

Uitvoeringskader Toezicht en Handhaving Wmo en Jeugdwet

Besluiten:

1. Het Uitvoeringskader Toezicht en Handhaving Wmo en Jeugdwet vast te stellen;

1 Inleiding

De Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo) bepaalt dat gemeenten toezicht moeten houden op de kwaliteit en de rechtmatigheid van de geboden ondersteuning. De Jeugdwet heeft de Inspectie voor Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) aangewezen voor het houden van toezicht op de kwaliteit van jeugdhulp. Er is geen verplichting opgenomen in de Jeugdwet om voor het rechtmatigheidstoezicht een toezichthouder aan te wijzen. Leiden heeft eind 2018 zowel voor de Wmo als de Jeugdwet toezichthouders rechtmatigheid aangewezen.

De gemeenten worden grotendeels vrijgelaten in hoe zij invulling geven aan toezicht op de Wmo en Jeugdwet. Met dit uitvoeringskader wordt richting gegeven aan de wijze waarop Leiden het toezicht en handhaving uitvoert. Naast het wettelijke kader vormt het uitvoeringskader met daarin de visie op toezicht, het vertrekpunt voor verdere inrichting van de processen.

Om naar aanleiding van toezichtrapporten handhavingsmaatregelen te kunnen nemen, is handhavingsbeleid nodig. In dit uitvoeringskader staat beschreven welke maatregelen in welke situatie kunnen worden genomen en hoe Leiden hierbij te werk gaat.

Landelijk is er in toenemende mate aandacht voor de doorontwikkeling van het toezicht op de Wmo en Jeugdhulp. Er wordt ingezet op het steviger wettelijk verankeren van het gemeentelijk toezicht. Hierbij gaat het om de onafhankelijkheid van toezicht, het formuleren van toezichtbeleid, transparantie door actieve openbaarmaking van toezichtrapporten en de mogelijkheid om colleges van burgemeester en wethouders (verder: colleges) te verplichten opvolging te geven aan aanbevelingen uit rapportages van de toezichthouder. Met dit uitvoeringskader wordt opvolging gegeven aan deze ambities.

1.1 Wat is toezicht en handhaving?

Binnen de Wmo en Jeugdwet zijn zorgfraude en onrechtmatige uitgaven van publiek geld een steeds belangrijker onderwerp geworden. Het merendeel van de aanbieders levert goede zorg en ondersteuning en declareert op de juiste wijze. Soms gaat dit niet goed en worden er fouten gemaakt. Door een administratieve fout kan er bijvoorbeeld sprake zijn van een te hoge of anderszins foutieve, en daarmee onrechtmatige, declaratie. Daarnaast zijn er ook aanbieders die willens en wetens misbruik maken van zorggelden. In dat geval kan sprake zijn van fraude. Ook bij het gebruik van een persoonsgebonden budget kan sprake zijn van fouten en fraude. Het kan hierbij gaan om een aanbieder, maar ook om de zorgvrager, vertegenwoordiger of budgethouder.

Goed toezicht voldoet aan zes principes zoals benoemd in de Kaderstellende Visie op Toezicht (KVOT) door de Rijksoverheid¹: het is selectief, slagvaardig, samenwerkend, onafhankelijk, professioneel en transparant. Toezicht betreft alle activiteiten die worden ondernomen om te onderzoeken of wordt voldaan aan de gestelde kwaliteits- en rechtmatigheidseisen. Toezicht op de kwaliteit richt zich op de inhoudelijke aspecten van de voorzieningen met als doel dat deze voldoen aan vastgestelde normen en kwaliteitseisen. De toezichthouder beoordeelt of de verleende voorziening effectief en adequaat is en of deze aansluit bij de behoeften van de cliënt. Toezicht op de rechtmatigheid concentreert zich op de naleving van de wet- en regelgeving bij verstrekte en gedeclareerde voorzieningen. Het gaat hierbij om aspecten zoals de correctheid van de indicatiestelling, de bevoegdheid om de voorziening te leveren en de overeenstemming van de declaraties met de geleverde diensten. De activiteiten van de toezichthouder zijn gericht op het verzamelen van informatie, het vormen van een oordeel en op basis daarvan adviseren over welke interventie wordt ingezet. Het doel van toezicht is het bevorderen van de naleving van de gestelde regels. De verschillende vormen van toezicht en soorten onderzoeken worden nader beschreven in hoofdstuk 2.

Met handhaving wordt het toepassen en/of uitvoeren van de gekozen maatregel bedoeld. Door het opleggen van maatregelen wordt beoogd de kwaliteit te verbeteren en een einde te maken aan ongewenste situaties.² Daarnaast heeft het als doel om de rechtmatige inzet van gemeenschappelijke mid-

1) Kaderstellende Visie op Toezicht (KVOT) Rijksoverheid, 2015 Kaderstellende+visie+op+toezicht+2005 (2).pdf

2) Pro Facto, Toezicht en handhaving door gemeenten Groningen: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2016

delen te bevorderen. Aanbieders worden aangesproken op het niet naleven van de voorwaarden en verplichtingen die verbonden zijn aan de geboden voorziening(en). Door het toepassen van handhavingsmaatregelen wordt de aanbieder bewogen om de geldende wettelijke eisen, gemeentelijke verordeningen en beleidsregels en regionale contractvoorwaarden na te leven. De verschillende maatregelen, die een breder palet vormen dan enkel bestuursrechtelijke maatregelen, worden nader beschreven in hoofdstuk 4.

1.2 Definitie van fouten en fraude

Niet bij ieder signaal is er sprake van fraude. Bij fraude is sprake van opzettelijk overtreden van regels met als doel financieel gewin. Bij het onbedoeld overtreden van regels door onduidelijkheid of vergissingen is sprake van een fout.

Als door een aanbieder of cliënt fouten worden gemaakt bij het declareren van geleverde prestaties kan dit betekenen dat (een deel van) de declaratie onrechtmatig is en dit gevolgen heeft. Zo kan zich de situatie voordoen dat de aanbieder of cliënt een deel van het bedrag moet terugbetalen aan de gemeente.

De Regeling Jeugdwet geeft een opsomming van gedragingen die als fraude kunnen worden gekwalificeerd, namelijk: valsheid in geschrifte, bedrog, benadeling van rechthebbenden of verduistering plegen of trachten te plegen ten nadele van de gemeente, met het doel een betaling of ander voordeel te verkrijgen waarop hij geen recht heeft of kan hebben. De Wmo bevat zo'n opsomming niet, maar in de praktijk bestaan grote overeenkomsten tussen misstanden binnen de Wmo en Jeugdwet.

1.3 Visie op toezicht en handhaving in de Wmo en Jeugdwet

Verantwoordelijkheid

Toezicht is erop gericht naleving van wet- en regelgeving te stimuleren en te controleren. Wanneer blijkt dat de kwaliteit of rechtmatigheid niet voldoet wordt handhavend opgetreden. Goed toezicht is een belangrijk middel dat bijdraagt aan kwaliteitsverbetering van de dienstverlening. Naast kwaliteitsverbetering heeft toezicht ook als doel om de doelmatige inzet van mensen en middelen te bevorderen. De focus ligt op preventie, zodat risico's zoveel mogelijk worden voorkomen of beperkt.

Onafhankelijk

De toezichthouders moeten werkzaamheden onafhankelijk, onpartijdig en zelfstandig³ kunnen uitvoeren, zonder beïnvloeding door anderen die zich bijvoorbeeld bezighouden met het beleid, de inkoop of de verstrekking van voorzieningen. Formeel gezien werken de toezichthouders onder de (politieke) verantwoordelijkheid van de colleges, waardoor dit van groot belang is. De gemeenten kunnen immers zelf activiteiten in het kader van de Wmo en Jeugdwet uitvoeren en moeten daar zelf toezicht op kunnen houden. Onafhankelijk toezicht draagt bij aan het vertrouwen van inwoners in de kwaliteit van de uitvoering door gemeenten en aanbieders.

Gezamenlijk leren

Leren is een continu proces. Vanuit een gezamenlijke verantwoordelijkheid stimuleren de betrokkenen die een rol hebben binnen toezicht Wmo en Jeugdwet elkaar om te leren. Daarnaast werken zij met elkaar samen wanneer de situatie hierom vraagt. Daarmee dragen we bij aan de kwaliteit, doelmatigheid en rechtmatigheid van de inzet van zorg en ondersteuning. De relatie tot aanbieders is gericht op de kernwaarden verantwoordelijkheid, samenwerking en partnerschap.

Ook aanbieders kunnen leren van het toezicht. De uitvoering van toezicht zal een preventieve werking hebben. Door de controles kunnen aanbieders hun kwaliteit verbeteren.

Toezicht richt zich niet alleen op wat niet goed gaat, maar heeft ook een signalerende rol voor wat wel werkt. Toezichthouders zijn daarbij steeds op zoek naar manieren om gewenst gedrag en naleving te bevorderen. Aandacht voor leren betekent ook dat er ingegrepen wordt als dat nodig is. Helderheid over grenzen en consequenties draagt hieraan bij.

Vertrouwen

Inwoners moeten kunnen vertrouwen op een doelmatige en rechtmatige inzet van zorg en ondersteuning die van goede kwaliteit is. Het is de taak van het college om hierop toe te zien en indien nodig in te grijpen. Leiden wil dit vertrouwen realiseren door duidelijk te communiceren over de uitvoering van toezicht en handhaving. De gemeente Leiden wil ook transparant zijn over de werkwijze van toezicht, de criteria waaraan getoetst wordt, de beoordeling van de bevindingen uit het toezichtrapport en de redenen die leiden tot een bepaald besluit en op termijn de openbaarmaking van toezichtrapporten. Ook hebben op deze wijze hebben inwoners, zorgaanbieders en anderen de mogelijkheid misstanden te melden. Dit vraagt om uniformiteit en zorgvuldigheid in communicatie, controle en toepassing van maatregelen, zodat gelijke gevallen ook gelijk worden behandeld.

3) Handreiking voor gemeenten - Inrichting van het WMO-toezicht, VNG

1.4 Proces totstandkoming uitvoeringskader

In een eerder stadium is de Adviesraad Sociaal Domein geconsulteerd. Bovendien zijn de gecontracteerde Wmo aanbieders in de gelegenheid gesteld om te reageren op dit Uitvoeringskader. Naast dit uitvoeringskader zijn er ook beleidsregels opgesteld. Deze beleidsregels vormen gezamenlijk met dit uitvoeringskader het uitgangspunt voor toezicht en handhaving Wmo en Jeugdwet.

Voor de Specialistische Maatschappelijke Zorg (SMZ) geldt dat de inhoud in een eerder stadium is voorgelegd aan de gemeenten in de regio Holland Rijnland. Op dit moment is gemeente Leiden gemandateerd voor de uitvoering van de SMZ. Het is nodig om dit mandaat aan te passen om de toezichtrapporten openbaar te maken. Zodra de colleges van de gemeenten in de regio Holland Rijnland akkoord zijn gegaan met de wijziging van het mandaatbesluit, vormen dit uitvoeringskader en de bijbehorende beleidsregels eveneens het uitgangspunt voor de SMZ.

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 van dit uitvoeringskader gaan we in op de inrichting en wettelijke kaders voor het toezicht en de handhaving op de Wmo en Jeugdwet. Daarnaast beschrijven we de verschillende vormen van toezicht, de taken en bevoegdheden van de toezichthouders en de in- en externe samenwerkingspartners. Hoofdstuk 3 richt zich op de actieve openbaarmaking van toezichtrapporten. De redenen om toezichtrapporten actief openbaar te maken worden hier beschreven en ook hoe hier invulling aan is gegeven. Tot slot wordt in hoofdstuk 4 ingegaan op handhaving naar aanleiding van toezichtrapporten. De verschillende in te zetten maatregelen worden in dit hoofdstuk beschreven en ook welke uitgangspunten gehanteerd worden om te komen tot de juiste maatregelen.

2 Inrichting en wettelijke kaders toezicht Wmo en Jeugdwet

In de Wmo en (Regeling) Jeugdwet en lokale verordeningen zijn grondslagen opgenomen voor de toezichthoudende taak op de Wmo en Jeugdwet. In dit hoofdstuk wordt beschreven wat deze grondslagen inhouden en hoe het toezicht in de Leidse regio en voor de specialistische Maatschappelijke Zorg Holland Rijnland is ingericht.

2.1 Landelijke wettelijke kaders

2.1.1 Wmo 2015 en Jeugdwet

Wmo 2015

Met de inwerkingtreding van de Wmo 2015 op 1 januari 2015 zijn colleges verantwoordelijk gemaakt voor het organiseren van ondersteuning op basis van deze wet. De colleges zijn daarmee onder andere verantwoordelijk voor de kwaliteit en de continuïteit van voorzieningen, die zij aan haar inwoners in het kader van de Wmo bieden.

Onder maatschappelijke ondersteuning wordt verstaan: Voorzieningen ten behoeve van het

- *Bevorderen van de sociale samenhang, de mantelzorg en vrijwilligerswerk, de toegankelijkheid van voorzieningen, diensten en ruimten voor mensen met een beperking, de veiligheid en leefbaarheid in de gemeente, alsmede voorkomen en bestrijden van huiselijk geweld.*
- *Ondersteunen van de zelfredzaamheid en participatie van personen met een beperking of met chronische psychische of psychosociale problemen zoveel mogelijk in de eigen leefomgeving.*
- *Bieden van beschermd wonen en opvang.*

Om de kwaliteit en continuïteit te waarborgen is in de wet bepaald dat colleges moeten toezien op de uitvoering en levering van voorzieningen. In artikel 3.1 van de Wmo staat dat de aanbieder zorgdraagt voor een voorziening van goede kwaliteit, dat betekent:

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, voortvloeiend uit de professionele standaard;*
- *verstrekt met respect voor en inachtneming van de rechten van de cliënt.*

De wettelijke grondslag voor de toezichthoudende taak is neergelegd in artikel 6.1, eerste lid, van de Wmo. In dit artikel wordt beschreven dat een college met een aanwijzingsbesluit toezichthouders heeft aangewezen, die belast zijn met het houden van toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens deze wet. Dit betreft zowel de kwaliteit als rechtmatigheid van de levering van Wmo voorzieningen.

Jeugdwet

Artikel 2.6 van de Jeugdwet bepaalt dat gemeenten periodiek beleid moeten opstellen inzake preventie, jeugdhulp, kindbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering. Het college is verantwoordelijk voor:

- Kwalitatief en kwantitatief toereikend aanbod;
- Aanbod jeugdhulp op een laagdrempelige en herkenbare manier;
- Deskundig advies voor degenen die beroepsmatig met jeugdigen werken;
- Voorzien in maatregelen om kindermishandeling te bestrijden;
- Toegankelijke jeugdhulp na verwijzing door huisarts, medisch specialist en jeugdarts.

In de Jeugdwet is het landelijke toezicht op de kwaliteit van de uitvoering van de Jeugdwet belegd bij de IGJ. Naast de IGJ heeft de gemeente in het kader van aanbesteding en inkoop, samenwerking, afstemming en monitoring een rol bij het toezien op en controleren van de kwaliteit.

Toezicht op de rechtmatigheid is een verantwoordelijkheid van het college. In artikel 2.9 van de Jeugdwet is de verplichting opgenomen dat de gemeenteraad bij verordening regels moet opstellen voor de bestrijding van het ten onrechte ontvangen van een individuele voorziening of pgb, alsmede van misbruik en oneigenlijk gebruik van de wet. De colleges hebben hiermee de verplichting om ervoor te zorgen dat de betalingen die plaatsvinden rechtmatig zijn en dat de zorg doelmatig wordt geleverd. Om dit te controleren zijn er een aantal instrumenten in de Regeling Jeugdwet vastgelegd waarvan gebruik kan worden gemaakt. Dit zijn: formele controle, materiële controle, detailcontrole en fraudeonderzoek. De Regeling Jeugdwet bepaalt onder welke voorwaarden deze instrumenten kunnen worden ingezet.

2.1.2 Bevoegdheden en plichten van toezichthouders

De bevoegdheden en plichten van de toezichthouders zijn vastgelegd in de Algemene wet bestuursrecht (Awb), de Wmo, de Jeugdwet en de ministeriële regeling Jeugdwet.

Algemene wet bestuursrecht (Awb)

In de zin van de Awb (artikel 5:11) wordt onder een toezichthouder verstaan: 'een persoon, bij of krachtens wettelijk voorschrift belast met het houden van toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift'. De verplichtingen en bevoegdheden die de Awb aan toezichthouders verleend zijn:

- Een legitimatieplicht (art. 5:12, Awb)
- De plicht om het evenredigheidsbeginsel in acht te nemen (art.5:13, Awb)
- De bevoegdheid tot het betreden van plaatsen, met medeneming van apparatuur, met uitzondering van een woning, als de bewoner daarvoor geen toestemming heeft gegeven. In het uiterste geval kan de politie worden ingeschakeld om gebruik te kunnen maken van deze bevoegdheid (art 5:15, Awb)
- Het recht om inlichtingen te vorderen (art 5:16, Awb)
- Het recht om van personen inzage te vorderen in het identiteitsbewijs (art 5:16a, Awb)
- Het recht op inzage van zakelijke gegevens en bescheiden en daarvan kopieën te maken (art 5:17, Awb)

Wet maatschappelijke ondersteuning 2015

In de Wmo staan aanvullende bevoegdheden en plichten beschreven:

- Inzage dossiers, verwerking persoonsgegevens en huisbezoeken.
 - De bevoegdheid om dossiers in te zien voor zover dat voor de taakuitvoering noodzakelijk is (art 6.1, lid 2, Wmo). Het betreft bijvoorbeeld dossiers die worden opgesteld door onder meer zorgaanbieders, de toegang en Veilig Thuis.
 - De bevoegdheid tot het verwerken van persoonsgegevens, waaronder gegevens betreffende de gezondheid van de cliënt alsmede andere bijzondere persoonsgegevens als bedoeld in de Algemene Verordening Gegevensbescherming.
 - Het afleggen van een huisbezoek is geoorloofd bij een gegrond vermoeden van oneigenlijk gebruik/misbruik van maatwerkvoorzieningen of pgb's. 'Gegrond' houdt in dat aantoonbare feiten en omstandigheden wijzen op onrechtmatigheden. Het huisbezoek is toegestaan als laatste verificatiemiddel om gegevens van de cliënt bevestigd of weerlegd te krijgen. Als dit ook op een andere manier kan, mag het niet. Denk bij andere manieren aan de 'inlichtingenplicht' (2.3.8., eerste lid van de Wmo 2015) en de 'meewerkplicht' (artikel 2.3.8., derde lid) van de cliënt.⁴
 - Toezicht Wmo moet deze bevoegdheden toetsen aan het proportionaliteitsvereiste en noodzakelijkheidsvereiste.
- Geheimhoudingsplicht

4) Protocol Huisbezoeken Wmo 2015, Dienstverlenend en Handhavend – VNG Naleving Versie juli 2020 200710-protocol-huisbezoeken-wmo-2015_20200313.pdf (vng.nl)

Art. 3.4 lid 3 Wmo geeft aan dat de toezichthouders Wmo een geheimhoudingsplicht hebben voor de cliëntgegevens die voor de beroepskracht onder het beroepsgeheim vallen. Deze geheimhoudingsplicht geldt tegenover iedereen. Deze geheimhoudingsplicht is belangrijk, omdat zorgaanbieders en beroepskrachten zonder zekerheid over de geheimhouding van de verstrekte gegevens, een te grote terughoudendheid kunnen hebben om gegevens aan de toezichthouder te verstrekken. De geheimhoudingsplicht van de toezichthouder Wmo geeft de grens aan van wat gerapporteerd kan worden.

- Verklaring Omtrent Gedrag (VOG)

De toezichthouders Wmo hebben de bevoegdheid om een VOG⁵ op te vragen van medewerkers, die ondersteuning verlenen aan cliënten of andere personen die beroepsmatig met cliënten in contact kunnen komen. Als de toezichthouder redelijkerwijs mag vermoeden dat een beroepskracht niet (meer) voldoet aan de eisen voor het afgeven van een VOG, kan de toezichthouder verlangen dat de aanbieder ervoor zorgt dat de beroepskracht binnen tien weken een actueel VOG overlegt, die niet ouder is dan drie maanden (art. 3.5, lid 2, Wmo).

Jeugdwet

De bevoegdheden en plichten voor toezichthouders binnen het Jeugddomein staan vermeld in de Jeugdwet en zijn verder uitgewerkt in de ministeriele regeling Jeugdwet.

- Artikel 2.9, lid d. Gemeenten moeten regels stellen voor toezicht op rechtmatigheid en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik.
- Hoofdstuk 7 gaat over gegevensverwerking, privacy en toestemming.
- Artikel 9.1 t/m 9.6
 - o Artikel 9.1 Inspectie IGJ onderzoekt de kwaliteit van jeugdhulpaanbieders, gecertificeerde instellingen, Veilig Thuis, de Raad voor de Kinderbescherming en justitiële jeugdinrichtingen. Zij publiceert jaarlijks een verslag over haar werkzaamheden en moeten rekening houden met de behoeften van gemeenten.
 - o Artikel 9.2 Ambtenaren van de inspectie zijn belast met toezicht. Ze mogen, indien nodig, zonder toestemming een woning betreden als die wordt gebruikt voor jeugdhulp. Ook mogen ze dossiers inzien, met inachtneming van geheimhoudingsplicht.
 - o Artikel 9.3 De minister kan een schriftelijke aanwijzing geven aan een jeugdhulpaanbieder of gecertificeerde instelling als de kwaliteit of veiligheid in het geding is.
 - o Artikel 9.4 Door de minister aangewezen ambtenaren zijn belast met toezicht op naleving van artikel 9 van de Wet Centraal Orgaan opvang asielzoekers voor zover dit minderjarige asielzoekers betreft die onder toezicht of voogdij staan van gecertificeerde instellingen.
 - o Artikel 9.5 De minister kan last onder bestuursdwang en last onder dwangsom opleggen.
 - o Artikel 9.6 De minister kan een bestuurlijke boete opleggen. In dit artikel staat tevens informatie over de hoogte van de boetes.
 - o Artikel 9.7 en 9.8 Dit artikel gaat over openbaarmaking en het borgen van privacy bij de openbaarmaking.

Ministeriele regeling Jeugdwet

- Artikel 1.1 definieert termen zoals materiele controle, formele controle en fraudeonderzoek.
- Artikel 6a & 6b. Controle op naturahulp. Dit artikel geeft gemeenten (en dus toezichthouders) bevoegdheid om controles uit te voeren op gedeclareerde jeugdhulp in natura. Daarbij gaat het in op de omgang met persoonsgegevens.
- Diverse artikelen gaan over verwerking van persoonsgegevens waaronder gezondheidsgegevens door toezichthouders.

2.1.3 Medewerkingsplicht

Medewerking aan een onderzoek door de toezichthouder is niet vrijblijvend. In het bestuursrecht is bepaald dat er moet worden meegewerkt aan het uitoefenen van toezicht door een toezichthouder (artikel 5:20 Awb). Dat kan betekenen dat men moet voldoen aan een vordering, maar bijvoorbeeld ook dat men moet meewerken aan het door een toezichthouder betreden van een plaats, niet zijnde een woning. De toezichthouder moet een redelijke termijn bieden waarbinnen aan de vordering moet zijn voldaan. De termijn moet zodanig te zijn, dat redelijkerwijs aan de vordering kan worden voldaan en de voortgang van het onderzoek door de toezichthouder niet onevenredig wordt benadeeld. Bij het vorderen van de administratie hanteren de toezichthouders een termijn van tien werkdagen. Tegelijkertijd kan het zo zijn dat direct aan een vordering moet worden voldaan, wanneer vermoed wordt dat bewijsmiddelen verwijderd of verplaatst kunnen worden. Na het verstrijken van de termijn staat vast dat sprake is van een strafbaar feit. In artikel 5:20, lid 3, Awb is geregeld dat ieder bestuursorgaan de me-

5) Zoals bedoeld in artikel 28 van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens voor beroepskrachten en andere personen die beroepsmatig met cliënten in contact kunnen komen

dewerkingsplicht kan handhaven via een last onder dwangsom of bestuursdwang. Voorafgaand aan deze maatregelen nodigt de gemeente, na acties door de toezichthouder, de aanbieder uit voor een gesprek over medewerking aan het onderzoek. In hoofdstuk 4 van de Awb worden beide bestuursrechtelijke maatregelen verder toegelicht.

In de contracten zijn eveneens bepalingen opgenomen over toezicht en de medewerking hieraan.

2.2 Verschillende vormen van toezicht

In deze paragraaf worden de verschillende vormen van toezicht beschreven die relevant zijn binnen de Wmo en de Jeugdwet. Het toezicht wordt op subregionaal verband georganiseerd, met uitzondering van de Specialistische Maatschappelijke Zorg (SMZ) waarvoor de gemeente Leiden gemandateerd is. Het organiseren van toezicht op subregionaal niveau is efficiënter en biedt meer slagkracht dan het organiseren van lokaal toezicht. Dit geldt eens te meer nu de aanbesteding/inkoop en het contractmanagement ook regionaal zijn georganiseerd. En de schaalvergroting levert met name voor de kleinere gemeenten in het subregionaal verband voordelen op zoals een beroep kunnen doen op een team toezichthouders, waar zij onafhankelijk van elkaar waarschijnlijk niet eens een fulltime eenheid zouden (kunnen) inzetten voor dit doel. Het verkleint bovendien de verschillen tussen gemeenten en beperkt tegelijkertijd de toezichtdruk en daarmee administratieve lasten voor de betreffende aanbieders.

2.2.1 Contractmanagement

De gemeenten in de Leidse regio hebben gezamenlijk aanbieders gecontracteerd voor het verlenen van ondersteuning op grond van de Wmo. Voor de Jeugdwet en de SMZ⁶ (Wmo) is ingekocht op Holland Rijnland niveau. Het contractmanagement is voor de Wmo belegd binnen het Cluster Interne Dienstverlening en Advisering (IDA) van de gemeente Leiden in team Contractadvies en Inkoopadministratie. Voor het contractmanagement van de Jeugdwet is de Service Organisatie Zorg (SOZ) verantwoordelijk. Ook voeren zij de formele controles voor de Jeugdwet.

In de contracten en bijbehorende productbeschrijvingen staan verschillende verwachtingen, vereisten en kwaliteitsnormen opgenomen waaraan aanbieders moeten voldoen. De aanbieders hebben zich hieraan gecommitteerd door het contract te aanvaarden. Contractmanagement monitort en evalueert de prestaties van de gecontracteerde aanbieders. Er is sprake van een samenwerking tussen contractmanagement en de toezichthouders kwaliteit en rechtmatigheid. Toezichthouders kunnen gebruik maken van informatie voortkomend uit contractmanagement. Mede met behulp hiervan kunnen zij beoordelen of aanbieders zich houden aan de gemaakte afspraken en of de geleverde diensten voldoen aan de gestelde kwaliteitsnormen. Een effectief contractmanagementproces omvat het regelmatig beoordelen van de prestaties van aanbieders, het bijhouden van hun naleving van de contractvoorwaarden en het waarborgen van de continuïteit van de zorgverlening. Het staat contractmanagement vrij om toezicht proactief te informeren over geconstateerde afwijkingen of gebreken in de dienstverlening. Dit maakt het voor toezichthouders mogelijk om preventief of in ieder geval in een vroegtijdig stadium nader onderzoek in te stellen naar geconstateerde afwijkingen en/of gebreken.

2.2.2 Kwaliteitstoezicht

Voor de Jeugdwet is de IGJ verantwoordelijk voor toezicht op de kwaliteit. Zij controleert of aan de eisen vanuit landelijke wetgeving wordt voldaan. Als er binnen de Leidse regio signalen worden ontvangen die raken aan de kwaliteit van dienstverlening door jeugdhulpaanbieders, wordt in overleg tussen contractmanagement SOZ en de toezichthouder overwogen om contact op te nemen met de IGJ of de melder door te verwijzen.

Het kwaliteitstoezicht voor de Wmo is door de Leidse regiogemeenten en de SMZ belegd bij Hecht (GGD HM). Er wordt toezicht gehouden op grond van de wet- en regelgeving, de gemeentelijke verordeningen en de eisen en voorwaarden uit de contracten. Een belangrijk aandachtspunt is dat kwaliteitsgebreken vaak resulteren in onrechtmatigheden, omdat deze tekortkomingen doorgaans het gevolg zijn van het onvoldoende naleven van contractuele en wettelijke normen. Op hun beurt veroorzaken onrechtmatigheden vaak kwaliteitsgebreken. De toezichthouders kwaliteit en rechtmatigheid verkennen op dit moment hoe zij hierin de samenwerking kunnen vormgeven. In geval van kwaliteitstoezicht op een aanbieder die ondersteuning levert die uit een pgb bekostigd wordt, wordt bovendien de beschikking en/of het budgetplan bij de beoordeling betrokken.

Het toezicht op de kwaliteit van Wmo ondersteuning bestaat uit de volgende vormen van toezicht:

- Calamiteitentoezicht (reactief)

6) Dit betreft de volgende 13 gemeenten: Alphen aan den Rijn, Hillegom, Kaag en Braassem, Katwijk, Leiden, Leiderdorp, Lisse, Nieuwkoop, Noordwijk, Oegstgeest, Teylingen, Voorschoten en Zoeterwoude

Aanbieders van maatschappelijke ondersteuning zijn wettelijk verplicht (artikel 3.4 Wmo) om calamiteiten en geweldsincidenten bij de verstrekking van voorzieningen conform de definitie in de Wmo te melden bij de toezichthouder Wmo. De definities (art. 1.1.1. Wmo) zijn als volgt:

- o Calamiteit: een niet-beoogde of 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.
- o Geweldsincident: geweld bij de verstrekking van een voorziening: seksueel binnendringen van het lichaam van of ontucht met een cliënt, alsmede lichamelijk en geestelijk geweld tegen een cliënt, door een beroepskracht dan wel door een andere cliënt met wie de cliënt gedurende het etmaal of een dagdeel in een accommodatie van een aanbieder verblijft.

Het doel van calamiteitentoezicht is om als zorgaanbieder te leren van de calamiteit en wat hieraan vooraf is gegaan. Gebleken is dat een effectieve en efficiënte manier om dit doel te behalen is dat een aanbieder het onderzoek zelf uitvoert, de situatie evalueert en eventuele verbetermaatregelen voorstelt om de kans op herhaling van soortgelijke calamiteiten te voorkomen. De GGD HM heeft op haar website een meldingsformulier en de procedure voor het melden van calamiteiten gepubliceerd⁷. De gemeente en de GGD HM dragen er zorg voor dat aanbieders hierover worden geïnformeerd. Afhankelijk van de aard van de melding bepaalt de toezichthouder welke rol deze heeft. In de meeste gevallen wordt de aanbieder gevraagd zelf een onderzoek te starten en bevindingen te melden. Het onderzoek moet uitgevoerd worden volgens een in de branche gangbare methodiek, zoals Prisma of SIRE. De toezichthouder heeft een monitorende rol, denkt mee, adviseert en controleert of het proces juist wordt doorlopen. De toezichthouder verzoekt de aanbieder in elk geval om binnen een termijn van zes weken aan te tonen dat de gebeurtenis is onderzocht en geëvalueerd en dat eventuele verbetermaatregelen zijn opgesteld. De toezichthouder beoordeelt in hoeverre verwacht mag worden dat de verbetermaatregelen de kans op een dergelijke calamiteit in de toekomst kan verkleinen of voorkomen.

Als naar de inschatting van de toezichthouder een aanbieder (mogelijk) niet in staat is om zelfonderzoek te doen, kan worden overgegaan tot een bezoek door de toezichthouders. Dit gebeurt alleen in uitzonderlijke gevallen en gaat altijd in overleg met de colleges. Als het zelfonderzoek van de aanbieder naar oordeel van de toezichthouder volstaat, wordt de melding afgerond. Een bericht van afronding met een beknopt verslag van het verloop en de conclusie wordt verstrekt aan de aanbieder en de colleges.⁸ De uitkomst kan ook zijn dat de toezichthouder vindt dat er aanleiding is tot aanvullende maatregelen en/of een onderzoek door de toezichthouder (alsnog) nodig is. Ook kan worden besloten de situatie te monitoren, dit wil zeggen dat periodiek wordt gecontroleerd of voldoende voortgang wordt gemaakt met het invoeren en uitvoeren van de voorgestelde verbetermaatregelen.

- **Proactief toezicht (regulier kwaliteitstoezicht)**
Het doel van proactief toezicht is om vroegtijdig risico's of gebreken in de kwaliteit van ondersteuning te signaleren. De toezichthouders bepalen jaarlijks waarop en hoe het proactief toezicht plaatsvindt. Dit bespreken zij met de contractmanagers en beleidsmedewerkers. De prioriteit wordt mede bepaald op basis van risico's, zoals bijvoorbeeld de doelgroep, het type voorziening of risicovolle onderwerpen. De toezichthouder maakt naar aanleiding van deze gegevens een werkplan voor het komende jaar. Voor het kwaliteitstoezicht wordt gebruik gemaakt van een toetsingskader. Het toetsingskader is te vinden op de website van de GGD Hollands Midden.⁹ Dit toetsingskader geeft inzicht in de criteria waar de toezichthouder op toetst en welke instrumenten daarbij gehanteerd worden.
- **Signaalgestuurd toezicht (reactief)**
Bij signaalgestuurd toezicht vormt een concreet signaal de aanleiding om een onderzoek in te stellen. Het toezicht richt zich hoofdzakelijk op het in het signaal vermelde gebrek. Het doel van deze vorm van toezicht is het vaststellen of sprake is van gebreken in de kwaliteit van de ondersteuning en in welke mate. Signalen kunnen aanwijzingen zijn dat er sprake is van ondermaatse kwaliteit van ondersteuning. De signalen kunnen divers zijn en door verschillende betrokkenen gemeld worden. Het kan hierbij gaan om professionele intuïtie, maar ook om structurele of ernstige klachten.

2.2.3 Rechtmatigheidstoezicht

In 2019 heeft de gemeente Leiden de basis gelegd voor de start van toezicht op de rechtmatigheid voor de Wmo (inclusief de SMZ) en Jeugdwet. Hiervoor zijn toezichthouders aangewezen die in dienst zijn

7) Calamiteitentoezicht Wmo - GGD Hollands Midden (ggdhm.nl)

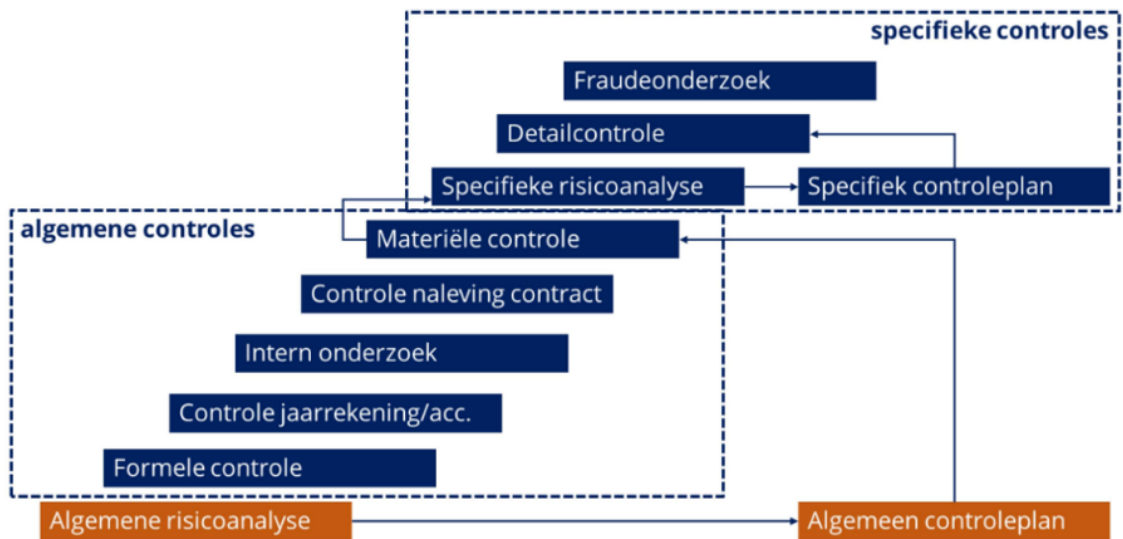
8) Degene die namens het college de toezichtrapporten ontvangt, zorgt dat deze intern gedeeld worden met de samenwerkingspartners waaronder overige betrokken contractmanagers en beleidsmedewerkers.

9) Regulier kwaliteitstoezicht Wmo - GGD Hollands Midden (ggdhm.nl)

van de gemeente Leiden, maar werkzaam zijn voor de Leidse regiogemeenten. De toezichthouders voeren (proactieve) onderzoeken uit naar de uitvoering van gecontracteerde zorg en pgb-trajecten.

Paragraaf 6b van de Regeling Jeugdwet beschrijft de verschillende vormen van controles en onderzoeken die kunnen worden uitgevoerd. Dit proces is niet expliciet benoemt in de wet- en regelgeving van Wmo en de Wmo kent geen alternatieve regelgeving voor het uitvoeren van rechtmatigheidscontroles. Dit onderscheid in controles wordt om deze reden nog niet toegepast voor de Wmo. Het rechtmatigheidstoezicht voor Jeugd wordt gedaan op basis van een algemene risicoanalyse wat leidt tot een algemeen controleplan op basis waarvan materiële controles worden uitgevoerd. Als in de Wmo een materiële controle een passend controlemiddel is in een rechtmatigheidsonderzoek, worden dezelfde uitgangspunten gebruikt zoals opgenomen in de Regeling Jeugdwet en het algemeen controleplan.

Op basis van signalen uit materiële controles kan er een specifieke risicoanalyse worden gedaan dat leidt tot een specifiek controleplan en een detailcontrole. Tot slot kunnen in opvolging van signalen uit detailcontroles of andere signalen fraudeonderzoeken ingezet worden.



De Regeling Jeugdwet beschrijft een getrappt proces waarin opeenvolgende stappen (van beneden naar boven in bovenstaande afbeelding) moeten worden doorlopen om het controledoel te bereiken. Het toezicht op de rechtmatigheid van de Jeugdwet bestaat uit de volgende vormen van toezicht:

- Algemene controles (proactief toezicht)
De verschillende typen algemene controles worden op reguliere basis en door verschillende functionarissen uitgevoerd (proactief toezicht):
 - Formele controles
Het eerste niveau van controle betreft een formele beoordeling, waarbij geverifieerd wordt of de gedeclareerde prestaties voldoen aan specifieke voorwaarden uit wet- en regelgeving, contracten en beschikkingen. SOZ voert de formele controles voor de Jeugdwet uit.
 - Controle jaarrekeningen
Ingekochte zorgaanbieders hebben een contractuele verplichting om hun jaarrekeningen met het college te delen. De contractmanagers controleren de jaarrekening op afwijkingen en schakelen indien nodig de toezichthouder rechtmatigheid in.
 - Intern onderzoek
Een intern onderzoek wordt uitgevoerd door of in opdracht van de toezichthouder rechtmatigheid wanneer er signalen of risico's zijn die aanleiding geven tot verdiepend onderzoek naar interne processen, besluitvorming of beleidsuitvoering binnen de gemeentelijke organisatie. Het doel is het signaleren en verbeteren van risico's of onrechtmatigheden in de uitvoering van de Wmo en/of Jeugdwet.
 - Controle naleving contract
Een controle op naleving van het contract is een frequente controle waarbij wordt beoordeeld of de aanbieder handelt volgens de contractuele afspraken. Hierbij gaat het onder meer om rechtmatigheid, kwaliteitseisen, rapportageverplichtingen en inzet van gekwalificeerd personeel.

- **Materiële controles**
De toezichthouder rechtmatigheid onderzoekt of de gedeclareerde prestatie daadwerkelijk geleverd is en of dit overeenkomt met de geldende juridische grondslagen. Het omvat de bevestiging dat de prestatie overeenkomt met een geldige toekenning van het college, past binnen de verwijzingen van huisartsen, medisch specialisten of jeugdartsen, aansluit bij een beschikking van een gecertificeerde instelling dat jeugdhulp noodzakelijk is of volgt uit een rechterlijke uitspraak betreffende een kindbeschermingsmaatregel of jeugdreclassering.
- **Specifieke controles (reactief toezicht)**
De specifieke controles worden uitgevoerd op basis van signalen uit de algemene controles, andere signalen of calamiteiten.
 - **Detailcontroles**
Een detailcontrole is een diepgaande controle waarbij wordt vastgesteld of de geleverde ondersteuning daadwerkelijk en rechtmatig is uitgevoerd zoals gedeclareerd. Hierbij worden cliëntdossiers, declaraties en andere relevante gegevens onderzocht.
 - **Fraudeonderzoek**
Een fraudeonderzoek richt zich op het opsporen van opzettelijke misleiding of onrechtmatigheden bij de inzet of declaratie van jeugdhulp en/of Wmo. Hierbij worden signalen van fraude onderzocht aan de hand van dossiers, verklaringen en andere relevante informatie.

Algemene risicoanalyse en algemeen controleplan

Gemeenten moeten volgens de Regeling Jeugdwet een algemeen controleplan vaststellen welke wordt gemaakt op basis van een algemene risicoanalyse. In het algemeen controleplan beschrijft de gemeente waarop de controle zich richt en welke methodes worden gebruikt. Het algemeen controleplan is regionaal opgesteld en onderdeel van de beleidsregels toezicht en handhaving Wmo en Jeugdwet.

Specifiek controleplan

Als uit een materiële controle blijkt dat het verrichten van een detailcontrole noodzakelijk is, moet er naast het algemeen controleplan ook een specifiek controleplan worden opgesteld.¹⁰ Hierin wordt het specifieke controledoel voor een specifieke aanbieder beschreven en wordt daarnaast aangegeven op welke objecten de controle is gericht en welke methoden worden ingezet.

Fraudeonderzoek als gevolg van doorlopen stappen of signalen

Wanneer er een vermoeden van fraude bestaat, is het niet noodzakelijk de standaard stappen zoals beschreven in de Regeling Jeugdwet te volgen. In plaats daarvan kan direct een fraudeonderzoek worden gestart. Een dergelijk onderzoek kan dus geïnitieerd worden op basis van bevindingen uit een materiële controle, maar ook door signalen die rechtstreeks bij de toezichthouder zijn gemeld. Voorbeelden van dergelijke signalen zijn onregelmatigheden in de documentatie of klachten van cliënten over de geleverde zorg.

Indien bij controle- of fraudeonderzoek signalen naar voren komen die duiden op integriteitsrisico's of mogelijk misbruik van overheidsmiddelen, kan het college besluiten het Bibob-instrument in te zetten. De Bibob-toets wordt uitgevoerd conform de Wet Bibob en is een afzonderlijke bestuursrechtelijke beoordeling onder verantwoordelijkheid van het college. De Bibob-toets fungeert als verdiepend instrument binnen het toezicht- en handavingsproces, naast bestaande controle- en onderzoeksinstrumenten.

2.3 Voorwaarden aan toezicht

De toezichthouder dient bij onderzoeken en controles altijd de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit in acht te nemen. Het proportionaliteitsbeginsel houdt in dat de gevraagde inspanning door de aanbieder en/of het ingezette middel in een acceptabele verhouding moet staan tot het controledoel. Subsidiariteit houdt in dat de gemeenten het minst ingrijpende middel moeten inzetten om het controledoel te bereiken. Dit is voornamelijk van belang bij de verwerking van persoonsgegevens, waarbij geldt dat nooit meer persoonsgegevens mogen worden verwerkt dan noodzakelijk is voor het behalen van het controledoel.

2.4 Toezichtcyclus

De toezichthouders stellen jaarlijks een werkplan op met de voorgenomen activiteiten voor het betreffende jaar en verantwoorden zich jaarlijks over de uitgevoerde activiteiten met een jaarrapportage. De jaarrapportage en de toezichtrapporten opgesteld door de toezichthouders, bieden de colleges een middel om zich horizontaal te kunnen verantwoorden richting de gemeenteraad over de uitvoering van het toezicht op de Wmo en Jeugdwet. De toezichthouders informeren de colleges over belangrijke ontwikkelingen ten aanzien van het toezicht en over bevindingen op grond van uitgevoerde onderzoeken.

¹⁰Artikel 6b lid 5 van de Regeling Jeugdwet

Daarnaast kunnen zij voorstellen en aanbevelingen doen ter verbetering van de kwaliteit, doelmatigheid en/of rechtmatigheid of ten aanzien van prioriteringsbeleid en/of thematisch onderzoek. Ook kunnen zij betrokken worden bij bijvoorbeeld beleidsontwikkelingen, inkoop en uitvoeringsprocessen om vanuit de toezichthoudende rol advies te geven.

2.5 Samenwerking met ketenpartners

De toezichthouders Wmo en Jeugdwet opereren onafhankelijk en zijn binnen het interne (kwaliteits)proces van de gemeenten in principe het sluitstuk.¹¹ Dit houdt in dat toezicht en handhaving de laatste stappen vormen binnen de doorlopende kwaliteitscyclus in het sociaal domein. Tegelijkertijd is het van belang dat er in de gehele cyclus aandacht is voor het thema toezicht en handhaving. Knelpunten die gaandeweg in de beleidscyclus naar voren komen, kunnen teruggekoppeld worden aan de beleidsafdeling. Eenduidige werkprocessen en heldere communicatie (zowel intern als richting aanbieders en cliënten) reduceren de kans op ondermaatse kwaliteit, fouten en fraude. Dat geldt voor zowel de leveringsvorm zorg in natura als pgb's.

Externe samenwerkingspartners

De toezichthouders Wmo en Jeugdwet hebben naast interne ook meerdere externe samenwerkingspartners. Goed toezicht vraagt om samenwerking met deze partners. Door samen te werken kan van elkaar geleerd worden, wat de efficiëntie van het toezicht vergroot. Daarnaast is samenwerking een vereiste om onnodige administratieve lasten bij aanbieders te voorkomen en zorgt het voor een integrale blik.

Om zorgfraude te kunnen voorkomen en bestrijden is gegevensuitwisseling essentieel. Sinds 1 januari 2025 is de Wet bevorderen samenwerken en rechtmatige zorg in werking getreden. Deze wet geeft onder andere gemeenten, zorgverzekeraars en zorgkantoren de noodzakelijke wetgeving om zorgvuldige uitwisseling van fraudesignalen tussen de zorgdomeinen mogelijk te maken.

In onderstaand schema zijn alle samenwerkingspartners inzichtelijk gemaakt, waarbij onderscheid is gemaakt in partners voor kennisdeling, interne- en externe samenwerkingspartners:

11) Handreiking Wmo Toezicht - VNG



*In geel zijn de interne samenwerkingspartners weergegeven
 In blauw zijn de externe samenwerkingspartners weergegeven
 In groen zijn de samenwerkingspartners op het gebied van kennisdeling weergegeven*

3 Openbaarmaking

Het actief openbaar maken van toezichtrappen is een vertaling van het principe ‘transparantie’ naar de praktijk. Vanuit de Rijksoverheid wordt gestuurd op het openbaar maken van Wmo-toezichtrappen.¹² In dit hoofdstuk worden de kaders voor het openbaar maken van de Wmo toezichtrappen beschreven.

3.1 Soorten rapportages

Jaarlijks stellen de toezichthouders jaarrapportages op. De GGD HM doet dit voor het toezicht op de kwaliteit voor de Wmo en de toezichthouders rechtmatigheid stellen deze op voor het toezicht op de rechtmatigheid voor de Wmo en Jeugdwet. Beide jaarrapportages bevatten een overzicht en evaluatie van de uitgevoerde activiteiten en de doelstellingen en focus voor het nieuwe jaar. Naast de jaarrapportages stellen de toezichthouders rapporten op naar aanleiding van de onderzoeken die zij uitvoeren. Dit kunnen thematische onderzoeken zijn of onderzoeken gericht op een aanbieder, zorgverlener of budgethouder. Een onderzoek gericht op een persoon, een PGB (in geval van ZZP of informele zorgverlener) of naar aanleiding van een calamiteit of geweldsincident, wordt vanwege privacyoverwegingen niet openbaar gemaakt. In de jaarrapportages wordt over deze onderzoeken beknopt gerapporteerd, zonder dat deze informatie herleidbaar is naar een individu. Bij openbaarmakingen van Wmo rapportages wordt rekening gehouden met de handreikingen van de VNG.

¹²pdf (overheid.nl) Brief ministerie van VWS aan de Tweede Kamer, kenmerk 1785983-214673-DMO, 8 december 2020 met als onderwerp Rapportage WMO toezicht 2019

3.2 Wettelijke basis openbaarmaking

Omdat een wettelijke grondslag in de Wmo en Jeugdwet nog ontbreken, wordt de Wet open overheid (Woo) gebruikt als wettelijke basis voor het openbaar maken van toezichtrappen. Het uitgangspunt van de Woo is dat informatie die in het bezit is van de overheid, openbaar is, tenzij deze onder de uitzonderingsgronden van artikel 5.1 of 5.2 van de Woo valt. Volgens de Woo heeft de overheid een inspanningsverplichting om informatie openbaar te maken, 'indien dit zonder onevenredige inspanning of kosten redelijkerwijs mogelijk is'. In de Woo bestaan twee vormen van openbaarmaking, namelijk passieve en actieve openbaarmaking. Bij passieve openbaarmaking gaat het om het delen van documenten nadat hier een verzoek om is gedaan. Actieve openbaarmaking is ten opzichte van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) een nieuw onderdeel. Bij actieve openbaarmaking worden de documenten op voorhand door de overheid beschikbaar gesteld zonder dat hier een verzoek aan vooraf is gegaan. Het actief openbaar maken van toezichtrappen zal gebeuren op grond van artikel 3.1 van de Woo.

Bij openbaarmaking houden we naast de Woo, ook rekening met de Algemene wet bestuursrecht (Awb). In deze wet staan de voorwaarden waaraan de procedure van openbaarmaking moet voldoen. Daarnaast zijn de beginselen van behoorlijk bestuur van toepassing:

- Vertrouwensbeginsel: hierbij geldt dat alleen die informatie gepubliceerd gaat worden waarvan de toezichthouder vooraf heeft aangegeven dat deze openbaar wordt gemaakt.
- Zorgvuldigheidbeginsel: dit houdt in dat het besluit zorgvuldig wordt voorbereid en wettelijke procedures worden gevolgd (Artikel 4:8 Awb: op de hoogte stellen van voornemen tot openbaarmaking en gelegenheid bieden van bezwaar en beroep).

Tot slot wordt rekening gehouden met de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG). Deze verordening draagt organisaties op zorgvuldig met persoonsgegevens om te gaan. Ook de gegevens van de aanbieder moeten zorgvuldig worden behandeld. De toezichthouder mag in het rapport wel gegevens van de aanbieder opnemen die al openbaar zijn.

3.3 Doelen van openbaarmaking

De belangrijkste doelen van openbaarmaking zijn transparantie en algemene preventie. Dit betekent dat door openbaarmaking van de onderzoeken enerzijds wordt uitgedragen dat er toezichtonderzoek plaatsvindt, op basis waarvan dit gebeurt, hoe dit gebeurt en wat de uitkomsten van dit onderzoek zijn. Daarnaast wordt ervan uitgegaan dat er een algemene preventieve werking van openbaarmaking uitgaat, omdat aanbieders van Wmo ondersteuning niet willen dat er een negatieve beoordeling openbaar wordt gemaakt. Dit zal ertoe leiden dat naleving van kwaliteits- en rechtmatigheidseisen wordt bevorderd. Voor andere aanbieders kunnen de rapporten tevens een lerend effect hebben, omdat zij kennis kunnen nemen van de toetsing op de kwaliteits- en rechtmatigheidsvereisten. Het openbaar maken komt ook het lokale democratische proces ten goede, doordat het de gemeenteraden helpt bij het uitvoeren van diens controlerende taak. De colleges kunnen daarnaast onderbouwen waarom handhavende maatregelen zijn genomen.

3.4 Proces tot openbaarmaking

Aanbieders worden actief geïnformeerd over de uitvoering van toezicht (kwaliteit en rechtmatigheid) en het voornemen tot openbaarmaking van toezicht rapporten. Sinds 2023 is in de beleidsregels maatschappelijke ondersteuning een passage opgenomen die dit voornemen beschrijft. Met onderstaande procesbeschrijving en de beleidsregels toezicht en handhaving Wmo en Jeugdwet komt er helderheid over de concrete invulling van de actieve openbaarmaking van toezichtrappen.

De toezichthouders stellen na een onderzoek een conceptrapport op. Dit rapport wordt intercollegiaal gecontroleerd op tekstuele en inhoudelijke beschrijving en op het voldoen aan de eisen van privacy en openbaarmaking, alvorens deze aan de aanbieder beschikbaar wordt gesteld.¹³ Als het rapport in aanmerking komt voor openbaarmaking, wordt de aanbieder gelijktijdig geïnformeerd over dit voornemen. In het kader van hoor- en wederhoor kan de aanbieder binnen een termijn van twee weken een zienswijze op het conceptrapport indienen en bovendien een reactie geven op de inhoud, feitelijke onjuistheden en onvolledigheden. Als een reactie wordt gegeven op het conceptrapport, wordt het rapport door de toezichthouder waar nodig aangepast en/of wordt aanvullend onderzoek gedaan. De zienswijze en/of reactie wordt als bijlage toegevoegd aan het rapport, tenzij de aanbieder heeft aangegeven dit niet wenselijk te vinden. Daarnaast toetst de toezichthouder de inhoud aan de beleidsregels, waarin de volgende voorwaarden zijn opgenomen:

- De zienswijze en/of reactie dient schriftelijk ingediend te worden bij de toezichthouder;
- De reactie is gericht op feitelijke onjuistheden, onvolledigheden en op de inhoud;

¹³Indien sprake is van andere belanghebbenden dan enkel de aanbieder, dienen alle vervolgstappen ook voor de betreffende belanghebbenden doorlopen te worden.

- De zienswijze mag maximaal 200 woorden bevatten;
- De zienswijze en/of reactie mag geen persoonsgegevens, bedrijfsnamen of bedrijfsgegevens van derden, reclame-uitingen, dan wel strafbare of aanstootgevende teksten bevatten;
- Als niet wordt voldaan aan deze voorwaarden kunnen woorden en/of delen van de tekst onleesbaar worden gemaakt door de toezichthouder alvorens tot openbaarmaking wordt overgegaan.

De toezichthouder geeft tot slot een toelichting op wat er met de reactie is gedaan en voegt deze eveneens toe aan het rapport. Vervolgens wordt het rapport definitief gemaakt.

Het definitieve rapport wordt gedeeld met de aanbieder en daarnaast wordt de aanbieder in de gelegenheid gesteld om binnen twee weken een zienswijze te geven op het voornemen tot openbaarmaking van het definitieve rapport. Na het verstrijken van de termijn, wordt een besluit genomen over de openbaarmaking van het definitieve rapport. Het besluit wordt toegezonden aan de aanbieder en bevat in ieder geval het volgende:

- Als geen zienswijze op de voorgenomen openbaarmaking is gegeven: dat de betreffende aanbieder geen gebruik heeft gemaakt van de zienswijzemoogelijkheid.
- Als wel een zienswijze is ingediend:
 - waarom het besluit om het rapport openbaar te maken toch is genomen;
 - als de zienswijze daartoe aanleiding geeft: waarom het rapport (deels) niet wordt gepubliceerd;
- Op welke wijze de aanbieder bezwaar kan maken tegen het besluit tot openbaarmaking;
- Binnen welke termijn het rapport wordt gepubliceerd op de website van de Leidse regio.¹⁴ Als geen vervolgmaatregelen worden genomen, geldt dat het rapport niet eerder dan vier weken en niet later dan zes weken na dagtekening van het besluit gepubliceerd wordt. Als wel sprake is/kan zijn van vervolgmaatregelen, wordt het rapport gepubliceerd zodra een besluit is genomen over de in te zetten maatregelen.

Belanghebbenden hebben na het versturen van het besluit tot openbaarmaking de gelegenheid tot het nemen van juridische stappen. Dit kan door het maken van bezwaar en/of het aanvragen van een voorlopige voorziening bij de rechtbank. Als er binnen twee weken geen bezwaar is ingediend, gaat het college over tot openbaarmaking (publicatie):

- indien er geen bezwaar is gemaakt; of
- het bezwaar ongegrond is verklaard.

Rapporten blijven gedurende vijf jaar na het besluit tot openbaarmaking openbaar beschikbaar.¹⁵ Ook de jaarrapportages worden openbaar gemaakt, voor zover dit alleen de Wmo betreft.

4 Handhaving (Cirkel van naleving)

In dit hoofdstuk wordt beschreven hoe het college de naleving van de wet- en regelgeving, contractvoorwaarden en voorwaarden genoemd in de beschikking en/of het budgetplan bevorderen en ondersteunen, waarbij handhaving het sluitstuk is van het gehele toezichtproces. Hierbij wordt gebruik gemaakt van het concept 'Hoogwaardig Handhaven' met als kern de cirkel van naleving.¹⁶

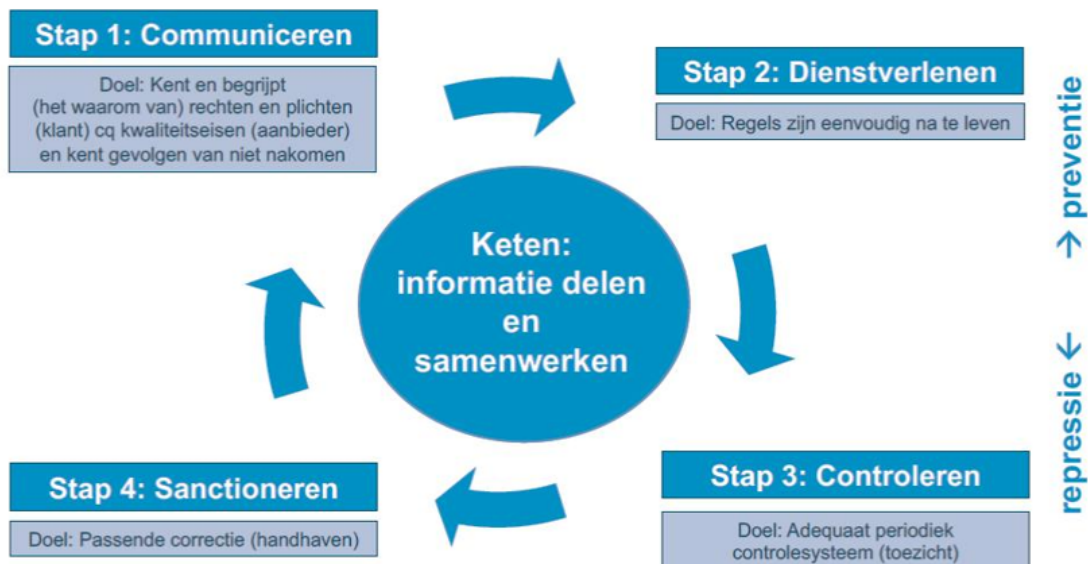
14) Leidse Regio: WMO (leidse-regio.nl)

15) De IGJ hanteert eveneens een termijn van vijf jaar voor publicatie van toezichtrapporten. Dit betreft ook toezichtrapporten gericht op de Jeugdwet.

16) Handreiking voor gemeenten - Handhaving en naleving Wmo 2015 en Jeugdwet - VNG Expertteam Fraudepreventie en handhaving Wmo 2015 en Jeugdwet

HOE? Cirkel van naleving

Rechtmatige zorg, hoogwaardig handhaven
Klanten en aanbieders



De cirkel bestaat uit vier stappen. De kracht van deze methode zit in de combinatie van het inzetten van preventieve (communiceren en dienstverlening) en repressieve (controleren en sanctioneren) elementen. Preventie gaat voor repressie, omdat investeren in vrijwillig nakomen leidt tot minder corrigerend werk aan de achterkant van het proces. Dit is zowel effectief als efficiënt, het voorkomt zoveel mogelijk (kostbare en langslpende) juridische procedures en zorgt er daarnaast voor dat onwenselijke situaties voor cliënten niet ontstaan of eerder worden beëindigd.

4.1 Communiceren en Dienstverlening (stap 1 en 2)

In Leiden wordt onder andere invulling gegeven aan preventie, door aan de voorkant de afspraken voor aanbieders en cliënten zo helder mogelijk te maken. Met tijdige sturing op kwaliteit, rechtmatigheid en doelmatigheid ondervindt de cliënt geen of minder nadelige gevolgen. Partnerschap met de gecontracteerde aanbieders is een belangrijke basis, waarbij samenwerking, transparantie en duidelijkheid centraal staan.¹⁷ Dit uitvoeringskader, de al ontwikkelde en nog te ontwikkelen toetsingskaders¹⁸ dragen bij aan de duidelijkheid en transparantie. Alle partijen weten welke voorwaarden er gesteld zijn en waarop controle plaatsvindt. Hierdoor wordt de kans op fouten geminimaliseerd. Daarnaast worden cliënten geïnformeerd over de rechten en plichten bij het ontvangen van maatschappelijke ondersteuning of jeugdhulp. Het is van belang dat de cliënt weet welke hulp en ondersteuning is toegekend, maar ook dat de cliënt weet welke voorwaarden daaraan verbonden zijn. Het goed informeren van de cliënt is van cruciaal belang, waarbij de leveringsvorm pgb extra aandacht vraagt vanwege de aanvullende voorwaarden die hierbij gelden (zie ook paragraaf 4.2). Informeren kan plaatsvinden door medewerkers in de toegang en/of met een beschikking waarin informatie over de rechten en plichten die verbonden zijn aan de ondersteuning of jeugdhulp beschreven staan.

4.2 Controleren (stap 3)

Zoals beschreven in hoofdstuk 2.2, controleren de toezichthouders bij de uitvoering van de Wmo en Jeugdwet op de naleving van eisen ten aanzien van kwaliteit en/of rechtmatigheid. Vanwege de verschillende wetten en leveringsvormen kunnen we bij benadering drie processen onderscheiden, namelijk zorg in natura Wmo, zorg in natura Jeugdwet en tot slot persoonsgebonden budget Wmo en Jeugdwet.

17) Inkoopstrategie Begeleiding, Maatschappelijke Zorg en Huishoudelijke Ondersteuning Leidse regio gemeenten, 19 augustus 2021

18) Op de website van de GGD Hollands Midden staat het meest actuele toetsingskader kwaliteit Wmo gepubliceerd. Regulier kwaliteitstoezicht Wmo - GGD Hollands Midden (ggdhm.nl). Het toetsingskader rechtmatigheid is nog niet definitief. Het definitieve toetsingskader wordt gepubliceerd op de website van de Leidse regio.

4.2.1 Zorg in natura Wmo

De toezichthouders kwaliteit en rechtmatigheid werken gedurende deze fase samen met de contractmanagers.¹⁹ Onderstaand proces is gericht op toezicht naar aanleiding van een signaal.

Signaal

Als een signaal²⁰ binnenkomt over gebreken in de kwaliteit en/of vermoedens van onrechtmatigheid bij de levering van de hulp en ondersteuning wordt het volgende proces doorlopen:

- De contractmanager en toezichthouder kwaliteit en/of rechtmatigheid beoordelen het signaal.
- Optioneel: de contractmanager of toezichthouder (eventueel gezamenlijk) voert (afhankelijk van het signaal) een gesprek met de aanbieder.
- Wanneer het signaal of gesprek daartoe aanleiding geeft, wordt gezamenlijk bepaald welke toezichthouder het onderzoek uitvoert of dat het onderzoek gezamenlijk wordt uitgevoerd. De contractmanager doet zelf geen onderzoek.
- Optioneel: een signaal dat (sub)regionale afstemming nodig heeft, wordt multidisciplinair besproken.

Onderzoek door de toezichthouder (naar aanleiding van een signaal of als proactief onderzoek)

- De toezichthouder voert een kwaliteits- en/of rechtmatigheidsonderzoek uit zoals beschreven in de subparagrafen 2.2.2 en 2.2.3.
- De toezichthouder legt de onderzoeksresultaten vast in een rapport.
- De aanbieder wordt in de gelegenheid gesteld om een reactie te geven op de inhoud van het rapport, feitelijke onjuistheden en onvolledigheden na goedkeuring door de toezichthouder te laten corrigeren en een zienswijze in te dienen op het voornemen tot openbaarmaking zoals beschreven in hoofdstuk 3.
- De toezichthouder beoordeelt of en in hoeverre de reactie van de aanbieder aanleiding geeft om de onderzoeksresultaten (op onderdelen) aan te passen en/of aanvullend onderzoek te verrichten.
- De reactie wordt als bijlage toegevoegd aan het rapport, tenzij de aanbieder heeft aangegeven dit niet wenselijk te vinden. De toezichthouder licht toe hoe er met de reactie is omgegaan en voegt dit eveneens toe aan het rapport.

Oordeel en advies

- In het rapport geeft de toezichthouder aan in welke mate is voldaan aan de eisen conform de Wmo, het gemeentelijke beleid, contractuele afspraken en/of afspraken in de beschikking of het budgetplan. Daarnaast geeft de toezichthouder een advies aan de colleges over handhaving, als het onderzoek hiertoe aanleiding geeft. Hierbij kunnen specifieke maatregelen worden voorgesteld. Zwaardere adviezen (zoals terugvorderingen en ontbindingen) worden voor het definitieve rapport besproken met juridische zaken van IDA.
- Op initiatief van de toezichthouder bespreekt een multidisciplinair team de mogelijke maatregel(en) en besluit gezamenlijk of en welke maatregel(en) word(t)(en) ingezet. Indien besluitvorming over in te zetten maatregel(en) in het (sub)regionaal managersoverleg noodzakelijk is, wordt gezamenlijk besloten wie hiertoe het initiatief neemt.²¹

Handhaving

- De uitkomst en de beslissing naar aanleiding van het onderzoek wordt vastgelegd in correspondentie richting de aanbieder (zie paragraaf 4.6 Verantwoordelijkheden handhaving).

Handhavingsmaatregelen worden ingezet zodra het besluitvormingsproces is doorlopen, tenzij de ernst van de situatie aanleiding geeft om eerder op te treden.

4.2.2 Zorg in natura Jeugdwet

Net als bij de Wmo werkt de toezichthouder rechtmatigheid in deze fase samen met het contractmanagement. Als het betreffende signaal de kwaliteit van uitvoering betreft, meldt de melder of de toezichthouder rechtmatigheid dit bij de IGJ, eventueel kan het signaal ook in de subregio worden opgepakt. Het proces voor een signaal gericht op de rechtmatigheid kan vrijwel gelijk zijn aan het eerder beschreven proces in de Wmo.

¹⁹ Artikel 39 Beleidsregels maatschappelijke ondersteuning Leiden 2023

²⁰ Niet zijnde een calamiteit/geweldsincident. In subparagraaf 2.2.2 wordt dit proces nader toegelicht.

²¹ Redenen om besluitvorming in het (sub)regionaal managersoverleg te laten plaatsvinden zijn bijvoorbeeld: er is sprake van een strafbaar feit en er dient aangifte gedaan te worden of het aandeel van de betreffende aanbieder is dusdanig dat er risico's zijn voor zorgcontinuïteit indien een maatregel wordt opgelegd.

De Regeling Jeugdwet eist niet dat degene die de controles uitvoert ook toezichtsbevoegdheid heeft. Het gaat erom dat degene die de controlebevoegdheden uit de paragrafen 6a en 6b Regeling Jeugdwet hanteert, voldoende deskundig is om dit te doen.

4.2.3 Persoonsgebonden budget Wmo en Jeugdwet

Bij het houden van toezicht bestaat er verschil tussen de leveringsvormen zorg in natura en pgb. Zowel bij zorg in natura als bij pgb geldt dat de levering van de ondersteuning voldoende kwalitatief en rechtmatig moet zijn. In de lokale regelgeving is voor beide wetten vastgelegd dat, voor hetgeen wordt ingekocht met een pgb, dezelfde kwaliteitscriteria gelden als bij zorg in natura. De wetgever legt de verantwoordelijkheid voor zowel het beheer als de regie van het pgb neer bij de budgethouder²² en/of de budgetbeheerder of diens vertegenwoordiger²³. Bij de verstrekking is het belangrijk dat het college toetst of de cliënt of diens vertegenwoordiger voldoende bekwaam en pgb vaardig is. Daarnaast dient de kwaliteit van de in te kopen ondersteuning of jeugdhulp voldoende te zijn. Om de kwaliteit te kunnen beoordelen dient de budgethouder onder andere inzichtelijk te maken waar de ondersteuning of jeugdhulp wordt ingekocht, op welke manier dit bijdraagt aan de gestelde doelen en resultaten²⁴ en hoe de veiligheid en doeltreffendheid wordt gewaarborgd. Dit is voor zowel de veiligheid van de cliënt als voor de effectiviteit van de inzet van middelen van groot belang en is onderdeel van het onderzoek door de medewerkers in de toegang.

Als een signaal binnenkomt beoordeelt de toezichthouder of er aanleiding is om een onderzoek in te stellen. Gedurende een onderzoek wordt onder andere vastgesteld of de ondersteuning of jeugdhulp die uit het pgb aan de aanbieder/zorgverlener²⁵ is betaald ook daadwerkelijk is geleverd, of de administratie klopt en of de geboden zorg is geleverd in overeenstemming met de beschikking en de vooraf geformuleerde doelen of resultaten. Als er sprake is van onrechtmatigheid wordt ook onderzocht wie hiervoor verantwoordelijk is en of hierbij sprake is van opzet. Bij een signaal welke gericht is op jeugdhulp, dient de controle te voldoen aan de vereisten uit de Regeling Jeugdwet.

Als er sprake is van een pgb, is handhaving anders ingericht ten opzichte van zorg in natura. Als meerdere gemeenten uit de Leidse regio betrokken zijn bij een pgb zorgverlener voor Wmo of jeugdhulp, wordt casusafhankelijk beoordeeld welke gemeente de leiding neemt in de handhaving. Dit kan bijvoorbeeld aan de orde zijn, wanneer cliënten uit verschillende gemeenten in de Leidse regio met het pgb een voorziening inkopen bij dezelfde aanbieder of zorgverlener.

4.3 Handhaving (stap 4)

Met het beschrijven van ons handhavingsbeleid zijn we transparant over de consequenties, wanneer niet wordt voldaan aan de wet- en regelgeving en/of regionale contractvoorwaarden of voorwaarden die aan het pgb verbonden zijn. De gemeente Leiden 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 behandeltermijnen 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. De keuze voor een maatregel dient proportioneel en subsidiair te zijn;
- Handhaving is maatwerk en moet in elke situatie apart worden afgewogen. Op de maatregelen zijn de algemene beginselen van behoorlijk bestuur van toepassing. Zorgvuldigheid, objectiviteit, rechtszekerheid en rechtsgelijkheid zijn belangrijke leidende principes in de besluitvorming tot het inzetten van maatregelen.

4.4 Afwegingskader

Om de juiste maatregel(en) en snelheid van handelen te bepalen, worden de volgende wegingsfactoren gehanteerd:

De ernst van de situatie (groot, gemiddeld, klein):

22) Bij een persoonsgebonden budget (pgb) is de budgethouder de persoon die het budget ontvangt en beheert. Deze persoon is verantwoordelijk voor het inkopen en organiseren van de eigen zorg en ondersteuning volgens het budget dat is toegekend.

23) Hierbij kan sprake zijn van een gemachtigd vertegenwoordiger die door de budgethouder is aangewezen of een wettelijk vertegenwoordiger. Een wettelijk vertegenwoordiger wordt niet aangewezen. Dit zijn bijvoorbeeld ouders en voogden of door de rechter aangewezen personen zoals een curator, bewindvoerder of mentor.

24) Voor de Wmo is dit gericht op zelfredzaamheid en participatie en voor jeugdhulp op gezond en veilig opgroeien, groeien naar zelfstandigheid, voldoende zelfredzaam zijn en participeren, rekening houdend met leeftijd en ontwikkelingsniveau.

25) Onder aanbieder/zorgverlener verstaan wij alle Wmo en jeugdhulpaanbieders, zelfstandige zorg- en/of jeugdhulpverleners ingeschreven bij de Kamer van Koophandel en informele zorgverleners waaronder ook personen uit het sociaal netwerk van de budgethouder.

- Ernst van het risico c.q. type schade;
- De impact op de groep cliënten waarop het risico van toepassing is of kan zijn;
- Veiligheid van cliënten en personeel;
- Het aantal eisen waaraan een aanbieder niet voldoet;
- Het aantal betrokken cliënten.

De kans op herhaling van de gebeurtenis of het niet verbeteren van de situatie (groot, gemiddeld, klein):

- De mate waarin de structuur/organisatie van de hulpverlening gericht is op kwaliteit, veiligheid en rechtmatigheid;
- De houding van de zorgaanbieder;
- Of sprake is van herhaalde overtredingen (recidive) bij de betreffende aanbieder;
- De mate van verwijtbaarheid van de overstreding.

Eerder genomen maatregelen:

- Bij de beoordeling wordt meegewogen of eerder informele of formele maatregelen zijn ingezet, zoals waarschuwingen, verbetertrajecten of aanwijzingen. Herhaalde overtredingen na eerdere interventies kunnen aanleiding geven tot zwaardere maatregelen.

Bij de afweging welk type maatregel wordt ingezet, hanteert de gemeente als richtlijn onderstaande matrix. Daarbij zijn de maatregelen²⁶ onderverdeeld in drie categorieën:

- Categorie 1: privaot- en strafrechtelijke maatregelen, zoals ontbinding van de overeenkomst, terugvordering of aangifte.
- Categorie 2: bestuursrechtelijke maatregelen, zoals een last onder dwangsom of last onder bestuursdwang.
- Categorie 3: corrigerende maatregelen, zoals een verbetertraject bij ZIN (privaatrechtelijk), een schriftelijke waarschuwing, overleg en overreding.

kans op herhaling of voortdoring	groot	gemiddeld	klein
ernst van de situatie			
groot	Categorie 1	Categorie 1	Categorie 2
gemiddeld	Categorie 1	Categorie 2	Categorie 3
klein	Categorie 2	Categorie 3	Categorie 3

4.5 Handhavingsmaatregelen

Er zijn zes categorieën (handhavings)maatregelen in te zetten die in onderstaande afbeelding van licht (advies- en stimuleringsmaatregelen) naar zwaar (strafrecht) worden weergegeven.

26)Zie paragraaf 4.4 'handhavingsmaatregelen' voor een uitwerking van de verschillende in te zetten maatregelen.



4.5.1 Advies- en stimuleringsmaatregelen

Dit zijn informele niet-wettelijk voorgeschreven maatregelen die in het kader van preventie van zwaardere overtredingen of maatregelen kunnen worden ingezet en vast onderdeel uitmaken van het toezicht. De maatregelen hebben als doel de aanbieder na te laten denken over de wijze waarop verbeteringen binnen de organisatie aangebracht kunnen worden. Daarnaast kan hierbij ook gedacht worden aan het informeren van cliënten over de inhoud van de ondersteuning of jeugdhulp waarop zij aanspraak kunnen maken. Bij de leveringsvorm pgb is het zelfstandig invullen van het budgetplan en de pgb vaardigheidstoets een middel om cliënten te informeren over de voorwaarden waaraan de budgethouder en/of de budgetbeheerder/vertegenwoordiger moet voldoen. Daarnaast kan de beschikking hiervoor dienen.

4.5.2 Corrigerende maatregelen

Corrigerende maatregelen zijn interventies die tot doel hebben een geconstateerde tekortkoming door de aanbieder zelf ongedaan te laten maken. Bijvoorbeeld door een gesprek met het bestuur, het opstellen van een verbeterplan, verscherpt toezicht door middel van heronderzoeken of striktere contractmonitoring.

4.5.3 Waarschuwing

Het college kan besluiten over te gaan tot een (informele) waarschuwing in plaats van direct over te gaan naar handhaving. Een waarschuwing is in dit geval een buitenwettelijke maatregel en daarom geen besluit in de zin van artikel 1:3 Awb.

4.5.4 Bestuursrechtelijke maatregelen

Bij bestuurlijke maatregelen kan gekozen worden tussen onder andere een last onder dwangsom of last onder bestuursdwang. Voorafgaand aan deze maatregelen nodigt de gemeente, na acties door de toezichthouder, de aanbieder uit voor een gesprek over medewerking aan het onderzoek of het voldoen aan de verbeterpunten die naar aanleiding van het toezicht Wmo en/of Jeugdwet zijn geconstateerd. Met een last onder dwangsom probeert de gemeente de aanbieder door een financiële prikkel tot bepaald gedrag te bewegen. Met het uitoefenen van bestuursdwang beëindigt de gemeente zelf de overtreding op kosten van de aanbieder, als de aanbieder dat niet doet. Last onder bestuursdwang en last onder dwangsom mogen nooit tegelijk worden opgelegd. Ze kunnen wel na elkaar worden opgelegd. In de afweging tussen het toepassen van deze twee maatregelen nemen de gemeenten in ieder geval het volgende in overweging:

- Een last onder dwangsom is relatief eenvoudig op te leggen en brengt geen directe financiële risico's voor de gemeente mee;
- Een last onder bestuursdwang brengt wel financiële risico's mee: de gemeente moet de kosten eerst zelf betalen en daarna verhalen op de overtreder.

Het uitoefenen van bestuursdwang heeft de voorkeur bij spoedeisende overtredingen, om die, waar mogelijk, zo snel mogelijk te beëindigen.

Een last onder dwangsom wordt bijvoorbeeld opgelegd wanneer een aanbieder geen medewerking verleent aan de inzage van cliëntdossiers. Het blijft mogelijk om bestuursdwang op te leggen als geen gevolg wordt gegeven aan een aanwijzing of bevel (hoofdstuk 5 Awb).

Andere bestuursrechtelijke maatregelen kunnen aan de orde zijn wanneer het een toegekende voorziening in natura of in de vorm van een pgb betreft. Afhankelijk van de wettelijke bepalingen, verordeningen en beschikkingen kan besloten worden de volgende vervolgacties te nemen:

- Herzien of intrekken van het besluit tot verstrekken van een voorziening voor zowel zorg in natura als een persoonsgebonden budget (*artikel 2.3.10 Wmo 2015, artikel 8.1.4. lid 1 Jeugdwet*).
- Terugvordering (geheel of gedeeltelijk) van de geldwaarde van de voorziening voor zowel zorg in natura als een persoonsgebonden budget (*artikel 2.4.1. Wmo 2015, artikel 8.1.4. lid 3 Jeugdwet*)²⁷.
- De leveringsvorm van de toegekende voorziening omzetten van een pgb naar zorg in natura (*Wmo 2015 en Jeugdwet*).

Bestuurlijke boete

Het opleggen van een bestuurlijke boete aan een aanbieder voor het niet nakomen van de gestelde eisen is niet mogelijk. Artikel 5.4 van de Algemene wet bestuursrecht stelt dat de wet daar zelf een grondslag voor moet geven en die ontbreekt in zowel de Wmo als de Jeugdwet.

4.5.5 Privaatrechtelijke maatregelen

Voor de uitvoering van de Wmo ondersteuning en Jeugdhulp zijn voor de Leidse regio en regio Holland Rijnland contractuele afspraken gemaakt met Wmo- en Jeugdhulpaanbieders. Hierdoor is sprake van een privaatrechtelijke (civielrechtelijke) verhouding. De contractmanagers van gemeente Leiden (Wmo) en de SOZ (Jeugdwet) voeren structurele gesprekken met (een deel van) de aanbieders. Als blijkt dat een aanbieder niet voldoet aan de gestelde voorwaarden uit de overeenkomst gaat de contractmanager hierover het gesprek aan met de aanbieder. Dit gesprek is gericht op het binnen redelijke termijn alsnog volledig nakomen van de verplichtingen. Als herstel van de geconstateerde tekortkomingen binnen de gestelde termijn uitblijft, kan het contractmanagement in opdracht van de colleges overgaan tot het nemen van juridische stappen op grond van het privaatrecht. Mocht de aanbieder niet voldoen aan de overeengekomen eisen en daarmee sprake zijn van een wanprestatie, kan de gemeente de aanbieder in gebreke stellen. Zo nodig kan de gemeente uiteindelijk overgaan tot ontbinding dan wel beëindiging van de overeenkomst (ingebrekestelling, ontbinding, beëindiging, terugvordering, enz.). De aanbieder kan op haar beurt het handelen van de gemeenten als contractpartij laten toetsen door de civiele rechter.

Proces van aanpak bij in gebreke stellen:

1. Constateren van het niet voldoen aan contract-/samenwerkingsafspraken (schriftelijk vastgesteld en aangetoond);
2. Schriftelijk in gebreke stellen met een termijn van orde en eventuele schorsing van betalingen en cliëntenstop, aansprakelijkstelling van de aantoonbaar geleden schade en vooraankondiging van ontbinding van overeenkomst, opleggen medewerkingsplicht aan overplaatsing van de cliënten, sanctie/boete;
3. Overschrijden termijn van orde, overeenkomst ontbinden en vorderen van schade (inclusief aanbestedingskosten en duurdere zorg);
4. Starten nieuwe aanbesteding (indien nodig).

Derdenbeding

Als niet aan de vereisten voor een pgb wordt voldaan, richt het onderzoek zich op wie dit aan te rekenen is én of er sprake is van opzet. In de praktijk kan het voorkomen dat de cliënt zelf niet aan dit opzetver-eiste voldoet, maar degene bij wie de cliënt een voorziening inkoopt met het pgb wel. Voor dergelijke situaties, waarin de via het pgb ingezette aanbieder/hulpverlener opzettelijk onjuiste gegevens levert, geldt sinds 1 april 2017 de regeling van het derdenbeding (zie artikel 2a, lid 2, onder c. Uitvoeringsregeling Wmo 2015 en artikel 8a, lid 2 onder c. Regeling Jeugdwet). Via het derdenbeding in de overeenkomst tussen cliënt en aanbieder/hulpverlener kan in voorkomende gevallen ook rechtstreeks teruggevorderd worden bij de aanbieder/hulpverlener. Dit kan alleen via de civielrechtelijke weg (privaatrecht).

4.5.6 Strafrechtelijke maatregelen

Het strafrecht is gericht op het straffen van bepaald gedrag. In die gevallen waarbij sprake is van een verdenking van ernstige vormen van fraude en/of verwevenheid met andere vormen van (ondermijnende) criminaliteit, dan is strafrechtelijk onderzoek een maatregel die ingezet kan worden. Wanneer het ver-

²⁷) Team Zorg van het Kenniscentrum Handhaving en Naleving van de VNG: Drieluik Terugvorderen bij fraude Wmo 2015 en Jeugdwet, Den Haag mei 2019 Drieluik terugvorderen bij fraude Wmo 2015 en Jeugdwet (vng.nl)



moeden bestaat dat een strafbaar feit is gepleegd door een aanbieder (rechtspersoon), een persoon binnen de organisatie (natuurlijk persoon) of een budgethouder/vertegenwoordiger (pgb), dan kan daarvan melding worden gedaan worden bij de Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA) die belast is met de strafrechtelijke handhaving op onder andere de beleidsterreinen die verband houden met de Wmo 2015, Jeugdwet, Zvw en Wlz. De Inspectie SZW beslist onder gezag van het Openbaar Ministerie (OM) over strafrechtelijke vervolging. Bij delicten kan onder andere worden gedacht aan valsheid in geschrift (artikel 225 Wetboek van Strafrecht (Sr)), oplichting (artikel 326 Sr), witwassen (artikel 420bis Sr), overheidsmiddelen onjuist aanwenden (artikel 323a Sr) of mogelijke fiscale delicten.

Daarnaast heeft de Nederlands Arbeidsinspectie een afdeling Recherche Zorgfraude die is aangewezen voor opsporingsonderzoeken op het terrein van zorg. De Recherche Zorgfraude doet onderzoek naar misbruik van zorggeld, declaratiefraude, subsidiefraude en andere (nieuwe) vormen van fraude in de zorgsector. Er wordt strafrecht ingezet waar dat effectief is, onder gezag van het OM. Het college kan namens de gemeente aangifte doen of kan met een volmacht de aangifte laten doen door een derde. Het college kan zelf geen strafrechtelijke maatregelen inzetten.