Integraal fraudepreventieplan

Sociaal Domein

Slimmer handhaven in het Sociaal Domein

Inhoudsopgave

1. INLEIDING 3

1.1. FRAUDE, TOEZICHT EN HANDHAVEN 3
1.2. VISIE 5
1.3. KADERS 6
1.4. TOTSTANDKOMING PLAN 7

2. PREVENTIE 8

3. CONTROLEREN 11

3.1. MELDINGEN 11
3.2. CONTROLES 11
3.3. OPSPOREN 13

4. SANCTIONEREN EN TERUGVORDEREN 15

4.1. SANCTIONEREN 16
4.2. TERUGVORDEREN 16

5. EN VERDER? 18

6. FINANCIËN 19

1. Inleiding

Door de decentralisaties binnen het sociaal domein zijn de taken en verantwoordelijkheden van de gemeente Raalte fors toegenomen. Tegelijkertijd hebben we te maken met krimpende budgetten. Zorgen dat we ons geld besteden aan inwoners die onze steun ook echt nodig hebben, is belangrijker dan ooit. Want de financiële steun, zorg of maatschappelijke ondersteuning is voor een deel van onze inwoners noodzakelijk om te kunnen (blijven) meedoen. Juist om de belangen van deze (kwetsbare) inwoners te beschermen, neemt het belang van fraudepreventie en handhaving dan ook nog meer toe.

In de transitiefase in het sociaal domein lag de nadruk op het organiseren van de nieuwe taken. Nu de uitvoering op stoom is, komen handhaven en naleving bij de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) 2015 en de Jeugdwet steeds meer in beeld. In 2018 is een ondermijningsbeeld voor de gemeente Raalte opgesteld. Uit het concept beeld blijkt dat zorgfraude één van de 'witte vlekken' binnen onze gemeente is. Dit betekent dat het een probleemveld is, maar dat er nog geen of onvoldoende zicht op is. Daar moet verandering in komen.

Binnen de uitvoering van de Participatiewet zijn we al jarenlang vertrouwd met handhaving. Het is nu nodig om het perspectief op rechtmatigheid te verbreden naar het gehele sociaal domein.

In het voorliggende beleidsplan staat hoe wij invulling geven aan integrale handhaving binnen het sociaal domein.

1.1. Fraude, toezicht en handhaven

Voordat we verder gaan is het goed om nog even kort stil te staan bij een aantal belangrijke termen.

Fraude
Wat is fraude eigenlijk? Een signaal van een onrechtmatigheid wil nog niet meteen zeggen dat er sprake is van fraude. Mensen kunnen namelijk fouten maken of zich vergissen.
Het is mogelijk dat onbewust een fout is gemaakt bij bijvoorbeeld het invullen van gegevens of dat er sprake is van onbewust oneigenlijk gebruik (druist in tegen de geest van de wet). Maar het komt ook voor dat er opzettelijk of strategisch in strijd wordt gehandeld met wet- en regelgeving.

Daarom maken we bij fraude onderscheid tussen:

- *Fouten* waarbij regels als gevolg van onduidelijkheid of vergissingen onbedoeld worden overtreden;

- *Fraude* waarbij willens en wetens in strijd met de regels wordt gehandeld met het oog op eigen of andermans (financieel) gewin.

In de Wmo, Jeugdwet en de Participatiewet zijn verschillende vormen van fraude te herkennen.
In de Participatiewet zitten de grootste risico's in het niet voldoen aan de inlichtingenplicht. Deze vorm van fraude wordt voornamelijk gepleegd door een individu. Verwijtbaar geen of onjuiste informatie verstrekken over de (gewijzigde) woon- en inkomenssituatie zijn hiervan de voornaamste voorbeelden.

Fraude in de zorg (Wmo en Jeugd) ligt voornamelijk bij organisaties en zij hebben overwegend een georganiseerd karakter. Langlopende trajecten met hoge budgetten kunnen zeer aantrekkelijk zijn voor organisaties.

Uit landelijke ervaringen en onderzoek blijkt dat er bij de Wmo en Jeugdwet meer onrechtmatigheden voorkomen met persoonsgebonden budget (pgb) dan met zorg in natura. Maar ook gecontracteerde zorgaanbieders kunnen frauderen. Fraude in de Wmo en Jeugdwet gaat bijvoorbeeld over facturering ten opzichte van daadwerkelijke levering of levering ten opzichte van toekenning.

Doelmatigheid is eveneens belangrijk. We spreken van ondoelmatig gebruik als een declaratie wel in overeenstemming is met geleverde ondersteuning maar de ondersteuning niet noodzakelijk en/of niet effectief is. Er is dan sprake van overbehandeling (verspilling) of juist onderbehandeling.

Toezicht

Met toezicht bedoelen we het *verzamelen van de informatie* over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna *vormen van een oordeel* daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan *interveniëren*.

Binnen het toezicht op maatschappelijke ondersteuning zijn er twee typen toezicht te onderscheiden:

- Toezicht op naleving en kwaliteit. Het gaat hier om toezicht op de naleving van de (kwaliteits)eisen zoals gesteld in de wet- en regelgeving en de raamwerkovereenkomsten van de geleverde zorg in natura en pgb's.

- Toezicht op rechtmatigheid. Hier gaat het om toezicht op de rechtmatigheid van de ondersteuning en/of voorziening en over misbruik en oneigenlijk gebruik van de wet.

Wat betreft het kwaliteitstoezicht zijn er verschillen in het sociaal domein. De Wmo verplicht een toezichthouder aan te wijzen op het gebied van kwaliteit. De gemeente Raalte heeft, net als veel andere gemeenten, deze taak belegd bij de GGD. De Jeugdwet verplicht niet een toezichthouder aan te wijzen, maar sluit dit ook niet uit. Het kwaliteitstoezicht voor de Jeugdzorg is belegd bij de Rijksinspecties, namelijk Inspectie Jeugdzorg, Inspectie Gezondheidszorg en Inspectie Justitie en Veiligheid.

Ook in de Participatiewet is de verplichting opgenomen dat de gemeente een toezichthouder moet aanwijzen. Het gaat hier niet om kwaliteitstoezicht, maar om het opsporen van onrechtmatig gebruik van uitkeringen. De Sociale Recherche is momenteel onze toezichthouder.

Dit plan ziet specifiek op het toezicht op rechtmatigheid. Centraal hierin staat dat we naar een integrale vorm van toezicht binnen het sociaal domein willen gaan.

Handhaven

Met handhaven bedoelen we al onze acties die zijn gericht op naleving van de wetten en regels in het sociaal domein. Het is een overkoepelende term, waarbij onderscheid kan worden gemaakt tussen preventieve handhaving en repressieve handhaving. Preventie richt zich op onze acties die naleving van de regels beogen, waarmee fouten en fraude worden voorkomen. Repressief handhaven gaat over ons optreden wanneer fraude is geconstateerd (sancties en terugvorderingen).

Handhaven is geen doel op zich. De belangrijkste reden voor ons om te handhaven is het waarborgen van een rechtmatige en doelmatige uitvoering van al onze wettelijke taken. Op die manier voorkomen en bestrijden we misbruik en zorgen we dat we ons geld besteden aan inwoners die onze steun daadwerkelijk nodig hebben. Handhaving is ook nodig om draagvlak voor ons sociale zekerheidsstelsel te behouden. Misbruik en oneigenlijk gebruik van sociale voorzieningen ondermijnen de solidariteit die aan de basis van ons sociale voorzieningen stelsel ligt.

1.2. Visie

Voor dit handhavingsbeleid hanteren we vier uitgangspunten:

- *De nadruk ligt op preventie*
  We handhaven 'slim'. Dat betekent dat onze aanpak allereerst is gericht op preventie. Voorkomen is immers beter dan genezen. Dit doen we door goede voorlichting te geven over rechten en plichten, heldere afspraken te maken, een klantgerichte dienstverlening en preventieve controles uit te voeren.

- *Eigen verantwoordelijkheid van inwoners en organisaties*
  Een inwoner of organisatie blijft zelf verantwoordelijk voor het tijdig verstrekken van de juiste gegevens. Als we twijfelen of als er iets onduidelijk is, wordt aan de inwoner of de organisatie zelf gevraagd om een toelichting te geven of gegevens te verstrekken die het signaal kunnen weerleggen.

- *Vertrouwen is de basis en controle is nodig*
  Een inwoner of organisatie is betrouwbaar tot het tegendeel blijkt. Periodiek en steekproefsgewijs toetsen we of het vertrouwen gerechtvaardigd is. Hierbij geldt het uitgangspunt 'high trust, high penalty'.

- *Een integrale aanpak*
  Handhaving is geen losse activiteit, maar gaat over al onze activiteiten die erop zijn gericht dat regels worden nageleefd en fraude wordt voorkomen. Het is een integrale verantwoordelijkheid en iedereen heeft hierin een rol. Dit geldt voor zowel medewerkers die zich bezighouden met het onderzoek bij een vraag voor ondersteuning, als voor de inkopers van naturavoorzieningen en het bijbehorende contractbeheer. Het is daarom noodzakelijk dat ook in staf- en managementfuncties, bij het beleidscluster en bijvoorbeeld het cluster Inkoop aandacht wordt besteed aan het onderwerp rechtmatigheid.

Sinds de intrede van de drie decentralisatiewetten is maatwerk in toenemende mate een belangrijk fenomeen geworden. Maatwerk binnen het sociaal domein krijgt een bredere betekenis met een integraal aanbod van sociale en maatschappelijke voorzieningen. Dit vraagt ook om ontschotting op het gebied van fraudepreventie en fraudeaanpak.

Op het gebied van de Participatiewet hebben twee consulenten fraudepreventie in hun takenpakket. Zij pakken onrechtmatigheidssignalen met betrekking tot bijstand op en voeren zelf eenvoudige onderzoeken uit. In complexe situaties en/of waar meer de bevoegdheden benodigd zijn, wordt de sociale recherche ingezet. Binnen de Jeugd en Wmo zijn geen specifieke consulenten belast met een handhavingstaak. Om ontschotting te bevorderen is het een logische keuze om de twee fraudepreventiemedewerkers van het cluster Inkomen integraal binnen het sociaal domein te positioneren. Zij hebben immers al ervaring opgedaan met onderzoek naar fraude en met de samenwerking met de Sociale Recherche.

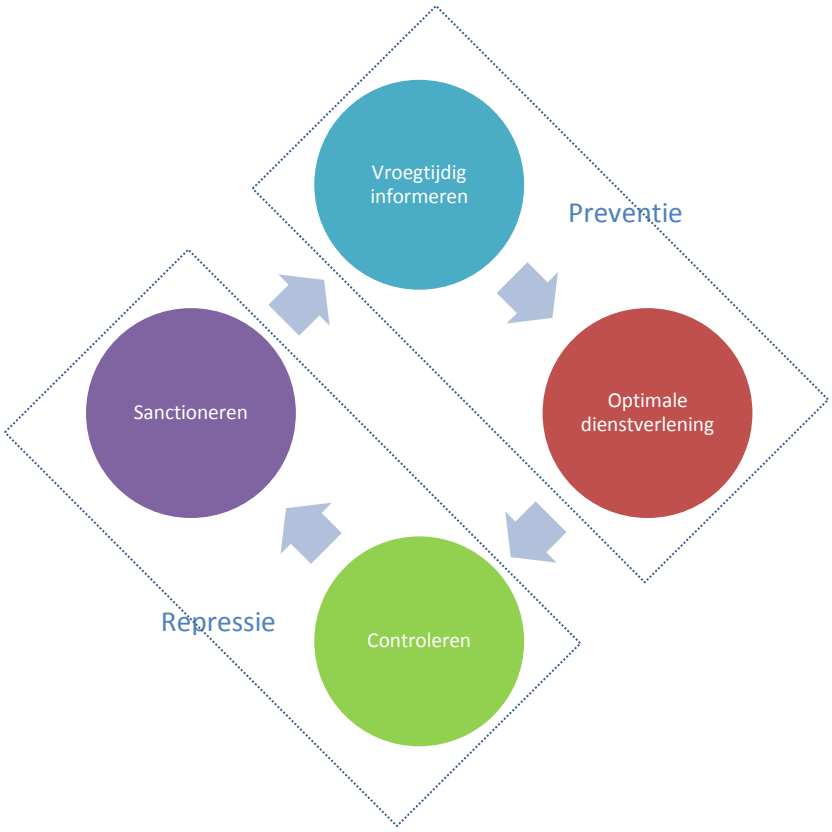
Hoogwaardig handhaven

Zoals vermeld in de inleiding, hebben we op het gebied van de Participatiewet al langere tijd ervaring met handhaving, waarbij wordt gewerkt volgens het concept van Hoogwaardig handhaven[1]. Dit beproefde concept wordt door veel gemeenten gehanteerd en wordt ondersteund door bijvoorbeeld de VNG. We willen het daarom ook integraal uitrollen binnen het sociaal domein.

[1] Beleidsplan Hoogwaardig handhaven, maart 2011

Hoogwaardig handhaven bestaat uit 4 elementen:

- Vroegtijdig informeren: duidelijke informatie over regels, rechten en plichten en eventuele sancties;
- Optimaliseren van dienstverlening: transparante en klantvriendelijke dienstverlening en toegangsproces;
- Controleren: gericht en snel onderzoeken of de cliënt zijn verplichtingen nakomt;
- Sanctioneren: daadwerkelijke sancties bij verwijtbare gedragingen.



Ons fraudebeleid is een samenspel van de vier bovenstaande elementen. We geloven allereerst in een preventieve aanpak. Hiermee willen we fouten voorkomen en een klimaat creëren waarin mensen uit zichzelf bereid zijn zich aan regels te houden, omdat ze deze begrijpen en accepteren. Onze aanpak is erop gericht verrassingen zoveel mogelijk te voorkomen.
We maken tevens duidelijk dat we controleren en sanctioneren wanneer regels niet worden nageleefd. Deze werkwijze moet er op termijn toe leiden dat fraude, onbewust dan wel bewust, in het sociale domein wordt teruggedrongen.

1.3. Kaders

Onze verordeningen en beleidsregels bieden duidelijkheid en eenduidigheid over criteria voor het verstrekken van gemeentelijke voorzieningen en de rechten en plichten van de betrokken inwoner. In 2017 zijn onze verordeningen en beleidsregels voor maatschappelijke ondersteuning en jeugdhulp aangepast. De teksten zijn beter leesbaar door helder en consequent taalgebruik en eenduidige definiëringen. In deze nieuwe kaders zijn o.a. kwaliteitseisen voor zorginstellingen en personeel benoemd. Ook zijn er regels opgesteld ter bevordering van doelmatig en veilig gebruik van het

persoonsgebonden budget. Het gaat onder andere om de verplichting aan de cliënt een budgetplan op te stellen, zodat de veiligheid voor de cliënt en de kwaliteit en doelmatigheid van de ondersteuning beter kan worden bewaakt.

In beide verordeningen is expliciet opgenomen dat we inzetten op fraudepreventie, waaronder wordt verstaan:

a. voorlichting geven aan ingezetenen waaronder in het bijzonder aan cliënten, jeugdigen en hun ouders;
b. de wijze waarop het college cliënten, jeugdigen en hun ouders informeert over de rechten en plichten die aan het ontvangen van een individuele voorziening dan wel persoonsgebonden budget zijn verbonden en over de consequenties van misbruik en oneigenlijk gebruik;
c. vroegtijdige opsporing van misbruik of oneigenlijk gebruik.

Met dit plan wordt hieraan invulling gegeven.

1.4. Totstandkoming plan

Het plan is tot stand gekomen door gesprekken en bijeenkomsten met coördinatoren, consulenten en beleidsmedewerkers op het gebied van Wmo, jeugdhulp en participatie en een veiligheidsadviseur. Handhaving is onderdeel van onze werkwijze en dienstverlening binnen het sociaal domein. Het is dan ook belangrijk dat het plan wordt gedragen door zowel onze consulenten, beleidsmakers, managers en bestuurders. Daarnaast is gebruik gemaakt van diverse landelijke notities en handreikingen en beleidskaders van andere gemeenten.

2. Preventie

Preventie richt zich op de eerste twee elementen van het Hoogwaardig handhaven-model, namelijk ‘vroegtijdig informeren’ en ‘optimale dienstverlening’. We willen voorkomen dat fraude onbewust en ongewild, door onwetendheid of door een verkeerd verwachtingspatroon ontstaat. Daarom helpen we inwoners en organisaties zich aan de regels te houden. Dit doen we door hen de juiste informatie te verstrekken over uitkeringen en voorzieningen, onze werkwijze en de rechten en plichten behorende bij een uitkering en/of voorziening. Informatieverstrekking vindt plaats via gesprekken, beschikkingen en brieven, flyers, redactionele artikelen in de lokale kracht, social media en via de websites van de gemeente Raalte en de Kr8 van Raalte.

Inwoners

Wanneer inwoners zich melden voor een uitkering en/of voorziening voeren de consulenten een persoonlijk gesprek om inzicht te krijgen in de situatie, ondersteuningsbehoefte en (voorliggende) mogelijkheden. Bij jeugd en Wmo beoordeelt de consulent ook aan welke eisen de ondersteuning en hulp moet voldoen en welke doelen moeten worden gehaald (doelmatigheid).

Dit gesprek is een goed moment om de intenties van de inwoner (en/of zijn begeleiders) te toetsen. Het is daarom belangrijk dat de consulent bij elk klantcontact oog heeft voor signalen die kunnen wijzen op fouten of fraude (fraudebewustzijn). Binnen Participatie is al veel kennis en ervaring opgebouwd als het gaat om het herkennen van signalen van fraude. Voor de Wmo- en jeugdconsulenten is deze ervaring beperkter.

Het is tevens van belang dat inwoners begrijpen wat besproken wordt. Wanneer bijvoorbeeld een gesprek wordt gevoerd met een inwoner die de Nederlandse taal nog onvoldoende machtig is, moet gebruik worden gemaakt van een tolkentelefoon. Werk en Inkomen maakt hiervan al gebruik. Wanneer een inwoner een pgb aanvraagt, moet gebruik worden gemaakt van onafhankelijke cliëntondersteuning. Wij hebben dit voor Wmo ingekocht bij MEE IJsseloevers en Stichting Vriendendiensten. Voor Jeugd wordt deze ondersteuning geboden door het CJG. Door deze ondersteuning te verplichten, verkleinen we de kans op fraude.

Organisaties

In relatie tot organisaties is preventie gericht op het maken van goede afspraken over de zorg die zij moeten leveren. Onderdeel hiervan is het maken van afspraken over de rol van de zorgaanbieder versus de gemeente. De basis moet zijn dat vanuit vertrouwen wordt gehandeld. De gemeente vertrouwt erop dat de zorgaanbieder, de zorgprofessional, weet welke zorg geleverd moet worden. En niet meer of minder inzet dan nodig is. De zorgaanbieder vertrouwt erop dat de gemeente een passende indicatie verstrekt. Door middel van controles toetsen we of het vertrouwen in de zorgprofessional nog gerechtvaardigd is en of wij onszelf nog aan de afspraken houden.

Zorg kan op twee manieren geleverd worden: via zorg in natura of via een persoonsgebonden budget (pgb).

Zorg in natura

Zorg in natura betekent dat de zorg wordt geleverd door een organisatie waarmee de gemeente een contract heeft.

In 2016 heeft de gemeente voor zowel de diensten ‘huishoudelijke hulp’ als ‘Wmo-begeleiding’ nieuwe contracten afgesloten. Met de aanbieders van ‘Wmo-begeleiding’ zijn kwaliteitseisen geformuleerd voor de ondersteuning gericht op zelfredzaamheid en participatie. Deze maken onderdeel uit van de ‘overeenkomst Wmo maatwerkondersteuning’. Wmo-aanbieders zijn verplicht om door middel van een zorgplan inzichtelijk te maken op welke wijze zij werken aan de gestelde

doelen, resultaten en kwaliteitseisen. In het contract zijn verscheidene afspraken opgenomen. Enkele voorbeelden zijn:

- Periodiek een voortgangsoverleg tussen aanbieder en de gemeente
- Afspraken over melding van calamiteiten, geweldsincidenten en datalekken.

Voor aanbieders van gespecialiseerde jeugdzorg zijn vergelijkbare afspraken. Jeugdhulp wordt in de regio IJsselland gezamenlijk ingekocht. Het contractbeheer ligt bij het Regionaal Serviceteam Jeugd IJsselland.

Aanbestedingen

In 2019 en 2020 wordt het merendeel van de Wmo-voorzieningen opnieuw aanbesteed. Aanbestedingstrajecten bieden de mogelijkheid om (nieuwe) afspraken met (zorg)aanbieders te maken en strenge selectie- en gunningseisen aan de voorkant te stellen. We passen alle controlemogelijkheden toe om de aanbieder vooraf te screenen.
Bij elke aanbesteding moeten we daarnaast kritisch blijven kijken of de selectie- en gunningseisen nog actueel zijn. In het huidige regeerakkoord (2017-2021) is bijvoorbeeld een verbod op Outlaw Motorcycle Gangs (OMG) opgenomen. OMG's ontwrichten de samenleving door intimidatie en bedreiging van het lokale bestuur, door drugsoverlast, witwaspraktijken, fysiek geweld en tal van andere criminele activiteiten.[2] Kwetsbare inwoners kunnen een makkelijk doelwit zijn. Zorgaanbieders met aantoonbare banden met OMG's moeten daarom worden uitgesloten. Deze eis wordt toegevoegd aan de huidige selectiecriteria. Door op deze wijze meer de nadruk te leggen op de selectie- en gunningseisen aan de voorkant, geven we op dit punt gehoor aan het advies uit het concept ondermijningsbeeld.

Stoplichtenmodel

In de regio Twente heeft men een stoplichtenmodel ontwikkeld, waarin door middel van het wegen van risico-indicatoren wordt bepaald of gedurende de looptijd van het contract nader onderzoek naar een zorgaanbieder nodig is. Scoort een aanbieder groen, dan is er geen aanleiding voor nader onderzoek. Scoort een organisatie oranje of rood, dan volgt wel een onderzoek. Deze aanpak vergt een forse inzet van toezichthouders en contractmanagers. Om dit plan uitvoerbaar te houden, voert het op dit moment nog te ver om volgens dit model te werken. Het biedt echter wel handvatten om meer inzicht te verkrijgen in de gang van zaken bij zorgaanbieders door het stellen van extra vragen. Bijvoorbeeld of de bestuurder(s) een relevante (werk)achtergrond hebben in de zorg en of de organisatie voldoende personeel in dienst heeft om de zorg te kunnen leveren. Hieruit kunnen rechtstreeks al signalen worden verkregen, die kunnen leiden tot nader onderzoek.

Persoonsgebonden budget

Een inwoner is bij een pgb zelf verantwoordelijk voor de inkoop van de ondersteuning. Hij mag ook zelf bepalen bij wie hij zijn zorg inkoopt. Dit hoeft geen professionele organisatie te zijn, maar kan bijvoorbeeld ook een familielid of vriend zijn. De gemeente heeft geen contract en geen afspraken met de aanbieder die de ondersteuning levert. Dit maakt dat een pgb veel fraudegevoeliger is dan zorg in natura. Bepaalde (kwetsbare) doelgroepen zijn extra gevoelig voor pgb-fraude. Te denken valt aan laaggeletterden of inwoners met onvoldoende kennis van de Nederlandse taal. Of aan inwoners met een verstandelijke beperking of ouderen met dementie. Zij zijn makkelijk beïnvloedbaar en weten vaak niet waar zij precies voor tekenen.

Aan het toekennen van een pgb zijn zowel in de Wmo 2015 als in de Jeugdwet drie voorwaarden verbonden:

1. De aanvrager moet pgb-vaardig zijn;
2. De aanvrager moet motiveren dat hij de zorg als pgb wenst te ontvangen;

[2] Toolbox Zorgfraude Twente

3. De gemeente moet overtuigd zijn van het feit dat de ingekochte zorg veilig, doeltreffend en cliëntgericht (wmo) of van goede kwaliteit is (jeugd)

Het pgb is een ‘trekkingsrecht’: het pgb wordt niet meer op de rekening van de inwoner gestort, maar wordt door de Sociale Verzekeringsbank (SVB) doorbetaald aan degene die de toegekende ondersteuning levert. De SVB doet de betalingen vanuit de pgb’s namens de gemeente. Daarnaast doet de SVB ook het budgetbeheer. Met de invoering van het trekkingsrecht is landelijk een belangrijke stap gezet in het tegengaan van fraude met het pgb.

Voor het afsluiten van een zorgovereenkomst tussen de budgethouder en de zorgverlener moeten budgethouders per 1 april 2017 een modelzorgovereenkomst van de SVB gebruiken. Alle noodzakelijke afspraken zijn in de modelzorgovereenkomst opgenomen. Dit heeft het grote voordeel dat alle afspraken die nodig zijn, zijn vastgelegd. De kans op het maken van fouten wordt daarmee aanmerkelijk verkleind en hiermee ook de kans op fraude. Naast deze modelzorgovereenkomst werken we ook met een pgb-budgetplan. Om een pgb te kunnen ontvangen, moet de inwoner bij de aanvraag dit plan invullen. Dit geeft inzicht in o.a. de wijze waarop de inwoner het pgb wil besteden, wie de zorgverlener wordt en of alle zaken rondom de pgb door de inwoner zelf worden geregeld of dat hiervoor een gemachtigde wordt aangesteld.

Om te zorgen voor een rechtmatige en doelmatige inzet willen we verder, in samenwerking met de GGD, voorlichtingen gaan organiseren aan zorgboerderijen/pgb-aanbieders over het (regionale) toezicht- en kwaliteitskader waaraan zij moeten voldoen.

Indicaties

Om grip te houden op de voorzieningen die we verstrekken, geven we alleen indicaties af voor een bepaalde tijd. In het kader van de Jeugdwet worden voorzieningen meestal voor maximaal een jaar verstrekt. De Wmo kent echter een doelgroep, waarbij veelal geen verbetering van de situatie meer optreedt. Voor deze personen kan het belastend zijn wanneer ieder jaar opnieuw hun situatie wordt getoetst, terwijl dit geen nieuwe informatie oplevert. Voor deze groep geven we een tijdelijke indicatie voor meerdere jaren af.

3. Controleren

Fouten en fraude willen we zo snel mogelijk opsporen om te corrigeren en, indien nodig, te sanctioneren. Dit om erger te voorkomen en om aan inwoners en organisaties duidelijk te maken dat er een grote pakkans aanwezig is. Signalen van fouten en fraude kunnen op verschillende manieren binnenkomen.

3.1. Meldingen

Iedereen kan melding maken van (vermoedelijke) fouten of fraude: inwoners, toezichthouders, gemeenten, professionals, maar ook aanbieders. Om dit mogelijk te maken, moet een meldpunt worden ingericht. Dit is ook één van de aanbevelingen uit het (concept) ondermijningsbeeld. In afstemming met de veiligheidsadviseurs en andere handhavers in de gemeente wordt in 2019 gewerkt aan de inrichting van een intern meldpunt, waar alle meldingen van de ambtelijke organisatie binnen kunnen komen. Ten behoeve van het sociaal domein is het ook wenselijk dat inwoners en externe partijen bij de gemeente meldingen kunnen maken. Daarom worden in 2019 ook de mogelijkheid gecreëerd om via de website van de gemeente Raalte een portal in te richten waar meldingen gedaan kunnen worden.

Het is belangrijk dat alle signalen in een overzicht worden bijgehouden. Dit creëert overzicht en geeft grip op de meldingen.

De meldingen die het sociaal domein betreffen worden opgepakt door de fraudepreventiemedewerkers. Zij beoordelen of een melding onderzoekswaardig is of niet. In alle gevallen wordt een terugkoppeling gegeven aan de melder, tenzij deze anoniem is.

3.2. Controles

Controleren is belangrijk om tijdig signalen te detecteren. Door controles kunnen we erachter komen of er fouten worden gemaakt en kunnen we nagaan of klanten en organisaties (nog) voldoen aan alle opgelegde verplichtingen. Een controle kan resulteren in een signaal van fouten en/of fraude. Deze signalen worden gemeld aan de fraudepreventiemedewerkers.

Conform de Wmo, Jeugdwet en Participatiewet hebben wij in onze verordeningen regels opgesteld over bestrijding van ten onrechte ontvangen maatwerk- of individuele voorzieningen, persoonsgebonden budget of bijstand (misbruik of oneigenlijk gebruik van de wet). Essentieel hierbij is dat het college periodiek controles uitvoert naar het gebruik en de besteding van uitkeringen en voorzieningen op grond van deze wetten.

Controles vinden op verschillende manieren plaats:

- *Interne kwaliteitscontrole*
  Het gaat om (steekproefsgewijs) controleren van de uitvoering van de verschillende regelingen en het eigen functioneren. Dit betekent dat bekeken wordt of de gemeente goed heeft gehandeld en zelf geen fouten heeft gemaakt. Deze controles stellen ons in staat onze dienstverlening te verbeteren waar dit nodig is.

- *Cliënttevredenheidsonderzoeken / cliëntervaringsonderzoeken*
  Deze onderzoeken geven antwoord op vragen als: Wat vinden inwoners van de ondersteuning die ze krijgen van de gemeente? Hoe verlopen de contacten met de

gemeente? Worden inwoners voldoende geïnformeerd? De antwoorden zeggen iets over de kwaliteit van onze dienstverlening en over onze deskundigheid.

- *Periodiek contact met inwoner en organisatie (hercontrole en herindicatie)*
  We vinden het belangrijk om cliënten te kennen en goed in beeld te hebben. Door periodiek een contactmoment te plannen kunnen we inspelen op vragen en kunnen we toetsen of de gegevens en omstandigheden op basis waarvan een uitkering of voorziening is verstrekt, ongewijzigd zijn gebleven.
  Bij verstrekte indicaties van een jaar is dit periodieke contact al geborgd; na een jaar verloopt de indicatie en vindt er opnieuw een beoordeling plaats. Bij de herindicatie van een pgb wordt ook de zorgaanbieder betrokken, zodat getoetst kan worden of wordt voldaan aan gemaakte afspraken.

- *Themacontrole*
  Bij een themacontrole controleren we inwoners met een voorziening en organisaties op een bepaald gemeenschappelijk thema. Themacontroles worden vanuit de Participatiewet periodiek uitgevoerd naar aanleiding van een risico-analyse. Enkele voorbeelden hiervan zijn neveninkomsten, kostendelersnorm, en hoogwaterverbuik. De ervaring is dat themacontroles werken en daarom is het wenselijk om deze sociaal domein breed uit te voeren.
  Themacontroles op het gebied van Jeugd en Wmo kunnen gericht zijn op de kwetsbare groepen. Bijvoorbeeld controle op de voorzieningen die worden verstrekt aan mensen met een verstandelijke beperking. In samenspraak met de consulenten kunnen één of meerdere thema's worden uitgekozen waarop het gehele bestand of steekproefsgewijs wordt gecontroleerd.

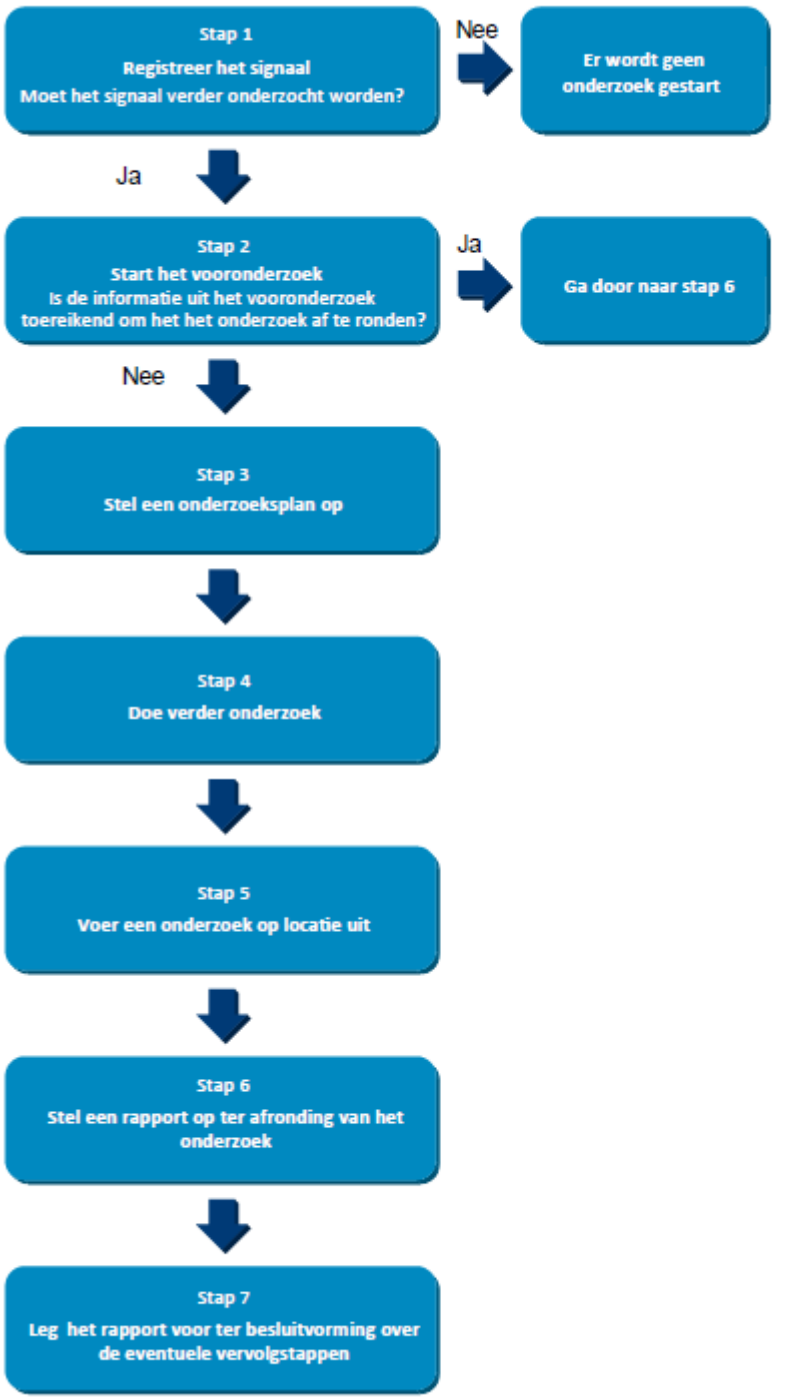
- *Contractmanagement*
  Contractmanagement behelst enerzijds aandacht voor het verlopen van contracten en het tijdig vernieuwen hiervan. Anderzijds gaat dit over het voeren van voortgangsgesprekken met de gecontracteerde zorgaanbieders: voldoen zij aan de gemaakte afspraken?

- *Nieuwe aanvragen*
  Alle nieuwe bijstandsaanvragen worden al bekeken door de fraudepreventiemedewerkers. In eerste instantie is dit administratief. Enerzijds doen we dit om te borgen dat signalen van fouten en fraude niet worden gemist, anderzijds om het fraudebewustzijn van de consulenten (blijvend) te verhogen. Omdat de bewijslast bij de aanvrager ligt, is het efficiënt om tijdens de aanvraagperiode alert op fraude te zijn. Dezelfde lijn wordt doorgetrokken naar Jeugd en Wmo. Dit betekent dat de fraudepreventiemedewerkers meekijken met nieuwe aanvragen voor een indicatie op grond van de Jeugdwet of Wmo.

3.3. Opsporen

Het is belangrijk dat fraudesignalen zo snel mogelijk worden onderzocht. Door de VNG is een stappenplan ontwikkeld, die als bijlage bij dit plan wordt gevoegd. Dit stappenplan zal als basis dienen voor de inrichting van de werkprocessen. Hieronder is het stroomschema voor het afhandelen van een onrechtmatigheidssignaal, zoals opgenomen in het stappenplan, weergegeven:

Stroomschema voor het afhandelen van een onrechtmatigheidssignaal



Bevoegdheden
Om onderzoek te kunnen verrichten, dienen de fraudepreventiemedewerkers door middel van een aanwijsbesluit als toezichthouder te worden aangewezen. Als toezichthouder hebben zij bestuursrechtelijke bevoegdheden, zoals deze zijn vastgelegd in artikel 5:11 tot en met 5:20 van de Algemene wet bestuursrecht.

Interne samenwerking
Om tot een goede aanpak van fraudesignalen te kunnen komen, is niet alleen een integrale werkwijze binnen het sociaal domein nodig. Ook op andere plekken binnen de gemeentelijke organisatie wordt onderzoek gedaan naar onrechtmatigheden of criminele activiteiten. Fraude op het gebied van zorg of bijstand staat vaker niet dan wel op zichzelf. Aansluiting met onder andere de veiligheidsadviseurs en met andere domeinen is nodig om signalen in een breder perspectief te plaatsen en waar nodig op te schalen naar het RIEC (Regionaal Informatie en Expertise Centrum). Adresfraude bijvoorbeeld moet domeinoverstijgend worden aangepakt. Domein Publiek is onder meer verantwoordelijk voor de BRP (Basis Registratie Personen). Het is belangrijk dat dit systeem kwalitatieve informatie bevat. Om die reden zijn we onlangs toegetreden tot de LAA (Landelijke Aanpak Adresfraude). De LAA biedt in het hele land ondersteuning met het delen van risicosignalen, kennis en ervaring op gebied van adresonderzoek. Het doel hiervan is het verhogen van de kwaliteit van adresgegevens in de BRP en het bestrijden van adres gerelateerde fraude. Deze signalen moeten worden gedeeld met Domein Sociaal, zodat uitkeringsfraude sneller kan worden aangepakt.

Om signalen met elkaar te kunnen delen wordt intern een periodiek breed handhavingsoverleg in het leven geroepen. Het opstarten van dit handhavingsoverleg is onderdeel van het actieplan, behorend bij de Integrale Veiligheidsstrategie 2019 – 2022.

Externe samenwerking
Bij de aanpak van fraude hebben we externe expertise nodig. Op het gebied van Participatie werken we al nauw samen met de sociale recherche. Zij heeft een aantal specifieke bevoegdheden op basis van artikel 142 van het Wetboek van Strafvordering (WvS), die verder gaan dan de bevoegdheden die toezichthouders hebben.

Gemeenten kunnen onrechtmatigheidssignalen melden bij het Informatieknooppunt Zorgfraude (IKZ). Het IKZ is een samenwerkingsverband van acht partijen in de zorgketen in samenwerking met het ministerie van VWS. Het IKZ ontvangt en onderzoekt signalen van fouten en/of fraude en brengt verschillende partners met hun kennis en expertise samen, zodat zorgfraude effectiever kan worden aangepakt. Informatie wordt hierbij op een juridisch geborgde wijze gedeeld. Bij het IKZ zijn aangesloten: de Belastingdienst, Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, Nederlandse Zorgautoriteit, Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Centrum Indicatiestelling Zorg, Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst, Zorgverzekeraars Nederland en de VNG. Ook gemeenten kunnen zich aansluiten bij het IKZ door middel van het tekenen van een bewerkersovereenkomst. Eenmaal aangesloten bij het IKZ kunnen we uitgebreide informatie ontvangen waarmee we sterker staan om een onderzoek te starten naar een onrechtmatigheidssignaal.

Privacy en handhaving
Om fraude integraal op te kunnen pakken, moeten persoonsgegevens tussen Wmo, jeugd en participatie gedeeld (verwerkt) kunnen worden als dat nodig is voor onderzoek. De AVG (Algemene Verordening Gegevensbescherming) biedt ook de mogelijkheid om gegevens te delen met toezichthouders. Van belang is dat bij het delen van gegevens een duidelijk doel moet zijn bepaald (onderzoeken van fraude) en dat er een grondslag moet zijn (uitvoering taak van algemeen belang/openbaar gezag). Die grondslag is er zolang de persoonsgegevens verband houden met (een

vermoeden van) fraude dat relevant is voor het uitvoeren van controle. Dit moet van tevoren duidelijk worden vastgelegd, zodat hierover achteraf rekenschap kan worden afgelegd.

De drie decentralisatiewetten stellen afzonderlijk voorwaarden aan het delen van gegevens. De Wmo (artikel 5.2.1) schrijft voor dat persoonsgegevens die door het college zijn verwerkt voor de aanvraag van de Wmo-voorziening, mogen worden gedeeld met toezichthoudende ambtenaren voor zover dat noodzakelijk is voor een goede uitoefening van het toezicht of het nemen van maatregelen ter handhaving van wettelijke voorschriften.

De Participatiewet (artikel 64) stelt geen eisen aan het delen van persoonsgegevens intern. Wel is er een opsomming van externe instanties en organisaties opgenomen, waarmee gegevens gedeeld moeten (verplichting) worden, al dan niet met tussenkomst van het Inlichtingenbureau. Deze gegevens worden gedeeld via de digitale infrastructuur Suwinet.

In de Jeugdwet (artikel 7.4.0 lid d) is expliciet opgenomen dat het college persoonsgegevens mag verwerken indien dit noodzakelijk is voor het verrichten van controle of fraudeonderzoek. Artikel 6b.1 e.v. van de Regeling Jeugdwet bevat spelregels over de voorwaarden die gelden bij fraudeonderzoek bij cliënten.

In april 2018 heeft het college het ‘Beleidskader Privacy’ vastgesteld, waarin het volgende is opgenomen:

> *“Kiezen voor een risicogedreven aanpak met passende maatregelen betekent dat we ‘de bedoeling’ voorop stellen. Vanzelfsprekend nemen we daarbij de juridische en technische aspecten in acht, maar deze zijn ondersteunend en geen vertrekpunt voor ons privacybeleid. Het is meer dan het mechanisch toepassen van regels of gebruiken van systemen. Dit doet voor een ieder die voor de gemeente werkt een beroep op zijn of haar professionaliteit. Het vraagt in sommige gevallen om (af)weging en het benutten van het gehele speelveld”.*

Door te kiezen voor een risico gedreven aanpak heeft het college het ruime speelveld bepaald, waarin het doel, in dit plan het onderzoeken van fraude, voorop staat. Dit biedt de ruimte om intern die (persoons)gegevens met elkaar te delen die noodzakelijk zijn voor dit onderzoek. In de Verordening Jeugdhulp en de Verordening maatschappelijke ondersteuning hebben we met elkaar bepaald dat we inzetten op vroegtijdige opsporing van misbruik en oneigenlijk gebruik. Van alle medewerkers van de gemeente wordt verwacht dat professioneel met gegevens ten behoeve van deze vroegtijdige opsporing wordt omgegaan. Dit betekent dat bij iedere stap goed wordt nagedacht over welke gegevens noodzakelijk zijn om te delen en met wie.

De gemeente Raalte heeft twee kwartiermakers privacy ingehuurd die uitzoeken onder welke voorwaarden gegevens in het sociaal domein uitgewisseld mogen worden, waar de risico’s zitten en hoe dit opgelost kan worden. Waar van toepassing worden de resultaten van dit onderzoek meegenomen in onze werkprocessen.

4. Sanctioneren en terugvorderen

Het sluitstuk van het integraal handhavingsproces is het daadwerkelijk sanctioneren en het terugvorderen van de uitkering of voorziening of pgb. Met ingang van 2019 is er een integraal debiteurenbeleid binnen het sociaal domein. Dit beleid biedt meer mogelijkheden tot maatwerk, waardoor vorderingen soepeler kunnen worden geïnd.

De Participatiewet verschilt op het gebied van sancties en terugvorderingen op een cruciaal aantal punten van de Wmo en Jeugdwet.

4.1. Sanctioneren

De Participatiewet heeft schending van de informatieplicht, de arbeidsplicht, de re-integratieplicht, de taaleis, de medewerkingsplicht en het zich onthouden van zeer ernstige gedragingen tegenover ambtenaren opgenomen in de wettelijke bepalingen. Hiermee is sprake van een wettelijke basis voor het uitvoeren van een sanctie. Bij schending van de informatieplicht kan een bestuurlijke boete worden opgelegd, bij schending van de overige plichten een maatregel. Hierbij geldt het lik-op-stuk beleid, namelijk dat een boete of maatregel zo snel mogelijk nadat de gedraging heeft plaatsgevonden, wordt opgelegd. De regels omtrent de bestuurlijke boete en maatregel zijn vastgelegd in onze afstemmingsverordening en beleidsregels bestuurlijke boete. Wanneer er sprake is van een benadelingsbedrag vanaf € 50.000 wordt aangifte gedaan bij het Openbaar Ministerie.

De Wmo en Jeugdwet kennen dergelijke mogelijkheden tot sanctioneren niet. Als een maatwerkvoorziening of pgb ten onrechte blijkt te zijn verstrekt, kan de beslissing van toekenning worden herzien of worden ingetrokken. Herziening of intrekking is mogelijk onder de volgende voorwaarden:

a. De inwoner heeft onjuiste of onvolledige gegevens verstrekt en de verstrekking van juiste of volledige gegevens zou tot een andere beslissing hebben geleid;
b. De inwoner is niet langer op de maatwerkvoorziening of pgb aanwezen;
c. De maatwerkvoorziening of het pgb is niet meer toereikend te achten;
d. De inwoner voldoet niet aan de aan de aan de maatwerkvoorziening of pgb verbonden voorwaarden en
e. De inwoner gebruikt de maatwerkvoorziening of pgb niet of voor een ander doel gebruikt.

4.2. Terugvorderen

Wanneer er teveel bijstand is betaald, wordt dit geld teruggevorderd. Het maakt geen verschil of er met opzet onjuiste inlichtingen zijn verstrekt of niet.

Terugvordering op grond van de Wmo, zowel zorg in natura als een pgb, is alleen mogelijk wanneer de inwoner opzettelijk onjuiste of onvolledige gegevens heeft verstrekt en de verstrekking van juiste of volledige gegevens tot een andere beslissing zou hebben geleid. Om terug te kunnen vorderen is het van belang dat er een duidelijke beschikking is afgegeven, waarin de verstrekkingsvoorwaarden, rechten en plichten goed zijn omschreven.
Wanneer niet de inwoner, maar de pgb-aanbieder niet aan de opzetvereiste voldoet, vorderen we rechtstreeks terug van de pgb-aanbieder. Om dit te mogen doen, is het noodzakelijk om een derdenbeding in de overeenkomst tussen inwoner en zorgverlener op te nemen. Een dergelijk derdenbeding is onderdeel van de model zorgovereenkomst van de Sociale Verzekeringsbank. Als de zorgverlener niet vrijwillig terugbetaald, kan niet op basis van de beschikking worden teruggevorderd, maar moet de privaatrechtelijke weg worden bewandeld.

Wanneer het juridisch niet mogelijk is om terug te vorderen, dus bijvoorbeeld wanneer opzet niet kan worden aangetoond, kan de toekenning alleen worden herzien. Dit betekent dat de verstrekking kan worden beëindigd of onder andere voorwaarden kan worden voortgezet. Bijvoorbeeld door de zorg via een voorziening in natura voort te zetten.

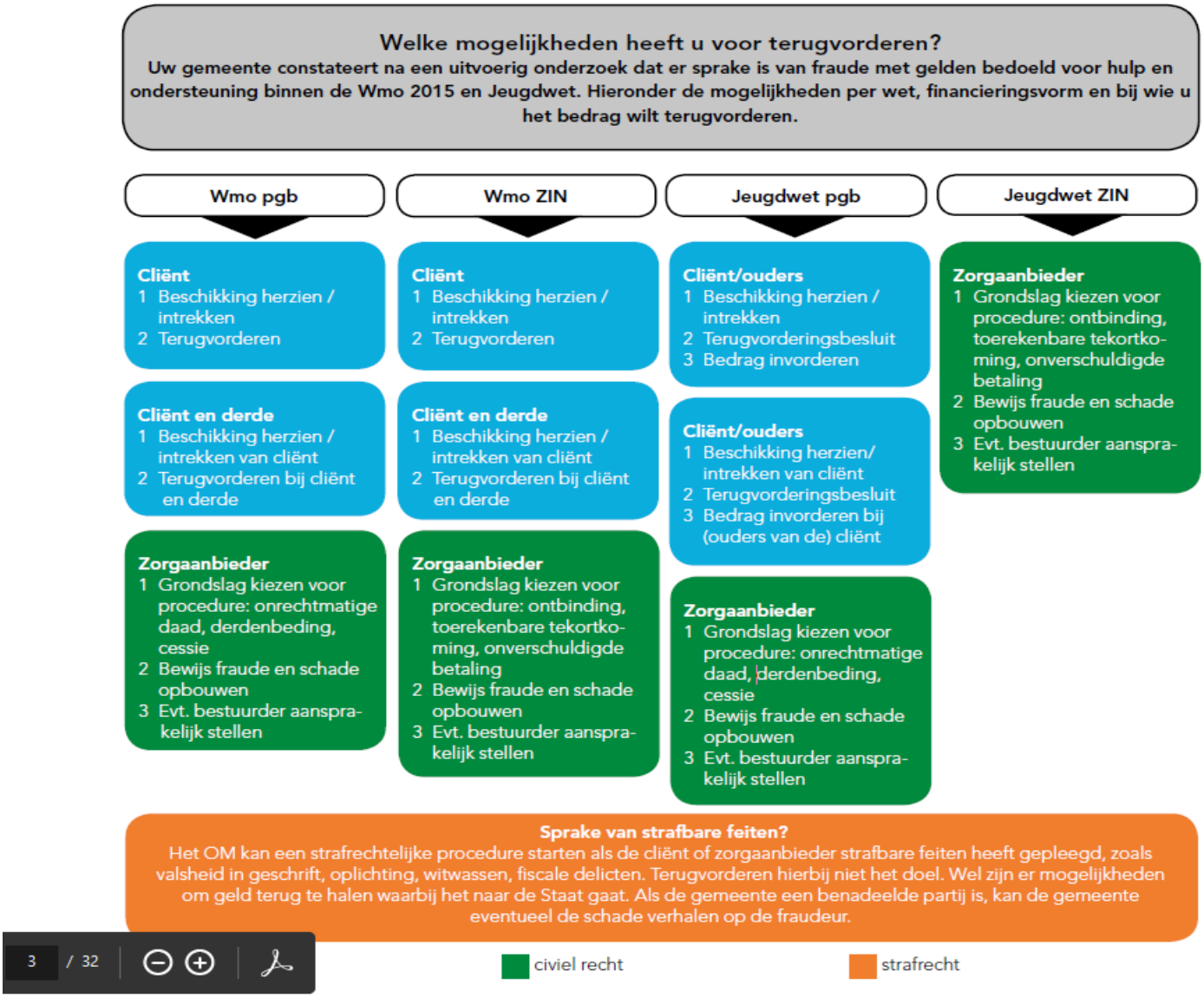
Soms is het praktisch niet mogelijk een maatwerkvoorziening terug te vorderen. Voorbeelden hiervan zijn een woningaanpassing of hulp bij het huishouden die in natura zijn verstrekt. Het college kan op

grond van de verordening Wmo de waarde dan uitdrukken in een geldbedrag en dit terugvorderen. Het college kan het terug te vorderen bedrag bij dwangbevel invorderen.

Ook in de Jeugdwet is het mogelijk om terug te vorderen. Belangrijke verschillen met de Wmo zijn dat hier geen opzetvereiste geldt en dat terugvordering alleen mogelijk is bij een pgb. Bij terugvordering in het geval van verstrekking van onjuiste of onvolledige gegevens geldt het derdenbeding niet.

Los van de regels in de decentralisatiewetten is het mogelijk fraude strafrechtelijk aan te pakken als er sprake is van overtreding van strafrechtelijke bepalingen, zoals valsheid in geschrift of oplichting. Dat geldt voor zowel inwoners als voor zorgaanbieders. Met betrekking tot zorg in natura is het tenslotte mogelijk om fraude privaatrechtelijk via contractbeheer te bestrijden door contracten te beëindigen of te ontbinden.

In onderstaand figuur[3] is schematisch weergegeven welke terugvorderingsmogelijkheden de Wmo en Jeugdwet hebben:



[3] Drieluik terugvorderen bij fraude Wmo 2015 en Jeugdwet van VNG Kenniscentrum Handhaving en Naleving, mei 2019

5. En verder?

Met dit plan maken we een start met de aanpak van zorgfraude. Het is op voorhand moeilijk in te schatten hoeveel inzet dit van onze fraudepreventiemedewerkers vraagt. Ervaringen van andere gemeenten leren dat gedegen onderzoek naar zorgfraude een intensief en langdurig proces kan zijn. Daarbij geldt dat hoe meer we onze focus leggen op zorgfraude, hoe meer signalen we zien en hoe meer we gaan onderzoeken. Daarom gebruiken we het eerste jaar (2019) als een proefjaar, waarin we monitoren wat we onderzoeken en wat dit van ons vraagt. Hierdoor zijn we begin 2020 beter in staat zijn deze inschatting wel te maken.

We gaan in ieder geval in 2019 aan de slag met de volgende acties:

1. *Aanwijzen toezichthouders*
   Het college wijst de twee fraudepreventiemedewerkers aan als toezichthouder rechtmatigheid door middel van besluitvorming.

2. *Aansluiten op het Informatieknooppunt Zorgfraude*
   We sluiten aan op en werken met het Informatieknooppunt Zorgfraude.

3. *Scholing fraudepreventiemedewerkers*
   De toezichthouders worden bekwaamd in de uitvoering van onderzoeken op het gebied van Wmo en Jeugd.

4. *Opstellen van integrale werkprocessen*
   We maken werkafspraken over de melding en opvolging van signalen (wie doet wat) en dit vervatten we in integrale werkprocessen. Hierbij maken we gebruik van het ‘stappenplan rechtmatigheidsonderzoeken’ van de VNG.

5. *Deskundigheidsbevordering/scholing consulenten*
   Effectief handhaven begint met het verhogen van het fraudebewustzijn. We zetten daarom in op verhoging van het fraudebewustzijn van alle consulenten.

6. *Registreren afspraken en bijzonderheden*
   Inwoners met meerdere voorzieningen kunnen te maken hebben met verschillende medewerkers van de gemeente. Daarom is het van belang om gemaakte afspraken duidelijk vast te leggen in onze rapportages. Ook eventuele bijzonderheden over de situatie en de gedragingen van de inwoner leggen we hierin vast. Hiervoor vragen we nadrukkelijk de aandacht tijdens clusteroverleggen. Integrale clusters bevorderen het delen van informatie. Het is hierbij de wens gebruik te maken van een integrale applicatie die ‘privacyproof’ is, waarmee zorgvuldigheid wordt geborgd. Ook de bevindingen uit de voortgangsgesprekken met gecontracteerde partners worden geregistreerd.

7. *Inzet externe deskundigheid*
   Om inwoners goed te kunnen informeren moeten we soms gebruik maken van externe deskundigheid. Wanneer bijvoorbeeld een gesprek wordt gevoerd met een inwoner die de Nederlandse taal nog onvoldoende machtig is, moet gebruik worden gemaakt van een tolkentelefoon. Werk en Inkomen maakt hiervan al gebruik. Wanneer een inwoner een pgb aanvraagt, moet gebruik worden gemaakt van onafhankelijke cliëntondersteuning. Wij hebben dit voor Wmo ingekocht bij MEE IJsseloevers en Stichting Vriendendiensten. Voor Jeugd wordt deze ondersteuning geboden door het CJG. Door deze ondersteuning te verplichten, verkleinen we de kans op fraude.

8. *Voorlichting zorgboeren/pgb-aanbieders*
   Om te zorgen voor een rechtmatige en doelmatige inzet gaan we, in samenwerking met de GGD, voorlichtingen organiseren aan zorgboeren/pgb-aanbieders over het (regionale) toezicht- en kwaliteitskader waaraan zij moeten voldoen.

9. *Selectie- en gunningseisen aanscherpen*
   De huidige selectie- en gunningseisen in een aanbestedingsprocedure scherpen we aan met het uitsluiten van zorgaanbieders die banden hebben met OMG's. We vragen meer bewijsstukken op om te kunnen controleren of zorgaanbieders daadwerkelijk aan de eisen voldoen. We verkrijgen meer inzicht in het reilen en zeilen van een organisatie door hen verdiepende vragen te stellen, nadat we hen gecontracteerd hebben.

10. *Mogelijkheid creëren om online meldingen te kunnen maken*
    We dragen er zorg voor dat via de website van de gemeente Raalte een portal wordt ingericht waar meldingen van onrechtmatigheden kunnen worden gedaan. Op onze website moet tevens duidelijk worden vermeld hoe een melding kan worden gemaakt, wat het doel is van de melding, welke voorwaarden we hieraan stellen en wat de opvolging van de melding is. Daarnaast dragen we bij aan het interne centrale meld- en coördinatiepunt, waar de ambtelijke organisatie onrechtmatigheden kunnen melden.

11. *Aansluiten bij het brede handhavingsoverleg*
    In het actieplan dat hoort bij de Integrale Veiligheidsstrategie 2019-2022 is ten doel gesteld in 2019 intern een periodiek breed handhavingsoverleg in het leven te roepen. De fraudepreventiemedewerkers van Domein Sociaal sluiten hierbij aan.

In 2019 nemen we tenminste één zorgaanbieder en één individu onder de loep om te onderzoeken of de gedeclareerde zorg daadwerkelijk wordt geleverd en of cliënten de geïndiceerde zorg ontvangen.

6. Financiën

De dekking van het integraal fraudepreventieplan vindt plaats binnen de budgetten van het sociaal domein. Na het eerste jaar kunnen we beoordelen of dit toereikend is. Indien de budgetten niet toereikend zijn, komen we volgend jaar met een voorstel waarin we aangeven wat extra nodig is om onze taken op het gebied van zorgfraude uit te kunnen voeren.

De dekking van scholingskosten vindt plaats binnen het scholingsbudget Domein Sociaal danwel het scholingsbudget organisatiebreed.