

Datum : 30 april 2012
Onderwerp : Gevraagd advies over het concept Actieplan naleving sociaal domein en het concept Beleidskader naleving sociaal domein, beiden van 9 maart 2021

Geacht college,

Sociale Zekerheid is een uiting van maatschappelijke solidariteit. Om het draagvlak voor solidariteit in stand te houden, dient de rechtmatigheid en doelmatigheid van uitkeringen en voorzieningen te zijn gewaarborgd. Hierbij dient, naar onze mening, de nadruk te worden gelegd op preventieve activiteiten en alleen als er sprake van bewuste misleiding/fraude op repressieve activiteiten. Onderstaand treft u ons gevraagde advies aan over het concept Actieplan naleving sociaal domein en het concept Beleidskader naleving sociaal domein.

Inleiding

Actoren die actief zijn in het sociaal domein dragen een verantwoordelijkheid in een doelmatige, rechtmatige en efficiënte verstrekking van diensten, goederen of middelen. In het kader van uw adviesaanvraag richten wij ons met name op drie groepen:

- klanten (aanvragers en ontvangers van diensten, goederen of financiële middelen)
- contractanten (leveranciers van diensten en/of goederen)
- de BUCH Werkorganisatie (als uitvoeringsorganisatie en verstrekker van financiële middelen).

In de visie van de adviesraad staat de groep klanten (burgers) centraal en zijn de contractanten en BUCH Werkorganisatie daar in facilitaire zin aan verbonden. Omdat de klanten als aanvragers centraal staan dienen de contractanten en BUCH Werkorganisatie hun aanbod van dienstverlening daarop af te stemmen c.q. maatwerk te bieden. Deze zienswijze vraagt om kennis van de ervaringen en van de sociale-, maatschappelijke- en financiële situatie van de klanten. Om deze reden is het belangrijk dat in de beleidsvoorbereiding- en uitvoering sprake is van een samenspel en afstemming tussen de contractanten en BUCH Werkorganisatie. In dit samenspel is het uitgangspunt dat elke partij zich openstelt voor de ander, er een beroep wordt gedaan op lerend en inlevend vermogen met als centraal uitgangspunt deelname aan de inclusieve samenleving van de burgers. Een goede en heldere communicatie tussen partijen is hierbij essentieel.

Ons advies bestaat uit twee delen. Het eerste deel heeft betrekking op de naleving van uitkeringen in het sociaal domein. Het tweede deel gaat over naleving van aanbestedingstrajecten in het sociaal domein.

Deel 1 Naleving van uitkeringen in het sociaal domein

Dit deel van het advies heeft betrekking op de klanten en BUCH Werkorganisatie.

In onze visie maken klanten en de BUCH Werkorganisatie onbedoelde fouten. De kans op deze fouten kan worden verkleind als bij de BUCH Werkorganisatie sprake is van het verlagen van de drempels tot dienstverlening, het stroomlijnen van processen en een optimale gerichtheid op de klant. Van de klanten mag worden verlangd dat er volledige openheid en transparantie is in de stappen die zij moeten zetten in de arbeids- en inlichtingenverplichting die zij krachtens wet- en regelgeving hebben. Deze processen moeten zich afspelen op basis van gelijkwaardigheid conform artikel 1 van de Grondwet, het Bestuursrecht en een mondelinge en schriftelijke communicatie die gericht is op inlevingsvermogen en duidelijkheid. Hoe duidelijker de informatieverstrekking naar de klant is, hoe kleiner de kans op vergissingen en foute handelingen of gedragingen zal zijn.

In uw concept Beleidsplan benoemt u vijf uitgangspunten voor lokaal beleid. Deze uitgangspunten zien wij onvoldoende terug in het actieplan. De uitgangspunten zijn: 1. Zelfredzaamheid en eigen regie; 2. Preventie en vroeg signalering; 3. Integraal werken en maatwerk; 4. Ruimte aan maatschappelijke initiatieven; 5. Experimenteren.

Bij de naleving van wet- en regelgeving worden er vier uitgangspunten voor visie gegeven: 1. Preventie; 2. Integrale dienstverlening; 3. Proportioneel handhaven 4; Passende maatregel.

Bij de controle op de naleving van de rechtmatigheid van wet- en regelgeving zal er gedacht en gehandeld moeten worden vanuit de vijf uitgangspunten van het sociale domein. Naleving van wet- en regelgeving zal dan ook genuanceerder beschreven moeten worden dan nu het geval is in het Actieplan Naleving sociaal domein. Het actieplan past alleen 3 en 4 toe.

De adviesraad is van mening dat het bewust niet nakomen van uitkerings- arbeids- en re-integratieverplichtingen niet mag lonen. De burger zal zijn gedrag of nalatigheid achteraf moeten kunnen verantwoorden dan wel de gevolgen van bewust misleidend gedrag ondergaan. Dat geldt ook voor fouten die de BUCH Werkorganisatie in de uitvoering van beleid maakt. Deze fouten moeten niet alleen transparant met betrokkenen worden gecommuniceerd, maar ook direct worden hersteld. De burger dient als gevolg van een foute beslissing direct schadeloos te worden gesteld, dus inclusief bijkomende kosten en excuses.

Als er een vermoeden is van handelingen en/of gedragingen die wijzen op een mogelijk onrechtmatig ontvangen van een uitkering, adviseren wij u om direct een objectief onderzoek te starten, niet gebaseerd op (maatschappelijke) vooroordelen. Hierbij stellen wij de navolgende houding en handelwijze voor:

- Een rechtmatige en doelmatige uitvoering van de binnen het sociaal domein geldende regelingen staat of valt met een beoordeling aan de voorkant van de aanvragen volgens heldere richtlijnen. Onderzoek of de klant duidelijk en volledig is geïnformeerd en in staat is om de informatie te begrijpen en er adequaat mee om te gaan.
- Preventie gaat voor repressie is een goed uitgangspunt. Het is ook een controle op hoe duidelijk de regels zijn en waar, wanneer en op welke wijze fouten gemaakt worden als mensen de regels niet naleven.
- Het is van belang dat door de gemeente een afweging wordt gemaakt van de gedragingen van de burger in relatie tot zijn omstandigheden. In dit kader bevelen wij aan onderscheid te maken tussen fouten en fraude. Fouten kunnen in goed overleg worden hersteld, fraude mits bewust, moet aangepakt te worden.
- Bij de afhandeling van fraude dringen wij erop aan te borgen dat de klant niet in de omstandigheden terechtkomt van het opbouwen van schulden, beslaglegging op inboedel, woningontuiming etc. In navolging van Amsterdam adviseren wij om bij dergelijke casuïstiek gebruik te maken van “een pauzeknop” om benoemde ongewenste situaties te voorkomen. In dit verband merken wij op dat uit onderzoek is gebleken dat veel gemeenten verkeerde uitgangspunten hanteren bij het bepalen van de beslagvrije voet van uitkeringen waardoor de bestedingsruimte van de ontvangers van een uitkering tot ver onder de bestaansnorm zakt. Wij adviseren u hier alert op te zijn.
- Uit vorenstaande blijkt dat de adviesraad voorstander is van duidelijke afspraken, korte lijnen en een werkwijze die is gebaseerd op kennis van de burger. Op basis van deze uitgangspunten zijn wij geen voorstander van een werkwijze op de schaal van de Bestuursregio Alkmaar.

Deel 2 Naleving van aanbestedingstrajecten in het sociaal domein

Dit deel heeft betrekking op de klanten in relatie tot de contractanten. Met name de uitvoering van de Wmo en de Jeugdwet zijn hierbij van belang.

De Wmo en Jeugdwet zijn beide algemeen/open geformuleerde wetten. Dat heeft als voordeel dat deze speelruimte geven om maatwerk te kunnen bieden in een veelheid van situaties. Maar het heeft ook nadelen. Met name het beheersbaar houden van de uitgaven in relatie tot diverse inspanningsverplichtingen is een uitdaging. Dat vraagt om een effectieve en doelmatige inzet van middelen.

Het trekkingsrecht bij pgb verstrekkingen heeft een aantal indicatoren waarop fraude gesignaleerd kan worden. Het inzetten van dit systeem kan helpend zijn, maar zal te allen tijde persoonlijk gecontroleerd moeten worden door deskundigen. Juist met bovenstaande nuancering op de visie en uitgangspunten, levert bij standaardisering, zoals bij trekking de bedoeling is, problemen op. Burgers worden hiervan de dupe. De adviesraad adviseert u om bij het trekkingsrecht van pgb verstrekkingen vooral de burgers voorop te stellen alsmede de uitgangspunten van het sociaal domein: flexibel en persoonlijk.

Bij de inkoop van voorzieningen zijn doelmatigheid, kwaliteit en rechtmatigheid in de zienswijze van de adviesraad met elkaar verbonden. In de contracten tussen aanbieders en de gemeente lijkt het ons vanzelfsprekend dat is opgenomen dat de gemeente gegevens mag opvragen ten behoeve van controles. Veel contracten met aanbieders komen tot stand in een proces van co-creatie, in een sfeer van wederzijdse afhankelijkheid, samenwerking en vertrouwen. Daarin passen afspraken over rechtmatigheid. Duidelijk moet zijn wat de gevolgen voor aanbieders zijn als er gefraudeerd wordt. Wanneer wordt het contract gestopt? Aanbevolen wordt dat de gemeente steekproeven uitvoert op kwaliteit en rechtmatigheid. Het stellen van eisen maakt aanbieders bewust van de voorwaarden voor verantwoorde zorg. Zo zijn aanbieders hier beter op aan te spreken.

De adviesraad stelt ook voor om periodiek navraag te doen bij zorgaanbieders naar wat zij als overbodig en belastend ervaren in de vragen en procedures van de gemeente. Wellicht zal dit én bij de BUCH Werkorganisatie én bij de zorgaanbieders leiden tot een daling van de administratieve lasten, waardoor meer budget aan echte zorg en ondersteuning kan worden besteed.

Frauderisico's

Al met al is de naleving op de uitvoering van aanbestedingstrajecten in het sociaal domein een complex proces. Met name bij begeleiding, beschermd wonen en jeugdhulp gaat het om dure en doorlopende dienstverlening aan vaak kwetsbare/makkelijk te manipuleren cliënten. Helaas zijn er organisaties die daar op een onrechtmatige manier van willen profiteren. De gemeente moet hierop alert zijn, en zorgen dat het handhavingproces op orde is. Handhaven begint al bij de melding/aanvraag en moet zowel op de cliënten als op de hulpverleners gericht zijn. Preventie is daarbij belangrijk, omdat de handhavingmogelijkheden na toekenning beperkt zijn, en bovendien bewerkelijk.

Wij doen op basis van vorenstaande de navolgende aanbevelingen:

- Kenmerkend is, zoals u in de inleiding van het concept Beleidskader memoreert, dat het grootste risico bij niet rechtmatige financiering ligt, niet bij de zorgvragers, maar bij de zorgverleners! Wij gaan ervan uit dat u in dit verband lering trekt uit de toeslagenaffaire kinderopvang die momenteel speelt.
- Alvorens u een onrechtmatigheid constateert, verzoeken wij u ten aanzien van de zorgvragers de vraag te stellen: "Hoe heeft dit zo kunnen ontstaan en was het te voorkomen?" en vervolgens onderzoek te doen voordat u tot het opleggen van sancties overgaat.
- Ten aanzien van de zorgaanbieders verwijzen wij u naar publicaties in Binnenlands Bestuur over het geconstateerde woud van aanbieders, ook in onze regio. De gemeente heeft de verantwoordelijkheid om zorg te dragen voor een evenwichtig aanbod van zorg, hulpverlening en ondersteuning. Het aanbod mag echter niet het karakter krijgen van een supermarkt. Wij pleiten ervoor om het aantal aanbieders drastisch terug te brengen en selectiecriteria te hanteren als: betrouwbaar, continuïteit en aanbod gebaseerd op wetenschappelijk bewezen meerwaarde.

Samenvattend ondersteunen wij uw initiatief om te komen tot een Beleidskader naleving sociaal domein met het daarop gebaseerde Actieplan naleving sociaal domein, mits toegepast op basis van een verantwoorde sociale, financiële en maatschappelijke basis. Wij adviseren u de uitgangspunten en aanbevelingen uit ons advies over te nemen waardoor een samengesteld eindadvies meer recht doet aan de kwetsbare positie van de burger in het woud aan voorzieningen en regelingen waarin een foutje door de burger en uitvoerders snel is gemaakt.

Wij wachten uw reactie op ons advies met belangstelling af.

Met vriendelijke groet,

Adviesraad Sociaal Domein Castricum
Cees Huisman, voorzitter