

Afwegingskader Toezicht en handhaving Wmo/Jeugdwet

INLEIDING EN LEESWIJZER

De gemeente Zeist hanteert het principe van vertrouwen als uitgangspunt. Vertrouwen is een goede zaak. Echter vertrouwen dient hand in hand te gaan met transparante sturing en controle. Zo is 'Gezond vertrouwen' ook de titel van het Afwegingskader Vertrouwen (juni 2018) van de inspectie Gezondheidszorg en Jeugd. Hiermee heeft de inspectie 'gezond vertrouwen' expliciet in haar beleid opgenomen.¹



Figuur 1: Afwegingskader vertrouwen (IGJ)

Te weinig transparantie geeft onzekerheid of alles wel goed gaat. Te veel transparantie gaat gepaard met meer administratieve lasten. Het is belangrijk om de balans hierin te vinden. Focussen op heldere en concrete gezamenlijke doelstellingen en resultaten is van belang.

Wanneer het vertrouwen echter wordt geschonden, is het noodzakelijk om daadkrachtig op te treden, vanzelfsprekend voorafgegaan door zorgvuldige afwegingen.

Veel zorgaanbieders bieden hun diensten vaak regionaal of zelfs bovenregionaal aan. Dit benadrukt de noodzaak van een regionaal uniforme benadering. Het is essentieel voor effectief toezicht en handhaving dat deze aanbieders op consistente wijze worden aangesproken op het nakomen van hun verplichtingen. De vijf gemeenten Bunnik, de Bilt, Utrechtse Heuvelrug, Wijk bij Duurstede en Zeist vormen samen de regio Zuid Oost Utrecht (hierna: Regio ZOU). Samenwerking op regionaal niveau biedt de Regio ZOU de middelen en coördinatie die nodig zijn om deze complexe uitdagingen aan te pakken en te zorgen voor een samenhangende toezicht en handhaving in de regio. De toezichthouders rechtmatigheid Wmo en Jeugdwet zijn in de regio ZOU lokaal per gemeente aangesteld. Ondanks het ontbreken van regionale bevoegdheden als toezichthouder, is er wel samenwerking en afstemming. Er ligt een opdracht om de regionale samenwerking verder te intensiveren, te starten met een eerste verkenning. Voor nu is dit kader alleen van toepassing op de gemeente Zeist en betreft het toezicht rechtmatigheid op zorgaanbieders op grond van de Wmo en Jeugdwet.

Dit afwegingskader geeft in hoofdstukken 2, 3 en 4 een beschrijving van de doelstelling en uitgangspunten voor het rechtmatigheidstoezicht. Vervolgens gaan hoofdstuk 5, 6 en 7 in op de wijze waarop toezicht gehouden kan worden, met welke bevoegdheden en waar de grootste frauderisico's liggen. In hoofdstuk 8 en 9 tenslotte een nadere uitwerking van afwegingen die de toezichthouder rechtmatigheid Wmo en Jeugdwet maakt om te starten met een rechtmatigheidsonderzoek en een uitwerking van welke handavingsmaatregelen getroffen kunnen worden naar aanleiding van vastgestelde onrechtmatigheden of fraude.

1) <https://www.igj.nl/onderwerpen/hoe-werkt-ons-toezicht/documenten/publicaties/2018/10/09/afwegingskader-vertrouwen>

1. DOEL VAN RECHTMATIGHEIDSTOEZICHT

Om de belangen van kwetsbare inwoners te waarborgen, is het van essentieel belang om adequaat in te zetten op fraudepreventie en handhaving. Waar kwaliteitstoezicht bijdraagt aan het verzekeren van goede en op maat gemaakte ondersteuning, richt rechtmatigheidstoezicht zich op het waarborgen dat financiële middelen voor ondersteuning op de juiste plek terechtkomen en worden besteed aan het beoogde doel.

De visie van de gemeente Zeist is dat preventie voorgaat op repressie; voorkomen is beter dan genezen. Om dit te bereiken heeft Zeist als uitgangspunt dat het toezicht op de rechtmatigheid eraan bijdraagt dat:

- Kwetsbare inwoners de zorg krijgen die noodzakelijk is;
- Financiële middelen voor zorg zorgvuldig en doelmatig besteed worden;
- Betaalbaarheid en solidariteit van de sociale voorzieningen behouden blijven;
- Er binding ontstaat met betrokken en betrouwbare zorgaanbieders;
- De dienstverlening aan onze inwoners verbetert.

2. VERTROUWEN ALS UITGANGSPUNT

Voorop staat dat de meeste cliënten en aanbieders de beste intenties hebben en het vaak ook goed doen. Toezicht en handhaving is gericht op verbetering, daarnaast draagt het bij aan een doelmatige en rechtmatige besteding van zorggelden. Toezicht en handhaving is één van de middelen die wij inzetten om te voorkomen dat budgetten voor jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning onnodig worden belast door onrechtmatig gebruik. Ook willen wij kwetsbare cliënten beschermen tegen zorgaanbieders die onvoldoende ondersteuning leveren, misbruik maken van cliënten en/of frauderen met gemeenschapsgeld.

Elke zorgaanbieder zal het als zijn basisverantwoordelijkheid zien om verantwoorde voorzieningen aan te bieden. Een zorgaanbieder maakt niet met opzet fouten. Dat is het uitgangspunt, tot het tegendeel bewezen is.

Vanuit dit uitgangspunt zal de toezichthouder rechtmatigheid zich bij de uitoefening van zijn taak telkens afvragen of hij te maken heeft met:

- Onmacht versus onwil
- Fouten versus fraude

Als een gebrekkige naleving van regels voortkomt uit onwil, is een geheel andere aanpak nodig dan wanneer men te maken heeft met onmacht of onwetendheid. Wie zich niet aan de regels wil houden, moet doordrongen worden van de noodzaak dit wél te doen. Bijvoorbeeld met extra informatie over de eventueel negatieve gevolgen of sancties. Wie echter in de basis van goede wil is, maar het toch niet voor elkaar krijgt om te doen wat nodig is, heeft vooral hulp nodig. Eerst moet namelijk duidelijk worden waarom het steeds niet lukt, voordat het gedrag kan veranderen. Het maakt dus uit hoe men de situatie interpreteert.

Een toezichthouder die op dit punt de verkeerde conclusie trekt, loopt het risico ook de verkeerde maatregelen te adviseren. Die zullen dus niet zoveel effect hebben en zijn voor iedereen frustrerend of zelfs contraproductief².

3. PRINCIPES GOED TOEZICHT

Toezichthouden op naleving van wet- en regelgeving vindt plaats in diverse domeinen. Vanuit het Rijk is er een algemene visie op toezicht³ waaruit 6 principes van goed toezicht zijn vastgesteld die de gemeente Zeist ook nastreeft. Met toepassing van deze zes principes wordt het perspectief van de samenleving centraal gesteld; maatwerk in toezicht is belangrijk.

Deze zes principes zijn:

2) Uit Toezine Professional, uitgave augustus 2017 ToeZine.nl "Willen ze niet of kunnen ze niet?"

3) Zie ook: https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20051012/minder_last_meer_effect_zes/info

1. Selectief	<i>“Gerechtvaardigd vertrouwen leidt tot minder toezicht. Geschonden vertrouwen betekent ingrijpen.”</i> Wanneer de gemeente zaken regelt door beleid te maken of regels te stellen, heeft zij ook de verantwoordelijkheid voor de naleving ervan. Toezichhouders maken keuzes op basis van een afweging van risico's, kosten en baten. De gemeente stelt vast welk niveau van handhaving zij nastreeft.
2. Slagvaardig	<i>“Helpen waar nodig en hard optreden als het moet.”</i> Toezichhouders grijpen in wanneer de situatie dat vereist. Hierbij past een zakelijke houding op basis van geconstateerde feiten. Dit vraagt om een culturomslag waarin er sneller en steviger ingegrepen wordt dan momenteel het geval is.
3. Samenwerkend	<i>“Van separaat naar gezamenlijk toezicht.”</i> Verschillende toezichhouders acteren meer gelijktijdig en samen bij het verzamelen van informatie. Dit versterkt de efficiëntie en het effect van toezicht. Denk hierbij aan samenwerking tussen toezicht rechtmatigheid en toezicht kwaliteit en aan samenwerking tussen de verschillende lokaal aangewezen toezichhouders. Regionale inkoop en contractmanagement hebben in deze samenwerking ook een belangrijke rol.
4. Onafhankelijk	<i>“De samenleving moet kunnen vertrouwen op het onafhankelijke oordeel van toezichhouders.”</i> Het is noodzakelijk dat toezichhouders onafhankelijk informatie kunnen verzamelen en daarover een eigen oordeel kunnen vormen.
5. Transparant	<i>“Wat doen we waarom?”</i> De toezichhouder legt uit waarom hij toezicht houdt en verantwoordt zich achteraf over de keuzes en de behaalde resultaten. De toezichhouder maakt zijn bevindingen zoveel mogelijk actief openbaar.
6. Professioneel	<i>“Permanently werken aan verbetering.”</i> De toezichhouder blijft zich ontwikkelen door open te staan voor feedback en het volgen van actuele (juridische) ontwikkelingen op het vlak van de Wmo en Jeugdwet. Het is van belang dat de gemeente hierin ook blijft investeren.

4. WIJZE VAN TOEZICHT OP DE RECHTMATIGHEID

Een toezichhouder rechtmatigheid is in zijn toezicht onafhankelijk. Hij vormt een oordeel op basis van feiten en waarheidsvinding. Hierbij wordt speciale aandacht gevraagd voor de regionale samenwerking van de toezichhouders rechtmatigheid in de Regio ZOU. Het kwaliteitstoezicht op de Wmo is reeds regionaal belegd bij de GGD regio Utrecht (GGDrU). Uitgaande van het feit dat de risico's zich voornamelijk voordoen bij de zorgaanbieders en deze zorgaanbieders vaak regionaal of zelfs bovenregionaal werkzaam zijn, is afstemming, overleg, besluitvorming over wel of geen rechtmatigheidsonderzoek te starten en samenwerking in regionaal verband (meer dan) gewenst.

Momenteel werken de toezichhouders rechtmatigheid van de gemeente Zeist voornamelijk signaal gestuurd en dus repressief.



Figuur 2: Proces toezicht rechtmatigheid Wmo/Jeugd

De wens van de gemeente Zeist is om toe groeien naar meer preventief toezicht volgens de zes principes van goed toezicht. Bij preventief toezicht is het uitgangspunt 'waar zijn de risico's het grootst?' en op basis daarvan kunnen activiteiten gepland worden zoals onder meer steekproeven en thema gestuurd toezicht.

5. ONDERZOEKSBEVOEGDHEDEN

Er is een onderscheid tussen algemene bevoegdheden op grond van de Wmo of Jeugdwet en toezicht-houdende bevoegdheden op grond van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

Op grond artikel 6.1 lid 1 van de Wmo is het verplicht een toezichthouder als bedoeld in artikel 5:11 van de Awb aan te wijzen. Op grond van artikel 6.1 lid 2 van de Wmo is de toezichthouder bevoegd tot inzage van cliëntendossiers.

De wettelijke grondslag voor het aanwijzen van een toezichthouder binnen de Jeugdwet is te vinden in artikel 2.9 van de Jeugdwet. Hierin wordt de gemeente opgedragen 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. In artikel 6b.7 van de Regeling Jeugdwet worden de voorwaarden bij een fraudeonderzoek beschreven.

Op grond van de artikelen 5:15 tot en met 5:19 van de Awb heeft een toezichthouder extra bevoegdheden⁴ die cruciaal zijn om een gedegen onderzoek uit te kunnen voeren.

6. WAAR LIGGEN DE RISICO'S

Uit diverse onderzoeken van Zorgverzekeraars Nederland (ZN)⁵, de Erasmusuniversiteit Rotterdam⁶ en de landelijke ervaringen (VNG) bij gemeenten, bevestigen keer op keer dat de rechtmatigheidsrisico's zich voornamelijk voordoen bij de zorgaanbieders. Dit betekent dat het toezicht en de handhaving (meer) gericht moet zijn op zorgaanbieders in plaats van op individuele cliënten, zowel binnen de aanbiedingsvorm Pgb als Zorg in Natura. Kijkend naar de verschillende voorzieningen blijken de grootste frauderisico's zich voor te doen binnen de onderstaande voorzieningen⁷:

- Begeleiding, individueel (Wmo en Jeugdwet)
- Begeleiding groep/dagbesteding (Wmo en Jeugdwet)
- Begeleid/beschermd wonen (Wmo en Jeugdwet)
- Huishoudelijke ondersteuning (Wmo)

Kijkend naar de verschillende financieringsvormen zoals Zorg in Natura, Pgb én subsidies ligt er een risico in de versplintering van beschikbare informatie binnen de gemeente over de verschillende zorgaanbieders.

6.1 Risico's bij ZIN

Enkele voorbeelden:

Zorgaanbieder A ontvangt subsidie voor laagdrempelige dagbesteding (open inloop). Meerdere cliënten ontvangen Pgb voor dagbesteding bij Zorgaanbieder A.

Zorgaanbieder B wilde een contract met de gemeente Zeist, maar wegens niet voldoen aan de kwaliteitseisen is er geen contract gekomen. Niet veel later ontvangen meerdere cliënten een Pgb voor dagbesteding bij Zorgaanbieder B.

Verskillende consultants hebben bedenkingen over gecontracteerde Zorgaanbieder C. Deze bedenkingen zijn (nog) niet gedeeld met contractmanagement of de toezichthouder. De verschillende signalen zijn bekend bij verschillende personen. Pas wanneer deze, mogelijk nog onderbuikgevoelens, centraal gedeeld worden blijkt er misschien wel sprake te zijn van een patroon en is een nader onderzoek noodzakelijk.

4) Zie bijlage 1

5) www.zn.nl

6) Faculteit der Sociale wetenschappen: "Naar rechtmatige zorg in het sociale domein" een verkennende studie naar de aard, omvang en achtergronden van rechtmatigheidsrisico's in de Wmo en de Jeugdzorg in Zuid-Holland.

7) Zie ook rapport Signalen fraude in de zorg 2022: <https://www.ikz.nl/documenten/rapporten/2023/07/26/jaarrapport-2022>

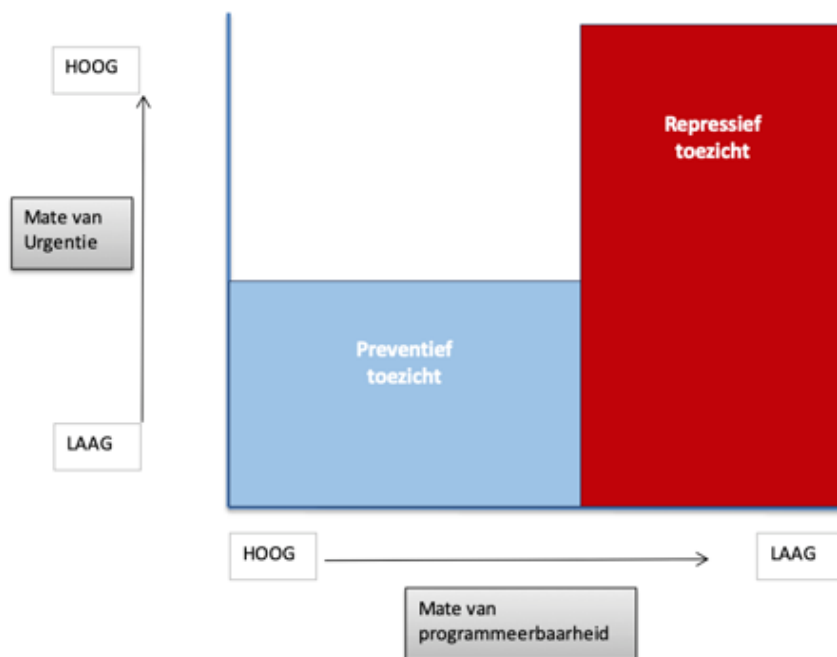
6.2 Extra risico bij Pgb

Bij Pgb is er nog een extra risico dat ligt in het beheer van het Pgb. Denk hierbij aan een vertegenwoordiger van een cliënt die niet optreedt in het belang van de cliënt door geen zicht te hebben op de waarheidsgetrouwheid van de declaraties of, ernstiger nog, onder één hoedje speelt met een fraudeerende zorgaanbieder. Vaak gebeurt dit buiten het zicht van de kwetsbare cliënt om. Denk hierbij aan:

- Cliënten vooraf lege declaraties laten ondertekenen
- Vervalsen handtekening cliënt
- Misbruik DigiD
- Cliënt steeds afhankelijk maken in plaats van zelfredzaam

7. PRIORITERING ONDERZOEKEN

Het prioriteren van onderzoeken is deels afhankelijk van een preventief of repressief uitgangspunt. Preventief toezicht is programmeerbaar. Bij repressief toezicht is het startpunt meestal een intern of extern signaal en daarmee weinig programmeerbaar.



Figuur 3: Programmeerbaarheid

7.1 Preventief toezicht

Doel van preventief toezicht is om vroegtijdig eventuele knelpunten of gebreken op het gebied van de rechtmatigheid in de ondersteuning of zorg bloot te leggen waarbij maatschappelijk gezien cliënten het meeste risico kunnen lopen. Dit toezicht vindt daarom plaats op basis van vooraf vastgestelde risico's. Dit betekent dat er voorafgaand aan elk nieuw jaar een programmering gemaakt moet worden van zorgaanbieders die bezocht worden om de rechtmatigheid van de ondersteuning of zorg te toetsen. Deze zorgaanbieders worden geselecteerd op basis van een risicoanalyse waaraan verschillende (combinatie van) criteria ten grondslag liggen en of andere zaken die mogelijke risico's blootstellen en aanleiding geven tot toezicht.

Interne afstemming

Ter voorkoming van onrechtmatigheden en fraude is een goede informatiepositie en draagvlak belangrijk. Essentieel is bevordering van de fraudealertheid van alle stakeholders binnen de gemeente Zeist en duidelijke werkinstructies, processen en documenten. De toezichthouder speelt hierin een belangrijke (adviserende) rol. Hij kan overleggen bijwonen, presentaties geven, verbetervoorstellen doen en dienen als vraagbaak.

Regionale afstemming

Omdat zowel de inkoop van Wmo- en Jeugdzorg regionaal is belegd bij het Team Inkoop- en Contractmanagement (ICM) en het kwaliteitstoezicht op de Wmo regionaal is belegd bij de GGDrU, biedt dit een kans om ook voor het rechtmatigheidstoezicht hierbij aansluiting te vinden. Het biedt schaalvoordeel

wanneer het preventief rechtmatigheidstoezicht zoveel mogelijk regionaal afgestemd en uitgevoerd wordt in nauwe samenwerking met ICM en GGDrU.

In 2021 heeft de GGDrU selectiecriteria opgesteld voor risico gestuurd toezicht⁸:

Criteria	Uitwerking en voorbeeld	Argumentatie
Type aanbieder	Aanbieders met - weinig concurrentie - onderaannemers (Hoofdaannemers) - geen contract - Kleine aanbieders ZZP'ers en Nieuwe toetreders	-> sterke positie kan risico zijn voor kwaliteit -> hoofdaannemer borgt als eindverantwoordelijke kwaliteit onvoldoende -> nu niet standaard toezicht op deze aanbieders, maar ondersteunen wel Wmo-cliënten (Pgb/ beperkte dienstverleningsovereenkomst) -> vaker beleid niet op orde en/of niet op de hoogte van kwaliteitsnormen
Omvang voorziening	Voorziening met - groot aantal cliënten - hoge tarieven - hoge kosten/ facturatiepercentage	-> kwaliteitsrisico bij een groot aantal cliënten -> vaak complexe problematiek: kwetsbaar -> kan duiden op niet effectief of rechtmatig ondersteuning bieden door aanbieder
Type voorziening	Ambulante voorzieningen Voorzieningen voor verblijf Nieuwe voorzieningen zoals beschermd wonen thuis	-> één-op-één contact cliënt (in thuissituatie): minder zicht op kwaliteit en afhankelijkheid -> kwetsbare doelgroep, risico in avond en nacht -> risico onvoldoende borging kwaliteit en veiligheid (bv in geval van pilot)
Doelgroep	(dementerende) ouderen Mensen met - (licht) verstandelijke beperking - psychische problematiek - allochtone achtergrond	-> Kwetsbare doelgroepen vanwege afhankelijkheid door ziekte, aandoening, beperking of achtergrond of belemmeringen op het gebied van taal
Signalen aanbieder	Aanwijzing van IGJ en/of tekortkoming in GGD-rapport Signalen vanuit wijkteam/sociaal team of Wmo consulenten Signalen vanuit rechtmatigheid zoals toezichthouder rechtmatigheid, onderzoeksjournalistiek e.d.	-> aanbieder heeft al eerder niet voldaan aan kwaliteitseisen. Risico op onwil/ onkunde -> verwijzer ziet en spreekt cliënten en begeleiders tijdens keukentafelgesprek of evaluatie: signalerende functie -> signalen over rechtmatigheid en ondermaatse kwaliteit hangen vaak samen

Kwaliteit en rechtmatigheid kunnen niet los van elkaar gezien worden. Het is dan ook voor de hand liggend aan te sluiten bij de selectiecriteria van de GGDrU. In essentie dragen zowel toezicht op kwaliteit als toezicht op rechtmatigheid bij aan het waarborgen van de doelmatigheid, effectiviteit en rechtmatigheid van de geboden zorg, terwijl ze tegelijkertijd de rechten en behoeften van de cliënten beschermen.

Op basis van de selectiecriteria van de GGDrU en de bevindingen van diverse onderzoeken over frauderisico's ligt de prioriteit voor het rechtmatigheidstoezicht in de gemeente Zeist bij:

1. Begeleiding, individueel (Wmo en Jeugdwet)
2. Begeleiding groep/dagbesteding (Wmo en Jeugdwet)
3. Begeleid of beschermd wonen (Wmo en Jeugdwet)
4. Huishoudelijke ondersteuning (Wmo)

7.2 Repressief toezicht

Repressief toezicht houdt in dat de toezichthouder in actie komt op het moment dat er een signaal ontvangen wordt. Deze signalen zijn afkomstig van zowel inwoners als ketenpartners, denk hierbij aan signalen van toezichthouders kwaliteit van de GGDrU en IGJ, maar ook van contractmanagers, inkoopbureau en consulenten van het Sociaal Team (Wmo) en Centrum voor Jeugd en Gezin. Het verkrijgen van deze signalen is niet programmeerbaar, zelfs niet bij benadering.

Dit is afhankelijk van vele omstandigheden, zoals:

- Herkenbaarheid: Kent men de lokale toezichthouder rechtmatigheid?
- Kennis: Is de eigen organisatie voldoende fraudebewust?
- Toegankelijkheid: Is er een meldpunt waar men de melding kan doen, digitaal, telefonisch, schriftelijk? Kan de toezichthouder zelfstandig toegang verkrijgen tot het portaal van de SVB?

Na ontvangst van een signaal is stap één het registreren van een melding. Vervolgens zal door middel van een vooronderzoek vastgesteld worden in hoeverre het onderzoekswaardig is en tenslotte dient er geprioriteerd te worden. Hierbij is het van belang om vast te stellen op basis van welke criteria geprioriteerd wordt. Onderstaand afwegingsmodel (dat naadloos aansluit bij de interventieladder⁹) zal daar een handvat voor bieden:

8) <https://ggdru.nl/wp-content/uploads/2022/07/Kader-toezicht-Wmo-GGDrU-2021.pdf>

9) Hierover meer in hoofdstuk 9.

DE (MOGELIJKE) GEVOLGEN ZIJN:	Aanzienlijk dreigend en onomkeerbaar	4				
	Van belang	3				
	Beperkt	2				
	Vrijwel nihil	1				
			A	B	C	D
			Goedwillend	Moet kunnen	Calculerend	Crimineel
			• Onbedoeld • Pro-actief	• onverschillig	• Recidive • Bewust belemmerend	• Fraude • Oplichting • Witwassen
			GEDRAG VAN DE OVERTREDER			

Prioritering:

	Lichte segment: lage prioriteit tot rechtmatigheidstoezicht
	Middensegment: middelmatige prioriteit tot rechtmatigheids toezicht
	Zware segment: hoge prioriteit tot rechtmatigheidstoezicht

Figuur 4: Afwegingsmodel

Na afronding van het vooronderzoek bepaalt de toezichthouder, op basis van de op dat moment beschikbare informatie, in welk segment van het afwegingsmodel de bevindingen gepositioneerd worden door:

1. Het beoordelen van de gevolgen van de bevinding voor de cliënt, de zorgaanbieder;
2. Het beoordelen van de gevolgen van de bevinding voor de eigen uitvoeringsorganisatie en de eventuele politieke opdrachtgever;
3. Het typeren van de overtreder.

Bij de typering van de overtreder kijkt de toezichthouder dus verder dan de bevindingen op zich en neemt diens gedrag en toezicht- en handavingsverleden (ook vanuit het kwaliteitstoezicht) mee in die beschouwing. Als men (nog) niet in staat is om tot een typering te komen is, met vertrouwen als uitgangspunt, typering A (goedwillend) het vertrekpunt.

Prioriteren op basis van een vooronderzoek is vanzelfsprekend niet waterdicht; mogelijk is nog niet alle relevante informatie beschikbaar. Na verloop van tijd kan, door gewijzigde omstandigheden, de prioriteit stijgen of dalen. Het is dan ook noodzakelijk de prioritering van de werkvoorraad periodiek up-to-date te brengen.

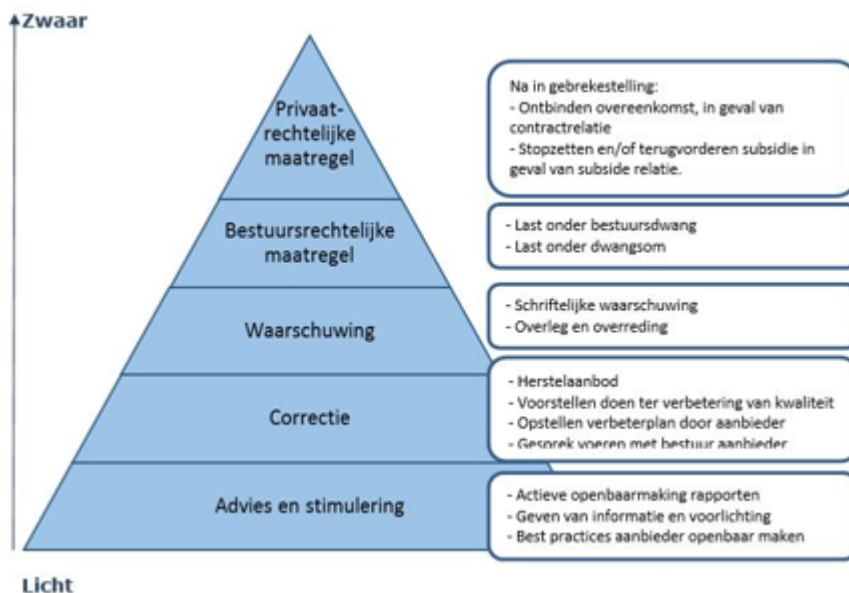
Bij repressief toezicht is de programmeerbaarheid minimaal waardoor de prioritering afhankelijk is van meerdere factoren. Wanneer de veiligheid van cliënten in het geding is zal er uiteraard meteen actie ondernomen moeten worden. Aanvullend op het beschreven afwegingsmodel kunnen de volgende criteria meegenomen worden in de prioritering:

Criteria	Toelichting
Aantal actuele cliënten	Hoe meer cliënten, hoe groter de impact. Ook in-, uit- en doorstroom van cliënten bij een aanbieder kunnen relevante signalen zijn.
Besteding	Hoe meer geld richting de betreffende zorgaanbieder gaat, hoe groter de impact. Ook fluctuaties in de besteding kan een relevant signaal zijn.
Aantal, aard en afkomst meldingen	Alleen het aantal meldingen (en de kwaliteit ervan) is pas goed te beoordelen wanneer duidelijk is van wie de melding afkomstig is. Meerdere meldingen door eenzelfde persoon of meerdere. Of meldingen afkomstig van ketenpartners die mogelijk al wat vooronderzoek hebben gedaan.
Samenloop	Zijn er al onderzoeken geweest of momenteel gaande bij andere gemeenten of ketenpartners? Goed om daar op aan te haken, biedt ook schaalvoordeel en grotere kans op effectieve handhaving.
Benodigde resources	Voorafgaand aan de start van een onderzoek is het van belang om dan ook door te pakken. Het is voor een onderzoek funest wanneer deze stil komt te liggen omdat er onvoldoende fte beschikbaar is.

8. HANDHAVING

Doel van de handhaving is het bevorderen van het nalevingsgedrag van aanbieders om zo risico's te verminderen en de doel- en rechtmatigheid van de zorg te verbeteren. Om dit doel te bereiken staan de gemeente verschillende instrumenten ter beschikking. We onderscheiden hierbij bestuursrechtelijke en civielrechtelijke maatregelen. Bij een subsidierelatie gaat het om een bestuursrechtelijke relatie. Wanneer gemeente en aanbieder een overeenkomst (een contract) zijn aangegaan dan gaat het om een civielrechtelijke relatie. In beide situaties dienen de aanbieders zich te houden aan de eisen in de Wmo en Jeugdwet, in de Verordening Sociaal Domein Zeist 2020 en in afgegeven beschikkingen dan wel in de zorgovereenkomsten en budgetplannen overeengekomen eisen.

In 2021 heeft de GGDrU een 'Regionaal kader handhaving op kwaliteit bij professionele Wmo-dienstverlening'¹⁰ opgesteld. Hierin worden verschillende handhavingsmogelijkheden uiteengezet, weergegeven in onderstaand figuur:



Figuur 5: Piramide handhavingmaatregelen (GGDrU)

Wanneer de GGDrU of een toezichthouder rechtmatigheid constateert dat niet aan de kwaliteitseisen voldaan wordt en/of er sprake is van onrechtmatigheden, dan treft Zeist gepaste maatregelen. In de handhavingspiramide van de GGDrU zijn de verschillende handhavingsovereenkomsten opgenomen die kunnen worden ingezet. De handhavingspiramide is niet bedoeld als statisch stappenplan, per casus

¹⁰ <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR660385/1#d3660063e338>

moet bekeken worden welke interventie(s) op korte en langere termijn het meest effectief is/zijn. Dit afwegingskader geldt hierbij als basis.

Dit afwegingskader voor rechtmatigheidstoezicht gaat uit van het principe 'zo licht mogelijk starten met interveniëren, gericht op herstel en het vervolgens snel inzetten van zwaardere interventies als naleving uitblijft'. De toezichthouder gebruikt bij zijn advisering de interventieladder als basis.

DE (MOGELIJKE) GEVOLGEN ZIJN:	Aanzienlijk dreigend en onomkeerbaar	4				
	Van belang	3				
	Beperkt	2				
	Vrijwel nihil	1				
			A	B	C	D
			Goedwillend	Moet kunnen	Calculerend	Crimineel
			<ul style="list-style-type: none"> • Onbedoeld • Pro-actief 	<ul style="list-style-type: none"> • onverschillig 	<ul style="list-style-type: none"> • Recidive • Bewust belemmerend 	<ul style="list-style-type: none"> • Fraude • Oplichting • Witwassen
			GEDRAG VAN DE OVERTREDER			

Handhaving:

	Lichte segmenten. Bestuursrechtelijk optreden is aangewezen
	Middensegmenten. Bestuursrechtelijk, bestuursrechtelijk en strafrechtelijk of strafrechtelijk optreden is aangewezen. Strafrechtelijk optreden komt vooral in beeld naarmate er (meer) verzwarende aspecten zijn (zoals 'verkregen financieel voordeel').
	Zware segmenten. Strafrechtelijk optreden is in elk geval aangewezen, terwijl in veel gevallen ook bestuursrechtelijk optreden is aangewezen

Figuur 6: Interventieladder op basis van het afwegingsmodel

Zoals reeds beschreven in hoofdstuk 8 sluit de prioritering van een onderzoek naadloos aan bij de interventieladder¹¹. In afwachting van het starten van een onderzoek en gedurende het onderzoek kan door gewijzigde omstandigheden de prioriteit groter of kleiner worden. Zodra het onderzoek van de toezichthouder is afgerond zijn alle feiten bekend op basis waarvan beoordeeld moet worden welke handhavingmaatregelen getroffen moeten worden.

De toezichthouder beoordeelt of er sprake is van verzachtende of verzwarende omstandigheden. Bij verzachtende omstandigheden wordt de in het afwegingsmodel gepositioneerde bevinding indien mogelijk één segment naar links en vervolgens één segment naar onder verplaatst. Een verzachtende omstandigheid kan bijvoorbeeld zijn dat de gemeente zelf steken heeft laten vallen door het maken van onduidelijke afspraken.

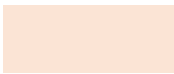
Bij één of meerdere verzwarende omstandigheden, waaronder bijvoorbeeld recidive, is de verplaatsing één segment naar rechts en vervolgens één segment naar boven.

¹¹ Zie figuur 4 en ook: <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR657384>

De volgende verzwarende omstandigheden kunnen daarbij worden afgewogen:

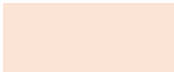
- *Verkregen financieel voordeel:*
Men heeft door het handelen financieel voordeel behaald of het financieel voordeel halen was het doel (zorg of ondersteuning is niet of maar deels geleverd, maar wel volledig gedeclareerd);
- *Status van de overtreder:*
De overtreder is een regionaal of landelijk maatschappelijk aansprekende of bekende (rechts-)persoon of een toonaangevend brancheonderdeel;
- *Een financiële sanctie heeft vermoedelijk geen effect:*
Een bestuurlijke boete, terug- of invordering kan waarschijnlijk niet opgelegd of niet geïnd worden;
- *Combinatie met andere relevante delicten:*
Er zijn door de overtreder andere handelingen gepleegd ter verhulling van de feiten, zoals bijv. valsheid in geschrifte e.d.
- *Medewerking van deskundige derden:*
De overtreder is bij zijn handelen ondersteund door deskundige derden. Dit kunnen personen of entiteiten zijn met specifieke kennis, vaardigheden of expertise op een bepaald gebied.

Tenslotte adviseert de toezichthouder over te treffen maatregelen. De te treffen maatregelen zijn afhankelijk van het segment in de interventieladder.




Bij segmenten A1, A2 en B1:

- Voorlichten (door consulent/contractmanager)
- Duidelijke en volledige informatie verstrekken aan cliënt (door consulent) of aanbieder (door contractmanager). 'Informatief gesprek'.



Bij segmenten A3, B2:

- Voorlichten
Duidelijke en volledige informatie verstrekken en nadrukkelijk wijzen op rechten en plichten. 'Stevig gesprek' met cliënt (door consulent) of aanbieder (door contractmanager)
- Herindiceren (bestuursrecht)
- Beëindigen recht op Pgb, omzetting naar ZIN (bestuursrecht)



Bij segmenten A3; B3; C1 en D2:

- Beëindigen recht op voorziening (bestuursrecht)
- Intrekken of herzien recht op voorziening (bestuursrecht)
- Terugvorderen (bestuursrecht of civiel recht)
- Cliëntenstop (civiel recht)
- Ingebrekestelling (civiel recht)
- Bestuursdwang (bestuursrecht)
- Last onder dwangsom (bestuursrecht)
- Opschorting overeenkomst met aanbieder (civiel recht)
- Ontbinding overeenkomst met aanbieder (civiel recht)
- Uitsluiten als aanbieder waar met Pgb niet mag worden besteed bij deze zorgaanbieder.
- Terugvorderen (bestuursrecht of civiel recht)
- Openbaarmaking toezichtrapport (Wet open overheid) ¹²



Bij segmenten C4 en D4:

- Strafrecht (aanvullend op Bestuurs- en Civiel recht), aangifte doen

¹² Zie: https://vng.nl/sites/default/files/2020-06/handreiking_openbaarmaking_wmo-toezicht.pdf

BIJLAGE 1 – Verplichtingen en bevoegdheden toezichthouder

Artikel 5:12

1. Bij de uitoefening van zijn taak draagt een toezichthouder een legitimatiebewijs bij zich, dat is uitgegeven door het bestuursorgaan onder verantwoordelijkheid waarvan de toezichthouder werkzaam is.
2. Een toezichthouder toont zijn legitimatiebewijs desgevraagd aanstonds.
3. Het legitimatiebewijs bevat een foto van de toezichthouder en vermeldt in ieder geval diens naam en hoedanigheid. Het model van het legitimatiebewijs wordt vastgesteld bij regeling van Onze Minister van Veiligheid en Justitie.

Artikel 5:13

Een toezichthouder maakt van zijn bevoegdheden slechts gebruik voor zover dat redelijkerwijs voor de vervulling van zijn taak nodig is.

Artikel 5:14

Bij wettelijk voorschrift of bij besluit van het bestuursorgaan dat de toezichthouder als zodanig aanwijst, kunnen de aan de toezichthouder toekomende bevoegdheden worden beperkt.

Artikel 5:15

1. Een toezichthouder is bevoegd, met medeneming van de benodigde apparatuur, elke plaats te betreden met uitzondering van een woning zonder toestemming van de bewoner.
2. Zo nodig verschaft hij zich toegang met behulp van de sterke arm.
3. Hij is bevoegd zich te doen vergezellen door personen die daartoe door hem zijn aangewezen.

Artikel 5:16

Een toezichthouder is bevoegd inlichtingen te vorderen.

Artikel 5:16a

Een toezichthouder is bevoegd van personen inzage te vorderen van een identiteitsbewijs als bedoeld in artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht.

Artikel 5:17

1. Een toezichthouder is bevoegd inzage te vorderen van zakelijke gegevens en bescheiden.
2. Hij is bevoegd van de gegevens en bescheiden kopieën te maken.
3. Indien het maken van kopieën niet ter plaatse kan geschieden, is hij bevoegd de gegevens en bescheiden voor dat doel voor korte tijd mee te nemen tegen een door hem af te geven schriftelijk bewijs.

Artikel 5:18

1. Een toezichthouder is bevoegd zaken te onderzoeken, aan opneming te onderwerpen en daarvan monsters te nemen.
2. Hij is bevoegd daartoe verpakkingen te openen.
3. De toezichthouder neemt op verzoek van de belanghebbende indien mogelijk een tweede monster, tenzij bij of krachtens wettelijk voorschrift anders is bepaald.
4. Indien het onderzoek, de opneming of de monsterneming niet ter plaatse kan geschieden, is hij bevoegd de zaken voor dat doel voor korte tijd mee te nemen tegen een door hem af te geven schriftelijk bewijs.
5. De genomen monsters worden voor zover mogelijk teruggegeven.
6. De belanghebbende wordt op zijn verzoek zo spoedig mogelijk in kennis gesteld van de resultaten van het onderzoek, de opneming of de monsterneming.

Artikel 5:19

1. Een toezichthouder is bevoegd vervoermiddelen te onderzoeken met betrekking waartoe hij een toezichthoudende taak heeft.
2. Hij is bevoegd vervoermiddelen waarmee naar zijn redelijk oordeel zaken worden vervoerd met betrekking waartoe hij een toezichthoudende taak heeft, op hun lading te onderzoeken.
3. Hij is bevoegd van de bestuurder van een vervoermiddel inzage te vorderen van de wettelijk voorgeschreven bescheiden met betrekking waartoe hij een toezichthoudende taak heeft.
4. Hij is bevoegd met het oog op de uitoefening van deze bevoegdheden van de bestuurder van een voertuig of van de schipper van een vaartuig te vorderen dat deze zijn vervoermiddel stilsthoudt en naar een door hem aangewezen plaats overbrengt.
5. Bij regeling van Onze Minister van Veiligheid en Justitie wordt bepaald op welke wijze de vordering tot stilsthouden wordt gedaan.

Artikel 5:20

1. Een ieder is verplicht aan een toezichthouder binnen de door hem gestelde redelijke termijn alle medewerking te verlenen die deze redelijkerwijs kan vorderen bij de uitoefening van zijn bevoegdheden.
2. Zij die uit hoofde van ambt, beroep of wettelijk voorschrift verplicht zijn tot geheimhouding, kunnen het verlenen van medewerking weigeren, voor zover dit uit hun geheimhoudingsplicht voortvloeit.
3. Het bestuursorgaan onder verantwoordelijkheid waarvan de toezichthouder werkzaam is, is bevoegd tot oplegging van een last onder bestuursdwang ter handhaving van het eerste lid.
4. Indien de gevorderde medewerking strekt ter handhaving van het bepaalde bij of krachtens een regeling die is genoemd in hoofdstuk 2, 3 of 4 van de bij deze wet behorende Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak of in de bij deze wet behorende Regeling verlaagd griffierecht, wordt de last onder bestuursdwang voor de toepassing van de twee laatstgenoemde regelingen aangemerkt als een besluit, genomen op grond van de eerstbedoelde regeling.