

Handreiking voor gemeenten

# Handhaving en naleving Wmo 2015 en Jeugdwet



### 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 [vng.nl/fraudepreventie](http://vng.nl/fraudepreventie) of op [naleving.net](http://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.

Juni 2017

# Inhoudsopgave

<b>1 Inleiding</b>	<b>5</b>
Aanleiding	5
Doel van de handreiking	5
Verantwoording	5
<b>2 Programma Rechtmatige Zorg</b>	<b>6</b>
Expertteam (ET)	6
VNG Kenniscentrum Handhaving en Naleving	6
Regio-adviseurs	6
Ondersteuningsteam Fraudesignalen (OTF)	6
<b>3 Begrippenkader</b>	<b>8</b>
<b>4 Risico's op fouten en fraude in de Wmo 2015 en Jeugdwet</b>	<b>9</b>
Signalen tijdens het hele proces	9
Aandachtspunten pilot 'Voorkomen fraude gemeentelijk sociaal domein'	9
Informatie verzamelen	10
Samenwerken	10
Handhavingsexpertise	10
Aandachtspunten OTF	10
Lokale teams, beleid en toezichthouder	10
Risico's bij begeleiding en beschermd wonen in combinatie met pgb	11
Mogelijkheden van beoordeling van de aanbieder	11
Beperkte invloed toegang Jeugdwet	11
<b>5 Juridisch kader</b>	<b>12</b>
Verplichtingen van cliënten	12
Verplichtingen van gemeenten	12
Verordening	12
Heronderzoeken	12
Toezicht	12
Gegevensuitwisseling	12
Terugvordering	13
Strafrechtelijke aanpak	13
<b>6 Bestuurlijke aanpak</b>	<b>14</b>
Bestuurlijke uitgangspunten	14
Bestuurlijke keuzes	14
<b>7 Handhaving en naleving in het totale gemeentelijke proces</b>	<b>17</b>
Preventie	17
Fraudealertheid	17
Cirkel van naleving	17
Stap 1: communiceren	18
Fraude-alertheid bij medewerkers in de lokale teams	18
Beschikkingen	18
Begrijpelijke taal	19
Onafhankelijke cliëntondersteuning	19
Stap 2: dienstverlening	19
Poortwachtersfunctie	19
Kwaliteitsstandaard toegang	20

Wmo 2015	20
Jeugdwet	20
Naleving bevorderen met gedragsbeïnvloeding	20
Aanvullende (medische) expertise inroepen	20
Extra aandacht pgb	21
Inkoop en contractbeheer	21
Screening (nieuwe) aanbieders in het kader van de Jeugdwet	21
Waarschuwingsregister	22
Wmo protocol huisbezoeken	22
Stap 3: controleren	22
Informatieknooppunt Zorgfraude	22
Gericht controleren	22
Toezicht	23
Rol van de toezichthouder	23
Wmo 2015	23
Jeugdwet	23
Inrichten van de toezichtfunctie	23
Opzetten van een rechtmatigheidsonderzoek	24
Stap 4: sanctioneren	24
Aanbieders	24
Cliënten	24
<b>Bijlage: begrippenkader</b>	<b>25</b>

# 1 Inleiding

## Aanleiding

In het gemeentelijk sociaal domein gaat na de decentralisaties aanzienlijk meer geld om dan voorheen. Gemeenten zijn genoodzaakt om onrechtmatige besteding van dit geld te voorkomen en te bestrijden. Dit vraagt een zorgvuldige inrichting van de organisatorische (werk)processen en het helder beleggen van verantwoordelijkheden. Ook in het beleid en de verordeningen moeten handhaving en naleving van deze wetten een plek hebben. Nog niet alle gemeenten hebben dit voldoende en/of volledig op orde.

Daarnaast leidden de decentralisaties tot grote veranderingen in de manier van werken bij de toekenning van maatschappelijke ondersteuning en jeugdhulp. Niet de voorzieningen, maar de eigen kracht van cliënten en hun omgeving staat centraal.

Ook om de belangen van kwetsbare cliënten te beschermen is de invulling van rechtmatigheidstoezicht en handhaving noodzakelijk. Zij dienen beschermd te worden tegen tekortschietende ondersteuning door fouten en fraude bij zorgaanbieders.

## Doel van de handreiking

Deze handreiking geeft gemeenten een theoretisch kader, maar ook praktische handvatten om toezicht en handhaving in de Wmo 2015 en Jeugdwet in te richten. Daarmee kunnen gemeenten fouten en fraude voorkomen (door communicatie en dienstverlening) en bestrijden (door controleren en sanctioneren) en zo de maatschappelijke ondersteuning en jeugdhulp fraudebestendig maken. Aan de orde komen visie en beleid, met daarbij juridische, organisatorische en praktische aanknopingspunten. Uitgangspunt vormt de cirkel van naleving (zie hoofdstuk 7).

## Verantwoording

Deze handreiking is opgesteld door het Expertteam Fraudepreventie en handhaving Wmo 2015 en Jeugdwet (ET), in opdracht van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het VNG Kenniscentrum Handhaving en Naleving (VNG KCHN). Deze versie vervangt de eerdere handreiking 'Fraudepreventie en naleving Wmo 2015 en Jeugdwet' van april 2016.



# 2 Programma Rechtmatige Zorg

'Rechtmatige Zorg, aanpak van fouten en fraude 2015-2018' is het programmaplan van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) voor het versterken van de rechtmatigheid en integriteit van de zorg in de gehele keten. Het bevat een samenhangende aanpak van fouten en fraude binnen de Zorgverzekeringswet (Zvw), de Wet langdurige zorg (Wlz), de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo 2015) en de Jeugdwet.

## Expertteam (ET)

Als onderdeel hiervan ondersteunt het ET gemeenten op het gebied van de rechtmatige uitvoering van de Wmo 2015 en de Jeugdwet. Daarbij staat een gezamenlijke aanpak door de gehele keten centraal: van preventie en tijdig signaleren en corrigeren tot passende handhaving bij overtredingen. In samenwerking met VWS faciliteert het ET gemeenten sinds het najaar van 2015 met kennis, beleidsontwikkeling en -implementatie op het gebied van handhaving en naleving in de Wmo 2015 en de Jeugdwet.

Voor het inrichten van een fraudebestendige Wmo 2015 en Jeugdwet is het uitwisselen van praktijkervaringen en -informatie voor gemeenten van belang. Het ET stelt deze informatie beschikbaar in de vorm van handreikingen, best practices en kennisbijeenkomsten (zie [vng.nl/fraudepreventie](http://vng.nl/fraudepreventie)).

## VNG Kenniscentrum Handhaving en Naleving

VNG KCHN ondersteunt gemeenten bij het slim, effectief en waar mogelijk integraal handhaven in het sociaal domein (werk, inkomen, zorg en kinderopvang). De activiteiten richten zich primair op gemeenten. De ondersteuning leidt ertoe dat gemeenten hun activiteiten op het gebied van toezicht en handhaving – ondanks de vaak beperkte capaciteit – goed kunnen uitvoeren. Ook verkleint ze de verschillen die tussen gemeenten bestaan.

In deze rol adviseert en ondersteunt VNG KCHN gemeenten onder meer bij de implementatie van nieuwe wetgeving en wetwijzigingen. Zo ook bij de uitdagingen op het gebied van rechtmatigheid en kwaliteit binnen de Wmo 2015 en Jeugdwet, al dan niet belegd bij sociale of buurtteams. Hiervoor ontwikkelt VNG KCHN – samen met gemeenten en andere partners – innovatieve werkwijzen en instrumenten en helpt het gemeenten bij de uitvoering ervan.

## Regio-adviseurs

De activiteiten van VNG KCHN worden centraal aangestuurd. Het werkterrein is verdeeld over 4 regio's: Noordoost, Noordwest, Midden en Zuid. Binnen elke regio zijn adviseurs werkzaam met expertise op het gebied van de Wmo 2015 en de Jeugdwet. Zij ondersteunen gemeenten met het vormgeven en uitvoeren van handhaving en naleving.

## Ondersteuningsteam Fraudesignalen (OTF)

De dienstverlening van het OTF is aanvullend op die van het ET. Het OTF-team bestaat uit vier vaste adviseurs van VNG KCHN en andere medewerkers uit de zorgketen. Denk aan medewerkers van de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ), de Inspectie SZW en het Informatieknooppunt Zorgfraude (IKZ). Deze samenstelling maakt het mogelijk om optimaal kennis en ervaring uit te wisselen.

Doel van het OTF is primair om gemeenten te adviseren over de aanpak van een concreet (en complex) fraudesignaal binnen de Wmo 2015 en/of de Jeugdwet.

Op basis van een analyse van de casuïstiek van het OTF kwam een aantal risico's in de uitvoeringspraktijk naar voren. De voornaamste risico-indicatoren en fenomenen zijn beschreven in het stappenplan voor het opzetten van een (rechtmatigheids)onderzoek Wmo 2015 en Jeugdwet, te vinden op het VNG forum (sociaal domein/fraudepreventie) en [naleving.net](http://naleving.net). Dit plan beschrijft ook op systematische wijze hoe gemeenten een onderzoek naar een signaal van onrechtmatigheid en/of fraude zelf kunnen onderzoeken en welke maatregelen ze kunnen treffen. Het OTF adviseert en ondersteunt gemeenten vooral bij complexere zaken.

# 3 Begrippenkader

Het is van belang om eenduidige begrippen te hanteren als we het hebben over fouten en fraude. Dit geldt voor iedereen die betrokken is bij dit onderwerp. Zowel binnen de gemeente en de lokale teams, als bij andere partners in de zorgketen. Ook in gesprekken met cliënten, aanbieders en zorgverleners is het van belang eenduidige begrippen te gebruiken.

De bijlage bij deze handreiking bevat het begrippenkader dat is ontwikkeld in het kader van de Pilot 'Voorkomen fraude gemeentelijk sociaal domein' (meer info over deze pilot in hoofdstuk 4). Onderstaand schema beperkt zich tot de gehanteerde definities voor fouten en fraude.

<b>Onrechtmatig gebruik</b> <b>Handelen in strijd met wet- en regelgeving en ten laste van zorggelden</b>			
<b>Vorm</b>	<b>Omschrijving</b>	<b>Voorbeeld Zorg in Natura (ZiN)</b>	<b>Voorbeeld pgb</b>
Fouten	Regels onbedoeld overtreden door onduidelijkheden en vergissingen	Aanbieder koppelt in eigen administratie vervoer standaard aan een Zorgzwaar- tepakket, terwijl niet alle cliënten vervoer gebruiken   onterechte declaratie standaardvervoer (= niet-geleverde prestatie)	Administratieve warboel doordat budgethouder onvoldoende regie kan voeren op eigen budget en inhuur zorgverleners
Fraude	Opzettelijk en doelbewust in strijd met regels handelen met het oog op eigen of andermans (financieel) gewin	Opzettelijk declareren van indirecte tijd (bv. reizen, scholing of administratie) als zorgtijd	Zorgbureau ronselt kwetsbare cliënt, regelt indicatie en bijbehorend pgb, maar levert geen of beperkte zorg en declareert wel volledig budget (let op samenspanning en/of georganiseerd verband)



# 4 Risico's op fouten en fraude in de Wmo 2015 en Jeugdwet

## Signalen tijdens het hele proces

Signalen van onrechtmatigheid kunnen voorkomen tijdens het hele proces: vanaf de melding/aanvraag van de ondersteuning of jeugdhulp in het kader van de Wmo 2015 of de Jeugdwet tot aan het uitbetalen van een factuur of pgb. Een optelsom van meerdere signalen maakt dat nader onderzoek sowieso gewenst is. Maar ook een enkel signaal kan nader onderzoek vereisen. Dat wil niet zeggen dat er ook meteen sprake is van fraude. In het algemeen geldt wel dat als er klachten en/of signalen zijn over de kwaliteit van de ondersteuning of de jeugdhulp, er vaak ook iets mis is met de rechtmatigheid.

Bij de fase van de melding of aanvraag van maatschappelijke ondersteuning of jeugdhulp, kunnen er verschillende signalen zijn die maken dat een nader onderzoek gewenst is. Het gaat die om signalen die twijfels doen rijzen over de rechtmatigheid en/of wijzen op verdachte omstandigheden. Voorbeelden hiervan zijn:

- de cliënt geeft geen toestemming om medische gegevens op te vragen
- de cliënt geeft geen woonadres voor een huisbezoek
- de cliënt geeft geen eenduidige antwoorden op vragen
- een onvolledig ingevuld formulier of de ingevulde gegevens kloppen niet (naam en adres komen niet overeen in de Basisregistratie Personen)
- de zorgverlener/bemiddelaar/vertegenwoordiger bemoeit zich nadrukkelijk met de inhoud van de aanvraag en schermt de cliënt af

Daarnaast kunnen er tijdens het proces van inkoop en aanbesteding van ZiN signalen zijn van onrechtmatigheden. Toezicht begint bij de start van het inkoopproces. Idealiter begint hier ook het gesprek over fouten, fraude en het toezicht daarop. Toezicht kan risico-gestuurd plaatsvinden. Gemeenten bespreken risicoanalyses en -indicatoren van tevoren duidelijk met aanbieders. In het contract worden de afspraken over controles en aanlevering van relevante gegevens door de zorgaanbieder zo helder mogelijk vastgelegd.

Ook tijdens het proces van contractbeheer en facturatie kunnen er signalen zijn die nader onderzoek vereisen. Signalen kunnen bijvoorbeeld naar voren komen in facturen die gemeenten ontvangen van de zorgverlener. Het is dan ook belangrijk om de factuur goed te bekijken. Ziet de factuur er professioneel uit? Kloppen de gegevens over de cliënt en de verleende zorg?

Bij het pgb ontvangt de gemeente de factuur niet, maar wordt dat deel door de Sociale Verzekeringsbank (SVB) uitgevoerd. Toch zijn er ook pgb-signalen die kunnen vragen om een nader onderzoek. Een voorbeeld hiervan is dat het pgb heel snel of tot de laatste cent nauwkeurig besteed wordt.

## Aandachtspunten pilot 'Voorkomen fraude gemeentelijk sociaal domein'

In 2015 voerde het Departement Bestuurskunde van de Faculteit der Sociale Wetenschappen van de Erasmus Universiteit Rotterdam (EUR) een eerste onderzoek uit naar de grootste risico's op fouten en fraude in de uitvoering van de Wmo 2015 en de Jeugdwet. Dit als onderdeel van de eind 2016 afgeronde pilot '[Voorkomen fraude gemeentelijk sociaal domein](#)'. Het onderzoek vond plaats op basis van bestaande documenten en ervaringen met fraude in de zorgketen vóór 2015. Uit het onderzoeks-

[rapport](#)<sup>1</sup> blijkt onder meer dat de grootste risico's op fraude bestaan bij de zorgaanbieder.

Vanuit het onderzoek van de EUR zijn de volgende aandachtspunten geformuleerd:

### Informatie verzamelen

De onderzoekers van de EUR bevelen gemeenten aan onderling kennis te bundelen en uit te wisselen. Bijvoorbeeld voor het ontwikkelen van benchmarkgegevens over kosten van verschillende producten en kennis over ongepast gebruik. Maar het gaat ook over het vergroten van kennis over de doelgroep en hun zelfredzaamheid. Daarnaast is het verstandig om in ieder geval met het grootste zorgkantoor uit de regio in gesprek te gaan over het onderwerp rechtmatigheid. Het zorgkantoor als uitvoerder van de Wet langdurige zorg (Wlz) en de gemeente hebben veel met elkaar uit te wisselen: er zijn duidelijke relaties tussen cliënten en aanbieders werken vaak over de grenzen van de Wmo 2015 en Wlz heen.

Informatie en kennis delen en het ontsluiten van gegevens gaat niet zomaar. In het kader van privacywetgeving zijn er belemmeringen. De [Matrix gegevensuitwisseling van de VNG](#) laat voor zowel de Wmo 2015 als de Jeugdwet zien op welke gronden het is toegestaan om persoonsgegevens uit te wisselen (met welke partijen).

Bij de uitvoering van de Jeugdwet is onderzoek in de gegevens van aanbieders niet zonder meer toegestaan. Onderzoek vindt plaats volgens een getrappt systeem. In de [Handreiking Materiële controle van de VNG](#) staan de regels hiervoor.

### Samenwerken

De onderzoekers tonen verder aan dat gemeenten zich moeten beseffen dat de belangen van cliënten, gemeente en aanbieders verschillen. Dat vraagt dat partijen samen werken aan een volwaardige positie ten opzichte van elkaar en dat gemeenten zich kritisch kunnen opstellen ten opzichte van zowel de cliënt als de zorgaanbieder. Ook moet de gemeente cliënten in staat stellen zich kritisch te verhouden tot zowel gemeente als zorgaanbieder. De cliënt kan het meest direct beoordelen of de geboden zorg doelmatig en rechtmatig is. Daar moeten de cliënt en zijn omgeving wel toe in staat worden gesteld. In de relatie met zorgaanbieders is het van belang om prikkels op onrechtmatig en ondoelmatig gebruik te beperken en daar beheersmaatregelen bij te treffen.

### Handhavingsexpertise

De laatste aanbeveling uit het onderzoek betreft versterking van de handhaving capaciteit. Gemeenten hebben de laatste jaren veel geïnvesteerd in de aanpak van uitkeringsfraude. Het instrumentarium is daarbij gericht op individuele fraudeurs. Zorgfraude heeft vaak een meer georganiseerd karakter en is minder eenduidig vast te stellen. Het betreft dikwijls ondernemingen in plaats van individuen. Dit vraagt om andere typen expertise, zoals medische kennis en het vermogen om opvallende patronen in financiële data te onderscheiden.

## Aandachtspunten OTF

Bij de ondersteuning van gemeenten door het (in hoofdstuk 2 genoemde) OTF sinds april 2016 valt het volgende op:

### Lokale teams, beleid en toezichthouder

Het OTF constateert dat er intern bij veel gemeenten en de lokale teams nog onvoldoende sprake is van fraudealertheid en onvoldoende bekendheid met de rol en taken van de overige betrokken partijen in de zorgketen. Daar komt nog bij dat het voor bijvoorbeeld de lokale teams vaak moeilijk te beoordelen is welk type ondersteuning of hulp nodig is in het kader van de toegangsbevestiging van maatschappelijke ondersteuning en jeugdhulp. Heldere beleidscriteria ontbreken vaak en indiceren vraagt soms om specifieke kennis. Gemeenten hebben die kennis niet voldoende in huis en zijn daarmee afhankelijk van bijvoorbeeld medische professionals of zorgaanbieders. Ook zijn er gemeenten die nog geen toezichthouder rechtmatigheid Wmo 2015 en/of Jeugdwet hebben aangewezen, terwijl dit wel nodig is.

1 Naar rechtmatige zorg in het gemeentelijk sociaal domein | Erasmus University Rotterdam | 2016

### Risico's bij begeleiding en beschermd wonen in combinatie met pgb

Uit de OTF-casuïstiek blijkt verder dat vooral bij begeleiding en beschermd wonen in combinatie met toekenning van een pgb risico's zitten. Het gaat veelal om grote bedragen. In mindere mate is tot nu toe fraude geconstateerd bij ZiN, maar daarmee is niet gezegd dat het niet voorkomt.

### Mogelijkheden van beoordeling van de aanbieder

Veel gemeenten krijgen te maken met zorgaanbieders die bij nader inzien malafide blijken te zijn en ondermaatse ondersteuning of jeugdhulp verlenen. Het blijkt voor gemeenten vaak lastig om in de precontractuele fase preventief informatie in te winnen over een zorgaanbieder. Ook is het lastig om een zorgaanbieder aan te pakken op het moment dat zich problemen voordoen (bijvoorbeeld naar aanleiding van klachten over de kwaliteit). Daarom is het voor gemeenten van belang vooraf over voldoende informatie te beschikken over de te contracteren zorgaanbieder. Ook moeten ze bij de contractering voldoende bepalingen opnemen om zowel de kwaliteit als de rechtmatigheid van de zorgverlening te kunnen beoordelen en controleren.

### Beperkte invloed toegang Jeugdwet

Bij de uitvoering van de Jeugdwet hebben gemeenten bij de toegangsbepaling voor de voorzieningen een beperkte rol en invloed. Dit gebrek aan transparantie ervaart een aantal gemeenten als een risico. Cliënten kunnen in de niet-vrij toegankelijke jeugdhulp komen via de huisarts of medisch specialist. Gemeenten hebben in dat geval geen zicht op de instroom en de aard en omvang van de toekenning van de jeugdhulp. Controle op de geleverde zorg in relatie tot wat is toegekend is daardoor voor de gemeente ingewikkelder.

#### **Tip voor de praktijk**

Het is belangrijk om goede afspraken te maken met de huisartsen en de medisch specialisten en daarbij casuïstiek aan de orde te stellen.

# 5 Juridisch kader

In de Wmo 2015 en de Jeugdwet staan regels voor het voorkomen en bestrijden van fouten en fraude. Daarnaast moeten gemeenten hiervoor zelf regels opnemen in de verordening.

## Verplichtingen van cliënten

Artikel 2.3.8 Wmo 2015 en artikel 8.1.2 van de Jeugdwet stellen dat cliënten relevante informatie moeten verstrekken aan het college en medewerking moeten verlenen aan onderzoek.

## Verplichtingen van gemeenten

### Verordening

Op grond van artikel 2.1.3 van de Wmo 2015 en artikel 2.9 van de Jeugdwet moet de gemeenteraad bij verordening regels vaststellen voor de bestrijding van het ten onrechte ontvangen van een maatwerkvoorziening/individuele voorziening of een pgb, alsmede van misbruik of oneigenlijk gebruik van de wet.

### Heronderzoeken

Het heronderzoeken van verstrekkingen Wmo 2015 is op grond van artikel 2.3.9 een wettelijke taak van gemeenten. Voor de Jeugdwet geldt dit ook voor wat betreft het pgb (op grond van artikel 8.1.3 Jeugdwet). In de Jeugdwet is de verplichting tot heronderzoek bij ZiN niet opgenomen.

Hoe vaak die onderzoeken moeten plaatsvinden is niet in landelijke wetgeving geregeld. Gemeenten kunnen zelf prioriteiten stellen en daarbij rekening houden met fraudegevoeligheid van bepaalde voorzieningen.

## Toezicht

Binnen de Wmo 2015 hebben gemeenten de wettelijke plicht een toezichthouder aan te stellen op grond van artikel 6.1 lid 2. Deze toezichthouder ziet toe op de naleving van de wet, voor zowel kwaliteit als rechtmatigheid.

In de Jeugdwet is geregeld dat het Toezicht Sociaal Domein/Samenwerkend Toezicht Jeugd (TSD/STJ) toezicht houdt op naleving van de kwaliteit. De Jeugdwet kent geen verplichting om een toezichthouder aan te stellen, maar sluit dit ook niet uit. Voor het toezicht op de rechtmatigheid kunnen gemeenten zelf een toezichthouder aanstellen. In de verordening kunnen ze hiervoor een grondslag opnemen. De [ministeriële regeling Jeugdwet](#), die op 16 augustus 2016 in werking trad, geeft gemeenten meer armslag voor onder meer materiële controle en fraudebestrijding binnen de Jeugdwet. Artikel 7.4.0 Jeugdwet maakt het mogelijk dat jeugdhulpaanbieders gegevens verstrekken aan de gemeente over controle en fraudeonderzoek.

Hoofdstuk 5 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) regelt de toezichtsbevoegdheden.

## Gegevensuitwisseling

Gegevensuitwisseling met andere instanties is geregeld in de Wmo 2015, de Jeugdwet en de ministeriële regeling Jeugdwet. Uitwisseling van gegevens is beperkt mogelijk en aan strikte voorwaarden gebonden.

Het gebruiken van Suwinet voor fraudeonderzoek in de Wmo 2015 en de Jeugdwet is niet toegestaan. De mogelijkheden en beperkingen bij het uitwisselen van gegevens staan in de al eerder genoemde [Matrix gegevensuitwisseling van de VNG](#).

## Terugvordering

De Wmo 2015 maakt het mogelijk om geld terug te vorderen van cliënten die ten onrechte een maatwerkvoorziening of pgb hebben ontvangen. De terugvordering is geregeld in artikel 2.4.1 van de Wmo 2015. Het gaat om de situatie waarin een cliënt/budgethouder opzettelijk onjuiste of onvolledige gegevens heeft verstrekt. Omdat het niet altijd mogelijk is een maatwerkvoorziening terug te vorderen, kan het college de waarde daarvan uitdrukken in een geldbedrag.

In de Jeugdwet is in artikel 8.1.4 lid 3 geregeld dat gemeenten een onrechtmatig verstrekt pgb kunnen terugvorderen.

Voor het afsluiten van een zorgovereenkomst tussen de budgethouder en de zorgverlener moeten budgethouders per 1 april 2017 een [modelovereenkomst van de SVB](#) gebruiken. Deze zorgovereenkomst bevat een derdenbeding waarmee het mogelijk is direct terug te vorderen bij de zorgverlener als de intrekking of herziening van het pgb het gevolg is van toerekenbaar handelen van de zorgverlener.

## Strafrechtelijke aanpak

Los van de regels in de Wmo 2015 en Jeugdwet, is het juridisch mogelijk fraude strafrechtelijk aan te pakken. Dan moet er sprake zijn van overtreding van strafrechtelijke bepalingen, zoals valsheid in geschrifte of oplichting. Dat geldt voor zowel cliënten als voor aanbieders van ZiN en voor de zorgverleners die worden ingehuurd in het kader van een pgb (zowel professionele aanbieders als cliënten die worden ingehuurd in het kader van een pgb).

Gemeenten kunnen onrechtmatigheden bij aanbieders ook privaatrechtelijk voorkomen en bestrijden via contractbeheer en uiteraard – bij slechte ervaringen – door contracten te beëindigen of te ontbinden.

# 6 Bestuurlijke aanpak

Om fouten en fraude binnen de Wmo 2015 en de Jeugdwet te voorkomen en daarmee kwetsbare cliënten te beschermen tegen onrechtmatigheden, is een aanpak nodig die bestuurlijk gedragen wordt. Dit hoofdstuk geeft richting om de uitgangspunten te bepalen.

## Bestuurlijke uitgangspunten

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

### Een voorbeeld: relatie met aanbieders gebaseerd op vertrouwen

Bij de meeste gemeenten is een relatie met aanbieders gebaseerd op vertrouwen. Veel ruimte voor professionele invulling is één van de beleidsuitgangspunten. Gemeenten kunnen dat vertrekpunt ook hanteren voor de ontwikkeling en implementatie van beleid op het gebied van voorkomen van fouten en fraude bij ZiN. Dit resulteert eerder in eigen verantwoordelijkheid van de aanbieder. Het ligt daarom ook minder voor de hand om een uitgebreid systeem van algemene en uitvoerige controles te hanteren.

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 cliënt. Die belangen komen niet altijd overeen. Het is daarom goed die verschillende belangen voor ogen te houden bij het vaststellen van uitgangspunten.

## Bestuurlijke keuzes

- Voorkomen is beter dan genezen: de gemeente als Poortwachter  
Voor de Wmo 2015 hebben gemeenten regie op de totale keten: toegang tot de (maatwerk) voorzieningen, bestuurlijk aanbesteden, contractering, monitoring en toezicht. Gemeenten kunnen al deze onderdelen effectief inzetten om zoveel mogelijk fouten en fraude te voorkomen. Keuzes die gemeenten aan de voorkant maken (uitvoeringsvariant, indiceren, contracteren) hebben gevolgen aan de achterkant (bijvoorbeeld bij het uitvoeren van heronderzoeken, monitoring en toezicht). Daarbij is cruciaal welk resultaat voor de cliënt wordt beoogd: welke concrete prestaties moeten er aan het einde van een ondersteuningstraject zijn behaald of nagestreefd?

Voor de Jeugdwet heeft de gemeente in principe geen regie op de totale keten, omdat de toegang divers is georganiseerd. Ook voor de Jeugdwet geldt dat keuzes in bekostiging en contractering gevolgen hebben voor de wijze van controleren. Afhankelijk van de gekozen uitvoeringsvariant zijn er verschillende risico's op fouten en fraude.

Het [programma i-Sociaal Domein](#) inventariseert de verschillende uitvoeringsvarianten, zodat gemeenten bij de keuze voor een wijze van contracteren (voorkant) meteen kunnen zien welke risico's hieraan verbonden zijn. Hieronder een globale schets welke risico's verbonden zijn aan verschillende uitvoeringsvarianten<sup>2</sup>.

2 Mede gebaseerd op de handreiking uitvoeringsvarianten iWmo en iJeugd | VNG | augustus 2015



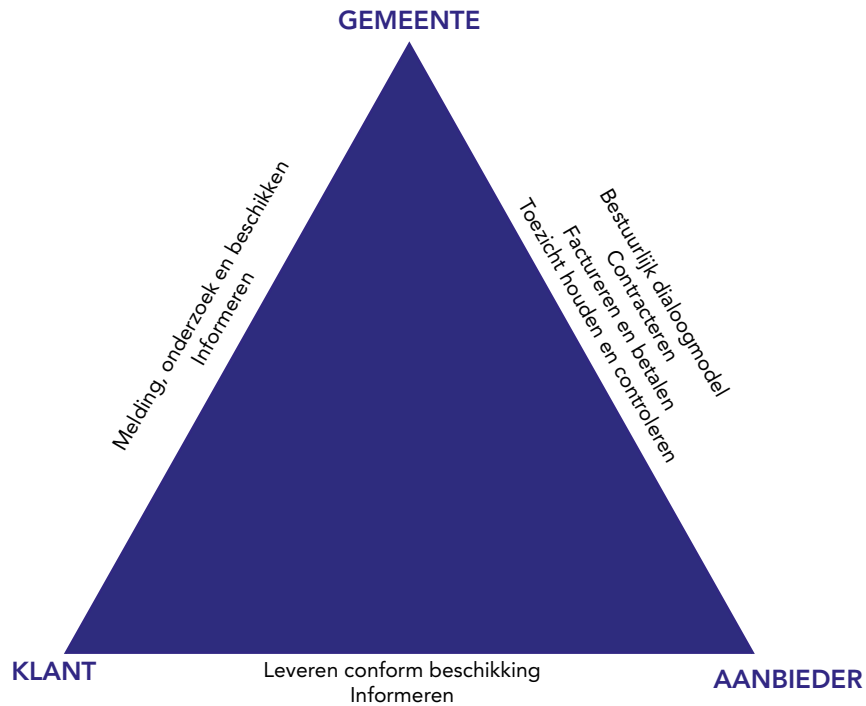
controle	Uitvoeringsvariant	Definitie	Doel- en rechtmatigheidsrisico's
	Inspanningsgericht	Uitvoering van zorg en/of ondersteuning waarbij er een duidelijke afspraak tussen gemeente en aanbieder is gemaakt over de levering van een specifiek product of dienst in een afgesproken tijdseenheid	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Overdeclaratie (meer gedeclareerd dan werkelijk geleverd of wel gedeclareerd buiten facturatie-regels (bv tijdens verblijf in buitenland))</li> <li>• Spookfacturatie (declaratie van zorg aan niet bestaande cliënten)</li> <li>• Overbehandeling (voortzetten hulp/ondersteuning terwijl noodzaak verminderd is/ resultaat niet wordt behaald)</li> </ul>
	Outputgericht	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: Cliënten krijgen minder ondersteuning dan nodig (kwantitatief en kwalitatief) door kostenminimalisatie-prikkel bij aanbieder</li> <li>• Arrangementsturing: De aanbieder richt zich op het arrangement dat de meeste continuïteit van dienstverlening garandeert en/of de hoogste bruto marge genereert</li> </ul>
vertrouwen	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: Aanbidders verwijzen moeilijk te behandelen cliënten door/ stellen klantplafonds in voor moeilijk te behandelen doelgroepen (bv verslavingszorg in combinatie met schuldsanering en beschermd wonen)</li> <li>• Onderbehandeling: Cliënten krijgen minder ondersteuning dan nodig (kwantitatief en kwalitatief door prikkel kostenminimalisatie 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 cliënten</li> </ul>

Gemeenten kunnen, passend bij de contractafspraken en de organisatie van de toegang, afspraken maken over toezicht.

- High trust: en wat als dat wordt geschaad?  
Tijdens de transitie was het belangrijkste uitgangspunt: zorgcontinuïteit voor de cliënt. De relatie met de aanbieder was gebaseerd op high trust. Inmiddels bestaat behoefte aan innovatie en daarmee een op dialoog gebaseerd inkoopmodel. Daarnaast moeten gemeenten duidelijk maken wat zij doen als een aanbieder het vertrouwen beschaamt. Naleving wordt zo een onderdeel van inkoop- en relatiebeheer. Het versterkt de rol van contractmanagement en gemeenten zetten pas in tweede instantie in op extern toezicht. In feite zijn er twee poortwachtersfuncties: de toegang voor het bepalen van de meest passende ondersteuning of hulp én het contractmanagement voor de meest geschikte aanbieders. 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, maar ook een focus op een slimme en effectieve (selectieve) wijze van controleren.
- Cliënt als kritische burger?  
In de verhouding financier (gemeente), aanbieder en cliënt kan de cliënt 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 cliënt en de vraag is of dat realistisch is.

Veel cliënten bouwen een vertrouwensband op met de zorgverlener, willen die relatie niet onder druk zetten of hebben een afhankelijkheidsrelatie met de aanbieder. Gemeenten kunnen bij de

toegang bekijken of (het netwerk van) de cliënt die kritische rol kan vervullen. Zo niet, dan kunnen gemeenten door frequenter contact of de inzet van nazorg-consulenten de vinger aan de pols houden: bewaken dat wat geïndiceerd is, geleverd wordt, en of de behoefte aan ondersteuning of hulp verandert. Gemeenten kunnen ook de kwetsbare groepen identificeren, bijvoorbeeld cliënten met een (licht) verstandelijke beperking, laagopgeleide cliënten of cliënten die problemen hebben op meerdere gebieden.



# 7 Handhaving en naleving in het totale gemeentelijke proces

Fraudepreventie en handhaving vraagt van gemeenten een integrale visie en aanpak. Een integrale aanpak vereist goed samenwerken tussen lokale wijkteams, beleidsmedewerkers, inkopers, contract-beheerders en toezichthoudende ambtenaren. Werkprocessen en de organisatie moeten daarop ingericht zijn. Toezicht begint bij de start van het inkoopproces, bij de start van het meldings- en aanvraagproces en gaat door tot eventueel sanctioneren.

## Preventie

Gemeenten kunnen bij handhaving de grootste winst behalen met preventie. Ze kunnen fouten voorkomen met goede voorlichting, transparantie en duidelijke communicatie. Optimale dienstverlening en eenduidige werkprocessen verkleinen ook de ruimte voor het maken van fouten en het plegen van fraude, zowel bij ZiN als bij pgb'n. Het proces van toegang tot maatschappelijke ondersteuning is een belangrijk instrument waarmee gemeenten kunnen sturen op een rechtmatige inzet. Daar vindt het gesprek met de cliënt plaats. Het is belangrijk dat de cliënt op de hoogte is van zijn rechten en plichten, maar ook dat hij weet wat toegekend is.

Ook in het proces van contracteren bij ZiN is het belangrijk dat gemeenten inzetten op preventie. Door aan de voorkant goede afspraken te maken met de aanbieders verkleinen ze de kans op fouten en fraude. Duidelijkheid zorgt ervoor dat aanbieders weten waar ze aan toe zijn. Dat geldt ook voor duidelijkheid over de controle achteraf en over de sancties.

## Fraudealertheid

Het verdient aanbeveling een grote(re) alertheid en focus op rechtmatigheid te creëren in de gehele gemeentelijke organisatie. Dit geldt voor politiek, bestuur, ambtenaren in staf- en managementfuncties, beleidsfuncties, kwaliteitsfuncties, inkoop- en contractbeheerfuncties en uiteraard bij medewerkers met een rol in het toegangsproces van maatwerkvoorzieningen, ondersteuning en hulpverlening.

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

Het uitgangspunt bij handhaven is een klantgerichte benadering met nadruk op preventie. Maar niet naleven kan niet zonder gevolgen blijven, anders verliest het stelsel zijn geloofwaardigheid en maatschappelijk draagvlak. Naleving blijft dus belangrijk. Misbruik mag immers niet! Hiervoor is alertheid op fouten en fraude noodzakelijk, in de volle breedte van de organisatie (ambtenaren én bestuurders) en zelfs over de organisatiegrenzen heen. Dit vereist samenwerking en soms informatie-uitwisseling tussen de gemeentelijke domeinen veiligheid, sociaal en ruimte. Huurt of bezit een aanbieder van beschermd wonen bijvoorbeeld panden die niet veilig zijn, dan moet dat worden gesignaleerd en moet die informatie tijdig beschikbaar zijn voor alle medewerkers. Deze manier van handhaven vraagt een duidelijke visie en commitment van het college van burgemeester en wethouders.

## Cirkel van naleving

Bij het handhaven van de Wet werk en bijstand (Wwb), de voorloper van de Participatiewet, is het concept Hoogwaardig Handhaven ontwikkeld. De kern daarvan is de cirkel van naleving. Deze cirkel bestaat uit vier visie-elementen die handvatten bieden voor een integraal handhavingsproces. De kracht van de methode is de combinatie van het inzetten van preventieve (communiceren en

dienstverleners) en repressieve (controleren en sanctioneren) elementen. Dit is ook een goed bruikbaar concept om te hanteren bij de nadere uitwerking van het versterken van de handhaving en dus de rechtmatigheid in het kader van zowel de Wmo 2015 als de Jeugdwet.



### Stap 1: communiceren

Uitgaand van eigen kracht en regie bij de cliënt, heeft de cliënt ook alle informatie nodig om te voldoen aan de voorwaarden die gelden voor de maatschappelijke ondersteuning of jeugdhulp die hij ontvangt.

In veel gemeenten kunnen cliënten terecht bij een wijkteam voor informatie, advies en laagdrempelige hulp en ondersteuning (bijvoorbeeld bij wonen, welzijn, werk, financiën, vervoer en zorg). Deze teams hebben vaak ook een rol in het bepalen van de toegang tot maatwerkvoorzieningen en gespecialiseerde zorg.

Het is van belang dat de cliënt weet welke hulp en ondersteuning aan hem is toegekend, maar ook dat hij weet welke voorwaarden daaraan verbonden zijn. Het goed informeren van de cliënt hierover is daarom van cruciaal belang. Het is belangrijk om regelmatig te controleren of de cliënt de informatie heeft begrepen. Begrijpt hij wat zijn rechten en plichten in relatie tot de ondersteuning of jeugdhulp zijn?

Het op maat informeren vergroot de transparantie en nalevingsbereidheid en verkleint de kans op vergissingen, onwetendheid en – (semi-)bewuste – regelovertreding.

### Fraude-alertheid bij medewerkers in de lokale teams

De wetenschap dat er binnen de Wmo 2015 en Jeugdwet misbruik wordt gemaakt van voorzieningen verspreidt zich steeds meer. Ook is steeds meer bekend dat kwetsbare cliënten het slachtoffer worden van malafide zorgaanbieders. Toch zijn medewerkers in hulpverlenende en ondersteunende functies zich hier vaak nog niet van bewust.

Medewerkers in de lokale teams realiseren zich niet altijd dat het goed en rechtmatig inzetten van hulp en ondersteuning bij hen begint. Het is essentieel dat het lokale team de juiste vragen stelt, doorvraagt en afweegt wat wenselijk en noodzakelijk is. Ook moeten zij cliënten wijzen op hun rechten en plichten. Dat stelt eisen aan de gespreksvoering.

### Beschikkingen

Een belangrijk onderdeel in de communicatie met degene die hulp en ondersteuning ontvangt, is de beschikking. Hierin leggen gemeenten het besluit tot inzet van niet-vrij toegankelijke jeugdhulp, een

maatwerkvoorziening of pgb en alle voorwaarden waaraan een cliënt moet voldoen vast. Juist in de beschikking is het belangrijk dat glashelder beschreven staat welke ondersteuning wordt ingezet en welke rechten en plichten daarbij horen. Dit geldt zeker ook voor het gebruik van een pgb.

### *Begrijpelijke taal*

Begrijpelijke taal gebruiken is een belangrijk aandachtspunt in de communicatie met de cliënt. Dat geldt voor het gesprek, de gemeentelijke website en de overige schriftelijke communicatie.

Sommige cliënten zijn de Nederlandse taal niet goed machtig, kunnen niet lezen of schrijven, of hebben een (lichte) verstandelijke beperking. Zij zijn niet goed in staat de strekking van een gesprek of de documenten te begrijpen. Er zijn veel instrumenten die behulpzaam zijn bij de dienstverlening aan deze groepen. Zo zijn er instrumenten om laaggeletterdheid te herkennen, kunnen er handige checkvragen gesteld worden en zijn er ook mogelijkheden voor ondersteuning bij laaggeletterdheid. Zie hiervoor [lezenenschrijven.nl](http://lezenenschrijven.nl).

### *Onafhankelijke cliëntondersteuning*

Gemeenten zijn op grond van de Wmo 2015 verplicht om te zorgen voor onafhankelijke cliëntondersteuning voor zowel de Wmo 2015 als de Jeugdwet. Naast de ondersteuning bij de melding en/of aanvraag kan deze cliëntondersteuner de cliënt ook helpen bij het begrijpen van de rechten en plichten die aan de hulp of ondersteuning zijn verbonden.

### **Stap 2: dienstverlening**

Aan de dienstverlening van gemeenten worden hoge eisen gesteld. Snelle afhandeltermijnen en goede telefonische bereikbaarheid verbeteren de cliënttevredenheid. Dienstverlening op maat en persoonlijke gesprekken zijn een belangrijke pijler onder deze tevredenheid. Dat geldt ook voor de dienstverlening door de lokale teams.

Medewerkers moeten benaderbaar en bereikbaar zijn. De cliënt moet weten waar hij terecht kan met vragen en onduidelijkheden.

### *Poortwachtersfunctie*

Heldere, consistente en objectieve criteria zijn cruciaal voor het bewaken van de toegang tot de Wmo 2015 en de Jeugdwet. Dit vraagt een concreet (toetsings)kader waarbij het voor aanvragers van ondersteuning (of bij een herbeoordeling) helder is waarop gemeenten hun beslissing baseren. Daarbij is het met name belangrijk dat gemeenten de keuze voor een bepaalde vorm van hulp of ondersteuning voldoende motiveren en is het minder van belang de toegang dicht te timmeren met regels die gelden voor iedereen.

De poortwachters- en beoordelingsfunctie vereist dat gemeenten in de verordening en beleidsregels criteria voor de inzet van hulp en ondersteuning concreet hebben uitgewerkt. Met heldere criteria kunnen gemeenten eenvoudiger toegekende hulp en ondersteuning in een later stadium opnieuw toetsen en waar nodig een ander besluit nemen. Belangrijk is ook de motivatie van de beslissing. Verder is het van belang dat gemeenten tijdens de meld- en aanvraagfase een zorgvuldig en deskundig onderzoek uitvoeren naar de hulpvraag, maar ook naar de beperkingen en mogelijkheden van de cliënt. Hierbij zouden gemeenten veel meer gebruik kunnen/moeten maken van de expertise van (medische) deskundigen, zodat ze de juiste hulp en ondersteuning kunnen toekennen. De praktijk wijst uit dat inzet van dergelijke expertise waardevol is en de daarmee gemoeide kosten zich in de regel geheel terugverdienen.

Zie de factsheet Fraude voorkomen bij maatwerkvoorziening Wmo 2015 voor tips en aandachtspunten bij proces aanmelden tot en met afgifte beschikking.

## Kwaliteitsstandaard toegang

### Wmo 2015

In artikel 3.1 van de Wmo 2015 staat dat aanbieders maatschappelijke ondersteuning moeten leveren die van goede kwaliteit is. Een voorziening is van goede kwaliteit als die voldoet aan de volgende kenmerken volgens de wet:

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

Het is aan gemeenten om kwaliteitsstandaarden voor ondersteuning te ontwikkelen. De verplichting om landelijke kwaliteitsstandaarden voor maatschappelijke ondersteuning te ontwikkelen is niet in de wet opgenomen, maar wordt in de Memorie van Toelichting wel genoemd. Daarom ontwikkelde de VNG een 'Model basisset kwaliteitseisen Wmo-ondersteuning voor zeer kwetsbare burgers'.

### Jeugdwet

De Jeugdwet draagt gemeenten op een laagdrempelige en herkenbare toegang tot jeugdhulp in te richten. De inrichting is vormvrij, maar de wet stelt wel een aantal eisen waaraan de toegang moet voldoen. Eén van die eisen is de Norm van de Verantwoorde Werktoedeling (NvVW). De norm houdt in dat aanbieders in het jeugddomein (zowel jeugdhulp als toegang) het werk moeten toedelen aan geregistreerde jeugdprofessionals, tenzij er gegronde redenen zijn om hier vanaf te wijken. Geregistreerd betekent: ingeschreven staan in het BIG register of in het Kwaliteitsregister Jeugd. Alleen als de uitvoerder van de toegang (afhankelijk van de beleidskeuze kunnen dit ook gemeenten zijn) aannemelijk kan maken dat toedeling van het werk aan niet geregistreerde professionals de kwaliteit niet nadelig beïnvloedt of noodzakelijk is voor de kwaliteit van hulpverlening, kan hiervan worden afgeweken.

### Naleving bevorderen met gedragsbeïnvloeding

Gedragswetenschappelijke kennis levert nuttige inzichten op voor handhaving. Grofweg bepalen drie factoren of cliënten iets wel of niet doen: motivatie (willen), vaardigheid (kunnen) en een trigger: een signaal om in beweging te komen. Om het aspect van 'kunnen' te beïnvloeden, helpt het als gemeenten handelingen vergemakkelijken of barrières wegnemen. Voorbeelden hiervan zijn het sturen van een herinnering of het vooraf laten ondertekenen van een verklaring dat een formulier naar waarheid is ingevuld (uit onderzoek blijkt dit beter te werken dan een verklaring onderaan het formulier). Deze technieken beïnvloeden het gedrag van cliënten en zijn toe te passen in de gemeentelijke dienstverlening ter vergroting van naleving.

Andere factoren die de naleving van regels kunnen vergroten zijn:

- Houd het simpel: eenvoudige formulieren, niet te missen uitleg, automatisering, minder regels, etc.
- Benadruk de hoofdboodschap: benadruk datgene dat van de cliënt gevraagd wordt. In de communicatie is het daarom raadzaam om eenvoudige taal te gebruiken: de hoofdboodschap dik gedrukt of in duidelijke kleuren.
- Benadruk sociale normen: cliënten worden sterk beïnvloed door wat anderen doen. Om naleving te bevorderen kunnen gemeenten wijzen op cliënten in dezelfde situatie die het gewenste gedrag vertonen.
- Beloon gewenst gedrag: motiveer cliënten door hun gedrag te waarderen, bijvoorbeeld door hen te bedanken als ze iets gedaan hebben.
- Benadruk het risico en de gevolgen van fraude: cliënten zijn minder snel geneigd fraude te plegen als ze weten wat de gevolgen daarvan zijn voor zichzelf of iemand anders. Waarschuwingen en straffen moeten geloofwaardig zijn ten opzichte van de gevolgen van regelovertreding.

### Aanvullende (medische) expertise inroepen

Gemeenten kunnen gebruikmaken van een medisch adviseur of externe medische expertise om bij meldingen en aanvragen een onderzoek te doen naar de beperkingen van cliënten in relatie tot hun



(medische) aandoening voor de Wmo 2015. Bij langdurig doorlopende maatwerkvoorzieningen kan dit een effectief instrument zijn om een passende toewijzing te doen. Het is ook mogelijk om bij een ambtshalve heroverweging van een maatwerkvoorziening (dus al toegekend) door een objectieve partij te laten beoordelen of de aanwezige beperkingen passen bij het ziektebeeld en/of de chronische aandoening. Ook vanuit kwaliteitsperspectief kan dit het overwegen waard zijn.

Voor de Jeugdwet ligt dit anders. Op het moment dat er expertise nodig is voor de bepaling van de benodigde ondersteuning of voor het stellen van een diagnose, is dat in de regel al de inzet van niet-vrij toegankelijke jeugdhulp. Dat neemt niet weg dat er situaties kunnen zijn dat gemeenten bij grote twijfel over de ingezette hulp en de effectiviteit daarvan, ook een second opinion kunnen laten uitvoeren.

### *Extra aandacht pgb*

Het pgb is een afgeleide van een toegekende maatwerkvoorziening, dat wil zeggen, gemeenten kennen aan de cliënt een budget toe waarmee hij zelf de regie heeft over de hulp en ondersteuning die hij daarmee inkoop. Het is noodzakelijk dat de cliënt bij de inzet van hulp en ondersteuning in de vorm van een pgb bekwaam is voor zijn rol als budgethouder. Bij een pgb treedt de cliënt als budgethouder op. Hij kan daarmee werkgever zijn voor de zorgverlener en legt zelf verantwoording af over de inzet van de ondersteuning en de doelen die daarbij bereikt worden. Ook de administratie wordt door de budgethouder gedaan. De budgethouder dient hiervoor voldoende vaardig te zijn.

De keuze voor een pgb dient een bewuste keuze te zijn. Juist bij pgb dient de budgethouder op de hoogte te zijn van de ondersteuning die is toegekend en de rechten en plichten die daarbij horen.

Gemeenten moeten investeren in gesprekken om cliënten bewust te laten kiezen voor een pgb (bewust keuze gesprekken). Zo weet de cliënt waar hij aan begint. Dit schept ruimte voor meer voorlichting over rechten en plichten en een betere beoordeling of de cliënt al dan niet aan de verplichtingen kan voldoen. Het risico dat een cliënt onbewust of onder dwang kiest voor een pgb wordt daarmee ook kleiner. Gemeenten mogen de financiering in de vorm van een pgb weigeren als de cliënt niet aan de eisen daarvoor voldoet.

Gemeenten moeten bovendien aan de voorkant toetsen of de kwaliteit van de in te kopen hulp en ondersteuning voldoende en toereikend is. Een verdenking dat een zorgverlener malafide is of onvoldoende kwaliteit biedt, kan een reden zijn om een pgb te weigeren.

Als een cliënt wordt vertegenwoordigd, is het noodzakelijk om na te gaan of de vertegenwoordiger de juiste competenties heeft.

### *Inkoop en contractbeheer*

Bij de inkoop van ondersteuning en jeugdhulp en bij het beheer van de contracten, is aandacht voor rechtmatigheid noodzakelijk.

Een inkooptraject is het begin van rechtmatige dienstverlening. Gemeenten en aanbieders maken afspraken over de in te kopen producten en de daarbij behorende voorwaarden en afspraken. Veel contracten met aanbieders komen tot stand in een proces van samenwerking en vertrouwen. Daarin passen afspraken over rechtmatigheid. Hoe duidelijker afspraken worden gemaakt, hoe minder kans op fouten en fraude. Zaken zoals de handelwijze ingeval van fouten of fraude en de manier waarop de gemeente controleert, horen in het contractgesprek met de aanbieder thuis en moeten een plek krijgen in het contract. Ook in de gesprekken in het kader van het contractbeheer heeft rechtmatigheid een belangrijke plek. Hiervoor is een [stappenplan](#) ontwikkeld binnen het programma i-Sociaal domein (van contract tot controle). Landelijk zijn er standaarden voor de contractering. Bijbehorende mogelijkheden voor controle van zowel de rechtmatigheid als de doelmatigheid zijn uitgewerkt in het stappenplan.

### *Screening (nieuwe) aanbieders in het kader van de Jeugdwet*

Het is voor aanbieders met verkeerde motieven relatief gemakkelijk om de zorgmarkt te betreden. Dat maakt een goede screening zo belangrijk. Bij screening zijn er mogelijkheden, zoals het controleren van inschrijvingen bij de Kamer van Koophandel (KvK) en het checken van het personeelsbestand. Ook

een BIG-registratie of inschrijving bij Stichting Kwaliteitsregister Jeugd (SKJ) en een WTZi-toelating (Wet toelating zorginstellingen) zijn zaken die gemeenten aan de voorkant kunnen controleren. Het is ook raadzaam contact op te nemen met andere gemeenten die gebruikmaken van de diensten van de aanbieder en te vragen naar de ervaringen. Gemeenten moeten sinds 1 januari 2015 bij de inspecties ([inspectieloketjeugd.nl](http://inspectieloketjeugd.nl)) melding doen van nieuwe toetreders (jeugdhulpaanbieder) en dit opnemen in de contracten.

### *Waarschuwingsregister*

Zorgverzekeraars kennen een register dat ze kunnen raadplegen om informatie in te winnen over – malafide – zorgaanbieders. Dit zou ook een effectief instrument kunnen zijn voor gemeenten. Daarmee kunnen ze in de precontractuele fase nagaan of een potentiële zorgaanbieder bonafide is. In 2017 onderzoekt de VNG – samen met onder meer VWS en Zorgverzekeraars Nederland (ZN) – de mogelijkheden om een dergelijk register voor gemeenten in te voeren.

### *Wmo protocol huisbezoeken*

Het Wmo protocol huisbezoeken licht toe hoe en op welke momenten gemeenten een huisbezoek kunnen doen binnen de kaders van de wet- en regelgeving. Het huisbezoek heeft bij de Wmo 2015, in de meldings-/aanvraagfase, nadrukkelijk een dienstverlenend karakter. Het is voornamelijk gericht op het in beeld brengen van de ondersteuningsvraag en zo nodig de verbreding daarvan. Gemeenten kunnen een huisbezoek in het kader van handhaving uitvoeren bij een gegronnd vermoeden dat de toegekende voorziening niet wordt gebruikt, of voor andere doelen is aangewend dan waarvoor deze is verstrekt. Transparantie bieden over de aard van het huisbezoek is noodzakelijk. Het Wmo protocol huisbezoeken geeft hiervoor handvatten.

Hoewel dit protocol nog niet is toegespitst op de Jeugdwet, kunnen gemeenten een groot deel ervan wel gebruiken voor huisbezoeken in de kader van de Jeugdwet.

### **Stap 3: controleren**

Gemeenten kunnen op verschillende manieren signalen over onrechtmatigheden ontvangen: van de eigen organisatie, inwoners, zorgprofessionals of van toezichthoudende instanties. Gemeenten moeten zelf ook actief controleren.

### *Informatieknoppunt Zorgfraude*

Sinds 1 februari 2017 kunnen gemeenten zich aansluiten op het IKZ. Dit is een samenwerkingsverband van acht partijen in de zorgketen in samenwerking met VWS. Deelnemers zijn Belastingdienst, IGZ, Nederlandse Zorgautoriteit (NZa), Inspectie SZW, Centrum indicatiestelling zorg (CIZ), FIOD, ZN en VNG. Het IKZ ontvangt en onderzoekt signalen van fouten en/of fraude. Gemeenten moeten een bewerkingsovereenkomst ondertekenen (met VNG KCHN) om de 'bewerkte' signalen weer te kunnen ontvangen. De adviseurs van VNG KCHN kunnen gemeenten ondersteunen en adviseren bij dit traject en desgewenst adviseren over het nader uit te voeren fraudeonderzoek door de gemeente zelf.

### *Gericht controleren*

Het is van belang regelmatig te controleren of de geleverde ondersteuning overeenkomt met de ondersteuning die is toegekend. Niet alleen om fraude op te sporen, maar ook om de kwaliteit te verbeteren en onrechtmatigheden te voorkomen. Transparantie en duidelijkheid in de fase van informatievoorziening en optimalisering in de fase van dienstverlening maken het mogelijk om bij het toezicht signaal- en informatiegestuurd te werken. Door duidelijke kaders te stellen aan de voorkant, verloopt het toezicht effectiever. Bestaande wettelijke voorwaarden zijn het vertrekpunt. Denk aan klachtrecht, inspraak, het hebben van een zorgplan, het zorgen voor geschoold personeel en het hebben van een systeem voor verbetering na incidenten.

Gerichte controles kunnen de schadelast voor cliënten en gemeenten beperken, doordat misbruik van voorzieningen wordt gestopt. Tevens kan van controle een preventieve werking uitgaan.

### **Tip voor de inrichting in de gemeentelijke organisatie**

Het is belangrijk om een meldpunt of functionaris aan te wijzen voor het melden van signalen en vermoedens van fouten en fraude. Het meldpunt en/of de functionaris kan signalen in samenhang bezien en daarmee kan het toezicht risico-gestuurd plaatsvinden. Het is bovendien van belang dat fraude-alerte medewerkers ergens terecht kunnen met hun vermoedens en zien dat hier iets mee gedaan wordt.

### **Toezicht**

De VNG heeft een [factsheet](#) uitgebracht met een algemeen overzicht van het toezicht op de Jeugdwet, Wmo 2015, Participatiewet en Wet kinderopvang en kwaliteit peuterspeelzalen. In deze vier wetten en de bijbehorende lagere regelgeving staan de eisen voor het toezicht op de uitvoering van de wetten. Er zijn verschillende vormen van toezicht mogelijk. In de genoemde factsheet ligt de focus op beleidstoezicht (door de raad) en uitvoeringstoezicht (kwaliteits- en nalevingstoezicht door inspecties) en niet op rechtmatigheidstoezicht.

### **Rol van de toezichthouder**

#### **Wmo 2015**

Het college van burgemeester en wethouders wijst op basis van artikel 6.1 van de Wmo 2015 personen aan die toezicht houden op de naleving van de Wmo 2015. De toezichthoudende ambtenaren zijn bevoegd tot inzage van dossiers, maar enkel als dit voor de taak noodzakelijk is. Ze moeten gegevens vertrouwelijk behandelen, zoals beschreven in de Wet bescherming persoonsgegevens.

Voor gemeenten is het van belang een toezichthouder Wmo aan te wijzen én te bepalen welke rol deze toezichthouder heeft ten aanzien van fraudesignalen Wmo en welke bevoegdheden hij krijgt.

De Wmo 2015 maakt geen onderscheid in kwaliteits- en rechtmatigheidsonderzoek. Gemeenten kunnen er in theorie voor kiezen om het toezicht op kwaliteit en rechtmatigheid bij één persoon te beleggen. Dit kan vanuit het oogpunt van synergie een goede zet zijn. Aan de andere kant vraagt het toezicht op kwaliteit andere expertise dan het toezicht op rechtmatigheid. Kwaliteitstoezicht vereist inhoudelijke deskundigheid op het gebied van zorg. Gemeenten schakelen hier vaak de GGD voor in. Toezicht op de rechtmatigheid ligt vaak bij iemand uit de eigen organisatie.

#### **Jeugdwet**

Anders dan bij de Wmo 2015 is voor de Jeugdwet het toezicht op de kwaliteit belegd bij de rijksinspectie. De diverse inspecties werken samen bij het toezicht in het kader van de Jeugdwet. De primaire verantwoordelijkheid voor de kwaliteit ligt hiermee niet bij gemeenten. Toch hebben gemeenten wel degelijk een verantwoordelijkheid in het kader van de kwaliteit. Ze sluiten immers de contracten met de aanbieders, voeren contractbeheer uit en ontvangen signalen van cliënten over de aanbieder. Op het moment dat er bij gemeenten signalen zijn over de kwaliteit van de aanbieder is het belangrijk dat gemeenten hierin optrekken met de inspecties. Ook is het vaak zo dat er bij signalen over tekortschietende kwaliteit, ook iets met de rechtmatigheid niet in orde is.

Gemeenten zijn in het kader van de Jeugdwet (net als bij de Wmo 2015) verantwoordelijk voor rechtmatige toekenning van de jeugdhulp. Daarom is het wenselijk dat ze, net als bij de Wmo 2015, een toezichthouder rechtmatigheid aanstellen. Gemeenten kunnen voor het aanwijzen van een toezichthouder jeugd een bepaling in de verordening opnemen als grondslag.

In de praktijk kan de toezichthouder rechtmatigheid voor de Wmo 2015 en de Jeugdwet worden gecombineerd in één functie.

#### **Inrichten van de toezichtfunctie**

Toezicht is geen sluitstuk van de dienstverlening, maar is juist vanuit preventief oogpunt van groot belang. Toezicht dient een integraal onderdeel van de dienstverlening te zijn en ook zodanig ingericht te worden.

#### Tips voor de uitvoering

- De toezichthoudende functie bestaat uit twee taken: kwaliteit en rechtmatigheid. Positioneer deze taken bij twee verschillende personen met specifieke kennis en vaardigheden die nauw met elkaar samenwerken. In de praktijk is er vaak een samenloop tussen kwaliteit en rechtmatigheid.
- Zorg voor goed contact tussen de toezichthouders rechtmatigheid Wmo 2015 / Jeugdwet en de Sociaal Rechercheur(s) vanuit de Participatiewet. Bij voorkeur werken zij nauw samen vanuit een team en zijn de functies niet belegd bij dezelfde persoon om functieverwarring te voorkomen.
- De toezichthouder heeft zicht op zowel het preventieve als reactieve toezicht, maar is zelf bij voorkeur proactief.
- De toezichthouder richt zich niet alleen op de cliënt, maar ook op de zorgaanbieder en de hulpverlener

#### Opzetten van een rechtmatigheidsonderzoek

Voor het opzetten van een rechtmatigheidsonderzoek heeft het ET het Stappenplan Rechtmatigheidsonderzoek opgesteld. Gemeenten kunnen dit plan downloaden via het forum van de VNG (onder sociaal domein/fraudepreventie) en op naleving.net.

#### Stap 4: sanctioneren

Sanctionering op maat is het sluitstuk van de cirkel van naleving. Als gemeenten fouten en/of fraude constateren, dienen ze de consequenties te bepalen.

#### Aanbieders

Het kan zijn dat gemeenten nadere afspraken met de aanbieder moeten maken. Hoe zwaar de consequenties zijn, hangt af van de specifieke omstandigheden en de bepalingen in het contract.

Gemeenten kunnen geld dat ten onrechte is verstrekt in sommige gevallen terugvorderen. Ook kunnen ze schadevergoeding vorderen en strafrechtelijke aangifte tegen een frauduleuze aanbieder doen.

#### Cliënten

Valt de fraude een cliënt te verwijten, dan moeten gemeenten een sanctie opleggen aan deze cliënt. Ook hier geldt dat de consequenties afhankelijk zijn van de specifieke omstandigheden. Ook kunnen gemeenten het recht op een maatwerkvoorziening of pgb intrekken en is het mogelijk om de cliënt in kwestie in het vervolg een pgb te weigeren en uitsluitend ZiN toe te kennen.

Gemeenten kunnen de kosten van de ondersteuning terugvorderen als er sprake is van het opzettelijk verstrekken van onjuiste gegevens. Via het (verplichte) derdenbeding (zie ook hoofdstuk 5 onder terugvordering) kan de gemeente ook direct terugvorderen bij de zorgverlener voor (het deel van) de fraude waarvoor hij verantwoordelijk is.

Strafrechtelijke aangifte tegen de cliënt en/of de pgb-aanbieder is ook mogelijk. Het opleggen van bestuursrechtelijke boetes is – zowel onder de Wmo 2015 als de Jeugdwet – niet mogelijk.

# Bijlage: begrippenkader

Type	Vorm	Omschrijving	Voorbeeld Zorg in Natura	Voorbeeld Pgb
Onrechtmatig gebruik Handelen in strijd met wet- en regelgeving en ten laste van zorggelden	Fouten	Regels onbedoeld overtreden door onduidelijkheid en vergissingen	De aanbieder koppelt in het eigen administratiesysteem vervoer standaard aan een Zorgzwaartepakket, terwijl niet alle klanten vervoer gebruiken à onrechte declaratie standaardvervoer (= niet-geleverde prestatie)	Administratieve warboel doordat budgethouder onvoldoende regie kan voeren op eigen budget en inhuur zorgverleners
	Fraude (misbruik)	Opzettelijk en doelbewust in strijd met regels handelen met oog op eigen of anderen (financieel) gewin	Opzettelijk declareren van indirecte tijd (bijvoorbeeld reizen, scholing of administratie) als zorgtijd. Opzettelijk declareren van zorgkosten die feitelijk worden aangewend voor voldoen van woonkosten	Zorgbureau ronselt kwetsbare burger, regelt indicatie en bijbehorend Pgb. Levert echter geen of beperkte zorg. Declareert opzettelijk volledig budget. Let op samenspanning en/of georganiseerd verband
Oneigenlijk gebruik Declaratie is juist naar 'letter van de wet' maar druist in tegen 'geest van de wet' à in strijd met doel en strekking wet- en regelgeving	Onjuistheid	Dit is lastig te voorkomen in de praktijk, omdat het gaat om de interpretatie van de bedoeling van de wet- of regelgever. Dunne scheidslijn tussen 'slim' declareren en upcoding	Beschikking wordt afgegeven voor periode van een jaar maar de ondersteuning wordt alleen in tweede helft van het jaar gebruikt, maar wel volledig gedeclareerd	De informele hulpverlener wordt vanuit een stichting van een familielid / relatie in dienst genomen waardoor het professionele tarief gedeclareerd kan worden
Ondoelmatig en ongepast gebruik Declaratie in overeenstemming met geleverde zorg, maar was zorg ook noodzakelijk en effectief?	Overbehandeling (verspilling)	Declaraties technisch in orde, maar medisch gezien niet strikt noodzakelijk	De ondersteuning past niet langer bij actuele, lichtere behoefte tot ondersteuning	Geleverde zorg door informeel netwerk is ondermaats

Type	Vorm	Omschrijving	Voorbeeld Zorg in Natura	Voorbeeld Pgb
	Onderbehandeling	Declaraties technisch in orde, maar medisch gezien onvoldoende om problemen van patiënt op te lossen	Bij dagbesteding vindt begeleiding niet plaats door gekwalificeerde krachten maar door stagiair, bij beschermd wonen is er onvoldoende toezicht	Individuele begeleiding door informeel netwerk dat niet bijdraagt aan de zelfredzaamheid van de burger





Vragen of opmerkingen?

Neem contact op met het VNG Kenniscentrum Handhaving en Naleving via [naleving@vng.nl](mailto:naleving@vng.nl)  
Nassaulaan 12 | 2514 JS Den Haag

[naleving.net](https://naleving.net)