

Rechtmatigheid in de Wmo 2015 en de Jeugdwet Handreiking voor gemeenten



Colofon

Deze handreiking is een product van het VNG Expertteam Fraudepreventie en handhaving Wmo 2015 en Jeugdwet. Kijk voor meer publicaties van het expertteam op www.vng.nl/fraudepreventie of op www.naleving.net.

Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op enige andere wijze zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de VNG.

Foto omslag

Programmaraad

September 2017

Inhoudsopgave

1 Inleiding	4
2 Handhaving en onrechtmatigheden in de Wmo 2015 en Jeugdwet	5
2.1 Handhaving in de Wmo 2015 en de Jeugdwet	5
2.2 Wat zijn onrechtmatigheden en wat is fraude?	5
2.3 Vormen van fouten en fraude	6
2.4 Signalen van mogelijke onrechtmatigheid	8
2.5 Stappenplan voor het opzetten van een (rechtmatigheids)onderzoek Wmo 2015 en de Jeugdwet	8
Bijlage 1: Begrippenkader	9
Bijlage 2: Risico-indicatoren bij een pgb	10
Bijlage 3: Risico-indicatoren bij ZIN	11

1 Inleiding

De stelselwijzigingen in de zorg gaven gemeenten een belangrijke rol in de uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo 2015) en de Jeugdwet. Door deze nieuwe taken hebben gemeenten de verantwoordelijkheid gekregen voor meer gemeenschapsmiddelen. Doelmatigheid, rechtmatigheid en kwaliteit worden daarmee steeds belangrijker.

Misbruik en het niet naleven van regels en wetten zetten het draagvlak voor maatschappelijke solidariteit onder druk. Gemeenten kunnen actief inzetten op handhaving en naleving. Handhaving is meer dan alleen straffend optreden tegen mensen die de regels hebben overtreden. Het gaat zeker ook om preventie: mensen helpen om zich aan de regels te houden door hen te informeren over hun rechten en plichten en het aanbieden van passende dienstverlening. Dit verkleint de kans dat mensen fouten maken of fraude plegen.

Deze handreiking gaat over rechtmatigheid en (vormen van) fraude. Hierbij hoort een stappenplan voor het uitvoeren van een rechtmatigheidsonderzoek Wmo 2015 en Jeugdwet. Dit wordt – vanwege de vertrouwelijke aard – apart gepubliceerd en is te vinden op het VNG forum sociaal domein, op www.naleving.net of via de regioadviseur van het VNG Kenniscentrum Handhaving en Naleving (KCHN).

Doel van de handreiking en het stappenplan

De handreiking en het stappenplan bieden een kader voor reactieve handhaving (opsporing, controle en sanctioneren) bij signalen van onrechtmatigheid binnen de Wmo 2015 en de Jeugdwet.

Aan de hand van de handreiking en het stappenplan krijgen gemeenten inzicht in hoe de rechtmatigheid van maatschappelijke ondersteuning en jeugdhulp te controleren bij een signaal van onrechtmatigheid: van onderzoek tot een bestuursrechtelijke maatregel. Uitgewerkte kaders voor preventie en (interne) proactieve controle op fraude in het sociaal domein staan niet in deze handreiking. Meer informatie over deze onderwerpen is te vinden in de handreiking [Handhaving en Naleving Wmo 2015 en Jeugdwet](#).

2 Handhaving en onrechtmatigheden in de Wmo 2015 en Jeugdwet

Gemeenten zien toe op de rechtmatigheid van de geleverde voorzieningen onder de Wmo 2015 en de Jeugdwet. Waar nodig treffen ze maatregelen om onrechtmatigheden te voorkomen of te stoppen of signalen ervan te onderzoeken. Dit hoofdstuk legt uit wat rechtmatigheid en fraude binnen de maatschappelijke ondersteuning en jeugdhulp inhoudt.

2.1 Handhaving in de Wmo 2015 en de Jeugdwet

In deze handreiking betekent rechtmatigheid: handelingen met zorggelden die in strijd zijn met wet- en regelgeving. De gemeente moet controleren of de factuur en de daadwerkelijk afgesproken en geleverde zorg met elkaar in overeenstemming zijn

Wmo 2015

Het rechtmatig besteden van het persoonsgebonden budget (pgb) en rechtmatig gebruik van voorzieningen zijn belangrijke aandachtspunten in de Wmo 2015. De gemeente is verantwoordelijk voor het toezicht op de Wmo 2015, zowel wat betreft kwaliteit als rechtmatigheid. Het doel van het toezicht is het bevorderen van naleving van de wet, de verordening en de regels die de gemeente heeft opgesteld om fouten en fraude te bestrijden en te voorkomen.¹

Organisatie en uitvoering van het toezicht door gemeenten zijn in beginsel vrij, zodat de gemeente het kan aanpassen aan haar situatie. De Wmo 2015 bepaalt slechts dat het college van B en W een toezichthouder aanwijst. Die is in ieder geval verantwoordelijk voor het calamiteitentoezicht. Daarnaast kan de gemeente de toezichthouder andere verantwoordelijkheden geven, zoals het rechtmatigheidstoezicht.²

Jeugdwet

Het kwaliteitstoezicht van de Jeugdwet is belegd bij de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd en de Inspectie Veiligheid en Justitie. Zij maken deel uit van het samenwerkingsverband Toezicht Sociaal Domein/Samenwerkend Toezicht Jeugd. De gemeente is dus niet verantwoordelijk voor het kwaliteitstoezicht. Ze is wel verantwoordelijk voor het rechtmatigheidstoezicht van de Jeugdwet, aangezien zij in een verordening regels vastlegt om fouten en fraude te voorkomen.³

Wettelijke kaders voor onder andere materiële controle en fraudebestrijding zijn vastgelegd in [de ministeriële regeling Jeugdwet](#). Deze regeling maakt het mogelijk voor jeugdhulpaanbieders om informatie te delen met de gemeente in het kader van een fraudeonderzoek. Zie voor meer informatie de VNG-handreiking [Materiële controle](#).

De gemeente is niet verplicht een toezichthouder aan te stellen voor het toezicht op de Jeugdwet, zoals wel het geval is bij de Wmo 2015. Toch is dit wel wenselijk met het oog op de taken en verantwoordelijkheden van de gemeente met betrekking tot het rechtmatigheidstoezicht.

2.2 Wat zijn onrechtmatigheden en wat is fraude?

Gemeenten krijgen veel signalen van mogelijke onrechtmatigheden bij ondersteuning en hulp. Niet bij ieder signaal is er sprake van fraude; er kan ook sprake zijn van een fout.

Fouten en fraude zijn beide vormen van onrechtmatigheden: handelingen die in strijd zijn met wet- en

¹ Artikel 6.1, lid 1 Wmo 2015 en [Memorie van Toelichting Wmo 2015](#) p.188.

² Zie ook de [Memorie van Toelichting Wmo 2015](#), p. 123 en 188 en de handreiking [Inrichting van het Wmo-toezicht](#).

³ Artikel 2.9 sub d Jeugdwet.

regelgeving.⁴ Het gaat hierbij om ondersteuning/hulp die onrechtmatig in rekening wordt gebracht, omdat de declaratie niet overeenkomt met de (mate van) geleverde ondersteuning/hulp of omdat de ondersteuning/hulp onterecht wordt gedeclareerd.

Onder fouten wordt verstaan:

Het onbedoeld overtreden van regels als gevolg van onduidelijkheid of vergissingen.

Onder fraude wordt verstaan:

Het opzettelijk en doelbewust in strijd met regels handelen, met het oog op eigen of andermans financiële gewin.

2.3 Vormen van fouten en fraude

Deze paragraaf gaat in op de verschillende vormen van fouten en fraude. Onderstaande vormen kunnen zowel voorkomen als fout of als fraude. Bij fraude is er sprake van opzet.

Het ministerie van VWS stelt verschillende vormen vast⁵ (overzicht is niet uitputtend):

Vorm	Toelichting
Spookzorg	Niet-geleverde ondersteuning/hulp die wel door de aanbieder wordt gedeclareerd.
Niet-vergoede zorg	Er wordt een declaratie ingediend voor ondersteuning/hulp die in principe niet wordt vergoed of die alleen onder bepaalde voorwaarden (bijvoorbeeld op grond van een medische indicatie) wordt vergoed.
Declaratie-overtredingen	De ondersteuning/hulp komt in principe wel voor vergoeding in aanmerking, maar in het proces van declaratie ontstaan onrechtmatigheden door bijvoorbeeld: <ul style="list-style-type: none"> • dezelfde ondersteuning/hulp tweemaal te declareren; • een bedrag hoger dan het afgesproken tarief te declareren; • het ten onrechte rekenen van het hogere tarief voor een complexe behandeling, terwijl er sprake is van een standaard behandeling (upcoding); • onderdelen van een bundel activiteiten apart te declareren met hogere kosten (opknippen).
Tegen/om de patiënt	De patiënt wordt gedupeerd door bijvoorbeeld onterecht een eigen bijdrage voor bepaalde diensten te vragen of door een vergoeding voor de verwijzing te vragen.
Ongepast gebruik	De ondersteuning/hulp zelf is rechtmatig geleverd en gedeclareerd maar er is geen medische noodzaak voor de ondersteuning/hulp (overbehandeling) of de noodzakelijke ondersteuning/hulp wordt niet geleverd (onderbehandeling).
Dubbele bekostiging	Geleverde ondersteuning/hulp wordt dubbel geclaimd: 1) bij de patiënt en bij de zorgverzekeraar; 2) op basis van meerdere bekostigingssystemen; 3) bij aanbieders met een vaste en een variabele component doordat iets dat al in de behandeling zit via de toeslag nog een keer extra wordt gedeclareerd; 4) door het openen van meerdere diagnose-behandelcombinaties voor één ondersteuningsvraag, terwijl geen sprake is van multidisciplinaire behandeling.
Te hoge indicatie	De ondersteuningsbehoefte van een patiënt of cliënt/budgethouder kan ernstiger worden voorgesteld dan die in de realiteit is.

⁴ Programmaplan rechtmatige zorg, VWS (2015).

⁵ Programmaplan rechtmatige zorg, VWS (2015).

Vorm	Toelichting
Pgb-fraude	Frauderen met het persoonsgebonden budget doordat: 1) het budget aan iets anders wordt besteed dan zorg; 2) de hoogte van de declaratie niet overeenkomt met de ingekochte of geleverde ondersteuning/hulp; 3) de cliënt/budgethouder een onnodige of te hoge indicatie krijgt.
Identiteitsfraude	Het doelbewust verkrijgen en misbruik maken van de persoonsgegevens van anderen. Dit gebeurt bijvoorbeeld wanneer pgb-houders hun DigiD afstaan aan een zorgbemiddelingsbureau dat vervolgens het verkregen pgb voor eigen gewin opneemt.

Gemeenten krijgen door de taken in de Wmo 2015 en de Jeugdwet te maken met een ander type fraudeur dan waar ze bekend mee zijn uit bijvoorbeeld de Participatiewet. De fraudeurs hebben dikwijls een meer georganiseerd karakter, de fraude is vaak niet eenduidig vast te stellen en het betreft vaker ondernemingen dan individuen.⁶

Een conclusie uit het onderzoek *'Naar een rechtmatige zorg in het gemeentelijk sociaal domein'* is dat fraude kan ontstaan doordat een zorgaanbieder primair handelt in zijn eigen belang en daarbij eventueel met derde partijen, zoals bemiddelingsbureaus of de cliënt, samenspannt. Dit komt zowel voor in de Wmo 2015 als bij de Jeugdwet.

Wmo 2015

In de Wmo 2015 zitten de grootste frauderisico's in de productgroepen 'begeleiding' en 'beschermd wonen'. Risico's worden bepaald door een aantal factoren: een aantal taken van de Wmo 2015 is relatief nieuw, de indicatiestelling die door medische professionals of aanbieders zelf wordt gedaan is complex en resultaten zijn vaak niet direct zichtbaar (voorbeeld begeleiding en begeleid wonen). Daarnaast worden relatief hoge budgetten beschikbaar gesteld aan zorgaanbieders en pgb-houders, die vaak ook nog eens een langlopend karakter hebben. Fraude met dergelijke langlopende en hoge budgetten kan lucratief zijn.

Jeugdwet

In de jeugdhulp ervaren gemeenten het gebrek aan transparantie als een risico. Medische professionals spelen hierin een rol, bij zowel de indicatiestelling als de behandeling. Voor gecontracteerde aanbieders geldt dat de risico's vooral in onbewuste fouten en in overbehandeling zitten. Soms bestaat de indruk dat de behandelingen medisch gezien niet noodzakelijk zijn, maar de gemeente heeft niet de medische expertise of de juridische mogelijkheden om de behandelingen te voorkomen.

Uit ervaringen en onderzoek blijkt dat er bij de Jeugdwet en de Wmo 2015 meer onrechtmatigheden voorkomen met pgb's dan bij de gecontracteerde zorg. Dat neemt niet weg dat fouten en fraude bij de zorg in natura ook mogelijk zijn.

Waarschuwingsregister

Fraude in de zorg betreft vaker ondernemingen dan individuen. Op dit moment is het nog makkelijk voor aanbieders met verkeerde intenties de zorgmarkt te betreden. Bij het inkopen van ondersteuning en hulp hebben gemeenten geen zicht op de vele nieuwe aanbieders en op hun betrouwbaarheid.

Een register dat gemeenten kunnen raadplegen om informatie in te winnen over (malafide) zorgaanbieders zou een effectief instrument kunnen zijn voor gemeenten. Voordat ze zorg inkopen kunnen gemeenten nagaan of een potentiële zorgaanbieder bonafide is. Dat betekent natuurlijk dat dit systeem ook gevuld moet worden met relevante informatie door gemeenten, zorgkantoren en zorgverzekeraars. De VNG onderzoekt, samen met onder meer het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), zorgkantoren, Zorgverzekeraars Nederland en een aantal gemeenten, de mogelijkheden en randvoorwaarden om een dergelijk register voor gemeenten (en zorgkantoren en -verzekeraars) in te voeren.

⁶ Naar rechtmatige zorg in het gemeentelijke sociale domein, Fenger et al, Erasmus (2016)

2.4 Signalen van mogelijke onrechtmatigheid

Gemeenten kunnen uiteenlopende signalen van onrechtmatigheden ontvangen. Ze kunnen signalen herkennen in de aanvraagfase, maar het is ook mogelijk dat ze op een later tijdstip een melding ontvangen en/of een signaal herkennen.

Het is in eerste instantie aan de professional om deze signalen in de aanvraagfase te herkennen en in de juiste context te plaatsen (fraudealertheid). Dit begint op het moment dat een cliënt zich meldt, de aanvraag indient en de gemeente een indicatie stelt. Het intakegesprek is een goed moment om de intenties van de cliënt en/of zijn begeleiders te toetsen. Het is belangrijk dat de professional doorvraagt om een goede inschatting te maken of en welke maatschappelijke ondersteuning of jeugdhulp nodig is. Andere belangrijke aandachtspunten zijn het beoogde resultaat van de ondersteuning en aan welke eisen de ondersteuning en hulp moet voldoen. Als de cliënt wil kiezen voor een pgb moet de cliënt duidelijk kunnen motiveren waarom hij kiest voor een pgb (Jeugdwet). Daarnaast moet de professional bepalen of hij in staat is een pgb te beheren, al dan niet met hulp van een derde.

Bijlage 2 bevat een lijst met mogelijke fraude-indicatoren bij een pgb. Deze lijst is niet uitputtend en dient ter ondersteuning van de fraudealertheid.

Consulenten kunnen ook signalen ontvangen als de ondersteuning al is toegekend aan de cliënt. Zodra de gemeente een melding van een onrechtmatigheidssignaal binnenkrijgt, is het belangrijk dit te melden bij het Informatieknooppunt Zorgfraude en te onderzoeken of het gaat om een fout of fraude.

Informatieknooppunt Zorgfraude

Het informatieknooppunt Zorgfraude (IKZ) is een samenwerkingsverband van acht partijen in de zorgketen in samenwerking met het ministerie van VWS. Het IKZ ontvangt en onderzoekt signalen van fouten en/of fraude. Doordat verschillende organisaties betrokken zijn, kan informatie waarover de andere organisaties beschikken, op een juridisch geborgde wijze gedeeld worden. Bij het IKZ zijn aangesloten: de Belastingdienst, Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, Nederlandse Zorgautoriteit, Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Centrum Indicatiestelling Zorg, Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst, Zorgverzekeraars Nederland en de VNG.

Gemeenten kunnen onrechtmatigheidssignalen melden bij het IKZ. Ook kunnen gemeenten zich aansluiten bij het IKZ door middel van het tekenen van een overeenkomst. Eenmaal aangesloten bij het IKZ kunnen zij uitgebreide informatie ontvangen waarmee ze sterker staan om een onderzoek te starten naar een onrechtmatigheidssignaal.

2.5 Stappenplan voor het opzetten van een (rechtmatigheids)onderzoek Wmo 2015 en Jeugdwet

Deze handreiking bestaat uit twee delen. Naast dit meer algemene deel over fraude en onrechtmatigheid, is er een stappenplan rechtmatigheidsonderzoeken opgesteld. De in de voorgaande hoofdstukken genoemde vormen en signalen van onrechtmatigheid, kunnen aanleiding geven om een signaal verder te onderzoeken. Het stappenplan helpt daarbij. Het is een apart document en te verkrijgen via het VNG forum sociaal domein, op Naleving.net of via de regioadviseur van het VNG Kenniscentrum Handhaving en Naleving (KCHN).

Bijlage 1 Begrippenkader

Begrip	Omschrijving
Cliënt	Persoon die een aanvraag voor ondersteuning/hulp heeft ingediend of de persoon voor wie een aanvraag is ingediend.
Budgethouder	Persoon aan wie een pgb is toegekend.
Fouten	Regels onbedoeld overtreden door onduidelijkheden en vergissingen.
Fraude	Het opzettelijk en doelbewust in strijd met regels handelen met het oog op eigen of andermans financieel gewin.
Handhaving	Het bevorderen van naleving van wetten en regels.
Hulp	Jeugdhulp zoals omschreven in de Jeugdwet.
Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd	De Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) is samen met de Inspectie Veiligheid en Justitie verantwoordelijk voor het kwaliteitstoezicht op de Jeugdwet. De IGJ is tot stand gekomen door de fusie van de Inspectie voor Gezondheidszorg en de Inspectie Jeugdzorg.
Jeugdwet	Wet waarin hulp, zorg en ondersteuning voor jeugdigen en ouders is geregeld.
Ondersteuning	Maatschappelijke ondersteuning zoals omschreven in de Wmo 2015.
Onrechtmatigheid	Handelen (of nalaten) dat een inbreuk op een recht oplevert, in strijd is met een wettelijke plicht of in strijd is met hetgeen volgens ongeschreven recht in het maatschappelijke keur betaamt.
Pgb	Persoonsgebonden budget waarmee een budgethouder hulp en ondersteuning inkoop.
Toezicht Sociaal Domein/Samenwerkend Toezicht Jeugd (TSD/STJ)	In de Jeugdwet is het kwaliteitstoezicht belegd bij de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd en de Inspectie Veiligheid en Justitie (IVenJ). Deze inspecties voeren het toezicht in het kader van de Jeugdwet gezamenlijk uit en maken daarnaast deel uit van het samenwerkingsverband Toezicht Sociaal Domein/Samenwerkend Toezicht Jeugd (TSD/STJ).
Toezichthouder	Ambtelijke functie, waarbij functiehouder informatie verzamelt over de rechtmatigheid van de verstrekte voorziening en/of de kwaliteit van de instellingen controleert die onder de Wmo 2015 en de Jeugdwet vallen, zich daarover een onafhankelijk oordeel vormt en indien nodig ingrijpt.
Wmo 2015	In de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 is ondersteuning bij zelfredzaamheid geregeld.
Zorg in natura	Gemeenten hebben een deel van de zorg ingekocht bij zorgaanbieders. Hiervoor zijn contracten afgesloten. Hierin zijn voorwaarden opgenomen en kwaliteitseisen vastgelegd.
Zorgaanbieder/-instelling	Persoon of organisatie die zorg of ondersteuning verleent aan een cliënt/budgethouder en hiervoor kosten in rekening brengt.

Bijlage 2 Risico-indicatoren bij een pgb

'Risico-indicatoren bij een pgb' is vindbaar op [Naleving.net](https://www.naleving.net) en het [VNG-forum](#) (Sociaal domein/ Fraudepreventie en handhaving Wmo en Jeugdwet).

Bijlage 3 Risico-indicatoren bij ZIN

'Risico-indicatoren bij ZIN' is vindbaar op Naleving.net en het [VNG-forum](#) (Sociaal domein/Fraudepreventie en handhaving Wmo en Jeugdwet).

**Vereniging van
Nederlandse Gemeenten**
VNG Realisatie

Nassaulaan 12
2514 JS Den Haag
+31 70 373 83 93
info@vng.nl

februari 2018

vngrealisatie.nl