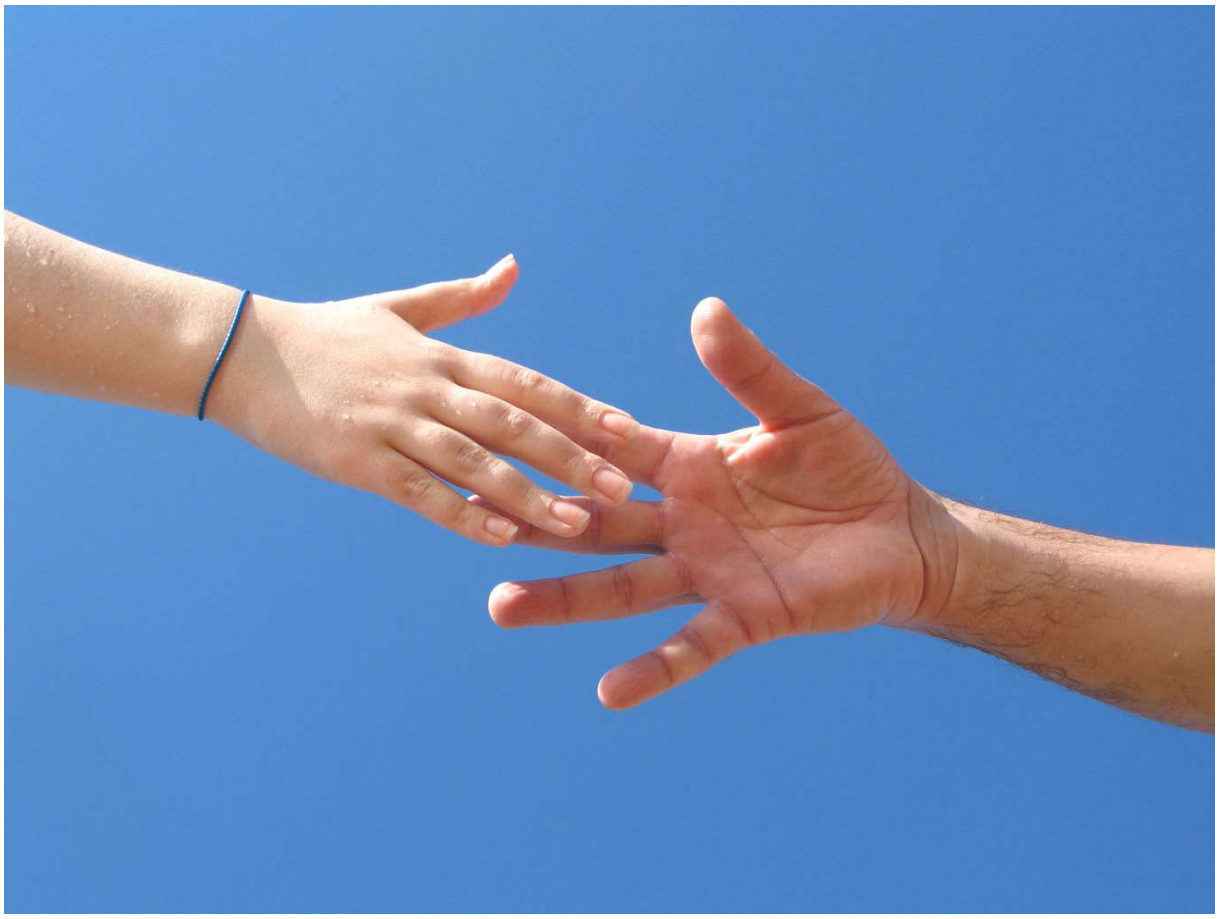
Toezicht- en Handhavingsbeleid

2021 - 2025

Noord- en Midden-Drenthe Wmo 2015 en Jeugdwet



Noord- en Midden-Drenthe
Versie: 13 september 2021
Status: Concept t.b.v. vaststelling colleges NMD

Inhoudsopgave

Samenvatting beleidskeuzes Toezicht en Handhaving in NMD **3**

Lijst van veelgebruikte begrippen **5**

1. Inleiding **7**

1.1. Aanleiding 7

1.2. Wat is toezicht en handhaving? 7

1.3. Doelstelling van toezicht en handhaving 7

1.4. Reikwijdte toezicht- en handhavingsbeleid 7

1.5. Leeswijzer 8

2. Landelijke en regionale kaders **9**

2.1. Landelijk wettelijke kaders 9

2.2. Visie Zorgdragen voor Toezicht op de Wmo en Jeugdwet 10

2.3. Taken en bevoegdheden toezichthouders 12

2.4. Handhavingsinstrumenten 12

2.5. Privacy en gegevensuitwisseling 13

3. Samenwerking **15**

4. Toezicht en handhaving in Noord- en Midden-Drenthe **17**

4.1. Cirkel van naleving 17

4.2. Afwegingskader en handhavingspiramide 17

4.2.1. Afwegingskader 18

4.2.2. Handhavingspiramide 18

4.3. Prioritering in toezicht en handhaving 20

4.4. Toepassen interventies handhavingspiramide: taken en bevoegdheden 21

4.5. Openbaarmaking van rapport van bevindingen toezichthouder Wmo 2015 22

5. Implementatie, monitoring en evaluatie **23**

5.1. Implementatie 23

5.2. Monitoring 23

5.3. Evaluatie 24

Bijlage

1. **Visie Zorgdragen voor Toezicht op de Wmo en Jeugdwet**

Samenvatting beleidskeuzes Toezicht en Handhaving in NMD

In Noord- en Midden-Drenthe (NMD) werken vijf gemeenten – Aa en Hunze, Assen, Noordenveld, Midden-Drenthe, Noordenveld en Tynaarlo – samen in de aanbesteding en inkoop van zorg en ondersteuning op grond van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo 2015) en de Jeugdwet. Ook werken deze vijf gemeenten samen in het toezicht houden op en handhaven van de kwaliteit en rechtmatigheid van de geboden zorg en ondersteuning. In onderstaand beleid is nader beschreven 'hoe' deze gemeenten de toezicht en handhaving (gaan) uitvoeren. Voordat dit beleid verder wordt uitgeschreven, starten wij met het geven van een overzicht van de gemaakte beleidskeuzes voor toezicht en handhaving in Noord- en Midden-Drenthe. De verdere toelichting en uitwerking van deze beleidskeuzes staan in de volgende hoofdstukken.

1. Onze grootste prioriteit ligt bij het beschermen van onze (meest) kwetsbare inwoners.
2. Toezichthouders en handhavers werken samen voor de vijf gemeenten.
3. Alvorens een aanbieder wordt gecontracteerd wordt getoetst of de aanbieder voldoet aan de gestelde kwaliteitseisen. Alleen zorgaanbieders die voldoen aan de gestelde eisen kunnen een contract afsluiten.
4. In NMD werken wij volgens de cirkel van naleving: door goede *communicatie* en *dienstverlening* voorkomen we zoveel mogelijk fouten en fraude. Wij *controleren* periodiek en wanneer er sprake is van onrechtmatig gebruik *sanctioneren* wij op maat.
5. Sanctioneren op maat leidt niet tot willekeur: gelijke gevallen worden gelijk behandeld en ongelijke gevallen ongelijk.
6. Wij houden toezicht op de kwaliteit van de verstrekte voorzieningen op grond van de Wmo 2015 en de Jeugdwet[1]. Met voorzieningen wordt bedoeld: maatwerkvoorzieningen, individuele voorzieningen, algemene voorzieningen en zorg en ondersteuning verleend door PGB-aanbieders. Ons toezicht is proportioneel en conform de wettelijke kaders.
7. Wij houden toezicht of de verstrekte voorzieningen, middelen en persoonsgebonden budgetten op grond van de Wmo 2015 en Jeugdwet worden ingezet daar waarvoor ze zijn bedoeld. Ons toezicht is proportioneel en conform de wettelijke kaders.
8. De toezichthouder rechtmatigheid is ook aangesteld als buitengewoon opsporingsambtenaar (BOA) en belast met het opsporen van strafbare feiten.
9. Bij het uitvoeren van het toezicht zijn het Drents kwaliteitskader sociaal domein, het bijbehorend toetsingskader en met aanbieders afgesloten overeenkomsten van toepassing.
10. Toezicht en handhaving zijn gericht op (kwaliteits)verbetering bij de zorgaanbieders. Daarnaast draagt toezicht en handhaving bij aan de rechtmatige en doelmatige besteding van zorgmiddelen.
11. Wij werken integraal samen met alle partners die een wettelijke rol hebben binnen toezicht en handhaving op de Wmo 2015 en Jeugdwet.
12. Wanneer een toezichthouder constateert dat niet aan de kwaliteitseisen wordt voldaan en/of er sprake is van onrechtmatigheden gaan wij altijd over tot handhaving. In de handhavingspiramide (§ 4.4.) zijn de verschillende handhavingsinterventies opgenomen die kunnen worden ingezet. De handhavingspiramide is niet bedoeld als statisch stappenplan. Per casus wordt bekeken welke interventie(s) op korte en langere termijn het meest effectief is/zijn. Het afwegingskader dat is opgenomen in het toetsingskader geldt hiervoor als basis.
13. In de handhavingspiramide (§ 4.5) is per handhavingsinterventie is een functionaris aangewezen die verantwoordelijk is voor het (namens het college van B&W) besluiten tot inzet van de interventie. Deze functionarissen worden door alle gemeenten gemandateerd voor de toepassing van de betreffende interventie.

[1] NB. De IGJ is op grond van de Jeugdwet verantwoordelijk voor het onderzoeken van de kwaliteit bij jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen. De kwaliteitsmanagers onderzoeken de kwaliteit bij jeugdhulpaanbieders op basis van de afgesloten overeenkomsten.

14. In NMD-verband wordt programmatisch gehandhaafd. Jaarlijks wordt op basis van een risico- en doelgroepenanalyse het handhavingsprogramma voor het komende jaar bepaald. Binnen dit plan blijven er in onderlinge afstemming capaciteit en middelen beschikbaar voor individuele speerpunten van gemeenten en het oppakken van signalen.
15. Inwoners kunnen via het 'Meldpunt kwaliteit en rechtmatigheid' signalen doorgeven wanneer zij denken dat een zorgaanbieder een fout maakt, fraude pleegt of onvoldoende kwaliteit biedt.
16. Voor het oppakken van signalen stellen wij een wegingsmodel vast. Aan de hand van een aantal wegingsfactoren wordt bepaald of er een toezichtstraject wordt opgestart en met welke prioriteit.
17. Het rapport van bevindingen over kwaliteit van de toezichthouders Wmo 2015 wordt openbaar gemaakt conform de 'Nadere regels inzake actieve openbaarmaking inzake rapporten van bevindingen WMO-toezicht'. Deze nadere regels worden door de individuele NMD-gemeenten zelf vastgesteld.

Lijst van veelgebruikte begrippen

Algemene voorziening:	aanbod van diensten of activiteiten gericht op maatschappelijke ondersteuning die zonder indicatie beschikbaar is.
Cliëntenstop:	er worden geen nieuwe cliënten verwezen naar de gecontracteerde of PGB-aanbieder, bestaande cliënten kunnen gebruik blijven maken van de diensten van de aanbieder.
Exploitatieverbod:	de gecontracteerde aanbieder of PGB-aanbieder mag geen zorg en ondersteuning meer bieden aan cliënten, bestaande cliënten wordt een andere (tijdelijke) aanbieder aangewezen en betaling wordt per direct stopgezet aan de aanbieder.
Fout:	het onbedoeld onjuist handelen en daarmee oneigenlijk gebruik maken van maatwerkvoorzieningen, individuele voorzieningen of pgb's als gevolg van onduidelijkheid, vergissing of onoplettendheid
Fraude:	het opzettelijk onjuist handelen, en daarmee handelen in strijd met de regelgeving, met het oogmerk op eigen of andermans (financieel) gewin.
Gecontracteerde aanbieder:	aanbieder die na een aanbesteding een contract is gegund.
Individuele voorziening:	jeugdhulpvoorziening toegesneden op de jeugdige en/of zijn ouders
IGJ:	Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd
Invordering:	het daadwerkelijk in laten leveren c.q. terug laten betalen van de ten onrechte ontvangen voorzieningen of PGB.
Kwaliteitsmanager:	controleert in het kader van de Jeugdwet bij gecontracteerde aanbieders en PGB-aanbieders op grond van de Jeugdwet of de aanbieder voldoet aan de kwaliteitseisen gesteld in het Drents Kwaliteitskader.
Last onder bestuursdwang:	een last tot het geheel of gedeeltelijk herstellen van de overtreding en de bevoegdheid van het bestuursorgaan zelf over te gaan tot geheel of gedeeltelijk herstel van de overtreding, op kosten van de overtreder, indien de last niet of niet tijdig wordt uitgevoerd
Last onder dwangsom:	een last tot geheel of gedeeltelijk herstel van de overtreding en de verplichting tot betalen van een geldsom indien de last niet of niet tijdig wordt uitgevoerd.
Maatwerkvoorziening:	op de behoeften, persoonskenmerken en mogelijkheden van een cliënt afgestemd geheel van diensten, hulpmiddelen, woningaanpassingen en andere maatregelen.
Meldpunt kwaliteit en rechtmatigheid:	meldpunt waar inwoners signalen over onvoldoende kwaliteit, oneigenlijk gebruik, niet integer handelen en fraude kunnen melden in het kader van uitvoering van de Wmo 2015 en Jeugdwet
Niet-integer handelen:	Misbruik maken van voorkennis, persoonlijke en medische informatie van cliënten. Zich laten beïnvloeden in zijn oordeel als gevolg van een persoonlijke relatie, sociale status, uiterlijk, sekse en bevolkingsgroep. Iemand te bewegen door bedreiging, het aanbieden van geld of diensten of andere voordelen, door het uitoefenen van lichamelijke of psychische druk, dan wel het hanteren van listige kunstgrepen of door een samenweefsel van verdichtsels, met als doel een maatwerkvoorziening, individuele voorziening of overeenkomst te verkrijgen op grond van de Wmo 2015 en/of Jeugdwet.
Onrechtmatig:	in strijd met geldende wet- en/of regelgeving.

Onverschuldigde betaling:	zonder rechtsgrond verstrekken of leveren van een prestatie, betaling of goed
PGB:	persoonsgebonden budget
PGB-aanbieder:	een derde die in opdracht van een cliënt dan wel diens vertegenwoordiger diensten, hulpmiddelen, woningaanpassingen en andere maatregelen die tot een individuele- dan wel maatwerkvoorziening behoren uitvoert.
Terugvordering:	Vordering tot inleveren of terugbetalen van ten onrechte ontvangen voorzieningen of PGB
Toezichthouder:	door college aangestelde ambtenaar voor het houden van toezicht op de kwaliteit (Wmo 2015) en de rechtmatigheid (Wmo 2015 en Jeugdwet) bij contracteerde aanbieders en PGB-aanbieders.
Voorziening:	maatwerkvoorzieningen, individuele voorzieningen, algemene voorzieningen en zorg en ondersteuning verleent door PGB-aanbieders
ZIN:	Zorg in natura. Zorg geleverd door een gecontracteerde aanbieder.

1. Inleiding

1.1. Aanleiding

Sinds 2015 zijn gemeenten verantwoordelijk voor het bieden van passende zorg aan inwoners die dit nodig hebben in het kader van de Jeugdwet en de Wet Maatschappelijke Ondersteuning 2015 (Wmo 2015). Ook zijn de gemeenten sinds 2015 verantwoordelijk voor het houden van toezicht op de naleving van deze wetten. Het verschilt per wet waar de gemeente toezicht op mag/kan houden, hier gaan wij in hoofdstuk 2 nader op in.

In Drenthe werken de vijf gemeenten in Noord- en Midden-Drenthe (NMD) – Aa en Hunze, Assen, Midden-Drenthe, Noordenveld en Tynaarlo – samen bij de aanbesteding en inkoop van zorg en ondersteuning op het gebied van WMO en Jeugdhulp. Deze gemeenten hebben ook gezamenlijk toezichthouders kwaliteit en rechtmatigheid aangesteld en de 'Visie Zorgdragen voor Toezicht op de WMO en Jeugdwet' opgesteld waarin de visie op toezicht en handhaving is verwoord. De visie gaat in op 'wat' de NMD-gemeenten willen bereiken met toezicht en handhaving (zie § 2.2). Om uiteindelijk te kunnen handhaven is er een handhavingsbeleid en een verordening nodig waarin is vastgelegd welke maatregelen (sancties) wanneer worden genomen, dus 'hoe' de NMD-gemeenten gaan handhaven.

1.2. Wat is toezicht en handhaving?

Alvorens verder in te gaan op de doelstelling van toezicht en handhaving wordt eerst nader ingegaan op wat precies onder toezicht en handhaving wordt verstaan.

Toezicht betreft alle activiteiten die worden ondernomen om te onderzoeken of wordt voldaan aan de gestelde kwaliteits- en rechtmatigheidseisen. De activiteiten zijn gericht op het verzamelen van informatie, het vormen van een oordeel en op basis daarvan besluiten welke interventie wordt ingezet. Het doel van toezicht is het bevorderen van de naleving van de gestelde regels[2].

Met handhaving wordt in dit beleid bedoeld het toepassen c.q. uitvoeren van de gekozen interventie. Door inzet van interventies wordt beoogd de kwaliteit te verbeteren en een einde te maken aan ongewenste situaties[3].

1.3. Doelstelling van toezicht en handhaving

Het toezicht- en handhavingsbeleid is één van de middelen die wij inzetten om te voorkomen dat budgetten voor jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning onnodig worden belast door onjuist (waaronder onrechtmatig) gebruik. Ook willen wij kwetsbare inwoners beschermen tegen zorgaanbieders die kwalitatief onvoldoende ondersteuning leveren, misbruik maken van cliënten en/of frauderen met gemeenschapsgeld[4].

1.4. Reikwijdte toezicht- en handhavingsbeleid

Sinds 2014 werken de vijf NMD-gemeenten samen in het sociaal domein. Eerst met een gezamenlijke inkoop van Wmo-ondersteuning (2014), later met een gezamenlijke aanbesteding van Wmo-ondersteuning en Jeugd (2017 en 2020). Tot 2018 was het toezicht op de kwaliteit van de Wmo uitbesteed aan een externe partij. Sinds 2018 voeren toezichthouders in gemeentelijke dienst het toezicht uit voor de Wmo inclusief Beschermd Wonen en Maatschappelijke opvang. Kwaliteitsmanagers houden toezicht of de voorzieningen vanuit de Jeugdwet voldoen aan de eisen

[2] Pro Facto, *Toezicht en handhaving door gemeenten*, Groningen: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2016

[3] Pro Facto, *Toezicht en handhaving door gemeenten*, Groningen: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2016

[4] Visie Zorgdragen voor Toezicht op de WMO en Jeugdwet, pagina 2

uit het Drents Kwaliteitskader. Daarnaast zijn de kwaliteitsmanagers ook betrokken bij de toetsing van de kwaliteitseisen voorafgaand aan een gunning op basis van een aanbesteding. In 2020 is er een toezichthouder rechtmatigheid aangesteld voor Wmo en Jeugdwet.

De samenwerking binnen NMD-verband betreft momenteel dus: inkoop, contractmanagement en toezicht. Dit toezicht- en handhavingsbeleid is daarom opgesteld in afstemming met de vijf NMD-gemeenten en in deze gemeenten van toepassing.

Op dit moment (2021) vindt er een doorontwikkeling plaats van het huidige samenwerkingsverband waarbinnen dit nu is vormgegeven. Voor de (juridische) vormgeving van het samenwerkingsverband op het gebied van toezicht en handhaving zijn de (vernieuwde) afspraken die worden gemaakt in deze doorontwikkeling leidend.

1.5. Leeswijzer

In hoofdstuk 2 worden de landelijke en regionale kaders voor toezicht en handhaving op de Wmo 2015 en Jeugdwet toegelicht. Hoofdstuk 3 gaat vervolgens in op de samenwerking. In hoofdstuk 4 lichten wij de wijze waarop toezicht en handhaving wordt vormgegeven toe en hoofdstuk 5 gaat tenslotte over implementatie, monitoring en evaluatie. In de blauwe kaders in de verschillende hoofdstukken is in het kort opgenomen welke onderdelen van het beleid nog geïmplementeerd dienen te worden. In de bijlage vindt u de ‘Visie Zorgdragen voor Toezicht op de WMO en Jeugdwet’.

In de groene kaders zijn voorbeelden opgenomen over de toepassing van het beleid in de praktijk. Deze voorbeelden zijn gebaseerd op de volgende fictieve casus:

Mathias en Julie zijn getrouwd en hebben drie kinderen: Max van 16, Emma van 13 en Sophia van 3. Julie en Mathias werken beiden. Daarnaast is Julie de wettelijk vertegenwoordiger van haar zus Loes, die vanwege een verstandelijke beperking woont en dagbesteding heeft bij zorginstelling ‘De Boom’.

Emma van 13 heeft door een aangeboren afwijking intensieve zorg nodig en woont sinds een aantal jaren doordeweeks in zorginstelling ‘De Koe’. Max van 16 heeft na een aanrijding dagelijks extra zorg en ondersteuning nodig. Daarnaast moet het huis worden aangepast. Mathias besluit te stoppen met werken om Max fulltime via PGB zorg en ondersteuning te kunnen bieden en daarnaast voor Sophia te zorgen.

2. Landelijke en regionale kaders

2.1. Landelijk wettelijke kaders

Wet maatschappelijke ondersteuning

De gemeente moet op grond van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (nader genoemd Wmo 2015) zorgdragen voor maatschappelijke ondersteuning en voor de kwaliteit en continuïteit van de voorzieningen. Onder maatschappelijke ondersteuning wordt verstaan[5]:

1. 'Bevorderen van de sociale samenhang, de mantelzorg en vrijwilligerswerk, de toegankelijkheid van voorzieningen, diensten en ruimten voor mensen met een beperking, de veiligheid en leefbaarheid in de gemeente, alsmede voorkomen en bestrijden van huiselijk geweld.
2. Ondersteunen van de zelfredzaamheid en participatie van personen met een beperking of met chronische psychische of psychosociale problemen zoveel mogelijk in de eigen leefomgeving.
3. Bieden van beschermd wonen en opvang.'

Hoe de gemeente uitvoering geeft aan haar opdracht legt het college van burgemeester en wethouders (nader genoemd college van B&W) vast in een periodiek beleidsplan. De gemeenteraad stelt een verordening op waarin de regels zijn vastgelegd die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van het periodiek beleidsplan. In deze verordening moeten ook de kwaliteitseisen aan de voorzieningen worden opgenomen en regels ter 'bestrijding van het ten onrechte ontvangen van een maatwerkvoorziening of persoonsgebonden budget, alsmede van misbruik of oneigenlijk gebruik van de wet'[6].

De gemeente moet er dus op toezien dat de wet wordt nageleefd. Dit betreft zowel de kwaliteit van de voorzieningen als het rechtmatig gebruik van de voorzieningen. Om hierop toe te zien wijst het college van B&W toezichthouders aan. Deze toezichthouders zijn vervolgens belast met het houden van toezicht op de naleving van de Wmo 2015, de gemeentelijke verordening en de voorwaarden die zijn opgenomen in de overeenkomst met de aanbieder om te voldoen aan de wettelijke regels en gemeentelijke verordening[7].

Jeugdwet

Ingevolge de Jeugdwet moet een gemeente periodiek beleid opstellen inzake 'preventie, jeugdhulp, kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering'[8]. Het college van B&W is verantwoordelijk voor:

a) Kwalitatief en kwantitatief toereikend aanbod
b) Aanbod jeugdhulp op laagdrempelige en herkenbare manier
c) Deskundig advies voor degenen die beroepsmatig met jeugdigen werken
d) Voorzien in maatregelen om kindermishandeling te bestrijden
e) Toegankelijke jeugdhulp na verwijzing door huisarts, medisch specialist en jeugdarts.

Waar in de Wmo 2015 de gemeente verantwoordelijk is gemaakt voor het toezicht en handhaving op de kwaliteit van de voorzieningen, heeft de wetgever voor de Jeugdwet een andere keuze gemaakt. De Jeugdwet bepaalt dat de IGJ verantwoordelijk is voor het onderzoeken van de kwaliteit van o.a. jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen[9]. De gemeente is bevoegd tot het bestrijden van

[5] Artikel 1.1.1. lid 1 onder 'maatschappelijke ondersteuning' Wmo 2015
[6] Artikel 2.1.3. lid 4 Wmo 2015
[7] Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 33841, nr. 3. Memorie van toelichting Wmo 2015, pagina 188
[8] Artikel 2.2. Jeugdwet
[9] Gemeenten kunnen wel kwaliteitseisen stellen in de overeenkomsten die zij afsluiten met jeugdhulpaanbieders. De kwaliteitseisen die gelden in NMD staan in het Drents Kwaliteitskader. Toezicht op naleving van deze kwaliteitseisen geschiedt door de kwaliteitsmanagers. Indien een aanbieder niet voldoet aan de gestelde kwaliteitseisen kan hierop gehandhaafd worden (zie hiervoor o.a. § 2.4)

het ten onrechte ontvangen van een individuele voorziening of persoonsgebonden budget en misbruik of oneigenlijk gebruik van de wet. Hiertoe moet de gemeenteraad regels opnemen in een verordening. De Jeugdwet kent, anders dan de Wmo 2015, geen verplichting om een toezichthouder aan te stellen voor het houden van toezicht op de naleving van de wet en de verordening, maar sluit dit ook niet uit. In de verordening dient hiervoor een grondslag te worden opgenomen.

Regeling Jeugdwet
De gemeente heeft op grond van de Jeugdwet de bevoegdheid c.q. opdracht om 'het ten onrechte ontvangen van een individuele voorziening of een persoonsgebonden budget, alsmede misbruik of oneigenlijk gebruik van de wet [te bestrijden]'[10]. De gemeente heeft voortvloeiend uit deze opdracht de verantwoordelijkheid om te borgen dat de betalingen die aan jeugdhulpaanbieders – binnen de afgesloten overeenkomsten – plaatsvinden rechtmatig zijn en dat de zorg doelmatig wordt geleverd. Om dit te controleren heeft de gemeente een aantal instrumenten die zijn vastgelegd in de Regeling Jeugdwet: formele controle, materiële controle, detailcontrole en fraudeonderzoek. De Regeling Jeugdwet bepaalt ook onder welke voorwaarden deze instrumenten kunnen worden ingezet.

<u>Hoofdstuk 5, titel 5.2 Algemene Wet Bestuursrecht</u>
In hoofdstuk 5, titel 5.2. van de Algemene Wet Bestuursrecht (Awb) zijn de algemene bepalingen voor toezichthouders vastgelegd. Onder een toezichthouder wordt verstaan: 'een persoon, bij of krachtens wettelijk voorschrift belast met het houden van toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift'[11]. In de Wmo 2015 is expliciet vastgelegd dat het college van B&W een toezichthouder aanwijst voor het houden van toezicht op de naleving van de Wmo 2015. De gemeenteraad kan in de verordening op grond van de Jeugdwet een toezichthouder aanwijzen voor de controle op rechtmatigheid. Bij het vastleggen van de taken en bevoegdheden van de toezichthouder moet titel 5.2. van de Awb in acht worden genomen.

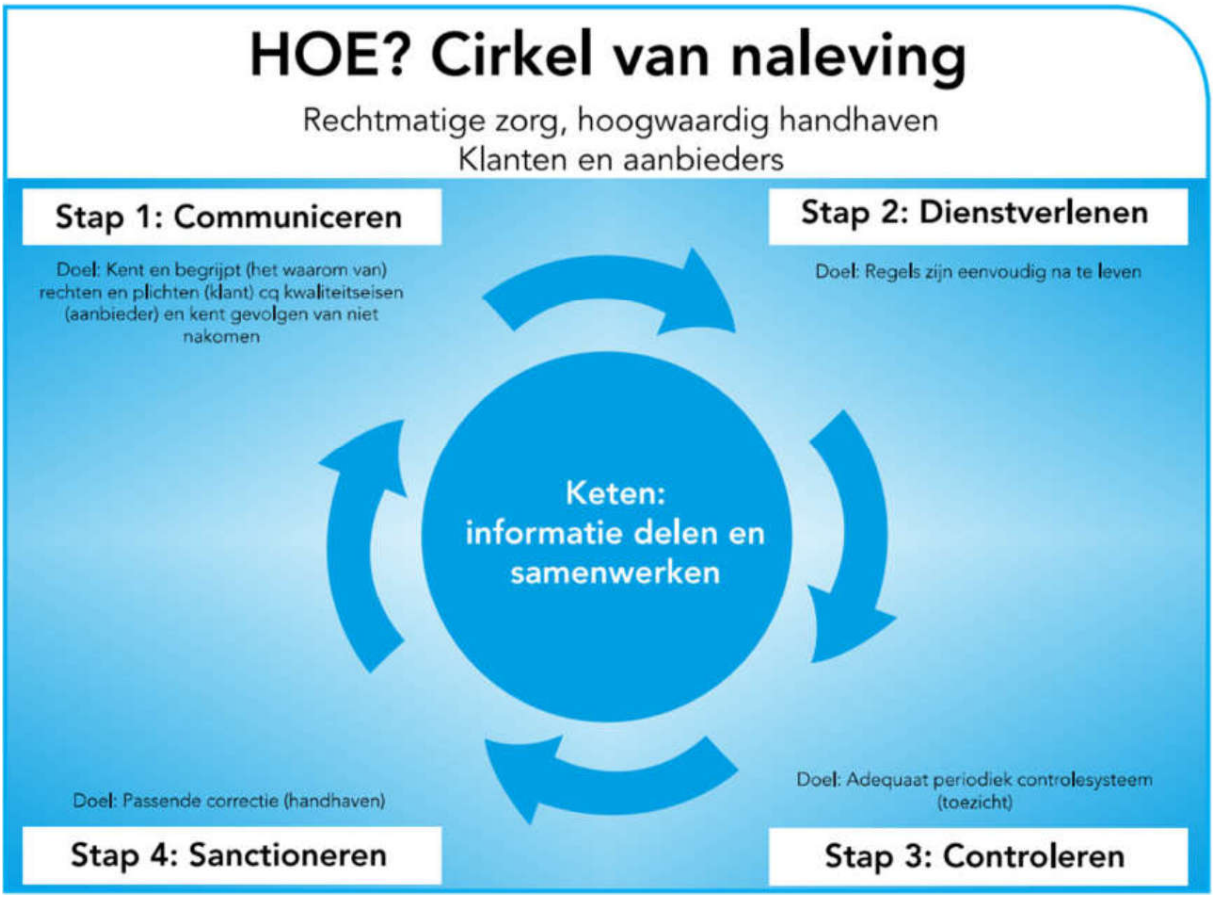
<u>Wetboek van Strafvordering en aanverwante regelingen</u>
Een gemeente kan ervoor kiezen om een toezichthouder voor de verordening op grond van de Wmo 2015 en/of Jeugdwet ook aan te stellen als buitengewoon opsporingsambtenaar (BOA) op Domein V[12].
Waar een toezichthouder toezicht houdt op het bestuursrechtelijke domein, kan een BOA (ook) belast worden met de opsporing van strafbare feiten. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de opsporing van fraude. De grondslag voor het aanstellen van een BOA ligt in het Wetboek van Strafvordering. Aanverwante regelgeving die ook van toepassing is betreffen o.a. het Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar, Regeling domeinlijsten buitengewoon opsporingsambtenaar en Beleidsregels buitengewoon opsporingsambtenaar.

2.2. Visie Zorgdragen voor Toezicht op de Wmo en Jeugdwet
In 2019 hebben de colleges van de vijf NMD-gemeenten ingestemd met de 'Visie Zorgdragen voor Toezicht op de Wmo en Jeugdwet' (bijlage 1). Toezicht en handhaving zijn instrumenten om de doelen – die de Wmo en Jeugdwet beogen – te bereiken: 'Kwaliteit en continuïteit van zorg is belangrijk, maar de kosten en uitgaven moeten in balans zijn. De beschikbare middelen moeten worden ingezet waarvoor ze zijn bedoeld. Bij toezicht en handhaving staat het belang van een *doelmatige* en *rechtmatige* besteding van zorggelden voorop'[13].

[10] Artikel 2.9 onder d Jeugdwet
[11] Artikel 5.11 Awb
[12] Regeling domeinlijsten buitengewoon opsporingsambtenaar
[13] Visie Zorgdragen voor Toezicht op de Wmo en Jeugdwet.

Om uitvoering te geven aan de visie zijn de volgende uitgangspunten vastgelegd[14]:

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



De kracht van de cirkel van naleving is gelegen in de integrale visie op het toezicht- en handhavingsproces: er is niet alleen aandacht voor repressie maar het begint bij preventie. Door de stappen in onderlinge samenhang in te zetten kom je tot het beste resultaat in het voorkomen van fouten, fraude en kwaliteitsgebreken. Door goed te communiceren, optimale dienstverlening en eenduidige werkprocessen kan een groot deel van de fouten en fraude worden voorkomen. Indien er toch sprake is van onrechtmatig gebruik (fouten) of fraude wordt hiertegen opgetreden, waarbij op maat gesanctioneerd wordt. Op maat sanctioneren leidt echter niet tot willekeur: gelijke gevallen worden gelijk behandeld en ongelijke gevallen ongelijk.

Voor een uitgebreidere toelichting op onderstaande uitgangspunten wordt verwezen naar pagina 5 e.v. van de Visie ‘Zorgdragen voor Toezicht op de Wmo en Jeugdwet’ opgenomen in bijlage 1:

2. *Wij zetten in op preventie om fouten, fraude en kwaliteitsgebreken te voorkomen*
3. *Tegen fraude en onrechtmatig gebruik wordt opgetreden*
4. *Wij sanctioneren op maat*
5. *Wij werken samen …*
   in één gemeentelijke organisatie
   in NMD-verband
   met onze regiogemeenten beschermd wonen en maatschappelijke opvang
   met ketenpartners

[14] Visie Zorgdragen voor Toezicht op de Wmo en Jeugdwet pagina 5

uitwisselen gegevens en privacy

6. *Wij handhaven aan de hand van een programma (programmatisch handhaven)*
7. *Wij vereenvoudigen processen*

2.3. Taken en bevoegdheden toezichthouders

De taken en bevoegdheden van de gemeentelijke toezichthouders zijn vastgelegd in de Wmo 2015 en de Awb. Op grond van de Jeugdwet, zoals onder 2.1. al reeds aangegeven, is de gemeente alleen bevoegd tot het bestrijden van het ten onrechte ontvangen van een individuele voorziening of persoonsgebonden budget en misbruik of oneigenlijk gebruik van de wet.

Er is geen verplichting opgenomen in de Jeugdwet om hiervoor een toezichthouder aan te wijzen, maar de Jeugdwet sluit dit ook niet uit. De Wmo 2015 kent wel een wettelijke verplichting tot het aanstellen van een toezichthouder. Deze toezichthouder is in ieder geval verantwoordelijk voor het calamiteitentoezicht, omdat aanbieders iedere calamiteit of geweldpleging bij het verstrekken van een voorziening dienen te melden bij de toezichthoudende ambtenaar.

Daarnaast heeft de gemeente de vrijheid om zelf te bepalen welke verantwoordelijkheden de toezichthouder heeft[15] en of zij een toezichthouder (ook) aanstelt als BOA, uiteraard met inachtneming van de wettelijke kaders uit de Awb en het Wetboek van Strafvordering.

2.4. Handhavingsinstrumenten

De toezichthouders controleren bij de Wmo 2015 op de naleving van de kwaliteitseisen en rechtmatigheid en treden op bij calamiteiten en incidenten. In geval van de Jeugdwet controleren de toezichthouders de rechtmatigheid, daarnaast toetsen de kwaliteitsmanagers of voorzieningen op basis van de Jeugdwet voldoen aan de eisen gesteld in het Drents Kwaliteitskader. Wanneer wordt geconstateerd dat niet aan de kwaliteitseisen is voldaan of niet rechtmatig is gehandeld zijn er uiteindelijk verschillende mogelijkheden voor het college van B&W om handhavend op te treden (stap 4 van de cirkel van naleving):

- *Bestuursrechtelijk*
    - Herzien of intrekken van het besluit tot verstrekken van een maatwerkvoorziening of een persoonsgebonden budget (*artikel 2.3.10 Wmo 2015, artikel 8.1.4. lid 1 Jeugdwet*).
    - Terugvordering (geheel of gedeeltelijk) van de geldwaarde van de maatwerkvoorziening of het persoonsgebonden budget (*artikel 2.4.1. Wmo 2015, artikel 8.1.4. lid 3 Jeugdwet*).
    - Het toegekende persoonsgebonden budget omzetten naar een voorziening voor Zorg in Natura (*Wmo 2015 en Jeugdwet*).
    - Opleggen van een cliëntenstop (*Wmo 2015 en Jeugdwet*) of exploitatieverbod (*Wmo 2015*).
    - Opleggen last onder dwangsom of last onder bestuursdwang (*artikel 125 Gemeentewet jo. Artikel 5:4 Awb, alleen van toepassing bij voorzieningen op grond van Wmo 2015*).
- *Civielrechtelijk (van toepassing bij Jeugdwet en Wmo 2015)*
    - Contractafspraken wijzigen of stopzetten contract met aanbieder.
    - Terugvordering bij fraude en onverschuldigde betalingen[16].
- *Strafrechtelijk (van toepassingen bij Jeugdwet en Wmo 2015)*
    - Strafrechtelijk onderzoek door BOA, al dan niet in samenwerking met andere opsporingsdiensten. In die gevallen waarvan er sprake is van een verdenking van ernstige vormen van fraude en/of verwevenheid met andere vormen van (ondermijnende) criminaliteit dan prevaleert strafrechtelijk onderzoek. Het besluit om al dan niet te vervolgen ligt bij het Openbaar Ministerie. Als delicten dient te worden gedacht aan

[15] Kenniscentrum Handhaving en Naleving van de VNG.. *Factsheet Wettelijke kaders toezicht Wmo 2015 en Jeugdwet,* VNG Juni 2019.

[16] Team Zorg van het Kenniscentrum Handhaving en Naleving van de VNG. *Drieluik Terugvorderen bij fraude Wmo 2015 en Jeugdwet. Bestuursrecht, civiel recht en strafrecht,* Den Haag: VNG mei 2019

valsheid in geschrift (artikel 225 Wetboek van Strafrecht (Sr)), oplichting (artikel 326 Sr), witwassen (artikel 420bis Sr), overheidsmiddelen onjuist aanwenden (artikel 323a Sr) of mogelijke fiscale delicten.
- Het Openbaar Ministerie beslist over het al of niet instellen van een strafrechtelijk onderzoek door de BOA en/of opsporingsdiensten en het al of niet vervolgen van verdachten.

De inzet van een handhavingsinstrument is (mede) afhankelijk van de voorziening die is verstrekt en wie onjuist (waaronder onrechtmatig) gebruik maakt van de wet. Betreft het een cliënt, zin-aanbieder en/of een PGB-aanbieder? In hoofdstuk 4 zal hier nader op worden ingegaan en ook worden toegelicht op welke wijze toezicht en handhaving in de NMD-gemeenten wordt vormgegeven.

2.5. Privacy en gegevensuitwisseling

Binnen dit hoofdstuk wordt apart aandacht gegeven aan het onderwerp privacy en gegevensuitwisseling. In het algemeen regelt de privacywetgeving dat persoonsgegevens door overheidsinstanties alleen kunnen worden opgevraagd en uitgewisseld als dat wettelijk is geregeld en daarvoor een noodzaak aanwezig is in het kader van het uitvoeren van een overheidstaak[17].

Voor de uitvoering van de Wmo 2015 en de Jeugdwet hebben gemeenten vaak veel persoonsgegevens van cliënten nodig om a) te kunnen bepalen of er recht bestaat op de voorzieningen en b) de verstrekte voorzieningen aan te laten sluiten bij de persoonlijke situatie van de cliënt. Voorbeelden van de benodigde persoonsgegevens zijn – naast NAW-gegevens – gegevens over de gezondheid van de cliënt, het netwerk rondom de inwoner en de financiële situatie. Om de privacy van de cliënt te beschermen moeten er voldoende beschermingsmaatregelen worden genomen om te voorkomen dat onbevoegden bij deze gegevens terecht kunnen. Daarnaast moet duidelijk zijn wanneer en waarom gegevens uitgewisseld kunnen worden of opgevraagd bij externe partners.

De regels rondom privacy en gegevensuitwisseling zijn vastgelegd in verschillende wetten:

- *Algemene verordening gegevensbescherming (AVG)*
  De AVG is een Europese Verordening met algemene kaders voor privacybescherming. Uitgangspunt in de AVG is dat de burger in beginsel recht heeft op privacy: bescherming van de persoonlijke levenssfeer. De overheid mag zich daarom niet onnodig mengen in het privéleven van de burger en moet ook voorzichtig omgaan met de gegevens die zij van haar burgers heeft. In de AVG is vastgelegd waarvoor persoonsgegevens mogen worden verwerkt, welke rechten burgers daarbij hebben en welke zorgvuldigheidseisen gelden voor de verwerking van persoonsgegevens[18].

- *Wmo 2015*
  In de AVG is het algemeen wettelijk kader vastgelegd voor de privacybescherming. De Wmo 2015 bevat de meer specifieke regels. Zo bepaalt artikel 2.3.2. lid 7 van de Wmo 2015 bijvoorbeeld dat een cliënt of diens vertegenwoordiger het college de gegevens en bescheiden verschaft die voor het onderzoek – of er een beroep kan worden gedaan op maatschappelijke ondersteuning – nodig zijn. En artikel 3.4 van de Wmo 2015 gaat bijvoorbeeld over het verstrekken van (persoons) gegevens aan de toezichthouder naar aanleiding van een melding van een calamiteit of geweld bij verstrekking van een voorziening.

[17] Team Zorg van het VNG Kenniscentrum Handhaving en Naleving. *Matrix gegevensuitwisseling bij uitvoering, fraudepreventie en fraudebestrijding Wmo en Jeugdwet*, Den Haag: VNG maart 2019; pagina 5
[18] Team Zorg van het VNG Kenniscentrum Handhaving en Naleving. *Matrix gegevensuitwisseling bij uitvoering, fraudepreventie en fraudebestrijding Wmo en Jeugdwet*, Den Haag: VNG maart 2019; pagina 7

In hoofdstuk 5 van de Wmo 2015 is vastgelegd welke instanties de ontvangen gegevens mogen verwerken, welke gegevens verwerkt mogen worden, wanneer gegevens verstrekt mogen worden en aan wie, en de rechten van de degene van wie de gegevens zijn.

- *Jeugdwet*
  De wetgever heeft bij de Jeugdwet besloten minder specifieke regels over de gegevensverwerking op te nemen dan bij de Wmo 2015. Hoofdstuk 7.4 van de Jeugdwet is met name van belang voor de gemeente omdat hierin is bepaald welke (bijzondere) persoonsgegevens het college van burgemeester en wethouders mogen verwerken ten behoeve van de uitvoering van de Jeugdwet en ten behoeve van het vergaren van beleidsinformatie. Voor overige regelingen rondom privacybescherming geldt de AVG[19].

- *Algemene wet bestuursrecht (Awb)*
  Voor het uitvoeren van hun werkzaamheden hebben toezichthouders op grond van titel 5.2. van de Awb een aantal bevoegdheden toegewezen gekregen. Zo is een toezichthouder bevoegd om inlichtingen, inzage in legitimatiebewijzen en zakelijke gegevens en bescheiden te vorderen. Daarnaast is een toezichthouder bevoegd om zaken en vervoermiddelen te onderzoeken en panden te betreden. Van deze bevoegdheden mag een toezichthouder slechts gebruik maken voor zover dat redelijkerwijs voor de uitvoering van zijn werkzaamheden nodig is[20].

Implementatie:
Er worden tussen de NMD-gemeenten nadere afspraken gemaakt over het opvragen, verwerken en/of verstrekken van (persoons)gegevens die van belang zijn voor het uitvoeren van dit beleid. NMD-gemeenten maken afspraken over de toegang van toezichthouders en handhavers tot verschillende relevante systemen en de mogelijkheid van het vergelijken van bestanden ten behoeve van het rechtmatig en doelmatig inzetten van zorgmiddelen. Daar waar mogelijk wordt aangesloten op de afspraken die worden gemaakt binnen de NMD-samenwerking.

[19] Team Zorg van het VNG Kenniscentrum Handhaving en Naleving. *Matrix gegevensuitwisseling bij uitvoering, fraudepreventie en fraudebestrijding Wmo en Jeugdwet*, Den Haag: VNG maart 2019; pagina 16
[20] Artikel 5:13 Awb

3. Samenwerking

Uitgangspunt 5 van de 'Visie Zorgdragen voor Toezicht op de Wmo en Jeugdwet' is 'wij werken samen…'. In dit hoofdstuk wordt de wijze van interne en externe samenwerking op het gebied van toezicht en handhaving nader besproken.

De toezichthouders kwaliteit en rechtmatigheid werken integraal voor de NMD-gemeenten. Zij maken gebruik van de cirkel van naleving en dragen bij aan goede en duidelijke communicatie en dienstverlening, maar zijn hierbij ook afhankelijk van andere (f)actoren zoals bijvoorbeeld consulenten, beleidsmakers, bestuurders, contractmanagers, duidelijke inkoopcontracten en heldere beschikkingen.

In NMD-verband is gekozen voor samenwerking op het gebied van toezicht en handhaving, inkoop en contractmanagement. Op deze onderdelen vindt beleidsmatig ook regionaal afstemming plaats, waarbij lokaal ruimte is om eigen prioriteiten te stellen en accenten te leggen. Voorzieningen en PGB's worden door gemeenten zelf verstrekt en elke gemeente beslist uiteindelijk zelf of er een handhavingsinstrument wordt ingezet. Dit maakt het werkveld en het samenwerkingsveld van toezichthouders dynamisch.

'Wij werken samen…' betekent dat wij op het gebied van toezicht en handhaving integraal samenwerken met alle partners die een wettelijke rol hebben op het gebied van toezicht en handhaving op de Wmo 2015 en Jeugdwet. Dit houdt onder andere in dat partners elkaar informeren over signalen die zij ontvangen en die van belang zijn voor andere partners en waar nodig samen optrekken als de casuïstiek dit vraagt. Hierover worden duidelijke afspraken gemaakt met de betrokken instanties voor zover die nog niet zijn gemaakt[21].

Kwaliteitsmanager Richard bezoekt zorginstelling 'De Koe' en constateert dat de VOG's van de hulpverleners niet op orde zijn. De zorgaanbieder voert verbetermaatregelen door zodat de hulpverleners over juiste en actuele VOG's beschikken. Omdat de IGJ verantwoordelijk is voor het toezicht op de kwaliteit van de Jeugdwet geeft Richard het signaal door aan de IGJ met het verbeterplan van de aanbieder.

Wanneer een toezichthouder constateert dat de kwaliteit en/of rechtmatigheid bij een aanbieder niet op orde is moet er actie worden ondernomen. Als blijkt dat de tekortkomingen mogelijk meerdere beleidsterreinen[22] en/of meerdere gemeenten treffen vraagt dit om een gecoördineerde aanpak met een duidelijke opdrachtgever. Aan het begin van het traject/proces wordt afgestemd wie welke rol heeft, wie coördineert en waar de eindverantwoordelijkheid ligt. Vaak zijn deze casussen complex. De vraag wie welke rol heeft en waar de eindverantwoordelijkheid ligt is daarom maatwerk en kan gedurende een proces wijzigen als de situatie daarom vraagt. Bij een integrale aanpak wordt eenduidig richting de aanbieder en of cliënt(en) opgetreden.

'De Boom' is een zorginstelling die is gehuisvest in een monumentale boerderij. De boerderij is zonder vergunning uitgebouwd om meer cliënten te kunnen huisvesten. Naar aanleiding van een anonieme melding constateren de toezichthouder bouwen en de brandweer dat de uitbouw niet voldoet aan de wettelijke eisen voor bouw- en brandveiligheid. De uitbouw is zodanig slecht van kwaliteit dat een deel van het gebouw niet langer bewoond/betreden mag worden. De cliënten, waaronder Loes, die in de uitbouw wonen moeten per direct naar een andere locatie/zorgaanbieder worden verhuisd. De aangewezen coördinator vanuit het sociaal domein coördineert de uitplaatsing van de cliënten. Daarna wordt een traject met een eenduidige aanpak richting aanbieder gestart in het kader van de bouw- en brandveiligheid van de uitbouw en een controle of de aanbieder nog wel voldoet aan de gestelde kwaliteitseisen.

[21] Afspraken met betrekking tot de samenwerking tussen gemeentelijke toezichthouders en rijksinspecties voor de Wmo 2015 zijn landelijk vastgelegd in het 'Afsprakenkader en draaiboek toezicht; Voor de afstemming van het Wmo-toezicht van de gemeente en het nalevings- en stelseltoezicht van de rijksinspecties in het sociaal domein' van de VNG.

[22] Denk hierbij bijvoorbeeld aan Openbare Orde en Veiligheid, brandveiligheid/bouwveiligheid of vermoeden van (uitkerings)fraude.

Om signalen tijdig te kunnen oppakken is het van belang dat de toezichthouders op vaste momenten contact hebben met verschillende disciplines binnen de verschillende gemeentelijke organisaties. Door op vaste momenten met elkaar signalen te bespreken komt er inzicht in de problematiek die speelt en kan er integraal geadviseerd worden richting de betrokken bestuurders zodat er onderbouwde en afgestemde beslissingen worden genomen.

Implementatie:
Invoeren integrale advisering toezicht en handhaving.
Inclusief het maken van afspraken wanneer toezicht en handhaving vanuit gemeente wordt gecoördineerd en wanneer toezicht en handhaving vanuit NMD-samenwerking wordt gecoördineerd.

4. Toezicht en handhaving in Noord- en Midden-Drenthe

4.1. Cirkel van naleving

De cirkel van naleving is het uitgangspunt van waaruit de inrichting van toezicht en handhaving op de Wmo 2015 en de Jeugdwet wordt vormgegeven (zie § 2.2 Visie Zorgdragen voor Toezicht op de Wmo en Jeugdwet). Het merendeel van de cliënten die gebruik maakt van voorzieningen of PGB's op grond van de Wmo en/of Jeugdwet maakt hier rechtmatig en doelmatig gebruik van. Fouten of oneigenlijk gebruik kunnen bijvoorbeeld ontstaan wanneer het niet duidelijk is wat van de cliënt of aanbieder wordt verwacht, waar de cliënt of aanbieder recht op heeft en wanneer de cliënt of aanbieder aan de bel moet trekken vanwege wijzigingen in de situatie. Preventie is daarom een belangrijk onderdeel van toezicht en handhaving. Door goed en duidelijk te communiceren met inwoners, cliënten en aanbieders, optimale dienstverlening en eenduidige werkprocessen kan een groot deel van de fouten en fraude worden voorkomen. Indien er toch sprake is van onrechtmatig gebruik (fouten) of fraude wordt hiertegen opgetreden, waarbij op maat gesanctioneerd wordt. Op maat sanctioneren leidt echter niet tot willekeur: gelijke gevallen worden gelijk behandeld en ongelijke gevallen ongelijk.

Max herstelt meer dan verwacht en heeft minder zorg en ondersteuning nodig. Mathias belt met de toegang om dit door te geven. De consulent kijkt samen met Max, Mathias en Julie welke gevolgen dit heeft voor de hoogte van het PGB.

De kracht van de cirkel van naleving is dus gelegen in de integrale visie op het toezicht- en handhavingsproces: er is niet alleen aandacht voor repressie maar het begint bij preventie. Door de stappen in onderlinge samenhang in te zetten kom je tot het beste resultaat in het voorkomen van fouten, fraude en kwaliteitsgebreken. Communicatie en dienstverlening zijn dus van essentieel belang; kwaliteitsmanagers, consulenten, contractmanagers en toezichthouders hebben hierin ook een signalerende en adviserende functie. In het kader van het project 'Zorgdragen voor Toezicht' is in afzonderlijke processen aandacht voor de communicatie en dienstverlening. In dit hoofdstuk zal daarom voornamelijk worden ingegaan op de meer repressieve kant van toezicht en handhaving: controle en sanctionering.

4.2. Afwegingskader en handhavingspiramide

In NMD-verband voeren de kwaliteitsmanagers en toezichthouders het toezicht uit op de kwaliteit van de geleverde zorg en ondersteuning door aanbieders. Bij het uitvoeren van het toezicht is het Drents kwaliteitskader sociaal domein (nader genoemd Drents kwaliteitskader) van toepassing. Dit kwaliteitskader met bijbehorend toetsingskader[23] is opgenomen in alle contracten die worden afgesloten met de aanbieders.

Het Drents kwaliteitskader is geen 'afvinklijst' maar een richtinggevende leidraad bedoeld om verbetermanagement bij de zorgaanbieders en gemeenten te stimuleren[24]. Daarnaast heeft het kwaliteitskader een preventieve werking, alleen zorgaanbieders die voldoen aan de gestelde eisen kunnen een contract afsluiten.
De operationele eisen zijn voor alle aanbieders van toepassing, maar hierbij geldt wel het proportionaliteitsbeginsel: de manier waarop de zorgaanbieder uitvoering geeft aan de eis staat in verhouding tot bijvoorbeeld omvang van de aanbieder. Zo betekent een kwaliteitsmanagementsysteem wat anders voor een kleine zelfstandige zonder personeel (zoals bijvoorbeeld een PGB-aanbieder) dan voor een grote organisatie. Er is binnen de geldende

[23] Toetsingskader 2019 NMD Wmo en Jeugdzorg, te raadplegen via https://www.wmo-jeugd-nmdrenthe.nl/ (bezocht 13 april 2021)
[24] Toetsingskader 2019 NMD Wmo en Jeugdzorg

kwaliteitseisen dus ruimte voor maatwerk[25]. Wanneer maatwerk wordt toegepast moet dit goed worden gemotiveerd.

4.2.1. Afwegingskader

Wanneer de kwaliteitsmanager of toezichthouder constateert dat de kwaliteit en/of rechtmatigheid niet op orde is bij een aanbieder moet er actie worden ondernomen. Immers de opdracht van de gemeente is om zorg te dragen voor kwalitatief goede ondersteuning (Wmo 2015) en rechtmatig gebruik van de voorzieningen (Wmo 2015 en Jeugdwet). Om ervoor te zorgen dat de kwaliteit weer op orde komt en (verder) onrechtmatig gebruik wordt voorkomen heeft de gemeente verschillende handhavingsinstrumenten tot haar beschikking zoals is te lezen in § 2.4. Maar hoe worden deze instrumenten ingezet?

Het toezicht in NMD-verband is gericht op (kwaliteits)verbetering bij de aanbieders Wmo en Jeugdwet. In het geval dat een aanbieder niet voldoet aan alle kwaliteitseisen uit het Drents kwaliteitskader, is in het Toetsingskader 2019 NMD Wmo en Jeugdzorg (nader genoemd Toetsingskader) een afwegingskader opgenomen om te kunnen bepalen wat de juiste (handhavings)maatregel is om de kwaliteit weer op orde te krijgen. Het afwegingskader hanteert de volgende wegingsfactoren:

- De ernst van de situatie.
  - Veiligheid van cliënten en personeel
  - Ernst van het risico c.q. het type schade.
  - De omvang van de groep mensen waarop het risico van toepassing is of kan zijn.
  - Het aantal kwaliteitseisen (procentueel) waaraan een aanbieder niet voldoet.
- De kans op herhaling van de gebeurtenis of niet verbeteren van de situatie.
  - De structuur/organisatie van de hulpverlening gericht op kwaliteit en veiligheid.
  - De houding van de zorgaanbieder (wegingsfactor vertrouwen).
  - Of er sprake is van recidive bij de desbetreffende aanbieder.

Als uitgangspunt geldt dat alle kwaliteitseisen – die opgenomen zijn in het Drents kwaliteitskader – voldoende dienen te zijn[26]. In het Drents kwaliteitskader is een beslisregel opgenomen als leidraad voor de kwaliteitsmanagers en toezichthouders. De wegingsfactor vertrouwen is daarvoor een hulpmiddel om tot een oordeel te komen over welke vervolgstappen er nodig zijn en welke verbeteringen haalbaar zijn[27].

De toezichthouder bezoekt ‘De Boom’ en constateert dat de zorgaanbieder voldoet aan 30 van de 45 gestelde kwaliteitseisen. Op basis van de beslisregel in het toetsingskader zou de zorgaanbieder een verbeterplan moeten opstellen, wordt dit verbeterplan beoordeeld en vindt vervolgens na een bepaalde termijn een hertoets plaats. Echter de zorgaanbieder van ‘De Boom’ vindt de maatregelen die zijn genomen voor de veiligheid van de cliënten zwaar overdreven en onnodig. Volgens hem is het pand en de geboden zorg van voldoende kwaliteit. De toezichthouder adviseert daarom over te gaan tot inzet van een exploitatieverbod.

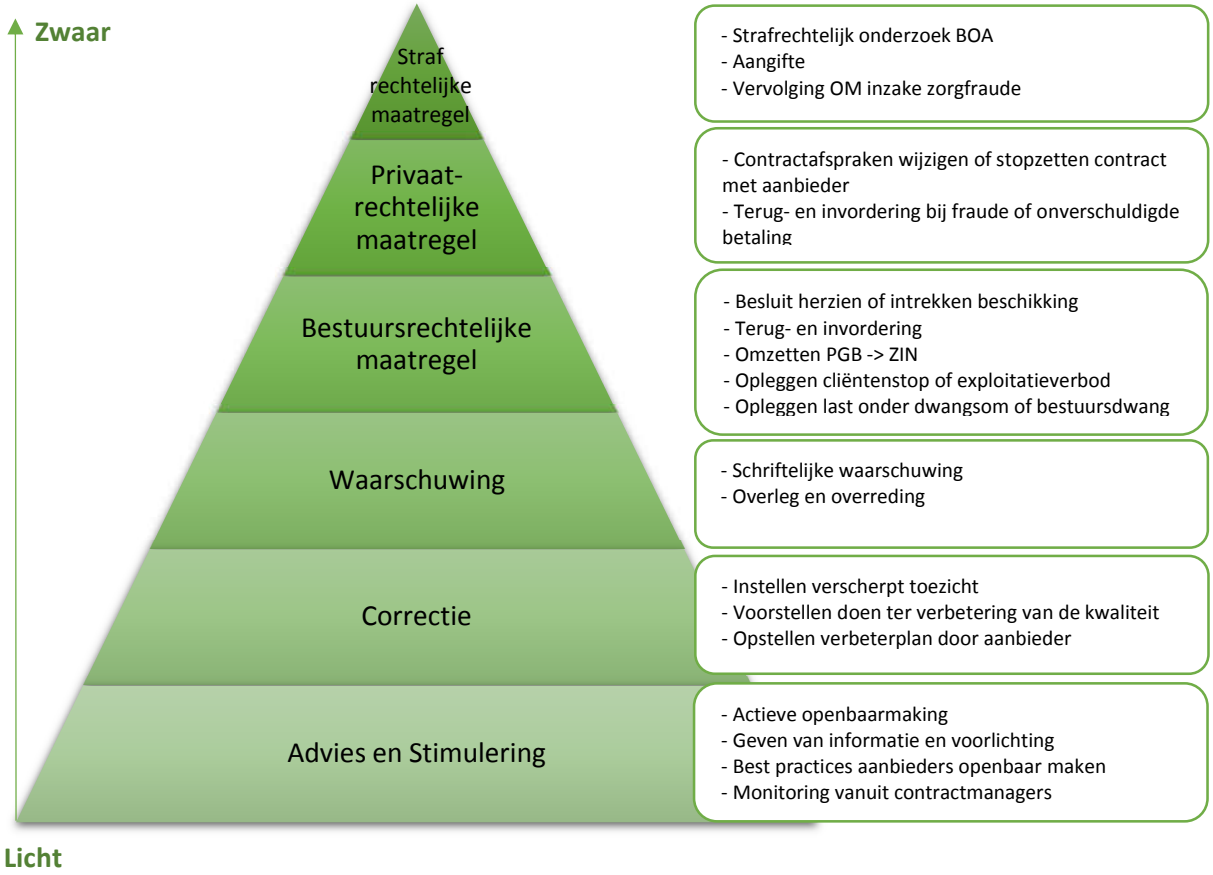
4.2.2. Handhavingspiramide

Om meer inzicht te verschaffen in de mogelijke maatregelen en interventies op het gebied van handhaving is onderstaande handhavingspiramide opgesteld voor de NMD-gemeenten[28]. In de

[25] Drents kwaliteitskader sociaal domein pagina 2.
[26] Toetsingskader 2019 NMD Wmo en Jeugdzorg paragraaf 3.1, pagina 22.
[27] Toetsingskader 2019 NMD Wmo en Jeugdzorg paragraaf 3.1, pagina 22.
[28] De handhavingspiramide is geïnspireerd op de handhavingspiramide van de gemeente Amersfoort maar aangepast en nader ingevuld voor NMD. De handhavingspiramide van Amersfoort is te vinden in het *Besluit van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Amersfoort houdende regels omtrent het Regionaal kader handhaving op kwaliteit bij professionele Wmo-dienstverlening voor transparante en eenduidige handhaving*.

handhavingspiramide zijn de verschillende interventies gekoppeld aan maatregelen. Advies en stimulering gaan voor het daadwerkelijke handhavingstraject en kunnen in die zin worden verbonden aan stap 1 (communiceren) en stap 2 (dienstverlenen) van de cirkel van naleving. Wanneer advies en stimulering niet leidt tot naleving wordt de stap gemaakt naar daadwerkelijk handhaven.

Wanneer een toezichthouder constateert dat niet aan de kwaliteitseisen wordt voldaan en/of er sprake is van onrechtmatigheden gaan wij altijd over tot handhaving. De handhavingspiramide is niet bedoeld als statisch stappenplan, maar als overzicht van de mogelijke interventies. Per geval moet worden bekeken welke interventie(s) op korte en langere termijn het meest effectief is/zijn[29]. Soms is het noodzakelijk om direct een bestuursrechtelijke, privaatrechtelijke en/of strafrechtelijke maatregel in te zetten wanneer de situatie zodanig ernstig is dat direct ingrijpen noodzakelijk is. In andere gevallen wordt er – gelet op de omstandigheden – alleen een 'lichte' interventie ingezet zoals bijvoorbeeld het geven van advies en informatie om fouten in de toekomst te voorkomen. Ook kan ervoor worden gekozen om meerdere interventies gelijktijdig in te zetten.



Er komen verschillende signalen binnen over zorginstelling 'De Koe'. De signalen gaan over de kwaliteit van de zorg en de veiligheid van de cliënten. De toezichthouder controleert 'De Koe' en constateert dat de kwaliteit van de zorg niet voldoende is. De veiligheid van de cliënten kan wel worden gewaarborgd. 'De Koe' wordt onder verscherpt toezicht geplaatst en moet op korte termijn een verbeterplan opstellen. Gedurende de periode dat de 'De Koe' bezig is met het opstellen en uitvoeren van het verbeterplan wordt een tijdelijke cliëntenstop opgelegd. Hierdoor wordt de 'De Koe' in de gelegenheid gesteld om de kwaliteit op orde te brengen.

[29] Besluit van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Amersfoort houdende regels omtrent het Regionaal kader handhaving op kwaliteit bij professionele Wmo-dienstverlening voor transparante en eenduidige handhaving

De NMD-gemeenten hebben besloten dat de toezichthouder rechtmatigheid ook als BOA wordt aangesteld. Dit houdt in dat de toezichthouder rechtmatigheid ook belast is met het opsporen van strafbare feiten. Deze keuze is gemaakt omdat bij de politie en/of andere opsporingsdiensten vaak te weinig capaciteit, kennis en expertise aanwezig is om strafbare feiten met betrekking tot zorgfraude op te sporen. Daarbij schieten de bevoegdheden op grond van de Awb soms tekort of is er sprake van een zodanige omvang van fraude dat er een strafrechtelijke maatregel op moet volgen. Tenslotte gaat er een preventieve werking vanuit; wanneer de BOA strafbare feiten constateert kan hij in samenwerking met de contractmanagers ervoor zorgen dat dezelfde zorgaanbieder in de toekomst niet weer een voorziening kan starten in NMD. Wanneer een contract wordt ontbonden kan een aanbieder zich namelijk bij een volgende aanbesteding niet opnieuw inschrijven.

Aan het begin van een traject moet worden gekozen of er een strafrechtelijk of bestuursrechtelijk traject wordt ingezet. De bevoegdheden van een toezichthouder biedt in het bestuursrecht namelijk soms meer ruimte (bijvoorbeeld het vorderen van inlichtingen artikel 5:16 Awb) dan in het strafrecht. De BOA start eerst met een eigen onderzoek. Als uit dit onderzoek blijkt dat er voldoende grond is om verder te gaan in het strafrechtelijk traject wordt er afstemming gezocht met de Officier van Justitie of er opsporingsbevoegdheden ingezet kunnen worden en/of vervolging gaat plaatsvinden.

De opsporing van strafbare feiten vindt plaats onder verantwoordelijkheid van het Openbaar Ministerie en moet proportioneel zijn: de inzet van de maatregelen moet in verhouding staan tot de (vermoedelijke) omvang van het strafbare feit(en). Blijkt gedurende het onderzoek vervolgens dat er (toch) onvoldoende basis is voor strafrechtelijke vervolging kan ervoor gekozen worden om alleen bestuursrechtelijke of privaatrechtelijke maatregelen te nemen richting de aanbieder.

Na haar uitplaatsing vanwege de veiligheid bij ‘De Boom’ gaat Loes wonen bij ‘Het Eiland’. ‘Het Eiland’ werkt op basis van PGB en biedt geen dagbesteding. ‘Het Eiland’ biedt aan om namens Loes PGB aan te vragen om te komen wonen bij ‘Het Eiland’. Julie, die hierdoor minder administratieve lasten heeft, gaat hiermee akkoord. Wel zorgt ze ervoor dat Loes 3 dagen per week naar een gecontracteerde aanbieder voor dagbesteding kan.
Naar aanleiding van signalen van fraude ontdekt de toezichthouder rechtmatigheid dat ‘Het Eiland’ echter voor de dagen waarop Loes bij de dagbesteding is ook PGB heeft aangevraagd. Er wordt dus geen zorg geleverd, waarvoor wel wordt betaald. En dit gebeurt bij meer cliënten. Gezien de omvang wordt in afstemming met de Officier van Justitie besloten om een strafrechtelijk onderzoek te starten naar ‘Het Eiland’.

4.3. Prioritering in toezicht en handhaving

In de ‘Visie Zorgdragen voor Toezicht op de Wmo en Jeugdwet NMD’ is als één van de uitgangspunten opgenomen dat in NMD-verband programmatisch wordt gehandhaafd. 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 van deze inschatting worden de prioriteiten vastgesteld om vervolgens aan de hand van de uitkomsten van een doelgroepenanalyse de meest geschikte interventiestrategie te kiezen. De gemaakte keuzes en interventies worden op vaste momenten geëvalueerd, waarna het programma zo nodig kan worden bijgesteld[30].

Concreet betekent dit binnen de NMD-samenwerking dat jaarlijks de contractmanagers, kwaliteitsmanagers, toezichthouders en beleidsmedewerkers van de NMD-samenwerking in gezamenlijkheid de risico’s inschatten van niet – naleving door aanbieders en/of cliënten. Op basis van deze inschatting stellen zij de prioriteiten vast voor het komende jaar, inclusief een afwegingskader voor het oppakken van binnenkomende signalen. Daarbij wordt een doelgroepenanalyse uitgevoerd op basis waarvan de meest geschikte interventiestrategie wordt

[30] Visie Zorgdragen voor Toezicht op de Wmo en Jeugdwet, pagina 8

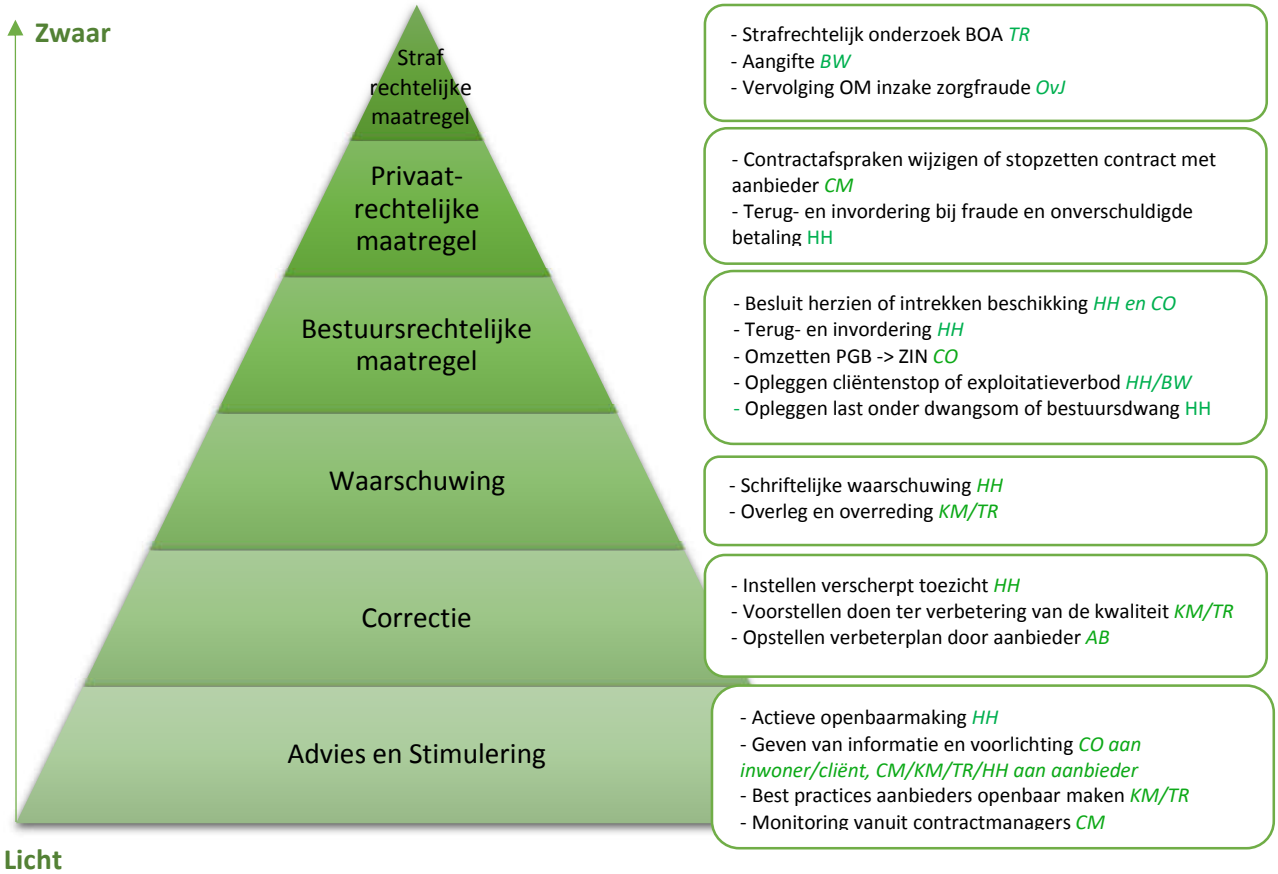
gekozen met inachtneming van de handhavingspiramide. Aan het einde van het jaar worden de gemaakte keuzes geëvalueerd waarbij het programma wordt bijgesteld voor het komende jaar. Binnen het plan blijft er in onderlinge afstemming capaciteit en middelen beschikbaar voor individuele speerpunten van gemeenten en ruimte voor het oppakken van signalen gedurende het jaar.

Voor het oppakken van signalen wordt een wegingsmodel vastgesteld, waarbij op basis van een aantal wegingsfactoren wordt bepaald of er een toezichtstraject wordt opgestart en met welke prioriteit.

Implementatie:
Invoeren programmatisch handhaven in NMD-verband. Opstellen wegingsmodel voor het opstarten van een toezichtstraject naar aanleiding van ontvangen signalen. Na vaststelling van het wegingsmodel maakt deze onderdeel uit van dit toezicht- en handhavingsbeleid.

4.4. Toepassen interventies handhavingspiramide: taken en bevoegdheden

Toezicht en handhaving is een samenspel tussen consulenten, kwaliteitsmanagers, toezichthouders en contractmanagers. Eenieder heeft hierin zijn eigen taken en verantwoordelijkheden. In onderstaand figuur is de handhavingspiramide uitgebreid met in het groen de verantwoordelijke die (namens het college van B&W) besluit tot uitvoering van de interventie[31]:



Toelichting op gebruikte afkortingen:
AB = aanbieder
HH = handhaver

[31] De strafrechtelijke maatregelen kunnen alleen worden toegepast door een toezichthouder die tevens is aangesteld als BOA.

BW	= College van burgemeester en wethouders	KM	= kwaliteitsmanager[32]
CM	= contractmanager	OvJ	= Officier van Justitie
CO	= consulent (geeft beschikking af)	TR	= toezichthouder rechtmatigheid

Implementatie:
Mandateren / actualiseren mandaten functionarissen voor toepassing handhavingsinterventies.

Voor de interventies waar de contractmanager, kwaliteitsmanager, toezichthouder rechtmatigheid en/of handhaver de aangewezen persoon is voor toepassing van de interventie zal deze door alle NMD-gemeenten gemandateerd (moeten) worden om deze interventie toe te kunnen passen. In het besluit tot verlening van de mandaat geeft het college van B&W de grenzen van de bevoegdheid van de gemandateerde aan. Voor de werkbaarheid en rechtszekerheid is het van belang dat alle betrokken colleges dezelfde grenzen hanteren.

Implementatie:
Aanstellen handhaver conform afspraken in samenwerking NMD

Wij kiezen ervoor om toezicht en handhaving (formeel) te scheiden in twee functies. Hiermee bevorderen wij de rechtszekerheid en doen wij recht aan de taken en verantwoordelijkheden van de betrokken medewerkers. De toezichthouder kan onafhankelijk en objectief toezichthouden en adviseren over in te zetten interventies. De medewerker handhaving beslist (gemandateerd) vervolgens over welke (handhavings)interventie wordt ingezet[33] en voert de regie over (de uitvoering van) het traject. Zij draagt daarbij zorg voor het opstellen van de benodigde correspondentie, beschikkingen en/of bestuurlijke besluitvormingsstukken.

Wanneer een kwaliteitsmanager, toezichthouder, handhaver of contractmanager een handhavingsinterventie inzet worden de andere kwaliteitsmanagers, toezichthouders, handhavers en contractmanagers hierover geïnformeerd. De verantwoordelijk wethouder(s) van de betrokken gemeente(n) worden geïnformeerd over de ingezette interventie. Elk half jaar worden alle colleges geïnformeerd over de ingezette handhavingsinterventies. Hierbij wordt de verbinding gelegd met het toezicht- en handhavingsprogramma voor dat jaar.

4.5. Openbaarmaking van rapport van bevindingen toezichthouder Wmo 2015

Om bij te dragen aan preventie en de transparantie van het toezicht worden de rapporten van bevindingen van de toezichthouders Wmo 2015 openbaar gemaakt conform de ‘Nadere regels inzake actieve openbaarmaking inzake rapporten van bevindingen WMO-toezicht’. Het actief openbaar maken van de rapporten van bevindingen biedt inwoners inzicht in de kwaliteit van de Wmo-voorzieningen, helpt de gemeenteraad bij het uitvoeren van haar controlerende taak en biedt het college van B&W de mogelijkheid om richting de buitenwereld te kunnen onderbouwen waarom voor bepaalde (handhavings)interventies is gekozen. Voor aanbieders kan (het voornemen tot) openbaarmaking van het rapport van bevindingen een (extra) stimulans zijn om te werken aan kwaliteitsverbetering.

Implementatie:
Openbaarmaking rapporten van bevindingen toezichthouder Wmo 2015

[32] In NMD werken kwaliteitsmanagers die tevens zijn aangesteld als toezichthouder op grond van de Wmo 2015. Zij hebben twee ‘petten’ op: de kwaliteitsmanager controleert de kwaliteit bij voorzieningen op grond van de Jeugdwet, de toezichthouder houdt toezicht op grond van de Wmo 2015. Afhankelijk van op welke grond (Jeugdwet of Wmo 2015) kan de kwaliteitsmanager/toezichthouder de interventies toepassen die in dat geval van toepassing zijn.

[33] De medewerker handhaving kan in overleg met de toezichthouders, kwaliteitsmanagers, contractmanagers en colleges van B&W een handhavingsprotocol opstellen waarin vooraf wordt aangegeven welke interventie, welke termijn en welke bedragen worden gehanteerd bij overtreding van wettelijke en kwaliteitseisen. Indien hiertoe wordt besloten wordt het handhavingsprotocol na vaststelling onderdeel van dit toezicht- en handhavingsbeleid.

5. Implementatie, monitoring en evaluatie

5.1. Implementatie

In dit toezicht- en handhavingsbeleid zijn naast nieuwe onderwerpen ook bestaande kaders, afspraken en werkwijzen vastgelegd. Een aantal onderwerpen moeten (verder) geïmplementeerd worden. In deze paragraaf gaan we nader in op de onderwerpen/thema's die nog tot uitvoering moeten worden gebracht. Gedurende de implementatie kan deze lijst nog verder worden aangevuld:

Nr.	Thema	Termijn	Verantwoordelijke
1.	Toezicht- en handhavingsbeleid vaststellen	Q3/Q4 2021	Individuele gemeenten
2.	Verordening vaststellen en openbaar maken	Q4 2021	Individuele gemeenten
3.	Openbaarmaking beleid en verordening op NMD-website	Q4 2021	Contentmanager NMD-website
4.	Opstellen (werk)instructies en nadere voorlichting betrokken afdelingen over nieuw beleid	Q4 2021 Q1 2022	NMD-samenwerking Individuele gemeenten
5.	Implementatie openbaar maken rapporten van bevindingen toezichthouders Wmo 2015	Q4 2021	Individuele gemeenten
6.	Actualiseren mandatenlijsten (medewerkers en inhoudelijk de grenzen)	Q4 2021 Q1 2022	NMD-samenwerking Individuele gemeenten
7.	Nadere afspraken opvragen, verwerken en/of verstrekken van (persoons)gegevens § 2.5	Q1 2022	NMD-samenwerking
8.	Implementatie integrale advisering toezicht en handhaving conform hoofdstuk 3	Q1 2022	NMD-samenwerking
9.	Implementatie programmatisch handhaven § 4.3	Q4 2021 Q1 2022	NMD-samenwerking
10.	Opstellen en implementeren wegingsmodel signalen	Q4 2021 Q1 2022	NMD-samenwerking
11.	Implementatie monitoring kwantitatieve gegevens § 5.2.	Q1 2022	NMD-samenwerking
12.	Kwalitatief onderzoek monitoring nulmeting	Q1 2022	NMD-samenwerking
13.	Kwalitatief onderzoek monitoring meting 1	Q1 2023	NMD-samenwerking
14.	Tussenevaluatie Toezicht- en handhavingsbeleid	Q2 2023	NMD-samenwerking
15.	Kwalitatief onderzoek monitoring meting 2	Q2 2025	NMD-samenwerking
16.	Eindevaluatie Toezicht- en Handhavingsbeleid	Q3 2025	NMD-samenwerking

5.2. Monitoring

Om te kunnen beoordelen of de gestelde doelen van het toezicht- en handhavingsbeleid worden behaald (§ 1.3. en Visie Zorgdragen voor Toezicht op de Wmo en Jeugdwet) is het van belang dat we monitoren hoe de implementatie en uitvoering van het toezicht- en handhavingsbeleid verloopt. Om dit te monitoren wordt er tijdens de looptijd van dit beleidsplan drie metingen uitgevoerd of, en in hoeverre, de maatregelen uit dit toezicht- en handhavingsbeleid hebben bijgedragen aan het realiseren van de (sub-)doelstellingen. De metingen bestaan uit een kwalitatief onderzoek waarbij intern betrokkenen, aanbieders en cliënten worden bevraagd op de verschillende (sub-)doelstellingen en werkprocessen.

Naast kwalitatief onderzoek naar de realisatie van de (sub-)doelstellingen wordt ook kwantitatieve gegevens verzameld over de toezicht- en handhaving. Denk hierbij aan welke signalen er binnen komen, welke onderzoeken er worden uitgevoerd, de uitkomsten van de onderzoeken, gekozen (handhavings-)interventies en de (financiële) afhandeling.

5.3. Evaluatie

Naast de ‘natuurlijke’ evaluatiemoment van het programmatisch handhaven (§ 4.3) wordt dit toezicht- en handhavingsbeleid op twee momenten geëvalueerd. Een eerste tussenevaluatie vindt plaats in het tweede kwartaal 2023, waarbij de uitkomsten van het programmatisch handhaven en het kwalitatief onderzoek uit § 5.2. meegenomen zullen worden. Naar aanleiding van deze tussenevaluatie wordt bekeken of het toezicht- en handhavingsbeleid op onderdelen nader aangescherpt en/of aangepast moet worden. In het derde kwartaal 2025 vindt de eindevaluatie plaats op basis waarvan een nieuw toezicht- en handhavingsbeleid voor 2026 e.v. wordt opgesteld.