Visie Zorgdragen voor Toezicht op de Wmo en Jeugdwet

Project Zorgdragen voor Toezicht | versie 19 september 2019

Inhoud

1. Inleiding 2

1.1 Aanleiding 2

1.2 Doelen 2

2. Visie en uitgangspunten 4

2.1 Onze Visie 4

2.2 Uitgangspunten 5

Bijlagen 9

Bijlage I: Wettelijk kader 9

Bijlage II: Uitwerking maatregelen cirkel van naleving aan de hand van handreiking VNG 11

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Geld dat voor de zorg bestemd is, moet ook *daadwerkelijk* aan zorg worden besteed. Met de decentralisatie van zorgtaken zijn gemeenten per 1 januari 2015 integraal verantwoordelijk voor de kwaliteit en de continuïteit van de ondersteuning die op grond van de Wmo aan inwoners geboden wordt. Daarmee zijn gemeenten ook verantwoordelijk voor het toezicht op de uitvoering van deze wet en handhaving bij gebleken overtredingen.

Voor het toezicht op de kwaliteit bij de uitvoering van de Jeugdwet is de Rijksoverheid verantwoordelijk. Dit toezicht is belegd bij de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ). Het college is verantwoordelijk voor een kwalitatief en kwantitatief toereikend aanbod.

Naast verantwoordelijk voor de kwaliteit, zijn gemeenten verantwoordelijk voor het voorkomen en aanpakken van mogelijke onrechtmatigheden (waaronder fouten en fraude) met zorggeld.

Er gaat veel geld om in de zorg. De gemeente Assen besteedt jaarlijks € 74,6 miljoen aan maatschappelijke ondersteuning en jeugdhulp, waarvan € 65,7 miljoen aan zorg in natura (ZIN) en € 8,9 miljoen aan persoonsgebonden budgetten (PGB). Hoeveel geld er omgaat in fraude met zorggeld is echter onbekend. Het blijkt lastig om een goede inschatting te maken van de totale omvang van onrechtmatigheden. Bekende cijfers gaan over ontdekte fouten en bewezen fraude. De Nederlandse Zorgautoriteit, verzekeraars en onderzoekers schatten het fraudepercentage tussen de 1 en 10%.[1] Volgens recente cijfers van het Kenniscentrum Handhaving en Naleving (VNG) kan worden uitgegaan van een onrechtmatigheidspercentage van zo'n 10% -15%. Als het alleen om fraude gaat, dan gaat de KCHN uit van een percentage van 2-5%.

De NMD-gemeenten ontvangen vanaf de inwerkingtreding van de Wmo 2015 en de Jeugdwet regelmatig signalen over kwaliteitsgebreken en onrechtmatigheden in de uitvoering van maatschappelijke ondersteuning en jeugdhulp. Zo worden bijvoorbeeld tekortkomingen in de kwaliteit van de zorg gesignaleerd en declaraties van zorg die niet geleverd wordt. Vertegenwoordiging van een cliënt door de aanbieder bij het aanvragen van een pgb kan duiden op fraude, evenals een snelle uitputting van het jaarbudget (pgb).

Bovenstaande is aanleiding voor het opzetten van het project Zorgdragen voor Toezicht. Dit document bevat onze visie op toezicht en handhaving in het sociaal domein.

1.2 Doelen

Doel van het project "Zorgdragen voor toezicht" is voorkomen dat de budgetten voor jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning onnodig worden belast door onjuist (waaronder onrechtmatig) gebruik. Ook moeten kwetsbare inwoners worden

[1] VNG Handreiking voor gemeenten: Fraudepreventie en naleving Wmo 2015 en Jeugdwet, p. 6.

beschermd tegen zorgaanbieders die kwalitatief onvoldoende ondersteuning leveren. Om dit doel te bereiken zijn de volgende subdoelstellingen geformuleerd:

A. Maatschappelijk:

1. Bieden van de juiste ondersteuning of hulp op de juiste plek, op het juiste moment (zorgcontinuïteit)
2. Voorkomen van kwalitatief ondermaatse zorg of signaleren van onrechtmatigheden;
3. Tegengaan van verspilling van publiek geld en behoud draagvlak in de samenleving;
4. Bescherming van minder zelfredzame burgers.

B. Financieel:

1. Maatschappelijk effect bereiken tegen reële en aanvaardbare kosten;
2. De eigen controle op rechtmatigheid en doelmatigheid van verstrekkingen op orde.

C. Procesmatig:

1. In samenhang borgen van de gehele cirkel van naleving voor Wmo en Jeugdwet;
2. Realiseren van samenwerkingsafspraken tussen alle intern en extern betrokkenen;
3. Inzichtelijk maken van alle mogelijkheden van toezicht en handhaving en hiervoor draaiboeken en werkafspraken maken.

2. Visie en uitgangspunten

2.1 Onze Visie

De gemeenteraad heeft bij verordening bepaald dat het college bij nadere regels bepaalt op welke wijze toezicht gehouden wordt op kwaliteit en rechtmatigheid. De visie vormt de basis voor de verdere uitwerking van maatregelen die getroffen worden om toezicht en handhaving Wmo en Jeugdwet in de organisatie te borgen.

Bij het opstellen van de visie heeft het college rekening gehouden met het BELEIDSPLANNEN WMO EN JEUGDWET (zoals benoemd in artikel 2.1.2 Wmo en artikel 2.2 Jeugdwet)

Toezicht en handhaving zijn instrumenten om de doelen die de Wmo en Jeugdwet beogen, te bereiken. De Wmo en Jeugdwet hebben tot doel:

- Het bevorderen van de zelfredzaamheid van kwetsbare burgers;
- Het verhogen van de mogelijkheden van burgers om te participeren;
- Het gezond en veilig opgroeien van jeugdigen.

Het wettelijk kader voor toezicht en handhaving Wmo en Jeugdwet is ter kennisname opgenomen in bijlage I. In de Kadernota Sociaal Beleid en het Bestuursakkoord is uitgewerkt hoe wij als gemeente invulling geven aan de doelen van genoemde wetten.

In Assen werken we aan een actieve samenleving waarin de eigen verantwoordelijkheid van inwoners en organisaties wordt gestimuleerd. Inwoners krijgen de ruimte om mee te denken over beleid en activiteiten, nemen maatschappelijke initiatieven of nemen in de directe omgeving de zorg voor familie of bekenden op zich.

In Assen stimuleren wij zelfredzaamheid, vitaliteit en meedoen van inwoners en staan wij garant voor de (toegang tot) adequate ondersteuning van kwetsbare inwoners. Het bieden van hulp en ondersteuning is maatwerk en sluit altijd aan bij de mogelijkheden van de inwoner en zijn/haar sociale netwerk of de jeugdige en zijn/haar ouders.

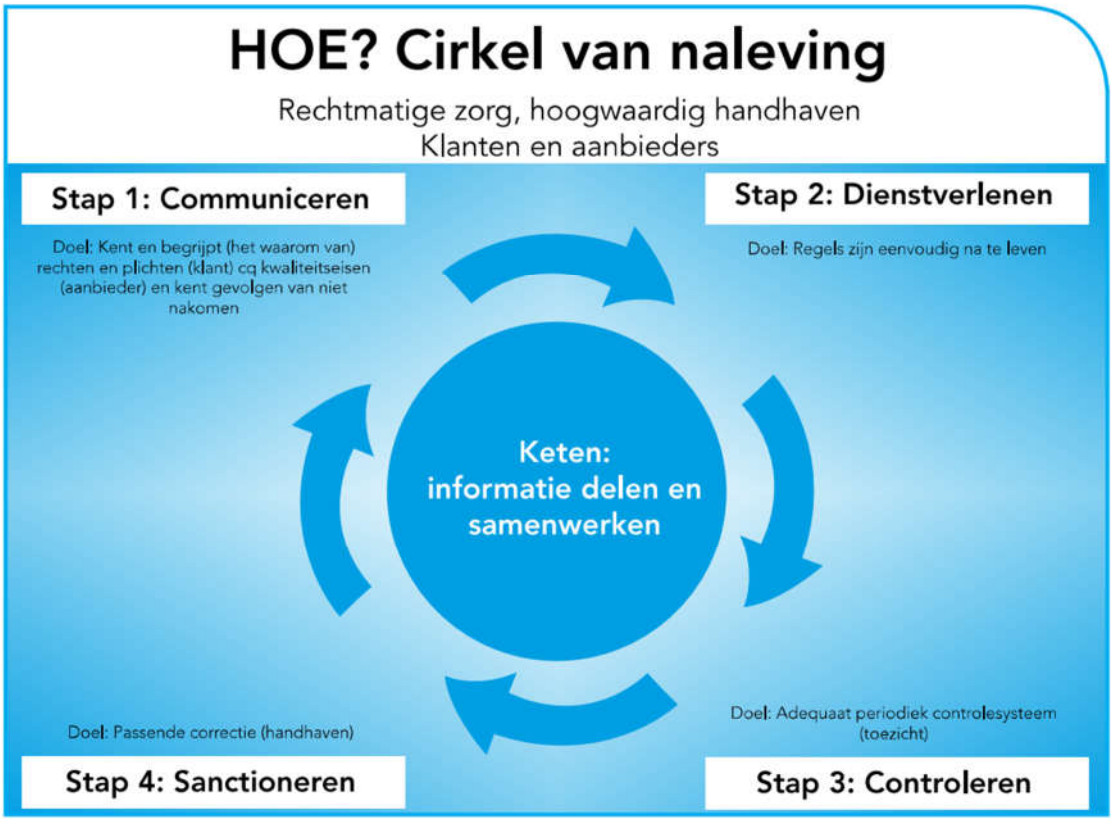
Kwaliteit en continuïteit van zorg is belangrijk, maar de kosten en uitgaven moeten in balans zijn. De beschikbare middelen moeten worden ingezet waarvoor zij zijn bedoeld. Bij toezicht en handhaving staat het belang van een *doelmatige* en *rechtmatige* besteding van zorggelden voorop.

2.2 Uitgangspunten

Om uitvoering te geven aan de visie hanteren wij de onderstaande, op het sociaal domein toegepaste, uitgangspunten.

1. *Wij volgen de cirkel van naleving bij de inrichting van toezicht en handhaving in de Wmo en Jeugdwet*

Bij het handhaven van de Wwb, de voorloper van de Participatiewet, is het concept Hoogwaardig Handhaven ontwikkeld. De kern daarvan is de cirkel van naleving. Deze cirkel bestaat uit vier elementen die handvatten bieden voor een integraal handhavingsproces. Het in onderlinge samenhang inzetten van deze elementen geeft het beste resultaat als het gaat om het voorkomen van fouten, fraude en kwaliteitsgebreken. De kracht van de methode is de combinatie van preventieve (voorlichten en dienstverlening) en repressieve (controle en sanctionering) elementen. In de VNG handreiking Handhaving en naleving Wmo 2015 en Jeugdwet worden de maatregelen uitgewerkt om het gemeentelijke proces in te richten. Een uitwerking van optionele maatregelen per fase uit de cirkel van naleving is opgenomen in bijlage II.



2. *We zetten in op preventie om fouten, fraude en kwaliteitsgebreken te voorkomen*

De grootste winst valt te behalen bij preventie, fase 1 en 2 van de cirkel van naleving. Fouten kunnen worden voorkomen met goede voorlichting, transparantie en duidelijke

communicatie. Optimale dienstverlening en eenduidige werkprocessen verkleinen ook de ruimte voor het maken van fouten en het plegen van fraude, zowel bij ZIN als bij pgb's. Het proces van toegang tot maatschappelijke ondersteuning is dan ook een belangrijk instrument waarmee gemeenten kunnen sturen op een rechtmatige inzet. Evenals het proces van contracteren bij ZIN. Door aan de voorkant goede afspraken te maken met zorgaanbieders verkleinen we de kans op fouten en fraude.

3. *Tegen fraude en onrechtmatig gebruik wordt opgetreden*

Fraude mag niet lonen. Als geld dat is toegekend voor zorg, hier niet aan wordt besteed, dupeert dat onze kwetsbare inwoners en de belastingbetaler en dat is kwalijk. Bovendien straalt het gedrag van frauderende zorgaanbieders en zorgontvangers negatief af op de hele sector. Hierdoor komt het draagvlak voor en de betaalbaarheid van ons zorgstelsel onder druk te staan. Tegen fraude en onrechtmatig gebruik moet daarom worden opgetreden.

4. *We sanctioneren op maat*

Dat optreden doen wij op maat. Allereerst omdat wij te maken hebben met verschillende partijen: gecontracteerde aanbieders, cliënten of jeugdigen en hun ouders en zorgverleners die op basis van een pgb ondersteuning bieden. De (rechts)verhouding tussen deze partijen en de gemeente verschilt evenals de onderlinge verantwoordelijkheden. Daarnaast zijn er verschillende sanctiemogelijkheden.[2]

Zo is ervoor gekozen een grote mate van verantwoordelijkheid neer te leggen bij gecontracteerde aanbieders. Deze aanbieders kunnen worden aangesproken op basis van de afspraken die wij met hen gemaakt hebben en die zijn vastgelegd in het contract. De specifieke omstandigheden zijn daarbij bepalend.

Als het gaat om persoonsgebonden budgetten, kunnen maatregelen worden getroffen op grond van de Wmo en Jeugdwet. Deze maatregelen richten zich in eerste instantie op de budgethouder zelf.

Uit onderzoek van de Rijksuniversiteit Groningen volgt dat de effectiviteit van de handhaving ook wordt bepaald door de mate waarin de handhavingsstijl is afgestemd op de specifieke achtergronden en verwachtingen van de uitkeringsgerechtigden.[3]

Maatwerk draagt hier dus aan bij, maar mag niet leiden tot willekeur. Gelijke gevallen moeten gelijk worden behandeld en ongelijke gevallen ongelijk. De beoordeling zal plaats moeten vinden aan de hand van een afwegingskader.

5. *We werken samen …*

in één gemeentelijke organisatie.

---

[2] Zie handreiking VNG Handhaving en naleving Wmo 2015 en Jeugdwet, p. 24 en vgl. Drieluik terugvorderen bij fraude Wmo 2015 en Jeugdwet, bestuursrecht, civiel recht en strafrecht.
[3] Rijksuniversiteit Groningen, Slimme Handhaving, 2018

De toegang tot maatschappelijke ondersteuning en jeugdhulp wordt steeds meer integraal vormgegeven. Vanuit de gedachte van de omgekeerde toets, wordt bijvoorbeeld de verbinding gezocht met de Participatiewet (uitvoering door WPDA). Het logisch gevolg is dat ook het toezicht en handhaving integraal wordt aangepakt. Goede afstemming tussen toegang, contractmanagement en toezichthouders binnen het sociaal domein is een vereiste. Integraal toezicht gaat echter verder. We leggen de verbinding met het (toezicht en handhaving binnen het) ruimtelijk domein en met openbare orde en veiligheid (ondermijnende criminaliteit en onveilige panden bij beschermd wonen).

in NMD-verband.
De vijf gemeenten in Noord en Midden Drenthe (NMD, Noordenveld, Midden-Drenthe, Tynaarlo, Aa en Hunze en Assen) hebben met ingang van 1 januari 2017 hulp en ondersteuning in het kader van Wmo en Jeugdwet samen ingekocht. In 2017 is ook het gezamenlijke contract- en kwaliteitsmanagement, waaronder kwaliteitstoezicht, opgestart. Het project 'Zorgdragen voor toezicht' wordt mede op verzoek van de gezamenlijke gemeenten door Assen getrokken. De NMD-gemeenten blijven zelf verantwoordelijk voor het vaststellen van de kaders en implementatie in de eigen organisatie.

met onze regiogemeenten beschermd wonen en maatschappelijke opvang.
Op basis van het Convenant beschermd wonen en maatschappelijke opvang, mogen de regiogemeenten (Noordenveld, Midden-Drenthe, Tynaarlo, Aa en Hunze, Hoogeveen, De Wolden en Westerveld) verwachten dat de gemeente Assen zorg draagt voor de inrichting van het toezicht en de handhaving op het gebied van beschermd wonen. Het college is gemandateerd om hiertoe toezichthouders aan te wijzen en besluiten te herzien en in te trekken. Regiogemeenten blijven echter zelf verantwoordelijk voor het vaststellen van de kaders. In het convenant is afgesproken dat zij het beleid van de centrumgemeente zullen volgen.

Het komt regelmatig voor dat zorgverleners meerdere doelgroepen bedienen. Naast cliënten voor beschermd wonen Wmo, bieden zij bijvoorbeeld ook beschermd wonen aan cliënten op grond van de Wlz en/of ambulante begeleiding of dagbesteding op grond van de Wmo. In het laatste geval zal met de betrokken regiogemeente moeten worden afgestemd over het uit te voeren toezicht en de stappen die naar aanleiding hiervan genomen worden.

met ketenpartners.
Bij het toezicht op de naleving van de Wmo en Jeugdwet krijgt de gemeente te maken met verschillende ketenpartners, zoals de SVB die verantwoordelijk is voor de uitbetaling van persoonsgebonden budgetten, de rijksinspecties (Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd en de Inspectie Veiligheid en Justitie) en de Zorgkantoren (indicatiestelling Wlz). Ook zijn er regionale overleggen die benut kunnen worden bij de samenwerking op het gebied van toezicht en handhaving. Bijv. het EAGLE overleg rondom beschermd wonen, waar de gemeenten Assen, Emmen, Groningen, Leeuwarden aan deelnemen en de Jeugdhulpregio Drenthe.

Voor de afstemming van het Wmo-toezicht van de gemeente en het nalevings- en stelseltoezicht van de rijksinspecties in het sociaal domein is door de VNG en de Rijksinspecties een afsprakenkader opgesteld en zijn draaiboeken gemaakt. Deze leggen een basis met opties voor samenwerking.

Ten slotte maken wij gebruik van de ondersteuning van het Kenniscentrum Handhaving en Naleving van de VNG.

Uitwisselen gegevens en privacy
Bij de samenwerking nemen wij de geldende regels voor het uitwisselen van gegevens in acht. Wij hanteren hierbij o.a. de matrix voor gegevensuitwisseling van de VNG. Wij zijn daarnaast aangesloten bij het Informatieknooppunt Zorgfraude en benutten de mogelijkheden die dit knooppunt biedt om informatie uit te wisselen.

6. *We handhaven aan de hand van een programma (programmatisch handhaven)*

Programmatisch handhaven is een cyclisch proces waarin de gemeente met alle relevante partijen ten aanzien van een bepaald beleidsveld eerst de risico's inschat van niet-naleving, op basis daarvan prioriteiten vaststelt, om vervolgens aan de hand van de uitkomsten van een doelgroepenanalyse de meest geschikte interventiestrategie te kiezen. De gemaakte keuzes en interventies worden telkens geëvalueerd, waarna het programma zo nodig kan worden bijgesteld.

7. *We vereenvoudigen processen*

Handhaving wordt dusdanig ingericht dat er zo min mogelijk (administratieve) lasten zijn voor burgers en organisaties. Hiermee verwachten wij fouten te voorkomen en nalevingsbereidheid te stimuleren.

De beschreven visie en uitgangspunten zijn de basis voor de maatregelen die wij zullen treffen om toezicht en handhaving in het kader van de Wmo en Jeugdwet in de organisatie te borgen. Dit met als doel te voorkomen dat de budgetten voor jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning onnodig worden belast door onjuist (waaronder onrechtmatig) gebruik en kwetsbare inwoners te beschermen.

Bijlagen

Bijlage I: Wettelijk kader

Wmo 2015

De Wmo bepaalt dat het gemeentebestuur zorg draagt voor de kwaliteit en continuïteit van de maatschappelijke ondersteuning.[4] De wet legt daarnaast ook de verplichting op aan zorgaanbieders om ervoor te zorgen dat voorzieningen van goede kwaliteit zijn. Een voorziening wordt in elk geval:

a. veilig, doeltreffend, doelmatig en cliëntgericht verstrekt,
b. afgestemd op de reële behoefte van de cliënt en op andere vormen van zorg of hulp die de cliënt ontvangt,
c. verstrekt in overeenstemming met de op de beroepskracht rustende verantwoordelijkheid, voortvloeiende uit de professionele standaard;
d. verstrekt met respect voor en inachtneming van de rechten van de cliënt.[5]

In de wet wordt verder bepaald dat de gemeenteraad in de verordening in ieder geval bepaalt welke eisen worden gesteld aan de kwaliteit van voorzieningen, eisen met betrekking tot de deskundigheid van beroepskrachten daaronder begrepen. (artikel 2.1.3, lid 2 onder c Wmo)

Ten aanzien van de rechtmatigheid is in de Wmo bepaald dat de gemeenteraad in de verordening regels vastlegt voor de bestrijding van het ten onrechte ontvangen van een maatwerkvoorziening / individuele voorziening of een persoonsgebonden budget, alsmede van misbruik of oneigenlijk gebruik van de wet.[6] De wetgever laat de gemeenten verder vrij in de wijze waarop zij invulling willen geven aan deze verplichtingen. Wel is er een ondergrens als het gaat om het Wmo-toezicht op kwaliteit: het toezicht naar aanleiding van calamiteiten of geweld.

Het college kan personen aanwijzen die belast zijn met het houden van toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens de Wmo.[7] De ambtenaren van de Inspectie gezondheidszorg en jeugd (IGJ) dienen de toezichthoudende ambtenaren, desgevraagd van advies inzake het houden van toezicht en inzake de handhaving van de bij of krachtens de Wmo gestelde regels.[8]

Gemeenten zijn dus verantwoordelijk voor het toezicht op zowel de *kwaliteit* als *de rechtmatigheid* van de maatschappelijke ondersteuning. Met het oog op deze verantwoordelijkheid heeft de gemeenteraad in de verordening bepalingen opgenomen die betrekking hebben op de kwaliteit van de voorzieningen, controle, toezicht en handhaving en een bepaling over de meldingsregeling calamiteiten en geweld.

---

[4] Artikel 2.1.1 Wmo
[5] Artikel 3.1 Wmo.
[6] Artikel 2.1.3, lid 4 Wmo.
[7] Artikel 6.1, lid 1 Wmo.
[8] Artikel 6.2, lid 1 Wmo.

Jeugdwet

In de Jeugdwet gaat het voor de gemeenten om het toezien op de *rechtmatigheid* en is het kwaliteitstoezicht belegd bij de IGJ. Deze heeft tot taak het onderzoeken van de kwaliteit in algemene zin van:

a. de jeugdhulpaanbieders;

b. de certificerende instelling, bedoeld in artikel 3.4, eerste lid Jeugdwet;

c. de gecertificeerde instellingen;

d. het advies- en meldpunt huiselijk geweld en kindermishandeling;

e. de raad voor de kinderbescherming, en

f. de inrichtingen, bedoeld in artikel 1, onderdeel b, van de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen, alsmede waar nodig, het aangeven en bevorderen van middelen tot verbetering daarvan.[9]

In de Jeugdwet is bepaald dat de gemeenteraad in de verordening regels vastlegt voor de bestrijding van het ten onrechte ontvangen van een individuele voorziening of een persoonsgebonden budget, en van misbruik of oneigenlijk gebruik van de wet.[10] De wetgever laat de gemeenten verder vrij in hoe zij invulling willen geven aan deze verplichtingen.

Op grond van de Jeugdwet en in tegenstelling tot de Wmo, is het college niet verplicht een toezichthouder rechtmatigheid aan te wijzen. Het college kan hier echter wel voor kiezen en op grond van de bepalingen uit de Algemene wet bestuursrecht een functionaris aanwijzen die belast is met het toezicht op de rechtmatigheid en daar ook de noodzakelijke bevoegdheden voor verlenen. De gemeente is immers wel verantwoordelijk voor het toezicht op de rechtmatigheid, omdat in de verordening regels moeten worden opgenomen over het voorkomen van fouten en fraude.

Dat het college niet toeziet op de kwaliteit van de geboden jeugdhulp, betekent overigens niet dat het college geen rol heeft als het gaat om het borgen van deze kwaliteit. Hoofdstuk 2 van de Jeugdwet legt hiertoe enkele verplichtingen op. Deze zien onder andere op de toepassing van de eisen inzake verantwoordelijkheidstoedeling. Zo moet de gemeenteraad een periodiek plan vaststellen dat richting geeft aan de door de gemeenteraad en het college te nemen beslissingen over preventie en jeugdhulp, de uitvoering van kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering. In dit plan moet onder meer worden opgenomen hoe het college er voor zorgdraagt dat de eisen voor verantwoordelijkheidstoedeling worden toegepast bij de toeleiding naar, advisering over en de bepaling van de aangewezen voorziening. De eisen voor verantwoordelijkheidstoedeling gelden op grond van hoofdstuk 4 van de Jeugdwet ook

[9] Artikel 9.1, lid 1 Jeugdwet.
[10] Artikel 2.9, onder d Jeugdwet.

voor jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen. Het college moet zich bij de verstrekking van een voorziening ervan verzekeren dat de jeugdhulpaanbieder in staat is aan deze eisen te voldoen.

Bijlage II: Uitwerking maatregelen cirkel van naleving aan de hand van handreiking VNG

Stap 1: Communiceren

Aandacht voor informatievoorziening

Het naleven van wetten en regels begint bij duidelijkheid en het op maat informeren van mensen. Door op een heldere/eenduidige en begrijpbare wijze(n) cliënten, hun directe omgeving en zorgverleners voor te lichten over hun rechten en verplichtingen, voldoet de gemeente aan haar inlichtingenverplichting en benut de mogelijkheden onrechtmatigheden in de uitvoering van de Wmo en Jeugdwet preventief tegen te gaan. De informatieverstrekking vindt op verschillende momenten plaats. Het op maat informeren van mensen vergroot de transparantie en nalevingsbereidheid en verkleint de kans op vergissingen, onwetendheid en - (semi)bewuste – regelovertreding.

Informatievoorziening loopt via verschillende kanalen. Te denken valt aan de wijkteams, het inwonersplein, het kenniscentrum, de consulenten, de gemeentelijke website, en mogelijk ook buurthuizen en sociale ontmoetingsplaatsen. Het is van belang dat overal dezelfde informatie wordt verstrekt. Voorlichting door middel van folders kan hierbij ondersteunen.

Voorlichting kan worden toegespitst op die onderwerpen waar het meeste risico bestaat op onrechtmatigheden. Bijvoorbeeld het hebben van een pgb. In een folder kan bijvoorbeeld duidelijk gemaakt worden welke rechten en plichten horen bij het hebben van een pgb.

In verband met het onderwerp pgb kan ook worden overwogen (verplichte) informatiebijeenkomsten te organiseren voor potentiële budgethouders.

Het goed en rechtmatig inzetten van een voorziening begint bij de toegang die daarmee de functie krijgt van poortwachter in het toegangsproces. Dit gegeven stelt onder meer eisen aan de gespreksvoering. Het is essentieel om de juiste vragen te stellen, door te vragen, af te wegen wat wenselijk en noodzakelijk is en mensen te wijzen op hun rechten en plichten en te controleren of de cliënt de informatie heeft begrepen.

Fraude alertheid ontwikkelen

Wmo-/ jeugdconsulenten en medewerkers in sociaal (wijk)teams beoordelen of mensen in aanmerking komen voor een maatwerkvoorziening. De zorgbehoefte is daarbij leidend. Handhavers hebben een andere beroepsblik die andere vaardigheden vereist.

Om handhaving op de agenda te krijgen als onderdeel van de dienstverlening is het van belang om uitwisseling te organiseren tussen handhavers en consulenten, maar ook in de rest van de gemeentelijke organisatie (andere medewerkers met een rol in het toegangsproces, coördinatoren en teamleiders, beleidsmedewerkers, inkoop en contractmanagement). Politiek en bestuur moeten worden meegenomen in het proces.

Informatie moet begrijpelijk zijn

Begrijpelijke taal gebruiken is ook een belangrijk aandachtspunt. In onze beschikkingen komt nog veel jargon voor en de beschikkingen bevatten daarnaast uitgebreide bijlagen met regelgeving. De Wmo en Jeugdwet zijn (ook) gericht op kwetsbare mensen voor wie juridische bepalingen een groot struikelblok zijn. Documenten moeten worden gescreend op leesbaarheid en begrijpelijkheid. Ook moet er aandacht zijn voor laaggeletterdheid, anderstaligen en problematiek die maakt dat mensen niet goed in staat zijn de strekking van een gesprek of document te begrijpen.

Inzet onafhankelijke cliëntondersteuner

Gemeenten zijn op grond van de Wmo verplicht om te zorgen voor onafhankelijke cliëntondersteuning. De gemeente Assen heeft deze ondersteuning ingekocht bij MEE Drenthe. De cliëntondersteuner staat inwoners bij met informatie, advies en algemene ondersteuning die bijdraagt aan het versterken van de zelfredzaamheid en participatie en het verkrijgen van een zo integraal mogelijke dienstverlening op het gebied van maatschappelijke ondersteuning, preventieve zorg, jeugdhulp, onderwijs, welzijn, wonen, werk en inkomen.

Stap 2: Dienstverlenen

Nutteloze procedurele belemmeringen kunnen irritaties oproepen bij hulpvragers en de bereidheid om de regels na te leven verminderen. Dienstverlening op maat en persoonlijke gesprekken blijken de nalevingsbereidheid van mensen te vergroten. Dat vraagt erom dat medewerkers benaderbaar en bereikbaar zijn, en dat de cliënt weet waar hij terecht kan met vragen en onduidelijkheden.

Beoordelingscriteria in verordening en nadere regels

In de verordening en nadere regels moeten heldere, consistente en objectieve criteria worden opgenomen voor de beoordeling in het kader van indicatiestelling. Voor aanvragers van ondersteuning of jeugdhulp moet duidelijk zijn op welke grond de gemeente haar beslissing baseert. Heldere criteria zorgen er ook voor dat de gemeente eenvoudiger een toegekende voorziening opnieuw kan toetsen en waar nodig een ander besluit kan nemen.

De huidige werkwijze met resultaten waarbij de gemeente gaat over het ‘wat’ en de aanbieder over het ‘hoe’, biedt onvoldoende duidelijkheid om goed te toetsen en draagt

bij aan rechtsonzekerheid.[11] In verband met de uitspraken van de Centrale Raad van Beroep hierover, is door de juristen NMD advies uitgebracht over hoe de resultaten verder kunnen worden uitgewerkt. Het ondersteuningsplan van de aanbieder wordt onderdeel van de beschikking. Uit het plan blijkt uit welke activiteiten de ondersteuning bestaat en met welke frequentie deze zullen plaatsvinden. De minister is voornemens deze werkwijze op te nemen in de Wmo.[12]

Naleving bevorderen met gedragsbeïnvloeding

Gedragswetenschappelijke kennis levert nuttige inzichten op voor handhaving. Mensen zijn veel minder rationeel dan men vaak denkt. Zo blijkt dat gebrek aan persoonlijk contact ertoe leidt dat mensen niet komen opdagen bij een afspraak. Er zijn grofweg drie factoren die bepalen of mensen iets wel of niet doen: motivatie (willen), vaardigheid (kunnen) en een signaal om in beweging te komen.

Om het aspect 'kunnen' te beïnvloeden, helpt het om handelen te vergemakkelijken of barrières weg te nemen. Onder signalen om in beweging te komen, valt onder andere het sturen van herinneringsberichten, maar ook het vooraf ondertekenen van een verklaring dat een formulier naar waarheid is ingevuld. Uit onderzoek blijkt dat dit eerlijkheid stimuleert en beter werkt dan een verklaring onderaan het formulier.

Aanvullende (medische) expertise inroepen

Er kan gebruikgemaakt worden van een medisch adviseur of externe medische expertise om bij meldingen en aanvragen een onderzoek te doen of de aanwezige beperkingen passen bij het ziektebeeld en/of de chronische aandoening van cliënten. Ook bij herindicaties kan dit een effectief instrument zijn om een passende toewijzing te doen.

Extra aandacht pgb, bewuste keuze gesprek

Het pgb is een afgeleide van een toegekende maatwerkvoorziening in zorg in natura. Cliënt krijgt een budget toegekend waarmee hij zelf de regie heeft of de hulp en ondersteuning die hij hiermee inkoopt. Het is dan ook noodzakelijk dat de cliënt bij de inzet van hulp en ondersteuning in de vorm van een pgb bekwaam is voor zijn rol als budgethouder. Cliënt is in dat geval werkgever of opdrachtgever van zijn zorgverlener en legt zelf verantwoording af over de inzet van de ondersteuning en de doelen die daarbij bereikt worden. Ook de administratie wordt door de budgethouder gedaan. De budgethouder dient hiervoor voldoende vaardig te zijn.

De keuze voor een pgb moet een bewuste keuze zijn. Het maken van een bewuste keuze kan worden gestimuleerd door 'bewuste keuze gesprekken' te voeren met cliënten die in aanmerking willen komen voor een pgb. In deze gesprekken kan voorlichting worden gegeven over rechten en plichten. De Wmo verplicht hier zelfs toe.[13] Ook biedt het gesprek ruimte voor een betere beoordeling of de cliënt al dan niet aan de verplichtingen

[11] Zie CRvB 8 oktober 2010, ECLI:NL:CRVB:2018:3241.
[12] Kamerbrief Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport d.d. 12 april 2019, Resultaatgericht werken in de Wmo 2015.
[13] Artikel 2.3.2, lid 6 Wmo.

kan voldoen. Het risico dat een cliënt onbewust of onder dwang voor een pgb kiest, wordt bovendien kleiner. Een pgb mag worden geweigerd indien de cliënt niet voldoet aan de (wettelijke) voorwaarden. Deze voorwaarden gelden ook voor de eventuele vertegenwoordiger van een cliënt.

Ten behoeve van de bewuste keuze gesprekken kan gebruik gemaakt worden van een regievaardigheidstoets of de Per Saldo vragenlijst. Ook kan worden overwogen aparte informatiebijeenkomsten te organiseren voor cliënten die een pgb wensen.

Het verdient aanbeveling om het bewuste keuze gesprek plaats te laten vinden nádat het onderzoek naar de noodzaak en omvang van de ondersteuning heeft plaatsgevonden. Omdat het voeren van een pgb om een andere blik en andere vaardigheden vraagt, zou daarnaast kunnen worden overwogen het gesprek door een andere consulent te laten voeren dan de consulenten die de inhoudelijk indicatie stellen.

Ten slotte kan worden onderzocht of bij de beoordeling gebruik gemaakt kan worden van risicoprofielen. Het gebruik hiervan zou voordelen kunnen opleveren voor cliënten omdat dan niet alle cliënten aan een uitgebreid pgb onderzoek hoeven te worden onderworpen. Het levert om diezelfde reden ook een voordeel voor de gemeente; de toegang zou minder worden belast.

Inkoop en contractbeheer

Bij de inkoop van ondersteuning en jeugdhulp en bij het beheer van de contracten, is aandacht voor rechtmatigheid noodzakelijk. Een inkooptraject is het begin van rechtmatige dienstverlening. Gemeenten en aanbieders maken afspraken over de in te kopen producten en de daarbij behorende voorwaarden en afspraken. Veel contracten met aanbieders komen tot stand in een proces van samenwerking en vertrouwen. Daarin passen afspraken over rechtmatigheid. Hoe duidelijker afspraken worden gemaakt, hoe minder kans op fouten en fraude. Zaken zoals de handelwijze ingeval van fouten of fraude en de manier waarop de gemeente controleert, horen in het contractgesprek met de aanbieder thuis en moeten een plek krijgen in het contract. Ook in de gesprekken in het kader van het contractbeheer heeft rechtmatigheid een belangrijke plek. Hiervoor is een stappenplan ontwikkeld binnen het programma i-Sociaal domein (van contract tot controle). Landelijk zijn er standaarden voor de contractering. Bijbehorende mogelijkheden voor controle van zowel de rechtmatigheid als de doelmatigheid zijn uitgewerkt in het stappenplan.

Screening (nieuwe) aanbieders in het kader van de Jeugdwet

Het is voor aanbieders met verkeerde motieven relatief gemakkelijk om de zorgmarkt te betreden. Dat maakt een goede screening zo belangrijk. Bij screening zijn er mogelijkheden, zoals het controleren van inschrijvingen bij de Kamer van Koophandel (KvK) en het checken van het personeelsbestand. Ook een BIG-registratie of inschrijving bij Stichting Kwaliteitsregister Jeugd (SKJ) en een WTZi-toelating (Wet toelating zorginstellingen) zijn zaken die gemeenten aan de voorkant kunnen controleren. Het is ook raadzaam contact op te nemen met andere gemeenten die gebruikmaken van de diensten van de aanbieder en te vragen naar de ervaringen. Gemeenten moeten sinds 1

januari 2015 bij de inspecties (inspectieloketjeugd.nl) melding doen van nieuwe toetreders (jeugdhulpaanbieder) en dit opnemen in de contracten.

Openbaarmaking rapportages toezichthouders

Het openbaar maken van de rapportages van toezichthouders heeft ook een preventieve werking. Inwoners en organisaties worden op deze manier geïnformeerd over handhavingsacties en de behaalde resultaten. Het zichtbaar maken van handhaving is van belang voor het maatschappelijk draagvlak voor de uitvoering van gemeentelijke wetten en taken.

Stap 3: Controleren

Het is van belang om regelmatig te controleren of de geleverde ondersteuning overeenkomt met de geïndiceerde ondersteuning. Niet alleen om fraude op te sporen, maar ook om de kwaliteit te verbeteren en onrechtmatigheden te voorkomen. Transparantie en duidelijkheid in de fase van informatievoorziening en optimalisering in de fase van dienstverlening maken het mogelijk om bij het toezicht signaal- en informatie gestuurd te werken. Door duidelijke kaders te stellen aan de voorkant, verloopt het toezicht effectiever. Bestaande wettelijke voorwaarden zijn het vertrekpunt, denk aan klachtrecht, inspraak, het hebben van een zorgplan, het zorgen voor geschoold personeel en het hebben van een systeem voor verbetering na incidenten. Gemeenten kunnen controleren naar aanleiding van signalen, maar zij kunnen ook actief controleren. Er zijn verschillende vormen van controle:

- *Formele controle* is een papieren controle waarbij de gemeente toetst of de declaratie in overeenstemming is met de voorwaarden uit het contract.
- *Materiële controle* is een instrument om het publieke belang van 'betaalbaarheid' te borgen. De gemeente gaat na of de in rekening gebrachte prestatie is geleverd en of deze het meest was aangewezen gezien de ondersteuningsbehoefte van cliënt ('doelmatigheid').

Ten aanzien van de materiële controle heeft de accountant gesignaleerd dat de prestatie-indicatoren te weinig concreet zijn. Hierdoor is het moeilijk om in de herbeoordelingen te evalueren of de resultaten zoals beschreven in het resultatenplan zijn behaald. Daarnaast heeft de accountant opgemerkt dat bij de pgb's onvoldoende duidelijk is of het geld besteed is aan de vooraf geformuleerde doelen. Er loopt een project prestatielevering sociaal domein.

Digitaal meldpunt

Het is allereerst belangrijk om een meldpunt of persoon aan te wijzen voor het melden van signalen en vermoedens van onrechtmatigheid. Zo kunnen signalen in samenhang worden bezien en kan het toezicht risico gestuurd plaatsvinden. Het is bovendien van belang dat fraude-alerte medewerkers ergens terecht kunnen met hun vermoedens en

dat hier iets mee gedaan wordt. Bij het meldpunt kunnen ook burgers en organisaties onrechtmatigheden melden.

Het meldpunt moet klantvriendelijk worden ingericht, zodat een melder op eenvoudige wijze melding kan maken van misstanden, fraude of onrechtmatigheden. Gedacht kan worden een verwijzing naar het meldpunt op te nemen op de gemeentelijke website.

Aanwijzen toezichthouder(s) rechtmatigheid

Om toezicht te kunnen houden op de rechtmatigheid van verstrekkingen, moet een toezichthouder worden aangewezen. Bij het aanwijzen van de toezichthouders kwaliteit is de keuze gemaakt om het toezicht op kwaliteit en rechtmatigheid niet bij dezelfde persoon te beleggen. Het is van belang alsnog een toezichthouder rechtmatigheid aan te wijzen, omdat deze op grond van de Algemene wet bestuursrecht over verdergaande bevoegdheden beschikt om onderzoek te doen naar de rechtmatigheid van een verstrekking.

In verband met de overgang naar het strafrechtelijke traject, kan ervoor worden gekozen sociaal rechercheurs aan te wijzen als toezichthouder rechtmatigheid. De sociaal rechercheur heeft op basis van zijn of haar functie namelijk strafvorderlijke bevoegdheden. Als er in het kader van de Wmo 2015 wordt gefraudeerd, gaat dat vaak ook via een gedraging die onder een strafrechtelijke bepaling valt. Valsheid in geschrift bijvoorbeeld en/of oplichting. Daar kun in principe zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk tegen worden opgetreden, door bijvoorbeeld het Wmo-recht te herzien/in te trekken (bestuursrechtelijk) en daarnaast strafvervolging in gang te zetten door opsporingsbevoegdheden in te zetten.

Ten slotte moet worden bepaald welke rol de toezichthouder heeft ten aanzien van fraudesignalen en is het van belang dat de toezichthouders rechtmatigheid en kwaliteit goed onderling contact hebben en met elkaar afstemmen.

Opzetten rechtmatigheidsonderzoek

Voor het opzetten van het rechtmatigheidsonderzoek kan gebruik worden gemaakt van het Stappenplan Rechtmatigheidsonderzoek van de VNG. Dit plan is voor gemeenten beschikbaar via het forum van de VNG (onder sociaal domein/fraudepreventie) en op naleving.net.

Risico- en themagestuurd toezicht
Een aanbeveling is om analyse(of risico)gestuurd te gaan werken. Dat betekent dat zo objectief mogelijk wordt vastgesteld waar risico's liggen, zodat de noodzakelijke aandacht gericht kan worden op klant(groepen) en zorgaanbieders met een verhoogd risico op fraude. Ten behoeve van het risicogestuurd toezicht kan worden uitgezocht of gebruik gemaakt kan worden van algoritmes en/of fraudescorekaarten.

Een fraudescorekaart is een instrument dat gebruikt wordt door o.a. het UWV om te bepalen of de verschillende onderzoeksprotocollen in het aanvraagproces al dan niet

moeten worden gehanteerd. De scorekaart is ontwikkeld door Stimulansz in samenwerking met gemeenten. Op basis van de in de kaart opgenomen gegevens wordt een risicoprofiel bepaald. Bij het gebruik van fraudescorekaarten bestaat het risico tot stigmatisering.

Het toezicht kan ook steekproefsgewijs plaatsvinden (themacontrole). Door gericht te controleren kan de schadelast voor zowel cliënten als gemeente worden beperkt. Misbruik van voorzieningen wordt gestopt en van controle kan een preventieve werking uitgaan.

Horizontaal toezicht

Horizontaal Toezicht (lokaal/regionaal) is een vorm van samenwerking tussen de gemeente(s) en een zorgaanbieder(s) die steunt op vertrouwen, wederzijds begrip en transparantie in handelen. Horizontaal Toezicht richt zich op de rechtmatigheid van de zorguitgaven binnen de zorgketen. Dit gaat over correct registeren en declareren en over gepast gebruik van zorg. Nadruk ligt bij Horizontaal Toezicht op Risicobeheersing tijdens het proces van zorgregistratie i.p.v. omvangrijke achterafcontroles. op basis van een rechtmatigheidskader waarmee de belangrijkste risico's in het proces van registratie en declaratie worden afgedekt. Op overeengekomen risico's tijdens het werkproces van zorglevering, kan de rechtmatigheidscontrolebelasting meer worden gespreid.

In juni 2018 is door de gemeente Assen en Stichting Cosis het convenant Horizontaal toezicht ondertekend. De samenwerking heeft tot doel het proces, van zorgtoewijzing en zorgregistratie tot declaratie en verantwoording van zorggelden, te verbeteren en administratieve lasten en controles achteraf op termijn te verlagen. Als dit op orde is, krijgt de zorgaanbieder meer ruimte voor de doorontwikkeling van de inhoud van de zorg- en dienstverlening voor de cliënt.

Gebruikmaken van Wmo Protocol huisbezoeken (VNG)

Bij het afleggen van huisbezoeken in het kader van toezicht en handhaving kan gebruikgemaakt worden van het Wmo Protocol huisbezoeken dat is opgesteld door de VNG. Dit protocol licht toe op welke momenten gemeenten een huisbezoek kunnen doen binnen de kaders van de wet- en regelgeving. Er moet in ieder geval sprake zijn van een gegrond vermoeden dat de toegekende voorziening niet wordt gebruikt, of voor andere doelen is aangewend dan waarvoor deze is verstrekt.

Cliëntervaringsonderzoeken

Ook de cliëntervaringsonderzoeken kunnen een indicatie geven van de door aanbieders geleverde prestatie.

Opschorten pgb bij vermeende fraude

Als bij het college een ernstig vermoeden is gerezen van handelen of nalaten als bedoeld in artikel 2.3.10, eerste lid, onder a, d of e, van de Wmo, kan het college de Sociale

verzekeringsbank verzoeken te beslissen tot een geheel of gedeeltelijke opschorting voor ten hoogste dertien weken van een betaling uit het pgb.[14]

Waarschuwingsregister en Informatieknooppunt Zorgfraude

Zorgverzekeraars kennen een register dat ze kunnen raadplegen om informatie in te winnen over – malafide – zorgaanbieders. Dit zou ook een effectief instrument kunnen zijn voor gemeenten. Daarmee kunnen gemeenten in de precontractuele fase al nagaan of een potentiele zorgaanbieder bonafide is.

Het wetsvoorstel IKZ en Waarschuwingsregister regelt de aansluiting van gemeenten op het Informatie Knooppunt Zorgfraude (IKZ). De al bestaande samenwerking voor het uitwisselen van gegevens wordt met dit wetsvoorstel verankerd, waardoor toezichthouders en handhavers effectiever kunnen reageren op fraudesignalen. Ook wordt in het wetsvoorstel een juridische basis gelegd voor het Waarschuwingsregister Zorg. Zorgverzekeraars, zorgkantoren en gemeenten kunnen daardoor met elkaar gegevens uitwisselen over bij hen bekende fraudeurs. Het wetsvoorstel wordt nog in 2019 naar de Kamer verzonden.[15]

Stap 4 Sanctioneren

De laatste fase in de cirkel van naleving is die van sanctionering. Dit gebeurt op maat. In de verordening en uitvoeringsbeleid zal moeten worden vastgelegd welke maatregelen, wanneer worden getroffen.

Gaat het om een gecontracteerde aanbieder, dan kan de overeenkomst, in het uiterste geval en afhankelijk van de in het contract opgenomen bepalingen, worden beëindigd. Bij de inkoop voor de periode vanaf 2020 zal aandacht worden besteed aan deze bepalingen. Ten onrechte betaald geld kan worden teruggevorderd, er kan een schadevergoeding worden gevorderd en eventueel strafrechtelijk aangifte worden gedaan.

Daar waar het de cliënt betreft kan, afhankelijk van de situatie:

- de voorziening worden ingetrokken of herzien;
- het pgb worden ingetrokken of herzien / de keuze vrijheid worden beperkt
- het pgb worden teruggevorderd bij de cliënt (opzet vereist)
- het pgb worden teruggevorderd bij de zorgverlener (dubbele opzet vereist tenzij derdenbeding in zorgovereenkomst)
- aangifte worden gedaan tegen cliënt en/of zorgverlener

Als sprake is van onrechtmatigheden bij een gecontracteerde aanbieder, dan kan het zijn dat de gemeente nadere afspraken met deze aanbieder moet maken. Hoe zwaar de consequenties zijn, hangt af van de specifieke omstandigheden en de bepalingen in het

[14] Artikel 21 Verordening maatschappelijke ondersteuning en jeugdhulp gemeente Assen.
[15] VWS, Programma Rechtmatige Zorg, Aanpak van fouten en fraude 2018-2021, p. 48.

contract. Geld dat ten onrechte is verstrekt kan in sommige gevallen worden teruggevorderd. Ook kan een schadevergoeding worden gevorderd en strafrechtelijk aangifte worden gedaan indien het gaat om een frauduleuze aanbieder. De Wmo en Jeugdwet bieden geen grondslag voor het opleggen van bestuursrechtelijke boetes.