



# TOELICHTING BIJ DE RICHTINGWIJZER RECHTMATIGE ZORG WMO 2015 EN JEUGDWET

Bevindingen uit het pilotproject  
'Voorkomen fraude gemeentelijk sociaal domein'

<b>VOORWOORD</b>	<b>3</b>
<b>LEESWIJZER</b>	<b>4</b>
<b>1. WAAROM</b>	<b>5</b>
1.1 IN HET SOCIAAL DOMEIN GAAT HET OOK OVER GELD	5
1.2 RESULTATEN PILOTPROJECT 1 <sup>E</sup> FASE (ERASMUS UNIVERSITEIT ROTTERDAM)	6
1.3 GESCHATTE OMVANG VAN ONRECHTMATIGHEDEN	8
<b>2. WAT</b>	<b>9</b>
2.1 SOORTEN ONRECHTMATIGHEDEN	9
2.2 SAMENHANGENDE BESTUURLIJKE VISIE EN UITGANGSPUNTEN	9
2.3 BESTUURLIJKE UITGANGSPUNTEN	9
2.4 BESTUURLIJKE KEUZES: WELKE ‘KNOPPEN’ OM AAN TE DRAAIEN?	12
<b>3. HOE</b>	<b>15</b>
3.1 SCENARIO PREVENTIEF HANDHAVINGSBELEID	15
3.2 GEZAMENLIJKE AANPAK, IEDER VANUIT EIGEN ROL EN VERANTWOORDELIJKHEID	15
3.3 WAT IS HANDHAVING: CIRKEL VAN NALEVING	16
3.3.1 COMMUNICEREN	18
3.3.2 DIENSTVERLEENEN	20
3.3.3 CONTROLEREN	27
3.3.4 SANCTIONEREN	32
<b>4. WIE</b>	<b>35</b>
4.1 SLEUTELFUNCTIES/FUNCTIEGROEPEN	35
4.2 DE KETEN	35
4.3 UITWERKING PER SLEUTELFUNCTIE/FUNCTIEGROEP	36
4.3.1 INKOOP EN CONTRACTMANAGEMENT	36
4.3.2 TOEGANG/CONSULENT	36
4.3.3 FINANCIËLE ADMINISTRATIE/BEDRIJFSVOERING SOCIAAL DOMEIN	37
4.3.4 TOEZICHT	38
4.4 NOODZAKELIJKE KENNIS EN VAARDIGHEDEN PER SLEUTELFUNCTIE/FUNCTIEGROEP	40
<b>BIJLAGE 1: AFKORTINGEN EN VERKLARENDE WOORDENLIJST</b>	<b>42</b>
<b>BIJLAGE 2: ACTIES PILOTDEELNEMERS IN FASE 2 AAN DE HAND VAN DE CIRKEL VAN NALEVING</b>	<b>44</b>
<b>BIJLAGE 3: VOORBEELDTKSTEN VOOR VERORDENING, NADERE REGELS, CONTRACTEN EN BESCHIKKINGEN</b>	<b>49</b>
<b>BIJLAGE 4: ‘ONDERZOEK NAAR BENODIGDE KENNIS EN VAARDIGHEDEN TEN BEHOEVE VAN DE NALEVING VAN DE RECHTMATIGE ZORG IN DE WMO 2015’</b>	<b>61</b>

## VOORWOORD

Dit project is gestart in maart 2014 in Gorinchem. Op initiatief van Gorinchem kwamen wij bijeen, om met elkaar stil te staan bij het voorkomen van fraude met geld bedoeld voor zorg en ondersteuning. Omdat onze gemeenten vanaf 1 januari 2015, met de decentralisaties, verantwoordelijk zouden worden voor de uitvoering van de taken én voor de kwaliteit en de rechtmatigheid van de geboden ondersteuning. Omdat er met enige regelmaat rapporten en berichten in de media verschenen over onrechtmatig gebruik van zorgbudgetten.

We kwamen tijdens die bijeenkomst in Gorinchem tot de conclusie dat geld voor zorg en ondersteuning naar mensen moet die het nodig hebben en niet in de zakken van criminelen mag verdwijnen. Overigens werd al duidelijk dat er ook sprake is van oneigenlijk gebruik, zonder kwade opzet, soms veroorzaakt door ingewikkelde regelgeving. Het is een noodzakelijke voorwaarde om maatschappelijk draagvlak te behouden voor het betalen van belasting voor ondersteuning en zorg dat de middelen terecht komen waar het nodig is. En er is veel geld mee gemoeid; een groot deel van de gemeentelijke begroting gaat over zorg en ondersteuning.

Het ministerie van VWS onderschreef het belang en zorgde voor aanvullende financiering. Zo werd medio 2015 de pilot 'Voorkomen fraude gemeentelijk sociaal domein' een feit. Met als deelnemers de gemeenten Cromstrijen, Gorinchem, Schiedam, de Drechtsteden, Serviceorganisatie Jeugd ZHZ, uitvoeringsorganisatie ROGplus, zorgverzekeraars DSW en VGZ, Per Saldo belangenvereniging voor mensen met een Pgb, VNG en ministerie van VWS.



We stelden ons twee doelen: achterhalen waar de risico's op fouten en fraude zitten en hoe we die kunnen verkleinen. En ontdekken waar oneigenlijk, ondoelmatig en ongepast gebruik voorkomt. De pilot begon met het bepalen van definities en het in kaart brengen van de risico's door de Erasmus Universiteit Rotterdam. Deze kennisfase is in december 2015 afgesloten met een bijeenkomst in Alblasterdam. Hier zijn de resultaten gepresenteerd en hebben de deelnemers met elkaar een start gemaakt voor fase 2 van de pilot. In die fase is aan de hand van de Cirkel van naleving geleerd door te doen, in de eigen lokale context, samen met ketenpartners. De uitkomsten van dit leerproces presenteren we tijdens een slotbijeenkomst in Gorinchem op 12 december 2016.

Het einde van de pilot betekent niet dat we nu achterover kunnen leunen. Integendeel. Nu we weten waar de risico's zitten, kunnen we met elkaar investeren in het verkleinen van die risico's door onze werkwijzen aan te passen en ze te borgen in de dagelijkse gang van zaken. En dat doen we als gemeenten in een ketenaanpak: met aanbieders, cliënten, zorgverzekeraars en toezichthouders.

Het was voor velen een leerzame ervaring, waarvoor ik u allen hartelijk wil bedanken.

Jan Heijkoop

Burgemeester Hendrik-Ido-Ambacht

Voorzitter stuurgroep pilot 'Voorkomen fraude gemeentelijk sociaal domein'

## LEESWIJZER

Deze toelichting bij de 'Richtingwijzer Rechtmatige Zorg WMO 2015 en Jeugdwet' helpt gemeenten bij het maken van keuzes en het ontwerpen van een aanpak. Het is geen blauwdruk; het voorkomen van oneigenlijk gebruik en fraude van geld bedoeld voor ondersteuning en zorg vloeit voort uit beleidskeuzes en bedrijfsvoering van de betreffende gemeente.

Hoofdstuk 1 staat stil bij de WAAROM-vraag. Het gaat over de maatschappelijke relevantie van het onderwerp en de bevindingen uit fase 1 van het project: het onderzoek van de Erasmus Universiteit Rotterdam.

In het hoofdstuk 2 komt de WAT-vraag aan bod. Daarbij staan definities en bestuurlijke keuzes/uitgangspunten beschreven: wat zijn de 'knoppen om aan te draaien' en welke belangen hebben klant, aanbieder en gemeente.

In hoofdstuk 3 gaat het over HOE. Het beschrijft, aan de hand van de Cirkel van naleving, hoe gemeenten richting klant en aanbieder de aanpak kunnen vormgeven. Dit is in bijlage 2 geconcretiseerd per deelnemende pilotgemeente.

Tot slot komt het onderdeel WIE aan de orde in hoofdstuk 4. Voor de vier sleutelfuncties (toegang, administratie, contractmanagement en toezicht) staat uitgewerkt hoe zij zich tot elkaar verhouden en wat de opleidingsvraag is op het gebied van kennis en vaardigheden van deze functies.

In bijlage 1 staan de afkortingen en verklarende woordenlijst opgenomen. In bijlage 2 volgen de acties van de pilotdeelnemers in pilotfase 2, aan de hand van de Cirkel van Naleving. Bijlage 3 geeft een opsomming van teksten die gemeenten kunnen gebruiken in verordening, nadere regels en beschikkingen. Tot slot bestaat bijlage 4 uit het rapport 'Onderzoek naar benodigde kennis en vaardigheden ten behoeve van de naleving van de rechtmatige zorg in de Wmo 2015'. Op dit onderzoek is hoofdstuk 4 mede gebaseerd.

## 1. WAAROM

### 1.1 IN HET SOCIAAL DOMEIN GAAT HET OOK OVER GELD

Meer mensen doen mee in de samenleving; dat is het maatschappelijk doel van de decentralisaties in het sociaal domein. Grotere participatie door meer zelfredzaamheid en zelfregie, tegen aanvaardbare kosten.

Met de invoering van de Jeugdwet en de Wmo 2015 is het takenpakket van gemeenten in het sociaal domein aanzienlijk uitgebreid. Daar is een financiële opgave bijgekomen: het moet met minder geld. Gemeenten zijn nu verantwoordelijk voor de uitvoering van de taken en dus ook voor de kwaliteit en de rechtmatigheid van de geboden ondersteuning en zorg. Tegelijkertijd verschijnen er de afgelopen jaren met enige regelmaat rapporten en berichten in de media over onrechtmatig gebruik van zorgbudgetten (zie verder 2.1). Het gaat daarbij om het gehele domein van de zorg, met bijzondere aandacht voor onrechtmatig gebruik van Persoonsgebonden budgetten (Pgb's).

**Jan Heijkoop, burgemeester Hendrik-Ido-Ambacht, voorzitter stuurgroep pilot**

*“Stop fraude met zorggelden!”*

Voor gemeenten is het noodzakelijk en wettelijk verplicht om vorm en inhoud te geven aan het voorkomen en bestrijden van onrechtmatigheden in het gemeentelijke sociaal domein. Achterliggende motieven zijn:

- Maatschappelijk: juiste hulp op de juiste plek, geen verspilling vanwege draagvlak in de samenleving
- Financieel: maatschappelijk effect bereiken tegen reële kosten

Voorkomen en bestrijden van onrechtmatigheden in de uitvoering van de Wmo 2015 en Jeugdwet is voor gemeenten relatief nieuw. Er is nog veel onduidelijk over de risico's. Kennisontwikkeling en -verspreiding zijn noodzakelijk. Dat vraagt om een ketenbrede aanpak, want bij zorgverzekeraars en in het werk en inkomen-domein is al veel relevante ervaring opgedaan.

Daarnaast draait het bij de Jeugdwet en Wmo 2015 om andere wet- en regelgeving dan geldend in de 'zorgsector' (cure/medisch specialismen/BIG-beroepen). Er gelden (deels) minder professionele standaarden. Enerzijds biedt dat gemeenten kansen voor de transformatie. Anderzijds is dat voor gemeenten een complicerende factor in het vaststellen van de benodigde kwaliteit en rechtmatigheid.

**Belangrijke kanttekening: ondersteunings-, hulp- en zorgtaken**

In het sociaal domein wordt vaak over de zorgtaken van de gemeente gesproken maar de gemeente heeft *ondersteuningstaken* in de Wmo 2015 en *hulp- en zorgtaken* in de Jeugdwet.

## 1.2 RESULTATEN PILOTPROJECT 1<sup>E</sup> FASE (ERASMUS UNIVERSITEIT ROTTERDAM)

Het pilotproject bestond uit twee fasen:

- Fase 1: onderzoek
- Fase 2: advies en aanpak

In fase 1 heeft de afdeling Bestuurskunde van de Erasmus Universiteit Rotterdam (EUR) in samenwerking met de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur een verkennend onderzoek uitgevoerd naar de aard en de omvang van de risico's van fraude, misbruik en oneigenlijk gebruik in de Wmo 2015 en de Jeugdzorg. De centrale vraag was:

***Wat zijn de achtergronden, aard en omvang van de risico's op fraude, misbruik en oneigenlijk gebruik bij de uitvoering van de Wmo 2015 en de Jeugdwet?***

In het onderzoek stond het uitvoeringsproces centraal. De verschillende processtappen zijn geïdentificeerd. Per processtap zijn prikkels, risico's en controlemechanismen geanalyseerd. Zo ontstond een beeld van aard, achtergronden en - in beperkte mate - omvang van de risico's.

Een belangrijk doel van de pilot, en onderdeel van het EUR-onderzoek, is te komen tot eenduidigheid over begrippen als onrechtmatig (fouten, fraude), oneigenlijk (onjuistheid), ondoelmatig en ongepast gebruik (over- en onderbehandeling). Daarom is aangesloten bij de definities die het Programmaplan Rechtmatige Zorg van het Ministerie van VWS gebruikt (zie verder 2.1).

### **Samenvatting rapport EUR: Naar rechtmatige zorg in het gemeentelijke sociale domein<sup>1</sup>**

De belangrijkste bevinding is dat risico's op fraude, fouten of ongepast gebruik voor het grootste deel ontstaan door het handelen van de *aanbieder*. Het is de aanbieder die het grootste profijt heeft van fraude, fouten of ongepast gebruik. Dat geldt zowel voor Pgb als bij zorg in natura (ZiN) en zowel voor de Jeugdwet als de Wmo 2015. Zeker met de komst van trekkingsrecht – waardoor de klant niet zelf de aanbieder betaalt – is de financiële prikkel voor het plegen van fraude voor klanten sterk verminderd. Deze focus op de aanbieder is nieuw voor gemeenten; vanuit de bijstand zijn zij gewend dat het risico op fraude, fouten of ongepast gebruik met name bij de klant berust omdat deze er financieel belang bij kan hebben.

Binnen de Wmo 2015 zitten de grootste risico's in de productgroepen '*begeleiding*' en '*beschermd wonen*'. Dit zijn nieuwe voorzieningen voor gemeenten waardoor de organisatorische processen nog niet volledig op orde zijn. Dit geldt voor beschermd wonen sterker dan voor begeleiding. Daar komt bij dat het product complexer is dan in de Wmo 2007: voor relatieve buitenstaanders is vaak moeilijk te beoordelen welk type zorg nodig is, waardoor er relatief veel macht bij de medische professionals en/of de aanbieders komt te liggen. Voorts zijn de resultaten van de geleverde zorg door de complexiteit moeilijk meetbaar. En het gaat het hierbij vaak om aanzienlijke bedragen.

<sup>1</sup> Het EUR-rapport is te downloaden via:

<https://vng.nl/onderwerpenindex/sociaal-domein/fraudepreventie-en-handhaving-wmojeugd/publicaties/eur-naar-rechtmatige-zorg-in-het-sociale-domein>

In de *Jeugdzorg* ervaren gemeenten het gebrek aan transparantie in het systeem als een risico. Doordat de toegang tot de zorg – anders dan bij de Wmo 2015 – niet beperkt is tot de door de gemeente gecontracteerde of georganiseerde partijen. Doordat de medische professionals een grote rol spelen bij zowel de indicatie als de behandeling. Dit maakt sturing door de gemeente op doelmatige besteding van zorggeld complexer dan in de Wmo 2015.

Voor gecontracteerde aanbieders geldt dat de risico's vooral in onbewuste fouten schuilen en in *overbehandeling*. Bij overbehandeling kan de aanbieder weliswaar het belang van de klant voor ogen hebben, maar volgens de gemeenten hoeven die behandelingen niet altijd medisch noodzakelijk te zijn. Gemeenten hebben echter nog de expertise nog de juridische mogelijkheden om hierop in te grijpen. Zowel in de *Jeugdzorg* als bij de Wmo liggen bij *Pgb-zorg* meer risico's dan bij *Zorg in Natura*. Omdat gemeenten vanaf de transitie in 2015 hebben geïnvesteerd in verdere professionalisering van hun inkoop, neemt dit verschil in risico alleen maar toe.

Op grond van de onderzoeksbevindingen komt de EUR met drie aanbevelingen:

1. *Kennisbundeling en -uitwisseling*

Voor bestrijding van risico's van onrechtmatigheden en ongepast gebruik is in eerste instantie niet of nauwelijks nieuwe kennis nodig. De beschikbare kennis moet alleen nog ontsloten worden voor andere partijen - gemeenten - in het netwerk. Dit betreft vooral de ontwikkeling van benchmarkgegevens over kosten van verschillende productgroepen en producten, het wegnemen van barrières voor de deling van kennis over fraude, fouten of ongepast gebruik en het vergroten van de medische kennis bij zorgconsulenten.

2. *Aanpak in samenhang met de partijen aanbieder, klant, gemeente en zorgkantoor*

De belangen van de gemeente, aanbieders en klanten zijn verschillend. De risico's op onrechtmatigheden kunnen worden verkleind wanneer elk van deze partijen zijn rol in de belangendriehoek adequaat speelt. Voor gemeenten betekent dit een kritische houding ten opzichte van de aanbieder en de klant. Ook de rol van klanten in de belangendriehoek kan worden versterkt; de klant is eigenlijk de enige die direct en continu een oordeel kan vellen over de rechtmatigheid en doelmatigheid van de verleende zorg. Alleen moet de klant hiertoe wel in staat zijn. Aan de kant van de aanbieder is het van belang om de prikkels en mogelijkheden voor fraude, fouten en ongepast gebruik te beperken.

3. *Versterken handhavingsorganisatie*

Gemeenten hebben de laatste jaren veel geïnvesteerd in de gemeentelijke handhaving op het terrein van de bestrijding van uitkeringsfraude. Het instrumentarium dat hiervoor is ontwikkeld, gaat veelal uit van individuele fraudeurs. In het zorgdomein heeft fraude een meer georganiseerd karakter, is de fraude minder eenduidig vast te stellen en betreft het vaak ondernemingen in plaats van individuen. Dit vraagt om een ander type expertise dan de expertise die momenteel doorgaans aanwezig is binnen gemeentelijke afdelingen fraudebestrijding. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om het vermogen om opvallende patronen in financiële data te onderscheiden en om medische kennis.



### 1.3 GESCHATTE OMVANG VAN ONRECHTMATIGHEDEN

De EUR is op grond van het onderzoek niet in staat een raming te geven van de bedragen die met de onderzochte risico's samenhangen. Dat geldt zelfs voor de partijen die het meeste inzicht hebben in de financiële gegevens over de zorg: de Nederlandse Zorgautoriteit en zorgverzekeraars. "Er worden door verschillende partijen inschattingen gemaakt over de omvang van fraude in de zorg (bijvoorbeeld Gee et al., 2011) die uiteenlopen van 1% tot 10% van de uitgaven. Vaak is daarbij onduidelijk hoe deze schattingen tot stand komen of welke definitie van fraude erbij is gehanteerd.", aldus de EUR.

Zorgverzekeraars Nederland brengt jaarlijks een bericht uit over controle en fraude beheersing<sup>2</sup>. Vanwege de nieuwe taken uit de Algemene wet bijzondere ziektekosten (AWBZ) die per 1 januari 2015 naar de gemeente zijn overgekomen is het interessant de vergelijking te maken met de Geestelijke gezondheidszorg (GGZ) als sector in de Zorgverzekeringswet (Zvw). Uit het jaarbericht 2015 van Zorgverzekeraars Nederland blijkt dat in 2015 bij 15% van de declaraties onjuistheden zijn bevonden. Dat is niet hetzelfde als fraude, het betreft de controles voor- en achteraf op de ingediende declaraties. Daarmee is de GGZ een sector waar t.o.v. aandeel in het totaal zorgbudget relatief veel onjuistheden voorkomen.

Het jaarbericht van Zorgverzekeraars Nederland in 2015 meldt dat uit fraude onderzoeken blijkt dat € 20 miljoen onrechtmatig is gedeclareerd, voornamelijk afkomstig uit de Wet langdurige zorg (Wlz). Het budget Wlz 2015 is € 19 miljard. Verder blijkt uit dit jaarbericht dat het in 2015 in 66% van alle geconstateerde fraudegevallen Pgb's betreft, grotendeels in de Wlz en AWBZ. Het betreft dus relatief kwetsbare klanten. In 86% van deze Pgb-fraudezaken profiteert de aanbieder.

In 2013 heeft DSW zorgkantoor als pilot onderzoek gedaan naar onjuistheden in Pgb, op basis van een 80%-controle van de Pgb-budgethouders, met als resultaat<sup>3</sup>:

- 16% van de budgethouders was niet of zeer matig in staat om met de regeling om te gaan
- In 66% van de gevallen was de administratie niet correct; in 30% van de gevallen moest de administratieve verantwoording (ook na herstel mogelijkheden) worden afgekeurd
- In 15% van de gevallen is er fraude vermoed en/of bewezen
- De toets aan de voorkant op Pgb-vaardigheid en op betrouwbaarheid van de aanbieder geeft de meeste waarborg voor het voorkomen van onrechtmatigheden.

Uit deze gegevens van Zorgverzekeraars Nederland en de pilot van DSW zijn geen absolute conclusies te trekken, maar ze geven wel richting:

- Uit de Zvw blijkt wel dat de GGZ een zorgsector is waar onjuistheden relatief vaak voorkomen
- Pgb is in de AWBZ de meest voorkomende verstrekkingvorm bij fraudeonderzoeken geweest en daarbij gaat het om kwetsbare klanten.

Het feit dat de EUR in haar onderzoek niet in staat is geweest de omvang van onrechtmatigheden beter te duiden, is verklaarbaar: gemeenten zijn pas onlangs gestart met deze uitbreiding van taken en de verklaringen uit het oude stelsel geven globaal inzicht. Dit geeft gemeenten de uitdaging meer inzicht te verzamelen en te delen: over prestaties, kosten, declaratiepatronen en onrechtmatigheden.

---

<sup>2</sup> [https://assets.zn.nl/p/32768/Toelichting%20PB%20controle%20en%20fraudecijfers%202015\(2\).pdf](https://assets.zn.nl/p/32768/Toelichting%20PB%20controle%20en%20fraudecijfers%202015(2).pdf)

<sup>3</sup> [http://www.zorgkantoordsw.nl/Repository/Documents/Downloads/Rapporten/Eindrapport%20Pgb-huisbezoeken\\_DEF2\\_lowres.pdf](http://www.zorgkantoordsw.nl/Repository/Documents/Downloads/Rapporten/Eindrapport%20Pgb-huisbezoeken_DEF2_lowres.pdf)



Chris Oomen, directeur DSW zorgverzekeraar, deelnemer pilot

"We moeten met z'n allen voorkomen dat er fraude plaatsvindt in de zorg, want de zorg is van ons allemaal."

## 2. WAT

### 2.1 SOORTEN ONRECHTMATIGHEDEN

Om een gezamenlijke aanpak tegen fraude in het gemeentelijk sociaal domein mogelijk te maken, is het belangrijk dat alle betrokkenen dezelfde begrippen hanteren. Het ministerie van VWS noemt dat in het Programmaplan Rechtmatige zorg 'dezelfde taal leren spreken'<sup>4</sup>. Het gaat om vertaling van (abstracte, container-) begrippen en definities naar de eigen beleids- en uitvoeringspraktijk. En dus naar herkenbare en sprekende voorbeelden. Op basis hiervan kunnen gemeenten vervolgens visie en uitgangspunten uitwerken.

### 2.2 SAMENHANGENDE BESTUURLIJKE VISIE EN UITGANGSPUNTEN

De aanpak begint met het vaststellen van bestuurlijke uitgangspunten. Gemeenten kunnen die formuleren op basis van de begrippen en de bevindingen uit het EUR-rapport. Door te starten met het 'wegen' van de verschillende verschijningsvormen van fouten en fraude (op basis van het begrippenkader) sluit de aanpak beter aan op het algemene beleid in sociaal domein van de gemeente.

#### Een voorbeeld: vertrouwensvolle relatie met aanbieders

Bij meerdere gemeenten is een vertrouwensvolle relatie met aanbieders met veel ruimte voor professionele invulling één van de beleidsuitgangspunten. Gemeenten kunnen dat vertrekpunt ook hanteren voor de ontwikkeling en implementatie van beleid op het gebied van voorkomen van onrechtmatig gebruik of ondoelmatig gebruik bij ZiN. Dit resulteert eerder in eigen verantwoordelijkheid van de aanbieder in zijn eigen governance, dan in bijvoorbeeld het opzetten van algemeen geldende controles.



Visie en uitgangspunten hebben daarmee zowel betrekking op de waarden die een gemeente hanteert, als op de belangen die gelden in de driehoek tussen gemeente, aanbieder en klant. Die belangen komen niet altijd overeen. Het is daarom goed die - verschillende - belangen voor ogen te houden bij het vaststellen van uitgangspunten.

<sup>4</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2015/03/27/programmaplan-rechtmatige-zorg-aanpak-van-fouten-en-fraude-2015-2018>

## 2.3 BESTUURLIJKE UITGANGSPUNTEN

In het kader van het voorkomen van fraude in het sociaal domein zijn bij de decentralisaties drie uitgangspunten relevant voor de uitwerking van keuzes die een gemeente moet maken als zij handhavingsbeleid wil inrichten.

- **Eén gezin, één loket: ook één handhavingsaanpak sociaal domein?**

Dit is van groot belang omdat de klantbestanden van Wmo-begeleiding, Jeugdhulp en Participatiewet veel overlap kennen.

**Citaten uit brief van Transitiecommissie sociaal domein aan minister Plasterk<sup>5</sup>**

“Mogelijk maken wat nodig is vraagt om een integrale aanpak vanuit het perspectief van de vragen van mensen en de maatschappelijk opgaven. Aan de hand van thema’s als de relatie burger - overheid, participatie, toezicht en schulden hebben we aangetoond dat dit nog niet vanzelfsprekend is...”

“We staan nog maar aan het begin van de transformatie. Aan het begin van een fundamentele verandering. De eerste stappen worden gezet, maar het moeilijkste moet nog komen. We zitten met z’n allen in een veranderingsproces, met verschuivingen in macht, zeggenschap en geld.”

Werken vanuit vragen van (potentiële) klanten eist dat de gemeente helder is over rechten en plichten van (potentiële) klanten en aanbieders.

Hoe het principe van één gezin en één loket uitwerkt, is ook sterk afhankelijk van organisatie van de toegang en of er samenhang is tussen Jeugdwet, Wmo 2015 en Participatiewet. Het opzetten van één handhavingsaanpak vraagt eerst om een gezamenlijke definitie van handhaven.

***Definitie zoals gehanteerd in de pilot: Handhaven is helpen de regels naleven!***

Het wettelijk kader van de Jeugdwet, Wmo 2015 en Participatiewet is verschillend. De rechtsgevolgen van fraude, zoals het kunnen terugvorderen van onterecht verstrekte gelden en het opleggen van een sanctie, verschillen ook behoorlijk. Bij de Participatiewet is er sprake van uitkeringsfraude als iemand verwijtbaar de inlichtingenplicht heeft geschonden. Er hoeft geen sprake van opzet te zijn. Een vergissing kan ook verwijtbaar zijn en dus is er sprake van uitkeringsfraude. Bij de Wmo 2015 en Jeugdwet is een vergissing een *fout*. Daarnaast verschillen de prikkels voor rechtmatigheidsrisico’s. In Wmo 2015 en Jeugd liggen die met name bij de aanbieder en bij de Participatiewet bij de klant. Daarom lijkt één volledig geïntegreerde handhavingsaanpak niet mogelijk. Wel kunnen de uitgangspunten en werkwijze hetzelfde zijn voor het hele sociaal domein. Dus gericht op de cirkel van naleving (preventie, controle en sancties: zie 3.3.) en een ketenbrede en risicogerichte aanpak.

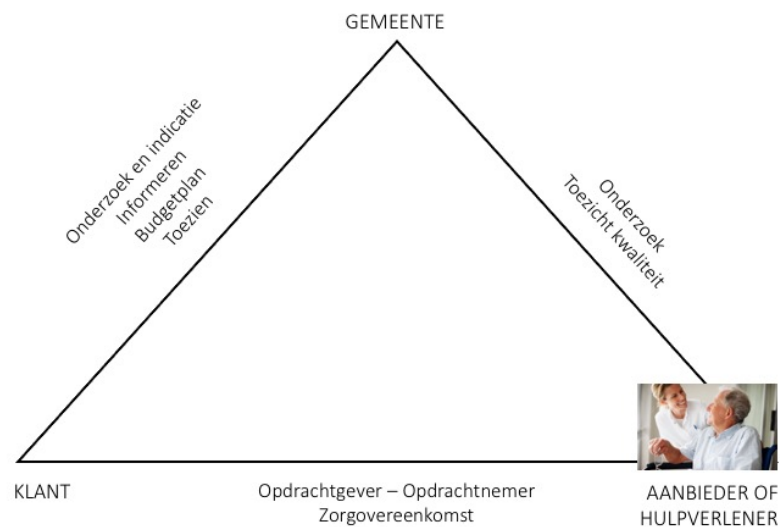
<sup>5</sup> <http://www.transitiecommissiesociaaldomein.nl/actueel/nieuws/2016/september/30/vijfde-rapportage-tds-transformatie-in-het-sociaal-domein-de-praktijk-aan-de-macht>

- **Toewijzing van hulp: tijdig, terecht (rechtmatig) en effectief**

De gemeente heeft voor de Wmo 2015 de toegang volledig in eigen hand. Voor de uitvoering van de Jeugdwet ligt dat anders; daar kan een verwijzing ook via een huisarts of medisch specialist lopen. Voor rechtmatige uitvoering is effectieve toegang dus cruciaal. Daar wordt samen met de klant bekeken wat nodig is en hoe daarin het beste kan worden voorzien, met zelfredzaamheid en participatie als uitgangspunten. De gemeente gaat voor maatwerk, maar wil dat wel kostenefficiënt uitvoeren. Het maatwerkprincipe geeft daarbij een spanningsveld met efficiënt en tijdig verstrekken van de voorziening. Standardiseren brengt vaart in het proces: het werkt kostenbesparend, objectiverend en voorkomt willekeur en de klant weet sneller waar hij aan toe is. Bij sommige product- en klantgroepen kan de gemeente een **verzoek om ondersteuning of jeugdhulp** gestandaardiseerd afdoen. De afweging waar dat wel en niet kan, wordt vereenvoudigd door te werken met risicoprofielen.

- **Uitwerking keuzevrijheid Pgb of ZiN**

Pgb of ZiN zegt iets over de wijze van levering van zorg en ondersteuning. De keuzevrijheid voor Pgb of ZiN ligt vast in de wet en de verordening. De gemeente kan in een verordening en nadere regels bepalen onder welke voorwaarden Pgb mogelijk is. Bijvoorbeeld over hoe ze Pgb-vaardigheid van de aanvrager (de zelfregie) beoordeelt. Evenals de voorwaarden voor de budgethouder, (de onafhankelijkheid van) diens vertegenwoordiger en de waarborging van de kwaliteit van de aanbieder. Dit scheidt duidelijkheid voor iedereen.

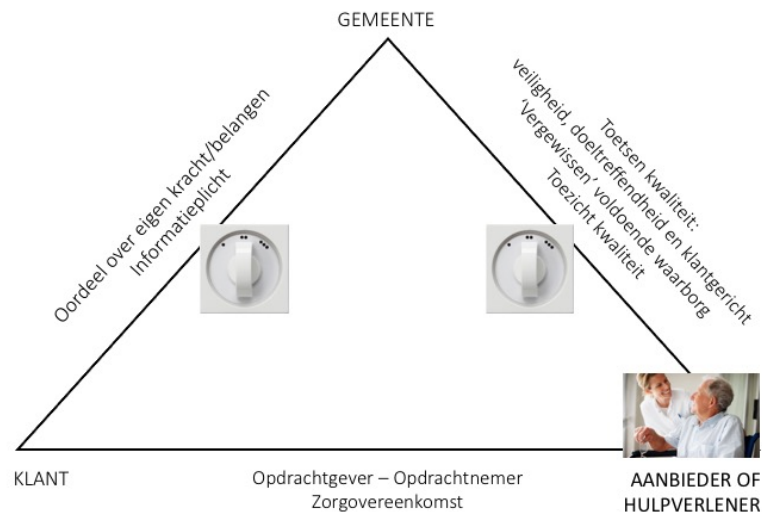


In de Wmo 2015 en de Memorie van toelichting is trouwens opgenomen dat het College van BenW bij het toekennen van een Pgb *moet*<sup>6</sup> toetsen of de kwaliteit (lees: veiligheid, doeltreffendheid en klantgerichtheid) van de ondersteuning is gewaarborgd. Ook hiervoor kan het College nadere regels stellen. Voor de Jeugdwet geldt hetzelfde.

De uitwerking van keuzevrijheid gaat over een solide invulling van Pgb. Daarbij weegt de gemeente de positie van de budgethouder ten opzichte van de aanbieder af, met als hamvraag of de budgethouder voldoende zelfregie heeft.

<sup>6</sup> Het betreft hier de zogenoemde 'vergewisplicht' van artikel 3:9 van de Awb

Hoe strikter een gemeente de zelfregie van de budgethouder beoordeelt bij de aanvraag, hoe minder controle achteraf doorgaans nodig is. De gemeente kan er immers van uitgaan dat de budgethouder daar zelf kritisch op is en zijn eigen belang voldoende kan bewaken. Bij geen of marginale toetsing op zelfregie van de budgethouder, dient de gemeente bij de aanvraag meer aandacht te geven aan het oordeel over de kwaliteit van de aanbieder. De gemeente kan er immers niet vanuit gaan dat de budgethouder zelf voldoende kritisch is en zijn eigen belang kan bewaken. In dat geval geldt dat de gemeente ook achteraf meer controle moet uitvoeren op kwaliteit en rechtmatigheid van de geleverde zorg.



Bij een Pgb kan er sprake zijn van een vertrouwensrelatie tussen klant en zorgverlener en dat kan een zakelijke en gelijkwaardige relatie (opdrachtgever – opdrachtnemer) in de weg staan.

#### 2.4 BESTUURLIJKE KEUZES: WELKE ‘KNOPPEN’ OM AAN TE DRAAIEN?

- **Voorkomen is beter dan genezen: de poortwachtersfunctie**

Voor Wmo 2015 heeft de gemeente regie op de totale ‘keten’: toegang, bestuurlijk aanbesteden, contractering, monitoring en toezien. De gemeente kan aan al deze ‘knoppen’ draaien. Daarbij hebben de keuzes die een gemeente aan de voorkant maakt (uitvoeringsvariant, indiceren, contracteren) gevolgen aan de achterkant (heronderzoek, monitoring en toezien).

Voor de Jeugdwet heeft de gemeente geen regie op de totale keten want de toegang is divers georganiseerd. Maar ook voor de Jeugdwet geldt dat keuzes in bekostiging en contractering gevolgen hebben voor risico’s op ondoelmatigheid en onrechtmatigheid en daarmee voor wijze van controleren.

Het programma i-Sociaal Domein<sup>7</sup> inventariseert de verschillende uitvoeringsvarianten, zodat gemeenten bij de keuze voor een wijze van contracteren (voorkant) meteen kunnen zien welke doel- en rechtmatigheidsrisico’s hieraan verbonden zijn. Hieronder een globale schets welke risico’s verbonden zijn aan verschillende uitvoeringsvarianten<sup>8</sup>. Deze risico’s gaan het programma i-Sociaal Domein samen met VNG nader uitwerken.

<sup>7</sup> <http://i-sociaaldomein.nl>

<sup>8</sup> Mede gebaseerd op de handreiking uitvoeringsvarianten iWmo en iJeugd, VNG, augustus 2015

Uitvoeringsvariant	Definitie <sup>9</sup>	Doel- en rechtmatigheidsrisico's
Inspanningsgericht	Uitvoering van zorg en/of ondersteuning waarbij er een duidelijke afspraak tussen gemeente en aanbieder is gemaakt over de levering van een specifiek product of dienst in een afgesproken tijdseenheid	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Overdeclaratie (meer gedeclareerd dan werkelijk geleverd of wel gedeclareerd buiten facturatieregels (bv tijdens verblijf in buitenland))</li> <li>• Spookfacturatie (declaratie van zorg aan niet bestaande klanten)</li> <li>• Overbehandeling (voortzetten hulp/ondersteuning terwijl noodzaak verminderd is/ resultaat niet wordt behaald)</li> </ul>
Taakgericht	Uitvoering van zorg en/of ondersteuning waarbij de gemeente een taak voor een (deel)populatie heeft gegeven aan een aanbieder en deze aanbieder de vrijheid heeft om de invulling van deze taak vorm te geven. In deze variant is er geen sprake van een verantwoording op individueel niveau	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cherry picking: Aanbieders verwijzen moeilijk te behandelen klanten door/stellen klant-plafonds in voor moeilijk te behandelen doelgroepen (bv verslavingszorg in combinatie met schuldsanering en beschermd wonen)</li> <li>• Onderbehandeling: Klanten krijgen minder ondersteuning dan nodig (kwantitatief en kwalitatief door prikkel kosten-minimalisatie bij aanbieder)</li> <li>• Onrechtmatigheid: niet tijdig doorgeleiden naar Wlz met name bij progressieve ziektebeelden. De aanbieder heeft belang bij voortzetting ondersteuning en handhaven hoeveelheid klanten</li> </ul>
Resultaatgericht	Uitvoering van zorg en/of ondersteuning waarbij er een duidelijke afspraak tussen gemeente en aanbieder is over de te behalen output. De manier waarop deze output wordt behaald, is niet vastgelegd	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Onderbehandeling: Klanten krijgen minder ondersteuning dan nodig (kwantitatief en kwalitatief) door kosten-minimalisatie prikkel bij aanbieder</li> </ul>

Een gemeente kan passend bij de contractafspraken en de organisatie van de toegang, afspraken maken over toezicht. Zie verder HOE (hoofdstuk 3) en WIE (hoofdstuk 4).

- **High trust: en wat als dat wordt geschaad?**

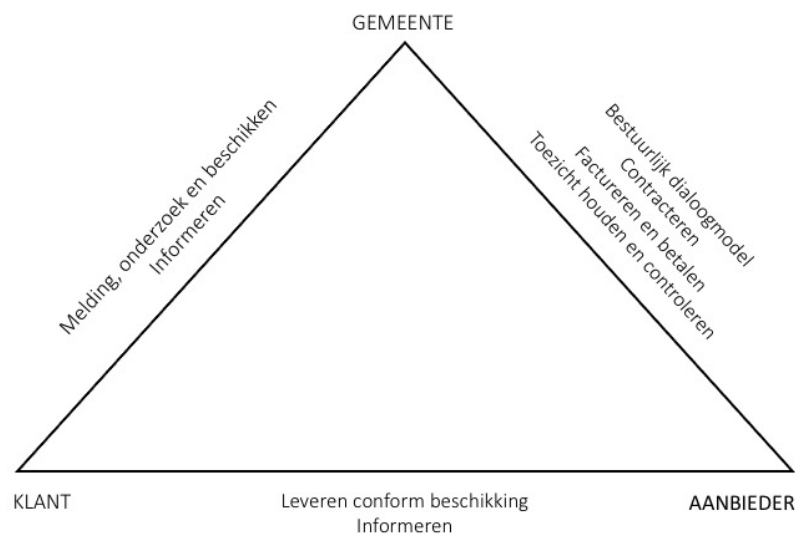
Tijdens de transitie was het belangrijkste uitgangspunt: zorgcontinuïteit voor de klant. De relatie met de aanbieder was gebaseerd op high trust. Nu, tijdens transformatie, ontstaat behoefte aan innovatie en daarmee een op dialoog gebaseerd inkoopmodel. Daarnaast moet de gemeente duidelijk maken wat zij doet als een aanbieder het vertrouwen beschaamd. Naleving wordt zo een onderdeel van inkoop- en relatiebeheer. Het versterkt de rol van contractmanagement en pas in

<sup>9</sup> Momenteel worden de uitgangspunten van de drie uitvoeringsvarianten onderzocht op de gevolgen van de uitspraken van de Centrale Raad van Beroep inzake vier relevante beroepszaken

tweede instantie wordt ingezet op extern toezicht. In feite zijn er twee poortwachtersfuncties: de toegang voor het bepalen van de meest passende ondersteuning én het contractmanagement voor de meest geschikte aanbieders (zie voor een praktische uitwerking hiervan de bijlage over de werkwijze van Drechtsteden). Controle op naleving moet niet leiden tot hogere administratieve lastendruk voor alle aanbieders. Het toezicht op de naleving vraagt daarom een risicogerichte benadering; dus niet alle aanbieders over één kam scheren.

- **Klant als kritische burger?**

In de verhouding financier (gemeente), aanbieder en klant kan de klant het beste beoordelen of de aanbieder volgens afspraak heeft geleverd en of de ondersteunings- of hulpvraag verandert. Dit vraagt wel om een kritische houding van de klant en de vraag is of dat realistisch is.



Veel klanten bouwen een vertrouwensband op met de zorgverlener en willen die relatie niet onder druk zetten. De gemeente kan bij de toegang bekijken of (het netwerk van) de klant die kritische rol kan vervullen. Zo niet, dan kan de gemeente door frequenter contact of inzet van nazorg-consulenten de ‘vinger aan de pols’ houden. Om te bewaken dat wat geïndiceerd is geleverd wordt en of de behoefte aan ondersteuning of hulp verandert.

- **Handhaven is van iedereen en doen we samen**

Het uitgangspunt is een klantgerichte benadering met nadruk op preventie en optreden tegen onrechtmatigheden. Niet naleven kan niet zonder gevolgen blijven, anders verliest het stelsel zijn geloofwaardigheid en maatschappelijk draagvlak. Naleving blijft belangrijk. Misbruik kan en mag niet! Hiervoor is alertheid op fouten en fraude in de volle breedte van de organisatie (ambtenaren én bestuurders), en zelfs over de organisatiegrenzen heen, noodzakelijk (zie hoofdstuk 3). Dit vereist samenwerking en informatie-uitwisseling tussen de gemeentelijke domeinen veiligheid, sociaal en fysiek. Als een aanbieder van beschermd wonen bijvoorbeeld panden in huur of eigendom heeft die niet veilig zijn, moet dat worden gesignaleerd en moet die informatie tijdig en juist beschikbaar zijn voor alle medewerkers. Deze manier van handhaven, van fraudeaanpak, vraagt een duidelijke visie en commitment van BenW.

**Hans Freije, wethouder Gorinchem, lid stuurgroep pilot**

*“Ik vind het belangrijk dat geld dat beschikbaar is voor de zorg, ook daarvoor wordt gebruikt. Daarbij past geen fraude. Met ons onderzoek, en voorstellen voor verbetering, zien we in Gorinchem erop toe dat het geld terecht komt waarvoor het bedoeld is.”*

### 3. HOE

Met welke visie op handhaving kan de uitvoeringsorganisatie nu een substantiële bijdrage leveren aan de maatschappelijke doelen ‘grotere participatie door meer zelfredzaamheid en zelfregie, tegen aanvaardbare kosten’? Dit hoofdstuk geeft antwoorden.

#### 3.1 SCENARIO PREVENTIEF HANDHAVINGSBELEID

In de uitvoering staan handhaven (in enge zin) en helpen vaak op gespannen voet; dwang en drang laten zich maar moeilijk verenigen met het opbouwen van een vertrouwensrelatie. Een oplossing ligt in het hanteren van een andere, bredere opvatting van handhaving. In deze benadering liggen handhaven en helpen in elkaars verlengde: dienstverlenend handhaven. De klant helpen de regels na te (kunnen) leven en daardoor problemen helpen voorkomen. Misbruik wordt aangepakt. Deze benadering wordt weergegeven door de Cirkel van naleving. En sluit aan bij de uitgangspunten zoals het ministerie van VWS heeft geformuleerd in het Programmaplan Rechtmatige Zorg ‘Aanpak van Fouten en Fraude 2015-2018’<sup>10</sup>.

Handhaving is een continu proces met preventieve en repressieve elementen. De nadruk ligt uiteraard op preventie want voorkomen is beter dan genezen. Investeren aan de voorkant van het proces leidt ook tot minder corrigerend werk aan de achterkant van het proces en levert zo een bijdrage aan het realiseren van financiële taakstellingen. In de praktijk wordt handhaving te veel met fraude geassocieerd en te weinig met de dienstverlening zelf.

#### 3.2 GEZAMENLIJKE AANPAK, IEDER VANUIT EIGEN ROL EN VERANTWOORDELIJKHEID

Een effectieve aanpak van onrechtmatigheden vraagt om een gezamenlijke inzet van alle, in- en externe, partijen<sup>11</sup>. Zij hebben een duidelijke rolverdeling en hun werkzaamheden sluiten goed op elkaar aan. Ze informeren elkaar over hun inzet en bevindingen en trekken, waar nuttig en nodig, gezamenlijk op tegen fraude in het gemeentelijk sociaal domein.

De ketenpartners spelen ook een rol in de Cirkel van naleving. De Cirkel ondersteunt bij:

<sup>10</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2015/03/27/programmaplan-rechtmatige-zorg-aanpak-van-fouten-en-fraude-2015-2018>

<sup>11</sup> Voor een uitgebreidere toelichting zie bijvoorbeeld

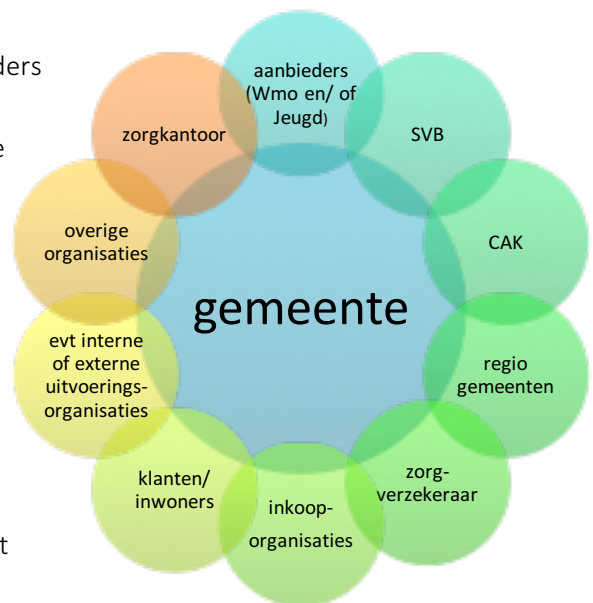
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2015/03/27/programmaplan-rechtmatige-zorg-aanpak-van-fouten-en-fraude-2015-2018>

- Realiseren van (gemeenschappelijke) beleidsdoelstellingen
- Prioriteren van activiteiten
- Gemeenschappelijke aanpak
- Methodisch handelen
- Goede monitoring en evaluatie.
- Delen van best practices

In de ketenbrede aanpak staan goede samenwerking, afstemming, informatiedeling<sup>12</sup>, de privacy van de klant en leren van en met elkaar centraal.

Eenduidige voorlichting in de keten aan klanten en aanbieders is essentieel. Onlangs wees de Nationale Ombudsman hier nog eens nadrukkelijk op in haar rapport 'Een onverwachte hoge rekening'<sup>13</sup>. Dit rapport gaat over klachten en signalen van burgers over gebrekkige informatie-verstrekking door gemeenten over de hoogte van de Wmo-eigen bijdrage.

Er is voldoende kennisontwikkeling en kennisdeling in de handhavingketen. Het voorkomen en aanpakken van onrechtmatigheden valt of staat met het inzicht in en kennis van de totale keten, waarvan de gemeente zelf deel uitmaakt. Gemeenten worden hierbij gefaciliteerd door het VNG Kenniscentrum Handhaving en Naleving.



Aanbieders werken samen met de SVB en gemeenten aan correcte registraties en declaraties. Zorgverzekeraars en gemeenten versterken hun controles om onrechtmatigheden tijdig en adequaat te signaleren. Sommige zorgverzekeraars betrekken hun klanten actief bij hun controles. Toezichhouders, opsporingsdiensten en OM werken nauw samen om overtreders op te sporen en passend te straffen. Het ministerie van VWS zorgt samen met andere regelgevende organisaties voor duidelijke en fraudebestendige wetgeving. Binnen het programma i-sociaal domein werken gemeenten en aanbieders aan het vermijden van onnodige administratieve lasten, waarborging rechtmatige besteding publiek geld, adequate zorg aan burgers, bescherming persoonlijke levenssfeer van mensen en genereren van betrouwbare beleidsinformatie.

**Jolanda de Witte, wethouder Zwijndrecht, lid stuurgroep namens Serviceorganisatie Jeugd ZHZ**

*"Geld dat voor zorg bestemd is, moet ook voor zorg gebruikt worden. Om te voorkomen dat dit niet gebeurt, zijn we in de regio Zuid-Holland Zuid actief bezig met het onderwerp fraude."*

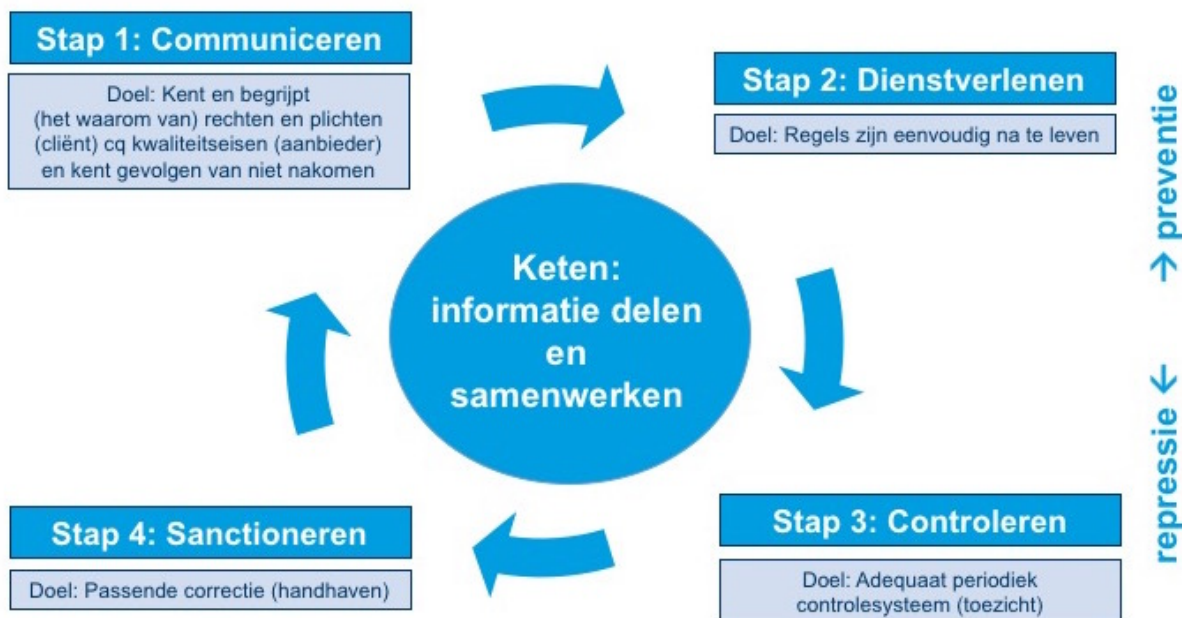
<sup>12</sup> <https://vng.nl/onderwerpenindex/sociaal-domein/fraudepreventie-en-handhaving-wmojeugd/publicaties/matrix-gegevensuitwisseling-bij-uitvoering-fraude-wmo-en-jeugdwet>

<sup>13</sup> <https://www.nationaleombudsman.nl/nieuws/2016/burger-weet-niet-waar-hij-aan-toe-bij-eigen-bijdrage-wmo>



### 3.3 WAT IS HANDHAVING: CIRKEL VAN NALEVING

Handhaving bestaat uit vier groepen activiteiten ('stappen') die samen zorgen dat (potentiële) klanten en aanbieders zich 'als vanzelf' houden aan de voorwaarden die voortvloeien uit wet- en regelgeving en overeenkomsten<sup>14</sup>:



De vier stappen uit de Cirkel van naleving - communiceren, dienstverlening, controleren, sanctioneren - krijgen hun vertaling in de visie 'hoogwaardig handhaven'.

Hoogwaardig handhavingsbeleid richt zich op zowel preventieve als repressieve aspecten van de bedrijfsvoering. Toezien en toezicht op kwaliteit en rechtmatigheid worden integraal benaderd. Vooral bij het beoordelen van aanbieders hangen de kwaliteit van geleverde ondersteuning of jeugdhulp, kwaliteit van organisatie en rechtmatigheid sterk met elkaar samen.

Door goede afstemming van de vier stappen ontstaat samenhangend beleid. Een juiste balans tussen preventie en repressie leidt tot een maximaal effect op de maatschappelijke doelen 'grotere participatie door meer zelfredzaamheid en zelfregie, tegen aanvaardbare kosten'. De invoering van hoogwaardig handhavingsbeleid hangt samen met de kenmerken van de betreffende gemeente - zoals bijvoorbeeld haar bestuurlijke uitgangspunten - en vraagt om lokale accenten.



<sup>14</sup> Aanbieders van algemene- en maatwerkvoorzieningen in natura of Pgb (Wmo) of algemene - of individuele voorzieningen in natura of PGB (Jeugdwet)

### 3.3.1 COMMUNICEREN

Elke *klant* kent en begrijpt (het waarom van) rechten en plichten en kent de gevolgen van niet nakomen

Elke *aanbieder* kent en begrijpt (het waarom van) de kwaliteitseisen en kent de gevolgen van niet nakomen



Bij dit eerste visie-element van 'hoogwaardig handhaven' is het belangrijk om onderscheid te maken tussen mensen die de voorwaarden van de beschikking of contract/overeenkomst niet nakomen door niet-weten, niet-kunnen of niet-willen.

Uit preventief oogpunt is het vroegtijdig informeren van de (potentiële) klant en (potentiële) aanbieder over rechten, voorwaarden en plichten een belangrijk visie-element. Doel is het voorkomen van onrechtmatigheden door onwetendheid.

In veel gevallen ontstaan fouten en fraude als gevolg van een gebeurtenis of handeling die op zichzelf niet onrechtmatig is, maar komen ze voort uit nalatigheid. Bijvoorbeeld als een klant geen ondersteuning meer nodig heeft en deze verandering niet tijdig aan de gemeente meldt (= verzuimdelict). Het voorkomen van fouten en fraude vraagt van de klant een administratieve inspanning, zelfdiscipline en rechtschapenheid.

Mensen kunnen door gebrekkige informatie ook een verkeerd verwachtingspatroon krijgen. Bij een eventuele teleurstelling kan draagvlak voor de gang van zaken bij de klant of aanbieder verdwijnen, met alle risico's van dien. Het afgeven van een heldere motivering van een zorgvuldig tot stand gekomen (negatieve) beschikking, kan dat risico reduceren.

Niet alleen moet de inhoud van de boodschap helder zijn, ook de vorm van de communicatie is belangrijk. Naast formele schriftelijke communicatie zijn er allerlei andere vormen van (in)formeel contact mogelijk, zowel individueel als groepsgewijs. Bijvoorbeeld voorlichtingsbijeenkomsten aan (potentiële) budgethouders of (potentiële) zorgverleners Pgb. Er zijn gemeenten die dergelijke voorlichtingsbijeenkomsten, in samenwerking met Per Saldo, organiseren.

**Hans van der Knijff, voorlichter/adviseur stakeholders Per Saldo, lid stuurgroep en projectteam pilot**

*"Pgb is 'n groot goed en fraudesignalen ondergraven het draagvlak voor Pgb. Misbruik moeten we voorkomen."*

Wetens(chappelijk)waardig:

- Voorlichting in groepen blijkt zeer effectief: mensen worden sterk beïnvloed door het gedrag van anderen
- Van informeren over de pakkans bij fraude en de gevolgen van regelovertreding gaat een afschrikwekkend, en daardoor preventief effect uit
- Mensen blijken eerlijker als ze hun handtekening bovenaan het formulier moeten zetten in plaats van onderaan.

Kortom:

Volledige, tijdige en op de doelgroep afgestemde informatie is een noodzakelijke voorwaarde voor een transparante en rechtmatige handavingspraktijk. Wetenschappelijke inzichten op het gebied van gedragsbeïnvloeding en communicatie kunnen hierbij helpen.

### ***Informeren klant: face-to-face en LSD-methode***

Elke klant moet op tijd en op maat geïnformeerd worden over zowel zijn rechten als nut en reden van zijn plichten. Veel zaken zijn voor de meeste klanten onbekend of onduidelijk. Wat kan de Wmo en/of Jeugdwet voor betrokkene betekenen? Wat wordt daarbij van de klant zelf verlangd in een specifieke situatie? Wat kan de uitvoeringsorganisatie doen?

Belangrijkste aspect hierbij is: ken de klant. Persoonlijk contact speelt hierbij een belangrijke rol. Bij face-to-face ontstaat zicht op de individuele situatie en kunnen wederzijdse verwachtingen en verplichtingen beter besproken worden. Communiceer transparant, wees duidelijk; juist in stress-situaties - wat zo'n gesprek voor de (potentiële) klant kan zijn - horen mensen wat ze willen horen. Laat geen ruimte voor onduidelijkheid. Hanteer de LSD-methode: Luisteren, Doorvragen, Samenvatten. Mensen willen gehoord en begrepen voelen en correct worden bejegend. Acceptatie van besluiten, (juist) ook van ongunstige besluiten, wordt hierdoor vergroot. Een gesprek aan huis<sup>15</sup> zorgt voor beter afgewogen (her)indicaties en het bepalen of de klant, of diens (wettelijk) vertegenwoordiger, voldoende Pgb-vaardig is<sup>16</sup>. Tevens kan zo een onrechtmatige situatie (bijvoorbeeld ondermaats geleverde zorg) of ongewenste situatie (verwaarlozing) vroegtijdig aan het licht komen.

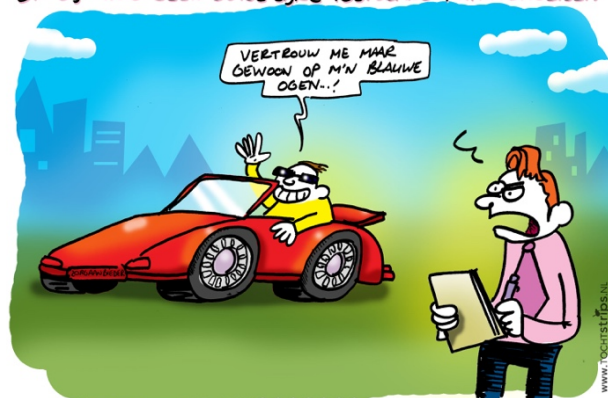
### ***Keuzehulp juiste aanbieder***

Sommige gemeenten ontwikkelen 'tripadvisor-achtige' initiatieven om klanten te helpen bij het maken van een voor hen juiste keuze uit alle aanbieders van ondersteuning of jeugdhulp. De klantbeoordelingen helpen potentiële klanten, aanbieders en gemeenten. Voor de aanbieders zijn de beoordelingen een belangrijke informatiebron om van te leren, te kunnen verbeteren en te kunnen inspelen op veranderende klantbehoeften.

Gemeenten kunnen de beoordelingen gebruiken bij de inkoop van jeugdhulp en ondersteuning.

Zo gaat bijvoorbeeld de regio West-Brabant West in 2017 per aanbieder de cijfers voor klanttevredenheid, uitval en doelrealisatie publiceren op [jeugdhulpwbw.nl](http://jeugdhulpwbw.nl); een extra prikkel voor aanbieders om de kwaliteit van hun ondersteuning en zorg te verbeteren. Een reeds bestaand platform is [www.zorgkaartnederland.nl](http://www.zorgkaartnederland.nl); een ervaringsite van Patiëntenfederatie Nederland.

ER ZIJN NOG GEEN DUIDE LIJKE TOETSBARE KWALITEITSEISEN



<sup>15</sup> VNG-Wmo-protocol huisbezoeken: [https://vng.nl/onderwerpenindex/sociaal-domein/fraudepreventie-en-handaving-wmojeugd/publicaties/wmo-protocol-huisbezoeken](https://vng.nl/onderwerpenindex/sociaal-domein/fraudepreventie-en-handhaving-wmojeugd/publicaties/wmo-protocol-huisbezoeken)

<sup>16</sup> Per Saldo, de belangenvereniging van mensen met een Pgb, heeft een test ontwikkeld waarmee mensen zelf kunnen onderzoeken of zelf zorg organiseren met een budget bij hen past: <http://www.pgb-test.nl>. In Schiedam gebruiken de WijkOndersteuningsTeams deze test. Den Bosch heeft vrij uitgebreid geformuleerd aan de hand van welke criteria zij de Pgb-vaardigheid van een klant vaststelt: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2016/07/01/onderzoek-weigeringsgronden-pgb-in-wmo-2015-en-jeugdwet>

Petra Fleurbaaij, Fraudespecialist Langdurige Zorg VGZ, lid projectteam pilot

“Top down sturen op het aanpakken van fraude vraagt een duidelijke visie en commitment van het college van BenW”

### **Informeren aanbieder**

Elke aanbieder moet op tijd en op maat geïnformeerd worden over de vereisten die voortvloeien uit het afgesloten contract of subsidieoverkomst. Die vereisten zijn mede gebaseerd op landelijke en gemeentelijke regelgeving en keurmerken zorgsector. Ook vanuit Zorgverzekeraars Nederland en het lokaal Zorgkantoor kunnen aanvullende eisen worden gesteld.

Heldere afspraken over de kwaliteit vormen hiervan de kern, zoals:

- Basiseisen organisatie en personeel
- Aard van de dienstverlening
- Borging en bewaking
- Betrokkenheid burgers
- Gevolgen niet nakomen contractvoorwaarden.

Net zoals bij de potentiële klant geldt ook hier: ken de aanbieder. Dat geldt zowel voor de (nieuwe) aanbieder van ZiN als de (nieuwe) zorgverlener Pgb.

### **3.3.2 DIENSTVERLENEN**

Het vergroten van het gemak voor de *klant* en *aanbieder* en het beperken van organisatorische belemmeringen om eenvoudig en spontaan de regels te kunnen en willen naleven

Bij dit tweede visie-element van ‘hoogwaardig handhaven’ is toegankelijkheid het sleutelwoord.

De Inspectie van SZW (ISZW) verstaat onder toegankelijkheid: de vindbaarheid, bejegening, eenduidigheid, overzichtelijkheid, eenvoud en begrijpelijkheid van de gemeentelijke dienstverlening die toegang biedt tot de verschillende voorzieningen. In haar verkennende studie ‘Klachten en signalen in het sociale domein’ (oktober 2015)<sup>17</sup> blijkt onder andere dat:

- Mensen de weg naar het juiste loket of instantie niet goed kunnen vinden en niet goed weten of iets nu wel of niet onder de verantwoordelijkheid van de gemeente valt. Of ze worden van het kastje naar de muur gestuurd
- Hulpverleners weten te weinig om klanten goed te kunnen doorverwijzen.

Handhaven gaat niet zozeer over controle, maar vooral over het sturen van verwachtingen en zelf als overheid het goede voorbeeld geven.



<sup>17</sup> <http://www.inspectieszw.nl/actueel/nieuwsberichten/verkennende-studie-klachten-en-signalen-in-he.aspx>

### **Bedrijfsvoering**

Bij kwaliteit van bedrijfsvoering gaat het om effectieve en efficiënte werk- en informatieprocessen, kwaliteit van dienstverlening in de keten en kostenbewustzijn. Relevante vragen om beleid en activiteiten op te organiseren zijn:

- Hoe communiceert de gemeente als uitvoeringsorganisatie - zowel off- als online - met burgers en aanbieders? In welke mate is persoonlijk contact mogelijk?
- Helpt de gemeente aanbieders of Pgb-budgethouders<sup>18</sup> die moeite hebben met het voeren van een deugdelijke bedrijfsadministratie?
- In welke mate ondersteunt de gemeente innovatieve ideeën van aanbieders? Durft de gemeente te experimenteren?<sup>19</sup>
- Hoe adequaat verwerkt de gemeente wijzigingen?
- Hoe alert is de gemeente op signalen van 'niet-pluis'?
- Hoe is de aansluiting, onderlinge afstemming, delen en terugkoppelen van informatie in de gemeente en in de keten georganiseerd?
- Heeft de indicatiesteller alle relevante informatie voorhanden?<sup>20</sup>
- Worden inspanningen en resultaten gemeten en geëvalueerd? Met wie?
- Komen besluiten zorgvuldig tot stand en krijgen zorgvragers een gemotiveerd schriftelijk besluit en aanbieders een duidelijk contract?
- Hoe waarborgt de gemeente de veiligheid van medewerkers? Wat zijn de consequenties van intimiderend gedrag of agressie door klanten of aanbieders?
- Is er aandacht en geld voor deskundigheidsbevordering zoals weerbaarheidstrainingen of intervisie en casuïstiekbesprekingen.

### **Inrichting toezicht en handhaving**

Eén van de aanbevelingen uit het EUR-rapport betrof het versterken van de gemeentelijke handhaving. Het positioneren van toezien en toezicht in de eigen organisatie vormt daar een belangrijk onderdeel van. De praktijk in het domein van Werk & Inkomen laat zien dat het rendement het hoogst is als de toezichthouder (met als taak toezicht op rechtmatigheid) dicht op de uitvoering wordt ingezet, als aanjager van handhaving conform de visie Hoogwaardig handhaven. De toezichthouders hebben een zichtbare, proactieve rol in het bevorderen van kennis en kunde op de werkvloer. Vooral bij de toegang (contact met de klant) en het contractmanagement (contact met aanbieders).

Zo'n manier van samenwerken tussen de eerstelijns (toeziens)medewerkers en tweedelijns toezichthouders geeft daadwerkelijk invulling aan een integrale dienstverlening en tevens aan het feit dat handhaven van iedereen is (zie ook 3.3.3 Controleren).

Gemeenten hebben voor de Wmo 2015 de aanstelling van een toezichthouder vaak vertaald naar de toezichthouder voor reactief toezicht: zogenoemd calamiteitentoezicht. De aanbieders in de Wmo 2015 zijn verplicht bij de gemeente melding te doen van calamiteiten en de gemeenten stellen daar

---

<sup>18</sup> Pgb Beschermd wonen, bureau HHM, publicatie 22 juli 2016

<sup>19</sup> Bijvoorbeeld het hanteren van een 'bedenkttermijn' van een half jaar bij verzoeken om Pgb. De klant ontvangt eerst ZIN en onderzoekt samen met de gemeente of hij/zij in staat is om op termijn eigen regie op het Pgb te kunnen voeren

<sup>20</sup> Tilburg maakt gebruik van een Verwijs Index Algemeen; deze applicatie maakt aan de hand van het BSN inzichtelijk waar de klant binnen de gemeente nog meer bekend is

een toezichthouder voor aan. Veel gemeenten, waaronder ook twee pilotdeelnemers, hebben dat toezicht belegd bij de GGD. Dat geeft waarborgen voor een onafhankelijke positie. Het vraagt wel goede afstemming met Toegang, Contractmanagement en Toezichthouder (zie ook hoofdstuk 4: WIE).

### ***Vakmanschap***

Handhaving staat of valt met de vakbekwaamheid van de uitvoerders en de handhavingscultuur (afspreken > aanspreken > corrigeren) van de organisatie. Medewerkers moeten de regels en het naleven hiervan aan de orde kunnen, willen en durven stellen in hun contacten met elkaar, met hun klanten en aanbieders.

Kostenbewustzijn hoort hier ook bij. Handhaven levert namelijk ook besparingen op. Sturen op geld is overigens pas goed mogelijk als de bedrijfsvoering daarop is ingericht. Nog te vaak is het uitgangspunt 'als de klant maar geholpen wordt en wat het dan kost zien we later wel'. Dat begint bij de toegang wanneer de burger zich meldt.

### **Pieter Paans, wethouder gemeente Cromstrijen, lid stuurgroep pilot**

*"Fraudebestrijding begint met consulenten die elkaar durven aanspreken op de kwaliteit van het werk."*

Medewerkers kunnen ook dilemma's ervaren tussen helpen/motiveren enerzijds en controleren/sanctioneren anderzijds. In de praktijk kan dat leiden tot ongewenste situaties zoals 'wegkijken'. Als voorbeeld hiervan het proces rondom de indicatiestelling. Niet voor niets bestempelt het EUR-rapport de indicatiestelling bij begeleiding als 'uitdagend'. De twee belangrijkste redenen, aldus de EUR, hiervoor zijn: de doelgroep kan zelf niet altijd alle informatie geven én de problematiek vraagt om meer deskundigheid. Medewerkers toegang worden ook geconfronteerd met intimiderend gedrag door Pgb-aanbieders en (wettelijk) vertegenwoordigers van klanten. Wanneer dezelfde functionaris zowel de adviesindicatie maakt (onderzoeksfase) en het indicatiebesluit definitief neemt (aanvraagfase) kan er een 'twee-petten-problematiek' ontstaan. Mogelijke oplossingen hiervoor zijn:

- Scheiden van deze twee taken (toegang <> wijkteam) waardoor indicatiestellers worden aangestuurd en gecoacht op eenduidige weggingen van de melding en het beoordelen van Pgb-vaardigheid
- Toepassen van het 'vier-ogen-principe': indicaties worden telkens door twee mensen, met adequate gebundelde kennis en expertise, vastgesteld. Ook hier is structurele deskundigheidsbevordering het sleutelwoord.

Er zijn gemeenten met structureel casusoverleg of intervisie en zogenoemde 'niet-pluis'-overleggen om vermoedens van onrechtmatigheden te bespreken. Het is aan te bevelen om daar collega's van contractmanagement, toezichthouder, wijkverpleging, enzovoort bij te betrekken omdat dit het samen leren en handelen en begrip voor ieders rol en taak in het proces stimuleert. Van managers wordt verwacht dat zij vakmanschap stimuleren, faciliteren, begeleiden en (bij) sturen. Veranderen van gedrag is doorgaans een kwestie van de lange adem (zie ook hoofdstuk 4 over welke kennis, vaardigheden en competenties de uitvoering dient te beschikken om een fraudebestendige bedrijfsvoering te kunnen inrichten).

## Sociale Dienst Drechtsteden: Vergrootglasoverleg

De Sociale Dienst Drechtsteden heeft een breder en meer overstijgend structureel overleg georganiseerd: het 'Vergrootglasoverleg'. De uitkomsten van dit overleg zijn vooral input voor het contractmanagement.

Voor Drechtsteden is high trust uitgangspunt. Dat betekent openheid in de voortgangsgesprekken over het contract tussen Drechtsteden en de aanbieders. In de praktijk blijkt dat zo veel bespreekbaar en opeisbaar kan worden gemaakt en dat bij vermoeden van onrechtmatigheid lang niet altijd direct onderzoek door een toezichthouder of OM nodig is.

### **Beoordelingskader**

Uit een recente Benchmark sociale wijkteams 2016<sup>21</sup> blijken medewerkers van wijkteams ontevreden over de kaders waarbinnen en de procedures - in het bijzonder die rondom weigeren/toekennen van Pgb's - waarmee zij moeten werken. Conclusie van deze benchmark is dan ook 'de kaders strakker en duidelijker vorm te geven, waarbij het zinvol is dit samen met de teams te doen'.

In een ander recent verschenen onderzoek Weigeringsgronden Pgb Wmo en Jeugdwet<sup>22</sup> geven gemeenten aan dat ze worstelen met de mogelijkheden om een Pgb te weigeren als ze is een 'niet-pluis-gevoel' hebben. Verder blijken de wettelijke weigeringsgronden in de praktijk onvoldoende concreet, waardoor consulenten weinig aangrijpingspunten hebben om Pgb's te weigeren.

Als beleidsreactie op dit rapport kondigt staatssecretaris Van Rijn in zijn brief van 26 september 2016 aan dat 'de VNG en Per Saldo gezamenlijk een ondersteuningsprogramma ontwikkelen en uitvoeren, met nadruk op belang van goed overleg met klanten en onderzoek. Belangrijke onderdelen van dit programma zijn het verhelderen van het kader (juridisch, waar zit lokale beleidsvrijheid etc.), beleidsontwikkeling en kennisoverdracht'.

Eerder al schreef de staatssecretaris in zijn brief aan de Tweede Kamer<sup>23</sup> over informele zorg en Pgb: 'Het opstellen van een objectief afwegingskader wat betreft de afbakening en inzet van gebruikelijke hulp kan voorkomen dat er sprake is van toeval of van willekeur'. Dat sluit aan bij één van de conclusies uit het eerder aangehaalde rapport van de Nationale Ombudsman: 'Maatwerk wordt zeker geambieerd, maar dit heeft consequenties voor de rechtsgelijkheid.

Die behoefte aan gemeenschappelijke kaders doet zich vooral voor bij gemeenten die zijn opgegaan in een nieuwe uitvoeringsorganisatie of waar gemeenten andere organisaties voor de uitvoering van de Wmo en Jeugdwet hebben ingehuurd. Denk hierbij concreet aan de inrichting van de toegang of aan wijkteams waar instanties als GGD, maatschappelijk werk of Stichting MEE uitvoeringspartners van de gemeente zijn geworden. Een diversiteit aan organisaties brengt ook diverse belangen en taakopvattingen met zich mee. Het management moet hierop krachtig sturen en het goede voorbeeld geven van het elkaar-aan-en-afspreken op de werkvloer. Vergroten van de betrokkenheid en inbreng

<sup>21</sup> <https://www.zorgvisie.nl/financien/nieuws/2016/9/wijkteams-vaak-niet-kostenbewust/>

<sup>22</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2016/07/01/onderzoek-weigeringsgronden-pgb-in-wmo-2015-en-jeugdwet>

<sup>23</sup> Betreft beantwoording van Kamervragen aan de Tweede Kamer van 7 december 2015

van de werkvloer bij ontwikkelen van (handhavings)beleid is noodzakelijk. Zo kan een gedeeld normatief referentiekader ontstaan over wat wel of geen onrechtmatigheid is en hoe medewerkers hierop geacht worden te reageren.

Dit beoordelingskader vormt de rode draad in de communicatie met uitvoering en met klanten en aanbieders. Alleen als de eigen bedrijfsvoering op orde is, is effectieve en efficiënte handhaving mogelijk. De toezichthouder kan hierbij een rol spelen als 'kritische partner' van het management en als aanjager van verbeterprocessen (intern toezicht) (zie ook Hoofdstuk 4).

In dit verband is de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep van 18 mei 2016 (2016:1491) van belang. In deze zaak over resultaatgericht indiceren oordeelt de rechter dat 'de door de gemeente gehanteerde wijze van toekenning van huishoudelijke verzorging in resultaatgebieden een duidelijke maatstaf mist'. Volgens de rechter moet in het indicatiebesluit ook staan *hoe* het resultaat bereikt wordt.

Resultaatgericht indiceren is populair onder gemeenten. Zij zijn zoekende hoe zij invulling gaan geven aan de gevolgen van de rechterlijke uitspraak in relatie tot hun eigen inkoopbeleid. Dit raakt aan alle facetten in het proces, van melden tot en met controleren.

De 'toezien-escalatieladder' kan gemeenten hierbij houvast bieden:

1. Heldere afspraken maken met klant en aanbieder
2. Toezien op kwaliteit bestuur aanbieder
3. Risicoprofielen maken en gebruiken (pro-actief, leren van zorgkantoren en samen optrekken met bijvoorbeeld GGD)
4. Kritische klant gebruiken (bijvoorbeeld klanttevredenheidsonderzoeken, klantpanels, Wmo-adviesraden).



**Aaike Kamsteeg, wethouder Drechtsteden, lid stuurgroep pilot**

*"In Drechtsteden werken we samen met aanbieders en klanten aan de juiste ondersteuning op de juiste plek. Dat doen we met veel vertrouwen, maar niet naïef."*

**Meldpunten**

Langzamerhand komen er zowel vanuit de gemeenten als daarbuiten meldingen van (potentiële) onrechtmatigheden beschikbaar. Op dit moment is er echter bij de meeste gemeenten nog geen sprake van een heldere, uniforme routing voor dergelijke meldingen en een daaropvolgend traject van afhandeling. Meldingen komen 'rijp-en-groen' en versnipperd binnen in de organisatie. Met als risico dat meldingen uit beeld verdwijnen of gaan rondzwerven. Inzicht en overzicht ontbreken en fraudealertheid en bereidheid van medewerkers om (vermoedens van) onrechtmatigheden te melden wordt in de kiem gesmoord.



Het is aan te bevelen dat gemeenten een (vorm van) meldpunt inrichten voor tenminste de professionals. Zodra dit geregeld is, kunnen gemeenten ook burgers betrekken bij het signaleren van onrechtmatigheden. Meer informatie over met name de randvoorwaarden voor het afhandelen van signalen staan in het Stappenplan rechtmatigheidsonderzoek van de VNG<sup>24</sup>.

#### **Sociale Dienst Drechtsteden: 'intern' meldpunt**

Tijdens de pilot heeft de Sociale Dienst Drechtsteden een meldpunt ingericht:

- Een aantal afdelingen van de uitvoeringsorganisatie is geïnformeerd over onrechtmatheidsrisico's
- Er is een proces ingericht voor het verzamelen van alle meldingen over (vermoedens van) onrechtmatigheid
- Periodiek worden meldingen geordend en tijdens het 'Vergrootglas-overleg' beoordeeld door een intern team
- Door het maandelijks waarderen van de signalen ontstaat een kader om signalen te wegen, wat resulteert in risicoprofielen
- De risicoprofielen zijn aanvullingen op het contractmanagement van de SDD en kunnen aanleiding zijn voor de inzet van proactief risico-gestuurd toezicht door de externe toezichthouder in de Drechtsteden (DG&J)

#### **Nederlandse Zorgautoriteit: landelijk meldpunt**

Er bestaat een Centraal meldpunt Zorgfraude bij de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa)<sup>25</sup>. Dit is een landelijk kennisknooppunt voor burgers en professionals om vermoedens van zorgfraude te melden.

Het meldpunt zorgt ervoor dat opsporingsdiensten en toezichthouders fraude in de zorg effectiever kunnen aanpakken. Door informatie uit gesloten en openbare bronnen te combineren en te analyseren.

De NZa geeft elk kwartaal 'Uw melding, ons toezicht' uit, waarin staat welke meldingen zijn gedaan en welke acties ondernomen.

#### **Patricia van Aaken, wethouder gemeente Schiedam, lid stuurgroep pilot**

*"Wij vinden voorlichting over pgb de basis van alles: weet waar je aan begint als je pgb aanvraagt".*

<sup>24</sup> <https://forum.vng.nl/do/wbhome?id=123-767762686f6d>

<sup>25</sup> <https://www.nza.nl/organisatie/Contact/Meldpunt/>

## **Gemeente Schiedam: meldpunt voor burgers en aanpassing beschikkingen**

Tijdens de pilot heeft de gemeente Schiedam een extern meldpunt ingericht. Op de gemeentelijke website staat een formulier waarmee burgers (al dan niet anoniem) een melding kunnen doen<sup>26</sup>. Deze meldingen komen terecht bij de betreffende beleidsambtenaar en die bepaalt wie met de melding aan de slag gaat.

Intern bestaat er een apart mailadres waar collega's hun meldingen kunnen doen. Schiedam onderzoekt hoe de aanpak van fraude met zorggeld een plek kan krijgen in het reguliere, totale handhavingsinstrumentarium van de gemeente.

Daarnaast besteedt Schiedam in de beschikking aandacht aan de mogelijkheden van fraude en fouten:

### **Zorg in Natura (ZiN): Herziening, intrekking en terugvordering**

De gemeente kan aan de hand van de genoemde gevallen in artikel 13 van de Verordening Jeugdhulp Schiedam 2015 altijd besluiten om de aan u verstrekte voorziening(en) te herzien, in te trekken en/of terug te vorderen. Dit gebeurt in ieder geval als:

- U onjuiste/onvolledige gegevens hebt verstrekt
- De voorziening niet langer noodzakelijk is
- De voorziening niet toereikend is
- U niet voldoet aan de voorwaarden voor de voorziening
- De leverancier en/of u de voorziening voor een ander doel gebruikt dan waarvoor deze is bestemd.

### **Persoonsgebonden budget (Pgb): Verplichtingen**

- U mag uw Pgb uitsluitend gebruiken voor de activiteiten zoals genoemd in deze beschikking; u mag uw Pgb dus niet gebruiken voor andere activiteiten of zaken
- De ingekochte zorg is van goede verantwoorde kwaliteit
- De SVB zorgt voor de betaling van de zorgverlener; u mag dit niet zelf doen
- Valt een zorgverlener niet onder het Arbeidstijdenbesluit, dan zorgt u dat de zorgverlener niet meer dan 40 uur werkzaamheden verricht in één week.

### **ZiN en Pgb: Fraude en misbruik**

Helaas komt het voor dat organisaties of personen misbruik maken van of frauderen met geld bedoeld voor zorg. De gemeente Schiedam doet hier onderzoek naar. Het afleggen van een huisbezoek of een telefonisch vraaggesprek kan hier onderdeel van zijn. Onder andere om te voorkomen dat u onbewust slachtoffer wordt.

Als u zelf denkt dat er iets 'niet pluis' is, bijvoorbeeld omdat u niet de afgesproken zorg krijgt, neemt u dan contact op met de gemeente;

- Telefoon: 14010
- Email: [contact@schiedam.nl](mailto:contact@schiedam.nl)
- Meldingsformulier op de website (meldpunt fraude): [www.schiedam.nl](http://www.schiedam.nl)

---

<sup>26</sup> <https://www.schiedam.nl/fraude-zorg>

### 3.3.3 CONTROLLEREN

#### Adequaat en periodiek onderbouwd controlesysteem

Dit derde visie-element van ‘hoogwaardig handhaven’ betreft de toepassing van controle op maat. Hoe meer risico, hoe intensiever de benodigde controle. Dat geldt zowel voor klanten als voor aanbieders. Vroegtijdige signalering kan bij klanten en aanbieders problemen helpen voorkomen.

Bij het controleren bestaan veel vragen wat kan, mag en moet. Bijvoorbeeld vanwege privacy en in geval van door mandaat verkregen bevoegdheden (zoals medewerkers die in de toegang werken maar niet in dienst van de gemeente zijn). Door onduidelijkheid voelen veel medewerkers zich, al dan niet terecht, geremd om (vermoedens van) onrechtmatigheden te signaleren en/of aan te pakken.



#### Vormen van controle

- *Regulier*

De consulent of de contractmanager voert het reguliere controletraject uit. De algemene onderzoeksbevoegdheden uit de Wmo of Jeugdwet zijn van toepassing. Dit controletraject bevat activiteiten in het kader van aanvraag, heronderzoek, mutatie en beëindiging bij een klant. Bij een aanbieder zijn dit de reguliere contract- en voortgangsgesprekken. Tijdens dit traject kunnen signalen van onrechtmatigheden worden gesignaleerd. De consulent of contractmanager heeft de taak dit signaal op te pakken en uit te zoeken binnen de reguliere taken. Bijvoorbeeld in de vorm van dossieranalyse, doorvragen, verificatie en validatie en rapportage. Controle-activiteiten zijn beperkt in omvang.
- *Intensief*

Hierna kan een intensief controletraject worden opgestart. Afhankelijk van gemeentelijk beleid en inrichting van de bedrijfsvoering kan de consulent of contractmanager dit traject zelf (of in samenwerking met de toezichthouder Wmo/Awb) uitvoeren. Het signaal kan worden verrijkt met het afleggen van een huis- of bedrijfsbezoek of, bij een vermoeden van onrechtmatigheid, observatie door de gemeente. Zo maakt de organisatie zichtbaar dat ‘handhaven van iedereen is’.
- *Detail*

Afhankelijk van bevindingen van het intensieve controletraject voert de toezichthouder een verdiepend detail/fraudeonderzoek uit.
- *Risicogestuurd*

Het werken met risicoanalyse en onderbouwde geobjectiveerde risicogroepen en -situaties draagt bij aan vroegtijdig signaleren en herkennen van ongewenste patronen die op onrechtmatigheden duiden. Risicosturing kan ook een bijdrage leveren om aan de voorkant van het proces sneller en beter te bepalen of iemand voldoende Pgb-vaardig is en om te bepalen of een aanbieder bonafide is. Hierdoor kan (im)materiële schade zoveel mogelijk worden beperkt.

### **Voornemen steekproeven gemeentelijke Pgb's<sup>27</sup>**

Ondanks de problematische invoering zijn er met het trekkingsrecht meer waarborgen voor het voorkomen van fraude dan in de oude situatie, zowel door controle vooraf als achteraf. Ik ben evenwel voornemens de SVB te vragen of zij op basis van risicoprofielen steekproeven kunnen doen onder gemeentelijke Pgb's. Zorgkantoren doen reeds huisbezoeken, mede op basis van risicoselectie. De SVB heeft tot nu toe veel ervaring met risicoprofielen binnen het sociale verzekeringsdomein (in het kader van handhaving), maar nog geen ervaring met risicoprofielen binnen het Pgb-domein. Zorgkantoren hebben deze ervaring dus reeds. De SVB kan met de VNG en gemeenten bekijken of de risicoselectie die zorgkantoren hanteren ook toepasbaar is voor de steekproeven van de SVB bij gemeentelijke Pgb's of deze benutten voor eigen risicoprofielen. De geselecteerde dossiers zouden dan vervolgens door de gemeenten onderzocht moeten worden om vast te stellen of daadwerkelijk sprake is van fraude. Wanneer de SVB en gemeenten kunnen starten hangt dus af van moment dat de risicoprofielen beschikbaar zijn, de omvang van de steekproef is bepaald en de beschikbare capaciteit bij gemeenten".

### **Risicoprofiel uit het Protocol Pgb-AWBZ van Zorgverzekeraars Nederland (augustus 2013)**

Hierin zijn onder andere de volgende indicatoren vastgelegd:

- Bevindingen uit het verleden: signalen, globale controle, intensieve controle, het afgekeurde bedrag is groter dan 20% van het totaal verantwoorde bedrag
- Zorgverlener: budgethouder is ook zorgverlener, complexe constructies (van BV's: daar waar zich combinaties voordoen van zorgverlener, bemiddelingsbureaus enz. in de vorm van diverse BV's), zorgverlener is natuurlijk persoon en het totale verantwoorde bedrag is groter dan 1,5x modaal, zorgverlener is een natuurlijk persoon en bij meer dan 3 budgethouders wordt zorg verleend, zorgverlener is bedrijf en het totaal verantwoorde bedrag is groter dan € 100.000
- Woonsituatie: meerdere budgethouders op één adres/wooninitiatief
- Indicatiefraude: signalen vanuit CIZ/BJZ (budgethouders en wettelijk vertegenwoordigers in geval van kinderen < 18 jaar)
- Betrokkenheid derden: bemiddelingsbureau/zaakwaarnemers, bewindvoerders (niet ingeschreven op adres van de budgethouder en geen wettelijk vertegenwoordiger)
- Budget: budgetbedrag is groter dan € 300 per dag, levering van ZiN
- Verantwoording: precies het exacte bedrag verantwoord, retourdatum van de verantwoording ligt meer dan 14 dagen na de uiterste datum, toegekend budget is groter dan € 15.000 en 90% van het verantwoord bedrag is door één zorgverlener verantwoord, bij verantwoording van het 1e half jaar wordt 'nul verantwoording' ingediend, of minder dan 40% of meer dan 75% van het toegekende jaarbudget verantwoord (onregelmatig patroon van bestedingen)
- Vermoedens van fraude van (criminele) netwerken uit eerdere dossiers
- Kwetsbare groepen: geboortedatum op 01-01-1900 of 01-07-1900 vanwege ontbreken geboortedatum, GGZ-indicatie, VG-indicatie, PG-indicatie (dementie), taalvaardigheid

Gezien de aard van de risico's kan de controle en detectie niet uitsluitend administratief plaatsvinden; een aantal vormen van onrechtmatigheden is immers niet via administratieve procedures aan het licht

<sup>27</sup> Kamerbrief staatssecretaris Van Rijn over Pgb-fraude (7 december 2015)

te brengen. Daarom is in het verlengde van een dergelijk vooronderzoek en/of materiële controle voor bepaalde groepen inhoudelijke detailcontrole nodig om vast te stellen of de gepresenteerde papieren werkelijkheid ook de feitelijke werkelijkheid is.

Ook kan steekproefsgewijs op risicogebieden door alle soorten klanten en aanbieders heen intensieve nacontrole plaatsvinden. Door zo informatiegestuurd te werken worden medewerkers en middelen effectiever en efficiënter ingezet ('vissen waar de vis zwemt'). Denk aan het gericht afleggen van een huisbezoek of bedrijfsbezoek. Klantdifferentiatie draagt ook bij aan administratieve lastenverlichting en is dus kostenbesparend voor zowel klant, aanbieder als uitvoeringsorganisatie.



### ***Drie K's (Kwaliteit) bepalen het succes van risicosturing***

- K1: Datahuishouding sociaal domein
- K2: Analysetool voorspelbaarheid indicatoren onderzoekspopulatie. Zorgkantoren hebben bruikbare indicatoren<sup>28</sup> (risicoprofielen) maar deze zijn nog niet getoetst op bruikbaarheid in het gemeentelijke sociale domein. Gemeenten en het zorgkantoor in de regio kunnen vanuit gedeelde ambitie samen invulling geven aan risicosturing  
Gemeenten hebben in het domein W&I al enige ervaring met (vormen van) risicosturing. Verbinding maken/leggen hiermee is nuttig. Mede voor het opbouwen en verrijken van integrale risicoprofielen
- K3: De medewerkers die met de uitkomsten aan de slag gaan; de belangrijkste, maar ook vaak meest onderschatte, succesfactor.

### ***Kritische klant***

Een succesvolle aanpak van onrechtmatigheden kan alleen als alle betrokken partijen daarin hun verantwoordelijkheid nemen en actief samenwerken. Dat wil zeggen dat aanbieders hun administratieve organisatie en interne controle op orde hebben, zodat de gemeente kan controleren of de door hen in rekening gebrachte ondersteuning of jeugdhulp ook daadwerkelijk is geleverd. Het betekent ook dat klanten, en hun (informele) netwerk, regels helpen naleven. Zij hebben een duidelijke rol bij de controle op onrechtmatig gedrag door aanbieders en dienen bij een vermoeden hiervan contact te zoeken met de aanbieder en/of gemeente.

Gemeenten en aanbieders dienen dit gewenste gedrag door de klanten, zowel in natura als Pgb, te faciliteren. Denk hierbij aan inzichtelijke beschikkingen, zorgovereenkomsten en zorgnota's. Maar ook het hebben van een meldpunt waar afhandeling van signalen en eventueel ook klachten adequaat plaatsvindt.

<sup>28</sup> Bijvoorbeeld: Materiële Controleplan 2016-2017 van DSW:

<http://www.zorgkantoor.dsw.nl/Repository/Documents/AWBZ%20k%20ben%20professional/Zorginkoop%20en%20beleid/Algemeen%20controleplan%20MC%202016-2017%20definitief.pdf>

## **Gemeente Enschede: risicogericht werken**

Enschede heeft in 2015 dossieronderzoek laten doen<sup>29</sup> naar mensen met een Pgb voor beschermd wonen om zo zicht te krijgen op de aanbieders die Pgb-budgethouders ondersteunen. Eén van de zes onderzochte thema's betrof het declaratiegedrag van instellingen.

Het papieren dossier was uitgangspunt. Hiervan is een digitaal overzicht gemaakt. Door clustering van alle klanten die zorg inkopen bij dezelfde aanbieder ontstond een totaalbeeld over deze aanbieder. Van alle aanbieders met minimaal zes klanten met een Pgb voor beschermd wonen, is zo'n overzicht gemaakt. Het ging in totaal om twaalf aanbieders.

Er is een lijst met indicatoren opgesteld. Per indicator zijn de bevindingen opgesomd: de manier waarop aanbieders declareren, tarifieren en afspraken maken met klanten. De bevindingen zijn anoniem weergegeven. De indicatoren zijn:

### *Zorgverleningsrelatie*

Vermelden of klanten zorg inkopen bij meerdere aanbieders tegelijkertijd. Dit geeft een indicatie van de vraag of aanbieders een 'totaalpakket' leveren. Maar: vanuit de beschikbare gegevens bestaat geen zicht op eventuele ZIN die klanten naast hun Pgb ontvangen (wat het geval kan zijn bij dagbesteding)

### *Tarief*

Overzicht van de tarieven die aanbieders hanteren. Maar: in niet alle gevallen is te bepalen hoeveel zorg met die tarieven wordt geleverd en of dit aantal overeenkomt met de indicatie, doordat:

- De indicatie is vaak niet aanwezig in het dossier en de indicatie vermeldt niet altijd of deze inclusief dagbesteding is of niet. Dit betekent dat de precieze hoogte van de indicatie vaak niet bekend is
- Bij indicaties inclusief dagbesteding is het niet altijd duidelijk of de klant de dagbesteding ook bij de betreffende zorginstelling afneemt
- Het is niet altijd op klantniveau duidelijk welk tarief de instelling hanteert (omdat er verschillende tarieven worden genoemd)

### *Maandelijksse declaraties*

Voor iedere instelling is bepaald of:

- Het declaratiegedrag overeenkomt met de werkafspraken
- Er een patroon is in de declaraties per maand (de mate waarin de gedeclareerde bedragen voor verschillende klanten gelijk zijn)
- Er een patroon is in de declaraties per klant (over de maanden heen)

### *Budget toereikend*

Het percentage van het budget dat de zorginstelling besteedt en de mate waarin budgethouders een toereikend budget hebben. Voor iedere instelling is berekend welk percentage gemiddeld besteed wordt en bij hoeveel procent van de klanten het budget nagenoeg volledig besteed wordt. Nagenoeg = minder dan € 1.000,- over. Alleen de klanten die bij één instelling zorg inkopen zijn meegeteld. Klanten van wie het toegekende budget onduidelijk is, zijn niet meegeteld (bijvoorbeeld omdat de boeking in de SVB-portal niet overeenkomt met het budget in de brief van de gemeente)

---

<sup>29</sup> Pgb Beschermd wonen, bureau HHM, publicatie 22 juli 2016

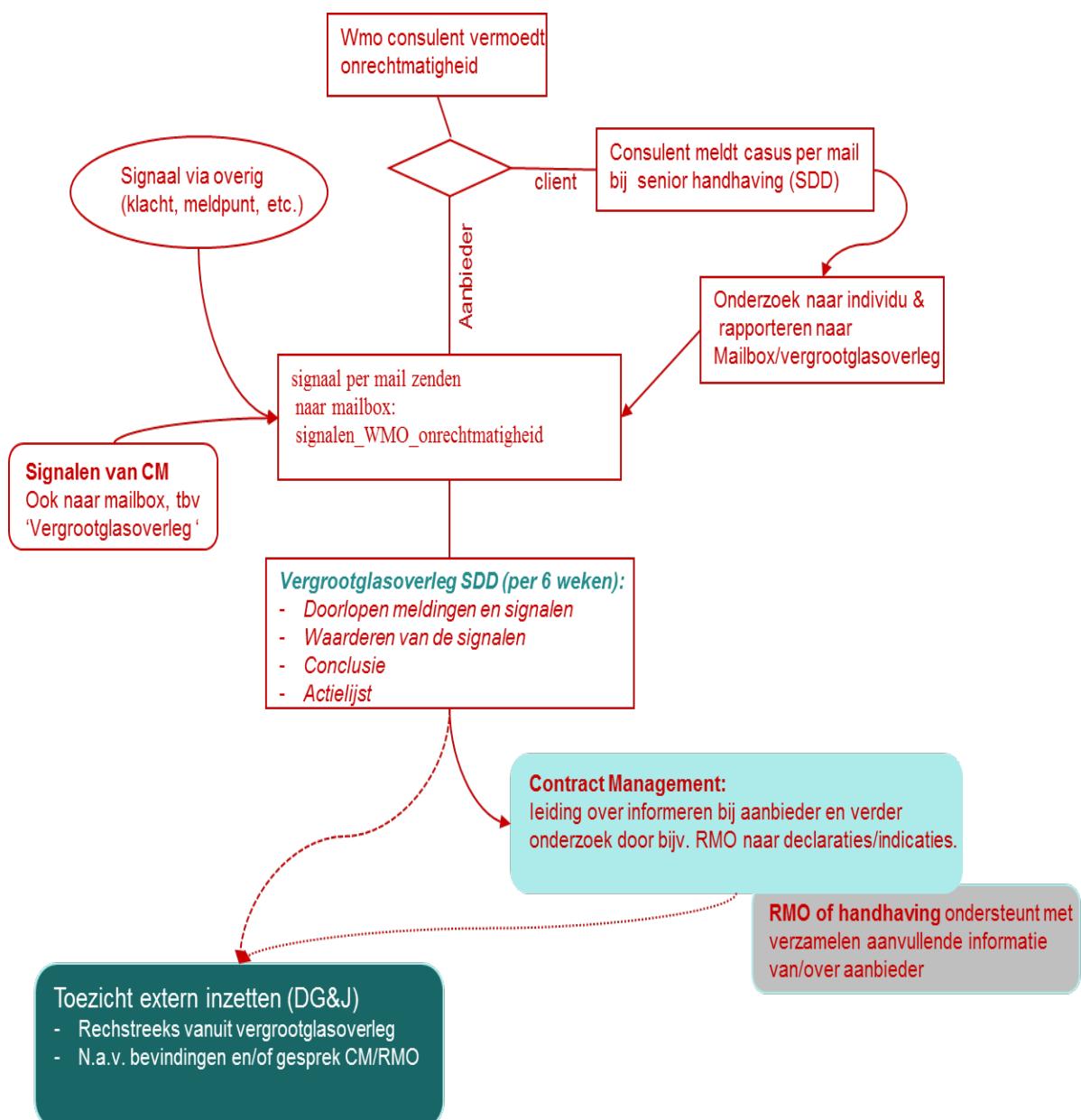
## CZ betreft klanten actief bij controle

CZ-kanten hebben een actieve rol bij de controle. Zij kunnen via hun Mijn-omgeving eenvoudig een melding doen als ze vermoeden dat een zorgnota niet klopt. Dit leverde vorig jaar 30.000 meldingen op, met een opbrengst van 1 miljoen euro. Bijkomend voordeel: een hoge klantwaardering.

Als vervolg hierop is in 2016 een pilot gestart waarbij CZ aan verzekerden vraagt voorafgaand aan de betaling de zorgnota te controleren.

## Positionering toezicht en handhaving

Bij het onderdeel WIE (hoofdstuk 4) gaat het over de sleutelfuncties die samen het toezien en toezicht invullen. Een sprekend voorbeeld van samenspel in de Drechtsteden (werkwijze signaalfunctie SDD):



Zowel bij toegang als bij contractmanagement gaat het om bewustwording en taakopvatting in relatie tot rechtmatigheid en kwaliteit (zie ook 3.3.2). Dat geldt voor de Wmo 2015 en voor de Jeugdwet en het maakt de positionering van de toezichthouder voor kwaliteit en rechtmatigheid in het gehele sociale domein een complex vraagstuk. Het EUR-onderzoek geeft duidelijk aan dat kennis van de producten, van kosten en van aanbieders cruciaal is voor de positie van de gemeente als gelijkwaardig gesprekspartner van aanbieders. Dat gaat over een combinatie van kwaliteit en rechtmatigheid. Het ontwikkelen van die kennis vraagt schaalgrootte, maar moet wel gebaseerd zijn op de keuzes die de gemeente maakt in de doelstelling en intensiteit van toezicht: pro-actief, preventief of reactief. De gemeente moet opdrachtgever zijn en het belang van korte lijnen naar de werkvloer is al geschetst in paragraaf 3.3.2 over dienstverleners.

Binnen de pilot is een aparte themabijeenkomst gesproken over het positioneren van toezien en toezicht. Het blijkt dat er geen ‘best mogelijke oplossing’ is; de positionering is afhankelijk van lokale setting, aanwezige kennis en kunde, beleidsagenda (kwaliteit en rechtmatigheid) en keuzes voor bekostigingsmodellen. Wel blijken alle pilotgemeenten bij het toezicht in de Wmo vormen van intergemeentelijke samenwerking en samenwerking met de toezichthouderfuncties in het werk en inkomen-domein te kennen. Dat geeft de schaalgrootte die nodig is, maar kan ook een afstand creëren tot de werkvloer.

Bij de keuze voor het al dan niet combineren van toezicht op kwaliteit en rechtmatigheid is er ook geen best mogelijke oplossing. Hier geldt eveneens dat keuzes voortvloeien uit visie en prioriteiten van de gemeente. Ongeacht de keuze om wel of niet te combineren; de functies moeten goed samenwerken. De kwaliteit van dienstverlening door de aanbieder en de rechtmatige uitvoering door de aanbieder zijn nauw verweven.

Sanctioneren (handhaven in enge zin) is, vanuit het contractmanagement, een taak van de gemeente. Dat moet in nauwe samenhang met het handhavingsinstrumentarium van de landelijke toezichthouder IGZ en STJ. De gemeente kan via contractsturing sanctioneren, gebaseerd op de spelregels die zij in verordening, nadere regels en contracten heeft vastgelegd. Daarbij is het wettelijk kader leidend, en dus de samenwerking met IGZ en STJ. (zie voor het overzicht hoe de verantwoordelijkheden voor toezicht zijn verdeeld Richtingwijzer, sheet 22 en 23).

### 3.3.4 SANCTIONEREN

#### Passende corrigerende maatregelen voor overtreders

Dit vierde visie-element van ‘hoogwaardig handhaven’ gaat het over de verschillende handhavingsinstrumenten die gemeenten kunnen inzetten om klanten en gecontracteerde aanbieders bij bewezen overtredingen aan te pakken. Het gaat daarbij om instrumenten vanuit het civiel-, bestuur-, tucht- en strafrecht.



Een goede, samenhangende afweging van deze instrumenten is van belang om tot een corrigerende maatregel te komen passend bij de overtreding. En het is een duidelijke boodschap voor andere



personen of aanbieders die overtreding van regels overwegen: onrechtmatigheden zijn onacceptabel en vooral fraude, waarbij opzet in het geding is, wordt stevig aangepakt.

Feitelijke en duidelijke schriftelijke vastlegging van onderzoeksresultaten is van meet af aan essentieel. Een negatief genomen besluit dient immers ook de rechtelijke toets te kunnen doorstaan.

De ervaring leert dat zogenoemd 'lik-op-stuk beleid' het grootste afschrikwekkende en preventieve effect heeft. Het communiceren over interventies, acties, pakkans en resultaten werkt ook preventief.

### ***Klanten sanctioneren***

De bestuursrechtelijke mogelijkheden voor het opleggen van corrigerende maatregelen vloeien voort uit de Wmo respectievelijk de Jeugdwet en wat is bepaald in de gemeentelijke verordening en nadere regels. De gemeente is verplicht om een handhavingskader op te nemen in zowel de Verordening Wmo (artikel 2.1.3 lid 4) als in die van de Jeugdwet (artikel 2.9 onderdeel d). In beide wetten staat hierover: "In de verordening worden regels gesteld voor de bestrijding van het ten onrechte ontvangen van een maatwerkvoorziening of een persoonsgebonden budget, alsmede van misbruik of oneigenlijk gebruik van de wet".

Mogelijke maatregelen zijn weigeren, intrekken, herzien, terug- en invorderen van voorzieningen.

In de *Wmo 2015* is de bevoegdheid tot terugvordering geregeld in artikel 2.4.1. Het College van BenW kan volgens lid 1 alleen terugvorderen wanneer een verstrekte maatwerkvoorziening of daaraan gekoppeld Pgb is ingetrokken op grond van artikel 2.3.10 onderdeel a Wmo. Dus wanneer de klant onjuiste of onvolledige gegevens heeft verstrekt en de verstrekking van juiste of volledige gegevens tot een andere beslissing zou hebben geleid; én de verstrekking van de onjuiste of onvolledige gegevens door de klant opzettelijk heeft plaatsgevonden.

Het College kan geheel of gedeeltelijk de geldswaarde vorderen van de ten onrechte genoten maatwerkvoorziening of het ten onrechte genoten Pgb. Het College heeft de mogelijkheid om terug te vorderen van de klant zelf, maar ook van degene die daaraan opzettelijk zijn of haar medewerking heeft verleend. Het ministerie van VWS overweegt een zogenoemd derdenbeding te kunnen laten opnemen in de zorgovereenkomst. Dat maakt het eenvoudiger om de frauderende derden rechtstreeks aan te spreken. De gemeente kan dan direct bij de zorgverlener een vordering instellen.

*Uitbreiding terugvorderingsgronden?* Hier verwijzen we naar het standpunt van het Kenniscentrum Handhaving en Naleving van de VNG<sup>30</sup>: "Wat zijn de verschillen tussen de mogelijkheden voor terugvordering onder de nieuwe Wmo in vergelijking met die onder de oude Wmo?"

In de *Jeugdwet* is niets geregeld over terugvordering. Veel gemeenten hebben daarom in hun verordening beleid opgenomen over de mogelijkheid tot terugvordering. Er kan onderscheid worden gemaakt tussen de terugvordering van een Pgb en de terugvordering van de geldwaarde van een in natura verstrekte jeugdhulpvoorziening.

De invorderingsbevoegdheid in de Jeugdwet is beperkt tot gevallen waarin herziening of intrekking heeft plaatsgevonden omdat de jeugdige of zijn ouders onjuiste/onvolledige gegevens hebben verstrekt (zie artikel 8.1.4 lid 3 Jeugdwet). Hieruit is af te leiden dat terugvordering alleen mogelijk is bij schending van de inlichtingenplicht. Sommige gemeenten hebben ook voor andere gevallen

---

<sup>30</sup> <https://vng.nl/taxonomy/term/1329/vraag-en-antwoord#t1484n58638>

terugvorderingsgronden opgenomen in hun verordening. Of dat inderdaad wettelijk is toegestaan zal blijken uit jurisprudentie.

In de Memorie van Toelichting van de Jeugdwet staat dat herziening of intrekking van de Pgb alleen kan indien de jeugdige of zijn ouders redelijkerwijs konden begrijpen dat zij ten onrechte een Pgb ontvingen. Het is aan de gemeente om het begrip *redelijkerwijs* nader in te vullen, omdat het opzetvereiste analoog aan artikel 2.4.1 van de Wmo, niet in de Jeugdwet is opgenomen.

Het moet in de praktijk mogelijk zijn een onterecht verleend Pgb terug te vorderen. Vraag is echter of het ook mogelijk is de geldwaarde van onterecht verleende jeugdhulp in natura terug te vorderen. Daarover bestaat nog veel onduidelijkheid. Toch hebben veel gemeenten dit wel al geregeld in hun verordening.

### ***Aanbieders sanctioneren***

In de overeenkomsten die gemeenten met aanbieders opstellen is het aan te bevelen om heldere afspraken te maken over sancties bij vastgestelde onrechtmatigheden. Corrigerende maatregelen kunnen zijn:

- Waarschuwen
- Ontbinden van de overeenkomst
- Opleggen van een boete
- Aanpassen van budget- en/of tariefafpraak
- Via civiel recht terugvorderen van ten onrechte verstrekte gelden
- Indienen van een klacht bij een tuchtcollege
- Bestuursrechtelijk een aanwijzing of bevel geven tot het opvolgen van wettelijke voorschriften, opleggen van last onder bestuursdwang of last onder dwangsom.

Om fraude effectief tegen te gaan en 'shopgedrag' door fraudeurs te voorkomen, zijn samenwerking en informatiedeling essentieel. Gemeenten zijn op zoek om op een laagdrempelige manier vermoedens van onrechtmatigheden en andere ontoelaatbare praktijken (bijvoorbeeld diefstal of mishandeling van klanten) met elkaar te delen. In eerste instantie binnen de eigen gemeente of uitvoeringsorganisatie. Om zo in een vroeg stadium zicht op malafide aanbieders te krijgen en kwetsbare klanten te kunnen helpen met het maken van de juiste keuzes voor het inschakelen van hulp en ondersteuning. De gemeente wil alleen in zee met bonafide partijen om hierdoor mogelijk ondermijnende criminaliteit, zoals witwaspraktijken, te voorkomen. Vooral bij aanbieders van beschermd wonen wordt om deze reden extra alertheid gevraagd.

Op landelijk niveau wordt ook een waarschuwingsregister ontwikkeld om de noodzakelijke gegevensuitwisseling op een goede manier mogelijk te maken (dat wil zeggen: beveiligd en binnen de grenzen van de geldende privacywetgeving). Zodat partijen elkaar kunnen informeren over bij hen bekende fraudeurs en zij waar nodig preventieve maatregelen kunnen treffen.

## 4. WIE<sup>31</sup>

De nieuwe wettelijke regelingen, waaronder de Wmo 2015, leidden onder andere tot:

- Versterking van de regionale samenwerking op verschillende onderdelen en niveaus
- De wijkteams hebben een belangrijke positie gekregen bij de functiegroep 'toegang'
- Nieuwe functies, zoals de Pgb-controleur en de Toezichthouder
- Aanzienlijke uitbreiding van functies of functies kregen andere positie en waarde, zoals Inkoop & Contractmanagement en Administratie/Bedrijfsvoering sociaal domein.

Deze ontwikkelingen stellen nieuwe eisen aan kennis, vaardigheden en competenties van medewerkers. Voor goede dienstverlening en om te kunnen toezien op rechtmatigheid van zorg.

In dit hoofdstuk passeren de functiegroepen die van belang zijn in de vorming van een toereikende fraudebestendige organisatie. Wat zijn hun rollen en taken? Wat hebben ze nodig aan kennis, competenties en vaardigheden om goed te kunnen functioneren in hun rol als vakman binnen de Cirkel van naleving (zie hoofdstuk 3)?

### 4.1 SLEUTELFUNCTIES/FUNCTIEGROEPEN

Hoewel de veranderingen in het gemeentelijk sociaal domein elke functie raakt, is in het onderzoek gericht op de Wmo specifiek gekeken naar de volgende sleutelfuncties/functiegroepen:

Eerstelijns 'toezicht':

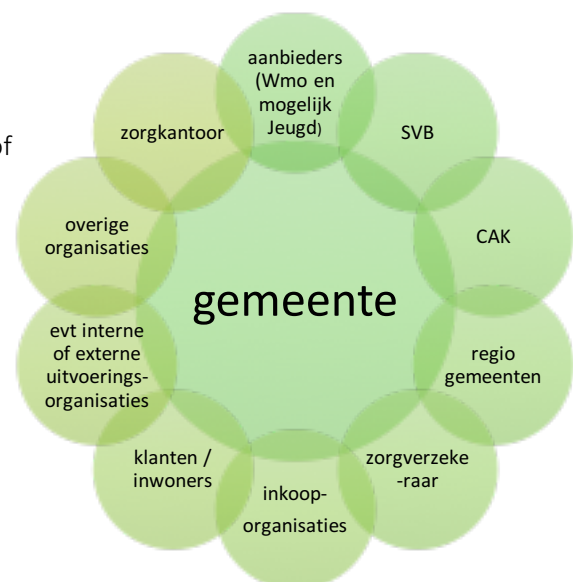
- Medewerkers inkooporganisatie (inclusief contractmanagement)
- Wmo-consulenten/medewerkers toegang
- Medewerkers financiële administratie/bedrijfsvoering

Tweedelijns 'toezicht':

- Toezichthouder kwaliteit, rechtmatigheid en intern

### 4.2 DE KETEN

Het toezien op rechtmatigheid en doelmatigheid staat of valt met het inzicht in en kennis van de gehele keten. Er zijn veel nieuwe spelers bijgekomen en gemeenten zijn deels afhankelijk van de bereidheid tot samenwerking en verstrekken van informatie door ketenpartners. Die trouwens ook een rol spelen in de Cirkel van naleving.



<sup>31</sup> Dit hoofdstuk is een samenvatting van het 'Onderzoek naar benodigde kennis en vaardigheden ten behoeve van de naleving van de rechtmatige zorg in de Wmo 2015'; zie ook 4.4

#### 4.3 UITWERKING PER SLEUTELFUNCTIE/FUNCTIEGROEP

##### 4.3.1 INKOOP EN CONTRACTMANAGEMENT

Als gevolg van de decentralisaties is het aantal contracten en contractanten sterk gegroeid. Het gaat bovendien om contracten met een strategisch belang en een hoog risico, want:

- De contracten voor levering van zorg/ondersteuning raken (veel van) de inwoners direct en continuïteit en kwaliteit van zorg/ondersteuning moet worden gewaarborgd
- De uitvoering en werking van de contracten hebben direct significante invloed op de continuïteit van primaire processen in de gemeente
- De contracten die afgesloten worden in de transformatiefase hebben een innovatief karakter (prijsstelling, financieringsgrondslag, indicatie en toegang)
- De uitwerking/uitvoering van de contracten kunnen significante politieke implicaties hebben. Met de contracten is een financiële taakstelling gemoeid.

Het belang van een scherpe toegang, monitoring en sturing op contractuele afspraken en prestaties is met de decentralisaties dus sterk toegenomen. Inkoop en Contractmanagement is daarvoor het geëigende instrument. Contractmanagement leidt bovendien tot het duurzaam waarborgen van de kwaliteit, stabiliteit en continuïteit van de dienstverlening aan inwoners en het reduceren van de beheerskosten. Inkoop en Contractmanagement heeft daarmee (ten opzichte van het verleden) een belangrijkere positie ingenomen in de uitvoeringspraktijk binnen het gemeentelijk sociaal domein.

In de kern hadden veel gemeenten al een vorm van inkoop en contractmanagement (onder andere voor de 'oude' Wmo-taken). Maar nu is in de meeste regio's de inkoop en het contractmanagement meer regionaal georganiseerd. Daar komt bij dat er meer (nieuwe) producten ingekocht moeten worden en er zijn veel grotere budgetten mee gemoeid.

Voor de Pgb-verstrekking is het motto 'ken je klant', voor de inkoop van ZiN is het motto 'ken je aanbieders'. Hoe dichter gemeenten op de aanbieders zitten en daarmee samenwerken, des te kleiner de kans op fraude. En hoewel traditionele inkoopmodellen niet onmogelijk zijn, zijn dialoogmodellen ('bestuurlijk aanbesteden') op dit punt effectiever.

##### ***Noodzakelijke kennis***

Projectmanagement, bekostigingsmodellen, methoden van inkoop, kennis en inzicht in de gehele keten en het nieuwe stelsel binnen het gemeentelijk sociaal domein.

##### ***Noodzakelijke vaardigheden***

Projectmanagement, commerciële vaardigheden, senioriteit, onderhandelingsvaardigheden, bestuurlijke voelhorens en affiniteit, confronteren en doorvragen.

##### 4.3.2 TOEGANG/CONSULENT

De Wmo 2015 heeft nieuwe taken met zich meegebracht die van invloed zijn op de werkwijze en de inrichting van het werk aan de toegang. Voor de gemeenten geldt dat ze te maken hebben gekregen met een nieuwe doelgroep, nieuwe klanten en nieuwe aanbieders ZiN en Pgb. In 2015 is de gemeente druk geweest met het in kaart brengen van zijn klanten door middel van, onder andere, herindicaties.

De functie van Wmo-consulent kent verschillende verschijningsvormen. De meest voorkomende: toegang Wmo intern bij gemeente, toegang Wmo in het wijkteam, consulent Wmo en Pgb-controleur.

Gemeenten waren reeds verantwoordelijk voor een aantal voorzieningen die verstrekt werden vanuit de Wmo: huishoudelijke ondersteuning, rolstoelen, woonvoorzieningen en vervoersvoorzieningen. Op deze terreinen is alle kennis binnen de keten aanwezig als het gaat om het indiceren en het verstrekken van maatwerkvoorzieningen. Nieuw zijn de producten begeleiding (individueel, dagbesteding en persoonlijke verzorging) en beschermd wonen<sup>32</sup>. Dit leidt tot nieuwe klanten, nieuwe ketenpartners en nieuwe vragen.

Verder is nieuw in de Wmo 2015 de verantwoordelijkheid voor het toezicht op de uitvoering en de handhaving. Gemeenten hebben hiertoe beleids- en bestedingsvrijheid. De gemeente moet onder andere toezien op “het ten onrechte ontvangen van een maatwerkvoorziening of een persoonsgebonden budget, alsmede van misbruik of oneigenlijk gebruik van de wet”<sup>33</sup>. Deze taken kunnen in verschillende functies belegd worden: bij de Wmo-consulent, bij een aangesteld toezichthouder (dit kan een Wmo-consulent zijn, maar dat hoeft niet), extern of in een nieuwe functie (zoals de Pgb-controleur).

Daarnaast is het zo dat de meeste gemeenten sinds 2014/15 wijkteams kennen, waardoor er hele nieuwe organisatorische werkeenheden zijn ontstaan rondom de toegang. De wijkteams kennen zowel qua inhoud als organisatievorm veel verschijningsvormen.

In het kader van het verstrekken van rechtmatige ondersteuning en zorg is persoonlijk contact met de klant een pré. Dat betekent voor de Wmo-consulenten dat ze niet alleen de voorzieningen verstrekken, maar ook de klant duidelijk voorlichten en wijzen op de rechten en plichten en in een gesprek signalen van oneigenlijk gebruik moet kunnen opvangen. Dus aan de ene kant gaat het om het inregelen van het proces (aan de poort) en de voorwaarden die gesteld worden in beleid, verordening en uitvoeringsrichtlijn en aan de andere kant om gesprekstechnieken, fraude-alertheid en de vaardigheid om door te vragen om tot de kern van het probleem te komen.

#### ***Noodzakelijke kennis***

Basiskennis over het gehele stelsel sociaal domein, kennis en inzicht in de gehele keten, kennis over de lokale sociale kaart, kennis over de verschillende bevoegdheden binnen wet- en regelgeving.

#### ***Noodzakelijke vaardigheden***

Doorvragen en confronteren, fraude-alertheid, afleggen van veilige huisbezoeken, gesprekstechnieken, omgaan met agressie, accounthouderschap.

### **4.3.3 FINANCIËLE ADMINISTRATIE/BEDRIJFSVOERING SOCIAAL DOMEIN**

Als gevolg van de decentralisatie is deze functie, die overigens bestaat uit verschillende taken, fundamenteel veranderd. De nieuwe keten heeft het werk complexer gemaakt. Meer taken, meer producten, meer geldstromen, meer gegevensstromen, meer controlewerkzaamheden en enorme factuurverwerking zorgen voor meer werk, inrichting risicomangement, meer dataverwerking en – analyse en meer behoefte aan monitoring en verantwoording.

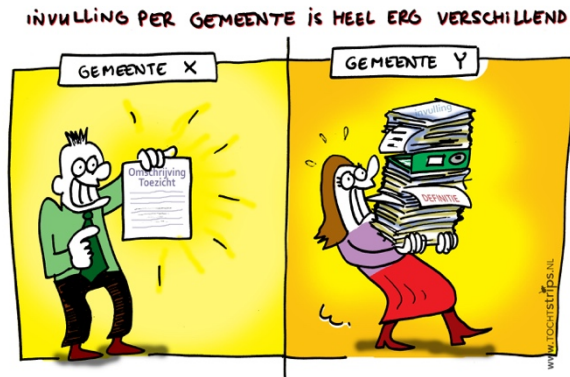
---

<sup>32</sup> Deze zes productgroepen betreffen maatwerkvoorzieningen. Daarnaast zijn er ook algemene voorzieningen die feitelijk voorliggend zijn aan een maatwerkvoorziening. Deze taken zijn reeds bekend bij de gemeente

<sup>33</sup> Bron?

Elke gemeente had (in verschillende vormen) al de beschikking over deze functie. De functie heeft een meer centrale rol gekregen in de backoffice van het sociaal domein. Meer dan voorheen is het noodzakelijk dat deze functie intensief samenwerkt met externe partijen als de SVB, het CAK en de eigen inkooporganisaties. Deze functie heeft ook een duidelijkere rol gekregen bij de controle van gegevens en de rechtmatige verstrekking van zorg en ondersteuning.

Deze functie is door gemeenten op verschillende manieren ingericht en gepositioneerd. Veel gemeenten hebben een eigen Wmo-administratie. In diverse regio's is deze functie ondergebracht in een regionale uitvoeringsorganisatie. Het komt ook voor dat de Wmo-administratie geheel of gedeeltelijk is uitbesteed aan bijvoorbeeld de landelijke organisatie Zorg Lokaal.



### ***Noodzakelijke kennis***

Basiskennis over het gehele stelsel sociaal domein, kennis en inzicht in de gehele keten, inrichting van risicomanagement, kennis over landelijke standaards voor gegevensuitwisseling

### ***Noodzakelijke vaardigheden***

Dataverwerking & analyse, inrichting van systeem van monitoring en verantwoording, inrichting van Interne Controle.

## **4.3.4 TOEZICHT**

Toezicht is een breed begrip binnen de Wmo-keten en staat op verschillende plaatsen, binnen verschillende functies, op verschillende manieren benoemd. Het is een nieuwe taak binnen de Wmo 2015 en in beginsel mogen gemeenten zelf weten hoe ze de organisatie en uitvoering van het toezicht organiseren.

Niet ieder toezicht is gekoppeld aan het wel of niet aangesteld zijn als toezichthouder. De gemeente is verantwoordelijk voor zowel de kwaliteit als het rechtmatigheidstoezicht op de uitvoering en naleving van de Wmo 2015. Onder toezicht wordt verstaan het:

- Verzamelen van informatie over de vraag of een handeling of een zaak voldoet aan de gestelde eisen (in beleid, wetgeving, verordening, uitvoeringsrichtlijn enzovoort)
- Vormen van een oordeel daarover (in het licht van de geldende eisen)
- Zo nodig interveniëren naar aanleiding daarvan.

### ***Kwaliteitstoezicht***

Kwaliteitstoezicht is gericht op de kwaliteit (criteria: veilig, doeltreffend en klantgericht) van de Wmo-ondersteuning. Dit wijkt af van de traditionele rechtmatigheidscontrole door de accountant, monitoring ten behoeve van beleidsontwikkeling of financiële verantwoording in het kader van de Wmo. Onderdeel van kwaliteitstoezicht is het Calamiteitentoezicht en de Veilig Thuis-organisatie.

Gemeenten beschikken veelal niet over de noodzakelijke deskundigheid op het gebied van zorg(verlening). De GGD wel. De GGD heeft bijvoorbeeld reeds ervaring opgedaan met deze vorm van

toezicht door de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen. Hierbij heeft de GGD als taak het houden van toezicht (de derde stap van de Cirkel van naleving: controleren) en het geven van adviezen aan gemeenten over de wijze waarop er eventueel gehandhaafd kan worden (de vierde stap van de Cirkel van naleving: sanctioneren). De keuze voor de GGD als toezichthouder kwaliteit biedt, naast de reeds aanwezige inhoudelijke kennis en de opgedane ervaring, het schaalvoordeel van de regio.

De toezichthouder kwaliteit moet de functie zelfstandig kunnen uitvoeren, onafhankelijk kunnen opereren en formeel los staan van de ambtenaren die het maatschappelijke ondersteuningsbeleid ontwikkelen, voorzieningen inkopen/de contracten beheren of voorzieningen toekennen. Hieraan wordt voldaan door het kwaliteitstoezicht als het ware op afstand te zetten. Gemeenten hoeven dan weliswaar niet zelf de kennis en vaardigheden in huis te halen, maar zullen wel duidelijke afspraken met de toezichthouder moeten maken over sturing, financiering en verantwoording.

Het intern beleggen van het kwaliteitstoezicht vraagt om deskundige kennis op het gebied van zorg(verlening) en vraagt wat in het kader van de onafhankelijke en zelfstandige rol van de functionaris.

### ***Rechtmatigheidstoezicht***

De wet is het vertrekpunt voor de beoordeling van rechtmatigheid. Daarnaast kunnen gemeenten aanvullende eisen of invulling van de wet vastleggen in lokale verordeningen<sup>34</sup> en nadere regels. Voor de relatie met de aanbieder kunnen ze deze opnemen in inkoopcontracten of controleprotocollen.

Functiegroepen die binnen de keten belast kunnen worden met het rechtmatigheidstoezicht zijn bijvoorbeeld de Wmo-consulent, medewerker toegang, handhaving, interne controle en de Pgb-controleur.

### ***Doelmatigheidstoezicht***

De wet<sup>35</sup> geeft de gemeente tot taak om periodiek na te gaan of de verstrekte maatwerkvoorziening nog passend is en op de persoon afgestemd en of de doelstellingen zijn behaald<sup>36</sup>. Dit kan uitgevoerd worden door de daartoe gemandateerde gemeenteambtenaar die belast is met de uitvoering van de Wmo 2015.

---

<sup>34</sup> Artikel 2.1.3, lid 4 Wmo 2015

<sup>35</sup> Artikel 2.3.9 Wmo 2015

<sup>36</sup> Is de verstrekte voorziening nog passend

#### 4.4 NOODZAKELIJKE KENNIS EN VAARDIGHEDEN PER SLEUTELFUNCTIE/FUNCTIEGROEP

Per functiegroep samengevat welke kennis nodig is voor het inrichten van een sluitende Cirkel van naleving.

	Inkoop/ Contract- management	Toegang/ Consulent	Financiële administratie/ Bedrijfsvoering	Toezicht
<b>KENNIS</b>				
Functionele basiskennis per functie	x Gericht op eigen functie	x Gericht op eigen functie	x Gericht op eigen functie	x Gericht op eigen nieuwe functie
Inzicht in de hele keten	x	x	x	x
Wetstechnisch: basiskennis decentralisatie, Wmo 2015, Participatiewet en Jeugdwet	x	x	x	x
Wet langdurige zorg		x		x
Risicomanagement	x		x	x
Contractmanagement	x			
Methoden van inkoop	x			
Bekostigingsmodellen	x			
Projectmanagement	x			x
Wet- en regelgeving met betrekking tot aanbestedingen	x inkoper			
Landelijke standaards gegevensuitwisseling	x contractmanager		x	x
Regels en voorwaarden huisbezoeken enzovoort	x	x		x
Sociale kaart	x (kennis van keten)	x	x	x
Beginnelen Bestuursrecht/toezichthouderschap		x		x
Financieringsstromen binnen de zorg en zorginstellingen		x		x
Privacywetgeving	x contractmanager	x	x	x
Administratief bewijsrecht		x Irt PGB		x



Per functiegroep samengevat welke vaardigheden nodig zijn voor het inrichten van een sluitende Cirkel van naleving.

	Inkoop/ Contract- management	Toegang/ Consulent	Financiële administratie/ Bedrijfsvoering	Toezicht
<b>VAARDIGHEDEN</b>				
Functionele basisvaardigheden per functie	x Gericht op eigen functie	x Gericht op eigen functie	x Gericht op eigen functie	x Gericht op eigen functie
Commerciële vaardigheden	x			
Samenwerking in en met de keten	x	x	x	x
Fraude-alertheid		x	x	x
Confronteren/ doorvragen	x	x		x
Conflicthantering	x contractmanager			
Onderhandelen	x			
Gesprekstechnieken/ overtuigen	x	x		x
Onderzoekvaardigheden	x contractmanager	x		x
Analytisch vermogen	x contractmanager	x	x	x
Afleggen van een goed en veilig huisbezoek		x		x
Waarnemingen ter plaatse				x
Omgevingsinterview				x
Horen van getuigen				x
Internetonderzoek		x		x
Inrichting accountmanagement	x	x irt PGB aanbieders		x
Dataverwerking en -analyse	x contractmanager		x	x
Inrichting monitoring en verantwoording/ managementinformatie	x contractmanager		x	
Inrichting Interne Controle			x	
Omgaan met agressie		x		x
Omgaan met dilemma's		x		x
Rapporteren		x		x
Telefonische vaardigheden		x		x
Lezen van bankafschriften		x		x
Medische kennis	x contractmanager	x		x
Opstellen van vorderingen	x contractmanager	x		x

BIJLAGE 1: AFKORTINGEN EN VERKLARENDE WOORDENLIJST

AWBZ	Algemene wet bijzondere ziektekosten	Was in Nederland een verplichte, collectieve ziektekostenverzekering voor niet individueel verzekerbare ziektenkostenrisico's. De wet is 1-1-15 vervallen. De overblijvende delen van de AWBZ zijn omgevormd tot de Wet langdurige zorg (Wlz)
BJZ	Bureau Jeugdzorg	<a href="http://www.jeugdzorgnederland.nl">www.jeugdzorgnederland.nl</a>
CAK	Centraal Administratie Kantoor	<a href="http://www.hetcak.nl">www.hetcak.nl</a>
CIZ	Centrum indicatiestelling zorg	<a href="http://www.ciz.nl">www.ciz.nl</a>
EUR	Erasmus Universiteit Rotterdam	<a href="http://www.eur.nl">www.eur.nl</a>
	Fouten	Regels onbedoeld overtreden door onduidelijkheid en vergissingen
	Fraude	Opzettelijk en doelbewust in strijd met regels handelen met oog op eigen of andermans (financieel) gewin
GGZ	Geestelijke gezondheidszorg	<a href="http://www.ggz nederland.nl">www.ggz nederland.nl</a>
	GGZ-indicatie	Indicatie vanwege een psychische stoornis
IGZ	Inspectie voor de Gezondheidszorg	<a href="http://www.igz.nl">www.igz.nl</a>
ISZW	Inspectie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid	<a href="http://www.inspectieszw.nl">www.inspectieszw.nl</a>
	Jeugdwet	De Jeugdwet vervangt niet alleen de Wet op de jeugdzorg, die tot 2015 geldig was, maar ook de verschillende andere onderdelen van de jeugdzorg die onder de Zorgverzekeringswet (geestelijke gezondheidszorg voor jongeren) en de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (zorg voor licht verstandelijk beperkte jeugd) vielen. Ook de jeugdbescherming en jeugdreclassering maken onderdeel uit van de wet
	Misbruik	Opzettelijk en doelbewust in strijd met regels handelen met oog op eigen of andermans (financieel) gewin
NZa	Nederlandse Zorgautoriteit	<a href="http://www.nza.nl">www.nza.nl</a>
	Onderbehandeling	Declaraties technisch in orde, maar medisch gezien onvoldoende om problemen van patiënt op te lossen
	Ondoelmatig gebruik	Declaratie in overeenstemming met geleverde zorg, maar was zorg ook noodzakelijk en effectief?
	Oneigenlijk gebruik	Declaratie is juist naar 'letter van de wet' maar druist in tegen 'geest van de wet' → in strijd met doel en strekking wet- en regelgeving
	Ongepast gebruik	Declaratie in overeenstemming met geleverde zorg, maar was zorg ook noodzakelijk en effectief?
	Onjuistheid	Dit is lastig in de praktijk te voorkomen, omdat het gaat om de interpretatie van de bedoeling van de wet- of regelgever. Dunne scheidslijn tussen 'slim' declareren en upcoding
	Onrechtmatig gebruik	Handelingen in strijd met wet- en regelgeving en ten laste van zorggelden
	Overbehandeling	Declaraties technisch in orde, maar medisch gezien niet strikt noodzakelijk

	Per Saldo	Belangenorganisatie voor mensen met een Pgb: www.pgb.nl
	PG-indicatie	Psychogeriatrische indicatie
Pgb	Persoonsgebonden budget	Een geldbedrag waarmee mensen met een beperking hun eigen zorg kunnen inkopen. De tegenhanger van Zorg in Natura (ZiN)
SDD	Sociale Dienst Drechtsteden	www.socialedienstrechtsteden.nl
SVB	Sociale Verzekeringsbank	www.svb.nl
	Verspilling	Declaraties technisch in orde, maar medisch gezien niet strikt noodzakelijk
	VG-indicatie	Indicatie vanwege een verstandelijke beperking
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten	www.vng.nl
VWS	Ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport	www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-volksgezondheid-welzijn-en-sport
Wlz	Wet langdurige zorg	Een verplichte, collectieve ziektekostenverzekering voor niet individueel verzekerbare ziektenkostenrisico's. De wet heeft per 1 januari 2015 de AWBZ vervangen
Wmo	Wet maatschappelijke ondersteuning	Gemeenten moeten er voor zorgen dat mensen zo lang mogelijk thuis kunnen blijven wonen. De gemeente geeft ondersteuning thuis via de Wmo. Officieel heet deze wet Wmo 2015. Zie verder <a href="https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/zorg-en-ondersteuning-thuis/inhoud/wmo-2015">https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/zorg-en-ondersteuning-thuis/inhoud/wmo-2015</a>
ZiN	Zorg in Natura	Bij zorg in natura contracteert de gemeente of het zorgkantoor de zorgaanbieders en ondersteuning. Ook regelt de gemeente of het zorgkantoor de administratie daaromheen. De klant kan met de zorgaanbieder afspraken maken over de manier waarop u zorg en ondersteuning krijgt. ZiN is de tegenhanger van Pgb
ZN	Zorgverzekeraars Nederland	www.zn.nl
Zvw	Zorgverzekeringswet	In 2006 is de Ziekenfondswet vervangen door de Zorgverzekeringswet. Iedereen vanaf 18 jaar moet een wettelijk vastgestelde basisverzekering afsluiten. Kinderen tot 18 jaar zijn gratis meeverzekerd. Verzekeraars moeten alle klanten accepteren die een basispakket willen afsluiten. Voor een aanvullende verzekering is de verzekeraar niet verplicht iedereen accepteren. Verzekerden van 18 jaar en ouder hebben in de basisverzekering een verplicht eigen risico van 385 euro (2016). Dit geldt niet voor huisartsenzorg, verloskundige zorg, kraamzorg, gratis bevolkingsonderzoeken en de griepvaccinatie voor risicogroepen. Het is een inkomensafhankelijke verzekering. Bij een laag inkomen is zorgtoeslag mogelijk
Zvw-Pgb	Zorgverzekeringswet-Persoonsgebonden budget	

GEMEENTE CROMSTRIJEN/HOEKSE WAARD

Stap 1: Communiceren

Stap 2: Dienstverlening

In de Hoeksche Waard staat de kwaliteit van de Wmo voorop. Door samen te werken aan kwaliteit, werken we preventief aan fraudebestrijding.

Alle betrokkenen binnen het team Wmo Hoeksche waard (front office, consulenten, administratie, beleidsmedewerkers, financiën, contractbeheer, enz.) kunnen alleen samenwerken als zij weten wie wat doet. Door de juiste verbinding tussen de medewerkers te leggen, voorkomen wij zwarte gaten.

De medewerkers moeten daarom hun rol en positie in het proces melding-onderzoek-aanvraag-beschikken-bestellen-betalen kennen en delen met elkaar.

De aftrap voor samenwerken aan kwaliteit nemen wij gezamenlijk eind oktober. Alle betrokkenen krijgen (letterlijk) een plek in het proces melding-onderzoek-aanvraag-beschikken-bestellen-betalen. Betrokkenen ervaren hoe zij zich tot elkaar verhouden. Daarna maken zij afspraken hoe zij vanuit hun eigen rol, taak en verantwoordelijkheid met de anderen verbinden. Door de juiste verbindingen werken wij samen aan kwaliteit. Tegelijk voorkomen we zwarte gaten in het proces waar iedereen met zijn rug naar toe staat.

Stap 4: Sanctioneren

Stap 3: Controleren

Stap 1: Communiceren

Stap 2: Dienstverlening

Eén van de uitgangspunten van de gemeente Gorinchem bij de uitvoering van de Wmo is vertrouwen in de samenleving. Maar .... dit vertrouwen is niet blind.

De gemeente heeft daarom de Wmo verordening en nadere regels opnieuw tegen het licht gehouden en aangepast. Binnen de wettelijke kaders en op basis van gelijkwaardigheid van PGB en Zorg in Natura bieden de nieuwe regels de ruimte aan medewerkers voor een betere beoordeling van kwaliteit van de ondersteuning. Uit het ondersteuningsplan moet blijken dat de ondersteuning veilig, doeltreffend en cliëntgericht wordt verstrekt.

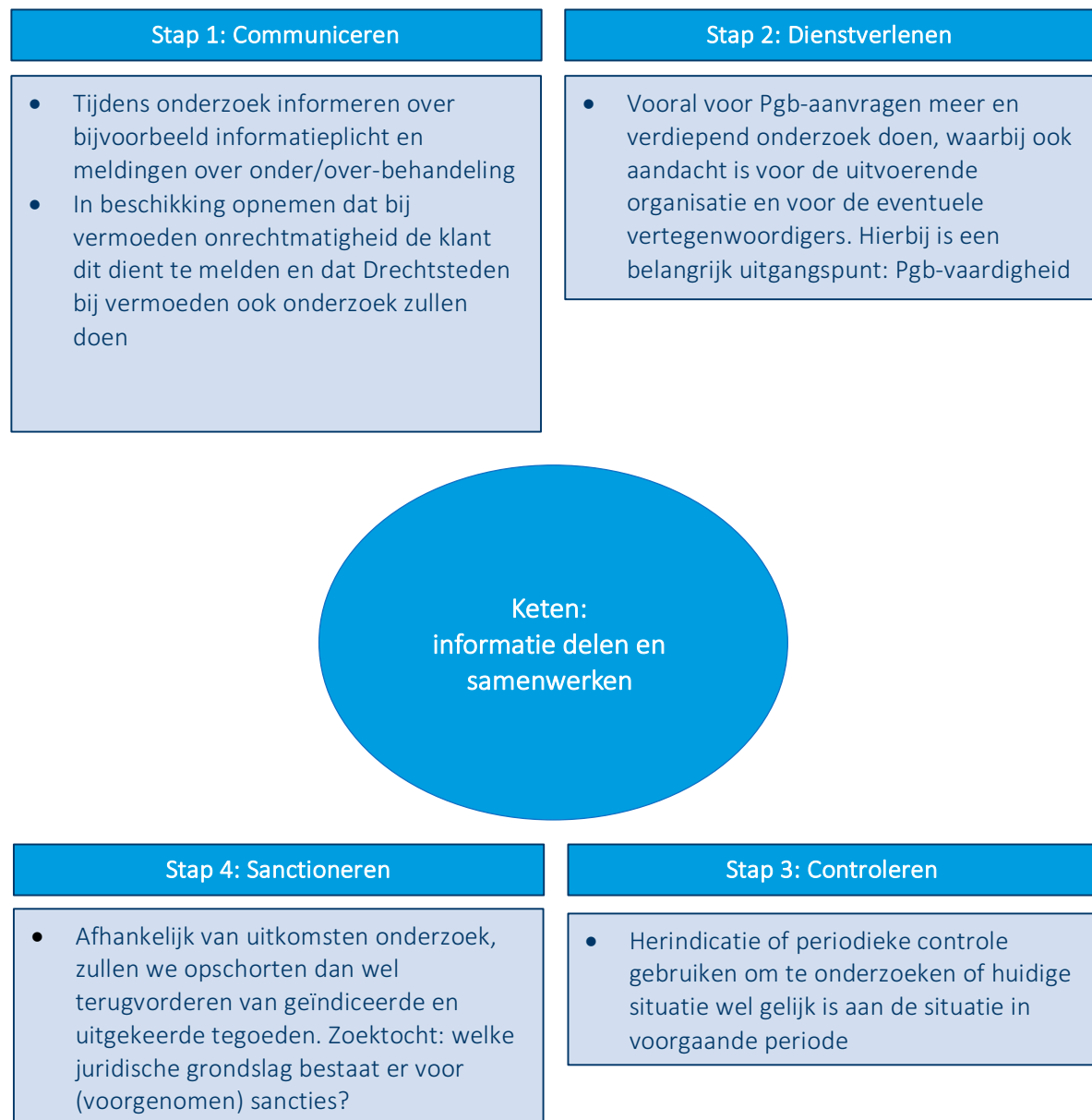
De gemeente heeft opdracht gegeven aan de Dienst Gezondheid en Jeugd ZHZ om het Wmo toezicht niet alleen signaalgestuurd te laten zijn, maar ook pro-actief in te richten op de kwaliteit van ondersteuning. Dit is een ontwikkeltraject. Wmo toezicht staat niet op zichzelf maar heeft een relatie met inkoop, contractmanagement en beleid.

De gemeente gaat de zorgadviseurs opleiden in het herkennen van signalen van oneigenlijk gebruik/fraude. Een bewust-keuze gesprek maakt onderdeel

Stap 4: Sanctioneren

Stap 3: Controleren

## SOCIALE DIENST DRECHTSTEDEN (POTENTIËLE KLANTEN)



## SOCIALE DIENST DRECHTSTEDEN (AANBIEDERS)

### Stap 1: Communiceren

- In SLA/overeenkomst met aanbieders ZiN passage over onrechtmatigheid en maatregelen opnemen.
- aanbieders informeren over de benoeming van extern toezichthouders

### Stap 2: Dienstverlening

- Standaard met definities over vormen onrechtmatigheid (intern)
- Contractmanagement zal meer aandacht hebben voor gegevens over kwaliteit en rechtmatigheid, in gesprek met de aanbieders
- Afdeling handhaving zal vooral focus houden klanten (intern)

Keten:  
informatie delen en  
samenwerken

### Stap 4: Sanctioneren

- Wanneer onrechtmatigheid is vastgesteld, op basis van het rapport waarschuwen van aanbieder, dan wel afspraken maken over andere wijze van uitvoering ondersteuning
- Ultimatum: opzeggen overeenkomst

### Stap 3: Controleren

- Signalen over aanbieders, declaraties of incidenten worden centraal verzameld, zodat deze gebruikt kunnen worden in gesprek met de aanbieders
- Contractmanagement zal meer gevoed zijn met informatie over aanbieders en zal dit in het voortgangsoverleg ter tafel brengen
- Er is 'Vergrootglas-overleg' ingesteld, waarin gegevens over aanbieders worden gedeeld intern
- Wanneer deze aanwijzingen aanleiding zijn, kan aanvullend onderzoek gedaan worden door de extern toezichthouder (DG&J)
- Opbouwen van risicoprofielen aanbieders (intern)





In artikel 2.1.3, vierde lid van de Wmo 2015 staat: “In de verordening worden regels gesteld voor de bestrijding van het ten onrechte ontvangen van een maatwerkvoorziening of een persoonsgebonden budget, alsmede van misbruik of oneigenlijk gebruik van de wet.” En ingevolge artikel 2.9, onderdeel d van de Jeugdwet is de gemeente verplicht om regels te stellen “voor de bestrijding van het ten onrechte ontvangen van een individuele voorziening of een persoonsgebonden budget, alsmede van misbruik en oneigenlijk gebruik van de wet”.

In beide wetten is ook een hoofdstuk over toezicht en handhaving opgenomen.

Daarom staat hieronder een aantal artikelen voor de verordeningen en nadere regels voor respectievelijk Maatschappelijke Ondersteuning en Jeugdhulp. Deze artikelen zijn bedoeld als voorbeelden aan de hand waarvan gemeenten keuzes kunnen maken wat op te nemen in de verordening en nadere regels. Er wordt volstaan met de ‘inhoud’ van artikelen; de manier waarop dat lokaal wordt ingevuld (in verordening of in nadere regels) is aan de gemeente. De artikelen zijn geordend naar de modelverordeningen van de VNG. De artikelen zijn *niet* bedoeld als actualisatie van de VNG-model verordeningen.

De artikelen zijn beperkt tot de meest relevante onderdelen. Deze teksten zijn onder andere ontleend aan bestaande verordeningen van de gemeenten Nijmegen<sup>37</sup>, Almere<sup>38</sup>, Gorinchem<sup>39</sup>, Dordrecht<sup>40</sup>, Schiedam en Jeugd Zuid-Holland Zuid. Op onderdelen zijn de teksten gelijk aan de modelverordening van de VNG.

Naast de voorbeeldteksten voor de verordening en nadere regels, zijn nog teksten opgenomen die kunnen worden gebruikt voor de communicatie met de cliënt (in de beschikking).

---

<sup>37</sup> [http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/historie/Nijmegen/339896/339896\\_1.html](http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/historie/Nijmegen/339896/339896_1.html)

<sup>38</sup> [http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/Historie/Almere/267002/267002\\_1.html](http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/Historie/Almere/267002/267002_1.html)

<sup>39</sup> [http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/historie/Gorinchem/406450/406450\\_1.html](http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/historie/Gorinchem/406450/406450_1.html)

<sup>40</sup> <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/gmb-2016-47809.html>

### **Artikel 7 - Aanvraag van een maatwerkvoorziening**

1. Een aanvraag voor een maatwerkvoorziening wordt door een cliënt schriftelijk ingediend nadat het onderzoek is uitgevoerd, tenzij het onderzoek niet is uitgevoerd binnen de in artikel 2.3.2, eerste lid, van de wet en artikel 2.1., derde lid bedoelde termijn
2. Het college geeft de beschikking binnen twee weken na ontvangst van de aanvraag
3. Voor alle maatwerkvoorzieningen geldt bovendien dat:
  - deze naar objectieve maatstaven gemeten, als de goedkoopste adequate voorziening wordt aangemerkt
  - deze in overwegende mate op het individu zijn gericht.
4. Voor de maatwerkvoorziening met betrekking tot zelfredzaamheid en participatie geldt bovendien dat:
  - de noodzaak tot ondersteuning voor de cliënt redelijkerwijs onvermijdbaar moet zijn geweest
  - deze voorziening langdurig noodzakelijk dient te zijn
  - in het geval de voorziening voorzienbaar was, vast komt te staan dat van de cliënt redelijkerwijs niet kon worden verwacht, dat de cliënt maatregelen had getroffen die de hulpvraag overbodig maakte.

### **Artikel 10 - Inhoud beschikking**

1. In de beschikking tot verstrekking van een maatwerkvoorziening wordt in ieder geval aangegeven of deze als voorziening in natura of als Pgb wordt verstrekt en wordt tevens aangegeven hoe bezwaar tegen de beschikking kan worden gemaakt
2. Bij het verstrekken van een maatwerkvoorziening in natura wordt in de beschikking in ieder geval vastgelegd:
  - welke de te verstrekken voorziening is en wat het beoogde resultaat daarvan is
  - wat de ingangsdatum en duur van de verstrekking is
  - hoe de voorziening wordt verstrekt, en als van toepassing, en
  - welke andere voorzieningen relevant zijn of kunnen zijn.
3. Bij het verstrekken van een maatwerkvoorziening in de vorm van een Pgb wordt in de beschikking in ieder geval vastgelegd:
  - voor welk resultaat het Pgb kan worden aangewend
  - welke kwaliteitseisen gelden voor de besteding van het Pgb
  - wat de hoogte van het Pgb is en hoe hiertoe is gekomen
  - wat de duur is van de verstrekking waarvoor het Pgb is bedoeld, en
  - de wijze van verantwoording van de besteding van het Pgb.
4. Als sprake is van een te betalen bijdrage in de kosten wordt de cliënt daarover in de beschikking geïnformeerd.
5. Welke rechten en plichten gepaard gaan met de verstrekking van de voorziening en waar een cliënt meer informatie kan krijgen over rechten en plichten
6. Welke sancties eventueel verbonden zijn aan het niet nakomen van de plichten

## Artikelen met betrekking tot afwijzingsgronden

1. Geen maatwerkvoorziening wordt verstrekt:
  - voor zover met betrekking tot de problematiek die in het gegeven geval aanleiding geeft voor de noodzaak tot ondersteuning, een voorziening op grond van een andere wettelijke bepaling bestaat
  - voor zover de cliënt op eigen kracht, met gebruikelijke hulp, met mantelzorg of met hulp van andere personen uit zijn sociale netwerk de beperkingen kan wegnemen
  - voor zover de cliënt met gebruikmaking van algemene voorzieningen de beperkingen kan wegnemen
  - als de voorziening voor een persoon als cliënt algemeen gebruikelijk is
  - als cliënt geen ingezetene is van de gemeente Nijmegen, met uitzondering van beschermd wonen en opvang
  - als het een voorziening betreft die de cliënt na de melding en vóór datum van de beschikking heeft gerealiseerd of geaccepteerd, tenzij het college daarvoor schriftelijk toestemming heeft verleend of de noodzaak achteraf nog kan worden vastgesteld
  - voor zover de aanvraag betrekking heeft op een voorziening die aan cliënt al eerder is verstrekt in het kader van enige wettelijke bepaling of regeling en de normale afschrijvingstermijn van de voorziening nog niet verstreken is, tenzij de eerder vergoede of verstrekte voorziening verloren is gegaan als gevolg van omstandigheden die niet aan de cliënt zijn toe te rekenen, of tenzij cliënt geheel of gedeeltelijk tegemoetkomt in de veroorzaakte kosten
  - als de cliënt geen of onvoldoende eigen verantwoordelijkheid heeft getoond
  - voor zover er aan de zijde van de cliënt geen sprake is van aantoonbare meerkosten in vergelijking met de situatie voorafgaand aan het optreden van de beperkingen in de zelfredzaamheid of participatie.
2. Voor alle woonvoorzieningen geldt bovendien dat geen woonvoorziening wordt verstrekt:
  - in het geval de beperkingen bij het normaal gebruik van de woning voortvloeien uit de aard van de in de woning gebruikte materialen
  - ten behoeve van hotels/pensions, trekkerswoonwagens, kloosters, tweede woningen, vakantie- en recreatiewoningen, ADL-clusterwoningen en gehuurde kamers, met uitzondering van een voorziening voor verhuizing en inrichting
  - voor zover het voorzieningen in gemeenschappelijke ruimten betreft, anders dan automatische deuropeners, hellingbanen, het verbreden van gemeenschappelijke toegangsdeuren, het aanbrengen van drempelhulpjes of vlonders of het aanbrengen van een opstelplaats bij de toegangsdeur van de gemeenschappelijke ruimte, met uitzondering van een voorziening voor verhuizing en inrichting
  - ten behoeve van specifiek op personen met beperkingen en ouderen gerichte woongebouwen voor wat betreft voorzieningen in gemeenschappelijke ruimten of voorzieningen die bij (nieuw)bouw of renovatie zonder noemenswaardige meerkosten meegenomen kunnen worden
  - als de cliënt niet is verhuisd naar de voor zijn of haar beperkingen op dat moment meest geschikte woning, tenzij daarvoor vooraf schriftelijk toestemming is verleend door het college.
3. Geen Pgb wordt verstrekt in het geval dat als niet voldaan wordt aan de voorwaarden voor een Pgb zoals bedoeld in artikel 11.

## Artikel 11 - Persoonsgebonden budget

Het Pgb wordt verstrekt indien:

- de cliënt naar het oordeel van het college voldoende in staat is tot een redelijke waardering van zijn belangen en in staat is de aan een persoonsgebonden budget verbonden taken op verantwoorde wijze uit te voeren op eigen kracht, dan wel met hulp uit zijn sociale netwerk of van zijn vertegenwoordiger
- de cliënt zich gemotiveerd op het standpunt stelt dat hij de maatwerkvoorziening als persoonsgebonden budget wenst geleverd te krijgen
- naar het oordeel van het college is gewaarborgd dat de diensten, hulpmiddelen, woningaanpassingen en andere maatregelen die tot de maatwerkvoorziening behoren, veilig, doeltreffend en cliëntgericht worden verstrekt.

En/of het college weigert de verlening van een persoonsgebonden budget<sup>41</sup>:

- indien de cliënt het door het college vastgestelde budgetplan niet heeft overgelegd of onvolledig ingevuld heeft overgelegd
- indien de cliënt weigert het budgetplan desgevraagd met het college te bespreken of, na voor een gesprek daarover te zijn opgeroepen, zonder geldige reden niet verschijnt
- indien de cliënt surseance van betaling heeft aangevraagd of failliet is verklaard
- indien ten aanzien van de cliënt de schuldsaneringsregeling natuurlijke personen van toepassing is verklaard, dan wel een verzoek daartoe bij de rechtbank is ingediend
- indien de cliënt zich niet heeft gehouden aan bij de verstrekking van een eerder persoonsgebonden budget opgelegde verplichtingen
- indien het naar het oordeel van het college onvoldoende aannemelijk is dat met het persoonsgebonden budget zal worden voorzien in toereikende ondersteuning van goede kwaliteit
- indien de cliënt naar het oordeel van het college redelijkerwijs niet in staat kan worden geacht het persoonsgebonden budget te beheren, tenzij de cliënt het beheren laat uitvoeren door een gemachtigde die: - niet de natuurlijke persoon is die, via het persoonsgebonden budget, de ondersteuning verleent. - niet werkzaam is bij of via de rechtspersoon waar de ondersteuning met het persoonsgebonden budget wordt betrokken. - niet de rechtspersoon is, of gelieerd is aan de rechtspersoon waar ondersteuning met het persoonsgebonden budget wordt betrokken
- indien de beperkingen kunnen worden gecompenseerd met een collectieve voorziening
- indien op voorhand vaststaat dat binnen korte tijd vervanging van maatwerkvoorziening nodig is
- indien sprake is van vervanging van een maatwerkvoorziening in natura waarvan de afschrijftermijn nog niet is verstreken
- indien bekend is dat de cliënt op een zodanige termijn gaat verhuizen dat de afschrijftermijn van de maatwerkvoorziening ten tijde daarvan nog niet zal zijn verstreken
- indien sprake is van ondersteuning in een spoedeisende situatie als bedoeld in artikel 2.3.3 van de wet
- voor zover het persoonsgebonden budget is bestemd voor besteding buiten Nederland
- voor zover het persoonsgebonden budget is bedoeld voor bemiddelingskosten of begeleidingskosten voor het aanvragen van Pgb.

---

<sup>41</sup> Deze artikelen zijn alleen van toepassing op de verordening beschermd wonen en maatschappelijke opvang (bron: "Verordening beschermd wonen en opvang gemeente Dordrecht 2016")

### **Artikel 13 - Kwaliteitseisen maatschappelijke ondersteuning**

1. Aanbieders zorgen voor een goede kwaliteit van voorzieningen, eisen met betrekking tot de deskundigheid van beroepskrachten daaronder begrepen, door: a. het afstemmen van voorzieningen op de persoonlijke situatie van de cliënt; b. het afstemmen van voorzieningen op andere vormen van zorg; c. erop toe te zien dat beroepskrachten tijdens hun werkzaamheden in het kader van het leveren van voorzieningen handelen in overeenstemming met de professionele standaard
2. Het college kan bij nadere regeling bepalen welke verdere eisen worden gesteld aan de kwaliteit van voorzieningen, eisen met betrekking tot de deskundigheid van beroepskrachten daaronder begrepen
3. Onverminderd andere handhavingsbevoegdheden ziet het college toe op de naleving van deze eisen door periodieke overleggen met de aanbieders, een jaarlijks cliëntervaringsonderzoek, en het zo nodig in overleg met de cliënt ter plaatse controleren van de geleverde voorzieningen.

### **Artikel 15 Nieuwe feiten en omstandigheden, herziening, intrekking of terugvordering**

- Onverminderd artikel 2.3.8 van de wet doet een cliënt aan het college of andere organisatie op verzoek of onverwijld uit eigen beweging mededeling van alle feiten en omstandigheden, waarvan hem redelijkerwijs duidelijk moet zijn dat deze aanleiding kunnen zijn tot heroverweging van een beslissing als bedoeld in artikel 2.3.5 of 2.3.6 van de wet
- Onverminderd artikel 2.3.10 van de wet kan het college een beslissing als bedoeld in artikel 2.3.5 of 2.3.6 van de wet beëindigen, herzien dan wel intrekken als het college vaststelt dat:
  - de cliënt onjuiste of onvolledige gegevens heeft verstrekt en de verstrekking van juiste of volledige gegevens tot een andere beslissing had geleid
  - de cliënt niet langer op de maatwerkvoorziening of het Pgb is aangewezen
  - de maatwerkvoorziening niet meer toereikend is te achten
  - de cliënt niet voldoet aan de aan de maatwerkvoorziening of het Pgb verbonden voorwaarden, of
  - de cliënt de maatwerkvoorziening of het Pgb niet of voor een ander doel gebruikt
- Een beslissing tot verlening van een Pgb kan worden ingetrokken als blijkt dat het Pgb binnen zes maanden na uitbetaling niet is aangewend voor de bekostiging van de voorziening waarvoor de verlening heeft plaatsgevonden
- Als het college een beslissing op grond van het tweede lid, onder a, heeft ingetrokken en de verstrekking van de onjuiste of onvolledige gegevens door de cliënt opzettelijk heeft plaatsgevonden, kan het college van de cliënt en degene die daaraan opzettelijk zijn medewerking heeft verleend, geheel of gedeeltelijk de geldswaarde vorderen van de ten onrechte genoten maatwerkvoorziening of het ten onrechte genoten Pgb
- Als het college een beslissing op grond van het tweede lid, onder d of e heeft ingetrokken en de cliënt redelijkerwijs kon begrijpen dat hij ten onrechte een maatwerkvoorziening of daaraan gekoppeld Pgb ontving kan het college van degene die niet voldeed aan de voorwaarden van de maatwerkvoorziening of het Pgb, of de maatwerkvoorziening of het Pgb niet of voor een ander doel gebruikt heeft dan waarvoor het is bestemd geheel of gedeeltelijk de geldswaarde vorderen van de ten onrechte genoten maatwerkvoorziening of het ten onrechte genoten Pgb
- Ingeval het recht op een in eigendom verstrekte voorziening is ingetrokken, kan deze voorziening worden teruggevorderd

- Ingeval het recht op een in bruikleen verstrekte voorziening is ingetrokken, kan deze voorziening worden teruggevorderd
- De in artikel 3.11 (concept) Besluit genoemde bevoegdheid tot verrekening wordt gedelegeerd aan het college inclusief de bevoegdheid tot het stellen van nadere regels daarover.

#### **Artikel - Fraudepreventie en controle**

1. Het college voert een actief fraudepreventiebeleid. Onderdeel van dit beleid is dat het college cliënten en betrokken derden informeert over de rechten en plichten die aan het ontvangen van een maatwerkvoorziening zijn verbonden en over de consequenties van misbruik en oneigenlijk gebruik daarvan. Ter controle van het beroep op algemene- en maatwerkvoorzieningen wordt onder meer gebruik gemaakt van bestandsvergelijkingen met actuele gegevens en van de samenloopsignalen die daaruit voortkomen.
2. Het college doet onderzoek naar de rechtmatigheid van de maatwerkvoorziening en kan daarbij onder meer gebruikmaken van huisbezoeken, risicoprofielen en bestandsvergelijkingen en de samenloopsignalen die daaruit voortkomen. Het college kan daarnaast overige signalen en tips die relevant zijn voor de aanspraak op een maatwerkvoorziening onderzoeken
3. De aanvrager en ontvanger van de maatwerkvoorziening en eventueel betrokken derden verstrekken aan het college alle medewerking en informatie die benodigd is voor het onderzoek als bedoeld in het vorige lid
4. Het college kan onderzoek doen naar de reden van de beëindiging van de aanspraak op een maatwerkvoorziening en op basis daarvan besluiten nemen met betrekking tot de rechtmatigheid van de maatwerkvoorziening en de wederzijds tussen het college en de cliënt resterende verplichtingen en de afhandeling daarvan
5. Het college kan ten aanzien van het bepaalde in dit hoofdstuk nadere regels stellen.

### **Artikel 3 - Voorwaarden voor toekenning**

Het college kent een individuele voorziening uitsluitend toe indien in het verslag of het actieplan zoals bedoeld in artikel ... van de Verordening Jeugdhulp van deze gemeente of na verwijzing door een huisarts, jeugdarts of medisch specialist wordt vastgesteld dat de jeugdige:

1. een hulpvraag heeft voor een vorm van jeugdhulp uit de Jeugdwet, beschreven in artikel 1.1. bij de begripsbepaling jeugdhulp, 2e en 3e lid, die de gebruikelijke zorg overstijgt
2. op eigen kracht of met zijn ouders of andere personen uit zijn naaste omgeving geen oplossing voor zijn hulpvraag kan vinden
3. geen oplossing kan vinden voor zijn hulpvraag door, al dan niet gedeeltelijk, gebruik te maken van een andere voorziening, of
4. geen oplossing kan vinden voor zijn hulpvraag door, al dan niet gedeeltelijk, gebruik te maken van een algemene voorziening.

### **Artikel 9 - Inhoud beschikking**

1. In de beschikking tot toekenning van een individuele voorziening wordt ten minste aangegeven of de voorziening in natura wordt verleend of als Pgb wordt verstrekt
2. Bij het verlenen van een voorziening in natura wordt in de beschikking ten minste vastgelegd:
  - a. welke de te verlenen voorziening is en wat het beoogde resultaat daarvan is
  - b. voor welke periode de voorziening verleend wordt
  - c. hoe de voorziening wordt verleend; en indien van toepassing
  - d. welke andere voorzieningen relevant zijn of kunnen zijn
3. Bij het verstrekken van een voorziening in de vorm van een Pgb wordt in de beschikking ten minste vastgelegd:
  - a. voor welk resultaat het Pgb wordt aangewend
  - b. voor welke periode het Pgb verstrekt wordt
  - c. welke kwaliteitseisen gelden voor de besteding van het Pgb
  - d. wat de hoogte van het Pgb is en hoe hiertoe is gekomen en
  - e. de wijze van verantwoording van de besteding van het Pgb
4. Welke rechten en plichten zijn verbonden aan de voorziening of het Pgb

### **Artikel 11 - Met betrekking tot nieuwe feiten en omstandigheden, herziening, intrekking of terugvordering**

1. Onverminderd artikel 8.1.2 van de wet doen een jeugdige of zijn ouders op verzoek of onverwijd uit eigen beweging aan het college mededeling van alle feiten en omstandigheden, waarvan hun redelijkerwijs duidelijk moet zijn dat deze aanleiding kunnen zijn tot heroverweging van een beslissing aangaande een individuele voorziening
2. Onverminderd artikel 8.1.4 van de wet kan het college een besluit aangaande een individuele voorziening herzien dan wel intrekken indien het college vaststelt dat:
  - a. de jeugdige of zijn ouders onjuiste of onvolledige gegevens hebben verstrekt en de verstrekking van juiste of volledige gegevens tot een andere beslissing zou hebben geleid;

- b. de jeugdige of zijn ouders niet langer op de individuele voorziening of op het Pgb zijn aangewezen
  - c. de individuele voorziening of het Pgb niet meer toereikend is te achten
  - d. de jeugdige of zijn ouders niet voldoen aan de voorwaarden van de individuele voorziening of het Pgb
  - e. de jeugdige of zijn ouders de individuele voorziening of het Pgb niet of voor een ander doel gebruiken dan waarvoor het is bestemd of
  - f. het Pgb binnen 12 maanden na uitbetaling niet is aangewend voor de bekostiging van de voorziening waarvoor de verlening heeft plaatsgevonden.
3. Als het college een besluit op grond van het tweede lid heeft ingetrokken, kan het college geheel of gedeeltelijk de geldswaarde terugvorderen van de jeugdige of zijn ouders, van de ten onrechte genoten individuele voorziening of het ten onrechte genoten Pgb.
  4. Het college onderzoekt uit het oogpunt van kwaliteit van de geleverde jeugdhulp, al dan niet steekproefsgewijs, de bestedingen van Pgb's

#### **Artikel ... - Fraudepreventie en controle**

1. Het college voert een actief fraudepreventiebeleid. Onderdeel van dit beleid is dat het college cliënten en betrokken derden informeert over de rechten en plichten die aan het ontvangen van een individuele voorziening zijn verbonden en over de consequenties van misbruik en oneigenlijk gebruik daarvan. Ter controle van het beroep op algemene- en individuele voorzieningen wordt onder meer gebruik gemaakt van bestandsvergelijkingen met actuele gegevens en van de samenloopsignalen die daaruit voortkomen
2. Het college doet onderzoek naar de rechtmatigheid van de individuele voorziening en kan daarbij onder meer gebruikmaken van huisbezoeken, risicoprofielen en bestandsvergelijkingen en de samenloopsignalen die daaruit voortkomen. Het college kan daarnaast overige signalen en tips die relevant zijn voor de aanspraak op een individuele voorziening onderzoeken
3. De aanvrager en ontvanger van de individuele voorziening en eventueel betrokken derden verstrekken aan het college alle medewerking en informatie die benodigd is voor het onderzoek als bedoeld in het vorige lid
4. Het college kan onderzoek doen naar de reden van de beëindiging van de aanspraak op een voorziening en op basis daarvan besluiten nemen met betrekking tot de rechtmatigheid van de voorziening en de wederzijds tussen het college en de cliënt resterende verplichtingen en de afhandeling daarvan
5. Het college kan ten aanzien van het bepaalde in dit hoofdstuk nadere regels stellen.



### **Artikel .. - Toekenning persoonsgebonden budget**

1. Een persoonsgebonden budget kan niet worden ingezet voor de volgende zorgvormen:
  - a. Crisishulp/crisisopvang/spoedeisende zorg
  - b. Pleegzorg
2. Een persoonsgebonden budget voor niet professionele zorg vanuit het sociale netwerk wordt alleen toegekend:
  - a. indien de jeugdige en/of zijn ouders motiveert waarom dit tot een gelijk of beter resultaat leidt dan de inzet van een professionele zorgverlener
  - b. als verleners van zorg uit het sociale netwerk, veilige, doeltreffende, doelmatige en cliëntgerichte zorg verlenen
  - c. voor zover de persoon uit het sociale netwerk geen voorbehouden handelingen of handelingen verricht die op grond van de norm van verantwoorde werktoedeling aan een geregistreerde professional is voorbehouden.
3. Het college toetst de in art 8.1.1 lid 3 sub a van de Jeugdwet bedoelde geschiktheid om de taken die aan een persoonsgebonden budget verbonden zijn op verantwoorde wijze uit te voeren, aan de hand van de uitslag van een volledig doorlopen, door Per Saldo opgestelde en bij Pgb-team Jeugd verkrijgbare Pgb-zelftest.
4. Het college acht de kwaliteit van de beoogde Pgb-hulp zoals bedoeld in artikel 8.1.1 lid 2 sub c van de Jeugdwet gewaarborgd bij een ingediend budgetplan met vermelding van hulpverlening die naar alle waarschijnlijkheid zal leiden tot het behalen van de in het ondersteuningsplan/familiegroepsplan vermelde doelen en resultaten;
5. Voorwaarde voor betaling van het persoonsgebonden budget is dat een zorgovereenkomst wordt overlegd die voldoet aan de eisen van de SVB waaruit duidelijk blijkt welke prestatie en tegen welke vergoeding de hulpbiedende instantie of persoon gaat leveren gedurende de looptijd van het persoonsgebonden budget;
6. Het college betaalt het persoonsgebonden budget overeenkomstig het formele Pgb-tarief, indien de aanbieder die de individuele voorziening levert, voldoet aan de wettelijke kwaliteitseisen die voor alle professionele jeugdhulpaanbieders gelden.

### **Artikel .. - Voorwaarden aanvrager als budgethouder**

1. Om te bepalen of de aanvrager in staat is tot een redelijke waardering van de belangen ter zake en de aan het PGB verbonden taken op een verantwoorde wijze kan uitvoeren (artikel 8.1.1 lid 2 sub a van de wet en artikel 13 van de verordening) , neemt het college de volgende criteria in acht:
  - a. de aanvrager kan inzicht geven in de problemen waarvoor het PGB ingezet zou moeten worden
  - b. de aanvrager kan inzicht geven bij welke ondersteuning hij gebaat zou zijn
  - c. de aanvrager is in staat te kiezen voor een zorgaanbieder die aan de zorgvraag voldoet

2. De aanvrager moet (zelfstandig of met hulp van uw vertegenwoordiger) wettelijk vertegenwoordiger in staat zijn om:
  - a. de taken en verplichtingen die samenhangen met het Pgb op verantwoorde wijze uit te voeren (o.a. contracten af te sluiten met zorgverleners en om taken te verrichten zoals aanwerving, opleiding, het opstellen van uurroosters, het toezicht houden op nakoming zorgovereenkomsten)
  - b. een weloverwogen keuze te maken ten aanzien van het werkgeverschap in de verhouding met uw zorgverleners
  - c. de door cliënt gecontracteerde zorgaanbieders op zodanige wijze aan te sturen en hun werkzaamheden op elkaar af te stemmen dat sprake is of zal zijn van verantwoorde zorg.
3. Pgb-beheer door vertegenwoordiger
 

Bij personen die niet in staat zijn volledig de eigen regie te voeren, kan een vertegenwoordiger uit naam van de aanvrager (budgethouder) de regie voeren. Vertegenwoordigers kunnen zijn wettelijke vertegenwoordigers (mentor, curator) of overige vertegenwoordigers (hulp van derden). Aangezien de aanvrager als het ware in de rol van Pgb-houder wordt vervangen door een vertegenwoordiger, toetst het college laatstgenoemde persoon op dezelfde aspecten als de aanvrager.

Daarnaast gelden nog enkele aanvullende voorwaarden ten aanzien van de vertegenwoordiger:

  - a. de vertegenwoordiger is niet de zorgaanbieder/zorgverlener, diens vast/flexibel personeel, diens organisatie adviseur of op andere wijze aan de zorgaanbieder verbonden persoon (de combinatie van zorgverlener en Pgb-beheerder in één persoon of instantie is gezien de belangenverstremming onwenselijk en niet toegestaan), met uitzondering van situaties waarin familieleden in de eerste of tweede graad (een deel van) de Pgb-zorg verlenen;
  - b. de vertegenwoordiger van de aanvrager ondersteunt de aanvrager van aanvraag tot evaluatie van zorg, beschermt de rechten van de cliënt en is mede integraal aanspreekpunt;
  - c. een bewindvoerder kan niet als vertegenwoordiger optreden, tenzij uit het onderzoek blijkt dat hij ook over zorginhoudelijke kennis beschikt; heeft regelmatig contact met de cliënt en zorgverlener (minimaal 1 keer per week)
4. Om vast te stellen of de zorg die ingekocht wordt middels een PGB van goede kwaliteit is (artikel 8.1.1 lid 2 sub c van de wet), gelden de kwaliteitseisen zoals genoemd in artikel 4.1.1 tot en met 4.1.7 van de wet
5. Het is aan de aanvrager van het persoonsgebonden budget om, indien nodig, aan te tonen dat de aanbieder van de voorgenomen jeugdhulp voldoet aan de kwaliteitseisen zoals bedoeld in het vijfde lid van dit artikel
6. De kwaliteitseisen zoals genoemd in vijfde lid van dit artikel gelden slechts in beperkte mate indien de hulp wordt betrokken van iemand uit het sociale netwerk, zoals bedoeld in artikel 3 van deze nadere regels.

#### **Artikel ?..- aanvullende voorwaarden**

3. Het college betaalt het Pgb overeenkomstig het formele Pgb-tarief, indien de aanbieder die de individuele voorziening levert, voldoet aan de volgende criteria:
  - a. Inschrijving Kamer van Koophandel
  - b. Medewerkers beschikken over een geldige VOG
  - c. Er is een dienstverband met minimaal twee medewerkers aanwezig

- d. De medewerkers voldoen aan de wettelijke kwaliteitseisen die op het gebied van verantwoorde hulp en verantwoorde werktoedeling aan de betreffende hulpverlening worden gesteld en ontvangen een hiermee overeenkomstig salaris
  - e. de eigenaar en medewerkers zijn geen eerstegraads familie van degene aan wie ze zorg verlenen.
2. Het college betaalt het Pgb ook overeenkomstig het formele Pgb-tarief, indien de individuele voorziening wordt geleverd door een zelfstandige zonder personeel die beschikt over:
- a. Inschrijving Kamer van Koophandel voor activiteiten ter verlening van jeugdhulp
  - b. VAR-WUO verklaring
  - c. Documentatie waaruit blijkt dat de betreffende zelfstandige voldoet aan de wettelijke kwaliteitseisen die op het gebied van verantwoorde hulp worden gesteld aan de aanbieder van een individuele voorziening jeugdhulp.
3. Het college betaalt het persoonsgebonden budget eveneens overeenkomstig het formele tarief, indien de individuele voorziening wordt geleverd door een hulpverlener die een arbeidsovereenkomst heeft met de cliënt en deze hulpverlener voldoet aan de volgende criteria:
- a. Inschrijving in het Kwaliteitsregister jeugd of het BIG-register
  - b. Documentatie waaruit blijkt dat de betreffende hulpverlener voldoet aan de wettelijke kwaliteitseisen die op het gebied van verantwoorde hulp worden gesteld aan de aanbieder van een individuele voorziening jeugdhulp
  - c. De arbeidsovereenkomst levert geen strijdigheid op met eventuele andere arbeidsrechtelijke verplichtingen van de hulpverlener.

#### **Artikel .. - Gebruik zorgovereenkomst**

De jeugdige of zijn ouders zijn verplicht tot het gebruik van de zorgovereenkomsten van de Sociale Verzekeringsbank voor het vastleggen van afspraken over de te leveren jeugdhulp in het kader van het Pgb.

#### **Artikel .. - Verantwoording van het Pgb**

1. De verantwoording van het persoonsgebonden budget door de budgethouder aan het college vindt steekproefsgewijs plaats waarbij de omvang van de steekproef aan de hand van een risico inschatting wordt bepaald.

## Zorg in Natura

### Herziening, intrekking en terugvordering

De gemeente kan aan de hand van de genoemde gevallen in artikel 13 van de Verordening Jeugdhulp Schiedam 2015 altijd besluiten om de aan u verstrekte voorziening(en) te herzien, in te trekken en/of terug te vorderen. Dit gebeurt in ieder geval als:

- u onjuiste/onvolledige gegevens hebt verstrekt
- de voorziening niet langer noodzakelijk is
- de voorziening niet toereikend is
- u niet voldoet aan de voorwaarden voor de voorziening
- de leverancier en/of u de voorziening voor een ander doel gebruikt dan waarvoor deze is bestemd.

### Fraude en misbruik

Helaas komt het voor dat organisaties of personen misbruik maken van of frauderen met geld bedoeld voor zorg. De gemeente ... doet hier onderzoek naar. Het afleggen van een huisbezoek of een telefonisch vraaggesprek kan hier onderdeel van zijn. Onder andere om te voorkomen dat u onbewust slachtoffer wordt. Als u zelf denkt dat er iets 'niet pluis' is, bijvoorbeeld omdat u niet de afgesproken zorg krijgt, neemt u dan contact op met de gemeente via:

## Persoonsgebonden budget (Pgb)

### Verplichtingen

- U mag uw Pgb uitsluitend gebruiken voor de activiteiten zoals genoemd in deze beschikking; u mag uw Pgb dus niet gebruiken voor andere activiteiten of zaken
- De ingekochte zorg is van goede verantwoorde kwaliteit
- De SVB zorgt voor de betaling van de zorgverlener; u mag dit niet zelf doen
- Valt een zorgverlener niet onder het Arbeidstijdenbesluit, dan zorgt u dat de zorgverlener niet meer dan 40 uur werkzaamheden verricht in één week.

### Fraude en misbruik

Helaas komt het voor dat organisaties of personen misbruik maken van of frauderen met geld bedoeld voor zorg. De gemeente ... doet hier onderzoek naar. Het afleggen van een huisbezoek of een telefonisch vraaggesprek kan hier onderdeel van zijn. Onder andere om te voorkomen dat u onbewust slachtoffer wordt. Als u zelf denkt dat er iets 'niet pluis' is, bijvoorbeeld omdat u niet de afgesproken zorg krijgt, neemt u dan contact op met de gemeente;

BIJLAGE 4: 'ONDERZOEK NAAR BENODIGDE KENNIS EN VAARDIGHEDEN TEN BEHOEVE VAN DE NALEVING VAN DE RECHTMATIGE ZORG IN DE WMO 2015'