

Besluit van het college van burgemeester en wethouders van Oosterhout van 27 september 2021 tot vaststelling van het 'Beleidsplan Toezicht en Handhaving rechtmatigheid in het Sociaal Domein'

Inleiding

In 2015 zijn de Participatiewet, de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo 2015) en de Jeugdwet gedecentraliseerd. Binnen gemeenten wordt dit gezien als het sociaal domein. De gemeente biedt een sociaal vangnet aan kwetsbare inwoners in de vorm van tijdelijk inkomen en ondersteuning. Dit vergroot de zelfredzaamheid van inwoners en zo kunnen zij blijven meedoen in de samenleving. Beschikbare middelen voor uitkeringen en maatschappelijke ondersteuning moeten terecht komen bij de inwoners die het nodig hebben en er ook recht op hebben. De gemeente is daarvoor verantwoordelijk. Vertrouwen is hierbij het uitgangspunt. Er wordt vanuit gegaan dat inwoners en aanbieders de juiste informatie verstrekken en dat ze zich aan regels en voorwaarden houden. De gemeente Oosterhout heeft vertrouwen dat inwoners alleen een beroep doen op voorzieningen als dit echt nodig is.

Helaas krijgen gemeenten ook te maken met inwoners en aanbieders die het vertrouwen beschamen. Misstanden doen afbreuk aan het vergroten van de zelfredzaamheid van de inwoners die recht hebben op ondersteuning of bijstand. Soms leveren aanbieders van zorg (bewust) niet wat verwacht mag worden of maakt een inwoner (bewust) misbruik van voorzieningen. Door toezicht en handhaving in te zetten, waarbij de menselijke maat niet uit het oog wordt verloren, kunnen dit soort misstanden voorkomen worden. Inwoners moeten erop kunnen rekenen dat er sprake is van een doelmatige en een rechtmatige besteding van overheidsmiddelen.

Het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik, en waar nodig hiertegen op te treden, behoort ook tot de verantwoordelijkheid van de gemeenten. Gemeenten zijn vrij in de wijze waarop zij dit invullen. Dit beleidsplan gaat over de manier waarop de gemeente Oosterhout het toezicht en de handhaving op rechtmatigheid vormgeeft voor de onderdelen Wmo, Jeugdwet en Participatiewet binnen het sociaal domein. Op een begrijpelijke manier hierover communiceren met een inwoner of aanbieder is hierbij het uitgangspunt.

Toezicht en handhaving op kwaliteit valt buiten dit beleidsplan.

Leeswijzer

Het eerste hoofdstuk benoemt de grondslagen voor rechtmatigheidstoezicht- en handhaving en staat stil bij de verschillende vormen van rechtmatigheid. Hoofdstuk 2 licht het landelijk beleid en de bestaande landelijke samenwerkingsverbanden toe. Hoofdstuk 3 behandelt het toezicht: het doel, de wijze, het onderzoek en de verantwoording, maar ook zes principes van goed toezicht en de plichten en bevoegdheden van de toezichthouders. Hoofdstuk 4 richt zich vervolgens op de handhaving: de cirkel van naleving, handhavingsinstrumenten en sancties. Hoe er met privacy en de Algemene Verordening Gegevensbescherming wordt omgegaan binnen dit beleid, staat beschreven in hoofdstuk 5.

1 Wettelijk kader toezicht en handhaving rechtmatigheid

De verschillende wetten - Wmo, Jeugdwet en Participatiewet - geven aan wat wettelijk is voorgeschreven (waar iedereen zich dus aan moet houden) en waar een gemeente nog beleidsruimte heeft (dus kan kiezen om iets wel of niet te verplichten). Deze wettelijke kaders zijn voor iedere wet verder uitgewerkt in verordeningen en beleidsplannen. Op deze manier is dus vastgesteld waar een inwoner van Oosterhout een beroep op kan doen, hoe dat moet gebeuren, wat de voorwaarden zijn, wanneer het geweigerd wordt en ook dat de gemeente verantwoordelijk is dat dit goed en op de juiste gronden gebeurt. Nu verordeningen en beleidsplannen niet altijd even gemakkelijk te begrijpen zijn, is het belangrijk er op een heldere manier wordt gecommuniceerd met inwoners, zoals bijvoorbeeld over de voorwaarden die gesteld worden aan het ontvangen van een voorziening van de gemeente. Maar ook als er sprake is van een situatie waarin er een signaal is van een fout of fraude. In paragraaf 4.1 komen we terug op het belang van helder communiceren.

1.1 Wettelijk kader Wmo

De wettelijke grondslag voor rechtmatigheidstoezicht in de Wmo 2015 ligt in artikel 2.1.3, lid 4 dat bepaalt dat de gemeenteraad bij verordening regels stelt voor het bestrijden van het ten onrechte ontvangen van een maatwerkvoorziening of een persoonsgebonden budget, maar ook van misbruik en oneigenlijk gebruik van de wet.

1.2 Wettelijk kader Jeugdwet

De wettelijke grondslag binnen de Jeugdwet is te vinden in artikel 2.9. dat de gemeente opdraagt om in de verordening regels te stellen voor het bestrijden van het ten onrechte ontvangen van een maatwerkvoorziening of een persoonsgebonden budget, maar ook van misbruik en oneigenlijk gebruik van de wet.

1.3 Wettelijk kader Participatiewet

De wettelijke grondslag ligt in artikel 8b van de Participatiewet. Dit artikel bepaalt dat de gemeenteraad bij verordening regels stelt voor de bestrijding van ten onrechte ontvangen bijstand alsmede van misbruik en oneigenlijk gebruik van de wet en de daarop berustende bepalingen. Eenzelfde bepaling is opgenomen in artikel 35 onderdeel b van de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW) en artikel 35 onderdeel b van de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (IOAZ). Voor de leesbaarheid wordt in dit beleidsplan gesproken over Participatiewet, waarmee ook IOAW en IOAZ worden bedoeld.

1.4 Rechtmatigheid

Het toezicht en de handhaving op de rechtmatigheid ziet toe op het bestrijden van het ten onrechte ontvangen van voorzieningen. Het rechtmatigheidstoezicht is een middel om te bereiken dat ongewenste effecten zoals oneigenlijk gebruik en misbruik worden voorkomen of beëindigd.

Bij het plegen van oneigenlijk gebruik wordt feitelijk gehandeld in overeenstemming met wet- en regelgeving en dus zijn deze handelingen niet onrechtmatig. Wel is sprake van het in strijd handelen met het doel en de strekking van de wet- en regelgeving. De te nemen maatregelen die bij oneigenlijk gebruik passen zijn: voorlichting, analyse van toepassing en actualiseren van wet- en regelgeving.

Onder misbruik, of onrechtmatig gebruik, wordt verstaan: *handelingen in strijd met wet- en regelgeving en ten laste van publieke middelen*. Dit is vervolgens te onderscheiden in fouten en fraude. Waarbij **fouten** betekent: *regels onbedoeld overtreden door vergissingen, onduidelijkheden of onoplettendheid* en **fraude** betekent: *het opzettelijk en doelbewust in strijd met de regels handelen met het oog op eigen of andermans financieel gewin*.

Er kan onderscheid gemaakt worden tussen **formele** en **materiële** rechtmatigheid waarop controles plaatsvinden. Formele rechtmatigheid houdt in dat betalingen die plaatsvinden rechtmatig moeten zijn en zorg volgens afspraak moet worden geleverd. In de Participatiewet richt de formele rechtmatigheid zich op de vraag of betrokkene tot de gemeentelijke doelgroep behoort. Met materiële rechtmatigheid wordt bedoeld dat de gedeclareerde prestatie ook daadwerkelijk wordt geleverd. De materiële rechtmatigheid in het kader van de Participatiewet richt zich op de vraag of een re-integratie- of activeringstraject ook daadwerkelijk is uitgevoerd door het re-integratiebedrijf of dat een werkgever die een begeleidingsvergoeding ontvangt voor een geplaatste cliënt deze begeleiding ook werkelijk biedt. Verder kan de materiële rechtmatigheid een rol spelen als een individuele cliënt (bijzondere) bijstand voor een specifiek doel ontvangt.

2. Landelijk beleid toezicht en handhaving

De wijze waarop het beleid rondom toezicht en handhaving is vormgegeven, is mede afhankelijk van de ontwikkelingen op landelijk niveau. Zeker na de kinderopvangtoeslagaffaire is toezicht en handhaving een omstreden onderwerp. Bij alle ontwikkelingen op landelijk of lokaal niveau is het dan ook belangrijk om te benadrukken dat bij deze ontwikkelingen het belang van de menselijke maat niet uit het oog wordt verloren. De landelijke ontwikkelingen worden hieronder op hoofdlijnen weergegeven.

Uit het regeerakkoord 2017-2021 *'Vertrouwen in de Toekomst'* volgt dat misbruik van sociale voorzieningen het draagvlak voor solidariteit ondermijnt. Het kabinet vindt het daarom van belang om effectief gebruik te maken van de mogelijkheden tot het delen, koppelen en analyseren van data binnen de kaders van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG).

Daarnaast bevat het programmaplan *'Rechtmatige zorg 2018-2021. Aanpak Fouten en Fraude in de zorg'* (Ministerie van VWS), maatregelen om fouten en fraude in de zorg tegen te gaan. In januari 2021 is er een programmavoortgangsrapportage gepubliceerd die duidelijk maakt dat er al goede stappen zijn gezet en dat de aanpak blijvende aandacht vraagt.

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 van deze wet 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);

- het Informatie Knooppunt Zorgfraude (IKZ).

Het wetsvoorstel regelt dat partijen, die nu samenwerken in het IKZ, straks meer wettelijke mogelijkheden krijgen om gegevens uit te wisselen bij fraudesignalen. Toezichthouders en handhavers zorg kunnen daardoor effectiever reageren op fraudesignalen binnen de zorg.

2.1 Samenwerkingsverbanden

Omdat handhaving op landelijk niveau de 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 Zorgfraude (IKZ);
- De Taskforce Integriteit Zorgfraude (TIZ);
- De Landelijke Stuurgroep Interventieteams (LSI).

2.1.1 Het informatieknooppunt Zorgfraude

Het 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. Het doel van het IKZ is het versterken van integriteit in de zorgsector door het voorkomen en aanpakken van onrechtmatigheden in de zorg die ten laste komen van de voor de zorg bestemde middelen. Het streven daarbij is om samenwerking tussen de convenantpartners te stimuleren, te coördineren en te vergroten door het uitwisselen van informatie, kennis en inzicht. Het IKZ voert zelf geen onderzoek uit, dit gebeurt door de toezichthouders en opsporingsdiensten die zijn aangesloten bij het IKZ. De gemeente Oosterhout is sinds december 2020 aangesloten bij het IKZ.

2.1.2 De Taskforce Integriteit Zorgfraude

De directie Opsporing van de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) voert samen met ketenpartners (waaronder de VNG) strafrechtelijke onderzoeken naar fraude in de zorg uit. Zij zijn verenigd in een taskforce. Het gaat hierbij om onderzoeken naar declaratiefraude. Doel van de taskforce is het verbeteren van preventie en het detecteren en terugdringen van zorgfraude.

2.1.3 De Landelijke Stuurgroep Interventieteams

Sinds 2003 is de LSI actief. Deze stuurgroep werkt op basis van een samenwerkingsconvenant. De convenantpartners werken samen in interventieteams ter voorkoming en terugdringing van belasting- en premiefraude, toeslagenfraude, uitkeringsfraude, overtredingen van arbeidswetgeving en daarmee samenhangende misstanden. De gemeente Oosterhout sluit hierbij aan.

3 Toezicht

In dit beleidsplan wordt de definitie van toezicht gehanteerd zoals deze verwoord staat in de kaderstellende visie op toezicht: *“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”*.¹

Bij toezicht vanuit zorg (Wmo en Jeugd) is dat met name gericht op de aanbieders - al dan niet gecontracteerd - die zorg en ondersteuning leveren. Vanuit participatie is het toezicht gericht op de individuele klant, degene die de (bijzondere) bijstand ontvangt.

Toezicht is ook één van de vijf servicetypes uit het dienstverleningsconcept van de gemeente: “alert en rechtvaardig, toezicht conform afspraken, preventief en repressief, draagt bij aan een veilige stad”

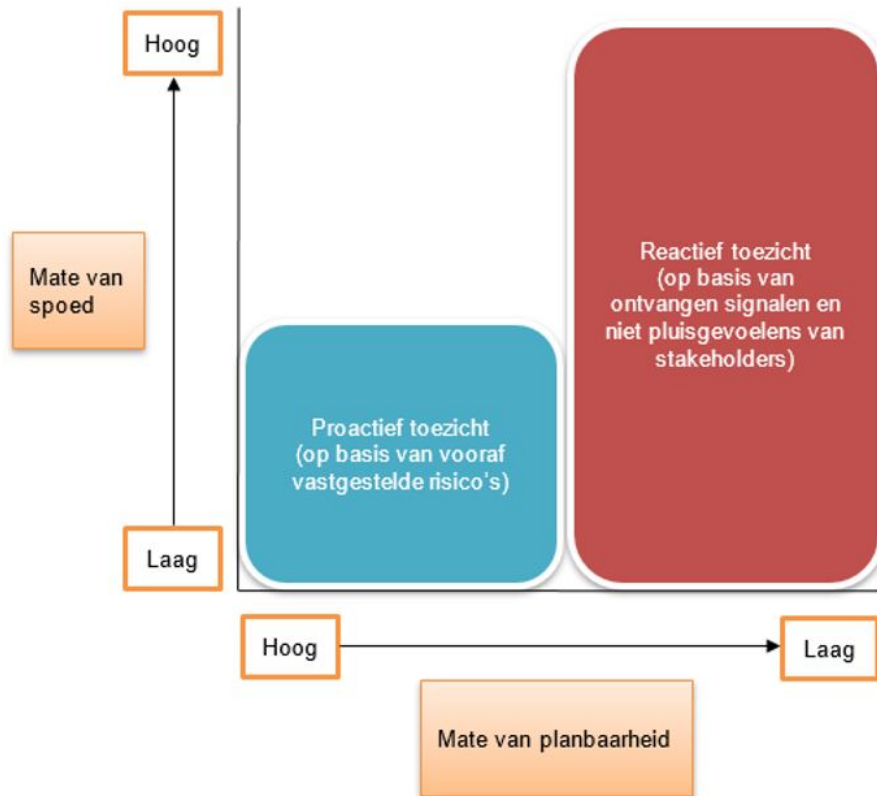
3.1 Doel van toezicht

Het inzetten van toezicht op rechtmatigheid binnen het sociaal domein heeft tot doel: verantwoord gebruik van de publieke middelen voor het sociaal domein en voorkomen dat door onrechtmatig gebruik onnodige uitgaven gedaan worden.

3.2 Wijze van toezicht

Er zijn twee vormen van toezicht te onderscheiden: **proactief** en **reactief** toezicht. In figuur 1 is het schematisch weergegeven. Het geeft aan waar prioriteiten gelegd worden en in hoeverre de werkzaamheden planbaar zijn.

1) Kaderstellende visie op toezicht



Figuur 1

Proactief

Proactief toezicht vindt plaats aan de hand van bijvoorbeeld risicoanalyses of een (meerjarige) planning van de toezichtactiviteiten. Risico-gebaseerd toezicht kan plaatsvinden op grond van een jaarlijkse risicoanalyse van aanbieders van maatschappelijke ondersteuning. De uitkomsten van de risicoanalyse leggen de basis voor de programmering van het toezicht. De programmering kan gaan om individuele aanbieders, maar het kan ook gaan om een bepaalde vorm van maatschappelijke ondersteuning zoals begeleiding. Dit laatste wordt ook wel thematisch toezicht genoemd. Ook kan er proactief onderzoek worden gedaan naar individuele klanten met een bijstandsuitkering, eventueel ook thematisch.

Reactief

Reactief toezicht is toezicht naar aanleiding van een melding, een signaal of incident. Een ‘signaal’ is een teken waarmee een persoon wijst op een in zijn ogen ontoelaatbare situatie. Signalen over vermeende onrechtmatigheden kunnen de gemeente vanuit allerlei personen en op allerlei manieren bereiken. Het is belangrijk dat voor iedereen (intern en extern) duidelijk is waar men met dit soort meldingen terecht kan. Binnen de gemeente Oosterhout is hiervoor een speciaal meldpunt ingericht: “Meldpunt Zorg- en Bijstandsfraude”.

3.3 Onderzoek

Er zijn verschillende redenen waarom er een nader onderzoek wordt gestart. Zo kan het zijn dat de gemeente een algemene controle wil uitvoeren, bijvoorbeeld naar de rechtmatigheid en/of doelmatigheid van de geleverde ondersteuning bij alle aanbieders (Wmo, jeugd, of re-integratie) of bij derden die via een pgb ondersteuning leveren in de gemeente. Het kan ook zijn dat er een signaal of melding is ontvangen.

Bij een signaal of melding is de eerste stap dat het (fraude)signaal beoordeeld wordt op betrouwbaarheid en onderzoekswaardigheid. Afhankelijk van de uitkomst daarvan kan een nader onderzoek uitgevoerd worden.

Bij ieder onderzoek wordt er een onderzoeksrapport opgesteld, waaruit blijkt waarom het onderzoek is uitgevoerd, hoe het onderzoek is uitgevoerd en wat er uit het onderzoek is gebleken. Daarnaast speelt het onderzoeksrapport een belangrijke rol in een (eventuele) procedure. Zo’n procedure komt in beeld als de gemeente besluit om over te gaan tot terugvordering van de onrechtmatig bestede publieke middelen en/of besluit de bekostiging van de aanbieder of een derde die via een pgb ondersteuning levert te beëindigen.

Naar aanleiding van de uitkomst van het nader onderzoek, worden er gevolgen aan verbonden (zie verder hoofdstuk 4 Handhaving).

3.4 De toezichthouders

Vanuit de Participatiewet zijn al sinds enkele jaren toezichthouders door het college aangewezen. De wet schrijft voor dat dit ambtenaren van de gemeentelijke organisatie moeten zijn. In Oosterhout is een aantal medewerkers aangewezen als toezichthouder Participatie.

De Wmo 2015 bepaalt dat het college een toezichthouder aan moet wijzen op grond van artikel 6.1, lid 2. En door de opdracht vanuit de Jeugdwet aan de gemeente (op grond van artikel 2.9) om bij verordening regels te stellen om misbruik of oneigenlijk gebruik van voorzieningen te bestrijden, is de legitimiteit ontstaan om toezichthouders (rechtmatigheid) aan te wijzen².

Om voldoende toezichthouders op het gebied van zorg te borgen, zijn twee toezichthouders Participatie ook aangewezen als toezichthouder Zorg.

Het is de taak van de toezichthouders om toe te zien op de naleving van de Wmo, de Jeugdwet en de Participatiewet. Naast het naleven van de wettelijke bepalingen gaat het hierbij ook om de aanvullende gemeentelijke regels zoals deze zijn vastgelegd in verordeningen, uitvoeringsbesluiten en beleidsregels. Vertrouwen in de inwoners en aanbieders blijft hierbij het uitgangspunt. Het is dus belangrijk dat de toezichthouders alert zijn op fraudesignalen zonder dat iedere inwoner of aanbieder wordt gewantrouwd.

3.5 Principes van goed toezicht

Als het gaat om de invulling van het toezicht is er een aantal algemene uitgangspunten van belang voor de toezichthouders. Het gaat om de zes principes van goed toezicht zoals verwoord in de visie op toezicht 'Minder last, meer effect'³. Hoewel deze principes speciaal zijn opgesteld gericht op de Wmo en Jeugdwet, zijn zij ook van toepassing op het gebied van de Participatiewet. Kort samengevat houden de principes van goed toezicht het volgende in:

1. Selectief

Meer administratieve lasten zijn ongewenst. Als toezicht nodig is, gebeurt dit ook. Maar vaak is toezicht niet of in mindere mate nodig, bijvoorbeeld als aanbieders beschikken over een relevant keurmerk.

2. Slagvaardig

Toezicht is zacht waar het kan en hard waar het moet. De toezichthouders stimuleren cliënten, aanbieders van maatschappelijke ondersteuning, jeugdhulp en re-integratie om zelf het gewenste resultaat te bereiken. Zij grijpen in als de situatie dat vereist. Hierbij past een zakelijke houding op basis van de constatering. Soms betekent dat een verandering in de omgangscultuur door sneller en steviger in te grijpen dan wat gebruikelijk is. Het is daarom mede van belang dat de lijntjes met de afdeling handhaving kort zijn zodat er snel maatregelen mogelijk zijn.

3. Samenwerkend

Veel aanbieders werken regionaal en hebben vaak kwetsbare cliënten. Dat maakt afstemming en samenwerking tussen de lokale toezichthouders en rijksinspecties noodzakelijk. Door samen te werken leren gemeenten van elkaar wat de efficiency van het toezicht vergroot. Daarnaast is goede samenwerking een vereiste om een onnodige toezichtlast bij aanbieders te voorkomen.

4. Onafhankelijk

Onafhankelijkheid heeft betrekking op de materiële onafhankelijkheid van de toezichthoudende ambtenaar. De toezichthouder moet zijn feitelijke werkzaamheden onafhankelijk en zelfstandig kunnen uitvoeren, zonder beïnvloeding door anderen die zich bijvoorbeeld bezighouden met het beleid, de inkoop of de verstrekking van voorzieningen.

5. Transparant

De toezichthouder stelt prioriteiten en communiceert hierover met de teamleider, behandelend ambtenaar, andere gemeenten en de aanbieders. Ook verantwoordt de toezichthouder zich over de keuzes en behaalde resultaten.

6. Professioneel

De toezichthouder reflecteert op de gemaakte keuzes, vraagt collegiaal toezicht en stelt zich toetsbaar op. Ook werkt hij permanent aan verbetering en professionalisering van het toezicht.

2) conform de Algemene wet bestuursrecht (Awb)

3) Visie op toezicht



3.6 Algemene beginselen van behoorlijk bestuur

Er wordt rekening gehouden met de complexiteit van de regelgeving binnen het sociaal domein. Per situatie wordt de verwijtbaarheid beoordeeld, waarbij het **gelijkheidsbeginsel** (gelijke gevallen gelijk behandelen en ongelijke gevallen ongelijk behandelen) en het **evenredigheidsbeginsel** (de voor één of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een besluit mogen niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen) worden betrokken.

Daarnaast is volgens de Awb een belangenafweging per situatie noodzakelijk⁴. De Awb stelt dat bij de voorbereiding van een besluit het bestuursorgaan "de nodige kennis omtrent de relevante feiten moet vergaren en dat deze belangen afgewogen moeten worden bij het besluit." Dit betekent dus ook dat toezicht en handhaving zacht is waar het kan en hard is waar het moet.

De beginselen van **subsidiariteit** en **proportionaliteit** spelen een rol bij het uitvoeren van de toezicht- en de handhavingstaken. Deze begrippen komen uit de Algemene Beginselen van Behoorlijk Bestuur van het bestuursrecht en ze leggen beperkingen en voorwaarden op aan alle overheidshandelingen- en besluiten. Ze houden het volgende in:

- 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.

3.7 Plichten en bevoegdheden toezichthouders

Om goed toezicht te kunnen uitoefenen, is het van belang om te weten uit welke plichten en bevoegdheden de rol van de toezichthouders bestaat. Het gaat hierbij om algemene en specifieke plichten en bevoegdheden op grond van de Awb.

Hierbij gaat het om de volgende **plichten**:

- legitimatieplicht (artikel 5:12 Awb);
- verplichting het evenredigheidsbeginsel in acht te nemen (artikel 5:13 Awb).

Daartegenover staan de volgende **bevoegdheden**:

- Bevoegdheid om elke plaats te betreden, desnoods af te dwingen met de politie, met uitzondering van een woning als de bewoner daarvoor geen toestemming geeft (artikel 5:15 Awb);
- Bevoegdheid om apparatuur mee te nemen (artikel 5:15 Awb);
- Bevoegdheid om zich te laten vergezellen door personen die hij/zij daarvoor aanwijst (artikel 5:15 Awb);
- Bevoegdheid om inlichtingen te vorderen (artikel 5:16 Awb);
- Bevoegdheid om van personen inzage te vorderen van een identiteitsbewijs (artikel 5:16a Awb);
- Bevoegdheid om inzage te vorderen van zakelijke gegevens en bescheiden en daarvan kopieën te maken (artikel 5:17 Awb);
- Bevoegdheid om zaken te onderzoeken, aan opnemingsonderwerpen en daarvan monsters te nemen en daartoe verpakkingen te openen (artikel 5:18 Awb);
- Bevoegdheid om vervoermiddelen te onderzoeken (artikel 5:19 Awb).

Verder is iedereen verplicht aan een toezichthouder binnen een gestelde termijn alle medewerking te verlenen die hij redelijkerwijs kan vorderen bij de uitoefening van zijn bevoegdheden (artikel 5:20 Awb), zij het dat daarbij een beroep kan worden gedaan op een beroepsgeheim.

3.8 Verantwoording

De toezichthouders leggen rechtstreeks verantwoording af aan de teamleider. Zij informeren de teamleider over hoe het beleid inzake toezicht en handhaving (en daarmee indirect het beleid maatschappelijke ondersteuning, jeugd en participatie) in de praktijk uitpakt.

Het team van toezichthouders stelt jaarlijks een verslag op voor het college over hoe en waarop toezicht is gehouden en wat de uitkomsten hiervan waren.

4 Handhaving

Handhaving is het bevorderen van naleving van wet- en regelgeving door het toepassen van (of dreigen met) bestuur(srechtelijke), strafrechtelijke of privaatrechtelijke middelen.

Het doel is te borgen dat de Wmo, Jeugdwet en Participatiewet worden nageleefd. Handhaving bestaat uit toezicht, opsporing en sanctionerend optreden. Handhaving ten aanzien van rechtmatigheid is gericht

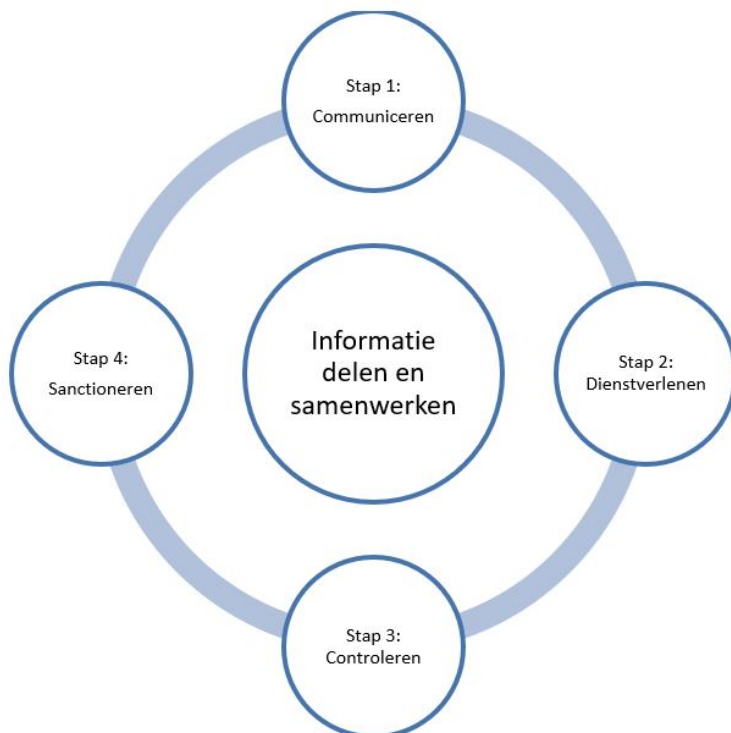
4) op grond van artikel 3:2 Awb en artikel 3:4 Awb.

op het opsporen en bestrijden van handelingen met (zorg)gelden die in strijd zijn met wet- en regelgeving. Het kan gaan om een fout (onbedoeld overtreden) of fraude (opzettelijk en doelbewust in strijd met regels handelen).

4.1 Cirkel van naleving

In dit beleidsplan is ervoor gekozen om uitvoering te geven aan handhaving binnen het sociaal domein door de cirkel van naleving. Hiermee wordt aangesloten bij de visie van de VNG.

De cirkel bestaat uit vier visie-elementen die handvatten bieden voor een integraal handhavingsproces. Het in onderlinge samenhang inzetten van deze elementen geeft het beste resultaat. De kracht van de methode is de combinatie van **preventieve** (voorlichten en dienstverlening) en **repressieve** (controle en sanctionering) elementen.



Figuur 2

1. Communiceren: Vroegtijdig informeren/ inzet op preventie

Het toezicht op rechtmatigheid is geholpen bij een preventieve insteek. Als voorwaarden die verbonden zijn aan een bepaalde voorziening van de gemeente (uitkering, ondersteuning, pgb) op een juiste en begrijpelijke wijze worden uitgelegd, leidt dat doorgaans tot toename van de nalevingsbereidheid. Op die manier wordt voorkomen dat er al dan niet bewust misbruik wordt gemaakt van de ondersteuning die de gemeente biedt. Preventie raakt de hele keten: vanaf het moment dat de ondersteunings- of zorgvraag wordt gesteld tot het moment dat de beschikking wordt afgegeven en verwerkt.

Daarnaast is het van belang om transparant te zijn en inwoners te informeren over handhavingsacties en de behaalde resultaten. Hier gaat namelijk een preventieve werking vanuit.

2. Dienstverlening: optimaliseren

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 onze gemeente terechtkomen.

Het wegnemen van complexe procedures voorkomt de kans op fouten en fraude en bevordert de nalevingsbereidheid. Dat sluit aan bij de servicebeloften van het dienstverleningsconcept: we handelen zoveel mogelijk vanuit de leefwereld van de inwoner en ondernemer en dat betekent dat we voor hen heldere procedures hanteren, die we samen met hen doorlopen. En mocht er een signaal van onrechtmatigheid zijn, dan handelen we snel.



3. Controleren: maar wel op maat

De gemeente zou meer kunnen controleren in situaties waar verdenking van fraude is en minder in situaties waar de kans op fraude gering is. Dat kan aan de hand van risicoanalyse.

Gerichte controles kunnen de schadelast voor inwoners en voor de gemeente beperken doordat eventueel misbruik van voorzieningen tijdig wordt gesignaleerd.

4. Sanctioneren: daadwerkelijk doen

Als er toch onrechtmatigheden voorkomen, worden deze beëindigd. Inwoners en zorgverleners die fraude plegen, moeten hier daadwerkelijk voor worden aangepakt. Dit kan betekenen dat de verstrekte ondersteuning wordt gestopt of dat het teveel aan verstrekte gelden worden teruggevorderd. Inzet van toezicht- en handhavingsmaatregelen geeft het signaal af dat fraude onacceptabel is.

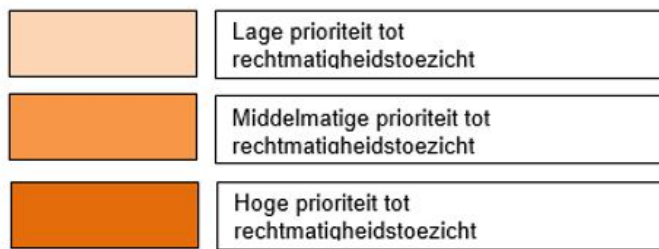
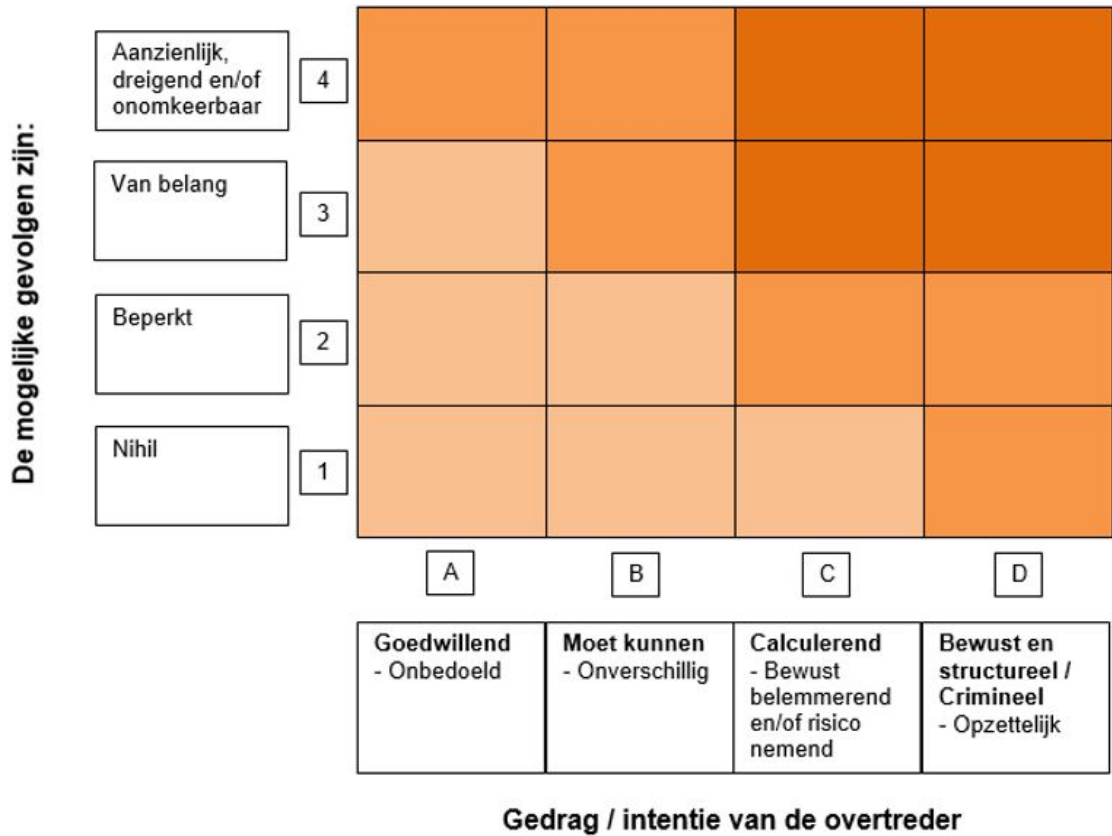
4.2 Handhavingsinstrumenten

Vanuit de Participatiewet wordt al langer gewerkt 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 regels worden nageleefd kunnen er verschillende instrumenten worden ingezet zoals:

- administratief onderzoek (openbronnenonderzoek);
- gesprekken/verhoren;
- getuigen horen;
- locatieonderzoeken, inclusief observaties;
- vorderen van inlichtingen en zakelijke gegevens.

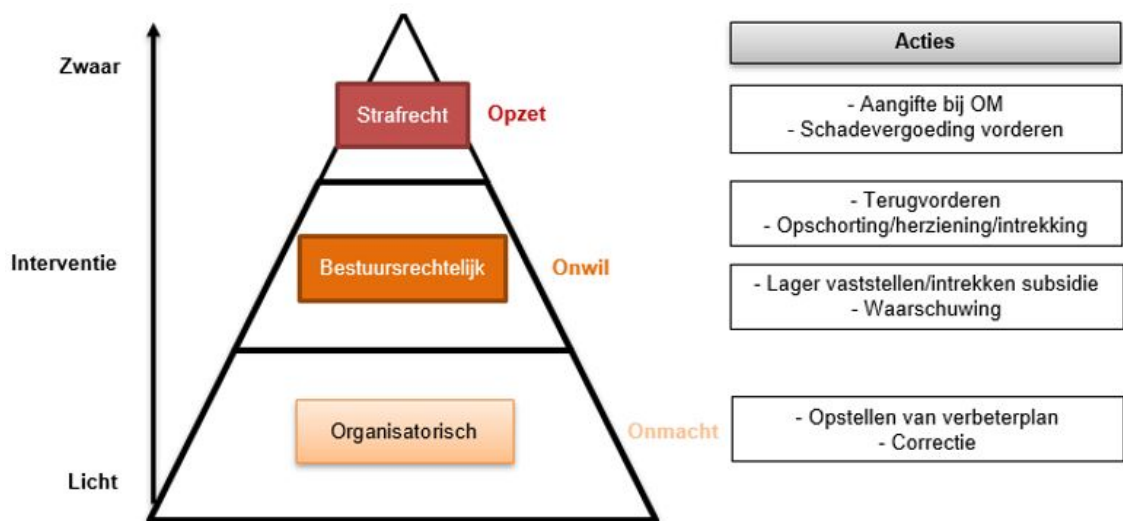
4.3 Sancties

De insteek is om zo licht mogelijk te starten met ingrijpen, gericht op herstel en het vervolgens snel inzetten van zwaardere interventies als naleving uitblijft. Dit is weergegeven in het afwegingskader in figuur 3.



Figuur 3

Bij het afwegingskader gebruikt de toezichthouder zoveel mogelijk de interventieladder in figuur 4.



Figuur 4

Organisatorisch

Correctie

Als is vastgesteld dat er daadwerkelijk iets niet goed is gegaan (er is een fout gemaakt) waarbij de gevolgen nog niet groot zijn en waar de mogelijkheid bestaat om zonder al te veel impact de situatie te herstellen, wordt er gecorrigeerd. Bijvoorbeeld als er in de beginsituatie van een pgb wordt vastgesteld dat de cliënt bij nader inzien een informele zorgverlener inhuurt in plaats van de afgesproken formele zorgverlener. Een correctie kan slechts plaatsvinden bij zorgvoorzieningen. Vanuit de Participatiewet is correctie namelijk alleen mogelijk als betrokkene de gevraagde inlichtingen niet binnen de gestelde termijn heeft verstrekt; er wordt dan een hersteltermijn geboden. Als er sprake is van een schending van de inlichtingenplicht dan moet het college altijd optreden, waarbij het geven een waarschuwing de lichtste variant van optreden is.

Opstellen van verbeterplan

Deze interventie wordt alleen bij een aanbieder ingezet. Als blijkt dat er zaken niet (meer) in orde zijn, kan er na gezamenlijk overleg besloten worden dat de aanbieder met een verbeterplan komt waarin heldere afspraken worden gemaakt over te zetten stappen en termijnen waarbinnen dit moet gebeuren. De mogelijkheid van een verbeterperiode is veelal opgenomen in de contracten tussen gemeenten en aanbieders (onder 'nakoming' en 'boetebepaling').

Bestuursrechtelijk

Waarschuwing

Bij een waarschuwing volgt er een formeel besluit waarin is opgenomen dat er een overtreding is begaan en dat er bij herhaling zwaardere sancties volgen, zoals het stopzetten van de ondersteuning en/of terugvorderen van middelen. Bij voorzieningen vanuit de Participatiewet kan dit alleen als er géén sprake is van een benadelingsbedrag als gevolg van het niet verstrekken van inlichtingen. Ook geldt voor de Participatiewet dat er bij herhaling binnen twee jaar altijd een bestuurlijke boete volgt. Vaststelling van de hoogte van de boete is geregeld in de 'Beleidsregels Boeteoplegging Sociale Zekerheid 2018 gemeente Oosterhout'.

Het terugvorderen van onterecht ontvangen middelen

Als is vastgesteld dat er sprake is van een onrechtmatige verstrekking van Wmo- of jeugdhulpvoorzieningen, kan de gemeente overgaan tot het terugvorderen van dit geld. Of en hoeveel er zal worden teruggevorderd kan per casus verschillend zijn (afhankelijk van of er sprake is van een fout of moedwillig gepleegde fraude, hoe hoog het terug te vorderen bedrag is, wat de omstandigheden zijn waarin alles zich afspeelt). Bij voorzieningen vanuit de Participatiewet is het wettelijk verplicht om bij het niet voldoen aan de inlichtingenplicht, het ten onrechte verstrekte geldbedrag (de uitkering) terug te vorderen. Daarnaast is het college dan verplicht om een bestuurlijke boete op te leggen.

Opschorting/herziening/intrekking van uitkering, pgb of (maatwerk) voorziening

Het college kan een maatwerkvoorziening, zowel in natura of een persoonsgebonden budget, opschorten, herzien of intrekken in vijf situaties. Dat is als:

1. de cliënt onjuiste of onvolledige gegevens heeft verstrekt en de verstrekking van juiste of volledige gegevens tot een andere beslissing zou hebben geleid;
2. de cliënt niet langer op de maatwerkvoorziening of het persoonsgebonden budget is aangewezen;
3. de maatwerkvoorziening of het persoonsgebonden budget niet meer toereikend is;
4. de cliënt niet voldoet aan de aan de maatwerkvoorziening of het persoonsgebonden budget verbonden voorwaarden;
5. de cliënt de maatwerkvoorziening of het persoonsgebonden budget niet of voor een ander doel gebruikt.

In de Participatiewet is bepaald dat de gemeente verplicht is om over te gaan tot herziening of intrekking van de uitkering als de uitkering onjuist is vastgesteld door het niet of niet volledig voldoen aan de inlichtingenplicht. Opschorting kan alleen als de gevraagde inlichtingen niet binnen de gestelde termijn zijn verstrekt en er een hersteltermijn wordt geboden aan de cliënt.

Lager vaststellen/intrekken subsidie en terugvordering betaalde subsidiebedragen

Als de gemeente op grond van het onderzoek fraude vaststelt bij een aanbieder die subsidie ontvangt, kan er aanleiding bestaan om de subsidie lager vast te stellen of de subsidieverlening in te trekken. Bovendien kan er aanleiding bestaan om het betaalde subsidiebedrag terug te vorderen.

Strafrechtelijk

Aangifte doen tegen een frauduleuze aanbieder/cliënt

Als toezichthouders of ambtenaren fraude signaleren bij een aanbieder of cliënt, kan er overgegaan worden tot het doen van aangifte. Bij de Participatiewet wordt in principe pas aangifte gedaan als het

gaat om een benadeeld bedrag van € 50.000 of hoger⁵. Dit gebeurt dan door de sociale recherche Breda namens Oosterhout.

Schadevergoeding vorderen

De gemeente kan in een strafrechtelijke procedure aangemerkt worden als slachtoffer als het Openbaar Ministerie overgaat tot vervolging van de aanbieder of cliënt.

5 Privacy

Controles en nadere (fraude)onderzoeken hebben veelal betrekking op persoonsgegevens en bij Wmo en Jeugdwet ook op gezondheidsgegevens. Deze gezondheidsgegevens kwalificeren als bijzondere persoonsgegevens als bedoeld in de AVG.

5.1 Gegevensverwerking

De AVG is van toepassing bij de verwerking van persoonsgegevens. Een verwerking is onder meer het verzamelen, vastleggen, ordenen, raadplegen en verstrekken van gegevens. Alles wat met persoonsgegevens kan worden gedaan, geldt als een verwerking. Bovendien mogen persoonsgegevens alleen worden verwerkt als daarvoor een in de AVG genoemde deugdelijke grondslag bestaat. Hiervan is bijvoorbeeld sprake als er een wettelijke verplichting geldt of als de verwerking noodzakelijk is voor de uitoefening van een publieke taak.

Voor verwerking van gezondheidsgegevens gelden daarnaast extra strenge regels. Het college mag gezondheidsgegevens niet verwerken, tenzij dat noodzakelijk is in verband met een in de AVG opgenomen rechtmatige grondslag voor deze verwerking. Deze grondslagen zijn voor zover hier van belang:

- Verwerking is noodzakelijk voor het beheren van gezondheidszorgstelsels;
- Verwerking is noodzakelijk in verband met een zwaarwegend algemeen belang.

Het voorkomen van fraude is in de AVG uitdrukkelijk genoemd als een zwaarwegend algemeen belang. Verder volgt uit de AVG dat de verwerking van gezondheidsgegevens ook mogelijk is in het kader van het lokale toezicht op gezondheidszorgstelsels. De grondslag voor het verwerken van gegevens voor toezicht en de handhaving van de rechtmatigheid ligt in artikel 6 lid 1 sub c AVG.

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

5.2 Gegevensdeling

Een wet die het mogelijk maakt om binnen het sociaal domein (binnengemeentelijk) gegevens te delen is er nog niet. De Wet aanpak meervoudige problematiek sociaal domein (Wams) is hiervoor in ontwikkeling.

Vanuit andere domeinen, zoals het ruimtelijke domein, zijn ook vaak contacten met zowel inwoners als aanbieders. Als medewerkers uit het ruimtelijke domein bij controles bijvoorbeeld, misstanden constateren, kan het nuttig zijn deze informatie te delen met de toezichthouders binnen het sociaal domein. Een wet die dit mogelijk maakt is er nog niet.

Totdat er wetgeving voor binnengemeentelijke gegevensdeling is, wordt gebruik gemaakt van artikel 6, eerste lid sub e AVG. Dit artikel stelt dat verwerking (onder andere dus ook het raadplegen van gegevens) rechtmatig is als dit noodzakelijk is voor de vervulling van een taak van algemeen belang of van een taak in het kader van de uitoefening van het openbaar gezag die aan de verwerkingsverantwoordelijke (gemeente) is opgedragen. Om op een goede en juiste manier uitvoering te kunnen geven aan de verplichting om toezicht te houden en te handhaven, zijn aanvullende taken weggelegd bij de toezichthouders zorg en participatie. Er is een werkinstructie 'Veilig informatie delen' die medewerkers in het sociaal domein handvatten geeft om op een juiste manier om te gaan met het opvragen van gegevens binnen het sociaal domein.

Voor wat betreft de gegevensuitwisseling binnen de onderdelen van het sociaal domein betekent dit dat deze in het kader van handhaving alleen zal plaatsvinden tussen de medewerkers die hiervoor door het college zijn aangewezen als gemeentelijk toezichthouder. Het mag dan alleen gaan om de uitwisseling van gegevens die voor de toezichthouder nodig zijn voor een goede taakuitoefening. Het kan hierbij dan gaan om de volgende gegevens:

- Gegevens uit de Basisregistratie Personen (BRP);
- Inkomensgegevens;

5) Er zijn ook mogelijkheden als het bijvoorbeeld gaat om recidieven.

- Gegevens over bezittingen en schulden;
- Factureringsgegevens;
- Gegevens over leveringen van producten en diensten;
- Gegevens (voor zover relevant) over fysieke en psychische gezondheid/beperkingen van inwoners;
- Sociaal/maatschappelijke situatie en het netwerk van de inwoner;
- Gegevens over de woonsituatie;
- Gegevens over verblijfsgegevens.

Een openbronnenonderzoek is voor gemeenten een efficiënte manier om onderzoek te verrichten en in dit digitale tijdperk is dit ook niet meer weg te denken. Maar dit moet wel op een transparante manier gebeuren (niet via nepaccounts), waarbij het account herleidbaar naar de gemeente moet zijn. Verder wordt het alleen ingezet bij een gegrond vermoeden van fraude.

Bij de deling van gegevens moet in iedere casus in ieder geval vastgelegd worden welke gegevens worden gedeeld en de reden van deze gegevensdeling.

Een waarborg die ingebouwd moet worden inzake dataminimalisatie (dat je als organisatie niet meer gegevens mag verzamelen dan strikt noodzakelijk is voor het beoogde doel) is dat er een heldere en goed omschreven werkinstructie moet komen. Hierin is vermeld, wie (lees: welke functie) toegang heeft tot welke gegevens en waarom. Dit wordt in de werkinstructie per proces beschreven, dus voor:

1. de mailbox van het meldpunt;
2. verdere deling van de melding;
3. het toezichthoudersoverleg;
4. het toezichthoudersonderzoek.

Naast de interne samenwerking wordt veel samengewerkt met ketenpartners buiten de gemeentelijke organisatie. Dit zijn onder andere de Sociale Verzekeringsbank (SVB), het Centraal Administratie Kantoor (CAK), GGD West-Brabant, Thuisvester, de Inspecties, de Belastingdienst, het UWV, het OM, de politie, het Regionaal Informatie- en Expertise Centrum (RIEC), waterbedrijven, energiebedrijven en werkgevers. Elke ketenpartner heeft op grond van wet- en regelgeving zijn eigen bevoegdheden. Met het RIEC heeft de gemeente een convenant gegevensdeling, maar meestal zal de toezichthouder van de gemeente een voornemen tot inzage bij een derde partij moeten toetsen aan het noodzakelijkheidsvereiste en het proportionaliteitsvereiste.