

Beleidsplan van de gemeenteraad van de gemeente Ridderkerk houdende regels omtrent het toezicht en de handhaving in het sociaal domein gemeente Ridderkerk

1. Inleiding

In 2015 zijn de Participatiewet, de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo 2015) en de Jeugdwet gedecentraliseerd; de gemeente biedt een sociaal vangnet aan kwetsbare inwoners in de vorm van tijdelijk inkomen en ondersteuning. Dit vergroot de zelfredzaamheid van burgers en kunnen zij blijven meedoen in de samenleving. Integraal werken waarbij maatwerk wordt geleverd staat centraal. Beschikbare middelen voor uitkeringen en maatschappelijke ondersteuning moeten terecht komen bij de burgers die het nodig hebben en er recht op hebben. De gemeente is daarvoor verantwoordelijk. Misstanden doen afbreuk aan het vergroten van de zelfredzaamheid van de burgers die recht hebben op ondersteuning of bijstand. Zo kan het voorkomen dat iemand met een uitkering onbewust niet tijdig doorgeeft dat hij betaalde werkzaamheden uitvoert, waardoor hij in de schulden belandt omdat hij de terugvordering en de opgelegde boete niet kan betalen. Soms geeft iemand bewust onjuiste informatie door waardoor hij een uitkering of persoonsgebonden budget krijgt waar hij geen recht op heeft. Soms leveren aanbieders van zorg (bewust) niet wat verwacht mag worden. Door handhaving in te zetten in het dienstverleningsproces van de gemeente, kunnen dit soort misstanden voorkomen worden. Handhaving is in al zijn facetten een onderdeel van de dienstverlening. Inwoners moeten er immers op kunnen rekenen dat er sprake is van een doelmatige en een rechtmatige besteding van overheids-gelden en premies in de sociale zekerheid.

Het is van groot belang dat de inzet van collectieve middelen op draagvlak blijft rekenen. De wetgever verwoordt dit als volgt: 'het voorkomen van misbruik en het oneigenlijk gebruik, en waar nodig, op te treden tegen onterecht gebruik van voorzieningen, behoort tot de verantwoordelijkheid van de gemeenten.' Gemeenten zijn vrij in de wijze waarop zij dit invullen. Dit beleidsplan gaat hierover. Voorheen lag de nadruk binnen handhaving bij werk en inkomen, met dit beleidsplan bedienen we het gehele sociaal domein (Participatiewet, Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 en de Jeugdwet). Dit beleidsplan vervangt het 'BAR handhavingsplan 2013-2014 Uitkeringen'.

De aanleiding voor dit beleidsplan is dat we de komende jaren ons toezicht op de rechtmatigheid van de voorzieningen en verstrekkingen in het sociaal domein willen gaan intensiveren. Voor de Participatiewet is handhaving een bekend onderdeel en ingebed in bestaande wet en regelgeving. Voor de Wmo en Jeugdwet is dit nieuw terrein. Voor de Wmo en Jeugd willen we dit gaan ontwikkelen en daarbij leren van de bestaande structuren binnen de Participatiewet. Een integraal beleidsplan handhaving is een duidelijke basis hiervoor. Ook is het binnen de wetgeving verplicht om een handhavingsbeleid op te stellen. Onder andere Artikel 27, tweede lid Verordening Maatschappelijke Ondersteuning 2019 bepaalt dat de gemeenteraad een handhavingsbeleidskader vaststelt.

Het inzetten van toezicht en handhaving binnen het sociaal domein zien wij als middel om de volgende doelen te bewerkstelligen:

1. We maken verantwoord gebruik van de publieke middelen voor het sociaal domein en voorkomen dat we door onrechtmatig gebruik onnodige uitgaven doen.
2. Inwoners en aanbieders van gemeentelijke voorzieningen weten dat het plegen van fraude niet loont.

We werken aan deze doelen door onrechtmatigheden en gebrekkige kwaliteit in het sociaal domein zoveel mogelijk te voorkomen. En als er toch onrechtmatigheden voorkomen, dan stoppen we deze ontstane situaties zo snel mogelijk. Door de inzet van toezicht- en handhavingsmaatregelen geven we het signaal af dat onrechtmatigheid en kwaliteitsproblemen in onze gemeente onacceptabel zijn. Het beleidsplan geeft richting aan de wijze waarop we toezicht en handhaving in het sociaal domein willen vormgeven.

Het toezicht op de kwaliteit binnen het sociaal domein (Wmo en Jeugd) wordt uitgevoerd door externe partners van de gemeente Ridderkerk en is geen onderdeel van dit beleidsplan. In enkele hoofdstukken zal hier wel naar worden verwezen, omdat kwaliteit en rechtmatigheid wel met elkaar verbonden zijn.

2. Ontwikkelingen op het gebied van handhaving binnen het sociaal domein

2.1 Wettelijke kaders

De wijze waarop het beleid rondom toezicht en handhaving is vormgegeven, is mede afhankelijk van de ontwikkelingen op landelijk, regionaal en lokaal niveau. In het huidige regeerakkoord staat onder meer vermeld dat misbruik van sociale voorzieningen het draagvlak voor solidariteit ondermijnt. Hieruit volgt dat in het handhavingsbeleid 2018-2021 sociale zekerheid van het ministerie van Sociale zaken en werkgelegenheid is opgenomen dat men voornemens is handhaving op het terrein van sociale zekerheid de komende jaren te versterken¹. Daarbij bevat het programmaplan 'Rechtmatige zorg 2018-2021. Aanpak Fouten en Fraude in de zorg', maatregelen om fouten en fraude in de zorg tegen te gaan².

Een belangrijke wetsontwikkeling die bepalend is voor de wijze waarop toezicht en handhaving wordt uitgevoerd is de 'Wet bevorderen samenwerking en rechtmatige zorg'. Het wetsvoorstel Wet bevorderen samenwerking en rechtmatige zorg gaat ervan uit dat het voor een effectieve manier van fraudebestrijding in de zorg soms noodzakelijk is dat instanties bijzondere persoonsgegevens kunnen uitwisselen. Dit wetsvoorstel biedt hier grondslagen voor en bestaat uit twee onderdelen: Het Waarschuwingsregister Zorg (gegevens over fraudeurs uitwisselen) en het Informatie Knooppunt Zorgfraude. Dit wetsvoorstel regelt dat partijen, die nu samenwerken in het IKZ, straks meer wettelijke mogelijkheden krijgen om gegevens uit te wisselen bij fraudesignalen. Toezichhouders en handhavers kunnen daardoor effectiever reageren op fraudesignalen binnen de zorg³.

2.2 Samenwerkingsverbanden

Daar handhaving op landelijk niveau aandacht heeft, zijn er inmiddels diverse landelijke samenwerkingsverbanden op het gebied van fraudepreventie. De genoemde samenwerkingsverbanden hebben fraudebestrijding binnen het Sociaal Domein als doel. Het gaat om:

- Het Informatieknooppunt en het meldpunt Zorgfraude.
- De Taskforce Integriteit Zorgfraude.
- De Landelijke Stuurgroep Interventieteams (LSI).

2.2.1 Informatieknooppunt Zorgfraude en het meldpunt Zorgfraude.

Het Informatie Knooppunt Zorgfraude (IKZ) is een samenwerking van negen partners die gezamenlijk fraude in de zorg bestrijden. Door informatie te combineren zijn de IKZ-partners in staat zorgfraude effectiever aan te pakken.

Op de website van het IKZ zijn alle samenwerkingspartners te vinden. Het IKZ brengt signalen van partners over zorgfraude samen en vult de signalen aan met informatie van de IKZ-partners. De IKZ-partners hebben namelijk ieder eigen informatie tot hun beschikking. Door deze informatie samen te brengen, ontstaat een duidelijker beeld van specifieke vormen of gevallen van fraude. Zo kunnen de IKZ-partners gezamenlijk en individueel krachtiger optreden.

Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport is beleidsverantwoordelijk voor het samenwerkingsverband.

Via het meldpunt zorgfraude van de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) kunnen vermoedens van fraude gemeld worden. Dit kan als zorgmedewerker maar ook als patiënt zelf. Meldingen van vermoedelijke fraude worden door de NZa overgedragen aan het Informatie Knooppunt Zorgfraude. Wanneer vermoedelijk sprake is van fraude met pgb en/of zorg in natura kan een melding worden overgedragen aan de Directie Opsporing voor strafrechtelijk onderzoek.

2.2.2 Taskforce Integriteit Zorgfraude

De directie Opsporing van de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) voert in opdracht van het ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport (VWS) strafrechtelijke onderzoeken naar fraude in de zorg uit. Het gaat hierbij om onderzoeken naar fraude met persoonsgebonden budgetten (pgb's) en zorg in natura, zogenaamde declaratiefraude. De directie Opsporing verricht strafrechtelijk onderzoek staat onder gezag van het Functioneel Parket van het Openbaar Ministerie. Hierbij wordt nauw samengewerkt met ketenpartners. Deze organisaties zijn verenigd in de Taskforce Integriteit Zorgsector. Doel van de taskforce is het verbeteren van preventie en het detecteren en terugdringen van zorgfraude. In de praktijk blijkt dat deze onderzoeken vaak worden (terug)belegd bij de betrokken gemeente. Dit in verband met een tijdsige afhandeling.

2.2.3 Landelijke stuurgroep interventieteams (LSI)

1) Kamerbrief Handhavingskoers 2018-2021, *Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid*, april 2018.

2) Rechtmatige zorg. Aanpak van fouten en fraude 2018-2021, *Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport*, april 2018

3) <https://wetgevingskalender.overheid.nl/Regeling/WGK008497>

De landelijke stuurgroep interventieteams (LSI) bestaat sinds 2003 en werkt op basis van een samenwerkingsconvenant. In 2017 is de samenwerking tussen de partners geactualiseerd, uitgebreid met nieuwe partners en een nieuw convenant. Er kan hiermee met de convenantpartners op projectmatige basis gewerkt worden in interventieteams om belasting- en premiefraude, toeslagenfraude, uitkeringsfraude, overtredingen van arbeidswetgeving en daarmee samenhangende misstanden te voorkomen en terug te dringen. Afspraken over de samenwerking in interventieteams zijn in het LSI-convenant vastgelegd. Afhankelijk van het soort project en de omvang van probleem of gebied, duurt een interventieteamproject enkele maanden tot soms wel 24 maanden. In dit proces zijn een aantal verplichte stappen en er gelden verplicht te hanteren formats. De gemeente Ridderkerk heeft op het moment van schrijven een verzoek ingediend voor toetreding tot het convenant.

Regionaal wordt dit verder uitgerold. Er zijn regionale platforms voor fraudebestrijding opgericht. Binnen de regio Zuid Holland Zuid, waar de gemeente Ridderkerk onder valt, wordt er gewerkt aan en regionaal risicoprofiel voor fraude.

2.3 Lokale uitgangspunten

Binnen de gemeente Ridderkerk wordt een integraal beleidskader voor het sociaal domein ontwikkeld. Uit onderzoek is gebleken dat er behoefte was aan een integrale aanpak binnen het sociaal domein. Dit geldt zowel voor de gemeente als voor de ketenpartners waar wij mee samenwerken. Per 2015 hebben gemeenten te maken met decentralisaties in het sociaal domein, te weten de invoering van de Wmo 2015, de Jeugdwet, de Wet passend onderwijs en Participatiewet. De gemeente heeft er veel taken bij gekregen die in de organisatie moesten worden ingebed. We leggen verbindingen met aanpalende en samenhangende beleidsterreinen. We hanteren hierbij een menselijke maat, maar doen ook een beroep op de eigen verantwoordelijkheid van onze inwoners. In dat kader hanteren we de volgende uitgangspunten inzake toezicht en handhaving binnen het Sociaal Domein.

2.3.1 Preventie

Het Sociaal Domein is wat betreft toezicht en handhaving gebaat bij een preventieve insteek. Preventie is zowel voor inwoners als voor betrokken medewerkers van groot belang. Als voorwaarden op juiste en begrijpelijke wijze worden uitgelegd – aan zowel inwoners als andere betrokkenen – leidt dat doorgaans tot toename van de nalevingsbereidheid. Als men in het ongewisse blijft wat betreft de na te leven verplichtingen, is de kans op fouten en fraude veel groter. We willen voorkomen dat er (onbewust) misbruik wordt gemaakt van de ondersteuning die de gemeente biedt. Preventie raakt de hele keten: vanaf het moment dat de zorgvraag wordt gesteld tot het moment dat de beschikking wordt afgegeven en verwerkt: kennis van zaken is van belang bij iedereen die betrokken is in het gehele proces.

Ook vanuit het oogpunt van schulddienstverlening is een preventieve insteek gewenst. Een preventieve insteek vooraf zorgt dat inwoners geen onterecht gemeenschapsgeld ontvangen, wat achteraf moet worden teruggevorderd, waardoor veelal (extra) schulden ontstaan.

2.3.2 Maatwerk

Bij de wijze waarop toezicht en handhaving wordt vormgegeven binnen het Sociaal Domein verliezen we de menselijke maat niet uit het oog. Dit betekent dat we rekening houden met de complexiteit van regelgeving binnen het Sociaal Domein. Ook hanteren we het maatwerkprincipe: per individu de verwijtbaarheid beoordelen. Hierbij houden we te allen tijde rekening met het gelijkheidsbeginsel: gelijke gevallen, gelijk behandelen en ongelijke gevallen ongelijk behandelen. Dit betekent ook dat toezicht en handhaving zacht is waar het kan en hard is waar het moet.

2.3.3 Processen

Het Sociaal Domein, met alle afzonderlijke wetten en regels, is een complex geheel. Om fouten en fraude zoveel mogelijk aan de voorkant te voorkomen, streven we naar het verbeteren van processen. Middels het project GIDS is hier een eerste stap in gezet. Met het project GIDS wordt een nieuw dienstverleningsmodel Integrale toegang en ondersteuning voor de uitvoering beoogd. Dit nieuwe organisatie-model voor het domein Maatschappij sluit aan bij de filosofie, inrichtingsmethodes en werkmethode van BAR2020. Ook de processen voor handhaving zullen hierin meegenomen worden.

3. Toezicht

3.1 Definities

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.

Het doel van toezichthouden binnen het Sociaal Domein is driedig:

- het controleren van de kwaliteitseisen;

- Het controleren van de rechtmatigheid;
- Het adequaat optreden bij calamiteiten en incidenten.

Voor het bieden van ondersteuning, op grond van de Wmo en de Jeugdwet, wordt samengewerkt met zorgaanbieders en al dan niet gecontracteerde partijen, die op structurele basis ondersteuning aan kwetsbare inwoners leveren. Deze ondersteuningsvormen zijn divers van aard en hieraan worden verschillende kwaliteitseisen gesteld. Voor zowel de Wmo, de Jeugdwet als de Participatiewet geldt dat de rechtmatigheid van belang is: voldoet een inwoner aan de eisen die gelden voor de verstrekking van de voorziening? Kwaliteitstoezicht is in de Participatiewet niet van toepassing. Bij de verlening van ondersteuning (Wmo en Jeugd) kunnen zich calamiteiten of incidenten voordoen, die per geval worden onderzocht.

Niet alle vormen van toezicht zijn bij de gemeente belegd. In de tabel hieronder is weergegeven bij welke instanties de verschillende toezichthoudende taken zijn belegd. Voor een uitgebreid overzicht van taken en verantwoordelijkheden zie bijlage 1.

Wet	Onderdeel	Kwaliteit	Rechtmatigheid
Participatiewet	Inkomensondersteuning Re-integratie en arbeidsverplichtingen Wet taaleis	Geen toezichthouderschap	Medewerkers Handhaving, Poortwachters Consulenten werk en inkomen
Wmo	Wmo voorzieningen	Toezichthouders Wmo (GGD Rijnmond)	Toezichthouders Wmo (Gemeente)
Jeugdwet	Individuele Jeugdhulp Kinderbeschermingsmaatregelen	Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd	Toezichthouder Jeugdwet (Gemeente)

3.2 Toezichthouder

De toezichthouder ziet toe op de rechtmatige verstrekking van voorzieningen. Voor handhaving op kwaliteit voor de Wmo is dit uitbesteed aan GGD Rijnmond, als professionele speler op het gebied van toezicht op de (geestelijke) gezondheidszorg. Het college van burgemeester en wethouders heeft hiertoe een aanwijzingsbesluit genomen en daarmee GGD Rijnmond aangewezen om ten behoeve van de uitvoering van deze GGD-taak regionale toezichthouders Wmo aan te wijzen. GGD Rijnmond heeft hiervoor zelf ook een toezichtskader opgesteld.

De toezichthouder heeft een brede, signalerende en controlerende rol. Bij het aanwijzen van toezichthouders dient zorgvuldig te worden overwogen welke functionarissen deze rol kunnen vervullen. Hierbij is aandacht voor de onafhankelijke positie. Elke toezichthouder dient te beschikken over kennis van diens wettelijke bevoegdheden en hierin zal gemeente de functionarissen faciliteren door middel van bijvoorbeeld scholing. Voor de bevoegdheden van de toezichthouder zie bijlage 2.

3.3 Wijze van toezicht houden

Er zijn verschillende wijzen van toezicht houden. In dit beleidsplan wordt onderscheid gemaakt tussen preventief en reactief toezicht. Preventief toezicht vindt plaats voordat de voorziening wordt toegekend en heeft tot doel het tijdig voorkomen van fouten en fraude. Dit wordt vaak gedaan op basis van risico analyses en thema controles. Reactief toezicht vindt plaats als er sprake is van een lopende voorziening, waarbij er fouten of fraude wordt geconstateerd en dit gevolgen heeft voor de voorziening. Dit wordt ook wel signaal gestuurd toezicht genoemd.

Binnen de gemeente Ridderkerk werd voornamelijk op basis van signalen gehandhaafd. Met de nieuwe impuls op toezicht en handhaving wordt beoogd om ook meer in te zetten op preventief toezicht aan de hand van heronderzoeken, risico analyses en themacontroles. Dit geldt zowel voor de Participatiewet, Wmo als de Jeugdwet.

Preventief toezicht vindt plaats ten tijde van de aanvraag van de voorziening, aan de poort. Ook kan op basis van vooraf vastgestelde prioriteiten, thema's of risico's preventief toezicht worden gehouden. Deze thema's of risico's kunnen worden samengesteld in overleg met contractmanagement, beleidsmedewerkers. Ook signalen vanuit inwoners, de gemeenteraad, of zorgaanbieders kunnen onderwerp van preventief toezicht zijn.

Reactief toezicht richt zich op signalen die via de gemeente, professionals en/of inwoners zijn gemeld over aanbieders en/of cliënten. Een signaal betreft alle informatie omtrent de rechtmatigheid en/of kwaliteit over de zorg en/of uitkering. Reactief toezicht vindt doorgaans achteraf plaats naar aanleiding

van meldingen van incidenten, klachten, geweld, calamiteiten en/of seksueel geweld. De toezichthouder kan de aanbieder verzoeken om zelf een onderzoek in te stellen, eventueel uitbesteed aan GGD Rijnmond.

3.4 Doelen van toezichthouden

Zoals in de inleiding van dit hoofdstuk werd beschreven is het toezicht binnen het sociaal domein drieledig: toezicht op kwaliteit, rechtmatigheid en calamiteiten. Hieronder worden deze drie doelen nader toegelicht.

3.4.1 Kwaliteit van voorzieningen

Binnen de Wmo en de Jeugdwet speelt de kwaliteit van de ingekochte voorzieningen een grote rol. Dit omdat de gemeente verantwoordelijk is voor ondersteuning aan haar inwoners, maar de daadwerkelijke ondersteuning dagelijks wordt geleverd door een veelvoud aan zorgaanbieders. Het stellen van kwaliteitseisen maakt dat de gemeente controle houdt op dat wat aan inwoners wordt geleverd en dat indien nodig kan worden gestuurd op kwaliteitsverbetering. Deze eisen volgen uit de wettelijke kaders en uit dat wat contractueel met aanbieders is overeengekomen. De gemeente heeft dit uitbesteed aan GGD Rijnmond.

Toezicht op de kwaliteit van de jeugdhulp vindt plaats aan de hand van het Toetsingskader Verantwoorde Jeugdhulp.

De inspecties werken samen volgens een zogeheten Jaarwerkprogramma Jeugd waarin de onderwerpen waarop het toezicht van de Inspecties zich richt zijn opgenomen⁴.

Voor de Participatiewet is er geen toezicht op kwaliteit.

3.4.2 Rechtmatigheid

Met toezicht op de rechtmatigheid wordt onderzocht of de geboden ondersteuning en de middelen doelmatig en

rechtmatig zijn ingezet. Waar nodig worden maatregelen getroffen om onrechtmatigheden te stoppen of te voorkomen, of signalen daarvan te onderzoeken. De Wmo en de Jeugdwet schrijven voor dat de gemeenteraad bij verordening regels stelt ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik. In zowel de Wmo-verordening als de verordening Jeugdhulp wordt vastgelegd welke gevolgen oneigenlijk gebruik van voorzieningen met zich meebrengen. Voor de Participatiewet geldt dat er wettelijke kaders zijn voor het hanteren van maatregelen als er sprake is van oneigenlijk gebruik of misbruik. Deze kaders worden verder uitgewerkt in de handhavings- en afstemmingsverordening.

Binnen de Wmo en Jeugdwet wordt onderscheid gemaakt tussen formele- en materiële rechtmatigheid. Formele rechtmatigheid houdt in dat betalingen die plaatsvinden rechtmatig moeten zijn en zorg volgens afspraak moet worden geleverd en met een materiële rechtmatigheidscontrole wordt gecontroleerd of de gedeclareerde prestatie daadwerkelijk is geleverd.

3.4.3 Calamiteiten

In zowel de Wmo als de Jeugdwet is het verplicht gesteld dat zorgaanbieders calamiteiten die zich bij de uitvoering van de werkzaamheden voordoen, melden bij de toezichthouder. Onder calamiteiten verstaat de wet een niet-beoogde of onverwachte gebeurtenis, die betrekking heeft op de kwaliteit van een voorziening en tot een ernstig schadelijk gevolg voor of de dood van een cliënt heeft geleid. Er is een overeenkomst met de GGD Rijnmond afgesloten waaruit volgt dat de GGD Rijnmond het calamiteitenonderzoek (Wmo) voor de gemeente uitvoert. Voor de Jeugdwet geldt dat de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd het calamiteitenonderzoek uitvoert voor de gemeente. Op grond van het wettelijk kader, wordt van aanbieders verwacht dat zij werken met een intern werkbaar calamiteitenprotocol dat tijdig en op zorgvuldige wijze bij medewerkers onder de aandacht wordt gebracht.

Een calamiteit proberen alle partijen te voorkomen, toch kan er onverhoopt een calamiteit plaatsvinden. Wij hechten er waarde aan dat een calamiteit wordt gemeld, zodat aanbieders en gemeenten kunnen leren en reflecteren. Calamiteiten melden kan middels het daarvoor bestemde meldingsformulier.

De meldingsplicht bij calamiteiten staat los van de landelijke Meldcode kindermishandeling en huiselijk geweld die aanbieders verplicht zijn te gebruiken indien zij vermoedens van mishandeling of geweld constateren.

4) <http://toetsingskadervhj.nl>

4. Handhaving

4.1 Definities

Handhaving is het toepassen van (of dreigen met) bestuur(srechte)lijke, strafrechtelijke of privaatrechtelijke middelen. Het doel is om de algemeen geldende rechtsregels en individueel geldende voorschriften worden nageleefd. Handhaving bestaat uit toezicht, opsporing en sanctionerend optreden. 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).

4.2 De cirkel van naleving

In dit beleidsplan is ervoor gekozen om uitvoering te geven aan handhaving binnen het sociaal domein middels de cirkel van naleving. De cirkel van naleving is onderdeel van het concept van 'hoogwaardig handhaven'. Wij sluiten hiermee aan bij de visie van de Vereniging voor Nederlandse Gemeenten (VNG) en Divosa. Het kenmerkende onderscheid van hoogwaardig handhaven is het traditionele uitgangspunt dat handhaven en alles wat daaronder valt wordt belegd bij een organisatieonderdeel, ruimte gaat maken voor een vernieuwde handhavingsaanpak waarbij handhaving als een afdeling overschrijdende taak wordt opgepakt met nadruk op preventie. Uitgangspunt van hoogwaardig handhaven is dat voorlichting, dienstverlening, controle en sancties alle vier voldoende voorkomen en goed op elkaar afgestemd zijn om effectief en efficiënt te kunnen handhaven. Het biedt een mix van preventie en repressie, in balans met elkaar. Het concept hoogwaardig handhaven bevat vier visie-elementen, die ieder op hun beurt bijdragen aan het vergroten van de 'nalevingbereidheid' van onze inwoners. We noemen dit de 'cirkel van naleving'. In de cirkel van naleving staan preventie (voorkomen) en repressie (bestrafen) centraal. Een effectief handhavingsbeleid bestaat uit een samenspel van preventieve en repressieve activiteiten. Daarnaast geeft het handvatten voor de afweging tussen verschillende publieke waarden bij de inzet van handhaving.



Bron: Divosa 'Een betere samenleving door naleving'.

4.2.1 Duidelijke voorlichting en controle aan alle poorten

Met een duidelijke voorlichting over wat de gemeente verwacht aan kwaliteit en rechtmatigheid van voorzieningen in het sociaal domein, zetten we in op het voorkomen van misverstanden en fouten. Veel onrechtmatigheden ontstaan namelijk niet bewust, maar zijn het gevolg van onduidelijke verwach-

tingen of een gebrek aan kennis van de inwoner en/of (zorg)aanbieders. Met de duidelijke voorlichting en controle aan de poorten voorkomen we zoveel mogelijk onrechtmatig verstrekte voorzieningen. Hierdoor voorkomen we dat kwetsbare inwoners niet de kwalitatieve Wmo-, Jeugd- of Participatiewetvoorziening krijgen die wij voor hen verwachten. Daarnaast continueren we de controle aan de poort voor de uitvoering van de Participatiewet en blijven we onze inwoners voorlichten over de rechten en plichten die horen bij het ontvangen van een bijstandsuitkering en de consequenties van het niet naleven hiervan. We intensiveren ook de controle aan de poort voor de uitvoering van de Wmo en de Jeugdwet door de toegang tot maatwerkvoorzieningen waar mogelijk te verbeteren. We willen bijvoorbeeld de eisen aan pgb vaardigheid aanscherpen en zorgen voor smart resultaatafspraken met zorgaanbieders in de voorwaarden van zorgplannen en beschikkingen.

Daarnaast is het van belang om transparant te zijn en inwoners te informeren over handhavingsacties en de behaalde resultaten. Hier gaat een preventieve werking van uit. Ook het zichtbaar maken van handhaving is van belang voor het maatschappelijk draagvlak voor de uitvoering van gemeentelijke wetten en taken.

4.2.2 Optimalisering dienstverlening

Er kunnen signalen van onrechtmatigheid zijn tijdens het aanvraagproces van een gemeentelijke voorziening, maar ook bij tussentijdse gesprekken over verstrekte voorzieningen. Het is belangrijk dat deze signalen altijd en zo snel mogelijk bij de uitvoeringsmedewerkers of de toezichthouders van de gemeente terechtkomen. Een integrale werkwijze van de medewerkers is hierbij van groot belang. Naast het stoppen van fraude kan het bespreken van het signaal ook leiden tot het kenbaar maken van een ondersteuningsbehoefte, zoals bijvoorbeeld in het geval van schuldenproblematiek.

Het is van belang dat wij als gemeente een gezamenlijke visie uitdragen en eenduidig zijn in de boodschap die we naar buiten brengen. Een betrouwbare overheid die 'zegt wat ze doet en doet wat ze zegt'. Op die manier is duidelijk wat er van de gemeente verwacht mag worden en wat de gemeente verwacht van haar inwoners. Dit voorkomt de kans op fouten en fraude en bevordert de nalevingsbereidheid.

4.2.3 Vroegtijdige detectie en afhandeling

Controle op maat betekent meer controle in situaties waar het nodig is en minder controle in situaties waar de kans op fraude gering is. In het kader van controle op maat worden instrumenten ingezet zoals: signaalonderzoeken, opstellen van risicoprofielen en huisbezoeken. Gerichte controles kunnen de schadelast voor inwoners en gemeente beperken doordat eventueel misbruik van voorzieningen tijdig wordt gesignaleerd. Dit kan zowel binnen de Wmo, Jeugdwet als Participatiewet toegepast worden.

Het is van belang om regelmatig te controleren of de geleverde ondersteuning overeenkomt met de ondersteuning die is toegekend. Niet alleen om fraude op te sporen maar ook om de kwaliteit te verbeteren en onrechtmatigheden te voorkomen. Dit kan bijvoorbeeld worden gedaan aan de hand van periodieke herbeoordelingen of themaonderzoeken. Dit geldt in ieder geval voor onderzoeken binnen de Participatiewet. Binnen de Wmo en de Jeugdwet wordt ervoor gekozen om in eerste plaats vooral in gesprek te blijven met (zorg) aanbieders. Op het gebied van voorzieningen in de zorg is het belangrijk om een open communicatie te hebben. Daarnaast kunnen risicoanalyses worden uitgevoerd om mogelijke fraude op te sporen. Mochten er signalen van fraude zijn, dan zal hier streng op gehandhaafd worden.

Fraudealerte medewerkers en opmerkelijke inwoners moeten ergens terecht kunnen wanneer zij vermoeden dat er sprake is van fraude. Er is daarom een centraal meldpunt opgericht waar signalen en vermoedens van fraude en/of oneigenlijk gebruik gemeld kunnen worden. Dit geldt voor de Participatiewet, Wmo en Jeugdwet. Het meldpunt is momenteel belegd bij de afdeling handhaving. Via het KCC of eigen medewerkers komen signalen van fraude binnen. Met het team van handhavers worden deze signalen beoordeeld en waar nodig een onderzoek ingesteld. Het is van belang dat er altijd een terugkoppeling wordt gegeven van hoe de melding is opgepakt en wat er uit is gekomen. Dit draagt dit bij aan de bereidheid om ook in de toekomst meldingen te blijven doen en op die manier dragen we zorg voor een effectieve detectie en repressie van fraude.

4.2.4 Daadwerkelijk sanctioneren (Handhaving op maat)

Ook bij onze handhaving zetten wij de inwoner centraal. We bekijken per casus op welke manier we het beste effect bereiken voor de zelfredzaamheid van inwoners voor de lange termijn. Voor inwoners met een uitkering is dit het effect dat een inwoner (naar vermogen) aan het werk gaat. En voor inwoners met een Jeugd- of Wmo-voorziening is dit het effect dat zij zo snel mogelijk de ondersteuning krijgen die zij nodig hebben. We kijken breed naar alle mogelijke oplossingen om een bestaande ongewenste situatie om te buigen en kiezen vervolgens voor de meest kansrijke oplossing om het gewenste effect te bereiken. In deze brede afweging nemen we naast de gevolgen voor de inwoner ook het rendement voor onze gemeente en de mogelijkheden die de wet biedt mee. In de oplossing om gewenste effect te bereiken, bieden we maatwerk. Maatwerk is niet per definitie een zachte aanpak, maar kan ook de

inzet van stevige handhavingsmaatregelen betekenen. Indien een inwoner bewust misbruik maakt van een overheidsvoorziening of -verstrekking om financieel gewin te verkrijgen, dan noemen we dit bewuste fraude. In dat geval kiezen we voor 'lik op stuk' en maken we gebruik van stevige handhavingsmaatregelen. Op deze manier maken we duidelijk dat fraude in onze gemeente onacceptabel is. Dit heeft zowel een preventieve als repressieve werking. Als een inwoner onbewust gebruik maakt van een overheidsvoorziening of -verstrekking waar hij geen recht op heeft, dan noemen we dit een fout. Voor fouten geldt dat het in de meeste gevallen niet effectief is om stevige handhavingsmaatregelen te treffen. Vaak is het bespreekbaar maken van de fout voldoende om de onrechtmatigheid te stoppen en recidive te voorkomen. De Wetenschappelijke Raad (2017) voor het regeringsbeleid onderschrijft in haar rapport: 'Weten is nog geen doen', dat de zelfredzaamheid van inwoners vaak wordt overschat. Het is belangrijk om hier aandacht voor te hebben en om een menselijke maat te hanteren bij het sanctioneren van fraude.

4.3 Instrumenten handhaving

Vanuit de Participatiewet zijn we al langer bekend met handhaving en fraudepreventie. Uitgangspunt is dan ook om zoveel mogelijk aan te sluiten bij bestaande structuren, instrumenten en werkprocessen en deze binnen het Sociaal Domein breed in te zetten. Om ervoor te zorgen dat de regels worden nageleefd kunnen er verschillende instrumenten worden ingezet. Er valt te denken aan:

- Het afleggen van een (onaangekondigd) huisbezoek
- Het doen van internetonderzoek
- Het doen van een buurtonderzoek
- Heimelijke waarnemingen

Instrumenten die bij de Wmo en Jeugdwet ingezet kunnen worden voor toezicht en handhaving zijn:

- Administratief onderzoek
- Gesprekken cq verhoren met budgethouders (PGB), medewerkers van zorginstellingen, directeuren en bestuurders van zorginstellingen.
- Getuigen horen
- Locatieonderzoeken. Het betreden van (zorg) locaties.
- Het vorderen van inlichtingen en zakelijke gegevens van zowel budgethouders, zorginstellingen, administratiekantoren en boekhouders.

De komende periode wordt actief onderzocht welke instrumenten er zijn en of we voldoende gebruik maken van de beschikbare instrumenten. In dat kader geldt dat het proportionaliteits- en subsidiariteitsbeginsel te allen tijde bepalend is bij de inzet van instrumenten. Zie hiervoor ook hoofdstuk 5.3. De controle op rechtmatige verstrekking van voorzieningen brengt met zich mee dat er gekeken wordt in de persoonlijke levenssfeer van personen. De onderzoeken zullen ten alle tijde zorgvuldig uitgevoerd worden, met in achtneming van de regels en protocollen die verbonden zijn aan rechtmatigheidsonderzoeken binnen het sociaal domein. Het college zal in dat kader protocollen opstellen.

4.4 Afstemming Participatiewet, Jeugdwet en Wmo 2015

Voorzieningen vanuit de Jeugdwet en Wmo (zoals Pgb's) en uitkeringen kunnen aan elkaar verwant zijn. Een uitkeringsgerechtigde kan naast de gelden die hij op grond van de Participatiewet ontvangt, namelijk ook in aanmerking komen voor een Pgb. Soms is het bij de verstrekking van overheidsmiddelen zinvol om te weten wat een inwoner nog meer aan ondersteuning van de gemeente ontvangt (des te meer als deze daar niet volledig over is). In dit verband dient de samenwerking tussen Inkomens (participatiewet), Wmo en Jeugd en de mogelijkheden van gegevensuitwisseling ten volle worden benut binnen de kaders van de AVG.

4.5 Het terugvorderen van onrecht ontvangen middelen

Indien is vastgesteld dat er sprake is van een onrechtmatige verstrekking van voorzieningen, kan de gemeente overgaan tot het terugvorderen van dit geld. Zowel voor de Participatiewet, Jeugdwet en Wmo, zullen er werkinstructies worden opgesteld voor de terugvordering. Of en hoeveel er zal worden teruggevorderd kan per casus verschillend zijn. Is er sprake van een fout of is er moedwillig fraude gepleegd, hoe hoog is het terug te vorderen bedrag, wat zijn de omstandigheden waarin alles zich afspeelt, dit zijn factoren die meewegen in het afwegingskader voor de terugvordering. Dit afwegingskader zal in een werkinstructie vastgelegd worden. Hierbij kan bijvoorbeeld gekeken worden naar het afwegingskader dat het openbaar ministerie gebruikt voor het opleggen van een sanctie.

4.6 Indicatoren succes handhaving

Door het inzetten op preventie en het op maat handhaven bij verstrekte voorzieningen wordt een betere kwaliteit van voorzieningen beoogd alsmede een meer rechtmatige verstrekking van deze voorzieningen.

Of de inzet van handhaving succesvol is kan aan een aantal indicatoren worden gemeten. Bij de Participatiewet kan dit gemeten worden door minder toekenningen van bijstandsaanvragen aan de poort,

een daling van het klantenbestand door 'beëindiging van de uitkering door fraude' en meer terugvoeringen door onterecht verstrekte bijstand of fraude.

Bij de Jeugdwet en de Wmo kan middels klanttevredenheidsonderzoeken gemeten worden of men meer of minder tevreden is over de kwaliteit van de geleverde zorg.

5. Privacy en gegevensuitwisseling

Het recht op privacy is een groot goed. Dit recht is verankerd in allerlei wet- en regelgeving. In het kader van toezicht en handhaving is het belangrijk om zorgvuldig om te gaan met de uitwisseling van persoonsgegevens. Dit hoofdstuk gaat hier nader op in.

5.1 Privacy

Bij uitvoeren van handhavingstaken op grond van de Participatiewet en de Wmo en Jeugdwet worden persoonsgegevens betrokken. Het verzamelen en verwerken van persoonsgegevens in het kader van een handhavingsonderzoek gebeurt op grond van een wettelijke grondslag. Dit geldt ook voor het verstrekken van persoonsgegevens aan derde partijen met wie wij samenwerken. Het verzamelen en analyseren van persoonsgegevens ten behoeve van een handhavingsonderzoek wordt zorgvuldig gedaan, er worden niet meer gegevens vergaard dan nodig is voor het doen van gedegen onderzoek. Het verwerken van persoonsgegevens moet plaatsvinden binnen de kaders van de Wet bescherming persoonsgegevens en sinds 25 mei 2018 binnen de kaders van de Algemene Verordening Gegevensbescherming. De bewustwording rondom het verzamelen en analyseren van persoonsgegevens voor onderzoek is versterkt met de inwerkingtreding van de Europese AVG verordening. De regels omtrent privacy van de gemeente Ridderkerk zijn vastgelegd in Privacybeleid van de gemeente Ridderkerk 2019/2020 die aansluit op de nieuwe AVG verordening.

Alle handhavingsonderzoeken die wij uitvoeren moeten conform de privacywetgeving en onze eigen privacy beleid zijn. Er wordt constant gezocht naar juridische oplossingen voor beperkingen die voortvloeien uit privacy wetgeving. Landelijke ontwikkelingen en goede voorbeelden uit de praktijk met betrekking tot het uitwisselen van informatie conform de privacy wetgeving volgen wij nauwlettend.

5.2 Gegevensdeling

Toezicht en handhaving is van ons allemaal en daarom is samenwerking op dit gebied vereist. Hieronder volgen de uitgangspunten op het gebied van interne en externe samenwerking.

5.2.1 Interne gegevensdeling

Vanuit andere domeinen, zoals het fysieke domein, vinden op regelmatige basis contacten plaats met zowel inwoners als aanbieders. Indien door functionarissen uit het fysieke domein, bijvoorbeeld tijdens controles, misstanden worden geconstateerd, moeten die met de toezichthouders binnen het Sociaal Domein gedeeld kunnen worden. Artikel 5 en 6 van de AVG zijn de grondslag hiervoor.

De grondslagen uit artikel 6 AVG geven aan wanneer je gegevens mag verwerken en dus ook mag uitwisselen met collega's of externe partijen. Bij deze grondslagen heb je geen toestemming nodig van de betrokkene. Volgens de Autoriteit Persoonsgegevens mag je dan ook niet om toestemming vragen.

Bij de gegevensverwerking dienen de "gegevensverwerkers" (toezichthouders en handhavers) te handelen in overeenstemming met beginselen. De beschrijving van deze kaders voor iedere "verwerking van persoonsgegevens" is opgenomen in artikel 5 AVG.

5.2.2 Externe gegevensdeling

Er wordt veel samengewerkt met ketenpartners buiten de gemeentelijke organisatie. Dit zijn o.a. de Sociale Verzekeringsbank (SVB), het Centraal Administratie Kantoor (CAK), GGD Rijnmond, de Inspecties, de Belastingdienst, het OM, de politie, het RIEC, waterbedrijven, energiebedrijven en werkgevers. Elke ketenpartner heeft op grond van wet- en regelgeving zijn eigen bevoegdheden. Door bijvoorbeeld toe te treden tot het LSI convenant is er de mogelijkheid om gegevens met deze partners uit te wisselen onder een project van het LSI.

De gemeente werkt, wat betreft de Participatiewet, met ketenpartners samen op grond van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (SUWI). Belangrijke ketenpartners zijn het UWV, het Bureau keteninformatisering werk en inkomen (BKWI) en het Inlichtingenbureau gemeenten (IB). Deze partners wisselen onderling via het zogenaamde Suwinet elektronisch gegevens met elkaar uit. De gemeente hanteert ter waarborging van de privacy daarom een Suwinet protocol. Een belangrijk onderdeel hierin is het inzetten op nadere bewustwording en instructie voor gemeentelijke medewerkers.



5.3 Proportionaliteits- en subsidiariteitsbeginsel

Naast het recht op privacy dient ook het proportionaliteits- en subsidiariteitsbeginsel te allen tijde gewaarborgd te zijn.

- Subsidiariteitsbeginsel: Als het doel via een minder ingrijpende weg bereikt kan worden, moet die weg genomen worden.
- Proportionaliteitsbeginsel: De inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van de belanghebbende moet in redelijke verhouding staan tot het doel. Ook betekent dit, dat niet meer informatie gevraagd mag worden dan noodzakelijk is voor dat doel.

Beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit zijn ook normen uit de privacyregelgeving. Alleen als de gegevensverwerking mede aan deze beginselen voldoet is de verwerking in overeenstemming met de AVG en dus toelaatbaar.

Uiteraard spelen deze beginselen, in een andere hoedanigheid, ook een rol bij het uitvoeren van de toezicht- en de handhavingstaken. Ze zijn dan ontleend aan de Algemene Beginselen van Behoorlijk Bestuur van het bestuursrecht dat beperkingen en voorwaarden oplegt aan alle overheidshandelingen en besluiten.

Bijlage 1 Toezicht in het Sociaal Domein



Bron: Factsheet. Toezicht in het Sociaal Domein. Vereniging voor Nederlandse Gemeenten

Bijlage 2 Bevoegdheden en plichten van de toezichthouder

Toezicht Wmo heeft vanuit de wet bijzondere bevoegdheden ten aanzien van de uitvoering van het toezicht. Daartegenover staat ook een aantal plichten.

Algemene wet bestuursrecht (Awb)

Een toezichthouder heeft de volgende plichten op grond van de Awb:

1. legitimatieplicht (art. 5:12, Awb)
2. de plicht om het evenredigheidsbeginsel in acht te nemen (art.5:13, Awb)

De Awb benoemt voor de uitvoering van toezicht de volgende rechten en bevoegdheden:

1. bevoegdheid om plaatsen te betreden, desnoods met politie. En om zich daarbij te laten vergezellen door personen die daartoe door de toezichthouder zijn aangewezen. Uitzondering daarop is een woning, als de bewoner daarvoor geen toestemming heeft gegeven (art 5:15, Awb)
2. bevoegdheid om apparatuur mee te nemen, desnoods met politie (art 5:15, Awb)
3. het recht om inlichtingen te vorderen (art 5:16, Awb)
4. het recht om van personen inzage te vorderen in het identiteitsbewijs (art 5:16a, Awb)
5. het recht op inzage van zakelijke gegevens en bescheiden en daarvan kopieën te maken (art 5:17, Awb)
6. de bevoegdheid om zaken te onderzoeken, verpakkingen te openen en om monsters te nemen (art 5:18, Awb)
7. de bevoegdheid om vervoermiddelen te onderzoeken (art 5:19, Awb).

Iedereen is verplicht om binnen een redelijke termijn alle medewerking te verlenen aan de toezichthouder (art 5:20, Awb). De Wmo geeft zelf eveneens een aantal bevoegdheden en plichten aan de toezichthouder Wmo:

1. Inzage dossiers en verwerking persoonsgegevens

- De bevoegdheid om dossiers in te zien voor zover dat voor de taakuitvoering noodzakelijk is (art 6.1 lid 2 Wmo). Het gaat hierbij om dossiers die met betrekking tot cliënten worden opgesteld door onder meer zorgaanbieders, wijkteams en indicatiestellers. Ook dossiers die Veilig Thuis opstelt, kunnen worden ingezien.
- Daarnaast is toezicht Wmo bevoegd tot het verwerken van persoonsgegevens, waaronder gegevens betreffende de gezondheid van de cliënt alsmede andere bijzondere persoonsgegevens als bedoeld in de (uitvoeringswet) Algemene verordening gegevensbescherming.
- Toezicht Wmo moet deze bevoegdheden toetsen aan het proportionaliteitsvereiste en noodzakelijkheidsvereiste.
- Toezicht Wmo houdt geen toezicht op de kwaliteit van uitvoering door Veilig Thuis zelf, dit is in de wet belegd bij de Inspectie gezondheidszorg en jeugd.

2. Geheimhoudingsplicht

Art. 3.4 lid 3 Wmo geeft aan dat het Toezicht Wmo een geheimhoudingsplicht heeft voor de cliëntgegevens die voor de beroepskracht onder het beroepsgeheim vallen. Deze geheimhoudingsplicht geldt tegenover iedereen. Als het documenten betreft, gaat deze plicht boven de Wet openbaarheid van bestuur (Wob). Deze geheimhoudingsplicht is belangrijk omdat zorgaanbieders en beroepskrachten, zonder zekerheid over de geheimhouding van de verstrekte gegevens, een te grote terughoudendheid zouden kunnen hebben om gegevens aan de toezichthouder te verstrekken. De geheimhoudingsplicht van het Toezicht Wmo geeft de grens aan van wat gerapporteerd kan worden. Daarnaast betekent de AVG dat het Toezicht Wmo bewust omgaat met de gegevens van derden en dat processen, waarbij gegevens worden verwerkt, zijn afgestemd met de privacy-officer en opgenomen in het verwerkingsregister. bevoegdheid om een

Tot slot

Toezicht Wmo heeft de bevoegdheid om een VOG10 op te vragen van medewerkers, die ondersteuning verlenen aan cliënten, of andere personen die beroepsmatig met de cliënten in contact kunnen komen. Indien Toezicht Wmo redelijkerwijs mag vermoeden dat een beroepskracht niet (meer) voldoet aan de eisen voor het afgeven van een VOG, kan Toezicht Wmo verlangen dat de aanbieder ervoor zorgt dat de beroepskracht binnen tien weken een VOG overlegt, die niet ouder is dan drie maanden (art. 3.5, lid 2, Wmo).



Bijlage 3 Begrippenlijst

AVG	algemene verordening gegevensbescherming
GGD	gemeentelijke gezondheidsdienst
IKZ	informatie knooppunt zorggraude
LSI	landelijke stuurgroep interventieteams
PGB	persoonsgebonden budget
PW	Participatiewet
SUWI	Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen
SVB	Sociale verzekeringsbank
SyRi	Systeem Risico Indicatie
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
VNG	vereniging van Nederlandse gemeenten
VOG	verklaring omtrent gedrag
Wmo	Wet maatschappelijke ondersteuning
WOB	Wet openbaarheid van bestuur