd worden bij een klant en/of zorgaanbieder, dan dienen gemeenten consequenties te bepalen. Hoe zwaar de consequentie is hangt af van de specifieke omstandigheden. Dit geldt voor zowel de zorgaanbieder als de klant.

4. Doelstellingen 2019-2020

De afgelopen tijd hebben we reeds stappen gezet die bijdragen aan het leveren van rechtmatige zorg. Dit heeft in sommige gevallen geleid tot aanscherping of aanpassing van het beleid. Denk aan het invoeren van het verwijsprotocol Jeugd. Hiermee wordt er gestuurd op het beheersen van de medische verwijsroute, zodat zorginzet via deze route voldoet aan het gemeentelijke afwegingskader; zoveel mogelijk voorliggend en goedkoopst passend. Hoewel vertrouwen in aanbieders voorop staat hebben we behoefte aan meer inzicht in en sturing op het proces van een toewijzing van jeugdhulp door een arts. Ook met het afschaffen van het maandloon (pgb) sluiten we een mogelijkheid tot het oneigenlijk uitbetalen van zorggelden uit. Het overleggen van een door de budgethouder ondertekende factuur of specificatie van de ingezette zorg is bij een maandloon namelijk niet nodig. Ook fluctueert in praktijk de inzet van de zorg vaak. Het uitbetalen van een vast maandloon is hiermee in strijd. De ontwikkeling van een goede screening aan de voorkant van zorgaanbieders die toe willen treden tot het gemeentelijk aanbod dragen ook bij aan rechtmatigheid. Doordat Bizob nu met iedere nieuwe aanbieder die zich meldt een gesprek voert wordt aan de hand van een aantal vragen beoordeeld of de aanbieder op organisatorisch, kwaliteits- en declaratieniveau alles in orde heeft. Kwaliteit en rechtmatigheid vormen immers een belangrijk onderdeel van het inkooptraject.

Voor het jaar 2019-2020 hebben we ons een aantal concrete doelen gesteld die aanvullend zijn op de stappen die we reeds gezet hebben. Deze doelstellingen zijn vanuit integraal oogpunt opgesteld. Dit wil zeggen dat we geen onderscheid maken tussen preventie en repressie. Alle doelstellingen hebben allereerst een preventief karakter. Voorkomen is immers beter dan genezen. Alleen waar nodig komt repressie aan de orde. Dit kan echter niet los gezien worden van de preventieve stappen die voorafgaand hebben plaatsgevonden. Preventie en repressie vormen een sluitend geheel.

a) Inregelen van een 'meldpunt onrechtmatigheden'

Consulenten Wmo, Jeugdprofessionals, dorpsondersteuners, cliënten, mantelzorgers, vrijwilligers, medewerkers van aanbieders en vele andere personen die op de een of andere manier te maken hebben met hulp en/of ondersteuning vanuit de Wmo of Jeugdwet kunnen onrechtmatigheden signaleren. Belangrijk is dat er een centraal punt is waar zowel vanuit de interne organisatie als door externe partners signalen neergelegd kunnen worden.

Wie: Beleids- en kwaliteitsmedewerkers en contractmanager

Hoe: Zo praktisch mogelijk, met inachtnaam van privacyregels

Wanneer geïmplementeerd: derde kwartaal 2019

b) Opstellen van een 'signalenlijst aanbieders'

Aanhakend bij punt a is de vervolgstap het verzamelen en bundelen van signalen. Door het bundelen en zichtbaar maken van deze signalen kunnen consulenten extra alert zijn bij bepaalde aanbieders. Belangrijk is dat deze lijst alleen voor intern gebruik bedoeld is. De aanbieders op deze lijst zijn namelijk niet officieel aangestipt als fraudeleus, malafide of dergelijke. Het doel is om zorgwekkende situaties en signalen op gebied van rechtmatige zorg met elkaar te delen. En dat wij eventueel nader onderzoek kunnen verrichten naar deze aanbieder. Het betreft dus géén zwarte lijst waardoor aanbieders uitgesloten worden.

Zorg via een pgb is over het algemeen gevoeliger voor onrechtmatigheden dan zorg in natura (ZIN). Wij hebben minder grip op pgb-aanbieders aangezien we geen contract/overeenkomst met hen hebben en we hen ook niet in georganiseerd verband, zoals fysieke ontwikkeltafels, treffen. Informatie ontvangen we dus via derden. Budgethouders dienen over vaardigheden te beschikken om o.a. zelf een goede passende aanbieder te vinden alsmede het beheren van het pgb budget. Dit ontslaat gemeenten echter niet van de verantwoordelijkheid dat ook de zorg via een pgb rechtmatig en van goede kwaliteit is. In de praktijk merken we dat sommige aanbieders die geen gecontracteerde aanbieder worden, omdat ze niet aan de voorwaarden voldoen, via een pgb hun diensten gaan aanbieden. Deze 'sluiproute' willen we ook voorkomen door een signalenlijst.

Wie: Beleids- en kwaliteitsmedewerkers en contractmanager

Hoe: Zo praktisch mogelijk met inachtnaam van de privacyregels

Wanneer geïmplementeerd: Derde kwartaal 2019

<i>c) Inzetten van monitoring- en sturingstools om onrechtmatigheden op te sporen</i>
Zowel ZorgNed als de SVB portal geven ons cijfermatig veel inzicht in het declaratiegedrag van respectievelijk aanbieders (ZIN) en budgethouders (pgb). kunnen we via de SVB portal de uitnutting van het pgb budget monitoren. Door deze cijfers stelselmatig en op een vast aantal onderdelen te analyseren kunnen we opvallendheden eruit filteren en nader onderzoeken. Ook de in ontwikkeling zijnde BI-Tool gaat ons veel inzicht in cijfers geven.
Wie: Beleidsmedewerkers
Hoe: Checklist opstellen voor het analyseren van gegevens op gebied van onrechtmatigheden verkregen via de monitoring- en sturingstools waar we gebruik van maken. Vervolgens stelselmatig een controle uitvoeren op deze gegevens.
Wanneer geïmplementeerd: Vierde kwartaal 2019 - vervolgens doorlopend proces

<i>d) Doorontwikkelen van de invulling van het toezichthouderschap</i>
In artikel 6.1 van de Wmo 2015 is bepaald dat het college van B&W personen aanwijst die belast zijn met het toezicht op de uitvoering van de Wmo. Hoe het toezicht ingeregeld wordt is aan het college. De wet geeft veel ruimte om het toezicht zelf inhoud te geven. De gemeente is in ieder geval verplicht om voor het calamiteitentoezicht verplicht een Wmo-toezichthouder aan te wijzen. Op dit moment is het toezicht voor de Peelgemeenten bij de GGD Brabant-Zuidoost belegd. Dit toezicht richt zich enkel op calamiteitenmeldingen en geweldsincidenten. Het toezicht kan echter op verschillende manieren vorm gegeven worden. Kies je bijvoorbeeld voor reactief of proactief toezicht? En wie voert het toezicht uit? Een extern bureau, de GGD of de gemeente zelf? Daarnaast is toezicht op rechtmatigheid wezenlijk anders dan toezicht op kwaliteit. Er moeten dus keuzes gemaakt worden over hoe de Peelgemeenten het toezichthouderschap verder vorm wil geven. In de Jeugdwet is het toezicht op de kwaliteit belegd bij de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ). Bij twijfels over de kwaliteit en bij calamiteiten is het IGJ aan zet. Toezicht op de rechtmatigheid is niet bij de IGJ belegd. Dit is een verantwoordelijkheid van de gemeenten zelf. Het is belangrijk dat gemeenten een werkproces hebben over hoe te handelen bij twijfels over de rechtmatigheid. En dat er een persoon met bevoegdheden aangesteld is om hier onderzoek naar te doen. De gemeente heeft beleidsvrijheid om hier zelf invulling aan te geven.
Wie: Beleidsmedewerkers en contractmanager
Hoe: Scenario's toezichthouderschap in kaart brengen, het bestuur van de Peelgemeenten een voorstel voorleggen en het voorstel implementeren
Wanneer geïmplementeerd: Vierde kwartaal 2020

<i>e) Vergroten fraude alertheid bij de medewerkers (zowel front- als backoffice)</i>
De consultants Wmo en de jeugdprofessionals onderzoeken of een maatwerkvoorziening nodig is. Kritisch en goed onderbouwd indiceren is een must. Dat het rechtmatig inzetten van een voorziening vaak bij hen begint wordt niet altijd gerealiseerd. Het is essentieel dat de medewerkers van de lokale toegangsteams de juiste vragen stellen, doorvragen, afwegen wat wenselijk en noodzakelijk is. Ook moeten zij cliënten wijzen op hun rechten en plichten. Indien er sprake is van zorg via een pgb dan is het aan de consultant/jeugdprofessional om te toetsen of de cliënt of vertegenwoordiger bekwaam is om op te treden als budgethouder. Medewerkers van de backoffice zien veel van de 'achterkant' van het indicatieproces, zoals de afhandeling van de beschikking en het factureren door de aanbieder. Belangrijk is dat ook zij zich realiseren dat ze geconfronteerd kunnen worden met onrechtmatigheden en dat ze weten wat vervolgens te doen. Kortom; het is van belang dat alle medewerkers op de hoogte zijn van dit stappenplan en ze zich bewust zijn van hun signalerende rol. Daarnaast is belangrijk dat men kan werken met de tools (zoals de signaleringslijst, meldpunt onrechtmatigheden en de toezichthouder) voorhanden om onrechtmatigheden te signaleren en aan te pakken. Het moet een onderdeel worden van hun werkproces.
Wie: Beleid- en kwaliteitsmedewerkers en contractmanager
Hoe: Rechtmatige zorg als thema regelmatig terug laten keren op de agenda van de verbindingdagen. Daarnaast dienen concrete uitkomsten/tools vanuit het stappenplan uitgerold te worden onder de collega's.
Wanneer geïmplementeerd: Doorlopend proces

f) *Creëren van een sluitend en dekkend geheel van de aanpak van onrechtmatigheden*

Om onrechtmatigheden zo goed en efficiënt mogelijk aan te pakken is het belangrijk dat er in de keten nauw samengewerkt wordt. Op deze manier ontstaat er een sluitend geheel op het gebied van uitwisseling van signalen en aanpak van onrechtmatigheden. Sinds juli 2018 zijn de 5 Peelgemeenten aangesloten bij het IKZ (Informatie Knooppunt Zorgfraude). Het IKZ bestaat uit partijen als de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa), OM, VNG en Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ). Signalen van misstanden die wij via ontvangen kunnen we melden bij het IKZ. Het IKZ onderzoekt, deelt en verrijkt deze signalen en geeft gemeenten een terugkoppeling van hun bevindingen. Doordat signalen met elkaar gedeeld worden kan fraude beter en effectiever aangepakt kan worden. Het IKZ onderneemt overigens zelf geen actie richting de frauderende partij.

Daarnaast gaan we vanuit het sociaal domein de samenwerking met het Peelland Interventie Team (PIT) intensiveren. Het PIT bestaat uit de 5 Peelgemeenten, Helmond en partijen zoals de politie, het veiligheidshuis, Senzer, Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (ISZW), belastingdienst en de GGD. Ook werkt het PIT nauw samen met zorg- en welzijnsinstellingen. De doelstelling van de samenwerking is via een integrale aanpak het voorkomen en signaleren van strafbare feiten en het handhaven van de openbare orde en veiligheid. Het Pit komt met name in actie bij panden en locaties waar sprake is van allerlei misstanden. In de tijd van Peel 6.1 is er een aantal keren samengewerkt met het PIT, bijvoorbeeld bij misstanden op het gebied van Beschermd Wonen en fraude met pgb's. Daarbij komt het PIT regelmatig in situaties terecht waar een zorgvraag gesignaleerd wordt. Dergelijke vragen kan het PIT niet oppakken, vandaar dat korte lijnen met de Peelgemeenten ook van belang zijn. Na de ontvlechting is er vanuit het sociaal domein weinig/geen contact meer geweest tussen de Peelgemeenten en het PIT. Dit contact wordt nu weer geïntensiveerd en via een pilot wordt dit jaar onderzocht of convenantpartner worden een optie is.

Wie: Beleids- en kwaliteitsmedewerkers, PIT, IKZ en in de toekomst mogelijk nog andere partijen.

Hoe: Samenwerken met relevante partijen die een rol spelen in de het voorkomen en aanpakken van onrechtmatigheden.

Wanneer geïmplementeerd: Doorlopend proces

Bronnen

Handreiking voor gemeenten: Fraudepreventie en naleving Wmo 2015 en Jeugdwet, april 2016.

https://vng.nl/files/vng/publicaties/2017/handreiking_handhaving_en_naleving_wmo_2015_en_jeugdwet.pdf

<https://vng.nl/files/vng/publicaties/2016/20160414-handreiking-fraudepreventie-en-naleving-wmo-jeugdwet.pdf>