

Inleiding

Het handhavingsbeleid in het sociaal domein was tot dusver vooral gericht op het toezicht en handhaven van het rechtmatig en doelmatig verlenen van een bijstandsuitkering. Met de invoering van de Wmo 2015 en de Jeugdwet zijn we daarbij niet alleen verantwoordelijk geworden voor de uitvoering van de ondersteunings- en zorgtaken, maar ook voor de kwaliteit en de rechtmatigheid ervan. Het is daarom noodzakelijk en verplicht om vorm en inhoud te geven aan het voorkomen en bestrijden van misbruik, oneigenlijk gebruik en niet gebruik in het gemeentelijk zorgdomein. Van 2015 tot 2017 is de focus gelegd op een goede invoering van de nieuwe zorgtaken. Vanaf 2018 komt er tijd om toezicht en handhaving vorm te geven. Bij de Wmo en Jeugdwet gaat het daarbij niet alleen om de cliënt, maar ook om de zorgaanbieders die de zorg aan de cliënt verlenen.

Door de uitbreidingen in het sociaal domein is het noodzakelijk om een actuele visie op toezicht en handhaving te ontwikkelen. We hanteren daarbij de volgende doelen:

- **Participatiewet:** Bij uitkeringscliënten zetten we ons in om het eigen bewustzijn te verhogen, zodat de cliënten de regels meer uit zichzelf naleven.
- **Wmo:** We verhogen het bewustzijn bij cliënten en zorgaanbieders over de regels rond het persoonsgebonden budget en/of contractuele verplichtingen.
- **Jeugd en onderwijs:** We zetten handhaving in op rechtmatig en doelmatig gebruik van jeugdhulp en de bewustwording bij cliënten en zorgaanbieders over de regels rond het persoonsgebonden budget en/of contractuele verplichtingen.

Dit handhavingsbeleid geeft richting aan de wijze waarop we toezicht en handhaving in het sociaal domein vormgeven.

Wat is toezicht en handhaving?

Toezicht is 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. Er zijn twee vormen van toezicht:

Toezicht op	Taken	Bevoegde instantie
kwaliteit en doelmatigheid	De toezichthouder onderzoekt calamiteiten en geweldsincidenten bij verstrekking van (zorg)voorzieningen, en houdt toezicht op kwaliteitseisen zoals die aan (zorg)aanbieders zijn gesteld.	Participatiewet, IOAW ¹ , IOAZ ² en Bbz2004 ³ : het college. Op grond van mandatering vindt de uitvoering hiervan plaats door de consultants werk en inkomen.
	Daarnaast heeft de toezichthouder Wmo een samenwerkende rol met zorgaanbieders, Modulaire Gemeenschappelijke Regeling (MGR), cliëntenorganisaties en cliënten in ontwikkeling van kwaliteitsstandaarden.	Wmo: toezichthouder Wmo regio Limburg-Noord. Jeugdwet: Inspectie jeugdzorg (operationele naam: Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd).

¹ Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers

² Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen

³ Besluit bijstandverlening zelfstandigen 2004

rechtmatigheid en fraude	De toezichthouder onderzoekt of de verstrekte uitkerings- en zorggelden terecht zijn verstrekt. Voor de Participatiewet, IOAW en IOAZ geldt ook dat de toezichthouder een onderzoek kan instellen bij een aanvraag om uitkering. Dit om te beoordelen of de aanvraag – al dan niet- toegekend moet worden (preventief onderzoek).	Sociale recherche gemeente Venlo.
--------------------------	---	-----------------------------------

Voor de Participatiewet

Handhaving ten aanzien van rechtmatigheid vindt vooral plaats op cliëntniveau omdat de consultants werk en inkomen belast zijn met de uitvoering van doelmatigheid én rechtmatigheid.

Voor de Wmo en Jeugdwet

Handhaving ten aanzien van rechtmatigheid zijn handelingen met uitkerings- en zorggelden die in strijd zijn met wet- en regelgeving. Rechtmatigheid kan een fout zijn (onbedoeld overtreden) of fraude (opzettelijk en doelbewust in strijd met regels handelen). Binnen het programma “Rechtmatige Zorg” van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) heeft men een begrippenkader ontwikkeld, zie hiervoor de bijlage. Ook door VNG wordt dit begrippenkader gehanteerd en het is dus goed dat de gemeente Horst aan de Maas ook hierop aansluit. Het voordeel hiervan is dat alle partijen in de zorgketen hiermee dezelfde taal spreken.

Waarom handhaving?

Het doel van handhaving is om te zorgen dat ondersteuning daadwerkelijk terecht komt bij diegene die dit nodig heeft, zowel op het gebied van kwaliteit als kwantiteit.

Daarbij geven we een signaal af aan de samenleving dat onrechtmatig gebruik niet getolereerd wordt. Daar waar bewust fraude heeft plaatsgevonden, dient sanctioneren de volgende doelen:

- het terug- en invorderen van het wederrechtelijk verkregen voordeel én;
- de afschrikking van toekomstige potentiële fraudeurs en vergelding vanuit het rechtvaardigheidsgevoel van de samenleving als geheel.

Bovendien gaat het in het sociaal domein om grote bedragen en aantallen. In 2018 gaat in de gemeente Horst aan de Maas volgens de begroting € 29 miljoen om in het sociaal domein op een totale begroting van € 91 miljoen, dit is dus ongeveer 32 %.

De risico's van onrechtmatigheid zijn bij de Wmo het grootst bij de zorgaanbieders Beschermd Wonen, Jeugdhulp en Individuele Begeleiding (WMO). Dit komt omdat dit sinds 2015 nieuwe voorzieningen bij de gemeente zijn en het lastiger te beoordelen is welk type zorg nodig is. Bovendien zijn de resultaten van geleverde zorg niet altijd direct meetbaar en gaan er bij met name Beschermd Wonen aanzienlijke bedragen in om. Beschermd Wonen wordt tot 2020 nog door centrumgemeente Venlo geregeld. De voorbereidingen van de overdracht naar individuele gemeentes zijn in 2018 gestart en daar nemen we toezicht en handhaving in mee.

Binnen de Jeugdwet is er sprake van twee stromen, zijnde toegang via gemeente en toegang via de gecertificeerde instellingen, huisarts en/of de daartoe bevoegde verwijzers. Ten aanzien van de toegang via gemeente hebben wij volledig inzicht in doel- en rechtmatigheid. De gebiedsteam medewerker ondersteunt de inwoner van aanmelding tot afsluiting.

Ten aanzien van verwijzingen via GI, huisarts en/of de daartoe bevoegde verwijzers is dit inzicht beperkt omdat wij hier niet, of in mindere mate, bij betrokken zijn. Zorgaanbieders maken soms onbewust fouten of er is sprake van overbehandeling. De gemeente heeft daarbij niet altijd de juridische mogelijkheden of expertise om behandelingen te voorkomen.

Visie op handhaving

Het principe van hoogwaardig handhaven, dat we de afgelopen jaren al hanteerden bij de Participatiewet, trekken we door naar Wmo en Jeugd. Hoogwaardig handhaven bestaat uit 4 stappen, zie onderstaande afbeelding (bron: VNG) én de ketensamenwerking.

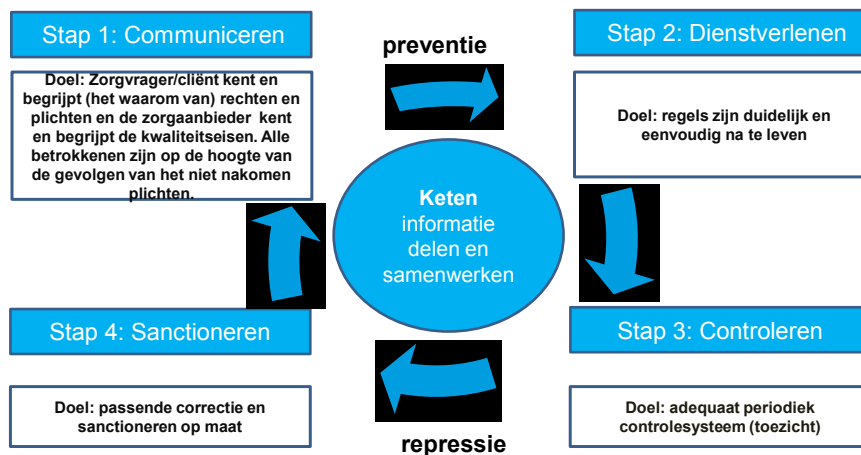
Het samenwerken en kennis delen binnen de keten (alle betrokken partijen) is hierbij cruciaal.

Het doel van hoogwaardig handhaven is dat cliënten en zorgaanbieders zich bewuster worden van de regels en hoe ze deze regels, ten voordele van henzelf, het beste kunnen naleven. We leggen de nadruk op preventie door heldere communicatie en goede dienstverlening. Hierdoor spreken we van 'hoogwaardig' handhaven. De term 'handhaving' beperkt zich namelijk tot het controleren en sanctioneren, zijnde de repressieve middelen.

Verdere uitgangspunten zijn: vertrouwen in de inwoner en voorkomen van oneigenlijk gebruik, misbruik en niet-gebruik. Wij willen voorkomen dat inwoners in een problematische situatie geraken. Het uitgangspunt van vertrouwen in inwoners en ook in samenwerkende partners, zoals zorgaanbieders, raakt daarmee de kern van gezamenlijke dienstverlening. Wanneer dat vertrouwen wordt geschonden, volgt ook een passende maatregel ("high trust, high penalty").

Daarnaast zetten we in op repressieve handhaving door controles en het daadwerkelijk sanctioneren bij gebleken onrechtmatigheid.

Cirkel van naleving



Onderstaand geven we een algemene toelichting per stap. In de hierna volgende afbeeldingen, 1 tot en met 3 (bron: VNG), zijn de concrete activiteiten verder benoemd per onderwerp, waarbij de uitwerking hiervan in werkafspraken wordt vastgelegd met alle betrokken partijen.

Keten

Binnen alle stappen van de cirkel van naleving is het delen en samenwerken noodzakelijk. Het is zaak om, ook na vaststelling door het college van dit plan, een goede interne communicatie te

behouden, waardoor er intern aandacht komt en blijft voor de uitvoeringspraktijk van de handhaving. Voor de Participatiewet is de samenwerking beperkt tot de medewerkers van de gemeente Horst aan de Maas en de, door het college vastgestelde, toezichthouder rechtmatigheid, zijnde een sociaal onderzoeker van de gemeente Venlo. Op basis van een samenwerkings- en bewerkersovereenkomst is deze bevoegd onderzoeken uit te voeren.

Voor de Wmo en Jeugdwet is de samenwerking niet beperkt tot de gemeente Horst aan de Maas. Zorgaanbieders zijn veelal niet uitsluitend binnen onze gemeentegrenzen actief. De bestaande samenwerkingsverbanden zoals de MGR Noord-Limburg, regionale toezichthouder Wmo, Inspectie Jeugdzorg (IJZ) en regionale overleggen zijn op dit punt van cruciaal belang. Hierin wordt o.a. informatie gedeeld op basis van de wettelijke grondslagen en bepaald wie de regie voert over een onderzoek als er sprake is van een regionaal gecontracteerde aanbieder. Bijvoorbeeld de MGR in samenwerking met de toezichthouders kwaliteit en rechtmatigheid/sociale onderzoeker. In het kader van de controle (stap 3) kan het delen en samenwerken noodzakelijk zijn met o.a. de sociale recherche (SR) van gemeente Venlo, het Informatieknooppunt zorgfraude (IKZ), de Sociale Verzekeringsbank (SVB), Regionaal Informatie en Expertise Centrum (Riec) en Justis (de screeningsautoriteit van het ministerie van Justitie en Veiligheid). Daarnaast is het noodzakelijk een accountmanager Wmo en Jeugdhulp/ aandachtfunctionaris te benoemen. Deze aandachtfunctionaris verzamelt en beheert alle meldingen van consulenten, gezinscoaches en/of backoffice waarbij mogelijk sprake is van oneigenlijk gebruik van zorggelden en is daarnaast contactpersoon voor de regio. Voor zover nog niet gerealiseerd, worden de hiervoor benodigde samenwerkings- en/of bewerkersovereenkomsten op korte termijn vastgesteld.

Stap 1: Communiceren

Fraudebestrijding begint al bij het allereerste contact dat inwoners, zorgaanbieders en bedrijven hebben met de gemeente. We communiceren in duidelijke taal over wie onder welke voorwaarden in aanmerking komt voor een regeling of (raam)overeenkomst en wie niet. Vervolgens geven we duidelijk aan wat de gevolgen zijn als iemand ten onrechte een beroep doet op een regeling of als contractuele verplichtingen niet – op tijd- worden nagekomen. Korte lijnen tussen de uitvoering en de sociale recherche (P-wet) en aandachtfunctionaris/accountmanager (Wmo/Jeugdwet), zijn hierin een must. De externe communicatie richting de cliënt, zorgvrager of zorgaanbieder bestaat o.a. uit een voorlichtend aspect, waarin de rechten en de plichten van de cliënt of zorgvrager aan bod komen. Veel oneigenlijk gebruik van de wetgeving komt voort uit onwetendheid. Bij misbruik is bijvoorbeeld sprake van het gevoel dat de 'pakkans' klein is (de zgn. calculerende burger). Bij zorgaanbieders is het van belang dat het programma van eisen (PvE) bij een aanbesteding volledig en duidelijk is, zodat de zorgaanbieder vooraf kan vaststellen of hij de gevraagde zorg kan leveren. Bij onderhandse gunning is het de taak van de accountmanager om, voorafgaande aan de overeenkomst, duidelijke afspraken te maken. In alle gevallen moeten de gevolgen van het niet – op tijd- nakomen van contractuele verplichtingen duidelijk zijn voor de zorgaanbieder.

Stap 2: Dienstverlening

Wij verlangen van onze cliënten, zorgvragers en zorgaanbieders dat zij zich aan regels en afspraken houden. De kans dat zij dit zullen doen wordt groter als wij dit zelf ook doen. Goed voorbeeld doet immers goed volgen. Bij een optimale dienstverlening worden aanvragen op tijd en op kwalitatief hoogwaardige wijze toegekend. Onterechte aanvragen worden op dezelfde wijze afgewezen. In het dienstverlenings- en aanbestedingsproces zijn waarborgen ingebouwd die de kans op 'ten onrechte toekennen' minimaliseren. Daartegenover staat dat de cliënt, zorgvrager en/of zorgaanbieder de verantwoordelijkheid heeft om gegevens aan de gemeente door te geven die van invloed zouden kunnen zijn op het recht op en de hoogte van de uitkering, inkomensvoorziening, zorggelden of (raam)overeenkomst. De cliënt, zorgvrager en zorgaanbieder moet op een zo eenvoudig mogelijke manier in staat gesteld worden om deze wijzigingen door te geven.

Dienstverleners is met name bij de Wmo en Jeugdwet ook het goed toe leiden naar de meest doeltreffende, doelmatige en veilige zorg, middels een persoonsgebonden budget (PGB) of zorg in natura (ZIN).

De activiteiten in stap 1 en 2 zijn preventief van aard. Hiermee proberen we fraude te voorkomen. Komen er toch signalen dat er niet rechtmatig wordt gehandeld, dan komen stap 3 en 4 in beeld. De activiteiten in stap 1 en 2 worden grotendeels lokaal uitgevoerd en de stappen 2 tot en met 4 (deels) regionaal.

Stap 3: Controleren

Zowel vanuit het perspectief van inwoners en bedrijven als vanuit het perspectief van de gemeente en overige overheidsinstellingen, o.a. de Sociale Verzekeringsbank (SVB) en het Informatie Knooppunt Zorgfraude (IKZ), is het noodzakelijk dat onregelmatigheden zo snel mogelijk worden opgespoord en beëindigd. Tijdens het controleren worden alle relevante gegevens verzameld en, zo mogelijk, een advies gegeven aan de uitvoering en/of MGR ten aanzien van de te ondernemen stappen (sanctioneren).

Het controleren van de rechtmatigheid wordt uitgevoerd door de administratie, in overleg met de consultants, gezinscoaches, coördinatoren en aandachtsfunctionaris bij de gemeente. Als blijkt dat er aanvullend onderzoek nodig of wenselijk is, dan schakelt de aandachtsfunctionaris in overleg met de coördinator hiervoor de toezichthouder rechtmatigheid (sociale recherche gemeente Venlo) in.

Afhankelijk van de aard en zwaarte van de overtreding, rapporteert de:

- aandachtsfunctionaris voor eenvoudig onderzoek na vastgestelde fout of vergissing in facturering óf;
- sociaal rechercheur voor uitgebreid fraudeonderzoek of bij recidives/herhaling van fouten of vergissingen en maakt melding bij het Informatie Knooppunt Zorgfraude (IKZ).

Onderzoeken naar zorgaanbieders worden gerapporteerd aan de gemeente waarvan de oorspronkelijke melding afkomstig is. Het is vervolgens een taak van de aandachtsfunctionaris en de coördinatoren om deze informatie te delen met de relevante partijen (uitvoerend team gemeente, MGR, regio e.d.).

Stap 4: Sanctioneren

Als uit de controle (stap 3) is gebleken dat er een onterechte betaling van (zorg)gelden heeft plaatsgevonden, corrigeren en sanctioneren we dit. Dit doen we o.a. door:

- herzien van de uitkering en of voorziening in omvang en/of duur, PGB om te zetten in ZIN en/of aanpassen van de (raamwerk)overeenkomst met de zorgverlener (corrigeren);
- terug- en invorderen van ten onrechte ontvangen (zorg)gelden, opleggen van een bestuurlijke boete (alleen P-wet), opzeggen (raamwerk)overeenkomst zorgverlener tot het doen van aangifte bij het Openbaar Ministerie (sanctioneren).

Het gaat hierbij altijd om maatwerk, ongeacht of de herziening en/of sanctie betrekking heeft op een uitkering, inkomensvoorziening, zorgvraag of zorgaanbieder. Alle zaken moet zorgvuldig beoordeeld worden aan de hand van vastgestelde feiten, welke herziening en sanctie van toepassing is. Dit geldt ook voor het terugbetalen (invorderingen) van ten onrechte verstrekte uitkering of zorggelden.

Rol gemeente

De gemeente heeft een belangrijke rol ten aanzien van zowel kwaliteit en doelmatigheid als rechtmatigheid van de verleende voorzieningen en ondersteuning. Dit is hieronder verder uitgewerkt.

Kwaliteit en doelmatigheid

- Doelmatigheidsborging sociaal domein: Om de doelmatigheid van de geïndiceerde zorg te

bewaken, en zo nodig te verbeteren, zijn heronderzoeken nodig. De kaders voor de uitvoering van rechtmatigheidsheronderzoeken zijn vastgelegd in de procesbeschrijving en Risico inventarisatie WMO en Jeugd.

- De toezichthouder kwaliteit Wmo onderzoekt incidenten en calamiteiten die door zorgaanbieders, inwoners, de gemeente of andere instanties zijn gemeld. Daarnaast wordt pro-actief onderzoek uitgevoerd bij aanbieders. De regio heeft deze gezamenlijk aangesteld.
- Toezicht Jeugdwet is belegd bij het Samenwerkend Toezicht Jeugd (STJ). Signalen over de kwaliteit van de geleverde zorg spelen we door naar het STJ.

Rechtmatigheid

In afbeelding 1 op pagina 7 is aangegeven welke activiteiten we uitvoeren om hoogwaardig te handhaven binnen de Participatiewet. De Participatiewet werkt al jaren volgens dit schema en de werkprocessen zijn uitgewerkt in interne werkafspraken en bestuurlijk vastgelegd in de volgende stukken:

- Afstemmingsverordening Participatiewet, IOAW en IOAZ gemeente Horst aan de Maas, vastgesteld door de raad op 18 oktober 2016.

In afbeeldingen 2 en 3 is aangegeven welke activiteiten we uit willen voeren om hoogwaardig te handhaven binnen de Wmo en Jeugdwet. Hiervoor zijn in 2016 en 2017 deels al regionale en interne werkafspraken gemaakt en deels moet dit nog gebeuren. Bestuurlijk zijn kaders vastgelegd in de volgende stukken:

- Verordening maatschappelijke ondersteuning gemeente Horst aan de Maas, vastgesteld door de raad op 12 februari 2019;
- Verordening Jeugdhulp gemeente Horst aan Maas, vastgesteld door de raad op 12 februari 2019.

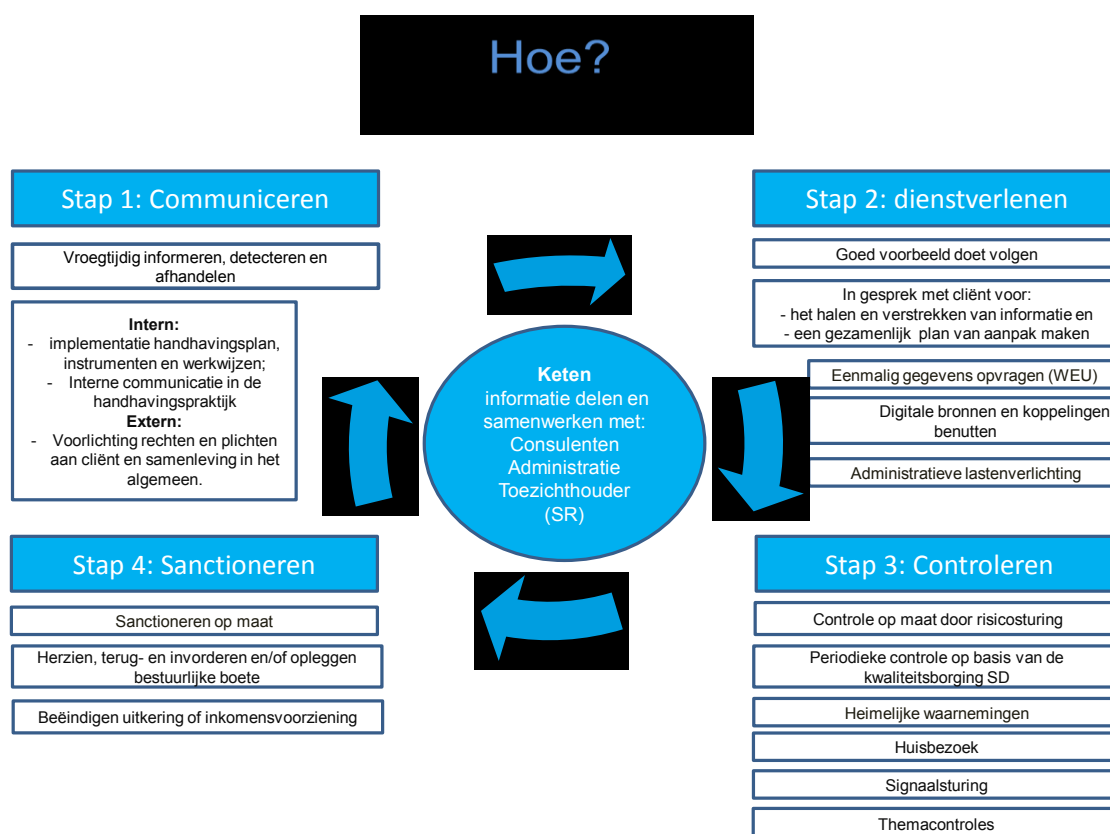
Voor de genoemde ketens geldt, dat informatie verkregen en gedeeld wordt binnen de wettelijke kaders van de Wet bescherming persoonsgegevens (Wpb) en Algemene verordening gegevensbescherming (AVG).

Rol Modulaire Gemeenschappelijke Regeling (MGR)

Voor de MGR is de rol beperkt tot de gecontracteerde (zorg)aanbieders, maar daarom niet minder belangrijk. In alle stappen van dit plan heeft de MGR een eigen verantwoording en bevoegdheid om preventieve maatregelen te nemen (stap 1 en 2), te controleren (stap 3) en sanctioneren (stap 4).

Regionale afstemming vindt plaats via de regionale werkgroepen Wmo, Jeugdwet en Back-office om elkaar op de hoogte te houden van ontwikkelingen, onderzoeken en eventuele sanctioneringen van gecontracteerde zorgaanbieders.

Afbeelding 1



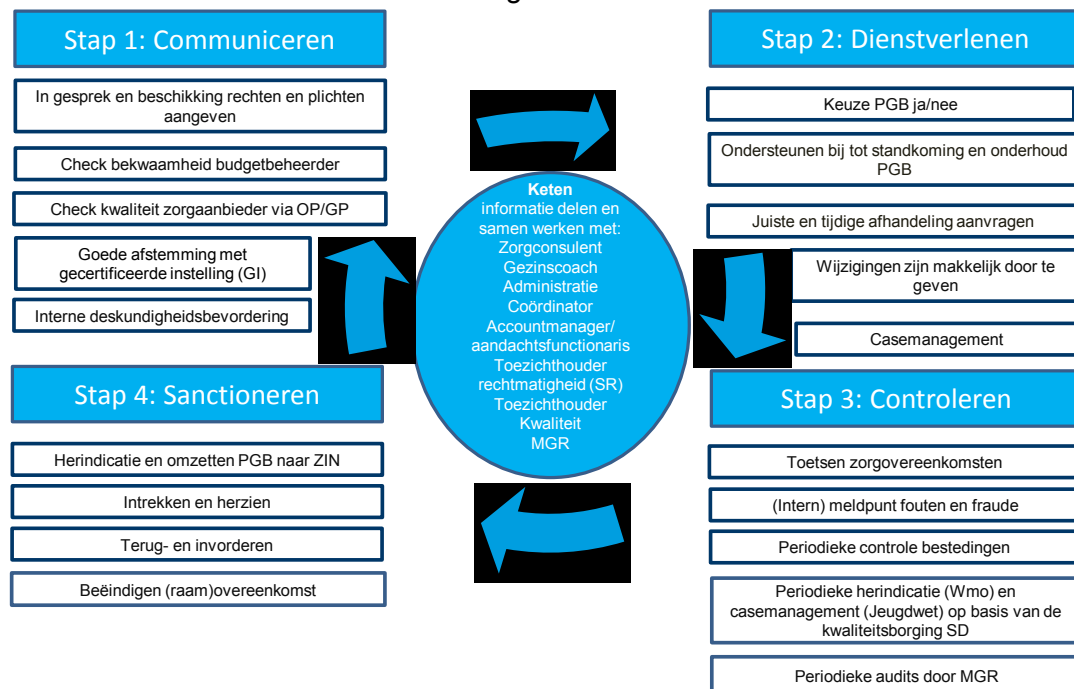
Voor de Wmo en Jeugdwet zijn de activiteiten grotendeels hetzelfde en deze zijn daarom samen weergegeven in onderstaande afbeelding 2 en 3. Wel is er hier onderscheid gemaakt tussen zorgvrager (2) en zorgaanbieder (3). Zorgvragers zijn vooral budgethouders bij een PGB. De zorgaanbieder is meestal een zorgonderneming maar kan ook een persoon (sociaal netwerk) zijn. Hierdoor heeft de MGR nog een belangrijke rol in alle stappen van afbeelding 3, in geval van regionale (raamwerk)overeenkomsten. De MGR handelt dus niet alleen op stappen 1 en 2, maar moet ook betrokken zijn en blijven bij de hierop volgende stappen. Zij kunnen zelf onrechtmatigheden ontdekken tijdens audits en/of via meldingen vanuit bijv. de toezichthouder kwaliteit Wmo en een bijdrage leveren aan de controle op basis van de reeds aanwezige informatie over de zorgverlener.

Bovendien zijn zij deskundig en bevoegd om maatregelen te nemen tegen zorgaanbieders waarvan is vastgesteld dat er onrechtmatigheden hebben plaatsgevonden, zoals het herzien en/of beëindigen van de (raam)overeenkomst.

De rol van de SR is beperkt tot het onderzoeken en rapporteren van vastgestelde onregelmatigheden (controle). Daarnaast zijn zij bevoegd, namens de gemeente, aangifte te doen bij het Openbaar Ministerie.

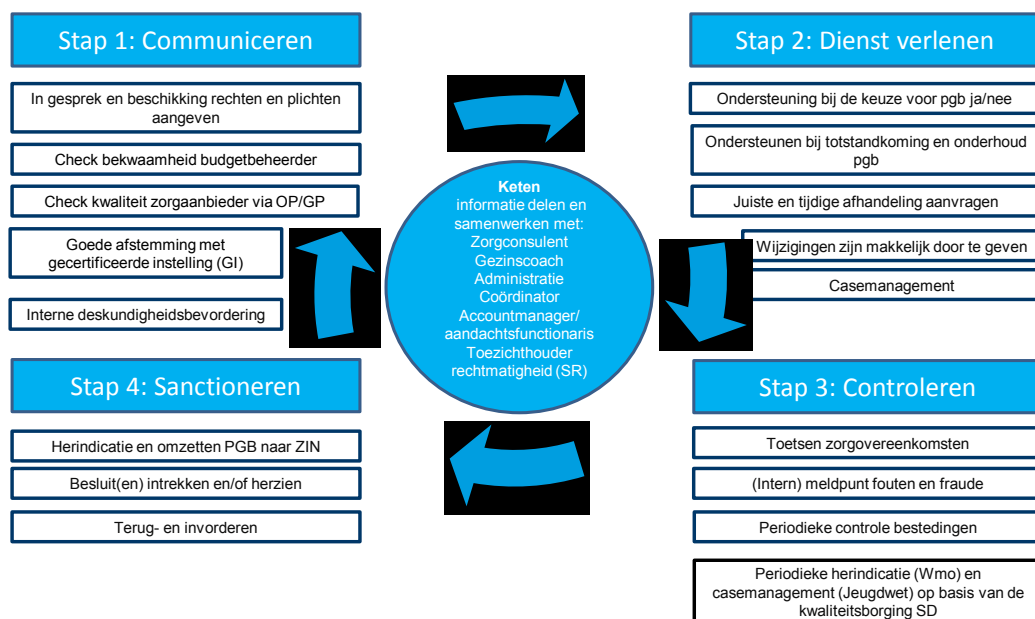
Afbeelding 2

Hoe? Zorgaanbieder



Afbeelding 3

Hoe? Zorgvrager



Bijlage: Begripsverduidelijking Wmo en Jeugdwet ⁴

Type	Vorm	Omschrijving	Voorbeeld
Onrechtmatig gebruik Handelingen in strijd met wet- en regelgeving en ten laste van zorggelden	Fouten	Regels onbedoeld overtreden door onduidelijkheid en vergissingen	Administratieve warboel omdat budgethouder onvoldoende regie kan voeren op eigen budget en inhuur zorgaanbieders. Ontbreken 'gewaarborgde hulp'
	Fraude ('misbruik')	Opzettelijk en doelbewust in strijd met regels handelen met oog op eigen of andermans (financieel) gewin	Zorgbureau ronselt kwetsbare burger, regelt indicatie en bijhorend PGB, maar levert geen of beperkte zorg. Declareert opzettelijk volledig budget. Let op samenspanning en/of georganiseerd verband
Oneigenlijk gebruik Declaratie is juist naar 'letter van de wet' maar druist in tegen 'geest van de wet' → in strijd met doel en strekking wet/regelgeving	Onjuistheid	Dit is een lastige situatie om in de praktijk tegen te gaan, omdat het gaat om de interpretatie van de bedoeling van de wet- of regelgever	Upcoding in de Jeugd GGZ. Prestatiebekostiging gebaseerd op bandbreedte/klasse. Duurdere behandeling dan is geleverd declareren. Dunne scheidslijn tussen 'slim' declareren en upcoding.
Ondoelmatig en ongepast gebruik Declaratie in overeenstemming met geleverde zorg, maar was zorg ook noodzakelijk en effectief?	Overbehandeling ('verspilling')	Declaraties technisch in orde, maar medisch gezien niet strikt noodzakelijk	Zorgindicatie past niet langer bij actuele -lichtere- zorgbehoefte
	Onderbehandeling	Declaraties technisch in orde, maar medisch gezien onvoldoende om problemen van patiënt op te lossen	Geleverde zorg door informeel netwerk is ondermaats. Bijvoorbeeld begeleiding (dagbesteding) door familie

⁴ Bron: VNG

Niet-gebruik van zorgmiddelen	Fraude (‘misbruik’)	Opzettelijk en doelbewust in strijd met regels handelen met oog op eigen of andermans (financieel) gewin	PGB-houder en de zorgaanbieder zijn dezelfde persoon, bijvoorbeeld ouders van een jeugdige met een PGB die zelf de begeleiding uitvoeren. In dat geval kunnen ze de SVB een PGB uit laten keren voor ondersteuning die niet is ingezet of de geleverde zorgvoorziening verkopen.
----------------------------------	------------------------	--	---