

Toezicht- en handhavingskader Wmo gemeente Barneveld

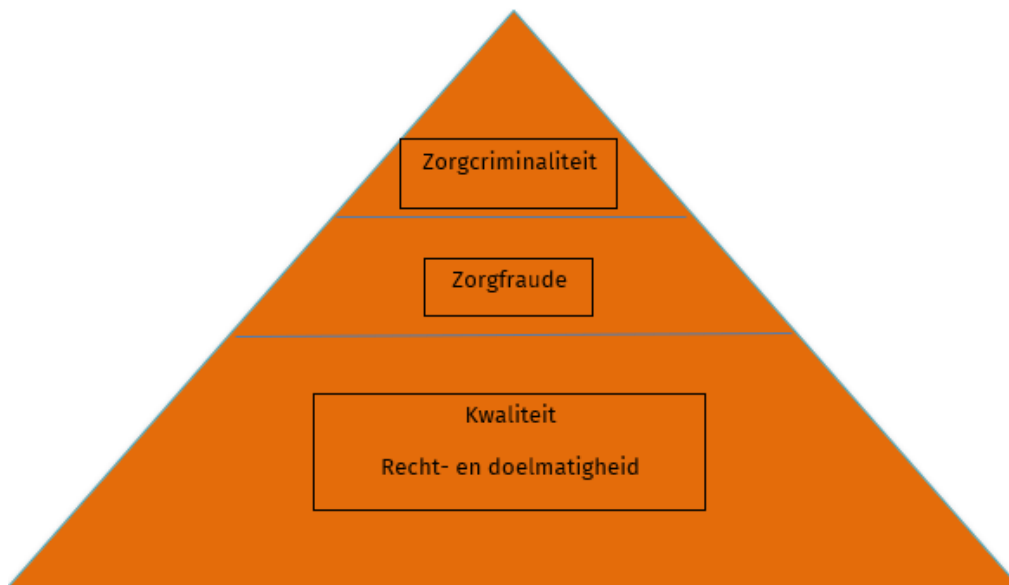
1. Inleiding

Met de invoering van de Wmo 2015 (hierna: Wmo) heeft de wetgever de integrale verantwoordelijkheid voor de uitvoering van deze wet, waaronder de kwaliteit van de geboden ondersteuning bij de gemeente belegd. De gemeente moet bij verordening regels stellen over de kwaliteit van de ondersteuning en adequaat toezien op de naleving van de gestelde kwaliteitseisen. Gemeenten zijn ook verantwoordelijk voor het toezicht op de recht- en doelmatige uitvoering van de wet en de handhaving. De Wmo geeft gemeenten veel beleidsvrijheid om kwaliteitseisen, de inrichting van het toezicht en de handhavingsmogelijkheden vast te leggen in de verordening en contracten met aanbieders. De gemeente Barneveld zal in dit Toezicht- en Handhavingskader uiteenzetten op welke wijze zij toezicht houdt en hoe hierop gehandhaafd wordt.

In de media wordt de term 'zorgfraude' vaak gebruikt voor onrecht- en ondoelmatigheden. Er kan een fout gemaakt worden, de lijn tussen fouten en fraude is heel dun. De Wmo geeft geen definitie van zorgfraude. De gemeente Barneveld heeft een definitie opgenomen in de verordening:

'handelen dat opzettelijk in strijd is met de regels, gericht op eigen of andermans (financieel) gewin, waaronder valsheid in geschrifte, bedrog, benadeling van rechthebbenden of verduistering plegen of trachten te plegen ten nadele van de gemeente en/of haar inwoners, met het doel een betaling of ander voordeel te verkrijgen waarop men geen recht heeft of kan hebben.'

Naast zorgfraude is er ook steeds meer aandacht voor zorgcriminaliteit. Hier spreken we over als zorgorganisaties via bestuurders, personeel of cliënten (vermoedelijk) activiteiten van ondermijnende criminaliteit uitvoeren.



De gemeente Barneveld voert de Wmo lokaal uit. Dit houdt in dat de Wmo-ondersteuning lokaal wordt ingekocht, uitgevoerd en gemonitord. Het toezicht op de uitvoering van de Wmo is lokaal belegd.

1.1 Visie

De gemeente Barneveld staat voor kwalitatief goede ondersteuning aan inwoners die niet zelf, of met behulp van de sociale basis, voldoende zelfredzaam zijn en/of kunnen participeren. Hierbij staat eigen verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid van de inwoner centraal. Het beleid en de uitvoering zijn gebaseerd op het principe van zelfstandigheid waar dat kan, met ondersteuning en zorg wanneer nodig. Dit betekent dat we willen dat inwoners zoveel mogelijk zelf en/of samen met hun huisgenoten, mantelzorgers, sociaal netwerk of met behulp van andere voorliggende voorzieningen hun hulpvraag proberen op te lossen (denk bijvoorbeeld aan voorliggende voorzieningen zoals een maaltijdservice of algemeen toegankelijk dagactiviteiten). Als het nodig is, zorgt de gemeente voor een vangnet van ondersteunende voorzieningen, waarbij professionals kunnen worden ingezet.



Aanbieders van gemeentelijke ondersteuning zijn integer, deskundig en professioneel en voldoen aan de gestelde eisen. De gemeente werkt vanuit vertrouwen, maar acht het van belang om regelmatig te controleren of aanbieders aan de gestelde eisen voldoen. Er is een goede samenwerking tussen aanbieders en de gemeente, waarbij beide partijen nauw met elkaar in contact staan, een transparante werkwijze hebben en open communiceren.

Het gemeenschapsgeld wordt recht- en doelmatig ingezet, hierdoor wordt de kwaliteit van de ondersteuning gewaarborgd. De gemeente controleert dit naar aanleiding van signalen en proactief. Als blijkt dat ondersteuning niet volgens de gestelde (kwaliteits-) eisen wordt ingezet of als onrechtmatig wordt gedeclareerd dan worden handhavingsmaatregelen genomen. Er zullen passende maatregelen worden ingezet, afhankelijk van de ernst van de situatie. Waar mogelijk zal er gestuurd worden op verbetering van de situatie, om kwalitatief goede en duurzame hulpverlening aan inwoners te continueren. De gemeente Barneveld handelt hierbij conform de 'Cirkel van naleving'. Dit model wordt verder toegelicht in hoofdstuk 2.

1.2 Samenwerking

De gemeente Barneveld heeft het kwaliteits- en calamiteitentoezicht belegd bij de GGD (Geestelijke Gezondheidsdienst). De GGD voert dit toezicht uit voor alle 15 gemeenten in Gelderland Midden.

Het toezicht op de recht- en doelmatigheid voer de gemeente Barneveld lokaal uit. Waar mogelijk wordt de samenwerking gezocht met andere gemeenten, de GGD en andere ketenpartners zoals politie, justitie en belastingdienst.

1.3 Doel

Met het toezicht- en handhavingskader heeft de gemeente Barneveld een kader opgesteld, om zowel de kwaliteit van de ondersteuning als de recht- en doelmatigheid ervan te waarborgen. De ondersteuning moet beschikbaar en toegankelijk zijn, maar ook duurzaam gericht op de toekomst.

Dit kader geeft inzicht in bevoegdheden, taken en mogelijkheden over het toezicht binnen de Wmo.

1.4 Reikwijdte toezicht- en handhavingskader

Dit toezicht- en handhavingskader heeft betrekking op de Wmo aanbieders. Het gaat hierbij om de aanbieders van:

- Wmo vangnetvoorzieningen
- Beschermd wonen en beschermd thuis
- Wmo materiële voorzieningen
- Voorzieningen verstrekt in de vorm van een pgb
- Voorzieningen versterkt door middel van een maatwerkcontract

1.5 Wat is toezicht en handhaving?

Onder toezicht verstaan we alle activiteiten die worden ondernomen om te onderzoeken of aan de wettelijke eisen, gemeentelijke verordening (en onderliggende nadere regels) en contractuele eisen wordt voldaan. Hierbij wordt informatie verzameld en geanalyseerd, om een oordeel te kunnen vormen. Als uit het onderzoek blijkt dat niet voldaan wordt aan de gestelde eisen en voorwaarden dan kan er worden gehandhaafd. Handhaving houdt in dat aanbieders worden aangesproken op hun handelen en dat er maatregelen worden getroffen om aanbieders te bewegen om conform de gestelde voorwaarden te handelen. Wanneer de ernst van de gedraging van de aanbieder zodanig is kan ook worden besloten om de samenwerking niet voort te zetten. Welke maatregelen kunnen worden genomen is opgenomen in hoofdstuk 7.

1.6 Wettelijk kaders

Op grond van artikel 6.1 van de Wmo dienen gemeenten toezichthoudende ambtenaren aan te wijzen die toezicht houden op de naleving van de Wmo. Een Wmo-toezichthouder moet zelfstandig en onafhankelijk een onderzoek kunnen uitvoeren. Een aangewezen toezichthouder heeft de bevoegdheden zoals opgenomen in de artikelen 5:11 tot en met 5:20 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

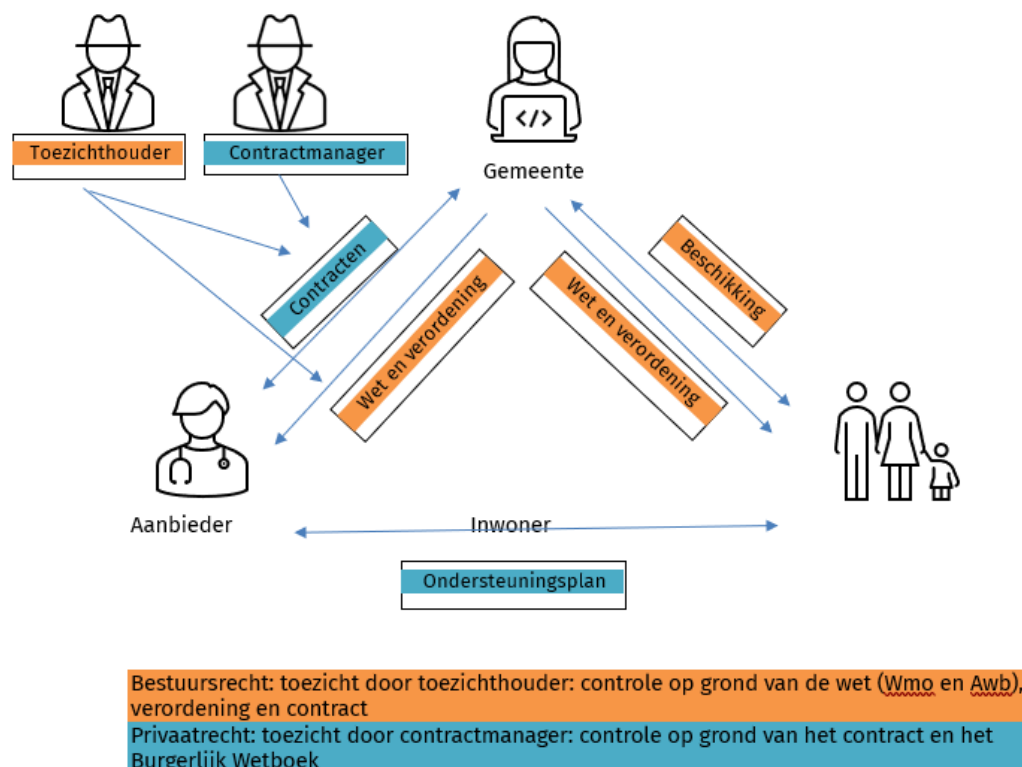
1.6.1. Contractuele afspraken

In het Sociaal Domein hebben we te maken met het bestuursrecht en het privaatrecht. Bij Zorg in Natura (ZIN) koopt de gemeente Barneveld rechtstreeks ondersteuning in bij aanbieders. Op basis van de gesloten overeenkomsten verbindt een aanbieder zich tegenover de gemeente om de benodigde ondersteuning te leveren volgens de afgesproken voorwaarden. Dit is op basis van het privaatrecht. Een contractmanager kan de contracten monitoren en sturen op de naleving van de contractuele voorwaarden. Dit valt ook onder het privaatrecht en omschrijft de opdracht tussen gemeente en aanbieder.

De gemeente Barneveld sluit met aanbieders privaatrechtelijke overeenkomsten ten aanzien van de uitvoering van de Wmo. Hierin zijn naast de wettelijke eisen en de gestelde eisen uit de verordening ook contractuele eisen opgenomen. Deze overeenkomsten vallen onder het verbintenissenrecht, zoals geregeld in boek 6 van het Burgerlijk Wetboek (BW).

Op grond van artikel 2.1.3 Wmo legt de gemeente in de verordening regels vast over de uitvoering van de zorg, waaronder de kwaliteitseisen die worden gesteld aan de voorzieningen en op welke wijze wordt beoordeeld of een inwoner voor een maatwerkvoorziening in aanmerking komt. Hetgeen in de verordening is geregeld is bestuursrecht. Dit zijn veelal de afspraken tussen de gemeente en de inwoner, maar hierin staan ook eisen opgenomen over de kwaliteit van de voorzieningen. Dit betekent dat de eisen aan de voorzieningen uit de contracten (privaatrechtelijk) overeen moeten komen met de eisen aan de voorzieningen in de verordening (bestuursrechtelijk). Zo is ook voor de inwoner duidelijk aan welke voorwaarden de aanbieder moet voldoen.

1.6.2. Bevoegdheden bestuursrecht vs privaatrecht



1.6.3. Proportionaliteit en subsidiariteit

Bij de uitvoering van de controles dient de toezichthouder altijd de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit in acht te nemen. Het proportionaliteitsbeginsel houdt in dat de gevraagde inspanning door de aanbieder in een acceptabele verhouding moet staan tot het controledoel. Subsidiariteit betekent dat de gemeenten het minst ingrijpende middel moeten inzetten om het controledoel te berei-

ken. De subsidiariteit is met name van belang als het gaat om de verwerking van persoonsgegevens. Hier geldt: er worden niet meer persoonsgegevens verwerkt dan noodzakelijk is om het vastgestelde controledoel te kunnen behalen.

1.6.4. Openbaar maken onderzoeksrapporten

Onderzoeksrapporten kunnen op grond van de Wet open overheid (Woo) openbaar worden gemaakt. Bij het openbaar maken van een onderzoeksrapport dient de gemeente het algemeen belang van openbaar maken af te wegen tegen het belang van de aanbieder. In artikel 5.1 van de Woo zijn de uitzonderingsgronden voor openbaarmaking opgenomen.

2. Cirkel van Naleving

De gemeente Barneveld sluit zich aan bij de 'Cirkel van naleving' zoals omschreven als integraal handavingsproces door de VNG¹. Dit model geeft belangrijke uitgangspunten en aandachtspunten weer ten aanzien van de aanpak van zorgfraude, zowel in het kader van preventie als in handelen, controles en handhaving. Dit toezicht- en handavingskader geeft voornamelijk de stappen 3 en 4 weer van de Cirkel van Naleving. Voor stap 1 en 2 verwijzen we naar het integraal handavingsproces door de VNG. In hoofdstuk 3 van dit toezicht- en handavingskader wordt de controle op de kwaliteit besproken, in hoofdstuk 4 de controle op de rechtmatigheid. In hoofdstuk 5 gaat het over de rol van het contractmanagement ten aanzien van preventie, maar ook controles op de naleving van de contracten. In hoofdstuk 6 wordt de samenwerking beschreven. Hoofdstuk 7 gaat over het sanctioneren, hier hebben we het over de handhaving.



3. Kwaliteitstoezicht Wmo

De gemeente Barneveld hecht veel waarde aan goede kwaliteit van ondersteuning. Artikel 2.1.3 van de Wmo geeft aan dat gemeenten in de verordening moeten vastleggen welke eisen worden gesteld aan de kwaliteit van de voorzieningen. De gemeente Barneveld heeft de Wmo-ondersteuning ingekocht door middel van een Open House inkoopprocedure. In het contract (waaronder het inkoopdocument) worden de productomschrijvingen weergegeven met de daarbij behorende (kwaliteits)eisen. Deze (kwaliteits)eisen moeten overeenkomen met de regels uit de verordening.

1) Handreiking handhaving en naleving Wmo 2015 en Jeugdwet, p.17 e.v.

3.1 Definitie kwaliteit

In artikel 3.1 van de Wmo is de definitie voor kwaliteit opgenomen:

1. *De aanbieder draagt er zorg voor dat de voorziening van goede kwaliteit is.*
2. *Een voorziening wordt in elk geval:*
 - a. *veilig, doeltreffend, doelmatig en cliëntgericht verstrekt,*
 - b. *afgestemd op de reële behoefte van de cliënt en op andere vormen van zorg of hulp die de cliënt ontvangt,*
 - c. *verstrekt in overeenstemming met de op de beroepskracht rustende verantwoordelijkheid, voortvloeiende uit de professionele standaard;*
 - d. *verstrekt met respect voor en inachtneming van de rechten van de cliënt.*

3.2 Kwaliteitstoezicht Wmo

De controles op de kwaliteit van de uitvoering van de Wmo heeft de gemeente Barneveld belegd bij de Veiligheids- en Gezondheidsregio Gelderland Midden (VGGM). De Geestelijke Gezondheidsdienst (GGD) voert deze onderzoeken uit. De GGD doet hierbij de volgende onderzoeken:

- Proactief toezicht
 - Quickscans voor gecontracteerde Wmo aanbieders
 - Quickscans voor pgb-aanbieders Wmo
- Reactief toezicht
 - Kwaliteitsonderzoeken gecontracteerde Wmo aanbieders
 - Kwaliteitsonderzoeken pgb-aanbieders Wmo (op verzoek)
- Calamiteitentoezicht Wmo

De GGD doet een kwaliteitsonderzoek:

- Naar aanleiding van een signaal van de gemeente. De gemeente verzoekt de GGD om een onderzoek te doen, bijvoorbeeld na een melding of vraag van de gespreksvoerders, inwoners of andere hulpverleners.
- Als de gemeente een verzoek doet om een aanbieder te controleren die eerder niet goed presteerde;
- Als de gemeente verzoekt om regelmatig alle aanbieders te controleren;
- Als de gemeente verzoekt een controle uit te voeren naar aanleiding van een steekproef.

Bij proactief toezicht worden aselect aanbieders onderzocht, zonder dat er signalen over deze aanbieders zijn binnen gekomen. Door proactief toezicht kunnen vroegtijdig knelpunten of gebreken in de kwaliteit worden gesignaleerd. Proactief toezicht wordt vaak uitgevoerd met behulp van een quickscan. Een quickscan is een verkorte variant van het kwaliteitsonderzoek, waarin geselecteerde eisen worden getoetst. Met een quickscan kan op een efficiënte en effectieve wijze een inschatting worden gemaakt of een volledig kwaliteitsonderzoek (proactief) nodig is. Op deze manier worden aanbieders zo min mogelijk administratief belast met uitvoerige onderzoeken. Deze quickscans kunnen digitaal plaatsvinden. De GGD voert jaarlijks meerdere quickscans uit voor de gemeente Barneveld.

Signaal gestuurd toezicht vindt plaats na meldingen over een aanbieder. Dit kunnen allerlei signalen zijn, van concrete aanwijzingen uit de quickscans tot onderbuikgevoelens van bijvoorbeeld gespreksvoerders. Bij signalen wordt er een diepgaand onderzoek gedaan naar de kwaliteit van de ondersteuning. De GGD voert dit onderzoek binnen 10 weken uit. Als de GGD het onderzoek heeft afgerond, maakt de GGD het kwaliteitsonderzoek openbaar en wordt het onderzoeksrapport overgedragen aan de gemeente. Het is aan de gemeente om handhavingmaatregelen te treffen (zie hiervoor hoofdstuk 7).

Calamiteitentoezicht wordt uitgevoerd naar aanleiding van een calamiteit. Een calamiteit is 'een onverwachte gebeurtenis, die betrekking heeft op de kwaliteit van een voorziening, en die tot een ernstig schadelijk gevolg voor of de dood van een cliënt heeft geleid'. Aanbieders zijn verplicht om calamiteiten zo snel mogelijk, maar uiterlijk binnen 3 werkdagen, te melden bij de GGD.

3.3 Bevoegdheden kwaliteitstoezicht

Wet	Onderdeel		Bevoegdheid
Wmo	Vangnetvoorzieningen in natura	Kwaliteit	Toeziethouder GGD / Contractmanager lokaal
Wmo	Vangnetvoorzieningen pgb	Kwaliteit	Toeziethouder GGD
Wmo	Vangnetvoorzieningen maatwerkcontract	Kwaliteit	Toeziethouder gemeente / contractmanager lokaal

Wmo	Calamiteiten	Kwaliteit	Toezichthouder GGD
Wmo	Materiële voorzieningen	Kwaliteit	Contractmanager lokaal
Wmo	Vervoersvoorzieningen	Kwaliteit	Regionaal beheersbureau (GR)
Wmo	Beschermd Wonen / Beschermd Thuis	Kwaliteit	Toezichthouder GGD/contractmanager centrumgemeente

4. Recht- en doelmatigheidstoezicht

Met het toezicht op rechtmatigheid wordt bedoeld het controleren of er gehandeld wordt volgens de regels (wet, verordening en beleid) en gemaakte afspraken (contractuele afspraken). Met toezicht op de doelmatigheid wordt gecontroleerd of een bepaalde prestatie met zo een min mogelijke inzet van middelen wordt behaald.

4.1 Meldpunt zorgfraude

Signalen kunnen door een ieder worden gemeld bij het meldpunt zorgfraude op de website van de gemeente Barneveld. Inwoners zullen ook geïnformeerd worden over welke signalen zij kunnen melden aan de hand van een [animatiefilmpje](#).

De contractmanager zal signalen ontvangen en aan de hand van het 'afwegingskader signalen' beoordelen. Aan de hand van het afwegingskader wordt bepaald of:

- Het signaal enkel geregistreerd wordt;
- Het signaal wordt doorgezet naar de betreffende instantie;
- Het signaal doorgezet wordt naar het IKZ;
- de contractmanager het signaal oppakt;
- de toezichthouder een controle gaat uitvoeren bij de zorgaanbieder.

4.2 Controles door de toezichthouder

In de Regeling Jeugdwet wordt uitvoerig omschreven op welke wijze de gemeente de controle op de recht- en doelmatigheid moet uitvoeren. De gemeente Barneveld volgt voor een zorgvuldig onderzoek op grond van de Wmo de stappen die de Regeling Jeugdwet voorschrijft. Ook geeft aansluiting op de Jeugdwet de mogelijkheid om integraal te gaan werken, eventueel in samenwerkingsverband. De controle bestaat uit 3 onderdelen, namelijk:

1. Formele controle
2. Materiële controle (waaronder detailcontrole)
3. Fraudeonderzoek (waaronder detailcontrole)

Naast deze controles is er ook nog een vierde controle en dat is de controle op de naleving van de contracten. Dit zal worden besproken in hoofdstuk 5, in het kader van contractmanagement. Op welke wijze de controles worden uitgevoerd is opgenomen in bijlage 1.

4.3 Bevoegdheden recht- en doelmatigheidstoezicht

Wet	Onderdeel		Bevoegdheid
Wmo	Vangnetvoorzieningen in natura	Recht- en doelmatigheid	Toezichthouder gemeente / contractmanager
Wmo	Vangnetvoorzieningen pgb	Recht- en doelmatigheid	Toezichthouder gemeente
Wmo	Vangnetvoorzieningen maatwerkcontract	Recht- en doelmatigheid	Toezichthouder gemeente / contractmanager
Wmo	Materiële voorzieningen	Recht- en doelmatigheid	Toezichthouder gemeente / contractmanager
Wmo	vervoersvoorzieningen	Recht- en doelmatigheid	Regionaal beheersbureau (GR)
Wmo	Beschermd Wonen/ Beschermd Thuis	Recht- en doelmatigheid	Toezichthouder gemeente

4.4 Bibob-toets

Om zorgcriminaliteit en zorgfraude tegen te gaan past de gemeente Barneveld de Wet Bevordering integriteitsbeoordeling door het openbaar bestuur (hierna: Wet Bibob) toe bij de inkoop van zorg. Er wordt een Bibob-toets licht uitgevoerd bij het aangaan van de overeenkomsten om te voorkomen dat de gemeente Barneveld door middel van het gunnen van (overheids)opdrachten (on)bedoeld en

(on)gewild criminele activiteiten faciliteert. De gemeente Barneveld voert in het kader van proportionaliteit en subsidiariteit een Bibob-toets licht uit. Dit is een eerste toetsing op basis van gesloten bronnen (onder andere politiegegevens, justitiële gegevens, gegevens van de Belastingdienst en gegevens uit het Bibob-register) en open bronnen. Als hier antecedenten, strafbare feiten, informatie of signalen over een aanbieder naar voren komen die een mate van gevaar kunnen vormen, kan de gemeente zelf een volledige Bibob-toets doen en wordt indien nodig advies gevraagd aan het Landelijk Bureau Bibob (LBB) over de mate van gevaar.

Er wordt in overeenkomsten standaard een integriteitsclausule opgenomen. In de clausule staat dat de gemeente de Wet Bibob kan toepassen en bij een mate van gevaar de overeenkomst kan ontbinden. Daarnaast wordt de aanbieder in een vroeg stadium geïnformeerd dat de Wet Bibob toegepast wordt of kan worden.

5. Contractmanagement

De contractmanager heeft een belangrijke rol in de preventieve aanpak van onrecht- en ondoelmatigheden en onvoldoende leveren van kwaliteit. De contractmanager monitort de contracten en de naleving van de in de contracten vastgelegde afspraken. Goed contractmanagement draagt bij aan betere kwaliteit van hulp en ondersteuning. De contractmanager onderhoudt relaties met aanbieders en verkrijgt informatie over de mate waarin aanbieders aan de gestelde voorwaarden voldoen.

5.1 Contractmanagement Wmo

De contractmanager bespreekt proactief door middel van (half) jaarlijkse contractgesprekken onder andere de volgende kritische succesfactoren:

- Doelrealisatie;
- Cliënttevredenheid;
- Klachten en klachtafhandeling;
- Facturatie/declaratiegedrag;
- Kwaliteit van de samenwerking;
- Monitoren en evalueren hulp door middel van het cliëntervaringsonderzoek;
- Ontwikkelopgaven;
- Afschalen naar voorliggende voorzieningen.

5.2 Doel contractmanagement

Het doel van contractmanagement is:

- De prestaties van aanbieders beheersen en verbeteren (op het gebied van kwaliteit, tijd en kosten);
- Risico's beheersen die voortvloeien uit de contracten;
- De effectiviteit en (kosten)efficiëntie verbeteren;
- Ondersteuning bieden aan strategische en tactische besluitvorming bij de inkoop;
- De klanttevredenheid van cliënten verhogen;
- Onrechtmatig ingediende declaraties corrigeren;
- Het waarborgen van rechtmatige en doelmatige hulpverlening;
- Het voorkomen van fraude.

Naast contractmanagement kan ook contractbeheer worden ingezet. Contractbeheer betreffen de administratieve werkzaamheden, zodat alle informatie over de contracten actueel is en informatie over de contracten tijdig beschikbaar is.

5.3 Onderscheid contractmanager en toezichthouder

In de verdeling van de werkzaamheden tussen de toezichthouder en de contractmanager maakt de contractmanager voorafgaand aan de zorgverlening afspraken met aanbieders over de wijze van zorgverlening. Een contractmanager geeft aan de hand van de contracten (op basis van privaatrecht) sturing aan de dienstverlening door de aanbieder en controleert daarbij de naleving van de gestelde eisen en voorwaarden in de contracten. Deze sturing en controle zijn gericht op een goede samenwerkingsrelatie zodat de zorg en ondersteuning wordt verleend volgens de afspraken. Het kan voorkomen dat de contractmanager signalen ontvangt over geleverde zorg door aanbieders, waarbij niet aan de gestelde voorwaarden wordt voldaan. Het is dan aan de contractmanager om de aanbieder te sturen naar verbetering van de situatie, zodat goede zorgverlening en samenwerking weer geborgd kan worden.

De toezichthouder controleert achteraf (op grond van het bestuursrecht) of de zorgverlening daadwerkelijk en conform de gestelde wettelijke voorwaarden, gemeentelijke verordeningen en contractuele voorwaarden is verleend en of de declaraties rechtmatig zijn geweest. De toezichthouder heeft hierin een onafhankelijke positie en kan conform dit toezichtkader onderzoek doen. De toezichthouder acteert niet alleen op signalen, maar onderzoekt ook proactief.

Als een signaal binnen komt wordt altijd eerst gekeken of de contractmanager het signaal kan oppakken. De contractmanager pakt een signaal op indien:

- Het een enkelvoudig signaal is gerelateerd aan een eis uit het contract;
- Diepgaand onderzoek (bijv. op cliëntniveau) niet noodzakelijk is;
- Herstel/verbetering van de situatie nog mogelijk is;

De contractmanager kan signalen afstemmen met de toezichthouder. Wanneer de contractmanager het signaal niet zelf kan oppakken dan zet de contractmanager het signaal door naar de toezichthouder.

6. Integrale aanpak

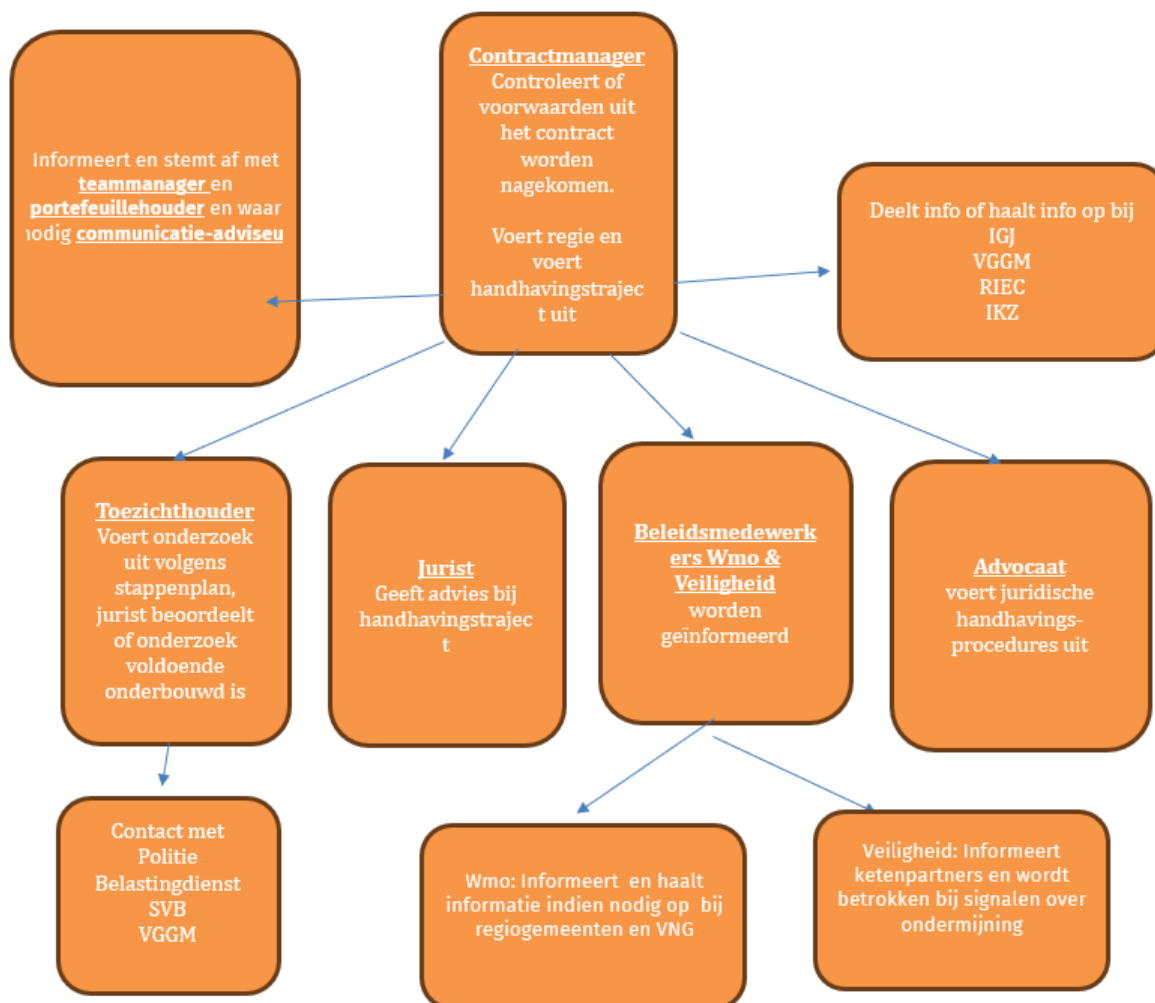
Voor kwalitatief goede en rechtmatige ondersteuning is een integrale samenwerking van belang. Het aanpakken van zorgfraude vergt niet enkel een samenwerking binnen de gemeente, maar ook met regiogemeenten en ketenpartners. Iedere professional dient te handelen vanuit zijn eigen expertise en binnen zijn eigen bevoegdheden.

6.1 Integrale aanpak binnen Barneveld

Binnen de gemeente Barneveld wordt samengewerkt tussen:

- Aanbieders
- Gespreksvoerders Wmo
- Administratie Wmo
- Contractmanager Wmo
- Beleidsadviseur Wmo
- Beleidsadviseur Veiligheid (ondermijning)
- Jurist Wmo
- Toezichthouder Wmo
- Bibob-coördinator/Bibob-onderzoeker Veiligheid
- Teamleider Wmo
- Communicatieadviseur

Het recht- en doelmatigheidstoezicht op de Wmo is in de gemeente Barneveld lokaal geregeld. Afstemming tussen medewerkers binnen de gemeente Barneveld is van groot belang. Bij het recht- en doelmatigheidstoezicht voor de Wmo is de volgende samenwerking van belang.



- De contractmanager kent de aanbieders, door periodiek met hen in gesprek te gaan. Tijdens het gesprek wordt besproken of alle voorwaarden uit het contract worden nagekomen. Als er signalen worden ontvangen dan beoordeelt de contractmanager de signalen aan de hand van het afwegingskader signalen. Als de toezichthouder tekortkomingen constateert door middel van onderzoek dan start de contractmanager samen met de jurist het handhavingstraject. De contractmanager heeft ook de regie op het controleproces en zorgt voor afstemming tussen alle betrokken partijen.
 - Heeft afstemming met teamleider en portefeuillehouder
 - Voert het handhavingstraject uit (waar nodig samen met de jurist en de advocaat).
 - Heeft (waar nodig) contact met het IKZ (informatieknooppunt zorgfraude), de IGJ (inspectie gezondheidszorg en jeugd), VNG (vereniging voor Nederlandse gemeenten) en het RIEC (regionaal informatie- en expertisecentrum) over (geanonimiseerde) lopende zaken.
- De toezichthouder voert een onafhankelijk onderzoek uit volgens het stappenplan. Indien nodig haalt de toezichthouder informatie op bij externe partijen zoals de politie, belastingdienst, Sociale Verzekeringsbank, zorgverzekeraar, Centraal Administratie Kantoor en de VGGM. De toezichthouder kan ook een jurist om advies vragen omtrent juridische vraagstukken rondom het onderzoek.
- De beleidsadviseur is op de hoogte van de controles en neemt dit waar nodig mee binnen nieuwe beleidskeuzes. De beleidsadviseur stemt waar nodig signalen en/of processen af met andere gemeenten en bespreekt het zo nodig in het veiligheidsoverleg.
- Indien juridische procedures moeten worden gevoerd dan wordt dit opgepakt door een advocaat.

Periodiek wordt een afstemmingsoverleg ingepland tussen de contractmanager, toezichthouder, jurist en waar nodig de beleidsmedewerkers of overig betrokken personen.

6.2 Integrale aanpak met ketenpartners

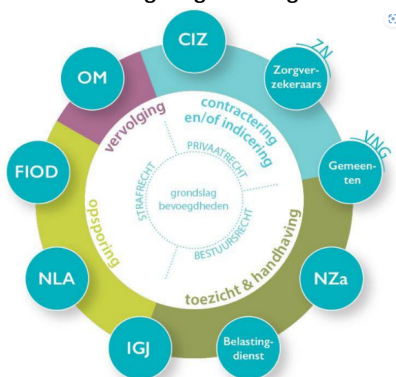
Naast de interne integrale aanpak wordt er ook integraal samengewerkt met de volgende partners:

- Veiligheids- en gezondheidsregio Gelderland Midden (VGGM)
- Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ)
- Informatie Knooppunt Zorgfraude (IKZ)
- Regionaal informatie en expertise centrum Oost Nederland (RIEC ON)
- VNG Naleving
- Politie
- Belastingdienst
- Openbaar Ministerie

Partners informeren elkaar zorgvuldig en conform de daarvoor geldende grondslagen over signalen die zij ontvangen en die van belang zijn voor andere partners. Daar waar nuttig en nodig wordt samen opgetrokken als de casuïstiek dit vraagt. Binnen de gemeente Barneveld is er een periodiek signalen-overleg ondermijning. Zorggerelateerde signalen kunnen worden ingebracht en de betrokken medewerker zorg zal zonnodig aansluiten bij dit overleg.

6.3 Informatieknooppunt Zorgfraude

De gemeente Barneveld is aangesloten het IKZ. Dit is een samenwerkingsverband van negen partijen in de zorgketen in samenwerking met VWS (Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport). Deelnemers zijn de Nederlandse Zorgautoriteit (NZA), de Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA), Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ), Belastingdienst, Fiscale Inlichtingen en Opsporingsdienst (FIOD), Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ), Openbaar Ministerie (OM), Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en Zorgverzekeraars Nederland (ZN). Het IKZ ontvangt en onderzoekt signalen van fouten en/of fraude. Met de inwerkingtreding van de Wet bevorderen samenwerking en rechtmatige zorg (Wbsrz) wordt het samenwerkingsverband een rechtspersoon met een wettelijke taak. Via het IKZ kunnen fraudesignalen met elkaar uitgewisseld worden. Ook wordt met de inwerkingtreding van de Wbsrz een waarschuwingsregister ingesteld.



7. Handhaving

Handhaving is elke (re)actie die erop gericht is de naleving van de in de wet, verordening, beleid of contracten gestelde regels te bevorderen en te bewerkstelligen, zo nodig door het opleggen van sancties. Het gaat mede om het beïnvloeden van het gedrag van aanbieders (en inwoners) met als doel norm-conform gedrag te bewerkstelligen.

In dit hoofdstuk beschrijven we de uitgangspunten en de werkwijze om de naleving van de wettelijke eisen, de verordeningen en contractuele voorwaarden te bevorderen en te ondersteunen. In deze specifieke handhavingsstrategie is uiteengezet welke interventies op welk moment worden ingezet om het gewenste nalevingseffect te bereiken. De gemeente Barneveld is hiermee transparant in de voorwaarden van de dienstverlening en de gevolgen van het niet voldoen aan de gestelde (wettelijke) voorwaarden.

7.1 Uitgangspunten en voorwaarden bij handhaving

De gemeente Barneveld hanteert de volgende uitgangspunten bij de inzet van handhavingsmaatregelen:

- We handhaven op basis van risico's, doelgericht en proportioneel;
- We treden slagvaardig op en hanteren korte doorlooptijden in de handhaving;
- We kiezen voor het type maatregel dat in de desbetreffende situatie het meest doelgericht is: inzet van een lichte maatregel waar het kan, een zwaardere maatregel waar dit nodig is, passend binnen

de bepalingen van het contract. De keuze voor een maatregel dient proportioneel en subsidiair te zijn;

- Handhaving is maatwerk en zal in elke situatie apart worden afgewogen. Er is geen vaste volgorde van maatregelen. Een lichte maatregel gaat niet vanzelfsprekend vooraf aan een zware maatregel. Zo kan de gemeente Barneveld ook bij een eerste overtreding, direct de zwaarste maatregel inzetten, indien dit in het kader van de ernst van de situatie (subsidiair en proportioneel) noodzakelijk wordt geacht;

7.2 Handhavinginstrumenten

Op grond van het toezicht- en handhavingskader kunnen de volgende handhavinginstrumenten worden ingezet:

1. Advies- en stimuleringsmaatregelen
2. Corrigerende maatregelen
3. Privaatrechtelijke maatregelen
4. Bestuursrechtelijke maatregelen
5. Strafrechtelijke maatregelen

Handhavinginstrument	Maatregel
Advies- en stimuleringsmaatregelen	Het geven van informatie, advies en voorlichting
Corrigerende maatregelen	Gesprek met het bestuur van de aanbieder Opstellen van een verbeterplan Verscherpt toezicht door middel van heronderzoeken toezichthouder Intensievere contractmonitoring door contractmanager
Privaatrechtelijke maatregelen	Ingebrekestelling Cliëntenstop Betaalstop (opschorten betaling) Boete Ontbinding van de overeenkomst Terugvordering bij de aanbieder Eisen van schadevergoeding
Bestuursrechtelijke maatregelen	Herzien/intrekken indicatie Terugvordering bij de cliënt Terugvordering bij een derde (aanbieder) Last onder dwangsom (5:20 lid 3 Awb)
Strafrechtelijke maatregelen	Aangifte doen

7.3 Keuze voor handhavinginstrumenten

Het is niet mogelijk om een uitputtende lijst met overtredingen en bijbehorende maatregelen op te nemen. Er moet altijd een afweging worden gemaakt waarbij beoordeeld wordt welke maatregel in het betreffende geval passend is. Hierin is iedere situatie anders en moet de gemeente altijd kunnen motiveren waarom het evenredig is om een bepaalde maatregel op te leggen.

7.4 Algemene beginselen behoorlijk bestuur

De gemeente dient zich bij de keuze voor de handhavinginstrumenten te houden aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur:

- Zorgvuldigheidsbeginsel: de gemeente moet voor het nemen van de handhavingmaatregelen de benodigde kennis opdoen en alle relevante feiten verzamelen. Alle belangen moeten hierbij zorgvuldig worden afgewogen.

- Vertrouwensbeginsel: een toezegging gedaan door een ambtenaar of wethouder wie bevoegd is om over een zaak te beslissen moet door de gemeente worden nagekomen.
- Rechtszekerheidsbeginsel: Inwoners moeten erop kunnen vertrouwen dat de overheid de regels duidelijk vast heeft gelegd en dat de regels ook (door de gemeente) worden nageleefd.
- Verbod op willekeur: De gemeente mag haar bevoegdheden niet gebruiken voor een ander doel dan waarvoor de bevoegdheid is bedoeld.
- Evenredigheidsbeginsel: maatregelen moeten redelijk zijn en daarbij moeten alle belangen worden meegenomen in de afweging.
- Gelijkheidsbeginsel: de gemeente moet gelijke gevallen gelijk behandelen. Dit betekent dat een grote landelijke aanbieder dezelfde maatregelen opgelegd krijgt als een kleine lokale aanbieder wanneer sprake is van dezelfde tekortkomingen.
- Motiveringsbeginsel: De gemeente moet motiveren waarom bepaalde maatregelen worden genomen. Het moet voor de inwoner of de aanbieder duidelijk zijn waarom een maatregel wordt opgelegd en wat de tekortkoming is van de aanbieder.
- Fair play beginsel: De gemeente mag een inwoner of aanbieder niet door procedures belemmeren, bemoeilijken of frustreren.
- Verbod op vooringenomenheid: maatregelen moeten eerlijk en onafhankelijk worden genomen. Er mag geen belangenverstrengeling zijn in functies die invloed hebben op de te nemen maatregelen.

7.5 Doorkruisingsleer

Bij de keuze voor het bestuursrechtelijke of het privaatrechtelijke handhavingstraject moet rekening worden gehouden met de doorkruisingsleer. Dit houdt in dat als de overheid via een publiekrechtelijke regeling (bestuursrechtelijk handhaven) een vergelijkbaar resultaat kan bereiken dan moet bestuursrechtelijke handhaving worden gekozen. Dit is bijvoorbeeld het geval als uit onderzoek blijkt dat de cliënt opzettelijk onjuiste of onvolledige gegevens heeft verstrekt en de gemeente kan aantonen dat de aanbieder daar opzettelijk zijn medewerking aan heeft verleend. In veel gevallen zal dubbel opzet (opzet bij de cliënt en bij de zorgaanbieder) niet aangetoond kunnen worden. Via het bestuursrechtelijk handhaven wordt alleen gekeken naar het handelen van de cliënt en niet naar het handelen van de zorgaanbieder. In veel situaties is het handelen van de zorgaanbieder verwijtbaar, waardoor bestuursrechtelijke maatregelen niet mogelijk zijn en privaatrechtelijke maatregelen dus gerechtvaardigd zijn.

Ook heeft de Hoge Raad in mei 2024 geoordeeld dat een financieel onderzoek op grond van de overeenkomst gerechtvaardigd is. Zie hiervoor ECLI:NL:HR:2024:742.

Bijlage 1: Soorten controles en stappenplan

Formele controle

De formele controle is de lichtste vorm van controle waarbij de gemeente controleert of het woonplaatsbeginsel juist wordt toegepast, de gedeclareerde zorg ook daadwerkelijk gecontracteerd is en of de declaratie ook volgens de afspraken is. Hierbij kan de productcode, de eenheid en het tarief worden gecontroleerd. De factuur wordt dus gecontroleerd en deze wordt vergeleken met de afspraken die zijn gemaakt tussen de gemeente en de aanbieder.

Bij formele controle controleert de gemeente:

- de toepassing van het woonplaatsbeginsel (is de cliënt woonachtig in Barneveld);
- de vorm van ondersteuning;
- of de aanbieder is gecontracteerd door de gemeente en of de gedeclareerde zorgvorm ook gecontracteerd is;
- of het gedeclareerde bedrag conform de inkoopovereenkomst of de subsidievoorwaarden is (In deze fase is er geen sprake van controle van ondersteuningsplannen of (delen van) dossiers van cliënten).

Signalen uit de formele controle kunnen aanleiding zijn tot de inzet van een materiële controle. Voorbeelden van signalen uit de formele controle zijn:

- bijzondere verschillen tussen dezelfde typen aanbieders, waarbij de ene aanbieder bijvoorbeeld altijd duurdere zorgvormen declareert;
- fouten / oneigenlijke zaken;
- onverklaarbare zaken.

Materiële controle

Bij een materiële controle wordt gecontroleerd of de gedeclareerde zorg ook conform de verwijzing en/of beschikking wordt verleend.

De bevoegde toezichthouder gaat bij een materiële controle na of de gedeclareerde prestatie is geleverd en of die prestatie:

- aansluit bij de toekenningsbeschikking, inhoudende dat recht bestaat op preventie of ondersteuning;
- valt binnen het eventueel afgegeven mandaat van de gemeente aan aanbieders om namens haar ondersteuning in te zetten;

Een materiële controle kan niet zomaar ingezet worden. Er zijn een aanleiding en een controledoel voor nodig. De gemeente kan de materiële controle inzetten naar aanleiding van:

- signalen uit de formele controle;
- overige signalen, zoals signalen van cliënten over de levering van zorg;
- themacontrole.

De Regeling Jeugdwet schrijft voor op welke wijze de materiële controle moet worden uitgevoerd. De gemeente Barneveld sluit, zoals reeds besproken in paragraaf 4.2, hierbij aan voor de Wmo.

Stap 1: de toezichthouder stelt het controledoel vast (artikel 6b.4 RJ)

Hierbij is het van belang dat de gemeente vaststelt wat zij wil onderzoeken. Het is van belang om de diepgang en de reikwijdte van het onderzoek te begrenzen.

Stap 2: de toezichthouder voert een algemene risicoanalyse uit (artikel 6b.3 lid 1 RJ)

In de algemene risicoanalyse wordt de vraag beantwoord wat het onderwerp van de materiële controle is. Er moet in kaart worden gebracht welke gegevens de gemeente al tot haar beschikking heeft, de risico's in kaart worden gebracht en aan de hand daarvan wordt bepaald welke verdere instrumenten worden ingezet om de controle uit te voeren. De gemeente bepaalt op welke zorgsectoren, aanbieders of producten de controle zich richt.

Stap 3: de gemeente stelt een algemeen controleplan vast, waarbij wordt aangegeven welke gegevens worden ingezet voor de controle en welke controle-instrumenten worden ingezet (artikel 6b.3 lid 2 RJ).

In het controleplan omschrijft de gemeente op welke controle zij zich richt en welke methodes worden ingezet. Zowel de controleobjecten als de in te zetten instrumenten worden beschreven. Er wordt uitgeschreven hoe de gemeente het onderzoek gaat doen.

Op grond van artikel 6b.4 JW dient de gemeente het controledoel en het algemeen controleplan openbaar te maken, waarbij geldt dat het door zowel cliënten als aanbieders goed vindbaar moet zijn.

Detailcontrole

De detailcontrole is de meest intensieve manier om te controleren of de gedeclareerde zorg rechtmatig en doelmatig is geleverd. Voorbeelden van een detailcontrole zijn:

1. Gerichte vragen aan een aanbieder om met betrekking tot geleverde zorg informatie aan te leveren (bijvoorbeeld over productie)
2. Inzicht in de administratie van de aanbieder:
 - Vergelijking van bestanden van de gemeente en van de aanbieder;
 - Vergelijking van het berichtenverkeer (o.a. startzorgberichten);
 - Vergelijking van het facturatieverkeer;
 - Uitnutting zorgproducten (dubbele producten);
 - Controle diploma's en VOG's zorgverleners;
 - Controle contractuele afspraken;
 - Vergelijking met afgegeven beschikking, inhoudende recht op/ toewijzing van preventie of jeugdhulp;
 - Controle vergelijking producten, in zorg – uit zorg;
 - Overlappings in zorgproducten (de gemeente kan ook kijken naar directe en indirecte tijd);
 - Nagaan van de agenda's van de zorgverleners;
 - Controle bankafschriften;
 - Vergelijking uren met de opgegeven uren belastingdienst;
 - Vergelijking overig geleverde uren (bijv. op grond van Wlz, Zvw of andere gemeenten);
 - Uitvraag bij cliënten, (oud-) medewerkers, bestuurders van de aanbieder;
 - Uitvraag meldingen bij de politie.

De Regeling Jeugdwet schrijft ook voor hoe de detailcontrole moet worden vormgegeven.

Stap 4: de toezichthouder verricht een specifieke risicoanalyse op de bevindingen uit het algemene controleplan (artikel 6b.5 lid 1, sub a RJ)

Hierbij wordt inzichtelijk gemaakt op welke gegevens en op welke aanbieders de detailcontrole zicht richt. Dit kunnen meerdere aanbieders zijn of bijvoorbeeld één specifieke aanbieder waarover de gemeente een (fraude)signaal heeft ontvangen.

Stap 5: de toezichthouder stelt naar aanleiding van de specifieke risicoanalyse een specifiek controleplan vast evenals een specifiek controledoel.

Hierin moeten opgenomen zijn welke gegevens de gemeente controleert, zoals in de materiële controle, en welke controlemiddelen worden ingezet bij de detailcontrole (artikel 6b.5 lid 1, sub b). Daarnaast moet duidelijk zijn dat het specifiek controledoel alleen via een detailcontrole kan worden bereikt (artikel 6b.5 lid 1, sub c JW) en moet uit het specifiek controleplan blijken dat bij de detailcontrole niet meer persoonsgegevens worden verwerkt dan strikt noodzakelijk voor het onderzoek (artikel 6b.5 lid 1, sub d JW).

Stap 6: de toezichthouder informeert de aanbieder voorafgaand aan de detailcontrole, waarbij de gemeente toelicht waarom zij tot een detailcontrole overgaat.

In de motivatie moeten in ieder geval het specifieke controleplan en het specifieke controledoel worden opgenomen (artikel 6b.5 lid 1 sub e RJ). De gemeente moet aandacht besteden aan de proportionaliteit (detailcontrole mag niet verder gaan dan strikt noodzakelijk) en de subsidiariteit (doel van de controle kan niet zonder detailcontrole bereikt worden).

Stap 7: naar aanleiding van de detailcontrole informeert de gemeente de aanbieder over de uitkomsten van het onderzoek, waarbij de aanbieder de mogelijkheid krijgt om binnen een redelijke termijn te reageren (artikel 6b.5 lid 4 RJ).

De gemeente dient de aanbieder schriftelijk te informeren en ook een redelijke termijn te geven om op de uitkomsten van de controle te reageren.

Stap 8: de toezichthouder stelt de definitieve uitkomsten vast van de detailcontrole, waarin tevens de reactie van de aanbieder is opgenomen (artikel 6b.5 lid 4 RJ).

Indien er tekortkomingen in de controle zijn geconstateerd is het aan de gemeente om te bepalen welke gevolgen dit heeft volgens de maatregelen uit hoofdstuk 7. De gemeente dient een zorgvuldige belangenafweging plaats te laten vinden waarbij de gevolgen in verhouding staan met de tekortkoming en de cliënt centraal staat. De gemeente betreft de reactie van de aanbieder bij het vaststellen van de definitieve uitkomsten van de controle.

Fraude-onderzoek

Een fraude-onderzoek is een onderzoek waarbij de toezichthouder onderzoekt of de aanbieder valsheid in geschrifte, bedrog, benadeling van rechthebbenden of verduistering pleegt of tracht te plegen ten

nadele van de gemeente, met het doel een betaling of ander voordeel te verkrijgen waarop hij geen recht heeft of kan hebben.

Een materiële controle richt zich voornamelijk op de cliënt en de rechtmatigheid en doelmatigheid van zorgverlening. Het fraude-onderzoek richt zich op de vraag of er sprake is van fraude door de aanbieder.

Als er aanleiding voor is dan kan de toezichthouder ervoor kiezen om direct een fraude-onderzoek uit te voeren. Er kan dan direct een detailcontrole worden uitgevoerd. Hierbij moet wel rekening worden gehouden met de proportionaliteit en subsidiariteit.

Controle op naleving van de contractuele afspraken

Naast de reeds genoemde controles kan een contractmanager ook toezien op de naleving van de contractuele eisen. Dit is een privaatrechtelijke controle. De contractmanager kan toezien op alle gemaakt afspraken over bijvoorbeeld kwaliteit, administratie, maar ook het declaratieproces. In hoofdstuk 5 wordt de rol van de contractmanager besproken.

Bijlage 2: Werkproces van signaal tot handhaving

Voor de afweging van het inzetten van een maatregel is onderstaand proces afgesproken. Hierin is opgenomen welke handhavingsinstrumenten wanneer worden ingezet en welke procedure daarbij gevolgd moet worden.

Signaal

- Er komt een signaal binnen over gebrekkige kwaliteit en/of twijfels over de rechtmatigheid (fraude) van de hulp en ondersteuning.
- De contractmanager beoordeelt het signaal aan de hand van het 'Stroomschema ontvangen signaal' en het 'afwegingskader recht- en doelmatigheidstoezicht Wmo'.
- Wanneer het signaal daartoe aanleiding geeft, wordt door de toezichthouder een recht- en doelmatigheidsonderzoek uitgevoerd.
- De contractmanager voert (waar nodig met de jurist) een gesprek met de aanbieder.
- Een signaal dat regionale afstemming nodig heeft (signaal betreft ook inwoners van andere gemeenten of is domeinoverstijgend (Wlz, Zvw of Jeugdzorg), wordt multidisciplinair besproken tijdens overleg Wmo toezicht met de VGGM (GGD). Indien nodig wordt een melding gedaan bij het IKZ.

Onderzoek

- De GGD voert een kwaliteitsonderzoek uit. De toezichthouder voert een recht- en doelmatigheids-onderzoek (bestaande uit de formele controle, materiële controle of fraude-onderzoek) uit zoals besproken in hoofdstuk 3 en 4 van dit toezicht- en handhavingskader, of de contractmanager onderzoekt of wordt voldaan aan specifieke contractvoorwaarden.
- De toezichthouder of de contractmanager legt de onderzoeksresultaten vast;
- De aanbieder wordt in de gelegenheid gesteld om te reageren op de onderzoeksbevindingen (hoor- en wederhoor);
- Toezichthouder/contractmanager verwerkt eventuele opmerkingen van de aanbieder in een definitieve rapportage.
- Als aanbieder definitieve rapportage heeft ontvangen, kan daarna het onderzoeksrapport openbaar worden gemaakt volgens de Woo.

Oordeel en advies

- De toezichthouder, GGD of contractmanager geeft advies over de handhaving;
- De contractmanager bespreekt een multidisciplinair team de mogelijke maatregel(en). Voorbeeld van een samenstelling van een multidisciplinair team: jurist, toezichthouder, beleidsadviseur en teamleider;
- De communicatieadviseur wordt betrokken in geval van politieke impact/onrust.

Handhaving

- Vanuit het multi-disciplinair team wordt een handhavingstrategie gekozen;
- Contractmanager en jurist starten de handhaving en voeren waar nodig gesprek met de aanbieder;
- Indien nodig/wenselijk wordt contact gelegd met de huisadvocaat voor het starten van een procedure.
- Contractmanager houdt regie over de zaak.

Bijlage 3 : Uitwerking maatregelen

Privaatrechtelijke maatregelen

Als de aanbieder niet binnen de gestelde termijn de geconstateerde tekortkomingen herstelt dan kan de gemeente overgaan tot het nemen van juridische maatregelen op grond van het privaatrecht. Dit geldt alleen voor aanbieders die een contract hebben met de gemeente (gecontracteerde aanbieders, onderaannemers of eventueel aanbieders met een maatwerkcontract dit is afhankelijk van het contract). Met pgb-aanbieders heeft de gemeente geen contract. Ten aanzien van deze aanbieders kunnen bestuursrechtelijke maatregelen worden genomen of kan er geld worden teruggevorderd op grond van het derdenbeding of een onrechtmatige daad.

De gemeente Barneveld heeft de volgende maatregelen opgenomen in het contract ten aanzien van de Wmo vangnetvoorzieningen:

- Ingebrekestelling
- Cliëntenstop
- Betaalstop
- Opleggen van een privaatrechtelijke boete
- Ontbinding van de overeenkomst
- Verrekening
- Terugvordering
- Eisen van een schadevergoeding

Gesprek (contractueel)

Als er tekortkomingen zijn geconstateerd dan is het van belang om het gesprek met de aanbieder aan te gaan. De aanbieder moet kunnen reageren op de tekortkomingen en een toelichting kunnen geven. Een gesprek is gericht op het volledig nakomen van de voorwaarden. Het is van belang om een gespreksverslag op te stellen en de afspraken daarin vast te leggen. Onderdeel van het gesprek kan ook zijn het geven van informatie, advies en voorlichting.

Verbeterplan (contractueel)

De gemeente kan de aanbieder vragen om zelf een verbeterplan op te stellen, zodat de aanbieder zelf de geconstateerde tekortkoming ongedaan kan maken. Het is van belang dat er voorwaarden aan het verbeterplan worden gesteld. In het verbeterplan moet worden opgenomen:

- de tekortkomingen;
- verzoek om SMART aan te geven hoe de aanbieder de verbeteringen teweeg gaat brengen. Er moeten specifieke, meetbare, actuele, realistische en tijdsgebonden handelingen worden omschreven waardoor weer wordt voldaan aan de gestelde voorwaarden;
- wat de uiterste aanleverdatum is van het verbeterplan;
- wat de consequenties zijn van het niet (tijdig) opstellen van een verbeterplan of het niet (actief) werken volgens het verbeterplan.

Het verbeterplan is een informele aanpak om de aanbieder te bewegen naar herstel.

Ingebrekestelling (art. 6:82 BW)

Een ingebrekestelling is een schriftelijke mededeling waarbij de aanbieder wordt aangemaand om de overeengekomen afspraken na te komen. Er wordt een laatste mogelijkheid gegeven om de overeengekomen afspraken na te komen. Hierbij wordt een redelijke termijn gesteld. Welke termijn redelijk is, is afhankelijk van welke verbeteringen moeten worden doorgevoerd. Dit moet per situatie worden bepaald. Er moet een uiterste datum worden genoemd in de ingebrekestelling waarbinnen de tekortkoming hersteld moet zijn. Er moet duidelijk worden omschreven wat de geconstateerde tekortkomingen zijn, wat verbeterd moet worden en wat de juridische grondslag hiervoor is (verwijzen naar het artikel uit de wet, verordening, contract of inkoopvoorwaarden). Onderdeel van deze ingebrekestelling kan het opstellen van een verbeterplan zijn. Als de aanbieder niet binnen de gestelde termijn aan de voorwaarden voldoet dan is hij in verzuim. Dit is een juridische term, die aanduidt dat een schuldenaar zijn afspraken uit de overeenkomst niet nakomt, ook niet na het stellen van een redelijke termijn. De ingebrekestelling moet aangetekend worden verzonden. De ingebrekestelling is een formele juridische aanpak om de aanbieder te bewegen naar herstel. Als herstel niet gerealiseerd wordt kunnen juridische vervolgstappen worden genomen zoals hieronder besproken.

Bij sommige gevallen is nakoming of herstel niet meer mogelijk. De aanbieder is dan direct in verzuim. Er hoeft dan geen ingebrekestelling verstuurd te worden. In dat geval kan de overeenkomst direct worden ontbonden. Wanneer dit het geval is dan is het altijd wenselijk om een jurist te betrekken.

Cliëntenstop (contractueel)

Indien de aanbieder niet voldoet aan de gestelde voorwaarden is het mogelijk om een cliëntenstop op te leggen. Dit betekent dat er geen nieuwe cliënten in zorg mogen bij de aanbieder. De aanbieder kan,

wanneer de situatie dit toelaat, nog wel zorg leveren aan de in zorg zijnde cliënten. De cliëntenstop wordt opgelegd tot het moment dat de aanbieder voldoet aan de voorwaarden/gemaakte afspraken. Een cliëntenstop wordt schriftelijk aan de aanbieder gecommuniceerd. Wanneer de aanbieder weer aan de gestelde voorwaarden voldoet, wordt ook schriftelijk aan de aanbieder medegedeeld dat de cliëntenstop wordt beëindigd.

Vaak wordt een cliëntenstop opgelegd als de veiligheid van de cliënten of de kwaliteit van de ondersteuning in het geding is. Ook kan een cliëntenstop worden opgelegd gedurende een onderzoek na het ontvangen van concrete signalen. Indien de veiligheid van de in zorg zijnde cliënten in gevaar komt dan kan de gemeente besluiten om alle cliënten over te dragen naar een andere aanbieder. In dit geval zullen de indicaties van de cliënten worden herzien op grond van artikel 2.3.10 Wmo.

In artikel 11 van de overeenkomst Wmo vangnetvoorzieningen is opgenomen dat de gemeente Barneveld een cliëntenstop kan toepassen in de volgende situaties:

- a) De aanbieder levert, ook na Ingebrekestelling, niet de toegekende/opgedragen ondersteuning;
- b) De aanbieder levert, ook na Ingebrekestelling, geen ondersteuning conform de gestelde kwaliteitseisen;
- c) De aanbieder houdt zich, ook na Ingebrekestelling, niet aan de eisen en voorwaarden als gesteld in de Inkoopdocumenten.

Betaalstop (art. 6:52 t/ 6:57 BW)

De betaalstop is een opschorting van de betaling. De gemeente kan de betalingen van zorggelden stopzetten tot dat de aanbieder weer voldoet aan de gestelde voorwaarden. De betaalstop is een pressiemiddel om de aanbieder te bewegen aan de gestelde voorwaarden te voldoen. De betaalstop is tijdelijk van aard. Wanneer de aanbieder weer voldoet gaat de gemeente alsnog over tot betaling van het volledige bedrag. De betaalstop kan in verschillende situaties worden ingezet, maar is vaak passend bij tekortkomingen in de bedrijfsvoering. De gemeente dient schriftelijk aan de aanbieder te communiceren dat een betaalstop wordt opgelegd. Hierbij moet ook worden benoemd welke tekortkomingen moeten worden opgeheven om de betaalstop op te heffen.

De gemeente Barneveld heeft de betaalstop (opschorting van de betaling) opgenomen in artikel 13 van de raamovereenkomst vangnetvoorzieningen Wmo.

Privaatrechtelijke boete (contractueel)

De gemeente kan ervoor kiezen om een privaatrechtelijke boete op te nemen in het contract. Er kan worden afgesproken dat bij bepaalde tekortkomingen de aanbieder een bepaald boetebedrag verschuldigd is. De boete is een financieel pressiemiddel om de aanbieder te bewegen om bepaalde afspraken na te komen. Een boete is wel eens opgelegd bij een aanbieder van vervoer die bijvoorbeeld niet aan afgesproken stiptheidsnorm voldoet. Het is van belang om een redelijk bedrag per overtreding vast te leggen met een daaraan gekoppeld maximum bedrag. Let op: dit is niet de bestuursrechtelijke boete van artikel 5:46 Awb.

De gemeente Barneveld heeft in artikel 12 van de raamovereenkomst Wmo vangnetvoorzieningen een privaatrechtelijke boete opgenomen. De boete bedraagt € 6.700,- per overtreding met een maximum van € 33.500,-. Deze bedragen zijn afgeleid van de bestuurlijke boete die de Minister kan opleggen zoals opgenomen in artikel 9.6 van de Jeugdwet.

Opzeggen (contractueel)

In sommige situaties is het wenselijk dat de aanbieder of de gemeente het contract opzegt. Dit kan het geval zijn als de aanbieder langere tijd geen cliënten meer in zorg heeft of als de aanbieder voornemens is te stoppen met de onderneming.

Op grond van de raamovereenkomst Wmo vangnetvoorzieningen kan een aanbieder enkel aangeven de overeenkomst niet te willen verlengen, zoals opgenomen in artikel 2 lid 3 van de raamovereenkomst. Wanneer de aanbieder bijvoorbeeld zijn onderneming heeft beëindigd, is er wel de mogelijkheid om de raamovereenkomst op grond van artikel 16 te ontbinden. Het is voor aanbieders van Wmo-vangnetvoorzieningen niet mogelijk om de raamovereenkomst (zonder reden) tussentijds op te zeggen.

Ontbinding (art. 6:265 BW)

De gemeente kan een overeenkomst ontbinden als een aanbieder in verzuim is. Ontbinden betekent beëindigen van de overeenkomst als de aanbieder niet de verplichtingen uit de overeenkomst nakomt. Een aanbieder is in verzuim als hij een redelijke hersteltermijn (ingebrekestelling) heeft gekregen, maar binnen die termijn nog niet aan de gestelde voorwaarden voldoet of nakoming niet meer mogelijk is. Een ontbinding hoeft niet via de rechter te verlopen, maar kan door een schriftelijke verklaring aan de aanbieder waarin staat dat de overeenkomst wordt ontbonden en wat de reden hiervan is.

Op grond van artikel 16 van de overeenkomst Wmo vangnetvoorzieningen kan de gemeente Barneveld overgaan tot ontbinding indien:

- a) De aanbieder zijn verplichtingen voortvloeiende uit de raamovereenkomst niet nakomt na hiertoe schriftelijk in gebreke te zijn gesteld, waarbij een redelijke termijn is gesteld tot nakoming en nakoming uitblijft.
- b) De aanbieder zijn verplichtingen voortvloeiende uit de raamovereenkomst blijvend niet kan nakomen.
- c) De aanbieder ook na ingebrekestelling niet of niet meer beschikt over de voor de hulp of ondersteuning vereiste bekwaamheid of geschiktheid en/of de door hem geleverde of te leveren hulp of ondersteuning niet meer voldoet aan de eisen en voorwaarden zoals vastgelegd in de documenten als genoemd in artikel 1 van de raamovereenkomst.
- d) De aanbieder surseance van betaling is verleend of tegen hem het faillissement is uitgesproken.
- e) De aanbieder de onderneming heeft beëindigd.
- f) De aanbieder zonder schriftelijke voorafgaande toestemming van opdrachtgever (een deel van) van de onderneming overdraagt, fuseert of splitst of (een deel van) de zeggenschap over de onderneming overdraagt.
- g) De aanbieder niet kan instaan voor de gezondheid of de veiligheid van de inwoners en/of voor personen uit zijn systeem.
- h) De inkomsten die voor de uitvoering van de raamovereenkomst door de aanbieder worden ingezet, de wettelijke of bestuursrechtelijke kaders van opdrachtgever, of de wijze van financiering door de rijksoverheid zich dusdanig ontwikkelen dat continuering van deze raamovereenkomst voor opdrachtgever redelijkerwijs niet meer mogelijk is.
- i) Indien een uitsluitingsgrond zoals opgenomen in de aanbestedingsstukken op de aanbieder van toepassing is.

Als verplichtingen uit de overeenkomst niet meer kunnen worden nagekomen, dan is een aanbieder direct in verzuim. De gemeente hoeft dan geen hersteltermijn te bieden en kan direct de overeenkomst ontbinden. Een ontbinding moet rechtvaardig zijn, de tekortkoming mag niet te gering zijn waardoor de ontbinding geen passende maatregel is.

Ontbinding van de overeenkomst heeft geen terugwerkende kracht. Dit betekent dat zorg geleverd moet worden tot het moment van ontbinding. Ook moet de gemeente de betalingen verrichten tot de overeenkomst ontbonden is.

Bij het ontbinden van de overeenkomst moet er aandacht zijn voor in zorg zijnde cliënten. De continuïteit van zorg moet gewaarborgd worden. Dit betekent dat bij een ontbinding cliënten moeten worden overgedragen naar een andere passende aanbieder. De gemeente moet de beschikkingen van inwoners herzien (als er een aanbieder in de beschikking staat) en de cliënten moeten 'warm' worden overgedragen naar een nieuwe passende aanbieder. Het warm overdragen van cliënten is als eis opgenomen in de raamovereenkomst Wmo vangnetvoorzieningen in artikel 2 lid 5.

Verrekening (art. 6:127 BW)

Wanneer terugvordering heeft plaatsgevonden, maar de aanbieder nog wel ondersteuning blijft leveren dan is in sommige gevallen verrekening wenselijk. Bij verrekening kan de gemeente gelden die zij nog tegoed heeft van de aanbieder (door bijvoorbeeld terugvordering) verrekenen met nog te betalen bedragen. Dit geeft de gemeente meer zekerheid om de terugvordering te ontvangen. Wanneer een betaalstop is opgelegd in combinatie met een terugvordering dan kunnen ook die bedragen verrekend worden. De aanbieder moet schriftelijk op de hoogte worden gesteld van een verrekening. De gemeente Barneveld heeft verrekening in artikel 14 van de raamovereenkomst Wmo vangnetvoorzieningen opgenomen.

Terugvordering (artt . 6:74 en 6:265 BW)

Als uit het recht- en doelmatigheidsonderzoek blijkt dat de aanbieder onrechtmatig heeft gedeclareerd dan kan de gemeente dit geld terugvorderen als niet uit de voorwaarden uit de overeenkomst is voldaan. Er is dan sprake van wanprestatie, hetgeen leidt tot ongedaanmakingsverplichtingen.

In artikel 15 van de overeenkomst Wmo vangnetvoorzieningen is opgenomen dat de gemeente Barneveld over gaat tot terugvordering van geheel of gedeeltelijke gedane betalingen aan de aanbieder als sprake is van:

- a) Een verstrekte maatwerkvoorziening die is ingetrokken op grond van één of meer van de omstandigheden genoemd in artikel 2.3.10 Wmo.
- b) Een ingediende factuur, terwijl de verleende zorg (gedeeltelijk) niet is verleend of niet (geheel) conform de gestelde voorwaarden is verleend.
- c) Een onverschuldigde betaling is gedaan door de gemeente Barneveld.

- d) Een maatwerkvoorziening door de aanbieder voor een ander doel is ingezet dan met de gemeente Barneveld is overeengekomen.
- e) Een maatwerkvoorziening door de aanbieder zonder toestemming van de gemeente Barneveld in het buitenland is ingezet.
- f) Een maatwerkvoorziening zonder voorafgaande toestemming van de gemeente Barneveld is uitgevoerd door een onderaannemer.

Beslag leggen (art. 700 ev. RV)

Indien er wordt overgegaan tot terugvordering kan de gemeente ervoor kiezen om beslag te laten leggen op het bezit van de aanbieder. Dit is een civiele procedure die door de advocaat moet worden gevoerd. Neem in dit geval contact op met een jurist/advocaat om de verdere procedure in gang te zetten.

Schadevergoeding (art. 6:95 BW)

De gemeente heeft in de eerste plaats recht op nakoming van de gemaakte afspraken. Als het gaat om zorgverlening in het verleden, is het niet meer mogelijk om die zorg alsnog volgens de eisen te leveren. In plaats van nakoming kan de gemeente schadevergoeding vorderen. Bijvoorbeeld niet geleverde, maar wel betaalde zorg kan als schadevergoeding worden teruggevorderd van de aanbieder. Als nakoming nog wel mogelijk is en de gemeente daarnaast schade heeft geleden dan kan aanvullende schadevergoeding geëist worden.

De vereisten voor een schadevergoeding zijn:

- a) Tekortkoming: de aanbieder moet niet hebben voldaan aan de verplichtingen uit de raamovereenkomst;
- b) Toerekenbaar: de tekortkoming is de aanbieder toe te rekenen (er moet dus geen sprake zijn van overmacht);
- c) Schade: de gemeente moet schade hebben geleden;
- d) Causaal verband: de schade moet zijn ontstaan door de toerekenbare tekortkoming van de aanbieder;
- e) De geschonden wetgeving beschermt normaliter tegen de veroorzaakte schade (relativiteit).

De gemeente Barneveld heeft schadevergoeding opgenomen in artikel 17 van de raamovereenkomst Wmo vangnetvoorzieningen. De aansprakelijkheid van een aanbieder wordt beperkt volgens de algemene inkoopvoorwaarden. Dit betekent dat een aanbieder aansprakelijk kan worden gesteld voor een maximaal bedrag. Zie hiervoor artikel 15 lid 1 van de algemene inkoopvoorwaarden:

De Partij die toerekenbaar tekortschiet in de nakoming van haar verplichtingen, is tegenover de andere Partij aansprakelijk voor de door de andere Partij geleden dan wel te lijden schade, met dien verstande dat de aansprakelijkheid, per gebeurtenis, is beperkt tot een bedrag van:

- € 150.000 voor opdrachten waarvan de totale waarde kleiner is dan of gelijk aan € 50.000;
- € 300.000 voor opdrachten waarvan de totale waarde meer is dan € 50.000 maar kleiner dan of gelijk aan € 100.000;
- € 500.000 voor opdrachten waarvan de totale waarde meer is dan € 100.000 maar kleiner dan of gelijk aan € 150.000;
- € 1.500.000 voor opdrachten waarvan de totale waarde meer is dan € 150.000 maar kleiner dan of gelijk aan € 500.000;
- € 3.000.000 voor opdrachten waarvan de totale waarde meer is dan € 500.000. Samenhangende gebeurtenissen worden daarbij aangemerkt als één gebeurtenis.

De beperking van de aansprakelijkheid als hiervoor bedoeld komt te vervallen:

- a. *ingeval van aanspraken van derden op schadevergoeding ten gevolge van dood of letsel;*
- b. *indien sprake is van opzet of grove schuld aan de zijde van Contractant of diens Personeel;*
- c. *in geval van schending van intellectuele eigendomsrechten als bedoeld in artikel 9 van de Inkoopvoorwaarden.*

Bestuursrechtelijke maatregelen

De bestuursrechtelijke maatregelen zijn opgenomen in de Wmo. Deze maatregelen richten zich voornamelijk op niet handelen van de cliënt. De Wmo geeft de volgende maatregelen:

Herzien/intrekken indicatie (art. 2.3.10 Wmo)

Het college kan een maatwerkvoorziening of een toegekend pgb herzien of intrekken als het college vaststelt dat :

- a) de cliënt onjuiste of onvolledige gegevens heeft verstrekt en de verstrekking van juiste of volledige gegevens tot een andere beslissing zou hebben geleid,
- b) de cliënt niet langer op de maatwerkvoorziening of het persoonsgebonden budget is aangewezen,
- c) de maatwerkvoorziening of het persoonsgebonden budget niet meer toereikend is te achten,

- d) d.de cliënt niet voldoet aan de aan de maatwerkvoorziening of het persoonsgebonden budget verbonden voorwaarden,
- e) de cliënt de maatwerkvoorziening of het persoonsgebonden budget niet of voor een ander doel gebruikt.

Bij herziening behoudt de cliënt wel zijn recht op hulp of ondersteuning maar kan dit bijvoorbeeld afnemen bij een andere aanbieder of het wordt herzien naar een andere omvang of product. Het is dus mogelijk om een indicatie in te korten. Denk hierbij aan de situatie dat de cliënt recht heeft op twee (2) dagdelen (zes (6) uur) Wmo dagactiviteiten per week. Als de cliënt (structureel) maar drie (3) uur aanwezig is, terwijl de aanbieder wel twee (2) dagdelen declareert dan is het mogelijk om de indicatie van de cliënt te herzien. De cliënt heeft dan in het vervolg nog recht op één (1) dagdeel Wmo dagactiviteiten. Als er nog wel enig, maar een ander recht op de voorziening bestaat, dan is er sprake van herziening.

Van intrekking is sprake als achteraf gezien in het verleden geen recht op een voorziening bestond. Denk hierbij aan een situatie dat de cliënt tijdens het keukentafelgesprek heeft aangegeven dat hij geen familie en sociaal netwerk heeft. Als later blijkt dat de cliënt wel een netwerk heeft die de hulp of ondersteuning zou kunnen verlenen dan zou de consulent, als hij dat tijdens het keukentafelgesprek had geweten, geen indicatie hebben verstrekt. In dit geval kan een indicatie worden ingetrokken.

Zoals aangegeven in de Wmo kan een besluit enkel herzien of ingetrokken worden als de cliënt iets heeft fout gedaan. De gemeente Barneveld heeft in haar contract deze verantwoordelijkheid ook bij de aanbieder neergelegd. Zie hiervoor artikel 15 lid 1 sub a van de raamovereenkomst Wmo vangnetvoorzieningen.

Terugvordering bij de cliënt (art. 2.4.1 Wmo)

Het college heeft de bevoegdheid om de geldswaarde van de voorziening terug te vorderen. Dit mag in de Wmo alleen als:

- een verstrekte maatwerkvoorziening (of pgb) is ingetrokken of herzien omdat de cliënt onjuiste of onvolledige inlichtingen heeft verstrekt (en de verstrekking van juiste of volledige gegevens tot een ander besluit had geleid), én
- dit door de cliënt opzettelijk is gedaan.

Terugvordering bij de aanbieder (art. 2.4.1 lid 1 Wmo)

Terugvordering bij de aanbieder is op grond van de bestuursrechtelijke maatregelen alleen mogelijk indien de cliënt opzettelijk de inlichtingenplicht heeft geschonden **en** de aanbieder daaraan opzettelijk zijn medewerking heeft verleend. Er moet dus zowel opzet bij de cliënt als opzet bij de aanbieder worden aangetoond. In de praktijk blijkt dit vrijwel onmogelijk. Om die reden wordt veelal gekozen voor de privaatrechtelijke maatregelen.

Last onder dwangsom (art. 5:20 lid 1 en 3 Awb en 5:32 Awb)

De toezichthouder is onder andere bevoegd tot het vorderen van gegevens van de aanbieder (zie alle bevoegdheden artikel 5:11 t/m 5:19 Awb). De aanbieder is verplicht om hieraan mee te werken. Indien de aanbieder hier niet aan meewerkt, kan de toezichthouder een last onder dwangsom opleggen. Dit houdt in dat de aanbieder voor iedere dag dat hij de gegevens niet aanlevert een geldbedrag aan de gemeente verschuldigd is.

Strafrechtelijke maatregelen

Aangifte doen

Wanneer het vermoeden bestaat dat een strafbaar feit is gepleegd door een aanbieder (rechtspersoon) of een persoon binnen de organisatie (natuurlijk persoon), dan wordt altijd contact opgenomen met de beleidsadviseur Veiligheid. In samenspraak wordt beoordeeld of aangifte wordt gedaan bij de politie. Het Openbaar Ministerie (OM) beoordeelt of er voldoende aanleiding bestaat om een strafrechtelijk onderzoek te starten. Dit wordt dan verder opgepakt door het OM.