



Onderwerp Kwaliteit en Rechtmatigheid in de Wmo 2015 en
Jeugdwet

Steller M. Gabry

De leden van de raad van de gemeente Groningen
te
GRONINGEN

Telefoon (050) 367 70 73 Bijlage(n) - Ons kenmerk 5418938

Datum 16-12-2015 Uw brief van Uw kenmerk

Geachte heer, mevrouw,

In deze brief willen wij u informeren over de nieuwe taken en verantwoordelijkheden die wij vanaf de decentralisaties hebben ten aanzien van **kwaliteit** en **rechtmatigheid** van de zorg en ondersteuning op basis van de Wmo 2015 (Wmo) en de Jeugdwet. Wij willen uw raad graag uitzetten en hoe wij die kwaliteit en rechtmatigheid willen gaan bewaken en welke uitgangspunten wij hierbij hanteren. Daarbij willen wij u in de gelegenheid stellen om wensen en bedenkingen te uiten met betrekking tot deze voorgestelde aanpak.

'Kwaliteit van zorg' is een breed begrip. Wat verstaan wij daar in dit verband onder? Kwaliteit van zorg wordt in de literatuur op verschillende manieren en vanuit verschillende perspectieven omschreven. Een veel gehanteerde definitie is: 'de mate van overeenkomst tussen criteria van goede zorg (wenselijke zorg) en de praktijk van die zorg (feitelijke zorg). Bij de controle op kwaliteit willen wij in ieder geval het accent leggen op wat de burgers die een beroep doen op de Wmo of de Jeugdwet, als kwaliteit ervaren.

'Rechtmatigheid van zorg' heeft betrekking op het voorkomen van fouten, oneigenlijk gebruik of misbruik van de Wmo en de Jeugdwet. Hierbij kunt u denken aan het ten onrechte ontvangen van maatwerkvoorzieningen in natura of PGB's.

In het verlengde van onze taken inzake de kwaliteit en rechtmatigheid in de Wmo, zijn we vanaf 1 januari 2015 verantwoordelijk voor **het toezicht** op de uitvoering van de wet en handhaving bij gebleken overtredingen. Dit zelfde geldt voor het toezicht op de rechtmatigheid van de voorzieningen die verstrekt zijn op basis van de Jeugdwet.

Voor het toezicht op de kwaliteit van de uitvoering van de Jeugdwet is vanaf 1 januari 2015 nog steeds de Rijksoverheid verantwoordelijk. Als college zijn wij wel aan te spreken op een kwalitatief en kwantitatief toereikend aanbod aan jeugdzorg.

Het is praktisch onmogelijk om toezicht te houden op alles. Bij de noodzakelijke keuze in toezichthoudende activiteiten, willen wij prioriteren op basis van een inschatting van de risico's op tekorten in kwaliteit of rechtmatigheid.

De inrichting van het toezicht op kwaliteit en rechtmatigheid zien wij als een groeimodel dat wij gefaseerd willen invoeren, zullen evalueren en indien nodig bijstellen. Omdat de afzonderlijke decentralisaties vaak meerdere gevolgen hebben voor dezelfde individuen of gezinnen, kiezen wij hierbij voor een integrale aanpak voor de Jeugdwet en de Wmo.

In deze brief schetsen wij u in de eerste plaats de reikwijdte van de toezichthoudende taken in de Wmo en de Jeugdwet. Vervolgens formuleren wij onze visie op *kwaliteit* van zorg en ondersteuning. Hierbij zetten wij de uitgangspunten uiteen voor een te ontwikkelen systeem van kwaliteitsbewaking. Daarna volgt onze visie op het onderwerp *rechtmatigheid* en een opsomming van de uitgangspunten voor een systeem van rechtmatigheidsbewaking. Ten slotte geven wij aan hoe wij onze toezichthoudende taken uit beide wetten willen gaan borgen.

Reikwijdte van het toezicht

Wat betreft de *Wmo* moeten wij toezien op de naleving van de gehele wet: van de algemene voorzieningen (zoals maatschappelijke ondersteuning) tot de specialistische ondersteuning (zoals beschermd wonen). De wetgever verwacht in de eerste plaats dat wij het Wmo-toezicht zullen richten op de *kwaliteit* van de geboden ondersteuning.

Wij zijn vrij in de wijze waarop wij het Wmo-toezicht concreet invullen, maar wat wij minimaal geborgd moeten hebben is het toezicht naar aanleiding van *calamiteiten of geweld*. Dit risicovolle onderdeel van het Wmo-toezicht heeft betrekking op de kwaliteit van de maatschappelijke ondersteuning.

In de tweede plaats moet ons toezicht zich vooral richten op het *voorkomen van onrechtmatigheden* bij de uitvoering van de Wmo en de Jeugdwet. Hierbij kan onder andere gedacht worden aan *preventie en aanpak van fraude*.

Als we kijken naar de verantwoordelijkheid van de Rijksoverheid, dan oefenen de landelijke inspecties ook vanaf 1 januari 2015 het landelijk toezicht uit in het kader van de Jeugdwet. Dit toezicht omvat:

- Jeugdhulpaanbieders,
- Gecertificeerde instellingen,
- Certificerende instellingen,
- Advies- en Meldpunt Huiselijk geweld en Kindermishandeling (AMHK),
- Raad voor de Kinderbescherming en
- Justitiële jeugdinrichtingen

De inspectie houdt toezicht op de *wettelijke kwaliteitseisen* die gelden voor het jeugddomein en is risico-gebaseerd. Een voorbeeld van dit toezicht is het onderzoek dat de inspecties in oktober 2015 hebben gedaan bij Veilig Thuis Groningen, een samenwerkingsverband van Het Kopland en Jeugdbescherming Groningen.

Gemeenten worden wel bij het landelijk toezicht op de jeugdzorg betrokken. Wij kunnen onze (gezamenlijke) wensen voor het jaarwerkprogramma van de inspectie kenbaar maken. De samenwerking tussen gemeenten en de inspecties op het gebied van toezicht in het jeugddomein is vastgelegd in het *Afsprakenkader landelijk toezicht*.

Visie op kwaliteit

Mensen die aangewezen zijn op ondersteuning vanuit de Wmo 2015 of de Jeugdwet moeten erop kunnen rekenen dat die ondersteuning van goede kwaliteit is.

Om grip te krijgen op de kwaliteit van zorg en ondersteuning, willen wij de globale kwaliteitseisen van de Wmo nader uitwerken. Als college zijn we ons ervan bewust dat dan het risico bestaat om hierbij ‘door te schieten’ in nadere regels. Deze valkuil van ‘regelreflex’ willen wij nadrukkelijk vermijden.

Goede kwaliteit van zorg en ondersteuning omvat veel meer dan bijvoorbeeld de aanwezigheid van keurmerken en protocollen. Bij het vaststellen van wat kwaliteit is, willen wij het accent leggen op wat betrokken burgers die een beroep doen op de Wmo of de Jeugdwet, als kwaliteit ervaren.

Om aan te sluiten bij de werkelijke behoeften van deze burgers, willen wij nadrukkelijk ruimte bieden aan nieuwe innovatieve initiatieven. Dergelijke initiatieven zijn regelmatig afkomstig van kleine aanbieders die werken met een beperkt aantal professionals. Dit kan mogelijk een *spanningsveld* opleveren ten aanzien van de eisen die wij stellen aan de kwaliteit. Soms moeten wij aanbieders (in vertrouwen op hun professionaliteit) de ruimte moeten geven in de manier waarop zij kwaliteit willen realiseren.

Ons uiteindelijke doel is om een optimale balans te bereiken in *grip op kwaliteit* (door het stellen van kwaliteitseisen) en *vertrouwen in kwaliteit* (door aanbieders soms bewust vrij te laten). Via de (monitoring van de) maatschappelijke effecten zal moeten blijken of we een optimum bereikt hebben tussen reguleren en controleren en het in vertrouwen overlaten aan de professionele beroepskrachten.

Naar een systeem van kwaliteitsbewaking

Vanaf begin volgend jaar willen wij de bestaande kwaliteitseisen per deelterrein nader specificeren. Het doel is om daarmee te komen tot concretere en meer meetbare afspraken met gesubsidieerde en gecontracteerde aanbieders. Wij willen toe naar een *systeem van kwaliteitsbewaking*. Daarbij hanteren wij de volgende uitgangspunten:

1. Aansluiten bij landelijke ontwikkelingen en voorbeelden

Wij starten met de ontwikkeling en uitwerking van een kwaliteits- en toetsingskader. De kwaliteitseisen moeten concreet, meetbaar en uitvoerbaar zijn. Wij sluiten hierbij aan bij landelijke voorbeelden, zoals de ‘basisset kwaliteitseisen voor zeer kwetsbare burgers van de VNG’.

2. Rekening houden met de verschillende perspectieven

Bij de inrichting van ons kwaliteitssysteem en het formuleren van ‘kwaliteitsbeleid’ willen wij nadrukkelijk rekening houden met het perspectief van alle actoren, waarbij het perspectief van de cliënt voor ons leidend is.

3. Ontwikkelen kwaliteitskader in samenspraak met vertegenwoordigers uit het veld

Bij de ontwikkeling van een kwaliteitskader willen wij cliëntenorganisaties en aanbieders nauw betrekken. De eerste stap in afstemming met het veld hebben wij gezet door in juni 2015, als onderdeel van de marktconsultatie, een *miniconferentie Kwaliteit* te organiseren voor de Wmo-aanbieders. Tijdens de conferentie is door (vertegenwoordigers) van aanbieders en cliënten gesproken over de belangrijkste aspecten van kwaliteit en de ontwikkeling van een *kwaliteitskader*.

We willen dit een structureel karakter geven. Dat doen we door het onderwerp 'kwaliteit' in 2016 meerdere malen te agenderen binnen de dan bestaande reguliere overleggen met aanbieders en cliënten.

4. Prioriteit aan de meest kwetsbare groepen

Bij het ontwikkelen van een kwaliteitskader willen wij prioriteit toekennen aan de meest kwetsbare groepen cliënten, zoals *beschermd wonen en opvang (voorheen vrouwenopvang en maatschappelijke opvang)*. Dit zijn gebieden waar wij als centrumgemeente een belangrijke verantwoordelijkheid dragen.

Visie op rechtmatigheid

Wij vinden het onacceptabel als er door onrechtmatig handelen geld wegvloeit dat bestemd is voor mensen die zorg en ondersteuning nodig hebben. Niet alleen omdat hiermee regels worden overtreden, maar ook omdat hierdoor het vertrouwen in de integriteit van de overheid kan afnemen en daarmee het draagvlak om bij te dragen in de kosten van zorg en ondersteuning.

De aard en ernst van onrechtmatigheden in de Wmo en de Jeugdwet kunnen variëren van onbewuste fouten tot doelbewust frauderen. Onrechtmatigheden kunnen ontstaan door toedoen van meerdere actoren zoals cliënten, bemiddelende bureaus en/of aanbieders. Soms zijn cliënten niet actief betrokken bij onrechtmatig handelen, maar zijn zij bijvoorbeeld zelf het slachtoffer van malafide zorgaanbieders.

Bij de invulling van de toezichthoudende taak met betrekking tot de rechtmatigheid van de zorg en ondersteuning, willen wij rekening houden met deze verschillende invalshoeken en vormen van onrechtmatigheid. Hierop gaan we voor zowel de Wmo als de Jeugdwet handhavingsbeleid formuleren dat wij in de loop van 2016 aan u voorleggen.

Naar een systeem van rechtmatigheidsbewaking

Vanaf begin 2016 willen wij een *systeem van rechtmatigheidsbewaking* gaan ontwikkelen. Daarbij hanteren wij de volgende uitgangspunten:

1. Aansluiten bij landelijke ontwikkelingen en voorbeelden

Op landelijk niveau worden op het gebied van de rechtmatigheid momenteel meerdere onderzoeken uitgevoerd. Op Rijksniveau is bijvoorbeeld een programma en een strategisch kader opgesteld¹.

¹ het *Programmaplan rechtmatige zorg. Aanpak van Fouten en Fraude 2015-2018* en het *Strategische handhavingskader zorg*

Verder loopt er op dit moment een landelijke pilot met betrekking tot onrechtmatig gebruik en fraude.² Hierbij worden risico's van onrechtmatig gebruik in kaart gebracht en worden aanbevelingen gedaan voor de opzet en organisatie van toezicht en handhaving binnen gemeenten.

De ontwikkeling van een systeem van rechtmatigheidsbewaking willen wij parallel laten lopen met deze landelijke ontwikkelingen en onderzoeken, waarbij wij gebruik maken van de kennis, inzichten en handreikingen die aangereikt worden.

2. Integrale aanpak

Bij de Wmo 2015 en in mindere mate bij de Jeugdwet doet de gemeente de beoordeling van de behoefte, de inkoop, de betaling, het toezicht op de kwaliteit en rechtmatigheid. Dat biedt mogelijkheden voor een *integrale aanpak* van de rechtmatigheid.

3. Preventie boven repressie

Om te voorkomen dat we moeten handhaven na geconstateerde onrechtmatigheden willen wij bij de beleidsontwikkeling vooral de nadruk leggen op de preventie van onrechtmatigheden. Dit is in de lijn van ons Handhavingsbeleid sociale zekerheid.

4. Handhaven is maatwerk: zacht optreden waar mogelijk, hard waar noodzakelijk

Niet alleen de toekenning van Wmo en Jeugdvoorzieningen is maatwerk. Dat geldt ook voor de manier waarop wij willen optreden wanneer wij signalen met betrekking tot onrechtmatigheden ontvangen. Het maakt verschil of een cliënt onbewust oneigenlijk gebruik maakt van een voorziening, of dat een professionele aanbieder opzettelijk en doelbewust handelt in strijd met een beschikking en daarbij bijvoorbeeld ook de cliënt benadeelt.

Borgen van de toezichthoudende taken uit de Wmo 2015 en de Jeugdwet

De invulling van toezicht en handhaving in het kader van de Jeugdwet en de Wmo 2015 is nieuw voor ons. In de Wmo is alleen bepaald dat het college personen aanwijst die belast zijn met het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens de wet. Wij zijn vrij in de wijze waarop wij vorm en inhoud geven aan het toezicht. Het is van belang dat toezicht zelfstandig en onafhankelijk kan worden uitgeoefend, zonder bijvoorbeeld een te nauwe betrokkenheid bij beleid en uitvoering.

Met ingang van 1 januari 2015 is het toezicht op de calamiteiten en geweld inzake de Wmo (kwaliteitstoezicht) geborgd door de regionale afspraken die gemaakt zijn voor de functie van toezichthouder calamiteiten en geweld. De regionale afspraken over de invulling van dit toezichthouderschap zijn verlengd vanaf 1 januari 2016 tot 1 januari 2017.

Het toezicht op de rechtmatigheid van de ondersteuning op grond van de Wmo is tijdelijk belegd bij de afdeling rechtshandhaving de gemeente. Deze afdeling beschikt over ruime ervaring op het gebied van toezicht op onrechtmatigheden op het gebied van sociale zekerheid. Daarnaast is er het landelijk toezicht op basis van de Jeugdwet.

² Enkele gemeenten ontwikkelen met de VNG, VWS, RCF Kenniscentrum Handhaving en Per Saldo een *methode* voor het voorkomen en aanpakken van oneigenlijk gebruik van zorggeld en fraude.

De gezamenlijke inspecties houden, zoals eerder aangegeven, toezicht op de wettelijke kwaliteitseisen die gelden voor de Jeugdzorg.

De overige toezichthoudende taken, bijvoorbeeld met betrekking tot de kwaliteit van de Wmo-voorzieningen, zullen wij volgend jaar beleggen bij meerdere toezichthouders.

Voor wat betreft het landelijk toezicht op de Jeugdzorg willen wij een vast aanspreekpunt benoemen voor de afstemming met de rijksinspecties. Dit centrale aanspreekpunt zal zorgen voor een goede coördinatie van de informatie richting het Rijk als het gaat om de kwaliteit van de Jeugdzorg.

Wij hopen u hiermee voldoende geïnformeerd te hebben over de koers die wij willen inslaan met betrekking tot de invulling van onze taak op het gebied van de kwaliteit en rechtmatigheid Wmo 2015 en Jeugdwet.

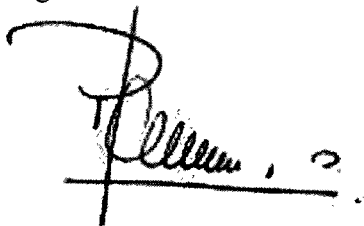
Als raad hebt u de mogelijkheid om uw wensen en bedenkingen met betrekking tot deze koers aan te geven. Graag horen wij uiterlijk 29 januari 2016 of u wensen of bedenkingen heeft ten aanzien van de koers die wij u hierbij uiteengezet hebben.

Deze koers kenmerkt zich door de volgende strategische keuzes:

- Ten aanzien van de thema's kwaliteit en rechtmatigheid stellen wij voor de Jeugdwet en de Wmo een *integrale aanpak* voor. Dit uit zich bijvoorbeeld in de toezichthouder calamiteiten en geweld die wij ook aanspraakpunt willen maken voor de inspecties voor calamiteiten en geweld in de Jeugdzorg
- Onze *visie* op de thema's kwaliteit en rechtmatigheid in zorg en ondersteuning hebben wij verwoord op pagina 3 en 4 van deze brief.
- Om een effectief toezicht op kwaliteit en rechtmatigheid mogelijk te maken willen wij *systemen van kwaliteitsbewaking en rechtmatigheidsbewaking* ontwikkelen aan de hand van enkele vooraf bepaalde *uitgangspunten*. Deze uitgangspunten staan op pagina 3 tot en met 5 van deze brief.

Uw input zullen wij gebruiken bij de verdere uitwerking van het beleid op het gebied van kwaliteit en rechtmatigheid in de Wmo en de Jeugdwet.

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders van Groningen,



de burgemeester,
Peter den Oudsten



de secretaris,
Peter Teesink