

# Raadsbrief

<b>Onderwerp</b>	Toetsen kwaliteit en rechtmatigheid aanbieders Jeugdzorg
<b>Zaaknummer</b>	372764
<b>Datum</b>	20 december 2022
<b>Portefeuillehouder</b>	J. Rohaan-Vlijm
<b>Medewerker</b>	Groot, de R. (René)

## Doel

Ter informatie

## Aanleiding

In de Raadsvergaderingen van 7 en 9 november (Begrotingsraad) is gesproken over dit onderwerp. De aanleiding hiervoor was een door het CDA ingediende motie. Wethouder Rohaan heeft toegezegd om voor het eind van het jaar in beeld te brengen op welke manier op dit moment al invulling wordt gegeven aan controle op aanbieders. Met deze raadsbrief geven wij invulling aan deze toezegging. Voor het complete beeld gaan we in op zowel de controle op kwaliteit als ook de controle op rechtmatigheid. Dit zijn twee kanten van dezelfde medaille. Wanneer er rechtmatigheidsproblemen zijn dan schiet ook vaak de kwaliteit te kort en omgekeerd.

## Inhoudelijke boodschap

In deze raadsbrief behandelen wij de volgende onderwerpen:

- Controle bij aanbestedingen
- Controle in het primaire proces
- Uitvoering van cliëntervaringsonderzoeken
- Inrichting van contractmanagement en toezicht

Per onderdeel beschrijven we de huidige werkwijze en geven we ook aan waar we nog een ambitie hebben. Wij sluiten af met een aantal reflecties op de inhoud van de motie.

## Aanbestedingen

Contracten met aanbieders van maatwerkvoorzieningen komen tot stand na een (Europese) aanbesteding. In het zogenaamde beschrijvend document en in het bestek (Programma van Eisen) worden eisen gesteld op het gebied van kwaliteit en rechtmatigheid. Zo stelt het beschrijvend document tal van eisen aan de aanbieder op het gebied van jaarrekening/accountantsverklaring, verzekering, kwaliteitsborging, governance en verantwoorde werktoedeling. Het Programma van Eisen stelt uitgebreide kwaliteitseisen aan de inhoudelijk te leveren zorg.

De laatste aanbesteding voor Wmo begeleiding en ambulante Jeugdhulp (2019) hebben wij samen met de gemeente Almelo uitgevoerd. We hebben er toen voor gekozen om aan de voorkant, dus voor de feitelijke gunning een uitgebreide controle uit te voeren op alle door de aanbieders in te leveren documenten. Bij twijfel hebben we gesprekken gevoerd en kritische vragen gesteld. Bij voortdurende twijfel en bij het simpelweg niet voldoen aan de eisen hebben wij de betreffende aanbieders niet gegund. Dit lijkt voor de hand liggend. Maar andere gemeenten in Twente hebben eerst met alle zorgaanbieders een overeenkomst gesloten en zijn pas daarna gaan controleren. Zij hebben op deze manier veel tijd en energie moeten steken in onderzoek naar beëindigen van het contract met dubieuze aanbieders die wij op voorhand buiten de deur gehouden hebben.

Per 1 januari 2025 moeten wij opnieuw contracten afsluiten. De voorbereiding hiervoor is inmiddels gestart. Wij hebben hierbij ten aanzien van kwaliteit en rechtmatigheid onverminderd dezelfde ambitie namelijk een strenge controle aan de poort. Deze ambitie wordt ook omarmd door de andere Twentse gemeenten. Dit is overigens een ambitie die een forse investering in tijd vraagt. Wij realiseren ons ook dat hoe streng deze controle ook wordt ingericht er nooit een 100% garantie bestaat dat alleen bonafide aanbieders worden gecontracteerd.

### **Primair Proces**

Wanneer een inwoner een ondersteuningsvraag heeft, kan hij zich bij de gemeente melden. Dit geldt voor zowel de Wmo en de Jeugdwet. Voor de Jeugdwet hebben o.a. ook de huisarts, jeugdarts, medisch specialist of de gecertificeerde instelling (GI) een verwijzingsbevoegdheid.

Wanneer de gemeente verwijst, wordt een ondersteuningsplan opgesteld. Hierin staat beschreven wat de ondersteuningsvraag is van de inwoner en op welke wijze deze opgelost kan worden. Er worden concrete resultaten benoemd voor de in te zetten zorg. Deze resultaten worden gecommuniceerd met de zorgaanbieder, inclusief de omvang van de bijhorende indicatie (dus in hoeveel tijd het resultaat bereikt moet kunnen worden). Dit wordt administratief verwerkt. Een zorgaanbieder kan vervolgens niet meer declareren dan de verwijzer aan tijd/eenheden heeft geïndiceerd. De consultant/regisseur volgt de situatie d.m.v. periodieke evaluaties en stuurt op het behalen van de gestelde resultaten. Zoals bij alle processen kan ook dit beter. Hier zijn we actief mee bezig.

Zoals gezegd, bij de Jeugdwet zijn er ook andere verwijzers buiten de gemeente; de belangrijkste zijn de huisartsen en de GI. Wij kunnen hen niet voorschrijven voor welke jeugdhulp en in welke omvang zij mogen verwijzen. Om hen te ondersteunen in het zo effectief en efficiënt mogelijk te verwijzen hebben we een zogenaamde regisseur externe verwijzers. Deze helpt de GI en huisartsen een zo efficiënt en effectief mogelijke verwijzing af te geven. Ook is de regisseur externe verwijzers logischerwijs beter op de hoogte van het lokale zorglandschap dan een regionaal werkende GI. De kernwoorden hierbij zijn overleg en overreding.

### **Cliëntervaringsonderzoeken**

Sinds 2016 zijn gemeenten wettelijk verplicht om jaarlijks een cliëntervaringsonderzoek Wmo 2015 en Jeugdwet uit te voeren. De resultaten moeten inzicht verschaffen in de ervaren toegankelijkheid, kwaliteit en effecten van de geboden ondersteuning. De onderzoeken gaan over de ervaringen van de cliënt met onze eigen Toegang, over de ervaringen met aanbieders en over het effect van de ingezette hulp en ondersteuning. Waar het rijk aanvankelijk strak voorschreef hoe deze onderzoeken eruit moesten zien, is er de laatste jaren ruimte gekomen voor gemeenten om hier een eigen invulling aan te geven.

In 2021 hebben wij besloten om zowel voor de Wmo en voor de Jeugdwet over te stappen op een zogenaamde continue meting. Niet één groot onderzoek met terugwerkende kracht over een heel jaar maar frequentere onderzoeken die een meer actueel beeld opleveren over de cliëntervaring. De nasleep van de hack heeft gemaakt dat wij dit niet in het beoogde tempo hebben kunnen uitrollen. Voor wat betreft de Wmo loopt het; voor wat betreft de Jeugdwet zijn we enkele weken geleden gestart met het eerste onderzoek. Ter informatie hebben wij als bijlage bij deze raadsbrief gevoegd de vragen set die we hanteren bij het CEO Jeugd.

De uitkomsten van de onderzoeken zijn input voor gesprekken over onze eigen bedrijfsvoering (primair proces) en de contacten met onze aanbieders (contractmanagement). Hiervoor is een gestructureerde aanpak nodig waarbij het CEO een plek krijgt in deze processen. We hebben de ambitie om dit beter te doen. Hiervoor is tijd en dus formatie nodig. Deze ambitie nemen wij mee in de themanotitie sociaal domein.

Een tweetal relativerende opmerkingen zijn op hun plaats:

1. Het CEO is een ervaringsonderzoek. Het geeft een beeld van de ervaring van cliënten. Interpretatie van de gegevens en een gesprek hierover met de aanbieders blijft altijd nodig. Een lagere gemiddelde score voor een aanbieder betekent niet per definitie dat deze aanbieder het slecht doet. Het kan ook omgekeerd zijn: de aanbieder doet wat hij moet doen op grond van het ondersteuningsplan maar de cliënt vindt dit minder prettig en geeft een lagere score. De uitkomsten moeten dus om die reden en gelet op het volgende punt in perspectief geplaatst worden.
2. De deelname aan de onderzoeken en daarmee de representativiteit is zeker bij de Jeugdwet een forse uitdaging. Veel mensen zitten niet te wachten op dit soort onderzoeken, deelname is niet verplicht. Bij onderzoeken in het kader van de Jeugdwet is men zich vaak niet bewust van het feit dat de gemeente de jeugdhulp betaalt en ook een verantwoordelijkheid heeft ten aanzien van de kwaliteit en rechtmatigheid. Immers 60% van de Jeugdhulp wordt niet verwezen door de gemeente maar door huisarts, kinderarts of door de GI. Eerdere ervaringen met het CEO Jeugd laten zien dat niet elk jaar een respons van 20% gehaald kon worden die nodig is om te spreken van een representatief onderzoek. Omdat het om veel verschillende aanbieders gaat is de uitkomst op het niveau van de aanbieder per definitie niet representatief maar indicatief.

### **Contractmanagement en Toezicht**

Zowel gecontracteerde aanbieders als organisaties en zelfstandige zorgverleners die op Pgb basis werken (Persoonsgebonden budget), dienen ervoor te zorgen dat de geleverde zorg veilig, doeltreffend en cliëntgericht is. De Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) is verantwoordelijk voor het toezicht op de kwaliteit van jeugdzorg. De gemeente Hof van Twente heeft toezichthouders Wmo en Jw aangesteld die toezicht houden op de rechtmatigheid (Jw en Wmo) en kwaliteit (Wmo) van geleverde zorg. Daarnaast is vanaf de datum ingang nieuwe inkoop formatie voor contractmanagement vrijgemaakt. Er zijn op dit moment twee contractmanagers werkzaam voor in totaal 1,4 fte.

Het enkel stellen van eisen en het maken van afspraken is niet voldoende, er wordt ook toezicht gehouden op de naleving hiervan. Door het uitvoeren van controles op Wmo voorzieningen wordt de kwaliteit van de ondersteuning geoptimaliseerd en gewaarborgd. Dit heeft tot gevolg dat de inwoners van Hof van Twente kwalitatief goede ondersteuning krijgen waarbij er in een veilige omgeving, bij een dagbestedingslocatie of thuis, wordt gewerkt aan het behalen van doelen, die gericht zijn op de cliënt en waarbij de meest effectieve vorm van ondersteuning wordt ingezet. Contractmanagement en Toezicht hebben hierbij duidelijk gescheiden verantwoordelijkheden maar trekken gezamenlijk op. Eén medaille met twee kanten. Verder staan we een Hofse aanpak voor waarbij vertrouwen in en dialoog met de aanbieders uitgangspunten zijn maar waarbij "optreden" niet wordt geschuwd indien dit nodig is.

De doelstellingen van contractmanagement en toezicht zijn:

- Goede kwaliteit van zorg: veilig, doeltreffend, doelmatig en cliëntgericht;
- Ondersteuning wordt uitgevoerd volgens verordening, beleidsregels en afgesloten overeenkomsten;
- De zelfredzaamheid en participatie van de inwoners wordt vergroot;
- Zorggeld wordt besteed aan zorg.

We hebben het primaat neergelegd bij de contractmanagers. Zij bezoeken de aanbieders en voeren hier gesprekken waarbij de ervaring van de collega's uit de uitvoering en het beeld op basis van de cliëntervaringsonderzoeken wordt meegenomen. Wanneer er tekortkomingen zijn in de uitvoering dan wordt een verbeterplan opgesteld. Bij ernstige tekortkomingen, vermoedens van onrechtmatigheden of niet meewerkende aanbieders kunnen de toezichthouders worden ingeschakeld. Zij hebben op grond van de Algemene wet bestuursrecht specifieke bevoegdheden zoals het vorderen van bepaalde documenten. Daarnaast bestaat de optie om de aanbieder privaatrechtelijk ingebreke te stellen.

We hebben samen met een aantal andere gemeenten in Twente een samenwerking met de sociale recherche. Zij worden ingezet bij ernstige vermoedens van fraude en ook preventief: het geven van trainingen aan consultants en regisseurs op het gebied van fraude alertheid.

In 2022 zijn contractmanagers en toezichthouders gaan werken met de aanbiedermonitor van A-Insight. Deze monitor bevat al onze gecontracteerde aanbieders en genereert indicatoren op het gebied van continuïteit en rechtmatigheid. De Aanbiedermonitor signaleert de belangrijkste risico's in het zorglandschap en biedt de juiste stuurinformatie om die te beheersen. De monitor wordt gebruikt om het gesprek met de aanbieder voor te bereiden aan de hand van de meest actuele stuurinformatie. Voor de ontsluiting van onze eigen data wordt gebruik gemaakt van het programma Qlik Sense. Hiermee kan op het niveau van de individuele aanbieder heel veel informatie in beeld gebracht worden zoals het aantal cliënten, de omvang van declaraties en betalingen en de verzilveringsgraad. Deze vormen eveneens input voor de gesprekken.

We hebben voor de levering van ondersteuning Wmo en Jeugdzorg raamcontracten met 125 aanbieders. Hiervan zijn er ca 80 feitelijk actief in onze gemeente. Daarbij zijn er voor de Huishoudelijke Ondersteuning 8 contracten met aanbieders afgesloten, voor het Vervoer 2 contracten, voor de Hulpmiddelen Wmo 3 en tenslotte 1 contract voor Medische Advisering. In 2022 heeft contactmanagement bij de eerste 30 belangrijkste zorgaanbieders het relatie en contractmanagement opgepakt. Uit de analyses en gesprekken zijn geen onrechtmatigheden, onjuistheden of kwalitatieve tekortkomingen gebleken. De start van het oppakken van het relatiemanagement is door de aanbieders erg goed ontvangen.

### **Reflecties**

Wij lezen de motie van het CDA zo dat hiermee beoogd wordt om voldoende aandacht te hebben voor de kwaliteit van de geboden zorg en ondersteuning. Dat dit belangrijk is daar zijn we het volledig mee eens. We vertrouwen erop u met bovenstaande voldoende inzicht te hebben gegeven in wat we al doen en waar onze ambities en uitdagingen liggen.

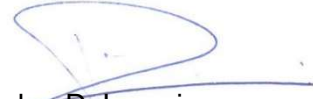
Eén van de overwegingen uit de motie betreft het advies van de accountant bij het Jaarverslag 2021 om zelf de prestatieverantwoording vast te stellen voor in ieder geval de zorgaanbieders waarvan geen gecontroleerde productieverantwoording wordt ontvangen. We hechten eraan dit in het juiste perspectief te plaatsen (een perspectief dat overigens ook door de accountant zelf wel is aangebracht in zijn rapport). De omzet bij aanbieders zonder een gecontroleerde productieverantwoording betrof in 2021 € 244.000. De omzet bij de aanbieders met een gecontroleerde productieverantwoording betrof in 2021 ruim € 10.500.000. Met andere woorden: voor 98% van de uitgaven is door de accountant vastgesteld dat betaling aan de aanbieder en levering van de prestatie door de aanbieder met elkaar in overeenstemming zijn.

De overweging in de motie dat de uitgaven in het sociale domein zijn gestegen, in het bijzonder in de jeugdzorg is feitelijk juist maar zou ook zo gelezen kunnen worden dat een tekortschietende controle op aanbieders hiervoor de verklarende factor is. In die zin delen wij deze overweging niet. Kostenstijging in het sociaal domein wordt veroorzaakt door meerdere factoren waarvan (tekortschietende) kwaliteit van aanbieders op zijn hoogst één van de verklarende factoren is. De oorzaak moet naar onze mening veel meer gezocht worden in de toename van het aantal jeugdigen dat een beroep doet op jeugdhulp en de toenemende complexiteit van de problematiek. Dit is een maatschappelijke ontwikkeling waar we als gemeente maar in zeer beperkte mate iets aan kunnen doen. Wij zetten vol in op daar waar we kunnen op preventie en demedicalisering. Dit is echter een cultuurverandering die tijd nodig heeft.

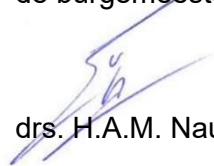
## Conclusie

In deze raadsbrief hebben wij u geïnformeerd over de huidige werkwijze ten aanzien van het toetsen van kwaliteit en rechtmatigheid van aanbieders van (jeugd)zorg. Tijdens de eerstvolgende informerende raadsbijeenkomst sociaal domein staat het thema Kansrijk Opgroeien op de agenda. Graag praten wij op dat moment met u verder over deze ingewikkelde problematiek.

Burgemeester en wethouders van Hof van Twente,  
de secretaris, de burgemeester,



drs. D. Lacroix



drs. H.A.M. Nauta-van Moorsel MPM