



Raadsinformatiebrief

De gemeenteraad van Albrandswaard

Uw brief van:

Uw kenmerk:

Bijlage(n): 1

Ons kenmerk:

Contact: H. de Groot

Doorkiesnummer: 0180-451594

E-mailadres: h.groot@BAR-organisatie.nl

Datum: 20 december 2022

Betreft: Rapport PGB/WMO 2022 Albrandswaard

Geachte Raadsleden,

INLEIDING

Het college van Albrandswaard laat jaarlijks verschillende onderzoeken uitvoeren naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid en uitvoering. Het afgelopen jaar is onderzoek gedaan naar de wijze waarop het uitvoeringsproces van de PGB/WMO is georganiseerd bij Albrandswaard. Met de uitvoering van dit onderzoek wordt mede invulling gegeven aan artikel 213a van de verordening/gemeentewet.

KERNBOODSCHAP

Onderzocht is welk beleid er is ten aanzien van de PGB/WMO in Albrandswaard, hoe dit beleid in de organisatie verankerd is en of er verbetermaatregelen nodig zijn.

TOELICHTING

De belangrijkste aanbevelingen uit het rapport PGB/WMO zijn:

1. Geef prioriteit aan de doorontwikkeling van procesgericht werken zodat dit bijdraagt aan een rechtmatige, doelmatige en doeltreffende bedrijfsvoering.
2. Laat in het vervolgonderzoek door Concerncontrol beoordelen of de implementatie van het proces PGB-administratie (PGB 2.0) goed door de vakafdeling is ingevoerd.
3. Onderzoek of het mogelijk is om het budget op basis van een bredere input van gegevens op te stellen, zoals bijvoorbeeld groei inwoneraantallen/aantal ouderen, waardoor de kans groter wordt dat de realisatie van het WMO-budget beter aansluit bij het bedrag dat is begroot.

VERVOLG

Door de vakafdeling is aangegeven deze verbeterpunten op te pakken. In een vervolgonderzoek door Concerncontrol zal worden nagegaan in hoeverre de verbeteracties zijn gerealiseerd en de aanbevelingen zijn opgevolgd. Dit vervolgonderzoek wordt uitgevoerd in 2023.





Raadsinformatiebrief

Wij vertrouwen erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

BIJLAGEN

1. Het rapport WMO/PGB 2022 Albrandswaard.

Met vriendelijke groet,
het college van de gemeente Albrandswaard,
de secretaris, de burgemeester,

Hans Cats

drs. Jolanda de Witte



PERSOONSGEBONDEN BUDGET PGB (ONDERDEEL WMO)

213a onderzoek

INHOUD

1. Aanleiding en doelstelling	2
1.1. AANLEIDING VAN HET ONDERZOEK	2
1.2. ALGEMEEN	3
1.3. DE OPBOUW VAN DEZE RAPPORTAGE:	3
1.4. DOELSTELLING VAN HET ONDERZOEK	4
1.5. ONDERZOEKSVRAGEN	4
1.6. INTERVIEWGESPREKKEN	4
2 Uitwerking onderzoeksvragen	4
2.1 WELK BELEID HEEFT DE GEMEENTE GEFORMULEERD TEN AANZIEN VAN PGB-VOORZIENINGEN UIT DE WMO?	4
Verordening	5
2.2 OP WELKE WIJZE KOMT HET BELEID TOT UITING IN DE BELEIDSNOTITIES? (DOELSTELLINGEN, BEOOGDE EFFECTEN EN PRESTATIES)	5
2.3 WORDEN DE DOELSTELLINGEN, BEOOGDE EFFECTEN EN PRESTATIES (OP DOELMATIGE) WIJZE GEREALISEERD?	6
2.3.1 Proces PGB-administratie (PGB 2.0)	7
2.3.2 Bijdrage aan de realisatie van de doelstelling: effectieve werkwijze	8
2.3.3 Geeft het aantal bezwaarschriften een indicatie voor de realisatie van de doelstelling	9
2.4 OP WELKE WIJZE WORDT HET COLLEGE EN DE RAAD OVER DE UITVOERING VAN DE PGB GEÏNFORMEERD?	9
2.5 BEHEERSING	10
2.5.2 BLIJFT DE UITVOERING VAN DE PGB BINNEN HET BESCHIKBARE BUDGET?	10
2.5.3 WAT ZIJN DE MOGELIJKHEDEN OM DE UITGAVEN TE BEHEERSEN	10
3 Conclusie en aanbevelingen	11
Bijlagen:	12
1. Artikel media	12

1. Aanleiding en doelstelling

1.1. Aanleiding van het onderzoek

In artikel 213a van de Gemeentewet is de eigen onderzoeksfunctie van het college geregeld. Dit artikel luidt:

“Het College verricht periodiek onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het door het College gevoerde beleid. De raad stelt bij verordening regels hierover.”

Albrandswaard geeft invulling aan de wet met het vaststellen van de Verordening (onderzoeken) doelmatigheid en doeltreffendheid. Deze verordening bepaalt dat het college jaarlijks preventief organisatiegericht onderzoek verricht bij een gemeentelijke afdeling en/of één themagericht onderzoek binnen de organisatie. Eén van de onderzoeken die Albrandswaard wenst uit te voeren is: “een onderzoek naar de werking van Het Persoonsgebonden budget (“Het PGB”) en daarin het onderdeel begeleiding.”

1.2. Algemeen

Het persoonsgebonden budget (hierna: PGB) heeft sinds zijn bestaan in 1996 een grote ontwikkeling doorlopen. Het kunnen kiezen voor: 1. zorg in natura of 2. zelf zorg regelen was een grote sprong vooruit in het bevorderen van de zelfstandigheid van de zorgvragers (Driest & Weekers, 1998). Het PGB heeft burgers de mogelijkheid gegeven om met een bepaald bedrag hun eigen zorg en ondersteuning te organiseren.

Deze onderwerpen kunnen binnen deze relatie worden besproken Dit kan gevolgen hebben voor het vormgeven van het leven van de zorgvrager en de zorgaanbieder die zorgvragen onderzoekt en een zorgaanbod en zorgplan biedt aan de zorgvrager.

“Kortom, in dit proces ontstaat het product gezondheidszorg. Naast de overheid, zijn in dit productieproces patiënten, zorgaanbieders en verzekeraars actief” (Raad voor Volksgezondheid en Samenleving RVZ, 2000:62).

De aanwezigheid van deze verschillende partijen maakt de besturing van de gezondheidszorg complex. “Het bestuur is veelvormig en bestaat uit vele partijen. Deze partijen zijn afhankelijk van elkaar. Niemand heeft absolute macht, niemand is enig regisseur” (RVZ, 2000:9).

In deze complexe omgeving moet de overheid doelstellingen vaststellen en zorgen dat er een adequaat aanbod van zorgvoorzieningen beschikbaar komt. Dit betekent op operationeel gebied “dat de overheid de financiële en de fysieke toegankelijkheid, de doelmatigheid en de kwaliteit van essentiële medische zorg moet kunnen garanderen” (RVZ, 2000:9).

Omdat volgens de RVZ in de gezondheidszorg “de markt niet perfect werkt ziet de overheid zich genoodzaakt te interveniëren in de gezondheidszorg. Alleen zo kan zij garanderen dat de publieke belangen gediend worden” (RVZ, 2000:9).

Gemeenten zijn sinds 2015 verantwoordelijk voor Jeugdzorg, werk en inkomen en zorg aan langdurig zieken en ouderen. Een deel van deze taken hebben de gemeenten overgenomen van de Rijksoverheid. (De drie decentralisaties). Gemeenten zijn verplicht om mensen met een beperking of psychische problematiek te compenseren voor de beperkingen die zij ondervinden bij hun zelfredzaamheid en participatie. In de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO) is de term ‘maatwerkvoorziening’ opgenomen. De maatwerkvoorziening is aanvullend op wat iemand zelf kan bijdragen. In de WMO kunnen cliënten een keuze maken tussen zorg in natura (ZIN) of een persoonsgebonden budget. In artikel 2.3.6 van de WMO staat: “Indien de cliënt dit wenst, verstrekt het college hem een persoonsgebonden budget dat de cliënt in staat stelt de diensten, hulpmiddelen, woningaanpassingen en andere maatregelen die tot de maatwerkvoorziening behoren, van derden te betrekken”.

De afgelopen jaren is binnen het cluster Maatschappij hard gewerkt om optimaal invulling te geven aan de juiste hoeveelheid noodzakelijke (PGB) hulp en de hiervoor beschikbare budgetten. Deze budgetten worden gebruikt voor PGB-voorzieningen Jeugd en PGB-voorzieningen WMO.

De WMO consulent maakt samen met de cliënt een keuze voor ZIN of persoonsgebonden budget. Als de cliënt kiest voor PGB is er voor de cliënt meer administratief werk om het PGB te beheren.

1.3. De opbouw van deze rapportage:

In Hoofdstuk 1 is de ontwikkeling van de PGB vanaf 1996 beschreven. Vervolgens wordt de centrale vraagstelling van het onderzoek weergegeven. De onderzoeksvragen zijn in dit hoofdstuk geformuleerd.

In hoofdstuk 2 wordt aandacht besteed aan het geformuleerde beleid/wetgeving en verordening.

Aandacht is er voor beleidsnotities, doelstellingen en realisatie en er wordt aandacht besteed aan het informeren van het College en Raad. Ook worden Risicobeheersing en Financiering in beeld gebracht.

In hoofdstuk 3 worden conclusies getrokken en een aantal aanbevelingen gedaan.

1.4. Doelstelling van het onderzoek

Met dit onderzoek wil Albrandswaard een beeld krijgen van de stand van zaken van het huidige beleid, de uitvoering en de gevolgen hiervan voor de kosten ten aanzien van de PGB gelden.

De centrale vraagstelling van dit onderzoek is:

- Hoe beheerst de gemeente Albrandswaard de uitvoering van de PGB-regeling voor WMO-klanten, worden klanten geholpen in hun hulpvraag en welke sturingsmaatregelen worden toegepast om steeds meer grip te krijgen op de PGB-uitgaven?

Met de conclusies en aanbevelingen uit het rapport willen we bereiken dat daar waar mogelijkheden zijn, verbeteringen worden gerealiseerd op het gebied van beleid, uitvoering en uitgaven ten aanzien van de WMO waarbij de focus ligt op PGB ten behoeve van begeleiding.

1.5. Onderzoeksvragen

- 1 Welk beleid heeft de gemeente geformuleerd ten aanzien van PGB-voorzieningen uit de WMO?
 - 2 Op welke wijze komt het beleid tot uiting in de beleidsnotities? (Doelstellingen, beoogde effecten en prestaties)
 - 3 Worden de doelstellingen, beoogde effecten en prestaties (op doelmatige) wijze gerealiseerd?
 - 4 Op welke wijze wordt het college en de raad over de uitvoering van de WMO/PGB geïnformeerd?
 5. Beheersing:
 - 5.1 Op welke wijze komt het budget tot stand?
 - 5.2 Blijft de uitvoering van de PGB binnen het beschikbare budget?
 - 5.3 Wat voor mogelijkheden zijn er om de uitgaven te beheersen?
- Er is een analyse uitgevoerd van het huidige beleid zoals dit is vastgesteld en de wijze waarop het beleid in de praktijk wordt uitgevoerd. Onderzoeksvragen zijn in hoofdstuk 2 uitgewerkt.

Bij het onderzoek is gebruikt gemaakt van de volgende methoden en stukken:

- Landelijke regelgeving.
- De beleidsnota's en verordeningen ten aanzien van de WMO.
- Voortgangscontroles, werkprocedures en protocollen.
- Gegevens over de doelgroepen, klanten en financiën.
- Gesprekken met (Beleids)medewerkers Sociaal Domein.

1.6. Interviewgesprekken

- Er zijn interviewgesprekken gevoerd met 4 medewerkers van de BAR-organisatie.
- Beleidsmedewerker Sociaal Domein.
- Interne controle medewerker Concerncontrol.
- Teamleider WMO (sub budgethouder).
- Klantmanager WMO.

2 Uitwerking onderzoeksvragen

2.1. Welk beleid heeft de gemeente geformuleerd ten aanzien van PGB-voorzieningen uit de WMO?

De landelijke wetgeving is verankerd in de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 en het uitvoeringsbesluit WMO 2015. Op basis van deze wetgeving hebben de gemeenten hun eigen beleidsregels geformuleerd en deze vastgelegd in:

Landelijk

Wet Maatschappelijke Ondersteuning 2015.

Albrandswaard

Verordening Maatschappelijke Ondersteuning Gemeente Albrandswaard 2022.

Beleidsregels Wet Maatschappelijke ondersteuning Gemeente Albrandswaard 2022.

Besluit Nadere regels Gemeente Albrandswaard 2022.

De gemeente heeft Beleidsregels maatschappelijke ondersteuning Albrandswaard 2022 opgesteld.

In deze beleidsregels is ten aanzien van de WMO het volgende opgenomen:

“De beleidsregels zijn voor burgers en medewerkers van de gemeente Albrandswaard. Ze bevatten alle informatie en regels over de toegangsprocedure voor maatschappelijke ondersteuning, de voorwaarden en het verstrekken van maatwerkvoorzieningen op grond van de WMO, zowel in natura als in PGB, de regels voor de eigen bijdrage, kwaliteitseisen, mantelzorgwaardering, respijtzorg, richtlijnen omgaan met huiselijk geweld en kindermishandeling, klachtenprocedure en het betrekken van ingezetenen bij de WMO”.

De Beleidsregels WMO vormen, naast de Algemene wet bestuursrecht, de Wet maatschappelijke ondersteuning 2022 en de Verordening maatschappelijke ondersteuning gemeente Albrandswaard 2019, een belangrijke waarborg van het recht op een zorgvuldige procedure voor de ondersteuningsvrager, die daar zelf een essentiële bijdrage in heeft. In de Verordening staan korte juridisch geformuleerde regels. De beleidsregels bieden handvaten voor de uitvoerende medewerker om de regels uit te voeren. In de beleidsregels 2022 is een nieuwe werkwijze voor WMO Hulp bij het huishouden en begeleiding dagbesteding opgenomen.

Iedereen moet kunnen meedoen in de samenleving. Dat is de kern van de wet WMO. Uitgangspunt hierbij is dat burgers een eigen verantwoordelijkheid dragen voor de wijze waarop zij hun leven inrichten en deelnemen aan het maatschappelijk leven. Van burgers mag verwacht worden dat zij elkaar daarin naar vermogen bijstaan.

Burgers die dat echt niet kunnen mogen rekenen op ondersteuning door de gemeente, zodat zij zo lang mogelijk in de eigen leefomgeving kunnen blijven wonen en zich kunnen handhaven in de samenleving.

De belangrijkste uitgangspunten van de gemeente Albrandswaard zijn:

- De analyse van de problematiek van de cliënt moet in samenhang gebeuren;
- Het bevorderen van de zelfredzaamheid en participatie van haar inwoners;
- Het treffen van kwalitatief goede voorzieningen voor kwetsbare inwoners. Dit kunnen ook algemene voorzieningen zijn;
- Het leveren van maatwerk;
- Bij te dragen aan het realiseren van een inclusieve samenleving;
- Tegengaan van (onnodige) administratieve lasten voor de inwoners en de gemeente”.

Verordening

In de bijlagen zijn de WMO-verordeningen opgenomen van:

- Albrandswaard 2022.

2.2 Op welke wijze komt het beleid tot uiting in de beleidsnotities? (Doelstellingen, beoogde effecten en prestaties)

De Verordening Maatschappelijke Ondersteuning is uitgewerkt in Beleidsregels Wet Maatschappelijke ondersteuning voor Albrandswaard. Vervolgens is het document “Nadere regels maatschappelijke ondersteuning gemeente Albrandswaard 2022 opgesteld. Hierin is opgenomen dat een formele PGB-aanbieder dezelfde kwaliteit moet kunnen leveren als een ZIN-aanbieder. Ook zijn WMO-toezichthouders rechtmatigheid in dienst die hierop toetsen.

Aanvragen van een PGB

Verstrekking van een toegekende individuele voorziening in de vorm van een persoonsgebonden budget vindt plaats op verzoek van de aanvrager of diens vertegenwoordiger.

Artikel 5 Criteria om in aanmerking te komen voor een PGB

De wettelijke eisen om aan een PGB te voldoen zijn:

1. De budgethouder of diens (wettelijk) vertegenwoordiger moet motiveren waarom hij de voorziening in de vorm van een PGB wil krijgen.
2. De budgethouder of diens (wettelijk) vertegenwoordiger moet een ondersteuningsplan overleggen waaruit minimaal het volgende blijkt:
 - A-inzicht in de problematiek van de ondersteuningsvrager;
 - B-de duur en wijze van de ondersteuning;
 - C-het resultaat van het te behalen doel van de ondersteuning;
 - D-welke evaluatiemomenten gedurende de duur van de ondersteuning.
3. De budgethouder of diens (wettelijk) vertegenwoordiger moet in staat zijn om de voorziening zelf te organiseren.
4. Hij moet aantonen dat het budget besteed wordt aan een maatwerkvoorziening die veilig, doeltreffend en cliëntgericht is.
5. Indien de ondersteuning wordt geboden door een niet professioneel persoon uit de sociale omgeving, niet zijnde een aanbieder die woningaanpassingen en hulpmiddelen levert, dient bij het te overleggen ondersteuningsplan een Verklaring omtrent gedrag (Vog) die niet ouder is dan drie maanden van deze persoon gevoegd te zijn.

2.3 Worden de doelstellingen, beoogde effecten en prestaties (op doelmatige) wijze gerealiseerd?

Uit de interviewgesprekken ten behoeve van dit onderzoek hebben wij een beeld kunnen vormen van het proces WMO PGB begeleiding.

Het kunnen kiezen tussen zorg in natura of zelf zorg regelen heeft consequenties voor het verlenen van zorg en de diagnosestelling. Uitgangspunt van de WMO is keuzevrijheid voor de klant om te kiezen voor zorg in natura of voor PGB.

Het is aan de klantmanager WMO om te beoordelen of de klant, of diens begeleider in staat wordt geacht om het PGB-budget te beheren en/of het PGB-budget terecht wordt toegekend. Voor de klant staat bezwaar en beroep open als deze het niet eens is met de indicatiestelling.

In de praktijk wordt hier niet veel gebruik van gemaakt, zie overzicht bezwaarschriften hoofdstuk 2.5.

Met ingang van oktober 2021 is door Albrandswaard een “toezichthouder jeugd en zorg” aangesteld omdat er geen systeem van kwaliteitscontrole was op het proces WMO. Een toezichthouder draagt bij aan kwaliteit van de WMO zorg en de rechtmatige (juiste) besteding van de middelen. De VNG heeft een handreiking voor het toezicht op de WMO opgesteld. Hieronder de beschrijving van het profiel van de WMO-toezichthouder.

Het profiel van de WMO-toezichthouder ¹

De functie toezichthouder WMO is nog relatief nieuw, daarom besteden we kort aandacht aan het profiel van de toezichthouder op het terrein van kwaliteit. Hieronder vindt u het functieprofiel dat het Verwey Jonker Instituut in de handreiking toezicht WMO heeft opgesteld. Voor het succesvol vervullen van de functie is inhoudelijke kennis van en ervaring met de maatschappelijke ondersteuning belangrijk. “Functieprofiel toezichthouder:

- Deskundig op het gebied van maatschappelijke ondersteuning en zorg;
- Onafhankelijk in denken en doen;
- Vasthoudend;
- Beschikt over inlevingsvermogen;
- Flexibel in beïnvloedingstijlen;
- Integer;
- HBO denk- en werkniveau”.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten 23 De GGD –GHOR heeft een uitgebreid competentieprofiel voor WMO-toezichthouders gericht op kwaliteit opgesteld die beschikbaar is via Kennisnet.

¹ Uit: (VNG) Handreiking voor gemeenten Inrichting van het WMO-toezicht

Toezichthouder WMO bij de gemeente Leeuwarden:

“Ik vind dat de toezichthouder een zorg-achtergrond moet hebben. Als je toezicht houdt, moet je echt weten of de afspraken die je als gemeente met de zorgaanbieder maakt, houtsnijden. En of de aanbieder zich niet alleen aan de letter van de afspraken houdt, maar ook aan de geest.”

Een duidelijke beschrijving van de taken van een toezichthouder. Dat kan nog een toegevoegde waarde bieden. Waar het uiteindelijk om gaat is dat de cliënt de juiste optimale zorg krijgt tegen zo laag mogelijke kosten. Een goede controle/toezicht op de verleende zorg in samenhang met een procesmatige aanpak zorgt voor een rechtmatige, doelmatige en uiteindelijk ook doeltreffende werking van het proces.

Er wordt bij de verstrekte zorg onderscheid gemaakt in formele zorg en informele zorg. Formele zorg houdt in dat er een PGB gebruikt wordt om professionele diensten in te kopen. Bij informele zorg wordt de PGB gebruikt door bijvoorbeeld een familie lid of een partner om zelf zorg te geven. Bij informele zorg bestaat het risico dat er sprake is van onjuist gebruik van het PGB, bijvoorbeeld als deze wordt gebruikt als inkomstenbron.

Feit is dat de gemeente WMO-zorgplicht heeft. Als het beschikbare niet toereikend is moeten er middelen gevonden worden in de begroting zodat alsnog aan de wettelijke zorgplicht wordt voldaan. (Open einderegeling). Procesgericht werken en een maximaal gebruik maken van digitale mogelijkheden draagt bij aan inzicht in de kosten van de WMO waardoor op basis van betrouwbare gegevens gestuurd kan worden op het budget en een verantwoorde kosten/baten beleid gevoerd kan worden.

2.3.1 Proces PGB-administratie (PGB 2.0)

Het huidige PGB-systeem (1.0) is aan vernieuwing toe. Voor het verwerken van de PGB-administratie heeft het Rijk een nieuw systeem ontwikkeld, PGB 2.0. De landelijke invoering van PGB 2.0 draagt bij aan verschillende doelen. In de eerste plaats betere ondersteuning van de budgethouder en zijn/haar zorgverlener. Doordat het nieuwe systeem echt digitaal werken mogelijk maakt, krijgen budgethouders actueel inzicht in (de status van) hun zorgovereenkomsten, declaraties en budget. En door verschillende automatische controles worden fouten voorkomen. De meerwaarde voor gemeente is straks te vinden in een efficiëntere afhandeling van dossiers, beter inzicht in de verschillende zorgfuncties en een doelmatige/rechtmatige, minder fraudegevoelige en goedkopere uitvoering van het PGB-trekkingsrecht.

Het proces van toekenning tot daadwerkelijke uitkering van het PGB-budget kent verschillende partners die in een keten met elkaar samenwerken. De invoering van PGB 2.0 raakt dan ook de hele keten; gemeenten, zorgkantoren, SVB, VWS, zorgverleners en natuurlijk de PGB-budgethouders.

De vakafdeling heeft de voorbereidingen hiervoor getroffen en de planning is dat eind 2022 dit systeem kan worden ingevoerd.

Rechtmatigheid PGB uitgaven

Vanaf 2020 wordt de (verbijzonderde) interne controle van cluster Maatschappij voor het eerst uitgevoerd door Concerncontrol. Voor 2020 was de interne controle uitbesteed aan een externe partner. De interne controle wordt uitgevoerd door de afdeling zelf. Concerncontrol voert aanvullend verbijzonderde interne controle (VIC) uit. Dit houdt in dat onafhankelijk van de afdeling door middel van steekproeven dossiers worden gelicht. Deze dossiers worden beoordeeld op financiële rechtmatigheid. Deze gegevens worden ook ter beschikking gesteld aan de accountant waardoor deze mede hierdoor haar oordeel kan geven over de financiële rechtmatigheid en een goed/afkeurende accountantsverklaring kan afgeven.

De bevindingen vanuit de verbijzonderde controle 2020/2021 WMO schetsen het totale beeld van de bevinding uit de (VIC). Zo heeft de interne controle zelf een aantal onvolkomenheden geconstateerd in de steekproef. Er was onder andere onvoldoende rapportage in dossiers aanwezig en er kon onvoldoende worden geconstateerd of de geleverde zorg ook noodzakelijke zorg is. Er waren ook dossiers waarin een ondersteuningsplan en concrete doelen ontbraken. Bij een PGB consultant ontbrak een budgetplan en was er geen onderliggend medisch advies. De procesbeheerder van de vakafdeling heeft zelf naar aanleiding van de geconstateerde onvolkomenheden vervolgacties ingezet waardoor de onvolkomenheden zijn hersteld/en in de toekomst worden voorkomen. Het nieuwe onderzoeksrapport van de IC is juridisch getoetst en voldoet aan alle punten als het gaat om doel- en rechtmatigheid. De verwachting is dat deze werkwijze bijdraagt aan een doelmatige en doeltreffende werking van het WMO-proces. De ontwikkeling van procesgericht werken (zie hoofdstuk 2.4) heeft hierin een belangrijk aandeel.²

² Van de onderzoeken die Concerncontrol doet wordt na een jaar altijd een kort vervolgonderzoek uitgevoerd om te onderzoeken wat er met de aanbevelingen is gedaan.

De rapportage van de interne controle wordt gebruikt bij de verantwoording richting de accountant. De interne controle richt zich met name op de controle van financiële rechtmatigheid. Is de PGB volgens de wet/beleid toegekend en is conform PGB-indicatie betaald.

Hieronder voorbeelden van bevindingen die uit de interne controle kunnen komen:

- De klant fraudeert en vraagt ten onrechte WMO aan;
- De indicatiestelling is niet juist gesteld;
- De interne controle constateert dat er onvoldoende documentatie is van intakegegevens;
- Alles loopt goed en wordt juist verwerkt.

In paragraaf 2.4 staat beschreven wat procesmanagement kan doen om de kwaliteit van het WMO-proces te verhogen waardoor de kans op toewijzing van PGB die onterecht wordt toegekend (Misbruik en oneigenlijk gebruik: M&O criterium) sterk verminderd wordt. De interne controle geeft hierin ook input omdat bevindingen van zaken die niet goed gaan gebruikt kunnen worden om processen aan te passen.

De conclusie is dat PGB 2.0 volgens plan geïmplementeerd wordt in de organisatie.

2.3.2 Bijdrage aan de realisatie van de doelstelling: effectieve werkwijze

Eind 2020/begin 2021 is organisatie breed gestart met het implementeren van Procesmanagement om processen beheerst te verbeteren. Het project wordt vanuit Concerncontrol begeleid. Concerncontrol ondersteunt en bewaakt de procesverbeteringen bij de clusters/teams. Dit houdt in dat de processen van de afdeling worden beschreven en taken/rollen/verantwoordelijkheden in “beeld” worden gebracht en bewaakt wordt of voorgestelde verbeteringen daadwerkelijk zijn doorgevoerd in processen. Voor Maatschappij is in maart 2020 het Adviesrapport borging Procesmanagement opgesteld.

De eerste processen zijn in beeld gebracht maar staan nog in de “kinderschoenen”. Het doel van het sturen op processen is om te komen tot kwaliteit in de processen, risico's te verminderen en de dienstverlening continu te verbeteren. Hierin zit een directe link met data gedreven werken. Want door data gedreven te werken kan op basis van de data de voortgang worden bewaakt en er overzichtelijk gestuurd worden op (de verbetering van) de processen.

De structuur van de data komt steeds meer op orde onder meer door het gebruik van het dashboard Sociaal Domein met een eigen proces en stuurinformatie. Nametingen op detail -en procesniveau is de vervolgstap om de uitkomsten van de metingen in een overzicht te verzamelen en makkelijk te *ontsluiten* voor procesbeheerders (teamleiders) en proceseigenaren (managers). Zo ontstaat er een actueel en samenhangend beeld van de procesresultaten, waarmee datagericht gestuurd kan worden op de processen. Meer taak, rol, kaders en sturen op werkvoorraad schept helderheid. Het dashboard wordt gebruikt om de kwaliteit van de dienstverlening te verbeteren. Hierbij zijn caseload overzichten (per team/medewerker) essentieel voor de dagelijkse werkzaamheden binnen de processen. Hierdoor ontstaat direct kwaliteit in de registratie van gegevens. Op dit moment is de werkgroep 'data gedreven werken' hiermee aan de slag.

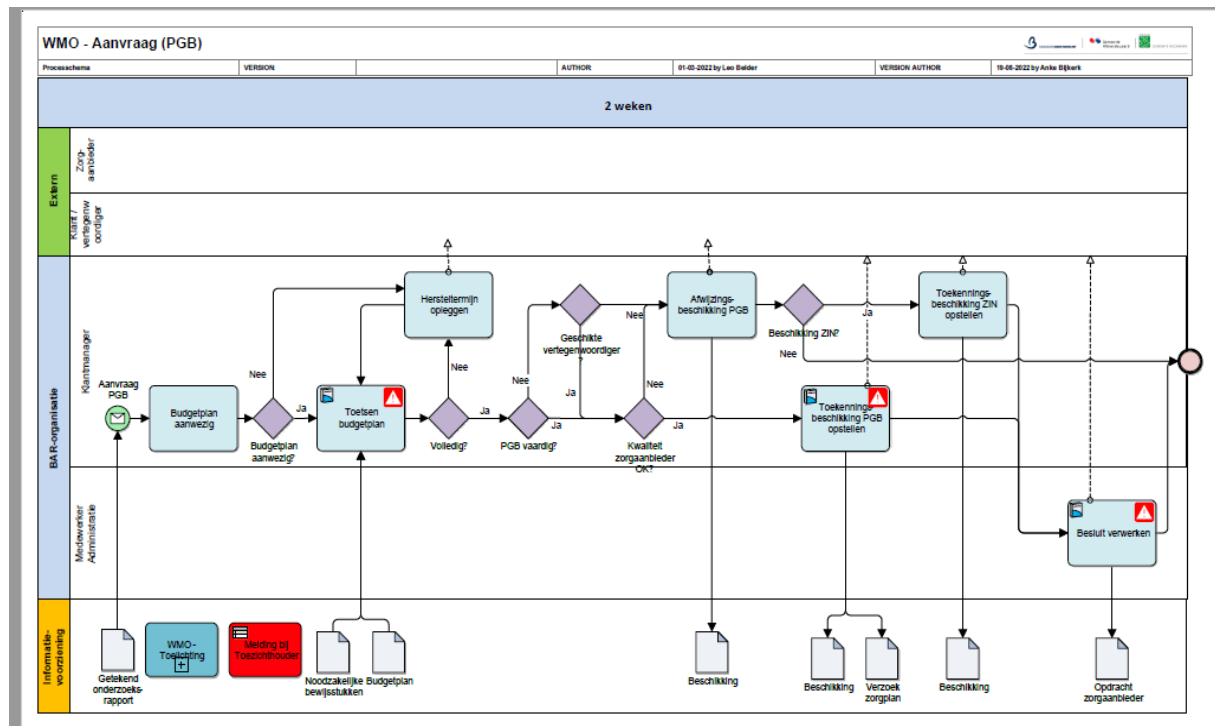


Het bovenstaande maakt duidelijk dat het Domein Maatschappij zich in een ontwikkelingsfase bevindt waarin het doel is te komen tot een verbeteringsslag in de kwaliteit van dienstverlening aan de burger. Hoe meer instrumenten de klantmanager aangereikt krijgt om het recht op PGB vast te stellen, hoe beter en doelmatiger de dienstverlening aan de burger is. Duidelijk is dat indicatiestelling in complexe situaties geen eenvoudige opgave is. De praktijk is weerbarstig en het vraagt wijsheid en inzicht van de indicatiesteller om de klantvraag goed in beeld te krijgen en tot een juiste indicatiestelling te komen die recht doet aan wat de klant nodig heeft en ervoor zorgt dat de hulp terecht komt bij burgers die dit nodig hebben.

Het procesmatig werken draagt bij aan een rechtmatige, doelmatige en doeltreffende bedrijfsvoering. Uiteindelijk zijn het de (uitvoerende) medewerkers die in hun werk hierdoor ondersteund worden en zo “gereedschappen” tot hun beschikking hebben om hun werk rechtmatig en doelmatig te doen. Het cluster WMO is daarom ook verantwoordelijk voor en wordt ondersteund door procesmanagement. Doel is dat het in de praktijk bijdraagt aan een goede uitvoering van de WMO.

Naast het aanpassen van processen (en werkinstructies) dient ook regelmatig een audit/interne controle uitgevoerd te worden om vast te stellen in hoeverre de verschillende processtappen worden opgevolgd. De

verschillende stappen moeten daarom zichtbaar worden vastgelegd. Bij voorkeur door een onafhankelijke auditor. Medio 2022 waren de processen van de WMO wel ingericht (beschreven) maar was (nog) niet overal de onafhankelijke toetsing uitgevoerd.



Figuur 1: Schematische weergave van het proces WMO-aanvraag.

2.3.3 Geeft het aantal bezwaarschriften een indicatie voor de realisatie van de doelstelling

2020 Albrandswaard 1 bezwaarschrift

1. PGB-begeleiding – intrekking bezwaar

De conclusie is dat het aantal bezwaren laag is. Dit geeft geen indicatie of de doelstelling gerealiseerd is.

2.4 Op welke wijze wordt het college en de raad over de uitvoering van de PGB geïnformeerd?

Het College van B&W en de gemeenteraad van Albrandswaard worden door middel van de reguliere P&C-rapportages (1^e, 2^e tussenrapportages en jaarrekening) geïnformeerd. Eind 2017 is daarnaast gestart met het ontwikkelen van een rapportage Sociaal Domein, die is gekoppeld aan de P&C-cyclus en in detail informeert over de voortgang in het sociaal domein. De ontwikkeling van deze bestuurs-rapportage is een continu proces. Elke nieuwe versie wordt beter en specifieker op basis van reacties op de vorige rapportage. In de rapportage worden cijfers gepresenteerd per kwartaal. Deze cijfers gaan over een aantal inhoudelijke onderwerpen zoals: Werk en inkomen, minimavoorzieningen en schulddienstverlening, Jeugdhulp en wijkteams en WMO en doelgroepenvervoer.

In de bestuurs-rapportage van het 1^e kwartaal 2021 wordt over WMO Begeleiding(BG) het volgende gemeld: “Het aantal beschikkingen voor WMO Begeleiding (BG) is in de periode mrt '20 – mrt '21 gedaald met 12,7%, -45 beschikkingen. In het eerste kwartaal '21 is deze daling afgenomen naar 3.4%, -11 beschikkingen). Zoals aangegeven bij de jaarrapportage is deze daling een trendbreuk met voorgaande jaren en is deze onder andere wel te verklaren uit een tijdelijke daling in het aantal meldingen WMO, waarbij de onzekerheid door corona waarschijnlijk een rol speelt. De verwachting was dat de daling zou afnemen. Dat is in het eerste kwartaal '21 ook gebeurd. We verwachten dat in de komende periode, nadat corona een minder grote rol speelt in ons dagelijks leven, de aantallen WMO-begeleiding weer zullen toenemen tot minimaal het niveau van dec 2019 en mogelijk zelfs een autonome groei laten zien.

2.5 Beheersing

2.5.1 Op welke wijze komt het budget tot stand?

Op basis van realisatiecijfers van het voorgaande kalenderjaar wordt door een ambtelijke werkgroep (van sociaal domein) de hoogte van het WMO-budget voor het nieuwe kalenderjaar geadviseerd. De politiek (college en raad) nemen een beslissing over de hoogte van het budget voor de WMO met inachtneming van het advies van de ambtelijke werkgroep.

Het verdient aanbeveling om te onderzoeken of door middel van demografische gegevens, kengetallen en andere informatiebronnen het budget voor de WMO op een andere manier vastgesteld kan worden en niet zoals nu op basis van ervaringscijfers van lopende jaren. Door het budget vast te stellen op basis van een bredere input van gegevens, is de kans groter dat de realisatie van het budget conform het bedrag is dat wordt begroot. Hierbij kan (deels) gebruik worden gemaakt van de gegevens van de algemene uitkering (uitkering Rijk) die wel op basis van deze gegevens wordt geraamd.

Overzicht Budget WMO/PGB

Albrandswaard		2019			2020			2021			
FCL	ECL	Begroot	Werkelijk	Restant	Begroot	Werkelijk	Restant	Begroot	Werkelijk	Restant	
667200	423005	Huishoudelijke verzorging PGB	101.800	96.000	5.800	126.800	98.893	27.907	126.800	81.049	45.751
667215	423099	WMO begeleiding en overige PGB	175.100	212.000	-36.900	175.100	281.801	-106.701	175.100	170.190	4.910

Toelichting op afwijking in de jaarrekening 2019/2020:

Verklaring voor het feit dat Albrandswaard een overschrijding heeft is dat in absolute aantallen begeleiding in PGB, een betrekkelijk kleine groep cliënten (17 gemiddeld over 2020) betreft. Een kleine toename van het aantal cliënten met een beschikking heeft daarmee een relatief grote impact op de uitgave. Op basis van de prognose tijdens de 2^e tussenrapportage is geen wijziging doorgevoerd op de begrote middelen. Vanwege de corona-maatregelen was onduidelijk in hoeverre begeleiding ook geboden kon worden waardoor het onvoorspelbaar bleef of de maatregelen tot een onder realisatie van de dienstverlening zou leiden.

In 2021 zijn de kosten binnen het budget gebleven.

Gemeenten ontvangen de middelen voor het sociaal domein (jeugdhulp, participatie en WMO) via de Algemene uitkering. De gemeenten moeten de kosten voor de WMO hieruit betalen ongeacht de werkelijke hoogte van deze werkelijke kosten. Er zijn echter niet veel mogelijkheden om de kosten van de WMO/PGB te beïnvloeden omdat de gemeenten zorgplicht hebben. Het is een openeinderegeling.

Gemeenten dienen aan hun wettelijke verantwoordelijkheden te voldoen en elke inwoner dient door zijn/haar gemeente geholpen te worden indien dit onder de wettelijke verantwoordelijkheid van de gemeente valt. Door zoveel mogelijk de bedrijfsvoering te professionaliseren en procesmatig te werken wordt een effectieve en doelmatige dienstverlening gerealiseerd. In paragraaf 2.4 procesmanagement staat beschreven hoe dit onderdeel van de WMO wordt uitgewerkt. De verwachting is dat dit een positief effect kan hebben op het kostenaspect van de bedrijfsvoering waardoor de middelen kunnen worden aangewend voor de WMO dienstverlening.

2.5.2 Blijft de uitvoering van de PGB binnen het beschikbare budget?

Voor Albrandswaard is het PGB-budget in 2019/2020 overschreden. Zie toelichting afwijking jaarrekening bij 2.5.1

2.5.3 Wat zijn de mogelijkheden om de uitgaven te beheersen

De gemeente heeft zorgplicht en de WMO is een open einde regeling waardoor de invloed op deze uitgaven beperkt is. De mogelijkheden die er wel zijn:

1. Procesmatig werken (zie 2.3.2)
2. De budgettering goed organiseren. (zie 2.5.1)

3 Conclusies en aanbevelingen.

1. Welk beleid heeft de gemeente geformuleerd ten aanzien van PGB-voorzieningen in de WMO?

De gemeente heeft voldoende beleid geformaliseerd in de vorm van:

- Verordening maatschappelijke ondersteuning gemeente Albrandswaard 2022
- Beleidsregels maatschappelijke ondersteuning gemeente Albrandswaard 2022
- Nadere regels maatschappelijke ondersteuning gemeente Albrandswaard 2022
- Met ingang van oktober 2021 is een toezichthouder WMO aangesteld, deze functie is relatief nieuw.

Aanbeveling 1: Besteed aandacht in het vervolgonderzoek of de aanstelling van een toezichthouder heeft bijgedragen aan de kwaliteit van de WMO-PGB zorg.

Reactie vakafdeling: Wanneer vervolgonderzoek wordt uitgevoerd is, kan aandacht voor de mogelijke bijdrage van de aanstelling van een toezichthouder aan de kwaliteit van de WMO-PGB zorg waardevol zijn. Hierbij is als kanttekening op te merken dat het erg lastig zal zijn om exact in beeld brengen of er een bijdrage is geweest, en zo ja, in welke mate deze trend een directe oorzaak is van de aanstelling van de toezichthouder.

Reactie CC

Het is lastig om dit exact in beeld te brengen maar het is wel mogelijk vast te stellen wat de toezichthouder constateert en wat er met eventuele adviezen wordt gedaan.

2. Op welke wijze komt het beleid tot uiting in de beleidsnotities? (Doelstellingen, beoogde effecten en prestaties)

De verordening WMO is uitgewerkt in Beleidsregels en de Nadere regels maatschappelijke ondersteuning. Voor klantmanagers vormen deze regels de basis om in samenhang met de zorgvraag van de burger WMO-PGB zorg te indiceren. Interne controle heeft geconstateerd dat het vastleggen van gegevens in het aanvraagproces niet altijd voldoende is om de financiële rechtmatigheid vast te stellen.

Aanbeveling 2: Geef prioriteit aan de doorontwikkeling van procesgericht werken zodat dit bijdraagt aan een rechtmatige, doelmatige en doeltreffende bedrijfsvoering. Procesgericht werken houdt in dat de processen van de afdeling worden beschreven en taken/rollen/verantwoordelijkheden helder in “beeld” worden gebracht. Bewaakt moet worden of voorgestelde verbeteringen daadwerkelijk hebben geleid tot aanpassing van processen en die aanpassingen in de praktijk worden toegepast.

Reactie vakafdeling: Het proces van de toegang Wmo (melding en aanvraag (PGB)) is, ten tijde van het project ‘integrale toegang Sociaal Domein’, reeds beschreven. Wanneer, onder andere naar aanleiding van evaluaties, wijzingen worden doorgevoerd passen we de beschreven processen hier op aan.

3. Worden doelstellingen, beoogde effecten en prestaties op doelmatige wijze gerealiseerd?

Aanbeveling 3: Laat in het vervolgonderzoek door Concerncontrol beoordelen of de implementatie van het proces PGB-administratie (PGB 2.0) goed door de vakafdeling is ingevoerd.

Voor het verwerken van de PGB-administratie heeft het Rijk een nieuw systeem ontwikkeld, PGB 2.0. De meerwaarde voor gemeente is straks te vinden in een efficiëntere afhandeling van dossiers, beter inzicht in de verschillende zorgfuncties en een doelmatige/rechtmatigere, minder fraudegevoelige en goedkopere uitvoering van het PGB-trekkingsrecht.

Reactie vakafdeling: Desgewenst kan Concerncontrol een rol vervullen tijdens de implementatie van PGB 2.0. Zo hoeft het onderzoek niet achteraf uitgevoerd te worden, maar kan indien nodig bij de inregeling direct worden bijgestuurd.

4. Op welke wijze wordt het college en raad over de uitvoering van de WMO/PGB geïnformeerd?

Het College van B&W en de gemeenteraad wordt door middel van de reguliere P&C-rapportages (1^e, 2^e tussenrapportages en jaarrekening) geïnformeerd. De ontwikkeling van deze bestuurs-rapportage is een continu proces. Elke nieuwe versie wordt beter en specifieker op basis van reacties op de vorige rapportage.

Aanbeveling 4: Laat in het vervolgonderzoek door Concerncontrol beoordelen of de rapportage beter en specifieker is geworden, en of de af- of toename van de WMO vraag beter in beeld is gebracht waardoor deze sturingsinformatie gebruikt wordt om de uitvoering van de WMO beter te bewaken en bij te sturen.

Reactie vakafdeling: De vakafdeling werkt graag mee wanneer dit onderzoek wordt uitgevoerd.

5. Budget

- **Op welke wijze komt het budget tot stand?**
- **Blijft de uitvoering van de PGB binnen het beschikbare budget?**
- **Wat voor mogelijkheden zijn er om de uitgaven te beheersen?**

- Op basis van realisatiecijfers van het voorgaande kalenderjaar wordt door een ambtelijke werkgroep (van sociaal domein) de hoogte van het WMO-budget voor het nieuwe kalenderjaar geadviseerd. De politiek (College en raad) nemen een beslissing over de hoogte van het budget voor de WMO met inachtneming van het advies van de ambtelijke werkgroep.

- Voor Albrandswaard zijn de uitgaven in de periode van dit onderzoek binnen het beschikbare budget gebleven.

- Er zijn mogelijkheden om de uitgaven te beheersen.

Aanbeveling 5: Onderzoek of het mogelijk is om het budget op basis van een bredere input van gegevens vast te stellen, zoals bijvoorbeeld groei inwoneraantallen van het aantal ouderen, waardoor mogelijk de kans groter is dat de realisatie van het WMO-budget beter aansluit bij het bedrag is dat wordt begroot. Bij het bepalen van de algemene uitkering door het Rijk worden deze gegevens ook gebruikt, maar de gemeente kan hierin ook lokale gegevens verwerken van bijvoorbeeld het maatschappelijk werk. Door vergelijkbare kengetallen te gebruiken in de raming is het beter mogelijk om te voorspellen of de WMO kosten (meerjarig) binnen de beschikbaar gestelde rijksvergoeding blijft, of dat aanpassing van beleid noodzakelijk is.

Reactie vakafdeling: De vakafdeling raad dit advies af. Jaarlijks worden financiële prognoses gemaakt op basis van ontwikkeling in werkelijk gebruik van Wmo voorzieningen (ZIN en PGB), het beleid en het tarief. Lange termijn prognoses hebben, mede door beleidswijzigingen op rijksniveau, onvoldoende nauwkeurige voorspellende waarde om op basis daarvan te begroten.

Bijlagen:

1. Artikel media

Uit onderstaand artikel blijkt dat de “zorgplicht” in de wet hoog staat aangeschreven. Het belang van een kwalitatief goed WMO-proces en realistische budgettering draagt bij aan het goed functioneren van WMO zorg.

De groene Amsterdammer

Burger wint vaak rechtszaak over recht op WMO-hulp

Marjolijn de Boer en Sylvana van den Braak beeld Aart-Jan Venema

18 mei 2019

Burgers die naar de rechter stappen in een conflict met hun gemeente over hulp en ondersteuning voor ouderen of mensen met een chronische ziekte, krijgen vaak gelijk. Ruim 40 procent van de zaken over de Wet maatschappelijke ondersteuning (WMO) waarover een rechtbank uitspraak deed, viel uit in het voordeel voor de burger. ‘Dat is relatief veel in vergelijking met andere rechtszaken tegen de overheid’, zegt de woordvoerder van de Raad voor de rechtspraak. ‘Die worden in slechts 25 à 30 procent van de gevallen gewonnen door de burger.’

De decentralisatie van de WMO van de Rijksoverheid naar gemeenten vier jaar geleden, heeft geleid tot grote lokale verschillen. Voor veel burgers is hulp daardoor afhankelijk geworden van hun postcode, blijkt uit onderzoek van Platform voor onderzoeksjournalistiek Investico in samenwerking met radioprogramma Argos, weekblad *De Groene Amsterdammer* en dagblad *Trouw*.

Sinds de decentralisatie zijn 6.861 rechtszaken gevoerd over de WMO. Daarvan kwamen er 1.570 tot aan de hoogste rechter, de Centrale Raad van Beroep, blijkt uit cijfers van de Raad voor de rechtspraak. Ruim een derde van de zaken wordt weer ingetrokken, wat kan betekenen dat gemeente en burger tot een schikking zijn gekomen; de periode waarover de zaak ging is afgelopen of dat de gemeente het beleid in tussentijd heeft aangepast. 41 procent van de WMO-zaken waar wel een uitspraak valt, wordt door de burger gewonnen.

Dat er zoveel rechtszaken tegen gemeenten worden gewonnen verbaast Gijsbert Vonk, hoogleraar socialezekerheidsrecht aan de Rijksuniversiteit Groningen, niet. 'Gemeenten dachten dat ze veel vrijheid hadden, maar juridisch gezien was dat niet zo. Ze bedachten het nodige waarmee ze bezuinigingen konden inboeken en krijgen vervolgens van de rechter te horen dat ze die vrijheid en bevoegdheden helemaal niet hebben. Maar inmiddels was de bezuiniging al ingeboekt.

Uit de evaluatie van de decentralisaties concludeert het Sociaal en Cultureel Planbureau dat gemeenten de continuïteit van de WMO-ondersteuning na de decentralisatie gewaarborgd hebben en dat ontvangers van de ondersteuning positief zijn over de hulp. Maar uit datzelfde rapport blijkt ook dat de eenzaamheid onder WMO-gebruikers sinds de decentralisatie is toegenomen. In 2017 voelde twintig procent van de mensen in de WMO, onder wie voornamelijk ouderen, zich zeer eenzaam. Ook verwachten minder mensen dan voorheen een beroep te kunnen doen op hun netwerk.