gemeente lingewaard

Handhavingsbeleidsplan

Jeugd en Wmo

Maart 2022

www.lingewaard.nl

Inhoudsopgave

1. Inleiding 3
1.1 Wat is zorgfraude? 3
1.2 Stand van zaken aanpak toezicht in Lingewaard 4
2. Visie en uitgangspunten 5
2.1 Visie 5
2.2 Uitgangspunten 5
3. Integraal toezicht in het sociaal domein 8
3.1 Samenwerking op Landelijk niveau 8
3.2 Samenwerking op regionaal niveau 9
3.3 Samenwerking op lokaal niveau 10
4. Voorkomen is beter dan genezen 11
4.1 De kracht van communicatie 11
4.2 Het belang van de Toegang 11
4.3 Extra aandacht voor PGB 12
5. Toezicht en handhaving op maat 13
5.1 Lokaal toezicht 13
5.2 Regionaal toezicht 13
5.3 Sanctioneren 14
6. Lerende organisatie 17
6.1. Evaluatie en bijstelling 17
Bijlage 1: Begrippenkader 18
Bijlage 2: Wettelijke grondslag 19
Bijlage 3: Bevoegdheden van de toezichthouder 21
Bijlage 4: Profiel toezichthouder 24

1. Inleiding

Passende zorg voor iedereen, dat is waar elke gemeente het zorggeld aan wil besteden. Helaas wordt er in de praktijk nogal eens misbruik gemaakt van dit geld. Hoe kunnen we dat aanpakken of zelfs voorkomen?

Gemeenten hebben de afgelopen jaren stevig ingezet op het organiseren van de dienstverlening aan de inwoner binnen de Wmo en jeugdzorg. Toezicht en handhaving maakt integraal onderdeel uit van deze dienstverlening. Dit met als doelstelling om fraude te voorkomen en te bestrijden zodat financiering en draagvlak voor het Nederlandse sociale stelsel behouden blijft.

Ook voor de gemeente Lingewaard is het noodzakelijk en wettelijk verplicht om inhoud en vorm te geven aan het voorkomen en bestrijden van onrechtmatigheden in het zorgdomein. In de media is veel aandacht geweest voor fraude door zorgaanbieders. Uit onderzoek blijkt dat onrechtmatigheden in de zorg helaas regelmatig voorkomen. Bij het Informatie Knooppunt Zorgfraude (IKZ) zijn in 2020 (landelijk) 489 signalen over zorgfraude verzameld. Hierbij gaat het dus (landelijk) om miljoenen euro's!

Met dit beleidsplan zorgen we voor blijvende aandacht voor zorgfraude en maken we het plegen van zorgfraude voor aanbieders en inwoners steeds moeilijker. We beschrijven hoe we als gemeente Lingewaard en als regio invulling geven aan het toezicht op rechtmatigheid binnen de Jeugdwet en de Wmo[1][2]. Door het aanscherpen van toezicht op rechtmatigheid zorgen we ervoor dat zorggeld juist wordt ingezet als onderdeel van de gemeentelijke dienstverlening. Hierbij verliezen we de doelmatigheid niet uit het oog.

1.1 Wat is zorgfraude?

Bij zorgfraude worden opzettelijk regels overtreden, gericht op eigen of andermans (financieel) gewin. Het gaat om doelbewust onrechtmatig handelen, zoals het geven van een onvolledige of onjuiste feiten of het verstrekken van onjuiste informatie over de verleende of gefactureerde zorg. De afgelopen jaren is er veel geschreven over zorgfraude. De rode draad in die publicaties is dat zorgfraude een belangrijk vraagstuk is bij de uitvoering van de Wmo en van de Jeugdwet. Langzaamaan komt er meer informatie beschikbaar over frauderisico's en het aanpakken van zorgfraude. Fraude blijkt lastig vast te stellen en heeft vaak een georganiseerd karakter.

Voorbeelden van zorgfraude zijn:

- Het declareren van zorg die niet geleverd is.
- Het declareren van een duurdere behandeling dan de geleverde zorg rechtvaardigt.
- Het leveren van de zorg op een (bewust) zo laag en goedkoop mogelijk niveau. Denk bijvoorbeeld aan begeleiding van te grote groepen of het inzetten van (onder-gekwalificeerd) personeel.
- Het dubbel declareren van de kosten.
- Het ten onrechte een wederdienst vragen aan cliënten voor zorg. Bijvoorbeeld verplichte werkzaamheden met economische waarde opvoeren als een vorm van zorg, zoals dagbesteding.

[1] Rechtmatigheid is een juridische term, die aangeeft dat een (voorgenomen) handelwijze in overeenstemming is met de geldende regels en besluiten.
[2] Voor de Participatiewet hebben we al eerder (in 2016) een handhavingsplan opgesteld.

Met toezicht op de rechtmatigheid wordt onderzocht of de geboden ondersteuning en de middelen doelmatig en rechtmatig zijn ingezet. Waar nodig worden maatregelen getroffen om onrechtmatigheden te stoppen of te voorkomen, of signalen daarvan te onderzoeken. Bij toezicht hoort ook het controleren of de zorgaanbieder voldoet aan de door de gemeente in de inkoopvoorwaarden gestelde kwaliteitseisen. Op deze manier borgen we de kwaliteit van zorg.

Bij onrechtmatigheden in het zorgdomein kan sprake zijn van onbewuste fouten (als gevolg van 'onwetendheid' of 'onkunde'), maar ook van opzettelijke fraude (als gevolg van 'onwil') door cliënt of zorgaanbieder. Oneigenlijk gebruik of ondoelmatige inzet van middelen door ongepast gebruik (over- of onder-behandeling) zijn eveneens vormen van onrechtmatigheid.

Fraude door aanbieders én inwoners

Zorgfraude kan zowel door zorgaanbieders als door inwoners (zorggebruikers) zelf worden gepleegd. Bijvoorbeeld dat een persoonsgebonden budget (PGB) (bewust) oneigenlijk wordt ingezet en toegekend. In dit beleidsplan wordt m.n. ingegaan op zorgfraude gepleegd door zorgaanbieders, maar nemen we ook maatregelen om ook bij inwoners meer bewustzijn te creëren over zorgfraude. Indien we signalen ontvangen dat een inwoner fraudeert binnen de jeugdwet of Wmo, wordt hier eerst uitgebreid onderzoek naar gedaan alvorens we overgaan tot handhaving.

1.2 Stand van zaken aanpak toezicht in Lingewaard

Aanpak van onrechtmatigheden in de uitvoering van de Wmo en Jeugdwet is voor gemeenten relatief nieuw, maar Lingewaard begint niet bij nul. Bij de decentralisaties in 2015 was de aandacht eerst gericht op zorgcontinuïteit, beleidsontwikkeling en inkoop. Vanaf 2017 is er in Lingewaard invulling gegeven aan het uitvoeren van toezicht op de Wmo door een toezichthouder aan te wijzen (1fte). In de tweede helft van 2021 is deze toezichthouder ook bevoegd voor het uitvoeren van toezicht op de Jeugdwet. De toezichthouder heeft de afgelopen jaren al enkele onderzoeken naar Wmo-aanbieders uitgevoerd:

	2019		2020	
	Aantal onderzoeken	Teruggevorderd of niet uitgekeerd	Aantal onderzoeken	Teruggevorderd of niet uitgekeerd Budget
Wmo	11	€ 7.667,-	4	€ 17.000,-

Het hebben van een toezichthouder alleen is niet voldoende. Het is noodzakelijk om ook een gedegen en integraal opgesteld beleidskader te hebben. Op deze manier kunnen we nog beter in gezamenlijkheid onrechtmatigheden voorkomen, opsporen en aanpakken. Om deze reden hebben we in de Taskforcerapportage als maatregel opgenomen dat we aan de slag gaan met het verscherpen van de handhaving op kwaliteit en het voorkomen en opsporen van zorgfraude. Dit beleidsplan is daar de uitwerking van en dient als kader voor het uitvoeren van toezicht. Ook zorgen we er met dit beleidskader voor dat onze medewerkers, inwoners en (zorg)aanbieders op de hoogte zijn van onze visie en beleid en daar steeds beter naar gaan handelen.

2. Visie en uitgangspunten

2.1 Visie

Als gemeente zien we er op toe dat geld dat bestemd is voor zorg en ondersteuning, goed besteed wordt. Dat cliënten de zorg en ondersteuning krijgen die ze nodig hebben, met als uiteindelijke doel dat inwoners met behulp van deze zorg en ondersteuning zo optimaal mogelijk mee kunnen doen in de samenleving. We gaan efficiënt en effectief om met onze (schaarse) middelen en onze professionals door een integrale aanpak en een focus op duidelijke communicatie en preventie opdat risico's op onrechtmatigheden en incidenten zoveel mogelijk worden beperkt. Daar waar bewust of onbewust misbruik wordt gebruikt van onze schaarse middelen, treden we op.

2.2 Uitgangspunten

2.2.1 De zes principes van goed toezicht

In de Rijks brede visie op toezicht *'Minder last, meer effect. Zes principes van goed toezicht'* worden zes principes van goed toezicht uitgewerkt. Deze principes zijn leidend voor de vormgeving van alle soorten toezicht:

Selectief Als toezicht nodig is, zal de gemeente dat doen. Maar vaak is toezicht niet, of in mindere mate nodig. Bijvoorbeeld als aanbieders beschikken over een relevant keurmerk of als de regio hierin een rol pakt.

Slagvaardig Uitgangspunt is dat toezicht zacht is waar het kan en hard waar het moet. Het toezicht moet slagvaardig zijn, met name als de situatie dat vereist. Daarom zijn de lijntjes met de afdeling handhaving van de gemeente kort, zodat er snel maatregelen mogelijk zijn.

Samenwerkend Gemeenten werken veel samen rondom het toezicht op maatschappelijke ondersteuning. Veel aanbieders van zorg en ondersteuning werken regionaal. Het loont daarom om signalen met elkaar te delen.

Onafhankelijk De toezichthouder moet zijn feitelijke werkzaamheden onafhankelijk en zelfstandig kunnen uitvoeren, zonder beïnvloeding van anderen die zich bezig houden met beleid, inkoop of de verstrekking van voorzieningen.

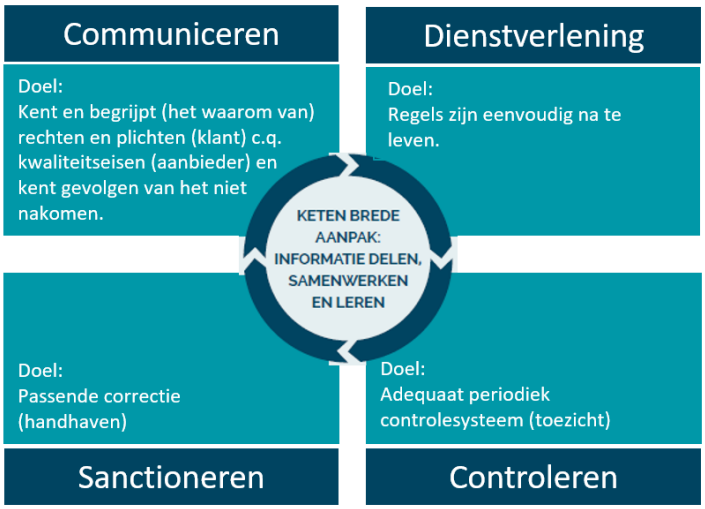
Transparant De toezichthouder stelt prioriteiten. Over die keuzes communiceert de toezichthouder met het college van B&W, met andere gemeenten en met aanbieders van maatschappelijke ondersteuning. Ook maakt de toezichthouder zoveel mogelijk zijn bevindingen openbaar.

Professioneel De toezichthouder is een professional. Daar hoort bij dat de toezichthouder reflecteert op de gemaakte keuzes, collegiaal toezicht vraagt en zich toetsbaar opstelt. ook werkt hij permanent aan verbetering.

Deze zes principes geven richting aan de nieuwe invulling van toezicht, en worden daarom ook in Lingewaard toegepast.

2.2.2 De cirkel van naleving

Bij het uitvoeren van toezicht maakt de gemeente Lingewaard gebruik van ‘de cirkel van naleving’. Deze cirkel bestaat uit vier visie-elementen die handvatten bieden om een integraal handhavingsproces vorm te kunnen geven. De kracht van deze methode is de combinatie van de inzet van preventieve en repressieve interventies en heeft tot doel dat aanbieders en cliënten een grotere bereidheid hebben/voelen om zich aan de regels te houden. Het bevordert daarmee de spontane nalevingsbereidheid. Uit deze cirkel van naleving is goed op te maken dat bij toezicht het niet alleen gaat over het sanctioneren, maar juist het voorkomen van zorgfraude. We zetten als gemeente veel energie op het communiceren en het vormgeven van een heldere dienstverlening, zodat zorgfraude minder voorkomt en dus ook minder bestreden hoeft te worden.



Figuur 1: Cirkel van naleving

2.2.3 Lokale speerpunten

In de gemeente Lingewaard hebben we bovenstaande kaders door vertaalt naar vier lokale speerpunten, waar we de komende jaren op gaan inzetten:

Deze vier uitgangspunten / actielijnen worden in de hierop volgende hoofdstukken verder uitgewerkt en toegelicht.

Integraal toezicht in het sociaal domein

- Voor een sluitende keten van toezien en toezicht is het belangrijk dat ketenpartijen elkaar weten te vinden en goed met elkaar samenwerken.

Wat gaan we doen:

- We hanteren de cirkel van naleving als basis voor ons toezicht.
- We werken intern en extern samen met partijen om onze doelen te bereiken.
- We controleren dagelijks of declaraties kloppen (formele controle).
- We communiceren jaarlijks over het Meldpunt Zorgfraude.

Voorkomen is beter dan genezen

- Toezicht zit vooral aan de voorkant. Met een duidelijke voorlichting over wat wij als gemeente verwachten aan kwaliteit en rechtmatigheid van voorzieningen in het sociaal domein, zetten we in op het voorkomen van misverstanden en fouten.

Wat gaan we doen:

- We bieden duidelijke informatie en voorlichting aan het begin van het proces.
- Regionaal formuleren we heldere eisen waar aanbieders aan moeten voldoen, en controleren we de naleving hiervan.
- Regionaal controleren we jaarrapportages van zorgaanbieders om onregelmatigheden op te sporen.
- We implementeren het pgb-fraudebarrièremodel van de VNG.

Toezicht en handhaving op maat

- Ook in onze handhaving zetten we de inwoner centraal en verliezen we de menselijke maat niet uit het oog.

Wat gaan we doen:

- We controleren Wmo- en jeugdaanbieders na aanleiding van signalen.
- We controleren jaarlijks minimaal 5 PGB-houders.
- Regionaal voeren we jaarlijks een quick scan uit bij 100 aanbieders.
- Inwoners en zorgaanbieders die zich bewust niet aan de afspraken houden, worden streng aangepakt. Daarbij worden boetes en terugvorderingen ook daadwerkelijk geïncasseerd.

Lerende organisatie

- Het inrichten van toezien en toezicht op de Wmo en Jeugdwet is een proces dat we intern moeten vormgeven, maar ook extern regionaal en landelijk. Zowel bij medewerkers als bij het management vraagt dit om vergroten van expertise en een cultuurverandering.

Wat gaan we doen:

- We streven een open cultuur na waarbij we graag van elkaar leren, open staan voor feedback en vertrouwen op elkaars expertise.
- We trainen medewerkers in de gehele keten op fraude-alertheid door middel van tweejaarlijkse bewustwordings-bijeenkomsten.

3. Integraal toezicht in het sociaal domein

Willen we onze beleidsdoelen bereiken, dan is het noodzakelijk om te werken vanuit een integrale visie en aanpak. Voor de inwoner moet duidelijk zijn wat er van de gemeente verwacht mag worden en wat de gemeente verwacht van haar inwoners. Dit voorkomt de kans op fouten en fraude en bevordert de nalevingsbereidheid.
Een integrale aanpak vereist goed samenwerken tussen de verschillende afdelingen en domeinen. Zowel binnen de gemeente, als daarbuiten. Iedereen heeft hier een eigen rol en verantwoordelijkheid in. Uiteraard begrensd door de bevoegdheden en taakomschrijvingen die men heeft.

Wat gaan we doen:

- We hanteren de cirkel van naleving als basis voor ons toezicht.
- We werken intern en extern samen met partijen om onze doelen te bereiken.
- We controleren of declaraties kloppen (formele controle).
- We communiceren jaarlijks over het Meldpunt Zorgfraude.

3.1 Samenwerking op Landelijk niveau

Op landelijk niveau zijn er verschillende samenwerkingsverbanden gericht op het aanpakken van fraude:

- Het Informatieknooppunt Zorgfraude (IKZ)
  Om fraude bij zorgaanbieders op te sporen, te onderzoeken en waar nodig te bestraffen, hebben toezichthouders, opsporingsdiensten, gemeenten en uitvoeringsorganisaties de krachten gebundeld. Alle signalen over fraude en misbruik, bijvoorbeeld meldingen van inwoners of zorgaanbieders, komen bij het Informatieknooppunt Zorgfraude (IKZ) terecht. Het IKZ bestaat uit een samenwerkingsverband van o.a. de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa), de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ), Fiscale Inlichtingen- en opsporingsdienst (FIOD), de Belastingdienst en het Openbaar Ministerie (OM).

- De Landelijke Stuurgroep Interventieteams (LSI)
  De Landelijke Stuurgroep Interventieteams (LSI) maakt misstanden en onregelmatigheden op het terrein van sociale zekerheid, gemeentelijke handhaving, arbeidsmarktfraude en fiscaliteit zichtbaar en pakt deze multidisciplinair aan. Het is een netwerk bestaande uit de Inspectie van Sociale Zekerheid en Werkgelegenheid, de Rijksbelastingdienst, het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekering (UWV), de Sociale Verzekeringsbank (SVB), Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (/Immigratie en Naturalisatiedienst), het Openbaar Ministerie, politie en gemeenten. Dit samenwerkingsverband richt zich met name op fraude bij individuele inwoners.

- Het Kenniscentrum Handhaving en Naleving (KCHN) van de VNG
  Het Kenniscentrum Handhaving en Naleving (KCHN) adviseert en ondersteunt gemeenten bij het uitvoeren van handhavingstaken van de wetten in het sociaal domein: Jeugdwet, Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo 2015), Participatiewet en de Wet kinderopvang. Bijvoorbeeld door een kennisbank betreffende handhaving en advies/ondersteuning.

- Het landelijke meldpunt zorgfraude
  Meldingen van vermoedelijke fraude bij zorgaanbieders, waaronder binnen de Wmo en Jeugdwet, kunnen worden gedaan bij het Landelijk meldpunt van de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa). Deze meldingen worden overgedragen aan het Informatieknooppunt Zorgfraude (IKZ) waarin ketenpartners samenwerken om fraude in de zorg effectief aan te pakken.

3.2 Samenwerking op regionaal niveau

Ook op regionale schaal werken we samen met diverse partijen om zorgfraude aan te pakken. In de regionale bestuurscommissie hebben alle gemeenten uitgesproken dat zij er voor zorgen dat ze één of meerdere toezichthouders Jeugd en Wmo aanstellen. Ook is de intentie uitgesproken om bij grootschalige onderzoeken samen te werken, om onze slagkracht te vergroten.

- Regionaal Platform Fraudebestrijding - Gelderland
  Het Regionaal Platform Fraudebestrijding (RPF) bestaat uit alle gemeenten uit de provincie Gelderland. Naast de gemeenten uit Gelderland nemen ook de Inspectie SZW, de Belastingdienst, het UWV, de SVB, de politie en het OM deel aan het platform. Het doel van dit platform betreft onder andere het waarborgen (delen) van regionale contacten en expertise, het vaststellen van regionale (overkoepelende) prioriteiten en het eventueel in gezamenlijkheid indienen van projectvoorstellen voor Interventieteams.

- Samen Weerbaar
  Samen Weerbaar is een samenwerking in Gelderland-Midden met gemeenten, politie, justitie, belastingdienst het Regionaal Informatie en Expertisecentrum Oost Nederland en de provincie Gelderland. Doel van dit samenwerkingsverband is om ondermijnende criminaliteit in Gelderland-Midden te voorkomen en te bestrijden. Dit gebeurt aan de hand van 4 richtpunten, waarvan zorgfraude er één is.

- VGGM
  De regio Centraal Gelderland heeft GGD Gelderland-Midden de opdracht gegeven om te onderzoeken of de maatschappelijke ondersteuning die in de regio geboden wordt veilig en kwalitatief goed is. Een toezichthouder van de GGD controleert of volgens de regels in de wet wordt gewerkt. Een onderzoek (inspectie) vindt zowel aangekondigd als onaangekondigd plaats. Rapporten van deze inspecties worden gepubliceerd op de site van de VGGM. De VGGM richt zich daarmee op het controleren van zorgaanbieders.

- Inkoop SDCG
  Het inkoopproces maakt een belangrijk onderdeel uit van het proces op toezien en toezicht. Tijdens het inkoopproces staat het selecteren van geschikte aanbieders en het opstellen van duidelijke (kwaliteits)eisen in de contracten en overeenkomsten centraal. Er zijn daarom tijdens de nieuwe inkoop in 2020 regionaal extra slagen gemaakt op het gebied van toezicht en handhaving. Er zijn strengere kwaliteitseisen gesteld aan onze aanbieders. Zo moeten alle aanbieders een VOG kunnen overleggen. Daarnaast worden er regelmatig (regionaal en lokaal) contractgesprekken gevoerd om deze kwaliteitseisen te toetsen. Nieuwe aanbieders worden gescreend aan de hand van de kwaliteitseisen alvorens zij zorg mogen leveren aan onze inwoners. Dit geldt ook voor het inzetten van onderaannemers. Hierbij trekken we in de regio gezamenlijk op. Ook worden nieuwe toetreders in de jeugdhulp altijd gemeld bij de inspectie.

Daarnaast is in 2022 een regionale data-specialist gestart die zich bezig houdt met het screenen van jaarrapportages van zorgaanbieders, om financiële onregelmatigheden en/of fraude op te sporen. Het aspect van bedrijfscontinuïteit is hier ook een onderdeel van.

Het opsporen van fouten en fraude, zeker bij zorgaanbieders, gaat gepaard met het delen van signalen. Om deze reden komen we in de regio maandelijks bijeen in het Regionale Ambtelijke Overleg Inkoop, Kwaliteit en Rechtmatigheid. Hier bespreken we signalen over kwaliteit en rechtmatigheid, gericht op zorgaanbieders. We werken regionaal nog niet met regionale toezichthouders. Hierdoor ligt de nadruk regionaal op kwaliteitstoezicht. Rechtmatigheidstoezicht wordt vooral lokaal opgepakt.

3.3 Samenwerking op lokaal niveau

Binnen de gemeente Lingewaard zijn we in sinds 2021 gestart met een werkgroep signalering. Hier worden de signalen die we zelf intern hebben opgehaald, gedeeld en beoordeeld. In deze werkgroep zit naast de toezichthouder, ook de contract- en relatiemanager en een medewerker van team Veiligheid Toezicht en Handhaving. Ook team uitvoering (toegang) en beleid zijn hierbij aangesloten.

3.3.1 Meldpunt Zorgfraude

We willen in een zo vroeg mogelijk stadium niet-naleving van de voorwaarden door cliënt of aanbieder signaleren en onderzoeken. Om niet-naleving te kunnen vaststellen, doen we onderzoek naar signalen die kunnen duiden op onrechtmatigheden. Fraudealerte medewerkers en opmerkzame inwoners moeten ergens terecht kunnen wanneer zij vermoeden dat er sprake is van fraude (bij zowel zorgaanbieders als individuele inwoners). Er is daarom een lokaal meldpunt ingericht waar signalen en vermoedens van fraude en/of oneigenlijk gebruik gemeld kunnen worden. De interne werkgroep signalering houdt zich bezig met het behandelen van deze signalen. Het is van belang dat er altijd een terugkoppeling wordt gegeven aan de melder; hoe is de melding opgepakt en wat is er uit gekomen? Dit draagt dit bij aan de bereidheid van toekomstige meldingen en op die manier dragen we zorg voor een effectieve detectie en repressie van fraude.

Omdat het van belang is dat inwoners en professionals weten van dit meldpunt, wordt hier jaarlijks over gecommuniceerd en zorgen we dat het meldpunt duidelijk vindbaar is op onze gemeentepagina.

4. Voorkomen is beter dan genezen

Toezicht en handhaving is meer dan alleen straffend optreden tegen mensen of organisaties die de regels overtreden. Voorkomen van fraude is voor alle partijen fijner dan aan de achterkant de fouten te repareren. Door vooraf duidelijk te communiceren welke regels er zijn, voorkomen we dat inwoners of zorgaanbieders onbewust fouten maakt. Naast duidelijk communiceren betekent toezicht en handhaven ook dat medewerkers die betrokken zijn in het dienstverleningsproces, alert zijn op mogelijke signalen van fouten of fraude en weten wat ze daarmee vervolgens kunnen en moeten doen. Door handhaving te zien als onderdeel van de dienstverlening, zijn medewerkers zich eerder bewust van deze signalen en kunnen misstanden sneller aangepakt worden.

Wat gaan we doen:

- We bieden duidelijke informatie en voorlichting aan het begin van het proces.
- Regionaal formuleren we heldere eisen waar aanbieders aan moeten voldoen, en controleren we de naleving hiervan.
- Regionaal controleren we jaarrapportages van zorgaanbieders om onregelmatigheden op te sporen.
- We implementeren het pgb-fraudebarrièremodel van de VNG.

4.1 De kracht van communicatie

Het naleven van wetten en regels begint met het verstrekken van juiste, tijdige en begrijpelijke informatie in helder taalgebruik. Het is van belang dat inwoners weten wat wij van ze verwachten, wat hun rechten en plichten zijn. Met duidelijke en transparante communicatie kunnen fouten worden voorkomen. Dit is de basis voor naleving van de rechten en plichten die zijn verbonden aan het aanvragen en ontvangen van zorg en/of (inkomens)ondersteuning vanuit het sociaal domein. Om deze reden zorgen we ervoor dat inwoners goede informatie ontvangen over hun maatwerkvoorziening. Ook is er, waar mogelijk, sprake van één duidelijk aanspreekpunt voor de cliënt waar ze terecht kunnen met vragen of onduidelijkheden. Tot slot is het van belang dat wordt gecontroleerd of de inwoner begrijpt wat zijn rechten en plichten zijn in relatie tot de uitkering of voorziening.

Ook voor zorgaanbieders moet duidelijk zijn wat onze verwachtingen, regels en voorwaarden zijn. Welke afspraken maken we met elkaar? En hoe controleren we dit? Dit is beschreven in de inkoopdocumenten die we regionaal hebben opgesteld. Door controles op financiële rechtmatigheid, uitvoering van quick scans (met als mogelijke vervolg volledige kwaliteitsonderzoeken) en een regionaal overleg Signalen wordt ook tijdens de duur van de overeenkomst actief getoetst of zorgaanbieders nog steeds voldoen aan deze inkoopeisen[3].

4.2 Het belang van de Toegang

Bij het rechtmatig inzetten van voorzieningen, spelen consulenten een grote rol. Zij beoordelen immers of cliënten in aanmerking komen voor een maatwerkvoorziening.

[3] Zie voor het belang van communicatie en dienstverlening aan zowel inwoners als zorgaanbieders ook de schema's zoals toegevoegd in hoofdstuk 5.

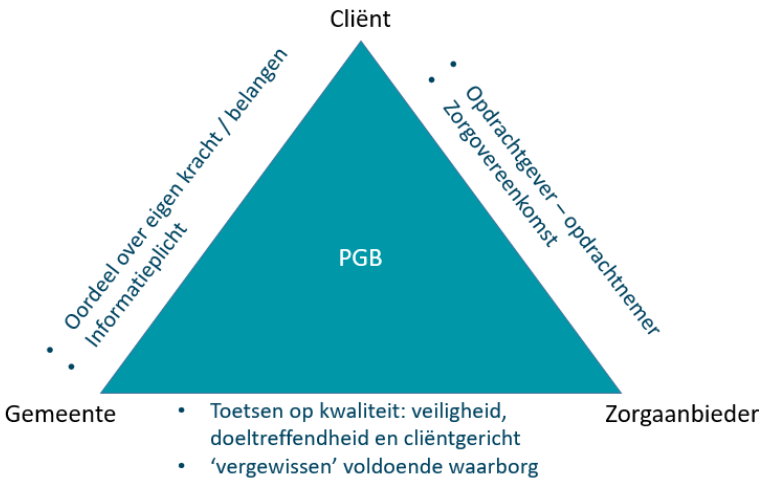
Door de belangrijke positie van de Toegang is het van belang dat de consulenten alert zijn op fraude in het Sociaal domein. Om dit scherp te houden, organiseren we tweejaarlijkse bewustwordingsbijeenkomsten voor onze medewerkers. Hierin worden o.a. voorbeelden en signalen van zorgfraude besproken en wordt duidelijk bij alle medewerkers waar ze op moeten letten bij (signalen van) fraude (zowel bij inwoners als bij zorgaanbieders) en waar zij deze signalen vervolgens kunnen melden.

Declaraties controleren (formele controle)
De formele controle is de controle in het factuurproces waarbij gecontroleerd wordt of de declaratie in overeenstemming is met de voorwaarden uit het contract. Hierbij controleert de backoffice:

- De declaratie en de toekenning komen qua woonplaatsbeginsel overeen;
- De vorm van de jeugdhulp / Wmo;
- Of de aanbieder is gecontracteerd door de gemeente en of de gedeclareerde zorgvorm ook gecontracteerd is;
- Of het gedeclareerde bedrag conform de inkoopovereenkomst is;

4.2.1 Toegang binnen de Jeugdwet
In de Jeugdwet kunnen naast de gemeente, ook huisartsen, jeugdartsen en Gecertificeerde Instellingen een jeugdbepaling (maatwerkvoorziening) afgeven. Hierdoor is onze rol binnen de Jeugdwet beperkter. Dat maakt het toezien en toezicht automatisch ingewikkelder. Om onze grip zo groot mogelijk te maken, is afgesproken dat deze andere verwijzers alleen mogen verwijzen naar zorgaanbieders die een contract hebben met de gemeente. Ook zorgt een steeds betere samenwerking met de huisartsen, scholen, jeugdartsen en Gecertificeerde Instellingen er voor dat we meer grip krijgen op verwijzingen. Daarnaast hebben we nauwe afstemming met IGJ (Jeugdzorg) en VGGM (Wmo) en het RIEC bij eventuele zorgsignalen.

4.3 Extra aandacht voor PGB
We willen inwoners de keuzevrijheid blijven bieden tussen zorg in natura (ZIN) en PGB. De keerzijde is echter dat een PGB fraudegevoelig is. De consulenten van de Toegang dienen zich ervan te vergewissen dat de budgethouder in staat is om het budget adequaat te beheren en goede zorg in te komen, zodat er voldoende waarborgen zijn dat de ingekochte ondersteuning van goede kwaliteit is. Daarbij kan de consulent de budgethouder nadrukkelijk wijzen op (het belang van aanvullende) kwaliteitseisen en kan de gemeente vanuit haar controlerende rol eventueel tussentijds beoordelen of de geleverde ondersteuning (nog steeds) veilig, doeltreffend en cliëntgericht is. Ook is het van belang om duidelijke informatie te verstrekken over wat het betekent om PGB-houder te zijn. Zo weet de inwoner waar hij aan begint en verkleinen we de kans dat de inwoner onbewust of onder dwang kiest voor een PGB. De praktijk laat namelijk zien dat voornamelijk de meest kwetsbare inwoners de dupe worden van ‘foute’ aanbieders.



Figuur 2: Het PGB-fraudebarrièremodel

5. Toezicht en handhaving op maat

We doen zoveel mogelijk om overtreding te voorkomen, maar als de regels (bewust) worden overtreden, dan volgt een passende interventie, met toepassing van de menselijke maat. Zo houden we rekening met de mate van verwijtbaarheid van de overtreder, bijvoorbeeld door verschil te maken tussen een onbedoelde fout en opzettelijke fraude. Ook kijken we vanuit verschillende perspectieven naar de situatie, zodat er (meer) rekening gehouden kán worden met de individuele situatie van de inwoner/zorgaanbieder en met het doel van de interventie.

Wat gaan we doen:

- We controleren Wmo- en jeugdaanbieders na aanleiding van signalen
- We controleren jaarlijks minimaal 5 PGB-houders.
- Regionaal voeren we jaarlijks een quick scan uit bij minimaal 100 aanbieders (21% van het totaal aantal regionaal ingekochte zorgaanbieders)
- Inwoners en zorgaanbieders die zich bewust niet aan de afspraken houden, worden streng aangepakt. Daarbij worden boetes en terugvorderingen ook daadwerkelijk geïncasseerd.

5.1 Lokaal toezicht

Gerichte controles kunnen de schadelast voor inwoners en gemeente beperken doordat eventueel misbruik van voorzieningen tijdig wordt gesignaleerd en wordt gestopt. Ook controleren we bij zorgaanbieders regelmatig of de declaratie in overeenstemming is met de voorwaarden uit het contract (formele controle). Hierbij controleren we het tarief, de overeengekomen prestatie en zaken als het woonplaatsbeginsel. Resultaten van de formele controle kunnen, afhankelijk van de bevindingen, leiden tot actie in de richting van de zorgaanbieder. Van deze gerichte controles gaat een preventieve werking uit[4].

Lokaal controleren we Wmo- en jeugdzorgaanbieders, waarbij de focus van deze controle zit in het al dan niet rechtmatig handelen van deze aanbieders. Om te bepalen wie voor deze controle in aanmerking komt, maken we gebruik van signalen van inwoners, signalen van medewerkers[5] en het oordeel van de toezichthouder. Indien er onrechtmatigheden worden aangetroffen bij regionaal ingekochte zorgaanbieders, wordt altijd ook contact gezocht met de Inkoop SDCG.

Ten aanzien van inwoners voeren we jaarlijks ook (steekproefsgewijs) minimaal 5 PGB-controles uit[6]. Hierbij wordt gecontroleerd of de uitgaven die gedeclareerd worden kloppen met de afgegeven indicatie en de zorgovereenkomsten die zijn afgesloten. Indien hier afwijkingen in worden aangetroffen, wordt in gesprek getreden met de PGB-houder om nader uit te vragen hoe het PGB-budget is besteed.

5.2 Regionaal toezicht

Het kwaliteitstoezicht wordt grotendeels regionaal opgepakt. Aan de hand van de contractafspraken is een regionaal kwaliteitskader ontwikkeld. Het toetsingskader van GGD GHOR NL en het toetsingskader dat de

[4] Zie voor meer informatie hoofdstuk 4
[5] Voor het verzamelen van signalen van inwoners en medewerkers, gebruiken we het meldpunt zorgfraude. Zie voor meer informatie paragraaf 3.3.1.
[6] Het aantal PGB's en het totaal aantal controles fluctueert per jaar. Uitgaande van 74 pgb's (peildatum december 2021) controleren we minimaal 7%

IGJ hanteert bij het toezicht op jeugdhulpaanbieders, zijn geïntegreerd in dit kader. Het regionale kwaliteitskader bevat daarmee een compleet overzicht van concrete en meetbare kwaliteitseisen. Gedurende de inschrijvingsfase (2020) zijn alle aanbieders (zowel jeugd als Wmo) getoetst op dit kader en is nagegaan in hoeverre de aanbieder voldoet en/of kan voldoen aan de kwaliteitseisen. Ook gedurende de loop van de contractering wordt regionaal getoetst of de aanbieders aan de eisen voldoen.

Het toezicht op (kwaliteit van) jeugdaanbieders is wettelijk belegd bij de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ). Het Wmo-kwaliteitstoezicht binnen regio Centraal Gelderland is belegd bij GGD Gelderland-Midden. Dit toezicht bestaat uit proactief toezicht, calamiteitentoezicht en signaal gestuurd toezicht.

5.2.1 Proactief toezicht

De GGD voert namens de gemeente proactief toezicht uit. Dit doen zij o.a. door het uitvoeren van Quick Scans. De Quick Scan is een instrument waarin een selectie van de kwaliteitseisen uit het kwaliteitskader worden getoetst. Jaarlijks worden er afspraken gemaakt met de GGD over het aantal af te nemen Quick Scans. In 2021 waren dat er 150. Indien een aanbieder deels of niet voldoet aan de eisen, wordt herstel geboden, of wordt vervolgonderzoek uitgezet in de vorm van een volledig kwaliteitsonderzoek. Middels deze Quick Scans is er zicht op een groot aantal aanbieders en kan de mate van contractmonitoring en/of de eventuele inzet van vervolgonderzoeken objectief bepaald worden.

Controle op jaarrekeningen

Sinds 2021 wordt regionaal jaarlijks bij alle zorgaanbieders (Wmo als jeugd) een jaarrekeningenanalyse uitgevoerd door Inkoop SDCG. Hierbij wordt gekeken naar zowel de rechtmatigheid als de financiële gezondheid van de zorgaanbieders. Ook hier wordt gewerkt met een zogenoemde Quick Scan, waarbij bij signalen een eventueel verdiepend onderzoek kan plaatsvinden. Indien er onrechtmatigheden worden geconstateerd, is het aan individuele gemeenten om hier op te acteren.

5.2.2 Toezicht bij calamiteiten

Van aanbieders wordt verwacht dat zij werken met een intern calamiteitenprotocol welke regelmatig bij medewerkers onder de aandacht wordt gebracht, zodat ze weten hoe / waar zij calamiteiten moeten melden. Onder calamiteiten verstaat de wetgever van de Wmo een *'niet-beoogde of onverwachte gebeurtenis, die betrekking heeft op de kwaliteit van een voorziening en tot een ernstig schadelijk gevolg voor of de dood van een cliënt heeft geleid'*. Indien er een calamiteit wordt gemeld, is de GGD aangewezen om het calamiteitenonderzoek (Wmo) voor de gemeente uit te voeren. Voor de Jeugdwet geldt dat de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd ook het calamiteitenonderzoek uitvoert voor de gemeente.

5.2.3 Signaal gestuurd toezicht

Signalen over kwaliteit en/of rechtmatigheid worden door inwoners en medewerkers vanuit de gemeente gemeld bij het digitale meldpunt. Deze signalen worden, na een lokale beoordeling, doorgestuurd naar Inkoop SDCG. Deze signalen worden eenmaal per twee weken besproken en afhankelijk van de aard en ernst van het signaal wordt het signaal verder onderzocht.

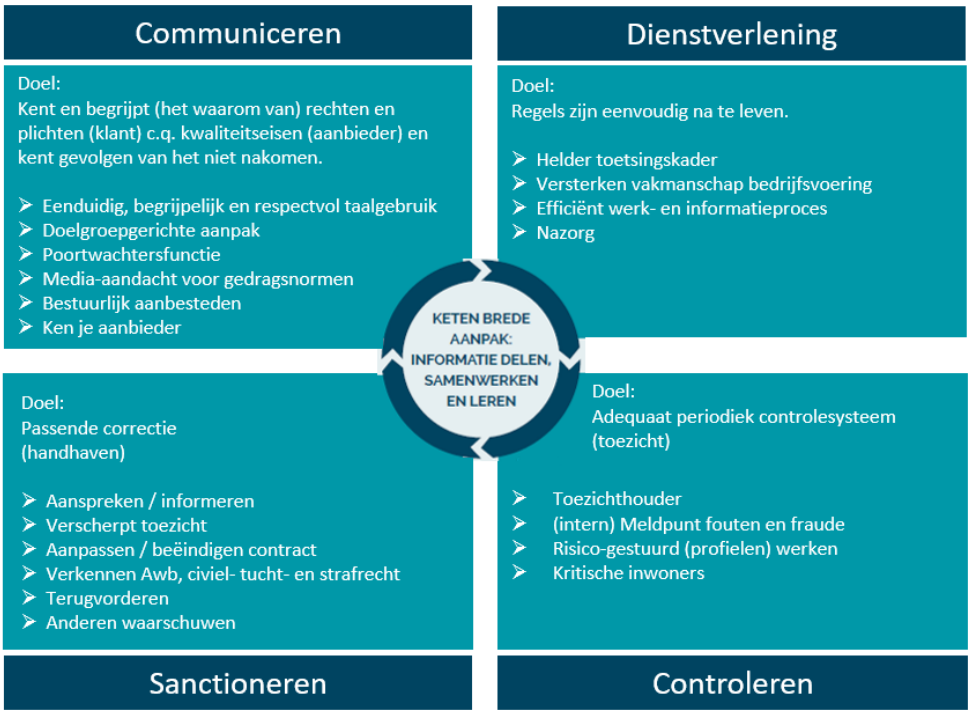
5.3 Sanctioneren

Het daadwerkelijk en op maat sanctioneren is het sluitstuk van de cirkel van naleving. Doel hiervan is om herhaling te voorkomen en om potentiële overtreders af te schrikken. Blijkt uit de controle dat een inwoner of zorgaanbieder zich bewust niet aan de gemaakte afspraken houdt, dan wordt er gehandhaafd. Daarbij worden boetes en terugvorderingen geïncasseerd. Dit draagt bij aan het maatschappelijk draagvlak

van het solidariteitsprincipe. Immers, als fraude niet wordt bestraft, verliest het handhavingsbeleid haar geloofwaardigheid.

5.3.1 Sancties bij fraude door zorgaanbieders

Regionaal (toezicht op Wmo-aanbieders) kan binnen alle vormen van kwaliteits- en rechtmatigheidstoezicht besloten worden tot het inzetten van een maatregel. Daar waar de veiligheid van de cliënt in het gedrang is, kan besloten worden tot het instellen van een cliëntenstop, of zelfs het overplaatsen van cliënten naar een andere aanbieder waar de veiligheid wel gegarandeerd kan worden. het belang van de kwetsbare cliënten wordt bij deze besluiten voorop gesteld en hierin wordt altijd een zorgvuldige afweging gemaakt in samenspraak met de betrokken gemeente(n).



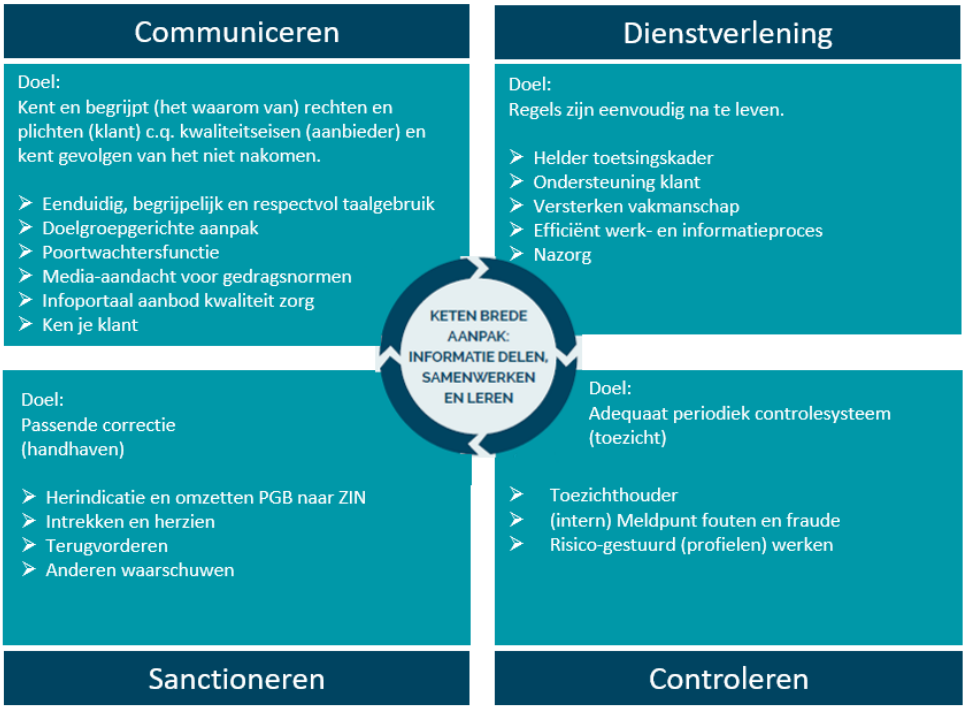
Figuur 3: De cirkel van naleving bij fraude door zorgaanbieders

5.3.2 Sancties bij fraude door inwoners

Indien er door inwoners van Lingewaard (bewust) gefraudeerd wordt, kan worden overgegaan op de volgende maatregelen:

- Terugvorderen van geld dat tot ten onrechte is verstrekt;
- Opschorten van de PGB of uitkering;
- Herziening/intrekking van uitkering, PGB of (maatwerk) voorziening;
- Aangifte doen tegen een inwoner.

Het is van groot belang dat er onderscheid wordt gemaakt tussen de mate van verwijtbaarheid van inwoners die hebben gefraudeerd. Er is verschil in het maken van onbedoelde fouten en het plegen van opzettelijke fraude. De Wetenschappelijke Raad (2017) voor het regeringsbeleid onderschrijft in haar rapport: 'Weten is nog geen doen', dat de zelfredzaamheid van inwoners vaak wordt overschat. Het is belangrijk om hier aandacht voor te hebben en om een menselijke maat te hanteren bij het sanctioneren van fraude.



Figuur 4: De cirkel van naleving bij fraude door inwoners

6. Lerende organisatie

Het inrichten van toezien en toezicht op de Wmo en Jeugdwet is een proces welke we intern en extern verder vormgeven. In onderstaand implementatieplan is aangegeven wat we wanneer realiseren. Blijvend investeren in de professionaliteit van onze medewerkers is daarbij evident. Een goed voorbeeld hierbij is het reflecteren op de vraag '*waar eindigt maatwerk en begint willekeur*?'. Hoe duidelijker de regels zijn, hoe minder ruimte er is voor zorgfraude. Maar tegelijkertijd kan dit op gespannen voet staan met 'doen wat nodig is' en het leveren van maatwerk. We moeten consulenten ondersteunen bij het maken van de juiste afweging in een concrete situatie om bij 'onderbuikgevoel' actie te ondernemen. Het is belangrijk hierin te blijven leren en reflecteren. We streven hierbij naar een open cultuur waarbij we graag van elkaar leren, open staan voor feedback en vertrouwen op elkaars expertise. Daarnaast is het van belang om fraude en toezicht op rechtmatigheid regelmatig opnieuw onder de aandacht te brengen, om zo de fraude-alertheid op peil te houden.

Wat gaan we doen:

- We streven een open cultuur na waarbij we graag van elkaar leren, open staan voor feedback en vertrouwen op elkaars expertise.
- We trainen medewerkers in de gehele keten op fraude-alertheid door middel van tweejaarlijkse bewustwordings-bijeenkomsten.

6.1. Evaluatie en bijstelling

Dit beleidskader kent de looptijd van vier jaar (2022 – 2025). In 2025 zullen we het beleidsplan gaan evalueren.

Op dit moment werken we met een apart beleidskader voor de participatiewet. Hiervoor is gekozen omdat dit beleidskader al sinds 2016 operationeel is, maar we bij Jeugd en Wmo nog in de kinderschoenen staan. De evaluatie in 2025 is daarmee ook hét moment om te kijken of en op welke manier deze twee afzonderlijke beleidskaders in elkaar geschoven kunnen worden.

Omdat dit een relatief lange doorlooptijd is voor een thema wat nog volop in ontwikkeling is, blijven we ook tussentijds alert; zijn er extra acties die uitgezet moeten worden of is er (landelijk of regionaal) dusdanig een richting gekozen waardoor dit beleidsplan niet meer passend is op de situatie, dan kan het zijn dat we de genoemde evaluatie naar voren halen.

Bijlage 1: Begrippenkader

Begrip	Omschrijving	
Aanbieder	Persoon of organisatie die ondersteuning of jeugdhulp verleent aan een cliënt en hiervoor kosten in rekening brengt. Een aanbieder kan een regionaal of lokaal contract hebben.	
Calamiteit	Niet-beoogde of onverwachte gebeurtenis, die betrekking heeft op de kwaliteit van de voorziening en die tot een ernstig schadelijk gevolg voor of de dood van een cliënt heeft geleid. Gecontracteerde aanbieders voor de Wmo zijn verplicht om dergelijke calamiteiten te melden bij de toezichthouder. De GGD is door het college aangewezen als toezichthouder voor het calamiteitentoezicht op de Wmo. Voor jeugdzorgaanbieders geldt dat zij calamiteiten moeten melden bij de IGJ.	
Formele controle	Onderzoek waarbij de gemeente nagaat of een declaratie voldoet aan de geldende (inclusief technische) voorwaarden / regelgeving.	
Fraudeonderzoek	Gemeente kan, bij een vermoeden dat een onrechtmatigheid bewust is begaan, een fraudeonderzoek starten.	
Handhaven	Onderdeel van toezicht (stap 4 van de Cirkel van naleving). Passende correctie toepassen bij regelovertreding (sanctioneren).	
Incidentenonderzoek	Is reactief van aard en is gebaseerd op meldingen van (vermoedens van) onrechtmatigheden of calamiteiten.	
Klacht	Een klacht is een formele uiting van ontevredenheid van een inwoner die betrekking heeft op de bejegening van de gemeente of van derden die in opdracht gemeentelijke taken uitvoeren.	
Oneigenlijk gebruik	Declaratie is juist naar 'letter van de wet' maar druist in tegen 'geest van de wet' en is in strijd met doel en strekking wet- en regelgeving	
Onrechtmatig gebruik	Handelingen in strijd met wet- en regelgeving en ten laste van zorggelden	
	(onbewuste) Fouten	Regels onbedoeld overtreden door onduidelijkheden, onwetendheid, onkunde en vergissingen
	Fraude ('misbruik')	Opzettelijk en doelbewust in strijd met regels handelen met oog op eigen of andermans (financieel) gewin.
Proactief toezicht	Hierbij worden controles uitgevoerd aan de hand van vooraf vastgestelde prioriteiten, thema's of op basis van een risicoanalyse.	
Reactief toezicht	Vindt achteraf plaats naar aanleiding van meldingen van incidenten, klachten of calamiteiten	
Toezien en toezicht	Alle handelingen die er op zijn gericht de naleving van voorwaarden en rechtsregels te bevorderen of een einde te maken aan de overtreding ervan (4 stappen van de Cirkel van Naleving).	
Toezicht op rechtmatigheid	Hierbij wordt onderzocht of de geboden ondersteuning en de middelen doelmatig en rechtmatig zijn ingezet. Waar nodig worden maatregelen getroffen om onrechtmatigheden te stoppen of te voorkomen, of signalen daarvan te onderzoeken	

Bijlage 2: Wettelijke grondslag

Wet maatschappelijke ondersteuning 2015

Volgens de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo), artikel 6.1 is het verplicht een Toezichthouder Wmo aan te wijzen. Deze dient toezicht te houden op zowel de rechtmatigheid als de kwaliteit van de ondersteuning en is verantwoordelijk voor calamiteitentoezicht. De exacte inrichting van het toezicht en de plaats van de toezichthouder binnen de gemeentelijke organisatie, is niet vastgelegd in de wet en daarmee de keuze de gemeente zelf. Deze persoon is een toezichthouder als bedoeld in artikel 5:11 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). De plichten en bevoegdheden van de toezichthoudend ambtenaar om zijn toezicht uit te kunnen voeren, zijn wettelijk vastgelegd in de Awb.

Wettelijke grondslag toezichthouder Wmo 2015 – artikel 6.1 Wmo 2015:

1. *Het college wijst personen aan die belast zijn met het houden van toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens deze wet.*
2. *De toezichthoudende ambtenaren zijn, voor zover dat voor de vervulling van hun taak noodzakelijk is en in afwijking van artikel 5:20, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht, bevoegd tot inzage van dossiers.*
3. *Voor zover de toezichthoudende ambtenaar door inzage in bescheiden bij de vervulling van zijn taak da wel door verstrekking van gegevens in het kader een melding als bedoeld in artikel 3.4 gegevens, daaronder begrepen bijzondere persoonsgegevens, heeft verkregen, ter zake waarvan de beroepskracht uit hoofde van zijn beroep tot geheimhouding verplicht is, geldt gelijke verplichting voor de toezichthoudende ambtenaar, onverminderd het bepaalde in artikel 5.2.4*

Een toezichthouder Wmo is verantwoordelijk voor het toetsen van o.a. de afstemming van de ondersteuning met de behoefte van cliënten, de medezeggenschap van cliënten, de vakbekwaamheid en de veiligheid van de voorziening en de omgevingen. De toezichthouder observeert en rapporteert over het waarborgen van de kwaliteit van de voorziening. Door middel van het opstellen van een inspectierapport (waarin is aangegeven aan welke eisen is voldaan en aan welke (nog) niet), wordt er gecontroleerd op de naleving van de eisen. Daarnaast verricht de toezichthouder Wmo onderzoeken ter voorkoming en bestrijding van fraude, misbruik en/of oneigenlijk gebruik van Wmo-gelden. Het onderzoek kan bestaan uit het verrichten van waarnemingen, observaties, internetrecherche, eventueel buurtonderzoek / horen van (anonieme) tipgevers / getuigen. De toezichthouder Wmo is verantwoordelijk voor het registreren, verwerken en afhandelen van de onderzoeken.

Wmo 2015

- De gemeente houdt toezicht op rechtmatigheid en kwaliteit.
- De gemeente is verplicht een toezichthouder aan te stellen, maar is vrij bij het bepalen van de omvang (in fte) en positionering.
- De toezichthouder is verantwoordelijk voor calamiteitentoezicht.
- Toezicht op kwaliteit en rechtmatigheid kan worden gecombineerd of gescheiden (bijvoorbeeld kwaliteitstoezicht door de GGD en rechtmatigheidstoezicht door toezichthouder).
- De gemeente is verantwoordelijk voor het stellen van regels voor, en het handhaven van, de kwaliteit van de ondersteuning én voor de continuïteit daarvan.

Per verordening stelt de gemeente kwaliteitseisen op over het bestrijden van misbruik en oneigenlijk gebruik.

Jeugdwet

Net als in de Wmo, is in de Jeugdwet geregeld dat gemeenten in de verordening regels moet stellen om misbruik en oneigenlijk gebruik te bestrijden (art. 2.9, sub d, Jeugdwet). De verantwoordelijkheid voor het toezien op rechtmatigheid ligt daarmee bij de gemeente. Hiervoor is het noodzakelijk om zelf een toezichthouder aan te stellen. Een toezichthouder heeft namelijk extra bevoegdheden die cruciaal zijn om een gedegen onderzoek uit te kunnen voeren. Zo heeft een toezichthouder extra bevoegdheden om plaatsen te betreden en is hij bevoegd inlichtingen te vorderen en inzage te vorderen van een identiteitsbewijs en van zakelijke gegevens en bescheiden[7].

Binnen de Jeugdwet is een hoofdstuk gewijd aan het toezicht op de kwaliteit van de door aanbieders geleverde jeugdhulp. Het toezicht op de kwaliteit binnen de Jeugdwet is belegd bij de inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) en de Inspectie Veiligheid en Justitie (IVenJ). De IGJ onderzoekt of aanbieders van voorzieningen die onder de Jeugdwet vallen, voldoen aan de kwaliteitseisen die in de Jeugdwet zijn vastgelegd. De rapporten van deze onderzoeken zijn openbaar, waardoor we als gemeente / regio de kwaliteit van de aanbieders van jeugdhulp kunnen monitoren.

De twee inspecties maken deel uit van het samenwerkingsverband Toezicht Sociaal Domein / Samenwerkend Toezicht Jeugd (TSD/STJ). Daaraan nemen ook de Inspectie van het Onderwijs en de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid deel.

Ook als gemeente hebben we een (al dan niet beperkte) rol op het toezien op en het controleren van kwaliteit binnen de Jeugdwet. In de processen van contracteren, samenwerken, afstemming en monitoren kunnen signalen naar voren komen over de kwaliteit van de leveren zorg. Deze signalen worden doorgegeven aan de TSD/STJ of aan het Informatieknooppunt Zorgfraude (IKZ).

Jeugdwet

- De gemeente is verantwoordelijk voor het rechtmatigheidstoezicht.
- Per verordening stelt de gemeente regels op over het bestrijden van misbruik en oneigenlijk gebruik.
- Er is niet vastgelegd dat de gemeente een toezichthouder moet aanwijzen, maar de gemeente dient de door de aanbieders ingediende declaraties te controleren alvorens te betalen.
- Het kwaliteitstoezicht wordt verricht door de IGJ.
- Gemeenten voeren het kwaliteitstoezicht niet uit, maar hebben wel een rol bij het doorgeven van signalen over (mogelijke) kwaliteitsproblemen aan het samenwerkingsverband Toezicht Sociaal Domein / Samenwerkend Toezicht Jeugd of het IKZ.

[7] Zie voor de bevoegdheden van de toezichthouder bijlage 3

Bijlage 3: Bevoegdheden van de toezichthouder

In deze bijlage worden de bevoegdheden van de toezichthouder uiteen gezet. Met name de onderzoeksbevoegdheden van de toezichthouder verdienen extra aandacht. Een toezichthouder is een met toezicht belast persoon in de zin van de Awb (artikel 5:11). Hieruit vloeit voort dat zij de in die wet vastgelegde verplichtingen en bevoegdheden hebben, tenzij daarvan in het wetsvoorstel expliciet is afgeweken of daaraan in het wetsvoorstel extra bevoegdheden zijn toegevoegd.

De Algemene Wet bestuursrecht

De verplichtingen en bevoegdheden die de Awb aan toezichthouders verleent, zijn:

- Legitimatieplicht
- Een toezichthouder is bevoegd, met medeneming van de benodigde apparatuur, elke plaats te betreden met uitzondering van een woning als de bewoner daarvoor geen toestemming heeft gegeven. Zo nodig verschaft hij zich toegang met behulp van de sterke arm (art. 5:15)
- Hij is bevoegd zich te doen vergezellen door personen die daartoe door hem zijn aangewezen
- Een toezichthouder is bevoegd inlichtingen te vorderen (art. 5:16)
- Een toezichthouder is bevoegd inzage te vorderen van zakelijke gegevens en bescheiden (art. 5:17)
- Een toezichthouder is bevoegd van de gegevens en bescheiden kopieën te maken. Indien het maken van kopieën niet ter plaatse kan, is hij bevoegd de gegevens en bescheiden voor dat doel voor korte tijd mee te nemen tegen een door hem af te geven schriftelijk bewijs.
- Een toezichthouder is bevoegd zaken te onderzoeken, aan opneming te onderwerpen en monsters te nemen (art. 5:18)
- Hij is bevoegd daartoe verpakkingen te openen
- Een toezichthouder neemt op verzoek van de belanghebbende indien mogelijk een tweede monster, tenzij bij of krachtens wettelijk voorschrift anders is bepaald
- Een toezichthouder is bevoegd vervoersmiddelen te onderzoeken (art. 5:19).

In afwijking van de Awb staat in art. 6.1, lid 2 van de Wmo: *"de toezichthoudende ambtenaren zijn, voor zover dat voor de vervulling van hun taak noodzakelijk is en in afwijking van artikel 5:20, tweede lid van de Awb, bevoegd tot inzake van dossiers".* Het gaat hierbij om dossiers zoals die met betrekking tot cliënten worden opgesteld door aanbieders die ondersteuning leveren. De toezichthouder zal een voornemen tot inzage in dergelijke dossiers moeten toetsen aan het noodzakelijkheidvereiste en het proportionaliteitsvereiste.
Het noodzakelijkheidsvereiste brengt met zich mee dat de toezichthouder deze bevoegdheid tot inzake slechts heeft voor zover dat voor de vervulling van zijn taak noodzakelijk is. De betreffende gegevens voor het onderzoek moeten dan niet op een andere wijze verkregen kunnen worden én de gegevens moeten noodzakelijk zijn voor het onderzoek. Het proportionaliteitsvereiste houdt in dat de toezichthouder bij gebruik van zijn inzagerecht geen gebruik mag maken van de individuele cliëntgegevens, maar aan de hand van de cliëntendossiers uitsluitend het handelen van de aanbieder beoordeelt.
Tot slot mag de toezichthouder alleen van zijn inzagerecht gebruik maken in gevallen waarin in redelijkheid niet kan worden gevergd dat vooraf om toestemming wordt gevraagd, of waarin toestemming vragen niet mogelijk is. Dit is bijvoorbeeld het geval bij een calamiteit, waarbij de cliënt is overleden. Dit alles maakt dat van deze bevoegdheid maar minimaal gebruik wordt gemaakt.

Verder is iedereen verplicht aan een toezichthouder binnen een gestelde termijn alle medewerking te verlenen die hij redelijkerwijs kan vorderen bij de uitoefening van zijn bevoegdheiden (art. 5:20), zij het dat daarbij een beroep kan worden gedaan op het beroepsgeheim.

Bij een gegrond vermoeden van oneigenlijk gebruik/misbruik van een pgb, mag de toezichthouder een huisbezoek doen. Hierbij volgen we het protocol dat is opgesteld door de VNG.

Bestuursrechtelijke bevoegdheden

Binnen het bestuursrechtelijke toezicht kunnen we enkele maatregelen nemen bij constatering van kwaliteitsgebreken (Wmo) en bij oneigenlijk gebruik of misbruik onder de Wmo en Jeugdwet. Denk aan het herzien van een recht en zo nodig het terugvorderen van ten onrechte ontvangen voorzieningen en PGB's. ook is het uitoefenen van bestuursdwang in de Wmo mogelijk. De Jeugdwet en Wmo bieden formeel geen wettelijke basis voor het opleggen van bestuursrechtelijke boetes.

Handhavingsinstrumenten + sanctiemogelijkheden

Advies- en stimuleringsmaatregelen	
Een informele, niet-wettelijk voorgeschreven maatregel, die tot doel heeft de aanbieder bewust te maken van de risico's in zijn bedrijfsvoering. Het gaat hierbij om het geven van informatie en advies aan aanbieders, actieve openbaarmaking van een inspectierapport en/of herstelaanbod door toezichthouder.	Toezichthouder Wmo en contractmanagent/inkoop
Corrigerende maatregelen	
Corrigerende maatregelen worden genomen op verzoek van de toezichthouder. Deze maatregelen hebben tot doel een vastgestelde tekortkoming door de Wmo-aanbieder zelf ongedaan te laten maken. Denk hierbij aan verscherpt toezicht, norm overdragend gesprek (+ verbeterplan), schriftelijke waarschuwing (+ verbeterplan), ingebrekestelling.	Toezichthouder Wmo en contractmanagent/inkoop
Civielrechtelijke maatregelen	
De Regio Centraal Gelderland heeft als inkoper contractuele afspraken gemaakt met Wmo-aanbieders. Hierdoor is er sprake van een civielrechtelijke verhouding[8]. Als de aanbieder niet voldoet aan de overeengekomen (specifieke) inkoopvoorwaarden, is er sprake van een wanprestatie. Het gaat hierbij onder meer over de volgende maatregelen; o Beëindiging toetreding en/of ontbinden overeenkomst o Toepassen cliëntenstop o Toepassen facturatiestop o Verbod op uitbreiding contract o Overplaatsing van in zorg zijnde cliënten naar andere aanbieders o Vorderen schadevergoeding	
Bij PGB-aanbieders kan een civielrechtelijke procedure uitsluitend als de via pgb ingezette aanbieder opzettelijk onjuiste gegevens heeft gegeven en het derdenbeding van toepassing is. Via het derdenbeding kan een pgb teruggevorderd worden via de	College van B&W die het pgb aan de cliënt heeft verstrekt.

[8] De mogelijkheid om civielrechtelijk op te treden vindt zijn grondslag in de specifieke inkoopvoorwaarden InkoopSDCG. De Inkoop Sociaal Domein Centraal Gelderland voert dit als opdrachtgever uit.

	aanbieder. Als de aanbieder niet vrijwillig terugbetaald, is een civielrechtelijke procedure van toepassing.	
Bestuurlijke maatregelen		
	Last onder dwangsom (hiermee probeert de gemeente de aanbieder door een financiële prikkel tot bepaald gedrag te dwingen) of bestuursdwang (hiermee beëindigt de gemeente zelf de overtreding, op kosten van de aanbieder, als de aanbieder dat zelf niet doet.	Toezichthouder Wmo Het college van B&W waar de aanbieder is gevestigd, heeft daarin de leiding.
	Bij PGB: Onjuiste of onvolledige gegevens verstrekt? Intrekken of herzien (art. 2.3.10 lid 1, onder a Wmo 2015) en terugvorderen (art. 2.4.1 lid 1 Wmo 2015).	College van B&W die het pgb aan de cliënt verstrekt.
Strafrecht		
	Wanneer er concrete aanwijzingen zijn van gepleegde strafbare feiten (denk aan valsheid in geschrift, overheidsmiddelen onjuist aanwenden, oplichting en witwassen) kan er contact worden gelegd met de adviseur Beleid en Strategie bij het Openbaar Ministerie voor de strafrechtelijke aanpak van het zorgfraudesignaal. Hiervoor gelden een aantal harde eisen: 1. Sociaal rechercheur maakt een overzicht waarin duidelijk, chronologisch en overzichtelijk een zo volledig mogelijk beeld wordt gegeven van wat er speelt, wat er ligt aan verdenkingen, om wat voor soort (zorg)organisatie het gaat, hoe groot deze is, welke bestuurders er zijn, wat voor soort zorg er wordt geleverd, wie de cliënten zijn, etc. 2. De eventuele strafrechtelijke aanpak loopt altijd naast bestuursrechtelijk/civielrechtelijke maatregelen. Gemeenten moeten inzichtelijk maken welke interventies zij zelf inzetten tegen de aanbieder / cliënt. 3. Gemeenten moeten inzichtelijk maken welke maatregelen zij nemen om fraude in de toekomst te voorkomen.	

Bijlage 4: Profiel toezichthouder

Om de kwaliteit van de toezichthouder te borgen, hanteert de gemeente Lingewaard de volgende eisen aan de toezichthouder:

De toezichthouder beschikt over de benodigde kennis van:

- De keten in het zorgdomein;
- De Wmo 2015, de Jeugdwet, de Participatiewet, de Wetlangdurige Zorg, de Zorgverzekeringswet en de Algemene wet bestuursrecht;
- De Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG), landelijke standaard gegevensuitwisseling en privacywetgeving;
- De kwaliteitsstandaarden aangaande ondersteuningsvormen;
- Kennis van het recht op (inkomens)ondersteuning;
- Kennis van rechtmatige en onrechtmatige besteding;
- De regionale sociale kaart;
- Financiering binnen de zorg en zorginstellingen;

De toezichthouder beschikt over de volgende eigenschappen en vaardigheden:

- Integriteit;
- Uitstekende communicatieve vaardigheden, zowel mondeling als schriftelijk;
- Fraudealertheid;
- Onafhankelijk in denken en doen;
- Vasthoudend;
- Beschikken over inlevingsvermogen;
- Ervaring met projectmatig werken;
- Onderzoeksvaardigheden;
- Het vermogen gegevens van een bedrijfsadministratie te analyseren;
- Onafhankelijk in oordeelsvorming;
- Een doortastende werkwijze;
- Analytisch vermogen;
- Netwerkvaardigheden;
- Het vermogen verschillende beïnvloedingsstijlen te hanteren;
- Het vermogen om te gaan met politieke gevoeligheden, tegengestelde belangen, kwetsbaarheid van de doelgroep en de publieke opinie.

Deze eisen zijn gebaseerd op het capaciteitenprofiel Toezichthouder dat is ontwikkeld door het Verweij Jonker Instituut en de VNG.

De toezichthouder heeft een brede, signalerende en controlerende rol. Bij het aanwijzen van toezichthouders dient zorgvuldig te worden overwogen welke functionarissen deze rol kunnen vervullen. Hierbij is aandacht voor de onafhankelijke positie. Elke toezichthouder dient te beschikken over kennis van diens wettelijke bevoegdheden en hierin zal gemeente Lingewaard de functionarissen faciliteren door middel van bijvoorbeeld scholing.