

Beleidsplan Wmo Toezicht en Handhaving 2019-2022 Gemeente Borger-Odoorn

1. Inleiding

"Geld en zorg moeten daar komen waar nodig is."

Op grond van de Wmo 2015 verstrekt de gemeente Borger-Odoorn ondersteuning aan haar inwoners. Altijd met het oog op behoud of bevordering van de zelfredzaamheid en/of maatschappelijke participatie. Een belangrijk onderdeel binnen de Wmo 2015 is het onderdeel 'Toezicht en Handhaving'. Vanaf 2015 is het toezicht op de Wmo (kwaliteit en rechtmatigheid) bij de gemeenten belegd. Om de kwaliteit van het WMO Toezicht goed te kunnen handhaven, heeft de gemeente Borger-Odoorn kwaliteitseisen verbonden aan zowel de competenties als de uitvoering van de functie van WMO toezichthouder. Ook zijn er kwaliteitseisen verbonden aan de WMO voorzieningen in de landelijke wetgeving, het regionale Drentse Kwaliteitskader en de lokale verordening.

Zorgfraude leidt tot benadeling van zowel de overheid als zorgbehoevenden. Bij fraude met pgb's gaat het om bedragen die oplopen tot in de honderdduizenden -soms zelf landelijk om miljoenen- euro's. Slachtoffers zijn vaak kwetsbare mensen; cliënten met een lichamelijke en/of geestelijke beperking, vaak met beperkte kennis van de Nederlandse taal of het zorglandschap. Deze mensen krijgen niet de ondersteuning die zij nodig hebben en waar de overheid voor betaalt. In dit beleidskader hanteren we de volgende omschrijving van het begrip fraude:

"Valsheid in geschrifte, bedrog, benadeling van rechthebbenden of verduistering plegen of trachten te plegen ten nadele van de gemeente, met het doel een betaling of een ander voordeel te verkrijgen waarop hij geen recht heeft of kan hebben."

Onder frauduleus handelen verstaan we het volgende:

"Een zorgaanbieder handelt frauduleus wanneer er aanwijzingen zijn voor oplichting, valsheid in geschrifte, het opmaken van valse jaarrekeningen en witwassen. Onder frauduleus handelen wordt ook verstaan het indienen van declaraties voor behandelingen en verstrekkingen die niet zijn verricht dan wel zijn geleverd, het overtreden van declaratieregels en het misleidend handelen."

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 omschrijft de wijze waarop de gemeente Borger-Odoorn deze vrijheid invult.

2. Beleidskaders

De wijze waarop het beleid rondom toezicht en handhaving is vormgegeven, is mede afhankelijk van de ontwikkelingen op landelijk, regionaal en lokaal niveau. Deze ontwikkelingen worden hieronder op hoofdlijnen weergegeven.

2.1 Landelijke beleidskaders

Regeerakkoord

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.

Handhavingsbeleid 2018-2021 Sociale Zekerheid

Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is voornemens het handhavingsbeleid op het terrein van sociale zekerheid de komende jaren te versterken.

¹ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Kamerbrief

Handhavingskoers 2018-2021, april 2018.

Zij vragen aandacht voor:

- Datagestuurd handhaven.

Door nieuwe technieken en digitalisering van processen in de samenleving kunnen data steeds vaker en beter benut worden in de handhaving; met als doel om enerzijds overtreding van de inlichtingenplicht te voorkomen en anderzijds de pakkans te vergroten. Data-analyse ondersteunt het risicogericht werken. Dat betekent dat de uitvoering gericht kan zijn op benadering van thema's en groepen waar de risico's het grootst zijn. Het ministerie streeft daarom naar een meer gezamenlijke aanpak in data-analyse om de handhaving binnen het sociale zekerheidsdomein verder te versterken. Momenteel wordt verkend hoe een meer gezamenlijke aanpak op een structurele wijze kan worden vormgegeven. Als onderdeel daarvan brengt het ministerie in kaart welke mogelijkheden er zijn om op korte termijn een aantal gezamenlijke experimenten op het terrein van data-analyse uit te voeren. De gemeente Borger-Odoorn zorgt dat zij op de hoogte blijft van deze experimenten en haakt aan waar mogelijk.

- Grensoverschrijdend handhaven.

Overall in Europa is het besef doorgedrongen dat negatieve effecten van de interne markt, zoals uitbuiting en valse concurrentie, effectief bestreden moeten worden om te blijven profiteren van de voordelen die de interne markt en het vrij verkeer van personen en diensten ons bieden. Dit heeft geleid tot de totstandkoming van de Handhavingsrichtlijn (2014), de herziening van de Detacheringsrichtlijn (2018) en de inrichting van een Europees Platform tegen zwartwerk. Met elk van deze initiatieven krijgt de grensoverschrijdende handhaving nieuwe instrumenten aangereikt, waarmee misstanden beter kunnen worden bestreden.

- Effectiever handhaven.

Het is zaak de juiste instrumenten en interventies te vinden en te monitoren wat effectief is. Nieuwe en bestaande kennis en inzichten over effectiviteit van instrumenten en interventies moeten worden meegenomen ten behoeve van toekomstige beleidsontwikkeling en uitvoering. Deze kennis wordt opgedaan door effectiviteitsonderzoek, onder andere op het terrein van het toepassen van gedragswetenschappelijke inzichten of door de ontwikkeling van nieuwe of alternatieve interventies bij overtreding van wet- en regelgeving.

Programmaplan Rechtmatige Zorg 2018-2021

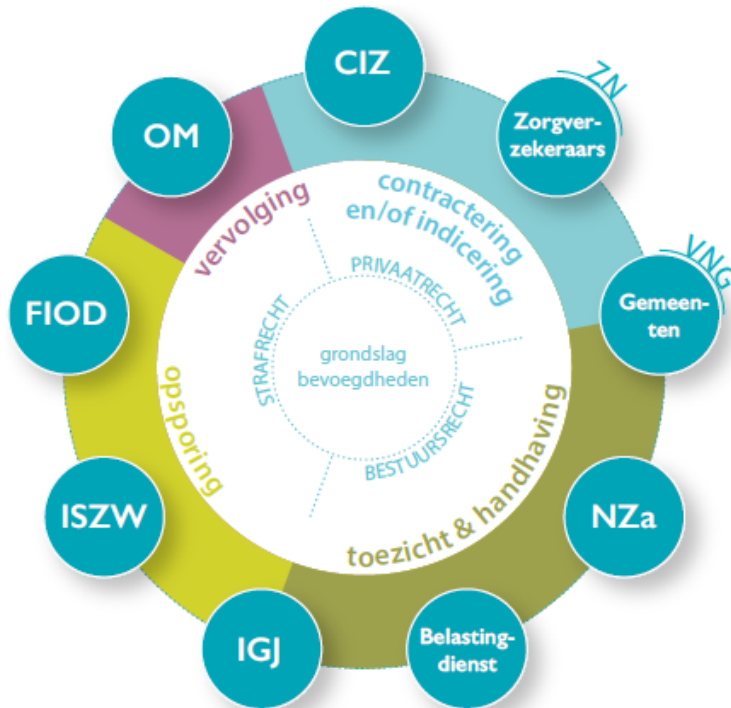
Het Programmaplan 'Rechtmatige Zorg; Aanpak Fouten en Fraude in de Zorg' van het ministerie van VWS bevat maatregelen om fouten en fraude in de zorg tegen te gaan. Het ministerie is van plan om regels eenvoudiger te maken en overbodige voorschriften te schrappen. Hierbij wordt gekozen voor een aanpak bestaande uit drie sporen:

1. Het voorkomen van fouten en fraude
2. De focus op specifieke zorgsectoren en bijzondere aandacht voor het persoonsgebonden budget
3. Wetgevingstrajecten die bijdragen aan het voorkomen en bestrijden van fouten en fraude

2.2 Landelijke samenwerkingsverbanden

Op landelijk niveau zijn er diverse samenwerkingsverbanden op het gebied van fraudepreventie. Dit zijn:

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



Het Informatieknooppunt Zorgfraude (IKZ)

Het IKZ onderzoekt en deelt meldingen over zorgfraude en signaleert trends en ontwikkelingen, zodat fraude beter en effectiever wordt opgespoord en afgehandeld. Meldingen van vermoedelijke fraude in de zorg kunnen worden gedaan bij de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa). Deze meldingen worden door de NZa overgedragen aan het Informatie Knooppunt Zorgfraude (IKZ) waarin ketenpartners samenwerken om fraude in de zorg effectief aan te pakken. 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. De gemeente Borger-Odoorn is aangesloten bij het IKZ. De andere samenwerkingspartners zijn: de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (ISZW); de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ); de Belastingdienst; de Fiscale Inlichtingen en Opsporingsdienst (FIOD); het Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ); het Openbaar Ministerie (OM); de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en Zorgverzekeraars Nederland (ZN). Alle samenwerkingspartners zijn gevisualiseerd in bovenstaand overzicht.

De Taskforce Integriteit Zorgsector (TIZ)

Doel van het taskforce is het verbeteren van preventie en het detecteren en terugdringen van zorgfraude. Verschillende partijen in de zorgketen versterken hiermee sinds 2013 de aanpak van zorgfraude door intensiever samen te werken.

Ketenpartners TIZ

- het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn & Sport (VWS);
- het Openbaar Ministerie/Functioneel Parket;
- de Fiscale inlichtingen- en opsporingsdienst (FIOD);
- de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa);
- de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ);
- het Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ);
- de Belastingdienst, Zorgverzekeraars Nederland (ZN);
- de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG).

De Landelijke Stuurgroep Interventieteams

Sinds 2003 is de De landelijke stuurgroep interventieteams (LSI) actief, de 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.

Convenantpartners LSI

- het ministerie van SZW, de Inspectie SZW
- het UWV



- de SVB
- de Belastingdienst (IB en Toeslagen)
- het ministerie van VenJ, de IND
- de politie
- het college van procureurs-generaal (OM)
- diverse gemeenten (dit aantal breidt nog steeds uit)

Kenniscentrum Handhaving en Naleving (KCHN)

VNG KCHN adviseert en ondersteunt gemeenten bij het uitvoeren van handhavingstaken van de wetten in het sociaal domein: Jeugdwet, Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo 2015), Participatiewet en de Wet kinderopvang. De KCHN voorziet de gemeenten van een actuele kennisbank, toepasbaar advies en ondersteuning, de mogelijkheid om kennis te delen en het deelnemen aan innovatielabs.

Alle bovengenoemde samenwerkingsverbanden hebben fraudebestrijding binnen het Sociaal Domein als doel. In sommige gevallen kunnen individuele gemeenten aansluiten bij het verband. De komende periode onderzoeken we of het gewenst is om aan te sluiten bij (meer van de) bestaande samenwerkingsverbanden. Op deze manier blijven we op de hoogte van de landelijke en de lokale actualiteiten op het gebied van WMO-Toezicht.

2.3 Wetsontwikkeling ‘Wet bevorderen samenwerking en rechtmatige zorg’

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 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 grondslag voor en bestaat uit twee onderdelen: Het Waarschuwingsregister Zorg (gegevens over fraudeurs uitwisselen) en het IKZ. Dit 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 kunnen daardoor effectiever reageren op fraudesignalen.

2.4 Regionale ontwikkelingen

Ook op regionaal niveau wordt met omliggende gemeenten en ketenpartners samengewerkt om fraude te bestrijden. Voorbeelden hiervan zijn BOCE-overleggen en het zogenaamde Drentse toezichthouders-overleg welke op initiatief van de toezichthouder van de gemeente Borger-Odoorn in september 2018 is opgericht. In dit toezichthoudersoverleg zijn bijna alle Drentse gemeenten en de GGD aangesloten.

2.5 WMO verordening Borger-Odoorn

Gemeenten moeten op grond van artikel 2.1.3 lid 4 van de Wmo 2015 in de verordening regels opstellen over de bestrijding van het ten onrechte ontvangen van een maatwerkvoorziening of een pgb.

Uiterlijk 1 juli 2020 gaat de nieuwe ‘Verordening WMO Jeugd 2020 Borger-Odoorn’ van kracht (met terugwerkende kracht vanaf 1 januari 2020). Regels omtrent WMO-Toezicht maken onderdeel uit van de nieuwe verordening. De volgende onderwerpen komen terug in de regels omtrent WMO-Toezicht in de verordening:

- Kwaliteitseisen zorgaanbieders
- Verhouding prijs en kwaliteit zorgaanbieders
- Pgb Voorwaarden
- Evalueren, klachten en misbruik
- Eisen toezichthouder

3. Doelstellingen en uitgangspunten

De uitvoering van het WMO toezicht in Borger-Odoorn is gebaseerd op onderstaande vier uitgangspunten.

3.1 We zetten in op preventie

Het Wmo-toezicht is wat betreft toezicht en handhaving gebaat bij een preventieve insteek. Als voorwaarden op een juiste en begrijpelijke wijze worden uitgelegd aan inwoners en andere betrokkenen zoals zorg- en pgb aanbieders, leidt dat doorgaans tot toename van de nalevingsbereidheid. 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. Dit past goed bij onze doelen en ambities zoals geformuleerd in het overkoepelende VTH beleid.

3.2 We leveren maatwerk

Bij de wijze waarop toezicht en handhaving wordt vormgegeven binnen de Wmo 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' en het evenredigheidsbeginsel (artikel 3:4 lid 2 van de Awb) '*De voor een of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een besluit mogen niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen*'. Dit betekent ook dat toezicht en handhaving zacht is waar het kan en hard is waar het moet.

Daarnaast hanteren we de belangenafweging per situatie (artikel 3:2 Awb); '*Bij de voorbereiding van een besluit vergaart het bestuursorgaan de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen*' en het zorgvuldigheidsbeginsel (artikel 3:4 Awb); '*Het bestuursorgaan weegt de rechtstreeks bij het besluit betrokken belangen af, voor zover niet uit een wettelijk voorschrift of uit de aard van de uit te oefenen bevoegdheid een beperking voortvloeit*'.

3.3 We werken samen binnen en buiten het Sociaal Domein

Bij de dienstverlening aan inwoners wordt ingezet op integraliteit. Daarom streven we op het vlak van Wmo-toezicht en -handhaving naar verdere samenwerking in het Sociaal Domein. Kennis en ervaring op het gebied van toezicht en handhaving binnen de gemeentelijke afdelingen in het Sociaal Domein delen we met elkaar. De samenwerking op handhavingsgebied met de afdelingen Klantencontactcentrum (KCC) en Grondgebiedzaken (GZ) gaan we verder vormgeven. Hierbij worden te allen tijde de geldende privacyregels in acht genomen en worden de grondrechten van een ieder gerespecteerd.

3.4 We vereenvoudigen processen

Om fouten en fraude zoveel mogelijk aan de voorkant te voorkomen, streven we naar het vereenvoudigen van processen. Bijvoorbeeld het voorkomen van dubbel uitvragen en registreren van gegevens, het werken met overzichtelijke procesbeschrijvingen en mogelijk data gestuurd handhaven. Dit vergroot de mate van het naleven van regelgeving. Hierbij moet een balans zijn tussen wat (wettelijk) moet en wat nodig is om de zelfredzaamheid van onze inwoners te bevorderen en de (beleids-)doelen te bereiken.

4. Bevoegdheden WMO Toezichthouder en handhaving

Sinds 2018 is in de gemeente Borger-Odoorn een toezichthouder aangesteld, deze aanstelling komt voort uit de plicht zoals beschreven in artikel 6.1 uit de wet WMO 2015. De toezichthoudend ambtenaar Wmo 2015 is een toezichthouder als bedoeld in de Algemene wet bestuursrecht. De plichten en bevoegdheden van de toezichthoudend ambtenaar om zijn toezicht te kunnen uitvoeren, zijn wettelijk vastgelegd in de Algemene wet bestuursrecht. De handhavingsmogelijkheden die er zijn, vloeien voort uit de wet. Het college kan hier geen handhavingsbevoegdheden aan toevoegen.

4.1 Plichten en bevoegdheden toezichthouder Wmo

Om goed toezicht te kunnen uitoefenen, is het van belang om te weten uit welke taken en bevoegdheden de rol van de toezichthouder Wmo bestaat. De plichten en de bevoegdheden van de toezichthouder vullen we aan met een set van vereiste kwaliteiten en competenties.

Het gaat hierbij om de volgende (algemene) plichten:

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

Daarnaast gaat het om de volgende bevoegdheden:

- bevoegdheid tot het betreden van plaatsen met uitzondering van een woning als de bewoner daarvoor geen toestemming heeft gegeven, en zo nodig de sterke arm daarbij in te zetten (artikel 5:15);

- bevoegdheid inlichtingen (artikel 5:16) en inzage van zakelijke gegevens en bescheiden (artikel 5:17) te vorderen;
- bevoegdheid zaken te onderzoeken, aan opnemingsonderwerpen en daarvan monsters te nemen en daartoe verpakkingen te openen (artikel 5:18).

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), zij het dat daarbij een beroep kan worden gedaan op een beroepsgeheim.

4.2 Capaciteitenprofiel toezichthouder

Om de kwaliteit van de toezichthouder te borgen, hanteert de gemeente Borger-Odoorn de volgende eisen aan de toezichthouder:

- Deskundig op het gebied van maatschappelijke ondersteuning en zorg,
- Onafhankelijk in denken en doen
- Vasthoudend
- Beschikken over inlevingsvermogen
- Flexibel in beïnvloedingsstijlen
- Integer
- Hbo werk- en denkniveau.

Deze genoemde eisen zijn gebaseerd op het capaciteitenprofiel Toezichthouder dat is ontwikkeld door het Verweij Jonker Instituut en de VNG (Bijlage 2). ² https://www.verweij-jonker.nl/doc/participatie/314010-10_Handreiking-toezicht-Wmo.pdf.

4.3 Toezichtverplichtingen Wmo 2015

De toezichthouder moet op grond van de Wmo 2015 toezicht houden op de volgende zaken ³ Artikel 2.1.3 lid 2 en 4 Wmo 2015.

- op welke wijze en op basis van welke criteria wordt vastgesteld of een cliënt voor een maatwerkvoorziening voor zelfredzaamheid, participatie, beschermd wonen of maatschappelijke opvang of vrouwenopvang in aanmerking komt;
- op welke wijze de hoogte van een persoonsgebonden budget wordt vastgesteld waarbij geldt dat de hoogte toereikend moet zijn;
- welke eisen worden gesteld aan de kwaliteit van voorzieningen, eisen met betrekking tot de deskundigheid van beroepskrachten daaronder begrepen;
- op welke wijze invulling wordt gegeven aan de bestrijding van het ten onrechte ontvangen van een maatwerkvoorziening of een persoonsgebonden budget, alsmede van misbruik of oneigenlijk gebruik van de wet.

4.4 Aanvullende bevoegdheden

In de wet Wmo 2015 zijn ook aanvullende bevoegdheden genoemd. Hieronder wordt nader ingegaan op de volgende punten:

Kwaliteit

In artikel 2.1.1 van de Wmo 2015 is bepaald dat gemeenten verantwoordelijk zijn voor het stellen van regels inzake de kwaliteit van de voorzieningen in de maatschappelijke ondersteuning. In hoofdstuk 3 van de wet Wmo 2015 zijn enkele landelijke kwaliteitseisen gesteld, waaraan aanbieders in elk geval moeten voldoen. Eén van de taken van de toezichthouder is het bewaken of deze landelijke en mogelijk aanvullende lokale kwaliteitseisen (in beleidsregels, verordening, nadere regels of overeenkomsten) worden nageleefd.

De kwaliteitseisen die in de wet gesteld zijn, zijn geformuleerd als een open norm. Dit maakt toezicht en handhaving complex. Die open norm is in de gemeentelijke beleidsregels, verordening en overeenkomsten met aanbieders al dan niet geconcretiseerd. Bij overeenkomsten waar gestuurd wordt op te behalen effecten en resultaten is deze concretisering mogelijk minder aanwezig. Concretisering kan bijvoorbeeld gaan om het minimale opleidingsniveau van hulpverleners, hun functieomschrijving, het

² https://www.verweij-jonker.nl/doc/participatie/314010-10_Handreiking-toezicht-Wmo.pdf.)

³ Artikel 2.1.3 lid 2 en 4 Wmo 2015.)

gebruik van kwaliteitssystemen, toepassen van instrumenten zoals de zelfredzaamheidsmatrix en het gebruik van inspraak- en klachtenregelingen.

Melding calamiteiten en geweld

In artikel 3.4 van de Wmo 2015 is bepaald dat aanbieders gevallen van calamiteiten (zaken die ernstig mis gaan in de ondersteuning door aanbieders) en geweld in de ondersteuning (hierbij gaat het zowel om geweld van de kant van beroepskrachten als, in bepaalde gevallen, om geweld tussen cliënten) bij de gemeentelijke toezichthouder moeten melden. In de maatschappelijke ondersteuning moet immers de veiligheid van de cliënten voorop staan.

De meldingsverplichting moet ervoor zorgen dat de toezichthouder op de hoogte is van ernstige incidenten en situaties die door hem mogelijk moeten worden onderzocht of ingrijpen vereisen. De toezichthouder kan zelf onderzoek verrichten en bezien hoe de handhaving verder moet worden ingericht om doelgericht tot verbetering te komen. Artikel 3.4 geldt voor alle aanbieders en dus ook voor degenen die een woningaanpassing uitvoeren en voor leveranciers van hulpmiddelen, omdat zich ook daarbij calamiteiten kunnen voordoen.

Inzage in dossiers

De toezichthoudend ambtenaar Wmo 2015 is op grond van artikel 5.1.5 Wmo 2015 en in afwijking van artikel 5:20 Awb bevoegd tot het verwerken van persoonsgegevens (zoals inzage van dossiers), voor zover dat noodzakelijk is voor de vervulling van zijn taak (art. 6.1 lid 2 Wmo 2015). Het gaat hier om dossiers zoals die met betrekking tot cliënten worden opgesteld door aanbieders die ondersteuning leveren. De toezichthouder zal een voornemen tot inzage moeten toetsen aan het noodzakelijkheidsvereiste en het proportionaliteitsvereiste (zie hoofdstuk 3.3.)

Verwerking en verstrekking persoonsgegevens

De toezichthoudend ambtenaar Wmo 2015 is bevoegd tot het verwerken van persoonsgegevens, waaronder persoonsgegevens betreffende de gezondheid (van de cliënt, alsmede persoonsgegevens en andere bijzondere persoonsgegevens als bedoeld in de Wet bescherming persoonsgegevens, betreffende personen die betrokken bij calamiteiten, geweld bij de verstrekking van een voorziening, huiselijk geweld of kindermishandeling, voor zover deze zijn verkregen bij de uitoefening van het toezicht, bedoeld in artikel 4.3.1, 6.1 of 6.2 Wmo 2015, en noodzakelijk zijn voor een goede uitoefening van het toezicht of het nemen van maatregelen ter handhaving van wettelijke voorschriften. De toezichthoudend ambtenaar past hierbij het proportionaliteitsvereiste toe.

5. Privacy en gegevensuitwisseling

Eind mei 2018 is de Europese privacy verordening van kracht gegaan: de Algemene Verordening Gegevensbescherming (hierna: AVG). Het spreekt voor zich dat toezichthouders zich bij de uitvoering van hun werkzaamheden hieraan hebben te houden. Er bestaat altijd een spanningsveld tussen het houden van toezicht, en daarmee het opvragen van informatie, het doen van onderzoek binnen een woning of organisatie, tegenover het eerbiedigen van de privacy van de inwoner/organisatie. Naast de AVG, bevat de separate wetgeving ook kaders over hoe informatie te delen tussen de gemeente en bijvoorbeeld het CAK. Ook deze regels dienen als bekend verondersteld te worden. Het is verder noodzakelijk dat toezichthouders zich bewust zijn van de wijze waarop hun rechten en plichten zich verhouden tot de geldende privacy kaders.

5.1 Interne samenwerking

Vanuit andere afdelingen, zoals het Klantencontactcentrum, vinden contacten plaats met zowel inwoners als aanbieders. Indien door medewerkers van het Klantencontactcentrum misstanden worden geconstateerd, moeten die met de toezichthouder Wmo gedeeld kunnen worden. Dit kan alleen als hetgeen dat geconstateerd wordt betrekking heeft op de veiligheid, doelmatigheid van de ondersteuning, doeltreffendheid of cliëntgerichtheid van de ondersteuning of wanneer er getwijfeld wordt aan de rechtmatigheid daarvan.

5.2 Externe samenwerking

Er wordt veel samengewerkt met ketenpartners buiten de gemeentelijke organisatie. Allereerst betreft dit uiteraard Stichting Sociale Teams Borger-Odoorn. Daarnaast zijn ook de Sociale Verzekeringsbank (SVB), het Centraal Administratie Kantoor (CAK), de GGD, de Inspecties, de Belastingdienst, het OM, de politie, het RIEC, het IKZ, maar ook andere gemeenten (Coevorden en Emmen) spelers binnen dit veld. Elke ketenpartner heeft op grond van wet- en regelgeving zijn eigen bevoegdheden om te hand-

haven. Indien van separate bevoegdheden gebruik wordt gemaakt, zullen die met de toezichthouder Wmo worden gedeeld.

De gemeente heeft een privacy protocol en verwerkersovereenkomst opgesteld met de Stichting sociale teams. In het privacy protocol hebben is per verwerking opgenomen welke gegevens gedeeld mogen worden. Het WMO Toezicht is in het huidige privacy protocol niet opgenomen. We zijn voornemens om, tijdens de evaluatie van het privacy protocol, het WMO toezicht ook op te nemen in het protocol.

5.3 Proportionaliteits- en subsidiariteitsbeginsel

Naast de verplichting dat de persoonsgegevens op een wijze worden verwerkt die ten aanzien van de betrokkene rechtmatig, behoorlijk en transparant is 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.

6. Toezichthouden op de Wmo 2015

In dit hoofdstuk gaan we in op de wijze waarop het toezicht binnen het Sociaal Domein wordt vormgegeven. De Rijksbrede visie en de verschillende manieren van toezicht komen aan bod. Tot slot worden de onderwerpen waarop toezicht wordt gehouden uiteengezet.

6.1 De zes principes van goed toezicht

Uit de Rijksbrede visie op toezicht 'Minder last, meer effect', volgen zes principes van goed toezicht op grond waarvan de gemeente Borger-Odoorn het toezichthouderschap binnen de Wmo 2015 vormgeeft ⁴ Ministerie van Buitenlandse Zaken en Koninkrijksrelatie (BZK), Minder last, meer effect, de zes principes van goed toezicht, p. 35-37.

De zes principes luiden als volgt (Bijlage 1):

- Selectief
- Slagvaardig
- Samenwerkend
- Onafhankelijk
- Transparant
- Professioneel

6.2 Wijze van toezichthouden

Er zijn verschillende wijzen waarop de toezichthouder Wmo werkt. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen preventief en repressief toezicht. Preventief toezicht vindt plaats voordat de voorziening wordt toegekend (pro-actief) en heeft tot doel het tijdig voorkomen van fouten en fraude. Repressief 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. Binnen deze categorieën hanteren we de volgende vormen van toezicht: ⁵ Naar voorbeeld van de Werkgroep Regionaal Toezicht, Gemeenten Rijnmond, Naar een structureel kader voor toezicht en handhaving, 2016 en https://vng.nl/files/vng/nieuws_attachments/2017/20170405_handreiking_inrichting_wmo_toezicht_def.pdf.

1. Proactief toezicht

Proactief toezicht vindt plaats op basis van vooraf vastgestelde prioriteiten, thema's of risico's (risicogestuurd toezicht). Deze thema's of risico's kunnen worden samengesteld in overleg met contractmanagement, beleidsmedewerkers of medewerkers van Stichting Sociale Teams Borger-Odoorn. Ook signalen vanuit inwoners, de gemeenteraad, of zorgaanbieders zijn voorbeelden van pro-actief toezicht.

Intern vindt periodiek overleg plaats tussen uitvoering, handhaving, beleid en contractmanagement. Dit overleg biedt partijen de mogelijkheid om signalen te delen en de uitgezette acties op reeds

⁴ Ministerie van Buitenlandse Zaken en Koninkrijksrelatie (BZK), Minder last, meer effect, de zes principes van goed toezicht, p. 35-37.)

⁵ Naar voorbeeld van de Werkgroep Regionaal Toezicht, Gemeenten Rijnmond, Naar een structureel kader voor toezicht en handhaving, 2016 en https://vng.nl/files/vng/nieuws_attachments/2017/20170405_handreiking_inrichting_wmo_toezicht_def.pdf.)

besproken signalen te beoordelen. Dit is een waardevol overleg, waarbij punten verzameld worden die in een volgende aanbesteding worden meegenomen.

De toezichthouder hanteert ook Het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) en VNG KCHN hebben een barrièremodel gemaakt om gemeenten te helpen bij de aanpak van pgb-fraude. Het model laat u zien welke barrières u kunt opwerpen om fraude met het persoonsgebonden budget (pgb) tegen te gaan.

2. Signaalgestuurd toezicht

Signaal gestuurd 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.

3. Repressief toezicht

Repressief 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 bijvoorbeeld de GGD.

6.3 Onderwerpen van toezicht

Het Wmo-toezicht is drieledig: toezicht ziet op kwaliteit, rechtmatigheid en calamiteiten. Hieronder worden deze drie onderwerpen nader toegelicht.

Kwaliteit van voorzieningen

Binnen de Wmo 2015 speelt de kwaliteit van de ingekochte voorzieningen/het ondersteuningsaanbod een grote rol. Dit vanwege het feit dat de gemeente verantwoordelijk is voor ondersteuning aan haar inwoners, maar de daadwerkelijke ondersteuning wordt dagelijks geleverd door een veelvoud aan zorgaanbieders. Het stellen van kwaliteitseisen maakt dat 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 hetgeen contractueel met aanbieders is overeengekomen. Daarnaast hanteert de gemeente Borger-Odoorn het Drents kwaliteitskader (Bijlage 3), op pagina 4 van de bijlage staat omschreven waar de kwaliteitscriteria uit bestaan. Het Drents kwaliteitskader is gebaseerd op het werkdokument model toetsingskader kwaliteitstoezicht Wmo van GGD GHOR Nederland.

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 2015 schrijft voor dat de gemeenteraad bij verordening regels stelt ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik. In artikel 22 in de verordening maatschappelijke ondersteuning en jeugd van de gemeente Borger-Odoorn 2019 (Bijlage 6) is bepaald welke gevolgen oneigenlijk gebruik van voorzieningen met zich meebrengen ^{6 Art.}
22 verordening maatschappelijke ondersteuning en jeugd van de gemeente Borger-Odoorn

- Formele en materiële rechtmatigheid

Binnen de Wmo 2015 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.

- Fraudealertheid

Het verdient aanbeveling een grote(re) alertheid en focus op rechtmatigheid te creëren, zowel in de gehele gemeentelijke organisatie als Stichting Sociale Teams Borger-Odoorn. Dit ook met het oog op voorkoming van dubbelingen in verstrekkingen, aangezien inwoners soms te maken hebben met zowel de Wmo 2015, de Jeugdwet als de Participatiewet en hier gemakkelijk misbruik van kan worden gemaakt.

- Managementinformatie

Door managementinformatie gedetailleerd met de toezichthouder(s) te delen, kunnen signalen van onrechtmatigheid opgespoord worden zodat eventuele misstanden sneller aangepakt kunnen worden. We zijn voornemens om signalen van onrechtmatigheid op te sporen, door managementinformatie gedetailleerd te delen met de toezichthouder Wmo. Hiermee brengen we eventuele misstanden sneller

6 Art. 22 verordening maatschappelijke ondersteuning en jeugd van de gemeente Borger-Odoorn)

aan het licht. De komende periode werken we nieuwe mogelijkheden nader uit en blijven we gebruik maken van de huidige beschikbare managementinformatie

6.4 Calamiteiten

In de Wmo 2015 is het verplicht gesteld dat zorgaanbieders calamiteiten die zich bij de uitvoering van de werkzaamheden voordoen, melden bij de toezichthoudend ambtenaar. ^{7 Art. 3.4 lid 1 Wmo 2015}

Calamiteitenonderzoek

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. Bij een calamiteit zal de gemeente de GGD benaderen om het calamiteitenonderzoek voor de gemeente uit te voeren.

Calamiteitenprotocol

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.

Ook vanuit de gemeente zal een calamiteitenprotocol worden opgesteld en gehanteerd. Deze zal bij de aanbieders onder de aandacht worden gebracht. In dit protocol zal de te volgen werkwijze worden opgenomen: welke stappen worden doorlopen en binnen welke termijn, met welke functionaris wordt contact opgenomen, hoe wordt in het weekend uitvoering aan een en ander gegeven. Het is noodzakelijk dat het intern bij aanbieders verplicht gestelde protocol, alsmede het protocol zoals door de gemeente wordt gehanteerd, op elkaar aansluiten.

Meldcode kindermishandeling en huiselijk geweld

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. ^{8 Wet Verplichte Meldcode Huiselijk Geweld en Kindermishandeling, die per 2019 een uniform afwegingskader kent, zoals opgenomen in het Besluit}

^{8 Wet Verplichte Meldcode Huiselijk Geweld en Kindermishandeling.} Vanaf 2019 geldt zelfs een landelijk afwegingskader voor het gebruik van de meldcode, dat valt te beschouwen als een professionele norm voor het doen van een melding. We gaan controleren in hoeverre het afwegingskader wordt gehanteerd door zorgaanbieders.

7. Persoonsgebonden budget

Volgens Wmo 2015 en de Jeugdwet is een persoonsgebonden budget (pgb) alleen toegestaan als dit aantoonbaar tot betere en efficiëntere ondersteuning leidt en aantoonbaar doelmatiger is. Bij de Jeugdwet moet daarnaast gemotiveerd aangetoond worden dat binnen de door de gemeente gecontracteerde aanbieders geen adequate aanbieder zit. Het is toegestaan om de ene individuele voorziening/maatwerkvoorziening in zorg in natura te ontvangen en het andere in een pgb.

7.1 PGB in de gemeente Borger-Odoorn

In de Beleidsregels maatschappelijke ondersteuning en jeugdhulp gemeente Borger-Odoorn januari 2017 staan de voorwaarden voor een pgb vastgesteld. Ook worden de beleidsregels omtrent het vaststellen van de hoogte van een pgb, de duur en overige afspraken uiteengezet (Bijlage 5).

7.2 Trekkingsrecht

Sinds 2015 is het trekkingsrecht ingevoerd. Dit betekent dat de SVB verantwoordelijk is voor alles rondom de uitbetaling van pgb's, nadat de gemeente heeft beslist dat een cliënt daarvoor in aanmerking komt. Het trekkingsrecht is ingevoerd vanwege de fraudegevoeligheid rondom pgb's. De nieuwe werkwijze maakt echter niet dat de fraudegevoeligheid helemaal van de baan is: op landelijk niveau krijgt dit onderwerp nog veel aandacht, omdat er nog steeds situaties zijn waarbij – ondanks het trekkingsrecht – alsnog voor vele miljoenen wordt gefraudeerd. Een drietal thema's is belangrijk als het gaat om pgb's:

- De informatievoorziening over de voorwaarden;
- De motiveringseis (in geval van de Jeugdwet);

⁷ Art. 3.4 lid 1 Wmo 2015)

⁸ Wet Verplichte Meldcode Huiselijk Geweld en Kindermishandeling, die per 2019 een uniform afwegingskader kent, zoals opgenomen in het Besluit Verplichte Meldcode Huiselijk Geweld en Kindermishandeling.)

- De kwaliteit van de in te kopen ondersteuningsvorm/hulpmiddelen;

7.3 Toekomstige ontwikkelingen aanpak pgb Fraude

We sluiten op dit thema aan bij de landelijke ontwikkelingen zoals opgesteld in de 1e voortgangsrapportage rechtmatige zorg van het Ministerie van VWS. De volgende maatregelen staan de komende jaren centraal (Bijlage 4):

Preventief: SVB Risicoscan

De Sociale Verzekeringsbank (SVB) heeft in 2018 een scan ontwikkeld, die gemeenten inzicht geeft in 25 mogelijk risicovolle situaties op potentieel misbruik en oneigenlijk gebruik van het pgb; waaronder ook gemeente overstijgend. Daarnaast maakt de scan mogelijke risico's zichtbaar die aanleiding kunnen zijn voor nader onderzoek naar misbruik en oneigenlijk gebruik (klantniveau en thematisch). In het voorjaar van 2019 is een pilot gestart op dit thema.

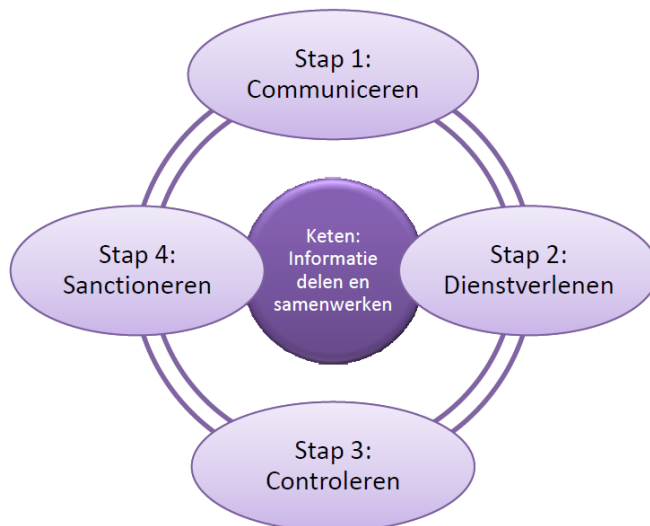
Handhaving: Invoeren van Portaal pgb2.0

De landelijke invoering van pgb2.0 draagt bij aan verschillende doelen. In de eerste plaats betere ondersteuning van de budgethouder en zijn/haar zorgverlener. Doordat het nieuwe systeem echt digitaal werken mogelijk maakt, krijgen budgethouders actueel inzicht in (de status van) hun zorgovereenkomsten, declaraties en budget. En door verschillende automatische controles worden fouten voorkomen. De meerwaarde voor gemeente is straks te vinden in een efficiëntere afhandeling van dossiers, beter inzicht in de verschillende zorgfuncties en een rechtmatigere, minder fraudegevoelige en goedkopere uitvoering van het pgb-trekkingsrecht.

pgb2.0 is momenteel in gebruik maar nog niet 'af'. Het systeem wordt stapsgewijs doorontwikkeld aan de hand van een programma van eisen dat onder regie van VWS door alle ketenpartijen is vastgesteld. In samenspraak met het Netwerk Directeuren Sociaal Domein (NDSD) zijn hiertoe eisen, randvoorwaarden en specificaties voor gemeenten geformuleerd. VNG ziet namens gemeenten toe op de realisatie hiervan.

8. Cirkel van naleving

Bij de voorloper van de Participatiewet is het concept Hoogwaardig Handhaven ontwikkeld, waar vrijwel alle gemeenten mee werken. De kern daarvan is de cirkel van naleving. Deze 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.



1. *Vroegtijdig informeren:*
Inwoners worden tijdig en juist worden ingelicht over zijn of haar rechten en plichten, dus voordat zorg wordt ingezet of bijstand wordt verstrekt.
2. *Optimaliseren van de dienstverlening:*
(bijvoorbeeld) het wegnemen van complexe procedures, het verbeteren van de dienstverlening of het verlagen van de toegang.



3. *Controleren op maat:*
de gemeente moet meer controles uitvoeren in situaties waar verdenking van fraude is en minder in situaties waar de kans op fraude gering is. Deze keuze wordt gemaakt op basis van een risico-analyse.
4. *Daadwerkelijk sanctioneren:*
burgers en zorgverleners die fraude plegen, moeten hier daadwerkelijk voor worden gestraft. Dit kan betekenen dat de uitkering, de zorg of de verstrekking van een pgb wordt gestopt, het terugvorderen van teveel verstrekte gelden. Het kan ook betekenen dat we een boete opleggen of aangifte doen bij het Openbaar Ministerie.

In Borger-Odoorn gaan wij over op handhaving wanneer er niet aan de wettelijke kwaliteitseisen wordt voldaan zoals omschreven in art. 3.1 van de Wmo 2015. De aanbieder krijgt na de constatering van het niet voldoen aan de wettelijke eisen een hersteltermijn wanneer dit mogelijk wordt geacht. Wanneer dit niet mogelijk wordt geacht, of wanneer er direct gevaar voor de cliënt dreigt, kan het pgb direct worden ingetrokken en bij gecontracteerde zorgaanbieders direct het contract worden opgezegd. In de toekomstige 'Verordening WMO Jeugd 2020 Borger-Odoorn' (die we met terugwerkende kracht vanaf 1 januari 2020 hanteren), komen deze uitgangspunten terug. Aan de verordening wordt op dit moment gewerkt.



Bijlagen

1. Minder last, meer effect: Zes Principes van goed toezicht
2. Handreiking toezicht WMO
3. Drents kwaliteitskader Sociaal Domein 2019
4. Eerste voortgangsrapportage rechtmatige zorg
5. Beleidsregels maatschappelijke ondersteuning en jeugdhulp gemeente Borger-Odoorn januari 2017 (Hoofdstuk 4 pgb)
6. Verordening maatschappelijke ondersteuning en jeugdhulp gemeente Borger-Odoorn 2019.