

Integraal beleidskader preventie, toezicht en handhaving Jeugdwet, Wmo, Participatiewet en Wet inburgering 2021 gemeente Ede

Het college van burgemeester en wethouders heeft het Integraal beleidskader preventie, toezicht en handhaving Jeugdwet, Wmo, Participatiewet en Wet inburgering 2021 gemeente Ede op 21 mei 2024 vastgesteld onder de opschortende voorwaarde dat de gemeenteraad de in dit besluit genoemde doelen en uitgangspunten uit het beleidskaders vaststelt. De opschortende voorwaarde is vervuld met het besluit van de gemeenteraad van 21 november 2024. Bekendmaking vindt derhalve plaats na het besluit van de gemeenteraad.

Hoofdstuk 1 Inleiding en leeswijzer

1.1 Inleiding

Dit beleidskader schetst het integrale raamwerk voor gemeentelijke toezicht en handhaving in het sociaal domein. De wetten die betrekking hebben op het sociaal domein zijn de Participatiewet, de Wet inburgering 2021, de Wmo 2015 en de Jeugdwet. Elke wet bevat bepalingen over toezicht en handhaving. Het toezicht gaat zowel over toezicht op kwaliteit als toezicht op rechtmatigheid en naleving. Het beleidskader is een beschrijving van verbindende én onderscheidende elementen vanuit het perspectief van toezicht en handhaving in het sociaal domein.

Verbindende elementen zijn:

- het draait om de verantwoordelijkheid van de overheid voor de inwoner die mag rekenen op goede ondersteuning en/of zorg.
- toezicht dat zowel rechtmatigheid, doelmatigheid én kwaliteit van ondersteuningsinstrumenten raakt.

Onderscheidende elementen zijn de wijze waarop toezicht is ingericht en aard van de ondersteuning: bij WMO en Jeugd ligt het zwaartepunt op inkoop bij zorgaanbieders; bij Inburgering en Participatiewet heeft de rol van de inwoner zelf veel gewicht.

Op basis van dit beleidskader worden uitvoeringsplannen voor 2025 en volgende jaren uitgewerkt.

Aanleiding

In de raadsvergadering van 2 juni 2022 is het Visiedocument toezicht en handhaving Wmo Ede door de raad van Ede vastgesteld¹. Onderdeel van besluitpunt 3 is de wens om te komen tot een integraal kader voor toezicht en handhaving voor de domeinen Participatiewet, de Wmo 2015 en de Jeugdwet. Als natuurlijk moment werd voorzien het moment dat het beleidsplan Natuurlijk Naleven, Beleidsplan Handhaving Participatiewet 2020 - 2023 zou verlopen. Dat moment is nu. Omdat de Wet inburgering 2021 ook handhabingsbepalingen bevat wordt deze wet ook bij het integrale kader betrokken.

Doel

Het hebben van een integraal beleidskader toezicht en handhaving is geen doel op zich. Het staat in dienst van het bieden van de juiste ondersteuning aan onze inwoners. Vanuit **gezond vertrouwen**: vertrouwen vormt de basis maar de gemeente handelt niet naïef.

Juiste ondersteuning betekent dat we zorgen voor gemeentelijke voorzieningen in het sociaal domein met een goede kwaliteit voor onze inwoners. Voor dit beleidskader betekent dit antwoord geven op de vraag hoe we die goede kwaliteit kunnen waarborgen vanuit het perspectief van toezicht en handhaving. Het bieden van juiste ondersteuning betekent ook dat we verantwoord gebruik maken van de publieke middelen voor het sociaal domein. We willen voorkomen dat we door onrechtmatig gebruik onnodige uitgaven doen. Voor dit beleidskader houdt dit in het bieden van handvatten om de kans hierop te minimaliseren.

Tot slot gaat het aanbieden van de juiste ondersteuning ook gepaard met de duidelijke boodschap aan inwoners, en aanbieders van gemeentelijke voorzieningen, dat het plegen van fraude niet loont.

1.2 Leeswijzer

Het vertrekpunt in hoofdstuk 2 zijn de eenduidige definities om het toezicht en de handhaving mee te verduidelijken. In hoofdstuk 3 en 4 lopen we langs de juridische en beleidsmatige context om in hoofdstuk 5 af te sluiten met uitgangspunten die passen bij het gewenste toezicht- en handhavingbeleid.

1) Zaaknummer 295950

Hoofdstuk 2 Definities

2.1 Inleiding

Om goed te begrijpen waar het bij toezicht en handhaving binnen het sociaal domein om gaat zijn in dit hoofdstuk de meest relevante definities op een rij gezet. Voor het vormen van het integraal beleidskader is het belangrijk om te werken met begrippen waarvan iedereen het eens is over de uitleg. Waar het helpend is voor het goede begrip wordt de definitie aangevuld met nadere informatie of voorbeelden.

2.2 Definities

Inwoner en cliënt	Het gaat om de inwoner in algemene zin en om de cliënt wanneer er sprake is van een voorziening en/of uitkering. Hiermee wordt aangesloten bij de terminologie in de bestaande praktijk.
Doelmatigheid	Bij doelmatigheid binnen de Wmo en Jeugdwet wordt gekeken naar de mate waarin de cliënt de juiste voorziening ontvangt, op het juiste moment en tegen de juiste kosten. Er kan sprake zijn van ondoelmatig en/of ongepast gebruik door overbehandeling wanneer bijvoorbeeld de declaratie niet meer past bij een lichtere behoefte aan ondersteuning, of bij onderbehandeling, als bijvoorbeeld onvoldoende toezicht op de cliënt wordt gehouden of minder gekwalificeerd personeel wordt ingezet. Binnen de Participatiewet gaat dit om de mate waarin we in staat zijn een cliënt tijdelijk financieel te ondersteunen en voor zover mogelijk weer financieel zelfredzaam maken. Binnen de Inburgeringswet gaat het er over om de inburgeraar zo snel als mogelijk te laten meedoen in de samenleving met inzet van de juiste ondersteuning.
Rechtmatigheid	Het handelen van de inwoner/cliënt/organisatie is in overeenstemming met de wet- en regelgeving.
Kwaliteit	In de Wmo en Jeugdwet zijn kwaliteitseisen opgenomen voor de uitvoering van gemeentelijke voorzieningen. Binnen de Participatiewet betekent kwaliteit de juiste uitkering verstrekken aan de rechthebbende inwoner, waarbij de inwoner/cliënt goed geïnformeerd is. Daarnaast maken we als gemeente contractuele afspraken over de gewenste kwaliteit van het aanbod van maatschappelijke organisaties die voorzieningen uitvoeren in het kader van de Wmo, Jeugdwet, Participatiewet en Inburgeringswet.
Fout	Het door een inwoner, cliënt of zorgaanbieder onbewust in strijd met de geldende regels handelen. Dit kan het gevolg zijn van onduidelijkheid, onmacht, onkunde, vergissingen of onoplettendheid.
Fraude	Het opzettelijk en doelbewust in strijd met de regels handelen met het doel om eigen of andermans financieel voordeel te verkrijgen. De aard van fraude binnen de Participatiewet en fraude binnen de Wmo en Jeugdwet is verschillend. Bij fraude binnen de Participatiewet gaat het altijd over het onjuist informeren door cliënten. Het gaat bijvoorbeeld om onjuist informeren over inkomen, vermogen, woonsituatie of identiteit. De fraude binnen de Wmo en de Jeugdwet vindt meestal plaats door organisaties. Voorbeelden hiervan zijn: • Duurdere zorg declareren dan geleverd. • Zorg declareren die de cliënt niet nodig heeft. • Meer uren declareren dan geleverd. • Zorg declareren voor cliënten aan wie geen zorg is geleverd. • Duurdere zorg laten indiceren dan de cliënt nodig heeft. • Minder zorg of minder goede zorg leveren dan waar cliënt recht op heeft. • Een ondeugdelijke of foutieve administratie voeren.
Onderminning	Crimineel handelen dat het vermogen heeft om sluipenderwijs een zodanige sociale en economische invloed uit te oefenen, dat het de fundamenten van de rechtsstaat kan ondermijnen en daarmee ook de veiligheid en integriteit van onze (lokale) samenleving aantast.
Toezicht	Het verzamelen van informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren.

• Preventief toezicht	Onderzoeken zonder specifieke aanleiding noemen we 'preventief toezicht'.
• Reactief toezicht	Onderzoeken naar aanleiding van een signaal, incident of calamiteit noemen we 'reactief toezicht'.
Formele controle	Controle op facturering of deze voldoet aan de gestelde regels hiervoor.
Materiële controle	Controle op de inhoud van de prestatie. Deze controle raakt de recht- en doelmatigheid.
Handhaving	Als mogelijke uitkomst van toezicht het toepassen van bestuursrechtelijke, strafrechtelijke of privaatrechtelijke (sanctie)middelen om te bereiken dat de algemeen geldende rechtsregels en individueel geldende voorschriften worden nageleefd.
• Op rechtmatigheid	- Beëindiging, intrekking of wijziging van een voorziening/verstrekking Wmo, Jeugdwet of Participatiewet. - Terugvordering van financiële verstrekking Wmo, Jeugdwet of Participatiewet. - Opleggen van een boete wegens schending inlichtingenplicht Participatiewet of opgelegde verplichtingen uit hoofdstuk 7 van de wet Inburgering of opleggen van een maatregel bij het niet nakomen van re-integratieafspraken en de medewerkingsplicht.
• Op rechtmatigheid/kwaliteit	- Het omzetten van PGB naar ZIN Wmo en Jeugdwet - Cliëntenstop bij een organisatie - Overplaatsing cliënten naar een andere organisatie
• Op kwaliteit	Het wijzigen van de contractafspraken Wmo, Jeugdwet, Participatiewet, of Inburgeringswet.
• Op rechtmatigheid en ondermijning	Strafrechtelijke aangifte bij het Openbaar Ministerie.

Hoofdstuk 3 Juridische context

3.1 Inleiding

Met het beschrijven van de juridische context wordt duidelijk welke opdracht de gemeente meekrijgt om ervoor te zorgen dat gemeentelijke voorzieningen op de juiste manier worden ingezet en benut.

3.2 Wettelijke kaders toezicht Wmo 2015

We moeten als gemeente toezicht houden op de rechtmatigheid en op de kwaliteit van de ondersteuning. Dit kan afgestemd worden op de lokale situatie.

- Het college stelt een toezichthouder aan die verantwoordelijk is voor kwaliteits- en rechtmatigheidstoezicht en calamiteitentoezicht. De aanbieder heeft een meldingsplicht bij calamiteiten.
- Gemeenten moeten in de verordening vastleggen welke eisen worden gesteld aan de kwaliteit van voorzieningen. Ook moet de gemeente in de verordening regels maken voor het bestrijden van het onterecht ontvangen van een voorziening of pgb. Hierbij kan een toezichthouder via zijn bevoegdheden uit de Algemene wet bestuursrecht (Awb) een belangrijke rol spelen.
- In Ede is een interne en een externe toezichthouder aangewezen. De externe toezichthouder is de Veiligheids- en Gezondheidsregio Gelderland-Midden (VGGM).

In hoofdstuk drie van de wet staat de rol van de aanbieder opgenomen. De aanbieder draagt er zorg voor dat de voorziening van goede kwaliteit is. Een voorziening wordt in elk geval:

- veilig, doeltreffend, doelmatig en cliëntgericht verstrekt,
- afgestemd op de reële behoefte van de cliënt en op andere vormen van zorg of hulp die de cliënt ontvangt,
- verstrekt in overeenstemming met de op de beroepskracht rustende verantwoordelijkheid, voortvloeiende uit de professionele standaard;
- verstrekt met respect voor en inachtneming van de rechten van de cliënt.

De Verordening maatschappelijke ondersteuning Ede 2020

De artikelen 23 tot en met 25 regelen de toezichts- en handhavingsbevoegdheden van het college ter voorkoming en bestrijding van ten onrechte ontvangen maatwerkvoorzieningen en pgb's en misbruik of oneigenlijk gebruik van de wet. In artikel 30 staan kwaliteitseisen en de wijze waarop het college hierop toeziet. Artikel 31 regelt het calamiteitentoezicht.

Beleidsregel toezicht en handhaving Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 Ede

Het rechtmatigheidstoezicht is aan deze beleidsregel toegevoegd. Daarnaast is expliciet gemaakt dat de beleidsregel ook voor PGB aanbieders van toepassing is. Tot slot is de mogelijkheid opgenomen om zo nodig ook de cliënt te kunnen onderzoeken.

3.3 Wettelijke kaders toezicht Jeugdwet

Net als in de Wmo 2015 is in de Jeugdwet geregeld dat gemeenten in de verordening regels moeten stellen om misbruik en oneigenlijk gebruik te bestrijden. De verantwoordelijkheid voor het toezien op rechtmatigheid ligt dus bij de gemeente.

Het kwaliteitstoezicht is belegd bij de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ). Toch heeft de gemeente wel een rol bij het toezien op en controleren van de kwaliteit. Met name in de processen van contracteren, samenwerking, afstemming en monitoring kunnen signalen naar voren komen over de kwaliteit. Ontstaat op basis van deze signalen een vermoeden van fraude dan kan dit vermoeden worden gedeeld met bijvoorbeeld het Informatieknooppunt Zorgfraude (IKZ). Het IKZ is een landelijke samenwerking van negen partners² die gezamenlijk fraude in de zorg bestrijden.

Het rechtmatigheidstoezicht ligt wel bij de gemeente. De regeling Jeugdwet (paragrafen 6a en 6b) geeft het college specifieke controlebevoegdheden voor het doen van materiële controle.

De Verordening Jeugdhulp Ede 2020

De artikelen 15 en 16 regelen de toezichts- en handavingsbevoegdheden van het college ter voorkoming en bestrijding ten onrechte ontvangen individuele voorzieningen en pgb's en misbruik of oneigenlijk gebruik van de wet.

3.4 Wettelijke kaders toezicht en handhaving Participatiewet

De Participatiewet³ belegt het toezicht op de naleving van de wet bij de door het college aangewezen ambtenaren. De wet bevat regels voor toezicht en handhaving op informatieverplichtingen en gedragsverplichtingen.

Schenden van een informatieverplichting kan leiden tot een terugvordering en het opleggen van een boete. Het opleggen van een boete is verder geregeld in het Boetebesluit socialezekerheidswetten. Schenden van een gedragsverplichting kan leiden tot een maatregel. Met een maatregel wordt de uitering tijdelijk verlaagd.

Nieuw in de wet is de opdracht aan de gemeente om in een verordening bepalingen op te nemen welke eisen er worden gesteld aan de kwaliteit van jobcoaching. Het betreft hier dus kwaliteitseisen aan een door de gemeente in te zetten voorziening in het kader van duurzame arbeidsmarkttoeleiding.

Afstemmingsverordening Participatiewet, IOAW en IOAZ Ede 2017

Het afwegingskader en het bepalen van de hoogte van de verlaging is nader geregeld in de Afstemmingsverordening Participatiewet, IOAW en IOAZ Ede 2017.

Handhavingsverordening Participatiewet, IOAW en IOAZ Ede 2019

In de handhavingsverordening is op hoofdlijnen vastgelegd hoe toezicht op, en handhaving van de Participatiewet door het college wordt vormgegeven. De manier waarop is gebaseerd op de cirkel van naleving. In paragraaf 4.5 wordt de cirkel van naleving preciezer uitgelegd.

Re-integratieverordening Participatiewet Ede 2023

In de re-integratieverordening zijn kwaliteitseisen gesteld aan jobcoaching als werknemersvoorziening op grond van de Participatiewet op hoofdlijnen opgenomen.

3.5 Wettelijke kaders handhaving Wet inburgering 2021

In de Wet inburgering 2021 is een eigen handavingsregime opgenomen. De bepalingen hebben betrekking op het naleven door de inburgeraar van diverse verplichtingen. Handhaving is vormgegeven met het kunnen opleggen van een boete door het college. Gedragingen die boetewaardig zijn, zijn

2) De samenwerkingspartners zijn: de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa), de Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA), de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ), de Belastingdienst, de Fiscale Inlichtingen en Opsporingsdienst (FIOD), het Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ), het Openbaar Ministerie (OM), de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en Zorgverzekeraars Nederland (ZN).

3) Participatiewet en met de Participatiewet vergelijkbare regelgeving zoals de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW), Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (IOAZ) en het Besluit bijstandverlening zelfstandigen (Bbz)

- Niet verschijnen of niet meewerken aan de brede intake.
- Niet of onvoldoende meewerken aan de geboden ondersteuning tijdens het inburgeringstraject.
- Niet afronden van een participatieverklaringstraject, de module Arbeidsmarkt en Participatie of een door het college aangeboden leerroute binnen de daarvoor gestelde termijn.

Beleidsregel Inburgering Ede 2023

Artikel 3 regelt de informatieverstrekking aan inburgeringsplichtigen. Goede informatieverstrekking is onderdeel van de cirkel van naleving. Zie verder paragraaf 4.5.

Artikel 11 van de beleidsregel regelt de invulling van de verantwoordelijkheid van het college om op de inspanningsplicht van de inburgeringsplichtige te handhaven.

Relatie met de Participatiewet

Het artikel 56a Participatiewet draagt het college op om bij bijstandsverlening de verplichting aan de inburgeraar op te leggen gedurende een periode van zes maanden, gerekend vanaf de dag waarop het recht op bijstand ontstaat, mee te werken aan het door het college in naam van de belanghebbende verrichten van betalingen uit de toegekende bijstand van huur, gas, water en stroom en de verplichte zorgverzekering. Werkt de inburgeraar niet of niet voldoende mee dan kan een verlaging van de uitkering van 10% worden overwogen.

Als er sprake is van zodanige gedragingen waarvoor een boete kan worden opgelegd (Wet inburgering) én een verlaging van de uitkering (Participatiewet) dan prevaleert de boete.

Het wettelijk kader samengevat

Voorschrift	Participatiewet	Wet inburgering	Wmo 2015	Jeugdwet
Handhavingsverordening	Art. 8b	Geen	Art. 2.1.3 lid 4	Art. 2.9 onder d
Aanwijzen toezichthouder	Art. 76a	N.v.t.	Art. 6.1 lid 1	Verordening
Informatieplicht cliënt	Art. 17 lid 1	N.v.t.	Art. 2.3.8 lid 1	Art. 8.1.2 lid 1
Informatieplicht aanbieder	N.v.t.	N.v.t.	Art. 3.4	Art. 4.1.8
Medewerkingsplicht	Art. 17 lid 2	Hoofdstuk 7	Art. 2.3.8 lid 2	Art. 8.1.2 lid 3
Intrekking en herziening	Art. 54 lid 3	N.v.t.	Art. 2.3.10 lid 1	Art. 8.1.4 lid 1
Terugvordering	Art. 58 lid 1 en 2 (lid 1 moet, lid 2 kan)	N.v.t.	Art. 2.4.1 lid 1 (opzet = vereiste)	Middels verordening met opzetvereiste

3.6 Bestuursrechtelijke bevoegdheden van de toezichthouder

Een toezichthouder handelt op basis van bestuursrechtelijke bevoegdheden die vastliggen in de artikelen 5:11 tot en met 5:20 van de Awb.

De toezichthouder heeft bevoegdheden die cruciaal zijn om een gedegen onderzoek te kunnen doen (plaatsen binnentreden, inlichtingen vorderen, identiteitsbewijs inzien en/of zakelijke gegevens inzien). Toezicht door een toezichthouder beperkt zich tot bestuursrechtelijk handelen. Is er echter sprake van strafrechtelijk handelen dan is bijzondere opsporingsbevoegdheid nodig en moet er een sociaal rechercheur worden ingeschakeld.

Binnen het bestuursrechtelijke toezicht kan de gemeente een aantal maatregelen nemen bij constatering van kwaliteitsgebreken en bij oneigenlijk gebruik of misbruik. Denk aan het herzien van een recht en zo nodig het terugvorderen van ten onrechte ontvangen voorzieningen en pgb's.

De Wmo 2015 en Jeugdwet bieden geen formele wettelijke basis voor het opleggen van bestuursrechtelijke boetes. De Participatiewet en de wet inburgering 2021 verschillen hiermee van de Wmo 2015 en Jeugdwet.

3.7 Wet bevorderen samenwerking en rechtmatige zorg

Met de wet (van 25 augustus 2023) is een juridische grondslag gelegd voor het uitwisselen van persoonsgegevens tussen verschillende instanties, zoals gemeenten en ziektekostenverzekeraars. Ook wordt er meer duidelijkheid gegeven over bevoegdheden en wordt de rol van het samenwerkingsverband Informatieknooppunt zorgfraude (IKZ) vastgelegd. Instanties verstrekken alleen de gegevens die nodig zijn om fraude te bestrijden aan het IKZ.

Een ander onderdeel van deze wet bevat een verplichting voor het Inlichtingenbureau (IB). Dit bureau wordt verantwoordelijk voor de verwerking en uitwisseling van de gegevens tussen de instanties en het IKZ.

3.8 Wetsvoorstel Handhaving Sociale Zekerheid

Deze wet is in voorbereiding met een beoogde ingangsdatum van 1 januari 2025. Kern van de wet is passend sanctioneren. Met passend sanctioneren wordt vooral bedoeld het boetestelsel te herzien. Dit raakt voor gemeenten alleen de uitvoering van de Participatiewet en de Wet inburgering. Voor de Wmo en de Jeugdwet geldt, op grond van artikel 5:4 lid 1 Awb, dat de bevoegdheid tot het opleggen van bestuurlijke sancties alleen bestaat als de wet zelf dat regelt voor de gemeente. En dat doet de Wmo en de Jeugdwet niet.

Het wetsvoorstel biedt, in de huidige opzet⁴, een 'gereedschapskist' dat binnen het raamwerk van dit beleidskader kan worden ingezet. Dat wil zeggen dat het voorstel het kader zélf niet beïnvloedt maar wel de uitvoering *binnen* het kader.

Hoofdstuk 4 Beleidscontext

4.1 Inleiding

Dit integrale beleidskader is de opvolger van bestaande kaders. De basis voor het integrale beleidskader wordt gevormd door de bestaande afzonderlijke beleidskaders⁵. Aanvullend hierop worden in paragraaf 7 enkele opmerkingen gewijd aan mensbeelden bij beleidsvorming en wat dit betekent voor toezicht en handhaving.

4.2 Beleidskader Handhaving Participatiewet: Natuurlijk Naleven 2020 - 2023

Wezenlijk uitgangspunt is dat iedere inwoner van Ede kan rekenen op ondersteuning van de gemeente als sprake is van (tijdelijke) verminderde zelfredzaamheid. Naleving van gemaakte afspraken over de geboden ondersteuning helpt het draagvlak in de samenleving voor het bieden van ondersteuning. Toezicht houden op de naleving is daarvoor een randvoorwaarde. Want het omgekeerde is ook het geval: niet naleven van afspraken zal het draagvlak in de samenleving doen afkalven.

Uitgangspunt is vanzelfsprekendheid en vertrouwen in de inwoner: de natuurlijke bereidheid tot naleven van de regels door de Edese inwoners.

Bij het zoeken naar een oplossing staat niet de letter van de wet maar het doel van de wet centraal. Er wordt gekeken naar dat wat gemeente en inwoner willen bereiken en of dit past binnen de doelstelling van de wet.

In de aanpak van handhaving betekent dit het vinden van de balans tussen rechtmatigheid, doelmatigheid en maatwerk. Onwetendheid wordt in deze context anders behandeld dan onwil. Het misbruik en het oneigenlijk gebruik van voorzieningen en het niet nakomen van verplichtingen mag niet lonen. Een goed evenwicht tussen preventie (goede voorlichting op maat van de inwoner) en repressie (controle en sanctioneren op maat) is daarom belangrijk.

Uitvoering gebeurt door gemeentelijke fraudepreventie-medewerkers en de sociale rechercheurs, in samenwerking met de afdelingen Inkomen en, waar nodig, Veiligheid.

4.3 Beleidskader Wmo 2015: Visiedocument toezicht en handhaving Wmo Ede 2022

Het sociaal stelsel is belangrijk voor kwetsbare inwoners die ondersteuning nodig hebben. Een goed toezicht- en handavingsbeleid zorgt voor draagvlak van dit sociale stelsel. Toezicht en handhaving gaan dan over kwaliteit en rechtmatigheid.

Kwaliteitsonderzoek en calamiteitenonderzoek is belegd bij de externe toezichthouders van de Veiligheids- en Gezondheidsregio Gelderland-Midden (VGGM). Rechtmatigheidstoezicht wordt uitgevoerd door interne Wmo-toezichthouders die waar nodig samenwerken met interne afdelingen zoals contractmanagement of Veiligheid.

Vertrouwen vormt de basis, maar de gemeente handelt niet naïef. We handelen op basis van de context en bieden maatwerk. Vanuit het oogpunt van preventie komt de focus meer te liggen op proactief toezicht. De toezichthouder werkt onafhankelijk.

4.4 Beleidskader Jeugdwet: Beleidsplan Jeugd en Onderwijs gemeente Ede 2019 -2022

In het beleidsplan is niets expliciet opgenomen over gemeentelijke toezicht of handhaving. De nadruk ligt op het bieden van kwaliteit. Jeugdigen en hun ouders/verzorgers moeten erop kunnen vertrouwen dat de jeugdhulp die ze ontvangen van goede kwaliteit is. We richten ons op kwaliteit door de in de Jeugdwet vastgelegde kwaliteitseisen voor jeugdhulpaanbieders te volgen.

4) De huidige opzet kan wijzigen als het huidige of het opvolgende kabinet het advies van de Raad voor de Rechtspraak (november 2023) ter harte neemt. De Raad adviseert heroverweging en o.a. samenhang aan te brengen met andere nieuwe wetgeving.

5) Er is geen vastgesteld beleidskader toezicht en handhaving wet Inburgering (2021). De Beleidsregel Inburgering Ede 2023 bevat een handavingsparagraaf (vanaf artikel 11) en bevat regels over hoe het college zorg draagt voor de informatieverstrekking aan inburgeringsplichtigen (zie ook paragraaf 4.5 van dit beleidskader, waar informeren onderdeel is van de cirkel van naleving)

Zoals in paragraaf 3.3. is beschreven is het kwaliteitstoezicht belegd bij de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ). Verder is contracteren en formele controle -voldoet facturering aan de regels- belegd bij het regionaal Knooppunt van de Jeugdhulpregio Foodvalley. De samenwerking rondom inkoop, contractmanagement, monitoring en facturatie van de jeugdhulp wordt regionaal gefaciliteerd vanuit het Knooppunt. ⁶

4.5 Beleidskader Veiligheid: Integraal Veiligheidsplan 2023-2026

Handhaving kan raken aan twee veiligheidsthema's: ondermijning en zorg en veiligheid. In de aanpak van ondermijning is het fenomeen zorgfraude en -criminaliteit geprioriteerd. Vanuit gemeentelijke handhaving kan, wanneer het vermoeden is dat er sprake is van ondermijnende vormen van zorgfraude en -criminaliteit, opgeschaald worden via de afdeling veiligheid naar het RIEC. Regionale Informatie- en Expertise Centrum (RIEC). Het RIEC ondersteunt de gemeente en instellingen om de criminele ondermijning in de samenleving te bestrijden.

In de zorg- en veiligheidscasusïstiek waar het interventieteam zich mee bezig houdt, is er sprake van een opeenstapeling van complexe problematiek. Bijna altijd zijn hier verschillende gemeentelijke diensten uit het zorg- en/of inkomensdomein bij betrokken. Het kan in deze casusïstiek voorkomen dat er een gebrek aan kwaliteit wordt geconstateerd maar ook misbruik van deze diensten. Bezien in het grotere plaatje gericht op duurzaam perspectief, met de menselijke maat voorop, wegen de professionals van interventieteam samen met handhaving af wat doelmatig en proportioneel is.

4.6 Gedeelde waarden

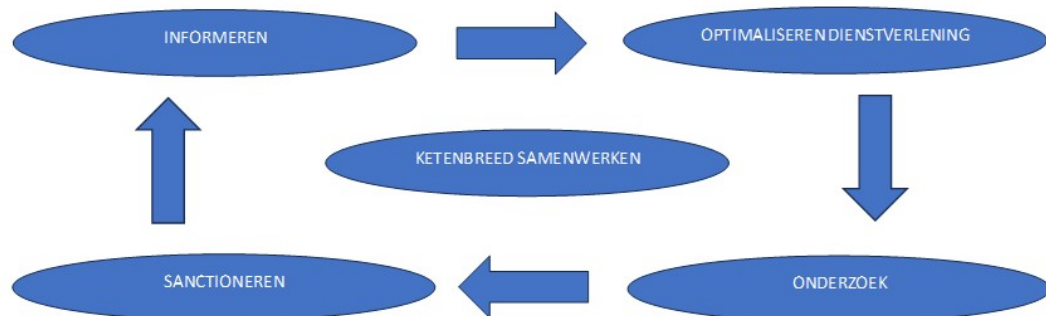
Voor de Wmo 2015 en de Jeugdwet is zichtbaar dat de kwaliteit van de ondersteuning expliciete aandacht krijgt in de beleidsbeschrijvingen. Dit past bij de aard van deze wetten die met name gericht zijn op het concreet bieden van ondersteuning of zorg wanneer er sprake is van een tijdelijke of duurzame zorgafhankelijke situatie.

Hoe het toezicht is vorm gegeven verschilt: waar de Wmo inzet op een toenemende rol van het gemeentelijk toezicht is ligt de nadruk in het domein Jeugd met name op de toezichthoudende rol van de IGJ en wordt ingezet op een sterke positie van het Knooppunt (Jeugdhulpregio Foodvalley) om materiële controle vorm te geven.

In de bestaande beleidskaders Participatiewet en Wmo 2015 zijn de vier visie-elementen uit de zogenaamde 'cirkel van naleving' expliciet terug te herkennen. Voor het beleidskader Jeugdwet geldt dit meer *impliciet*: onbenoemd, maar in de praktijk wel zichtbaar door de rol van het IGJ. In de Beleidsregel Inburgering Ede 2023 is nadrukkelijk plaats ingeruimd voor de informatieverstrekking en het sanctieregime.

De cirkel van naleving is te beschouwen als de gemene deler waar het toezicht en de handhaving in het sociaal domein op kan worden gebaseerd:

Afbeelding 1. De cirkel van naleving



Het in onderlinge samenhang inzetten van deze elementen geeft het beste resultaat. De kracht van de methode is de combinatie van *preventieve* (informer en dienstverlening) en *repressieve* (onderzoek en -zo nodig- sanctienering) elementen. Deze methode is eigenlijk toepasbaar voor het gehele sociale domein. In hoofdstuk 5 werken we dit praktisch uit.

⁶) Materiële controle (rechtmatigheid- en doelmatigheid) door het college bij besluit van 16 april 2024 (zaaknummer 443823) geman-
dateerd aan het Knooppunt. Handhaving is vooralsnog een interne gelegenheid; de intentie is om dit ook regionaal te beleggen.

4.7 Mensbeelden bij beleid

Het is niet de bedoeling om in dit beleidskader een uitgebreid betoog op te nemen over mensbeelden bij het ontwikkelen van beleid. Wel is het van belang om ons bij uitwerking van beleid consequent bewust te zijn van het hanteren van mensbeelden⁷:

De regering lijkt zich in toenemende mate te realiseren dat beleid realistischer moet, en gestoeld moet zijn op een juist mensbeeld:

*Relevant voor de uitvoering is ook welk mensbeeld ten grondslag ligt aan nieuwe wetgeving. De gevolgen van dit mensbeeld kunnen verstrekkend zijn, zoals de toeslagenaffaire heeft laten zien. Daarom moet hier nadrukkelijk en open discussie over worden gevoerd bij de voorbereiding en behandeling van wetsvoorstellen*⁸.

Blijken van goede wil om in beleid voortaan de menselijke maat centraler te stellen zijn natuurlijk een essentiële eerste stap, maar daarna volgt al gauw de vraag: hoe dan? Het is immers een feit dat iedereen -dus ook beleidsmakers- mensbeelden heeft, en dat deze altijd een versimpeling van de werkelijkheid zijn.

(...)

Het valt bovendien te verwachten dat mensbeelden niet op alle beleidsdossiers hetzelfde zijn. Onder het geheel van rijksbeleid ligt waarschijnlijk een variëteit aan mensbeelden en soms ook conflicterend. In dit verband relevant om te noemen dat Kromhout et al. (2020, p. 51) al vast stelden dat de wetten in het sociaal domein '[...] in mens-, overheid- en maatschappijbeelden' verschillen. Dit leidt er volgens hen toe dat de Jeugdwet en de Wet maatschappelijke ondersteuning meer ondersteunend van aard zijn, terwijl de Participatiewet ook handhavende en sanctionerende elementen heeft.

Wanneer mensen dan aangewezen zijn op een combinatie van deze wetten, kan dit van hen gelijktijdig heel verschillend gedrag vragen, terwijl het voor hen persoonlijk uiteindelijk aan hetzelfde doel moet bijdragen: het voorzien in een goed bestaan en dagelijks leven.

Wat voor de regering geldt werkt vanzelfsprekend ook door naar het gemeentelijk beleid.

In de bestaande beleidskaders wordt uitgegaan van een mensbeeld dat gestoeld is op vertrouwen in de natuurlijke bereidheid van de inwoner/cliënt -dan wel van de aanbieder van zorg- om regels na te leven. Zie hiervoor terug wat we opschreven in hoofdstuk 3.

Voor de uitwerking is het van belang antwoord te geven op de vraag: hoe geven we dat in de praktijk dan vorm. Hoe brengen we de juiste balans aan als we de cirkel van naleving toepassen; hoe zorgen we ervoor dat de uitwerking van dit beleid voldoende aansluit bij de leefwereld van de inwoner. Gebeurt dit namelijk niet dan hebben we geleerd dat de inwoner omgekeerd de overheid niet meer zal vertrouwen. Daarom is het wezenlijk om in elk beleidsproces nadrukkelijk ruimte te nemen te reflecteren op welk(e) mensbeeld(en) ten grondslag ligt aan het nieuwe beleid⁹.

Hoofdstuk 5 Toepassing

5.1 Inleiding

In hoofdstuk 1 schreven we dat dit integraal beleidskader toezicht en handhaving geen doel op zich is. Het staat in dienst van het bieden van de juiste ondersteuning aan onze inwoners. Juiste ondersteuning betekent dat:

1. we zorgen voor gemeentelijke voorzieningen in het sociaal domein met een goede kwaliteit voor onze inwoners,
2. we verantwoord gebruik maken van de publieke middelen voor het sociaal domein en voorkomen dat we door onrechtmatig gebruik onnodige uitgaven doen, en
3. inwoners en aanbieders van gemeentelijke voorzieningen weten dat het plegen van fraude in Ede niet loont.

We werken aan deze doelen door onrechtmatigheden en gebrekkige kwaliteit in het sociaal domein zoveel mogelijk te voorkomen. En als er toch onrechtmatigheden of punten voor kwaliteitsverbetering voorkomen in het sociaal domein dan corrigeren we de ontstane situaties zo snel mogelijk. Hoe werken we hieraan? Concreet komt dit neer op het in onderlinge samenhang inzetten van de elementen uit de cirkel van naleving. Met bewustzijn op veronderstelde mensbeelden.

Dit hoofdstuk eindigt met een bijlage. In de bijlage bij dit hoofdstuk wordt inzichtelijk gemaakt welke partijen deelnemen bij de toepassing van de cirkel van naleving.

7) Er wordt geciteerd uit: Mensbeelden bij beleid, Bewust worden, bespreken en bijstellen, Winnie Gebhardt en Peteke Feijten (SCP, oktober 2022)

8) Toenmalig minister voor Rechtsbescherming Sander Dekker in zijn brief over Integraal Wetgevingsbeleid; ek 2020/2021, p. 5)

9) Een helpend instrument hierbij is de inzet van de Edese Participatieaanpak.

5.2 De cirkel van naleving nader uitgewerkt

In paragraaf 4.5 schreven we dat de kracht van de cirkel van naleving schuilt in het combineren van *preventieve* en *repressieve* bouwstenen. Deze bouwstenen zijn: 1. duidelijk informeren, 2. optimale dienstverlening, 3. onderzoeken en 4. sanctioneren.

1. Preventie: duidelijk informeren

Door duidelijk te informeren over wat wij als gemeente verwachten aan kwaliteit en rechtmatigheid van voorzieningen in het sociaal domein zetten we in op het voorkomen van misverstanden en fouten. Duidelijk informeren doen we bij het inkopen van voorzieningen (aanbesteding en contracteren), voorafgaand aan het verstrekken van voorzieningen of uitkering aan onze inwoners (rechten en plichten) en gedurende de looptijd van de voorziening of uitkering; dit laatste geldt dan voor zowel de cliënt en -met inzet van het contractmanagement- ook voor de aanbieder van de voorziening.

Veel verbeterpunten op kwaliteit of onrechtmatigheden ontstaan niet bewust. Vaak zijn ze het gevolg van onduidelijke verwachtingen of een gebrek aan kennis van de inwoner-client en/of de uitvoerders van de Wmo, Jeugdwet of Wet inburgering. Met duidelijke voorlichting en controle aan de poorten - het punt van waaruit de voorziening wordt toegekend- voorkomen we zoveel mogelijk kwaliteitsgebreken en onrechtmatig verstrekte voorzieningen. En hierdoor voorkomen we dat inwoners met een ondersteuningsvraag niet de kwalitatieve voorziening krijgen die wij voor hen verwachten; of dat we inwoners een boete moeten opleggen.

Zowel vorm als begrijpelijkheid van de informatie wordt zoveel mogelijk afgestemd op de ontvanger ervan.

2. Preventie: optimaliseren van dienstverlening

Het is inmiddels een bekend inzicht dat de kwaliteit van de dienstverleningsprocessen van de overheid bijdragen aan het vertrouwen in diezelfde overheid: en daaropvolgend de nalevingsbereidheid van regels. Praktisch betekent optimaliseren van dienstverlening het volgende.

- De toegang tot voorzieningen is voor onze inwoner makkelijk vindbaar. Daar stellen we onze toegangskanalen op af. Een ondersteuningsvraag wordt passend van een antwoord voorzien en er wordt rekening gehouden met de leefwereld van de inwoner/cliënt.
- We zorgen ervoor dat voorzieningen worden uitgevoerd door deskundig personeel met de juiste en gevalideerde kwalificaties. Toezicht is mede ingericht op het waarborgen hiervan; en ook voor het toezicht door de intern toezichthouder geldt dat deze wordt uitgevoerd door deskundig personeel met de juiste en gevalideerde kwalificaties.
- Zowel naar de inwoner/cliënt handelen we als betrouwbare overheid. Betrouwbaarheid vertaalt zich naar transparantie, professionaliteit en integriteit, met ruimte voor dialoog, bouwen aan relaties en het tonen van lerend vermogen. Betrouwbaarheid vertaalt naar specifiek de toezichtsfunctie dient de onafhankelijkheid hiervan gewaarborgd zijn.
- Onderlinge communicatie in de keten van uitvoering gebeurt efficiënt en effectief.
- Tot slot: we hanteren heldere klachtenprocedures.

3. Preventie en repressie: signalering en onderzoek op signalering en van meldingen vindt adequaat plaats

Om te zorgen voor gemeentelijke voorzieningen met een goede kwaliteit voor onze inwoners is monitoring van de kwaliteit van de voorzieningen een vast onderdeel van het toezichtbeleid.

Samenwerking tussen de, voor de Wmo gemeentelijke en voor Jeugd regionale, contractmanagers en de externe toezichthouders op kwaliteit van gemeentelijke voorzieningen is daarbij erg belangrijk.

Handhaving vindt plaats op basis van de resultaten van de toezichtonderzoeken door deze externe toezichthouders. Het contractmanagement speelt een belangrijke rol in de handhaving. Contractmanagers van de gemeente (en voor Jeugd: van het Knooppunt Jeugdhulpregio FoodValley) bespreken kwaliteitsverbeterpunten in de contractgesprekken die zij voeren met aanbieders van voorzieningen. Voor de Wmo moeten we als gemeente ervoor zorgen dat onze contractmanagers goed op de hoogte zijn van de resultaten van toezichtonderzoeken, zodat zij dit bespreekbaar kunnen maken en indien nodig actie kunnen ondernemen. Voor het rechtmatigheids- en doelmatigheidstoezicht door het Knooppunt is het belangrijk dat de uitgangspunten van het Edese beleidskader afdoende doorklinken in het regionaal beleidskader¹⁰.

Om goed toezicht te kunnen houden en te handhaven, is het daarnaast belangrijk dat het inkoopbeleid goed aansluit op het handhavingsbeleid. De contractafspraken die tijdens een inkooptraject gemaakt

¹⁰ Regionale visie en beleidskader op dit punt worden in de 2^e helft van 2024 uitgewerkt

worden, moeten voldoende helder en concreet zijn om hierop toezicht te kunnen houden en te handhaven.

Signalering vindt zo mogelijk integraal plaats. Hiermee wordt bedoeld dat als een medewerker buiten zijn eigen taakveld signalen opvangt dit signaal de toezichthouder bereikt.

Voor de relatie met de inwoner -en dit geldt voor alle genoemde wetten- zijn signalen in de meeste gevallen aanleiding voor het voeren van een gesprek met de inwoner. In het gesprek stellen we niet deze wetten en regels centraal maar wordt ruimte gegeven aan het perspectief van de inwoner en de leefwereld van de inwoner. Vanuit het perspectief van toezicht is dit doorgaans de sleutel tot gedragsverandering bij de inwoner. Wordt dit doel in gesprekken niet bereikt, dan staat als sluitstuk handhaving open.

4 Repressie: handhaving op maat

Handhaving is het sluitstuk van de cirkel van naleving. Bij handhaven is zorgvuldig toegewerkt naar de conclusie dat een vorm van sanctioneren aan de orde is. Geloofwaardig toezicht gaat gepaard met de bereidheid tot het opleggen van een sanctie.

Handhaving op maat betekent dat we breed kijken naar alle mogelijke oplossingen om een bestaande ongewenste situatie om te buigen. Om vervolgens te kiezen voor de meest kansrijke oplossing om het gewenste effect te bereiken. In deze brede afweging nemen we naast de gevolgen voor de inwoner ook het rendement voor onze gemeente en de mogelijkheden die de wet biedt mee: wat is doelmatig en proportioneel. Onderdeel van het corrigeren van een gemaakte fout kan zijn dat (gedeeltelijke) terugvordering van teveel verstrekt geld aan de orde is, maar dat de sanctie op zichzelf beperkt blijft tot een waarschuwing.

Als een inwoner, of een aanbieder van een voorziening, echter bewust misbruik maakt om financieel gewin te verkrijgen dan noemen we dit fraude. In dat geval kiezen we voor 'lik op stuk' en worden stevige handhavingsmaatregelen ingezet. In hoofdstuk 2, op pagina 5 van dit beleidskader staat opgesomd wat handhaving dan met zich mee kan brengen. Op deze manier maken we duidelijk dat fraude in onze gemeente onacceptabel is. Wanneer het vermoeden bestaat dat er sprake is van ondermijnende vormen van zorgfraude en -criminaliteit kan via de afdeling veiligheid worden opgeschaald naar het RIEC.

BIJLAGE

In de bijlage: de cirkel van naleving waarin zichtbaar is gemaakt welke partijen verantwoordelijk zijn in de verschillende fases in de keten van toezicht en handhaving voor zowel kwaliteit als rechtmatigheid.

5.3 Slotbepaling

1. Deze beleidsregel treedt in werking op de dag na die van bekendmaking en vervalt op 1 januari 2028.
2. Deze beleidsregel wordt aangehaald als: Integraal beleidskader preventie, toezicht en handhaving Jeugdwet, Wmo, Participatiewet en Wet inburgering 2021 gemeente Ede.

Vastgesteld in de vergadering van burgemeester en wethouders d.d. 21 mei 2024, zaaknummer 443691.

Het college voornoemd,

*drs. R.F. Groen MPA
de secretaris,*

*mr. L.J. Verhulst
de burgemeester.*

BIJLAGE 1

Visualisatie van de cirkel van naleving waarin zichtbaar is gemaakt welke partijen verantwoordelijk zijn in de verschillende fases in de keten van toezicht en handhaving voor zowel kwaliteit als rechtmatigheid.

