

“ Handhaven is maatwerk “

UITVOERINGSPLAN INTEGRALE HANDHAVING SOCIAAL DOMEIN

Inhoud:**RICHTEN:**

DEEL 1:	Integrale handhaving in het sociaal domein	4
1.	Inleiding	4
1.1	Inleiding	4
1.2	Aanleiding	4
1.3	Visie	5
2.	Integrale handhaving sociaal domeinbreed	6
2.1	Integrale handhaving	6
2.2	Natuurlijk Naleven	6
2.3	Pijlers van Natuurlijk Naleven	7
	- Communicatie op maat	7
	- Dienstverlening op maat	7
	- Controle op maat	7
	- Handhaving op maat	7

INRICHTEN:

DEEL 2:	Toezicht en handhaving in het sociaal domein	8
3.	Toezicht en handhaving sociaal domeinbreed	8
3.1	Juridisch kader	8
3.2	Handhaving	8
3.3	Toezicht	9
3.4	Doelstellingen van integrale handhaving	9
	- Gedragsbeïnvloeding	9
	- Integraliteit	10
	- Maatwerk	10
	- Samenwerking	10
4.	Toezicht en handhaving Participatiewet	11
4.1	Toezicht en handhaving	11
4.2	Toezicht en handhaving op maat in het dienstverleningsproces	12
4.2.1	Communicatie op maat	12
4.2.2	Dienstverlening op maat	13
4.2.3	Controle op maat	14
4.2.4	Handhaving op maat	16

5. Toezicht en handhaving Wmo/Jeugd	16
5.1 Toezicht en handhaving	16
5.2 Verstrekkingvorm	17
5.3 Toezicht en handhaving op maat in het dienstverleningsproces	17
5.3.1 Communicatie op maat	18
5.3.2 Dienstverlening op maat	19
5.3.3 Controle op maat	19
5.3.4 Handhaving op maat	21
6. Handhavingskader Wmo/Jeugd	21
6.1 Van toezicht naar handhaving	21
6.2 Handhavingsmaatregelen	22
6.3 Uitgangspunten bij handhaving	23

VERRICHTEN:

BIJLAGEN:

Uitvoeringskader toezicht en handhaving	24
Bijlage 1: Actie-agenda toezicht en handhaving	24
Bijlage 2: Handhavingskader Wmo/Jeugd: maatregelen / afwegingskader / besluitvormingsproces	30
Bijlage 3: Leidende principes Natuurlijk Naleven	35
Bijlage 4: Cirkel van Natuurlijk Naleven	37

DEEL 1. Integrale handhaving in het sociaal domein

HOOFDSTUK 1 INLEIDING

1.1 Inleiding

Met de komst in 2015 van de Wmo 2015 en de Jeugdwet is het takenpakket van gemeenten op het gebied van zorg aanzienlijk uitgebreid. Daarbij zijn gemeenten niet alleen verantwoordelijk voor de uitvoering van de zorgtaken geworden, maar ook voor de kwaliteit en de rechtmatigheid ervan. Doel van deze verandering was het mogelijk maken van betere en effectievere, lokale gemeentelijke ondersteuning, waarbij de inwoner centraal staat. Maar daar waar een overheid inwoners ondersteunt met publieke middelen hoort er ook een overheid te zijn die erop toeziet dat voorzieningen rechtmatig en doelmatig worden ingezet. Dit met als doelstelling om oneigenlijk gebruik of misbruik te voorkómen en te bestrijden, zodat de financiering en het draagvlak voor het sociale stelsel behouden blijft

Evenals veel gemeenten koos ook Zwolle er voor, om de hulp en ondersteuning aan inwoners binnen het sociaal domein integraal en wijkgericht uit te voeren. Ook toezicht en handhaving zijn onderdeel van deze integrale dienstverlening aan de inwoner. Opgave hierbij is het zoveel mogelijk voorkómen van handhaving en sanctionering door de focus te richten op preventieve handhaving en het versterken van de rol van toezicht. Het is daarbij vooral zaak om de kwetsbare inwoner te beschermen, zodat deze niet onbewust of onbedoeld in de fout gaat, terwijl anderzijds kwaadwillige zorgaanbieders of inwoners daadkrachtig worden aangepakt¹.

1.2 Aanleiding

Na de decentralisaties heeft binnen het gemeentelijk zorgdomein de focus in eerste instantie gelegen op het waarborgen van de continuïteit van de ondersteuning. Nu is het tijd voor het borgen van de naleving door inwoners en zorgaanbieders van de aan de ondersteuning verbonden verplichtingen en voorwaarden. Om die reden heeft de Raad een visie op handhaving en bijbehorende beleidslijnen vastgesteld, die als kader kunnen dienen voor de uitvoerende afdelingen. Het College heeft aan de Raad toegezegd om de visie en beleidslijnen uit te werken in een uitvoeringsplan 'Integrale handhaving sociaal domein'.

¹ Aanbieder én cliënt kunnen zich beiden zowel bewust als onbewust schuldig maken aan oneigenlijk gebruik of misbruik van voorzieningen. Daarnaast kan de cliënt ook nog eens de dupe worden van een tekortschietende of bewust frauderende aanbieder. Het uitvoeringsplan richt zich op het handelen of nalaten van zowel aanbieders als cliënten. In alle bovengenoemde gevallen wordt gehandhaafd. Zoveel mogelijk preventief, op maat en ter bescherming van de kwetsbare inwoners. Een splitsing tussen aanbieders en cliënten wordt gemaakt in het uitvoeringskader, in de actie-agenda en het handavingskader, waar concrete handhavingsactiviteiten en maatregelen worden benoemd

Daarnaast stelt de gemeente bij verordening regels vast inzake misbruik en oneigenlijk gebruik van verstrekte voorzieningen alsmede de kwaliteit van de geboden ondersteuning.

De verordening 'Integrale handhaving en naleving sociaal domein' strekt tot bevordering van de naleving van wet- en regelgeving binnen het sociaal domein. Het doel is om oneigenlijk gebruik en misbruik van voorzieningen te voorkómen en te bestrijden en de benodigde kwaliteit van de ondersteuning te waarborgen. Daarvoor stelt het College iedere vier jaar een uitvoeringsplan vast, met daarin opgenomen de aanpak op het gebied van integrale handhaving.

Het voor u liggend uitvoeringsplan 'Integrale handhaving sociaal domein' besteedt in ieder geval aandacht aan:

- a. De visie op en doelen van integrale handhaving en toezicht binnen het sociaal domein.
- b. De wijze waarop die doelen worden gerealiseerd.
- c. De samenwerking die nodig is om die doelen te bereiken.
- d. Concrete acties voor de komende vier jaren om die doelen te realiseren.

1.3 Visie

De visie op handhaving geeft richting aan de integrale handhaving en de inbedding van Toezicht en Handhaving in het sociaal domein. Uitgangspunt van de visie is vertrouwen in de inwoner en de zorgaanbieder, en het voorkómen en bestrijden van oneigenlijk gebruik en misbruik. Integraliteit, maatwerk en gedragsbeïnvloeding zijn daarbij leidende principes.

Handhaven betekent dat inwoners en zorgaanbieders worden aangesproken op het naleven van de voorwaarden en verplichtingen, die verbonden zijn aan de aangeboden voorzieningen en ondersteuning. Daarbij worden inwoners en zorgaanbieders ook geholpen zich aan de regels te houden, door het geven van goede en passende voorlichting en door het aanbieden van goede dienstverlening - op - maat. Het niet-nakomen van afspraken en verplichtingen wordt ontmoedigd door controle - op - maat en een duidelijk en consequent handhavingsbeleid. We zijn open en duidelijk over de voorwaarden van onze dienstverlening en de gevolgen van niet-naleving, waarbij bewuste niet-naleving daadwerkelijk wordt aangepakt.

HOOFDSTUK 2 INTEGRALE HANDHAVING SOCIAAL DOMEINBREED

2.1 Integrale handhaving

Doelstelling van integrale handhaving is het zodanig organiseren van handhaving en naleving binnen het sociaal domein dat het bijdraagt aan de integrale dienstverlening in het sociaal domein, welke gericht is op ondersteuning van inwoners bij hun participatie en het bevorderen van hun zelfredzaamheid. Integraal beleid en integrale uitvoering, ook domeinoverstijgend, zijn daarbij van groot belang.

Integrale handhaving is een belangrijk onderdeel van en staat ten dienste aan de integrale dienstverlening aan inwoners en zorgaanbieders. Daarbij wordt samengewerkt door de verschillende bij de inwoner/cliënt betrokken professionals. Door vanuit hun verschillende perspectieven naar de situatie te kijken kan (op maat) worden gedaan wat nodig is, en de juiste interventie worden gepleegd.

2.2 Natuurlijk Naleven

Methodiek voor (integrale) handhaving in het sociaal domein is Natuurlijk Naleven. Dat is een doorontwikkeling van Hoogwaardig Handhaven² met nog meer focus op het bevorderen van nalevingsgedrag, en met toevoeging van 4 leidende principes:

- Gedragsbeïnvloeding
- Integraliteit
- Maatwerk
- Samenwerking (zie bijlage 3)

Doel van Natuurlijk Naleven: de inwoner/zorgaanbieder helpen om zijn verplichtingen na te komen, het voorkómen van oneigenlijk gebruik en misbruik van voorzieningen en het waarborgen van de kwaliteit van de ondersteuning. Daarbij ligt de nadruk op preventie (door middel van gedragsbeïnvloeding), met oog voor integraliteit en maatwerk ten behoeve van de inwoner/zorgaanbieder, zodat die uiteindelijk meer en meer vanuit zichzelf de regels en verplichtingen naleeft.

² In Zwolle wordt gehandhaafd volgens de methodiek Hoogwaardig Handhaven. Dit is een veel gebruikte en beproefde methode voor het vormgeven van Handhaving en Toezicht op grond van de Participatiewet, die heel goed toepasbaar is binnen het gehele sociaal domein. Hoogwaardig Handhaven heeft tot doel de nalevingsbereidheid van inwoners en zorgaanbieders te bevorderen. Hiervoor worden zowel preventieve als repressieve instrumenten ingezet, waarbij het accent ligt op preventie.

2.3 Pijlers van Natuurlijk Naleven.

Net als het concept van Hoogwaardig Handhaven is ook de methodiek Natuurlijk Naleven gebaseerd op 4 pijlers, die bijdragen aan het vergroten van de nalevingsbereidheid.

1. Communicatie op maat

Door de inwoner/zorgaanbieder vroegtijdig, regelmatig en op maat - dus gericht op de doelgroep en hun vraag en situatie - te informeren, kan worden voorkómen dat de inwoner/zorgaanbieder (onbedoeld) de fout in gaat. Preventie begint met het verstrekken van tijdige, duidelijke en begrijpelijke voorlichting en informatie.

2. Dienstverlening op maat

We zorgen voor een klantvriendelijke dienstverlening, met eenvoudige regels om na te leven. Dat betekent dat medewerkers bereikbaar zijn en afspraken worden nagekomen. Inwoners en zorgaanbieders weten waar ze terecht kunnen voor vragen en onduidelijkheden, en worden respectvol behandeld. Waar mogelijk bieden we digitale producten aan, zoals digitale aanvragen en wijzigingsformulieren. We vragen alleen gegevens op die we nodig hebben en die we zelf nog niet hebben. We zijn duidelijk in onze berichtgeving. Dat voorkomt fouten en (onbewuste) overtreding van regels en dat bevordert de nalevingsbereidheid.

3. Controle op maat

Controle op maat, dat wil zeggen, meer controle in situaties waar dat nodig is of het risico op overtreding groot is, en minder controle waar dat risico klein is. Het loont om zowel bewuste als onbewuste overtreding van regels zo vroeg mogelijk op te sporen. Zo minimaliseren we de periode van overtreding en ook de eventueel daaropvolgende sanctie: dus beperking van schadelast voor gemeente en inwoner/zorgaanbieder

4. Handhaving op maat

We verbinden consequenties aan het niet-naleven van de regels en afspraken. Daar zijn we ook open en duidelijk over. We doen zoveel mogelijk om overtreding te voorkomen, maar als de regels (bewust) worden overtreden, dan volgt een passende interventie. Maar wel op maat, dat wil zeggen, met toepassing van de menselijke maat. Zo houden we rekening met de mate van verwijtbaarheid van de overtreder, bijvoorbeeld door verschil te maken tussen een onbedoelde fout en opzettelijke fraude. En door vanuit verschillende perspectieven naar de situatie te kijken, waarvoor contact wordt gezocht met andere betrokken professionals, kan (meer) rekening gehouden worden met de individuele situatie van de inwoner/zorgaanbieder en met het doel van de interventie.

DEEL 2. Toezicht en handhaving in het sociaal domein

HOOFDSTUK 3 TOEZICHT EN HANDHAVING SOCIAAL DOMEINBREED

3.1 Juridisch kader

De Participatiewet, de wet Inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (loaw) en de wet Inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (loaz), schrijven voor dat bij verordening regels worden gesteld voor de bestrijding van het ten onrechte ontvangen van bijstand/uitkering, alsmede bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik van de wet. Het College is verantwoordelijk voor de uitvoering van deze wetten. Hieronder valt als wettelijke taak ook handhaving daarvan.

Ook de Wmo 2015 en de Jeugdwet bepalen dat de gemeenteraad bij verordening regels vaststelt voor de bestrijding van het ten onrechte ontvangen van een maatwerkvoorziening/individuele voorziening, alsmede bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik van de wet. De Wmo 2015 bepaalt verder dat het college personen aanwijst die belast zijn met het houden van toezicht op de naleving.

Daarnaast wordt in zowel de Wmo 2015 als in de Jeugdwet bepaald, dat de voorziening of hulp van goede kwaliteit of goed niveau moet zijn. Dat wil zeggen:

- veilig, doeltreffend, doelmatig en cliëntgericht;
- afgestemd op de reële behoefte van cliënt of ouder;
- verleend conform de professionele standaard.

3.2 Handhaving³

“Handhaving is elke (re)actie die erop gericht is de naleving van het bij of krachtens wet- en regelgeving geldende recht te bevorderen en te bewerkstelligen, zo nodig door het

³ Naleving, handhaving, toezicht en opsporing

Naleving houdt in: handelen of nalaten in overeenstemming met wet en regelgeving, voorwaarden en gemaakte afspraken.

Handhaving houdt in: het bevorderen van de naleving (van wetten en regels). Handhaving omvat zowel toezicht, bestuursrechtelijke handhaving als opsporing.

Toezicht houdt in dat de overheid controleert of een inwoner of zorgaanbieder de voor hem geldende regels naleeft, waarbij de voorwaarde niet geldt dat een *wettelijk* voorschrift is overtreden. Toezicht omvat een scala van activiteiten, waaronder voorlichting, het uitvoeren van controles etc., ter bevordering van de naleving en het voorkómen van oneigenlijk gebruik of misbruik. Toezichthouden binnen het sociaal domein omvat:

- het controleren van de rechtmatigheid;
- het controleren van de kwaliteit, en
- het adequaat optreden bij calamiteiten en incidenten.

Opsporing is gericht op de strafrechtelijke afdoening van strafbare feiten. Dat wil zeggen, het vinden van een verdachte en het vaststellen dat er (g)een strafbaar feit is gepleegd. Opsporing is een justitiële taak. De afweging van de sanctie/straf is voorbehouden aan de rechter.

opleggen van sancties. Het gaat mede om het beïnvloeden van het gedrag van burgers tot wie deze regels zich richten en heeft als doel normconform gedrag te bewerkstelligen. Om normconform gedrag te bevorderen, is duidelijke informatievoorziening en communicatie van groot belang. Handhaving betekent immers ook het hebben en onderhouden van contacten met de burger, het vormen van handhavingsbeleid, het verschaffen van informatie en voorlichting over het naleven van wet- en regelgeving, het houden van toezicht, en het bespreken van normconform én normafwijkend gedrag met de burger. “⁴

3.3 Toezicht

Op grond van de Wmo 2015 zijn gemeenten *verplicht* om een toezichthouder aan te stellen. Deze ziet toe op de naleving van de wet, voor zowel rechtmatigheid als kwaliteit. Het doel van het toezicht is het bevorderen van de naleving van de regels en kwaliteitscriteria, en het voorkómen en bestrijden van misbruik, oneigenlijk gebruik en fouten. In Zwolle is het rechtmatigheidstoezicht belegd bij gemeentelijke toezichthouders. De GGD IJsselland houdt in Zwolle toezicht op de naleving van de kwaliteit(seisen) in het kader van de Wmo 2015. Zowel de gemeentelijke toezichthouders als de GGD IJsselland werken regionaal.

Het kwaliteitstoezicht in het kader van de Jeugdwet is belegd bij de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) en de Inspectie Veiligheid en Justitie. De gemeente is op grond van de Jeugdwet verplicht om bij verordening regels vast te stellen over bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik, en dus ook verantwoordelijk voor de rechtmatigheid. Derhalve is het rechtmatigheidstoezicht in het kader van de Jeugdwet ook belegd bij gemeentelijke toezichthouders

3.4 Doelstellingen van integrale handhaving

Om de nalevingsbereidheid van de inwoner/zorgaanbieder te vergroten alsmede het voorkómen en bestrijden van oneigenlijk gebruik en misbruik en het borgen van de kwaliteit van de ondersteuning, werken wij de komende jaren aan de volgende doelstellingen⁵:

1. Gedragsbeïnvloeding

Handhaving=communicatie=gedragsbeïnvloeding. Gedragsbeïnvloeding moet de basis worden van het bevorderen van de naleving en daarmee van een effectieve handhaving. Niet alleen door middel van duidelijke en begrijpelijke nalevingscommunicatie, maar ook door een goede en klantvriendelijke dienstverlening, zorgen wij er voor dat inwoners en zorgaanbieders meer bereid zijn om de regels en bijbehorende verplichtingen na te leven.

Ook bij de medewerkers binnen het sociaal domein moet een gedragsverandering worden bewerkstelligd. Medewerkers met een hulpverleningsachtergrond dienen meer

⁴ Handhaving door en voor gemeenten. Een juridische handleiding voor de gemeentelijke praktijk (mr. M.G.J. Maas-Cooymans, mr. A. Danopolous, mr. J. Barenzen). VNG 2019-11

⁵ De doelstellingen van integraal handhaven zijn dezelfde als de leidende principes van Natuurlijk Naleven. Zo is de methodiek om (integraal) te handhaven verbonden met de doelen die je wilt bereiken met integraal handhaven.

fraudebewust en fraude-alert te worden, en meer bewust van nut en noodzaak van (integrale) handhaving. Medewerkers van de Backoffice moeten meer oog en oor krijgen voor hulpverleningsaspecten, en niet alleen voor regelgeving en repressie. Zodat zij gezamenlijk maatwerk kunnen bieden ten behoeve van de inwoner/zorgaanbieder⁶.

2. Integraliteit

Handhaving is een integrale verantwoordelijkheid. Het is een kerntaak van iedere medewerker met klantcontacten. Het ziet op alle verplichtingen (en rechten) vanuit alle regelgeving binnen het sociaal domein. Handhaving is een zaak van de gemeente, inwoners en zorgaanbieders. Ieder vanuit zijn eigen rol en verantwoordelijkheid.

Integrale handhaving betekent ook dat vanuit het perspectief van alle professionals die betrokken zijn bij de inwoner gekeken wordt naar zijn situatie, en gezocht wordt naar een passende interventie of oplossing die zoveel mogelijk recht doet aan de onderliggende ondersteuningsvraag. Cruciaal hierbij is de beweging naar het bieden van maatwerk.

3. Maatwerk

Handhaving is maatwerk. We controleren en sanctioneren op maat. Dat wil zeggen: daar waar nodig is maar niet meer dan nodig is. Dus met toepassing van de menselijke maat. Bij het zoeken naar een passende interventie naar aanleiding van de overtreding, kijken we ook naar de situatie en omstandigheden van de overtreder en de bedoeling van de overtreden regel.

4. Samenwerking

De noodzaak van handhaving vindt geen begrenzing in domeinen of gemeentegrenzen. Samenwerking buiten het sociaal domein, regionaal en met partnerorganisaties is nodig ter voorkóming en bestrijding van misbruik (ook door derden) en fraude. Daarnaast is bij veel cliënten sprake van een brede problematiek. Naast ondersteuning die ze nodig hebben op het gebied van werk en inkomen, is er vaak ook sprake van schulden, psychische of sociale problematiek. Ook dat vraagt om een integrale aanpak door middel van samenwerking.

⁶ Om dat gemeenschappelijk handelingskader tot stand te brengen gaan zij gezamenlijk een training volgen, met als doel het gezamenlijk vormgeven van integrale handhaving.

HOOFDSTUK 4. TOEZICHT EN HANDHAVING PARTICIPATIEWET

4.1 Toezicht en handhaving

Als inwoners niet of onvoldoende in staat zijn om in hun eigen inkomen te voorzien dan worden ze (tijdelijk) geholpen met een bijstandsuitkering. Daar hoort ook een re-integratie- of participatieaanbod bij. Tegenover deze rechten staan ook verplichtingen: cliënten zijn bijvoorbeeld verplicht om werk te zoeken en te aanvaarden, mee te werken aan hun re-integratie en desgevraagd een tegenprestatie te leveren. Doen zij dat niet of onvoldoende dan kan hun uitkering bij wijze van maatregel tijdelijk worden verlaagd met zelfs 100%.

Ook moeten cliënten mededeling doen van alle feiten of omstandigheden waarvan het hun redelijkerwijs duidelijk moet zijn dat die van invloed zijn op de arbeidsinschakeling of het recht op bijstand (inlichtingenplicht). Niet-nakoming van de inlichtingenplicht kan leiden tot het opleggen van een boete ter hoogte van maximaal 100% van het benadelingsbedrag. Wel moet de hoogte van die boete (en ook de maatregel) worden afgestemd op de ernst van de overtreding, de mate van verwijtbaarheid en de omstandigheden van de betrokkene.

Handhaving Participatiewet

Handhaving omvat alle activiteiten van de gemeente die eraan bijdragen dat de regels worden nageleefd. In geval van de Participatiewet gaan die regels over het rechtmatig ontvangen van bijstand en over inspanningen die de cliënt moet verrichten op het gebied van werk en participatie.

Handhaving omvat zowel toezicht als opsporing. Het sanctioneren bij schending van de inlichtingenplicht (door middel van het opleggen van boetes) en de arbeids- en overige verplichtingen (door middel van het opleggen van maatregelen in de vorm van een tijdelijke verlaging van de uitkering), zijn ook onderdeel van handhaving. Evenals de terugvordering van ten onrechte ontvangen bijstand.

Toezicht binnen de Participatiewet heeft enkel betrekking op het controleren van de rechtmatigheid en het bevorderen van de naleving⁷.

Omslag van rechtsgelijkheid naar maatwerk

In het denken over de uitvoering van de sociale zekerheidswetten heeft zich de afgelopen jaren een verandering voorgedaan. In plaats van rechtmatigheid en rechtsgelijkheid als vertrekpunt, wordt nu steeds meer gedacht vanuit de bedoeling van de wet en het perspectief van degene die op ondersteuning is aangewezen. Integraliteit en maatwerk, waarbij vanuit de verschillende perspectieven van de betrokken professionals naar de

⁷ In Zwolle is het toezicht op de rechtmatigheid op grond van de Participatiewet een taak van de bestuurlijke handhavers (consulenten handhaving) en de sociaal rechercheurs. De laatsten hebben daarnaast als taak het opsporen van strafbare feiten. Dat doen zij voor Zwolle en nog 9 (regio)gemeenten (toezicht en opsporing). Als een vermoeden bestaat van fraude met een benadelingsbedrag groter dan € 50.000, dan kan door de sociale recherche onderzoek worden verricht dat uitmondt in een proces-verbaal en aangifte van een strafbaar feit bij het Openbaar Ministerie. Benadelingen beneden de grens van € 50.000 worden bestuursrechtelijk afgehandeld en bestraft met het opleggen van een boete. Daarnaast wordt in beide gevallen (bestuursrechtelijke handhaving beneden € 50.000 en strafrechtelijke handhaving daarboven) de ten onrechte ontvangen bijstand teruggevorderd door de gemeente.

optimale oplossing voor de cliënt wordt gezocht, vragen een omslag in denken en doen. Ook bij toezicht en handhaving op grond van de Participatiewet, waarbij de nadruk daarnaast ook steeds meer komt te liggen op het bevorderen van de naleving door middel van passende voorlichting en goede dienstverlening.

4.2 Toezicht en handhaving op maat binnen het dienstverleningsproces

Van Hoogwaardig Handhaven willen we de slag maken naar Natuurlijk Naleven: met behoud van de uitgangspunten van Hoogwaardig Handhaven en daaraan toegevoegd onze leidende principes, helpen we de inwoner zijn verplichtingen na te komen en proberen we oneigenlijk gebruik en misbruik te voorkómen. Dat doen we aan de hand van de vier stappen die bijdragen aan het vergroten van de nalevingsbereidheid:

1. **Communicatie op maat**
2. **Dienstverlening op maat**
3. **Controle op maat**
4. **Handhaving op maat**

Wat betekent dat voor ons dienstverleningsproces. Wat doen we al en wat moet nog worden ingeregeld?

4.2.1 Communicatie op maat

Preventie begint met het verstrekken van tijdige, begrijpelijke en duidelijke voorlichting en informatie. Informatie over de procedure rondom het recht op een uitkering, informatie over de mogelijkheden van participatie en informatie over de rechten en plichten die de inwoner heeft vanaf het moment van aanvraag van een uitkering. Daarmee wordt voorkomen dat onbewust regels worden overtreden. Hierbij houden we rekening met verschillende doelgroepen, waaronder laaggeletterden en anderstaligen.

Nalevingscommunicatie/Communicatieplan

Gedragbeïnvloeding vormt de basis van het bevorderen van naleving.

Nalevings-communicatie is gedragbeïnvloeding door middel van de (planmatige) inzet van communicatie, gericht op het bevorderen van de naleving van regelgeving en het voorkómen van misbruik en oneigenlijk gebruik. Nalevingscommunicatie is gebaseerd op kennis van, of aannames over, de verschillende doelgroepen. Het kan ter beïnvloeding worden ingezet om de kennis van de cliënt over de regelgeving te vergroten (educatief), en/of om zijn perceptie van de pakkans te vergroten (dreigend) en/of om zijn motivatie tot naleving te vergroten (normatief).

De organisatie van de nalevingscommunicatie momenteel, zo die er al is, is erg versnipperd. Afdelingen/teams zijn zelf verantwoordelijk voor de inhoud van de communicatie/voorlichting en hoe zij dat organiseren. Met als gevolg dat van nalevingscommunicatie, in de zin van planmatig en specifiek gericht op, geen sprake is. Optimale informatievoorziening en gedragbeïnvloeding door middel van communicatie vraagt om een communicatieplan,

zodat inwoners op een begrijpelijke en duidelijke wijze worden geïnformeerd, afgestemd op hun vraag en situatie.

Begrijpelijke communicatie

Het aanvragen van een uitkering, maar ook doelmatigheidsonderzoeken, aanvragen bijzondere bijstand en andere contactmomenten zijn gelegenheden om de cliënt op maat te informeren. Daarbij is cruciaal dat de boodschap binnenkomt. Begrijpt iemand wel wat zijn rechten en plichten in relatie met zijn uitkering zijn? Het is van belang om in een gesprek geregeld te checken of de cliënt de informatie heeft begrepen. Bij twijfel wordt de cliënt gevraagd om het vertelde in zijn eigen woorden te herhalen.

Begrijpelijke taal gebruiken is ook een belangrijk aandachtspunt. Met name in beschikkingen staat vaak veel vakjargon. Voor veel mensen vormen deze veelal juridische begrippen een struikelblok. Het is nodig dat beschikkingen, brieven en voorlichtingsmateriaal worden gescreend op leesbaarheid en begrijpelijkheid.

4.2.2 Dienstverlening op maat

Medewerkers zijn bereikbaar en benaderbaar. Inwoners en cliënten weten waar ze terecht kunnen voor vragen en onduidelijkheden. We vragen alleen gegevens op die we nodig hebben en die we zelf nog niet hebben. Klantvriendelijke dienstverlening met eenvoudige regels en snelle procedures.

Goede dienstverlening bevordert de bereidheid tot naleving. Dat doen we door middel van:

Voorkómen van dubbele uitvraag

Het voorkómen van dubbel uitvragen en registreren van gegevens doen we door, bijvoorbeeld voorafgaand aan een (aanvraag)gesprek, zelf systemen als Suwinet en BRP te checken. Dat dient een dubbel doel want het is ook belangrijk dat de cliënt weet dat de gemeente al veel gegevens kan inzien, alvorens hij een gesprek heeft met zijn consulent. Ook dat is een vorm van preventie. Daarnaast kan het aanleiding zijn om opheldering te vragen over gebleken feiten (zoals het ontvangen van inkomsten of voertuigbezit).

Vereenvoudiging van processen en digitalisering

Eenvoudige processen en digitalisering vergemakkelijken de naleving. Bij het inrichten van processen en controlemomenten wordt derhalve ook gekeken naar de administratieve lasten. Om die reden is besloten het inleveren van maandelijks rechtmatigheidsformulieren af te schaffen en ook de periodieke heronderzoeken rechtmatigheid, waarvoor de cliënt van alles moest invullen en aanleveren. Alleen cliënten met (wisselende) inkomsten moeten deze nog maandelijks opgeven door middel van een digitaal inkomstenformulier. Overige wijzigingen, van belang voor het recht op uitkering, moeten via een digitaal wijzigingsformulier worden doorgegeven. Deze digitale werkwijze zorgt voor een aanzienlijke administratieve lastenverlichting (voor cliënt en gemeente) en inkomsten kunnen zo sneller, vaak al in dezelfde maand, worden verrekend.

Wij werken zaakgericht. Via mijn loket.nl heeft de cliënt 24/7 inzicht in zijn lopende zaken en aanvragen. Ook kunnen aanvragen meer en meer digitaal worden ingediend.

Het is belangrijk dat de gemeente een digitaal meldpunt heeft voor het melden van signalen en vermoedens van onrechtmatigheden, waar burgers maar ook fraude-alerte medewerkers terecht kunnen. Dat werkt drempelverlagend en is minder arbeidsintensief dan het afdoen van telefonische meldingen. Zwolle heeft zo'n digitaal meldpunt voor het melden van bijstandsfraude. De (digitale) bereikbaarheid hiervan kan wel verbeterd worden⁸.

Ken je klant

Meer digitalisering mag niet leiden tot minder klantcontact. Want handhaven is contact maken, houden en communiceren met de cliënt. Het is: de cliënt en zijn situatie leren kennen om maatwerk te kunnen leveren. Dit is nodig, gelet op het risico van oneigenlijk gebruik of misbruik maar ook zorgbehoefte. Daarom wordt ook ingezet op handhaving tijdens het dienstverleningsproces. Er is regelmatig contact (fysiek of anders) met cliënten uit het zittend bestand, niet alleen uit oogpunt van rechtmatigheid maar ook uit oogpunt van dienstverlening. Het kennen en regelmatig contact hebben met de cliënt bevordert de bereidheid tot en vergemakkelijkt de naleving, en verhoogt de drempel tot het maken van misbruik.

4.2.3 Controle op maat

Controle op maat. Dat betekent: meer controle in situaties waar dat nodig is of het risico op overtreding groot is, en minder controle waar dat risico klein is. Zowel bewuste als onbewuste overtreding van regels wordt zo vroeg mogelijk opgespoord. Zo minimaliseren we de periode van overtreding en ook de eventueel daaropvolgende sanctie.

Controle-instrumenten:

Rechtmatigheidstoets Poort

De afgelopen jaren is ingezet op actieve handhaving aan de voorkant van het aanvraagproces. De aanvraag wordt gescreend door middel van het raadplegen van diverse systemen, en er vindt een mondelinge pre-check plaats van het recht op uitkering en het recht op voorliggende voorzieningen. In voorliggende gevallen wordt team Handhaving betrokken bij de beoordeling van de aanvraag, en kan een huisbezoek plaatsvinden ter beoordeling van het recht op uitkering.

Signaalgestuurd onderzoek

Om te kunnen controleren of de cliënt nog aan zijn verplichtingen voldoet is informatie van die cliënt zelf nodig. Ook signalen van derden kunnen reden zijn om dat te onderzoeken.⁹

⁸ Het is de bedoeling dat er één meldpunt komt voor misbruik en fraude op het gebied van bijstand, zorg, ondermijning, woonoverlast en mensenhandel. Dat betekent: 1 digitaal loket, met doorschakeling naar de achterliggende werksoort.

⁹ Signalen van de cliënt zelf: cliënten zijn verplicht om - desgevraagd en uit zichzelf - alle informatie te verstrekken die redelijkerwijs nodig kan worden geacht voor het recht op uitkering en hun arbeidsinschakeling. Dat kunnen zij digitaal doen via www.zwolle.nl. Signalen van derden: door middel van koppelingen met bijvoorbeeld het Inlichtingen bureau (IB), de Basisregistratie Personen (BRP) en de Sociale Verzekeringsbank (SVB) ontvangen we ook signalen, die kunnen duiden op inkomens-, vermogens- of PGB-fraude en om die reden verder moeten worden onderzocht. Ook kunnen signalen afkomstig

Signaalgestuurd onderzoek is een vorm van reactief toezicht, dat achteraf plaatsvindt. Daarnaast is er ook proactief toezicht. Dat is controle op basis van vooraf vastgestelde prioriteiten, risico's (risicogestuurde controle) of thema's (themacontrole)

Risicogestuurd onderzoek

Dit betreft controle op basis van vóóraf vastgestelde risico 's of indicatoren.

Themacontroles

Dit is het steekproefgewijs controleren van cliënten op gebied van rechtmatigheid en doelmatigheid, uit oogpunt van handhaving en/of zorgverlening. Bijvoorbeeld controle van cliënten met partiële inkomsten (geven zij alles wel op; kan hun parttime baan niet worden uitgebreid naar meer uren of volledig dienstverband?).

Digitaal onderzoek

Het delen, koppelen en analyseren van data, met inachtneming van de privacywaarborgen, levert interessante en waardevolle informatie op in het kader van toezicht en handhaving. Door nieuwe technieken en verdergaande digitalisering van processen kunnen deze data steeds beter worden benut om misbruik te voorkómen (checken van systemen bij de aanvraag) en op te sporen (door risicogestuurd onderzoek en themacontroles). Ook internet recherche is een probaat middel voor het opsporen van fraude en misbruik. In Zwolle is dat laatste als specialisme belegd bij een internet rechercheur, werkzaam bij team Handhaving.

Huisbezoek

Ook huisbezoeken zijn een belangrijk controlemiddel. Hiervoor is een protocol opgesteld waarin staat wanneer huisbezoeken kunnen worden afgelegd en welke regels daarbij gelden^{10/11}. In het algemeen vinden huisbezoeken plaats bij een vermoeden van adres- of samenlevingsfraude of ter verificatie van de leef- en gezinssituatie.

Verzuimbezoek

Het actief begeleiden van cliënten naar werk door TIEM kan een belangrijke rol spelen in het voorkómen en opsporen van fraude. Intensieve begeleiding kan de duur van de uitkering verkorten, maar ook de gelegenheid tot het plegen van misbruik. Met intensieve begeleiding zie je cliënten vaker, ken je ze beter en weet je beter wat er speelt. Dat verhoogt de pakkans en ook de drempel om te frauderen.

Team Handhaving, op haar beurt, kan een 2^e uitnodiging uitreiken aan een cliënt die in het kader van zijn re-integratie niet is komen opdagen bij TIEM. Doel van dit verzuimbezoek: zonder direct een maatregel op te leggen, maar wel lik op stuk, druk op de cliënt uitoefenen

zijn van eigen medewerkers binnen Inkomensondersteuning of van andere afdelingen, via anonieme tips of van andere derden.

¹⁰ Voor de instrumenten huisbezoek en internetonderzoek heeft de gemeente Zwolle protocollen opgesteld, die ervoor moeten zorgen dat volgens de regels wordt gewerkt. Naast de hier genoemde zijn er ook nog andere handavingsinstrumenten zoals heimelijke waarnemingen en buurtonderzoek.

¹¹ Daarnaast gelden bij de inzet van handavingsinstrumenten altijd de bestuursrechtelijke **beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit**, dat wil zeggen, dat de inzet van het handavingsinstrument in redelijke verhouding moet staan tot het doel dat je er mee wilt bereiken resp. de overweging of dit doel niet op minder ingrijpende wijze kan worden bereikt.

om mee te werken aan zijn re-integratie. Daarnaast controle op maat: check of de cliënt nog wel woont op het door hem opgegeven adres, of dat er iets aan de hand is met cliënt.

Meldpunt

Zwolle heeft een centraal meldpunt ('Bijstandsfraude ') waar signalen of vermoedens van misbruik of fraude gemeld kunnen worden. Dat kan zowel digitaal als schriftelijk, telefonisch of per email. Het meldpunt kan signalen in samenhang bezien en ook zo kan het toezicht risicogestuurd plaatsvinden.

4.2.4 Handhaving op maat

Het doel van handhaven is het voorkómen van bewuste en onbewuste overtreding en het afschrikken van potentiële overtredders. Als bewuste overtreding niet wordt bestraft dan verliest handhaving zijn geloofwaardigheid. Bij die bestraffing wordt wel rekening gehouden met de mate van verwijtbaarheid van de overtredder. Wij maken verschil tussen een onbedoelde fout en opzettelijke fraude en ook wordt gekeken naar de individuele situatie van de overtredder. Dat doen we door vanuit verschillende perspectieven naar zijn situatie te kijken, waarvoor contact wordt opgenomen met andere bij die cliënt betrokken professionals. Zo kan meer rekening gehouden worden met zijn individuele situatie en het doel van de interventie. Ook het waarom van de overtreding of het niet meewerken (niet willen of niet kunnen, bewuste of onbewuste overtreding) kan daarbij een rol spelen.

HOOFDSTUK 5. TOEZICHT EN HANDHAVING WMO/JEUGD

5.1 Toezicht en handhaving

Toezicht

Het doel van toezicht is het bevorderen van de naleving van de regels en kwaliteitscriteria, gesteld in of bij wet, verordening, beleid en overeenkomsten, en het voorkómen en bestrijden van misbruik, oneigenlijk gebruik en fouten.

Rechtmatigheidstoezicht

De gemeente is verantwoordelijk voor het rechtmatigheidstoezicht op zowel Wmo als Jeugd. Rechtmatigheidstoezicht gaat over de vraag of de geïndiceerde zorg en de gedeclareerde zorg ook daadwerkelijk wordt/is geleverd. Dit rechtmatigheidstoezicht is belegd bij gemeentelijke toezichthouders.

Kwaliteitstoezicht

De zorgaanbieder is verantwoordelijk voor de kwaliteit van de voorziening of de geboden hulp of ondersteuning. Het toezicht daarop is belegd bij de GGD IJsselland en de IGJ. In zowel de Wmo 2015 als in de Jeugdwet wordt bepaald, dat de voorziening of hulp van goede kwaliteit of goed niveau moet zijn. Dat wil zeggen:

- veilig, doeltreffend, doelmatig en cliëntgericht;
- afgestemd op de reële behoefte van cliënt of ouder;
- verleend conform de professionele standaard;
- met respect voor en inachtneming van de rechten van de cliënt (zie bijlage 3).

Calamiteitentoezicht

In zowel de Wmo 2015 als de Jeugdwet is verplicht gesteld dat zorgaanbieders calamiteiten en geweldsincidenten die zich bij de uitvoering van de werkzaamheden voordoen, melden bij de toezichthouder¹². Voor de Wmo is dat de GGD IJsselland en voor de Jeugdwet de IGJ¹³.

Handhaving

Met handhaving wordt bedoeld op activiteiten die gericht zijn op het bewerkstelligen of afdwingen van (een bepaalde mate van) naleving : het door toezicht en het toepassen van of dreigen met handhavingsmaatregelen bewerkstelligen dat de geldende regels, voorschriften en afspraken worden nageleefd. Handhaving heeft betrekking op de maatregelen die worden getroffen naar aanleiding van de bevindingen van toezicht.

5.2 Verstrekkingvorm

De voorziening, hulp of ondersteuning kan worden geleverd in de vorm van Zorg in Natura (ZIN) of een Persoonsgebonden budget (PGB). Bij ZIN is de gemeente opdrachtgever. De zorg wordt ingekocht bij een zorgaanbieder op basis van een contract of subsidieverlening. Bij een PGB is de cliënt zelf de opdrachtgever. Door middel van een overeenkomst wordt de zorg ingekocht bij de zorgaanbieder.

Zowel bij ZIN als bij PGB geldt dat de levering van de voorziening, hulp of ondersteuning kwalitatief goed moet zijn en rechtmatig. Voor het verstrekken van een PGB speelt verder de bekwaamheid van de cliënt (of zijn vertegenwoordiger), zijn motivatie en de veiligheid, doeltreffendheid en cliëntgerichtheid van de voorziening een rol. Dit wordt getoetst door de gemeente. Daarbij speelt ook een rol of de ondersteuning past bij de behoefte van de cliënt. Ook nadat het PGB is verstrekt moet de gemeente periodiek toetsen of de aan voorwaarden voor verstrekking, en ook de vereiste kwaliteit, nog steeds wordt voldaan.

5.3 Toezicht en handhaving op maat in het dienstverleningsproces

Het bevorderen van de naleving van regels en kwaliteitscriteria en het voorkómen van misbruik en oneigenlijk gebruik en fouten, doen we ook bij Wmo en Jeugd volgens de methodiek Natuurlijk Naleven. Aan de hand van de vier stappen die bijdragen aan het vergroten van de nalevingsbereidheid:

¹² Naast de meldingsplicht voor calamiteiten en geweldsincidenten bestaat voor zorgaanbieders ook een meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling. Indien nodig wordt dit gemeld bij Veilig Thuis.

¹³ Onder calamiteit wordt verstaan: een niet-beoogde of onverwachte gebeurtenis, die betrekking heeft op de kwaliteit van een voorziening en die tot een ernstig schadelijk gevolg voor of de dood van een cliënt heeft geleid.

Onder geweld bij de verstrekking van een voorziening moet worden verstaan: seksueel binnendringen van het lichaam van of ontucht met een cliënt, alsmede lichamelijk en geestelijk geweld jegens een cliënt, door een beroepskracht dan wel door een andere cliënt met wie de cliënt gedurende het etmaal of een dagdeel in een accommodatie van een aanbieder verblijft.

1. **Communicatie op maat**
2. **Dienstverlening op maat**
3. **Controle op maat**
4. **Handhaving op maat**

Ook hier ligt de nadruk op preventie. Door middel van goede voorlichting en communicatie verhogen we de naleving van de regels omtrent PGB en ZIN door inwoners en zorgaanbieders. Door middel van goede dienstverlening proberen we die naleving zo gemakkelijk mogelijk te maken. Bewuste fraude en misbruik daarentegen wordt daadkrachtig gehandhaafd.

Efficiënte controle/toetsing aan de voorkant van het proces moet er toe leiden dat alleen zorgaanbieders worden gecontracteerd die de afgesproken kwaliteit kunnen bieden en voldoen aan de rechtmatigheidseisen. Alsmede dat alleen aan die cliënten ondersteuning in de vorm van een PGB wordt verstrekt, die over voldoende bekwaamheid beschikken om op de juiste wijze hiermee om te gaan. Naleving van de kwaliteits- en rechtmatigheidseisen wordt ook getoetst gedurende het dienstverleningsproces. Zo willen wij er voor zorgen dat inwoners erop kunnen vertrouwen dat de aangeboden voorzieningen in het sociaal domein veilig, doeltreffend (effectief), doelmatig (efficiënt) en cliëntgericht zijn.

Wat betekent dat voor ons dienstverleningsproces. Wat doen we al en wat moet nog worden ingeregeld?

5.3.1 Communicatie op maat

Duidelijke voorlichting over (en controle op) rechtmatigheid en kwaliteit

Handhaving begint bij het allereerste contact dat inwoners en zorgaanbieders hebben met de gemeente. Vanaf het moment dat zij zich oriënteren op de website en vervolgens bij het doen van de aanvraag. We communiceren in begrijpelijke en duidelijke taal over wie, onder welke voorwaarden in aanmerking komt voor een regeling of (raam)overeenkomst, en wie niet. Ook geven we duidelijk aan wat de gevolgen zijn als iemand ten onrechte een beroep doet op een regeling of als de contractuele verplichtingen niet (op tijd) worden nagekomen.

Goede en begrijpelijke communicatie en voorlichting op maat is een taak van alle medewerkers met klantcontacten (met inwoners en zorgaanbieders), gedurende het gehele proces dat aan de inwoner een voorziening wordt verleend. Dit betekent dat:

Inwoners en zorgaanbieders kennen en begrijpen hun rechten en plichten en kwaliteitseisen en de gevolgen van niet-naleving. Niet alleen wat we van ze verwachten, maar ook waarom. Het is van belang dat de cliënt weet welke hulp en ondersteuning aan hem wordt toegekend, maar ook welke voorwaarden daaraan zijn verbonden. Daarom moet ook regelmatig worden gecontroleerd of de cliënt begrijpt wat zijn rechten en plichten in relatie tot de ondersteuning of jeugdhulp zijn. Ook de zorgaanbieder moet aan de voorkant goed worden geïnformeerd (en gescreend). Bij zorgaanbieders is ook van belang dat het aanbestedingsproces voldoende duidelijkheid biedt om vooraf te kunnen beoordelen of zij de gevraagde zorg kunnen leveren en kunnen voldoen aan de gestelde voorwaarden.

Er zijn duidelijke kwaliteitseisen en afspraken met zorgaanbieders. Er is een kwaliteitskader met concrete en toetsbare kwaliteitseisen voor de dienstverlening door aanbieders Wmo en Jeugd¹⁴. Die kwaliteitseisen worden doorvertaald naar de contracten met de zorgaanbieders en doorvertaald naar een 'checklist'; te gebruiken voor een preventieve toets aan de voorkant van het proces, en voor het heronderzoek betreffende de naleving gedurende het dienstverleningsproces. Deze checklist is een set met eisen/voorwaarden, die wordt getoetst bij elke zorgvraag. Dit betreft geschiktheidseisen, uitsluitingsgronden, kwaliteitseisen vanuit het kwaliteitskader en ook rechtmatigheidseisen. Op deze manier moeten alleen aanbieders een contract krijgen die op voorhand (kunnen) voldoen aan de (kwaliteits)eisen.

Het voorgaande geldt ook voor de verstrekking van een PGB. Middels een Poortgesprek/ PGB-vaardigheidstoets met de cliënt. Daarnaast wordt onderzocht, ook gedurende het dienstverleningsproces, of de zorgaanbieder de benodigde hulp/ondersteuning kan bieden en daarbij kan voldoen aan de gestelde kwaliteits- en rechtmatigheidseisen.

5.3.2 Dienstverlening op maat

Wij verlangen van onze inwoners en zorgaanbieders dat zij zich houden aan de regels en gemaakte afspraken. Dan moeten wij het de inwoner en zorgaanbieder ook zo gemakkelijk mogelijk maken om aan zijn verplichtingen te voldoen, en om relevante wijzigingen door te geven. We stemmen onze dienstverlening af op de situatie en behoefte van de inwoner of zorgaanbieder en dat doen we proactief. Dit betekent, dat onze dienstverlening transparant en toegankelijk is. We zijn duidelijk over hetgeen we verwachten op het gebied van rechtmatigheid en kwaliteit. Medewerkers zijn zichtbaar en bereikbaar. Inwoners en zorgaanbieders moeten weten waar zij terecht kunnen met hun vragen en onduidelijkheden.

5.3.3 Controle op maat

Er is een integrale aanpak voor toezicht en handhaving van kwaliteit en rechtmatigheid, gericht op de Wmo 2015 en de Jeugdwet, beschreven in voorliggend uitvoeringsplan. Onderdeel daarvan is het inregelen van een adequaat (periodiek) controle systeem.

¹⁴ Voordelen kwaliteitskader:

- Het maakt duidelijk aan welke kwaliteitseisen gecontracteerde zorgaanbieders moeten voldoen. Het leidt tot duidelijke en toetsbare inkoopvoorwaarden en contracten.
- Het geeft duidelijkheid naar cliënten: wat zij mogen verwachten van de geboden zorg en ondersteuning.
- Het helpt zorgaanbieders en hun medewerkers bij het voortdurend werken aan kwaliteit(sverbetering).
- Het helpt de leiding van een zorgorganisatie bij het sturen op kwaliteit

Toezicht op kwaliteit en rechtmatigheid vindt plaats op 2 manieren, waarbij kwaliteits- en rechtmatigheidseisen, voorwaarden en geschiktheid effectief en vroegtijdig worden gecontroleerd, en wordt geanticipeerd op organisatie- en klantgedrag.

1. Proactief toezicht

Proactief toezicht houdt in dat de toezichthouder uit zichzelf - aan de hand van een risicoanalyse of planning en/of steekproefgewijs, of gericht op een bepaald thema of bepaalde (kwetsbare) doelgroep - zijn toezichtactiviteiten verricht. Vormen van proactief toezicht zijn:

Preventief toezicht :

- Screening van nieuwe zorgaanbieders.
- Kwaliteits-en rechtmatigheidseisen eisen/voorwaarden die aan de voorkant wordt getoetst bij elke zorgvraag (*checklist ZIN*)
- Zicht op ZIN (*preventief heronderzoekskader ZIN*)
- Toetsing PGB-vaardigheid (poortgesprek) en rechtmatigheid/kwaliteit van de in te kopen ondersteuning (*preventief toetsingskader PGB*)
- Heronderzoek PGB. Vanuit dienstverleningsoptiek: gaat alles goed? Is de ondersteuning voldoende? Is cliënt nog in staat zijn budget te beheren en voor zijn belangen op te komen? Maar ook vanuit toezicht: worden gemaakte afspraken nageleefd? Wordt de gedeclareerde zorg verleend? Is de kwaliteit voldoende? Wordt op deze wijze voldoende bijgedragen aan de doelen van de ondersteuning? (*preventief toetsingskader heronderzoek PGB*)

Risicogestuurd toezicht:

Controle op basis van vóóraf vastgestelde risico's of indicatoren. Met de GGD IJsselland wordt besproken welke activiteiten op het gebied van proactief/risicogestuurd toezicht zij gaan ontwikkelen en uitvoeren.

2. Reactief toezicht (achteraf).

Vormen van reactief toezicht zijn:

- Signaalgestuurd toezicht: de toezichthouder verricht zijn werkzaamheden naar aanleiding van een signaal of melding.
- Meldingen van calamiteiten of geweldsincidenten
- Overige meldingen of klachten

Meldpunt

Er is één digitaal centraal meldpunt voor misbruik en fraude, waar medewerkers, andere professionals of inwoners signalen of vermoedens van oneigenlijk gebruik of misbruik van

een voorziening of kwetsbare inwoner, dan wel ondermaatse kwaliteit kunnen melden. Dit meldpunt moet duidelijk zichtbaar en gemakkelijk vindbaar zijn voor eenieder¹⁵.

5.3.4 Handhaving op maat

Als de toezichthouder vaststelt dat de kwaliteit van de geboden hulp of ondersteuning onvoldoende is, legt de toezichthouder dit vast in een rapport. Daarnaast kan de toezichthouder de zorgaanbieder een aanbod tot herstel doen. Indien de zorgaanbieder hieraan niet binnen de gestelde termijn voldoet, geeft de toezichthouder het advies tot handhaving, wat betekent dat de gemeente aan zet is.

Handhaven is maatwerk. Met toepassing van de menselijke maat en aandacht voor de individuele omstandigheden van de overtreder, waarbij ook de beweegreden van de overtreding een rol speelt, is het de gemeente die beslist over de handhaving.

6. HANDHAVINGSKADER WMO/JEUGD

6.1 Van toezicht naar handhaving

De aanbieder van een voorziening is verantwoordelijk voor de kwaliteit van de voorziening. De toezichthouder Wmo toetst of de aanbieders voldoen aan de kwaliteitseisen¹⁶. Daarbij wordt gekeken naar 3 hoofdthema's:

1. Cliëntgerichte ondersteuning
2. Veiligheid
3. Professionele standaard

Op basis van een uitgevoerd toezicht/onderzoek bij een aanbieder vormt de toezichthouder zich een oordeel, legt eventueel verbetermaatregelen op en brengt advies uit aan het College. De gemeente bepaalt vervolgens of er wordt opgeschaald naar handhaving¹⁷. Op basis van het advies van de toezichthouder overweegt de gemeente eerst of de geconstateerde verbeterpunten dermate ernstig zijn dat:

- Er een cliëntenstop moet worden ingevoerd.
- Cliënten elders moeten worden geplaatst.

¹⁵ Het is de bedoeling dat er één meldpunt komt voor misbruik en fraude op het gebied van bijstand, zorg, ondermijning, woonoverlast en mensenhandel. Dat betekent: 1 digitaal loket, met doorschakeling naar de achterliggende werksoort.

¹⁶ De IGJ onderzoekt of aanbieders van voorzieningen die onder de Jeugdwet vallen, voldoen aan de kwaliteitseisen die in de Jeugdwet zijn vastgelegd. De rapporten van deze onderzoeken zijn openbaar, waardoor we als gemeente de kwaliteit van de aanbieders van jeugdhulp in Zwolle kunnen monitoren.

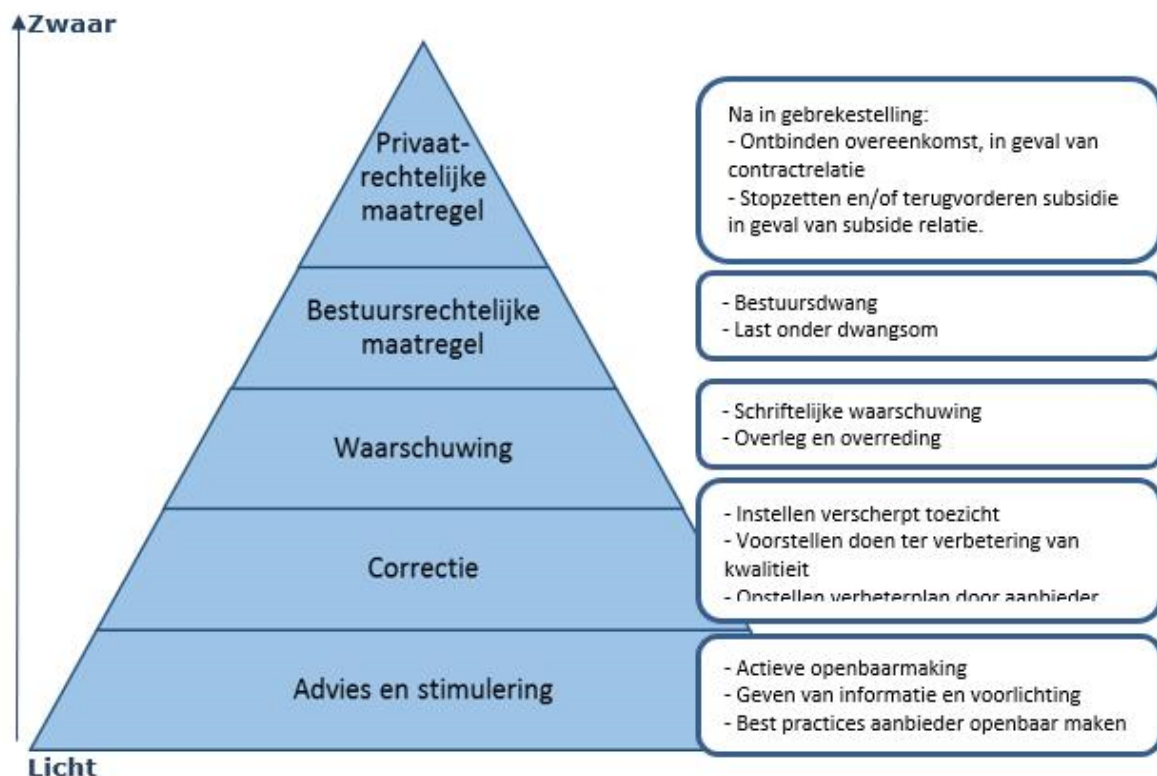
¹⁷ Net als rechtmatigheidsonderzoeken en doelmatigheidsonderzoeken is (het afdwingen van naleving van kwaliteitseisen door middel van) handhaving een kerntaak binnen het publiek domein (en dus voorbehouden aan de gemeente).

- Betalingen dienen te worden opgeschort.
- Communicatie naar regiogemeenten en media met betrekking tot de voorgenomen maatregelen wordt opgestart.

6.2 Handhavingsmaatregelen

De toezichthouder heeft als taak om de toezichtrapportages waar nodig te voorzien van verbetermaatregelen in de vorm van advies- of stimuleringsmaatregelen of corrigerende maatregelen. Deze maatregelen vormen een vast onderdeel van het toezicht Wmo en worden niet als handhavingsmaatregelen beschouwd. De toezichthouder adviseert het College toe te zien of de verbeterpunten door de aanbieder worden opgepakt en het plan van aanpak dat de aanbieder heeft opgesteld wordt uitgevoerd. De verantwoordelijkheid voor de kwaliteit komt daarmee vooral te liggen bij de zorgaanbieder. Bij zeer ernstige tekortkomingen, waarbij herstel op korte termijn niet verwacht wordt, kan de toezichthouder besluiten om niet eerst een verbetertermijn te geven, maar direct inhoudelijk beargumenteerd op te schalen naar de gemeente.

In onderstaande figuur staan de verschillende handhavingsmaatregelen weergegeven, geordend van licht naar zwaar.¹⁸



Figuur 2. Pyramide handhavingsmaatregelen

¹⁸ Dit figuur geeft de ordening weer van licht naar zware maatregelen. Voor de bovenste 2 maatregelen is een collegebesluit nodig. Naast bovenstaande maatregelen kan ook nog, wanneer (ook) een strafbaar feit wordt geconstateerd aangifte worden gedaan bij het OM die besluit over strafrechtelijke vervolging.

De toezichthouder kan advies, stimulering en correctie toepassen en de gemeente kan bestuursrechtelijke en/of privaatrechtelijke maatregelen nemen. Voorafgaande aan de handhaving kan de gemeente, afhankelijk van de situatie, overwegen een waarschuwing¹⁹ te geven.

Per geval wordt bezien welke interventie op korte en langere termijn het meest effectief is. De interventies hoeven niet persé na elkaar te worden ingezet. In een enkel geval kan het effectief zijn verschillende interventies gelijktijdig toe te passen. Denk daarbij aan een samenloop van verscherpt toezicht met een privaatrechtelijke maatregel

6.3 Uitgangspunten bij handhaving

In geval van handhaving hanteert de gemeente de volgende uitgangspunten:

- De gemeente handhaaft op basis van signalen en risico's, doelgericht en proportioneel.
- Toezichthouder en contractmanagement hebben daarbij een gezamenlijke verantwoordelijkheid. Ieder binnen zijn eigen kaders.
- De gemeente kiest voor het type maatregel dat in de gegeven situatie het meest doelgericht is: een lichte maatregel waar het kan, een zwaardere waar dat nodig is en passend binnen de bepalingen in het contract of de subsidiebeschikking;
- Handhaving is maatwerk en zal in elke situatie apart worden afgewogen. Er is geen vaste volgorde van maatregelen. Een lichte maatregel gaat niet vanzelfsprekend vooraf aan een zware maatregel. Zo kan een gemeente ook bij een eerste overtreding, direct de zwaarste maatregel inzetten als de ernst van de situatie hierom vraagt.

Voor toelichting van de handhavingsmaatregelen, het afwegingskader voor de inzet hiervan en het onderliggende besluitvormingsproces, zie bijlage 2: "Handhavingskader Wmo/Jeugd: maatregelen / afwegingskader / besluitvormingsproces".

¹⁹ Een waarschuwing is een informele maatregel, het is geen besluit in de zin van de Awb. Alvorens tot handhaving over te gaan kan de gemeente een, schriftelijke of mondelinge, waarschuwing geven.

DEEL 3. Uitvoeringskader Toezicht en Handhaving

BIJLAGE 1: ACTIE AGENDA TOEZICHT EN HANDHAVING

PARTICIPATIEWET		COMMUNICATIE OP MAAT	
Activiteit	Draagt bij aan	Termijn/Gereed	Trekker
1.1 Vaststellen communicatieplan/ -uitvoeringsplan	Naleving d.m.v. gedragsbeïnvloeding. Planmatig georganiseerd. Communicatie op maat, doelgroepgericht en in begrijpelijke taal	01-01-2022	Gert Kamp
1.2 Vaststellen communicatiematrix	Preventie, planmatig: welke informatie (boodschap), op welk moment, aan wie (doelgroep) en hoe (communicatiemiddel)	01-01-2022	Gert
1.3.1 Training begrijpelijk communiceren medewerkers met klantcontacten 1.3.2 Training juiste overtuiging /attitude m.b.t. integraal handhaven i.r.t. communicatie	Preventie, naleving. Voorkomen van onbewuste overtreding. Actieve informatieve en signalerende rol m.b.t. handhaving en zorgbehoefte.	N.t.b.	Gert
1.4 Screenen van huidig en ontwikkelen van nieuw voorlichtingsmateriaal op maat	Preventie. Naleving. Goede dienstverlening	N.t.b.	Gert
PARTICIPATIEWET		DIENSTVERLENING OP MAAT	
Activiteit	Draagt bij aan	Termijn/Gereed	Trekker
2.1.1 Voorafgaand aan aanvraag (gesprek) of onderzoek systemen checken (bijv. BRP, Suwinet) 2.1.2 Alleen nodige informatie waarover we zelf niet kunnen beschikken opvragen 2.1.3 Cliënt laten weten over welke informatie we al beschikken	Voorkómen van dubbele uitvraag. Bevorderen nalevingsbereidheid. Vereenvoudigen van processen. Preventie	Gereed/continu proces (c.p.)	
2.2.1 Afschaffen heronderzoeken rechtmatigheid 2.2.2 Maandelijks rechtmatigheidsformulier vervangen door digitale gegevensverstrekking 2.2.3 Mogelijkheid van digitaal indienen van aanvraag	Digitalisering en vereenvoudiging van processen/vergemakkelijken naleving	Gereed/c.p.	
2.3.1 Selectie van cliënten die 1 x per jaar worden uitgenodigd voor een dienstverlenings-/	Ken je klant. Dienstverleningsgesprekken/-contacten met rechtmatigheid- en zorgcomponent. Bevorderen van	01-01-2022	André Roossien

handhavingsgesprek 2.3.2 Selectie van cliënten voor periodiek administratief onderzoek (systeemchecks/opvragen bankafschriften) 2.3.3 Check op gebruik voorzieningen door cliënt	nalevingsbereidheid en verhogen drempel tot maken van misbruik. Voorzieningencheck/zorgbehoefte.		
PARTICIPATIEWET		CONTROLE OP MAAT	
Activiteit	Draagt bij aan	Termijn/Gereed	Trekker
3.1.1 Systeemchecks voor het digitaal verzamelen van informatie vooraf 3.1.2 Loketfunctie: mondelinge pre-check van recht op uitkering/voorliggende voorziening 3.1.3 Betrekken handhaver voor beoordelen recht op uitkering of huisbezoek	Preventie. Rechtmatigheidstoets Poort. Proactief toezicht.	Gereed/c.p.	
3.2 Risicogestuurd onderzoek/themacontrole: 1 x per jaar. Vindt momenteel niet plaats a.g.v. capaciteitsgebrek . Noodzaak wordt onderkend	Onderzoek o.b.v. vooraf ingeschatte risico's of indicatoren of thema vanuit handhavings- en/of zorgperspectief.	N.t.b.	André Roossien
3.3 Delen, koppelen en analyseren van data en internetrecherche ter voorkoming en opsporing van misbruik. Waarborgen continuïteit .	Digitaal onderzoek en internetrecherche t.b.v. voorkómen en opsporen van misbruik en fraude.	Gereed/c.p: digitaal onderzoek middels bevragen en koppelen van systemen. Belegd als specifieke taak tot 01-01-2022	André Roossien
3.4 Huisbezoek	- verificatie van de leef- of gezinssituatie - onderzoek van adres- of samenlevingsfraude	C.p.	
3.5 Verzuimbezoek (opnieuw) invoeren	Duwtje in de rug t.b.v. re-integratie/arbeidstoeleiding. Controle op maat: woon/leefsituatie cliënt	01-01-2022	André Roossien
3.6 Eén centraal meldpunt	- digitaal meldpunt voor signalen en vermoedens van misbruik en fraude op het gebied van bijstand, zorg, ondermijning, woonoverlast en mensenhandel KCC: voor vragen en onduidelijkheden inwoners	01-01-2023	Manja van der Zee André Roossien

PARTICIPATIEWET		HANDHAVING OP MAAT	
Activiteit	Draagt bij aan	Termijn/Gereed	Trekker
4.1 Handhaven (sanctioneren) op maat	Maatwerk: Door vanuit verschillende perspectieven naar de klant(situatie) te kijken, waarvoor contact met andere professionals geboden is, en ook het waarom van de overtreding te laten meewegen (bewust of onbewust; niet-willen of niet-kunnen)	c.p.: hiermee is voorzichtig een begin gemaakt , mede n.a.v. de pilot DNP en de training De omgekeerde toets.	Betrokken teamleiders
4.2 Vaststellen Uitvoeringsplan integrale handhaving + actie-agenda en uitvoeringskader	Uitvoeringsplan/meerjarenbeleidsplan /inrichting toezicht en handhaving en implementatie	01-09-2021	Gert/Manja
WMO/JEUGDWET		COMMUNICATIE OP MAAT	
Activiteit	Draagt bij aan	Termijn/Gereed	Trekker
5.1 Vaststellen communicatieplan/ -uitvoeringsplan	Naleving d.m.v. gedragsbeïnvloeding. Planmatig georganiseerd. Communicatie op maat, doelgroepgericht en in begrijpelijke taal	N.t.b.	Gert Kamp Manja van der Zee
5.2 Vaststellen communicatiematrix	Preventie, planmatig: welke informatie(boodschap)op welk moment aan wie (doelgroep) en hoe (communicatiemiddel)	N.t.b.	Gert/Manja
5.3 Training juiste overtuiging /attitude m.b.t. integraal handhaven i.r.t. communicatie	Preventie, naleving. Voorkomen van onbewuste overtreding. Actieve informatieve en signalerende rol m.b.t. handhaving en zorgbehoefte.	N.t.b.	Gert/Manja
5.4 Screenen van huidig en ontwikkelen van nieuw voorlichtingsmateriaal op maat	Preventie. Naleving. Goede dienstverlening	N.t.b.	Gert/Manja
5.5 Er is een kwaliteitskader met met duidelijke en toetsbare kwaliteitseisen voor de dienstverlening door zorgaanbieders Wmo en Jeugd. Check op uitvoering en effectiviteit.	Duidelijkheid voor zorgaanbieder: duidelijke en toetsbare inkoopvoorwaarden en contracten. Inwoners weten wat zij mogen verwachten aan zorg en ondersteuning. Kwaliteitsverbetering door zorgaanbieders/-verleners. Sturen op kwaliteit.	01-10-2021	Manja van der Zee
5.6 Duidelijke communicatie van kwaliteitskader/ PGB kader, rechtmatigheidseisen en overige (inkoop) voorwaarden en publicatie daarvan (op	Inwoners en zorgaanbieders kennen en begrijpen hun rechten en plichten en kwaliteitseisen en de gevolgen van niet-naleving. Alle betrokken medewerkers zijn bekend	01-07-2022	Manja

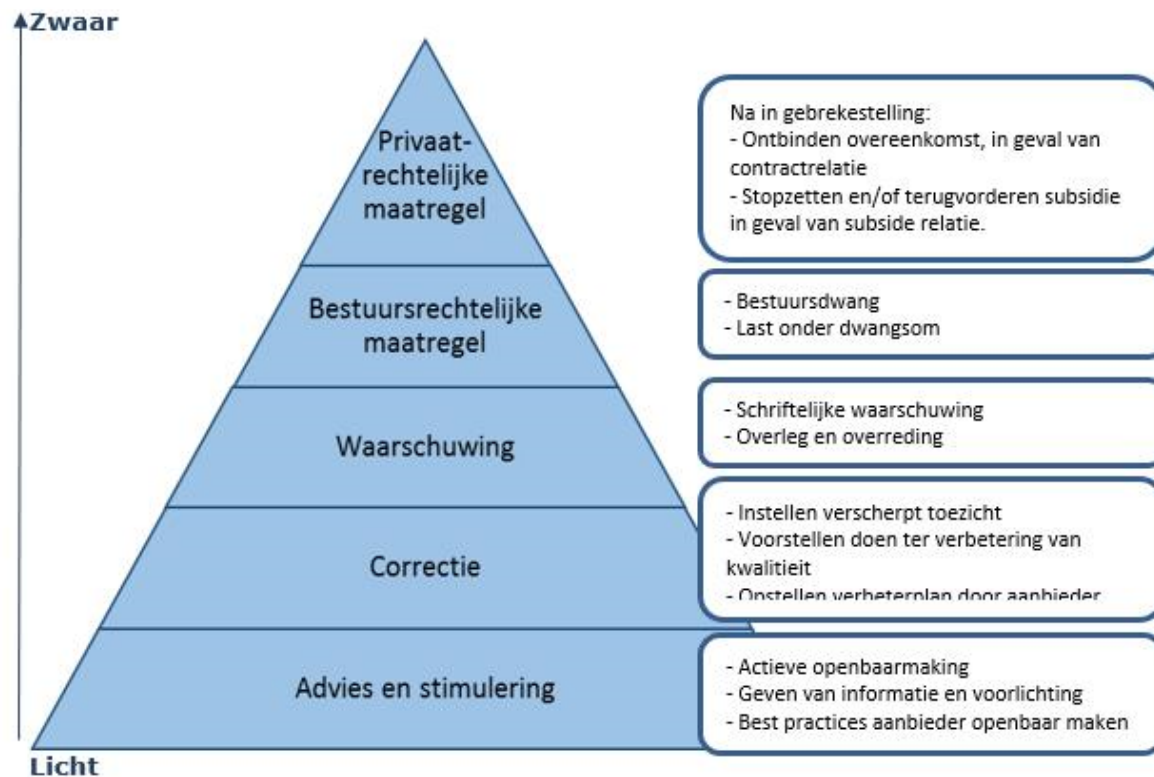
website gemeente). Check op uitvoering/effectiviteit.	met de geldende eisen en hun rol daarbij, middels: actieve publicatie en training.		
WMO/JEUGDWET		DIENTSTVERLENING OP MAAT	
Activiteit	Draagt bij aan	Termijn/Gereed	Trekker
6.1 Tussenevaluaties en herindicaties PGB en ZIN. Mogelijk in combinatie met 7.1.3 en 7.1.5	Heronderzoek: krijgt cliënt de afgesproken zorg en ondersteuning? Hoe loopt beheer PGB?	N.t.b.	Gert/Manja Teamleiders SWT/CT
WMO/JEUGDWET		CONTROLE OP MAAT	
Activiteit	Draagt bij aan	Termijn/Gereed	Trekker
7.1.1 Er is een kwaliteitskader met concrete toetsbare kwaliteitseisen voor de dienstverlening door aanbieders Wmo en Jeugd. Check op uitvoering/effectiviteit.	Proactief toezicht. Preventief	7.1.1: 01-10-2021	Manja
7.1.2 Inrichten checklist ZIN-aanbieders(preventief toetsingskader aanvraag): eisen bij elke zorgaanvraag m.b.t. geschiktheid, uitsluitingsgronden, rechtmatigheidseisen en kwaliteits-eisen		7.1.2: n.t.b.	Gert/Manja
7.1.3 Zicht op ZIN. Inrichten toetsingskader heronderzoek m.b.t. rechtmatigheid/kwaliteit		7.1.3: n.t.b.	Gert/Manja
7.1.4 (Preventief) toetsingskader PGB aanvraag met intakegesprek en PGB-vaardigheidstoets en beoordeling kwaliteit/rechtmatigheid in te kopen zorg (PGB Plan). Check op uitvoering/effectiviteit		7.1.4: gereed/c.p.	Gert/Manja
7.1.5 (Preventief) toetsingskader heronderzoek PGB inrichten m.b.t. nakomen afspraken, leveren zorg, kwaliteit, bijdrage aan doel ondersteuning etc.		7.1.5: n.t.b.	Gert/Manja
7.2 TZH geeft in jaarplan aan of en welke themacontrole(s) gepland staan: o.b.v. bepaald thema of specifieke doelgroep of vooraf ingeschatte risico's. Jaarplan i.o.m. opdrachtgever	Proactief toezicht. Risicogestuurd	N.t.b.	Gert/Manja

7.4 Inrichten één Meldpunt misbruik en fraude	Zichtbaar en gemakkelijk vindbaar digitaal meldpunt voor melding van (vermoedens) van onrechtmatigheden en ondermaatse kwaliteit van de ondersteuning op het gebied van zorg, bijstand, ondermijning, woonoverlast en mensenhandel.	01-01-2023	Manja/André Roossien
7.5 Zwolle is aangesloten bij het Informatieknooppunt Zorgfraude (IKZ)	Alle signalen over fraude en misbruik van aangesloten gemeenten, opsporingsdiensten, uitvoeringsorganisaties, toezichthouders worden hier verzameld, verrijkt en gedeeld	Gereed	
7.6 Er is een protocol calamiteiten en geweldsincidenten Wmo/Jeugd, dat wordt gehanteerd. Check op uitvoering / effectiviteit	Toezicht op calamiteiten en geweldsincidenten Wmo/Jeugd	01-07-2022	Gert/Manja
WMO/JEUGDWET		HANDHAVEN OP MAAT	
Activiteit	Draagt bij aan	Termijn/Gereed	Trekker
8.1 Beschrijven handhavingskader kwaliteit en rechtmatigheid Wmo/Jeugd	Handhaving op maat		Gert
8.2 Beschrijven stappenplan reactief toezicht	Reactief toezicht/signaalgestuurd. In opbouw: 'Workflow Toezicht'	01-01-2022	Manja
PARTICIPATIEWET/WMO/JEUGDWET		INTEGRALITEIT/GEDRAGSBĚINVLOEDING/MAATWERK/SAMENWERKEN	
Activiteit	Draagt bij aan	Termijn/Gereed	Trekker
9.1.1 Training medewerkers SD: - integraal handhaven, denken en handelen - omgekeerde toets - houding en gedrag - fraudebewustzijn en fraude-alertheid - kwaliteitsalertheid - gehele proces mbt toezicht en handhaving	Gemeenschappelijk handelingskader. Integraal handhaven als onderdeel van integrale dienstverlening. Integrale samenwerking. Maatwerk	9.1.1: 01-01-2023	9.1.1 Gert/Manja
9.1.2 Inregelen multidisciplinair casusoverleg Integraal Handhaven. Check op uitvoering/effectiviteit		9.1.2: 01-07-2022	9.1.2: Gert/Manja André Roossien
9.2 Processen m.b.t. privacy en gegevensuitwisseling zijn beschreven en geïmplementeerd. Check op uitvoering/effectiviteit	Privacy en informatiebeveiliging	01-07-2022	Harold Veenbergen

BIJLAGE 2: HANDHAVINGSKADER WMO/JEUGD: MAATREGELEN / AFWEGINGSKADER / BESLUITVORMINGSPROCES

HANDHAVINGSMAATREGELEN:

In onderstaande figuur staan de verschillende handhavingsmaatregelen weergegeven, geordend van licht naar zwaar.²⁰



Figuur 2. Pyramide handhavingsmaatregelen

²⁰ Dit figuur geeft de ordening weer van licht naar zware maatregelen. Voor de bovenste 2 maatregelen is een collegebesluit nodig. Naast bovenstaande maatregelen kan ook nog, wanneer (ook) een strafbaar feit wordt geconstateerd aangifte worden gedaan bij het OM die besluit over strafrechtelijke vervolging.

Advies en stimuleringsmaatregelen

Informele maatregelen, bedoeld om de aanbieder bewust te maken van de risico's in haar dienstverlening. Denk daarbij aan het geven van informatie en advies, goede voorbeelden delen en het openbaar maken van rapporten.

Wie: toezichthouder en contractmanagement

Corrigerende maatregelen

Informele maatregelen die tot doel hebben een vastgestelde tekortkoming door de zorgaanbieder zelf ongedaan te laten maken. Zoals het opstellen van een verbeterplan of verscherpt toezicht.

Wie: toezichthouder en contractmanagement

Bestuursrechtelijke maatregelen

In de Awb zijn de herstelsancties last onder bestuursdwang en last onder dwangsom geregeld. Beide bestuurlijke sancties strekken tot het geheel of gedeeltelijk ongedaan maken of beëindigen van een overtreding, tot het voorkomen van herhaling van een overtreding, dan wel tot het wegnemen of beperken van de gevolgen van een overtreding²¹.

Last onder dwangsom. Door middel van een financiële prikkel (dwangsom) probeert de gemeente de aanbieder tot bepaald gedrag te dwingen.

Bestuursdwang. De gemeente beëindigt zelf de overtreding op kosten van de aanbieder, als de aanbieder dat niet doet²².

Wie: College van B&W. Tegen deze besluiten staat bezwaar en beroep open.

PGB: terugvorderen op grond van het bestuursrecht is mogelijk. Hiervoor moet opzet worden aangetoond²³.

Privaatrechtelijke maatregelen

Als de gemeente (als inkoper) contractuele afspraken heeft gemaakt met een zorgaanbieder, dan is er sprake van een privaatrechtelijke verhouding. Als de aanbieder niet voldoet aan de overeengekomen (kwaliteits)eisen, dan is er sprake van een toerekenbare tekortkoming in de nakoming van een verbintenis ("wanprestatie"), hetgeen, na rechterlijke tussenkomst, kan leiden tot nakoming, schadevergoeding of ontbinding van de overeenkomst

PGB: via het derdenbeding kunnen PGB verstrekkingen worden teruggevorderd van de zorgaanbieder, mits deze opzettelijk heeft gehandeld. Dit betreft een civiele procedure.

²¹ Voor zover er sprake is van een subsidierelatie met de zorgaanbieder, en dus geen inkoop op basis van een contract, kunnen alleen bestuursrechtelijke maatregelen worden genomen.

²² Daarnaast kan de gemeente, voor zover de subsidie nog niet definitief is vastgesteld, overgaan tot intrekking of wijziging van de subsidie, bijvoorbeeld omdat niet aan daaraan verbonden verplichtingen is voldaan of omdat activiteiten waarvoor subsidie is verleend niet hebben plaatsgevonden.

²³ Als dit juridisch lastig is dan is omzetting van PGB naar ZIN een optie om verdere schade te beperken.

Strafrechtelijke maatregelen

Wanneer het vermoeden bestaat dat (ook) een strafbaar feit is gepleegd door de zorgaanbieder, dan kan daarvan aangifte worden gedaan bij het OM die besluit over strafrechtelijke vervolging.

Wie: politie en OM in samenwerking met de gemeente.

AFWEGINGSKADER:

Bij de afweging welk type maatregel wordt ingezet, hanteert de gemeente als richtlijn onderstaande matrix. Daarbij zijn de maatregelen onderscheiden naar drie categorieën (van zwaar naar licht):

Categorie 1: ontbinding van de overeenkomst/stoppen of terugvorderen subsidie

Categorie 2: last onder dwangsom of bestuursdwang

Categorie 3: schriftelijke waarschuwing, overleg en overreding

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

Handhaving is en blijft maatwerk. De matrix geeft een indicatie voor het type maatregel. Afwijken hiervan is beargumenteerd mogelijk.

Om te kunnen beoordelen welke maatregel moet worden toegepast, hanteert de gemeente de volgende wegingsfactoren:

1. **Ernst van de situatie** (klein, gemiddeld, groot)
 - Ernst van het risico en/of type schade (niet zo ernstig, ernstig en zeer ernstig).
 - De omvang van de groep mensen waarop het risico of de schade van toepassing is of kan zijn (klein, gemiddeld, groot).
2. **Kans op herhaling van de gebeurtenis of het niet verbeteren van de situatie** (klein, gemiddeld, groot)
 - Hoe is de structuur/organisatie van de dienstverlening/ondersteuning gericht op kwaliteit en veiligheid georganiseerd (goed, matig, slecht).
 - De houding van de aanbieder/cliënt (niet-weten, niet-kunnen of niet-willen).
 - Is er sprake van recidive (herhaling of terugval) bij de aanbieder/cliënt

Hieronder volgen voorbeelden van situaties. Deze kunnen worden ingedeeld in de drie hoofdthema's waarop de kwaliteit wordt getoetst:

Cliëntgerichte ondersteuning

- Cliënten krijgen te weinig ondersteuning
- Cliënten krijgen niet de passende ondersteuning
- Cliëntsamenstelling is niet goed; diverse problematiek, gezinssamenstelling
- Cliënten hebben zwaardere ondersteuningsvraag dan het aanbod biedt

Veiligheid

- Cliënten kunnen niet/onvoldoende de ondersteuning inschakelen wanneer dit nodig blijkt (buiten kantoortijden/ weekend)
- Cliënten hebben medicatie in eigen beheer maar zijn hiervoor onvoldoende capabel
- Geweld bij uitvoeren van de ondersteuning of door cliënten
- Geen juiste bejegening van personeel; signalen van intimidatie
- Geen goede samenstelling van doelgroep; geweld/intimidatie door medecliënten
- Onveilige woonomgeving: brandveiligheid, hygiëne, diefstal, onveilige buurt
- Ondersteuning niet gericht op de specifieke zorgvraag of problematiek; kans op calamiteit vergroot

Professionaliteit

- Professionals zijn onvoldoende opgeleid / hebben onvoldoende kennis: op het gebied van signaleren en adequaat handelen. Met name bij psychische problematiek
- Beleid strookt niet met de uitvoering: dagbesteding niet opgestart/onvoldoende gekwalificeerd personeel /te weinig personeel op groepsgrootte cliënten
- Zwaarte en of samenstelling van de doelgroep: aanbieder en professionals zijn er onvoldoende voor geëquipeerd
- Verklaring Omtrent Gedrag (VOG) is afwezig

BESLUITVORMINGSPROCES:



1. De toezichthouder voert de regie en brengt de juiste personen of organisaties bij elkaar om samen een strategie voor handhaving uit te zetten.
2. De toezichthouder zorgt ervoor dat de benodigde expertises, rollen en verantwoordelijkheden om tot een aanpak te komen goed vertegenwoordigd zijn.
Naar verwachting zal in een dergelijke situatie in ieder geval de toezichthouder Wmo , Zorginkoop, een jurist en een of meerdere beleidsmedewerkers Wmo betrokken worden.
3. Het besluit voor het in te zetten instrument wordt, waar nodig, officieel bevestigd door de (regionale) bestuurder(s).

BIJLAGE 3 : LEIDENDE PRINCIPES NATUURLIJK NALEVEN

Gedragbeïnvloeding

Gedragbeïnvloeding vormt de basis van het bevorderen van naleving en daarmee effectief handhaven.

(Gedragbeïnvloeding door) Nalevingscommunicatie

Vroegtijdige en goede voorlichting is misschien wel het belangrijkste (preventieve) handhavingsinstrument. Niet alleen over plichten en de gevolgen van niet-naleving, maar vooral ook over rechten, dat wat kan en mogelijk is, en over dienstverlening door de gemeente.

Handhavings- of nalevingscommunicatie is gedragbeïnvloeding door middel van (de planmatige inzet van) communicatie, gericht op het bevorderen van de naleving van regelgeving en het voorkómen van oneigenlijk gebruik en misbruik. Handhavingscommunicatie kan ter beïnvloeding worden ingezet om kennis te vergroten (educatief), en/of de perceptie van de pakkans te vergroten (dreigend) en/of om de motivatie tot naleving te vergroten (normatief).

(Gedragbeïnvloeding door) Optimale dienstverlening

Een goede dienstverlening zorgt ervoor dat cliënten meer bereid zijn om regels na te leven. Correcte procedures zonder onnodige belemmeringen en een respectvolle bejegening vergroten het vertrouwen van de cliënt in de gemeente en tevens zijn nalevingsbereidheid. Om overtreding van de regels te voorkómen maken we de naleving zo gemakkelijk mogelijk.

Integraliteit

Handhaving ziet op *alle verplichtingen* (en rechten) vanuit alle regelgeving binnen het sociaal domein. Handhaving is een zaak van de gemeente, inwoners en zorgaanbieders. Ieder vanuit zijn eigen rol en verantwoordelijkheid. Het is een kerntaak van *iedere medewerker met klantcontacten*. Handhaving is een integrale verantwoordelijkheid.

Cruciaal hierbij is de beweging naar het bieden van maatwerk voor de inwoner/zorgaanbieder, en het daarbij voorkómen van willekeur. Dat vraagt om een nauwe samenwerking tussen frontoffice, backoffice en toezicht en handhaving over hoe zij gezamenlijk kunnen handelen in het belang van die inwoner/zorgaanbieder: *integrale handhaving*.

Maatwerk

Bij de inrichting en uitvoering van toezicht en handhaving verliezen we de menselijke maat niet uit het oog. We houden rekening met de complexiteit van regelgeving en de individuele omstandigheden van de inwoner/zorgaanbieder. *We controleren en handhaven op maat*: daar waar nodig is maar niet meer dan nodig is. Met toepassing van de menselijke maat.

Omgekeerde toets

Mogelijk maken wat nodig is : bij het toepassen van de omgekeerde toets wordt bij het zoeken naar een oplossing niet uitgegaan van de letter van de wet maar van de bedoeling. Er wordt gekeken naar het doel dat de inwoner wil bereiken en of dit past binnen de doelstelling van de wetten binnen het sociaal domein. Vervolgens wordt, met de wet als vangrail, bekeken wat er moet gebeuren om het doel voor de inwoner te realiseren. Dit principe kan ook worden toegepast om een passende interventie te zoeken na misbruik of oneigenlijk gebruik door een inwoner/zorgaanbieder

Controleren op maat

We controleren op maat: daar waar we inschatten dat de risico's op overtreding groot zijn is ook de controle groot, en waar het risico van overtreding als klein wordt ingeschat is de controle minimaal. Dit doen we uit oogpunt van dienstverlening, maar ook om misbruik en oneigenlijk gebruik zo vroeg mogelijk te detecteren, zodat de schade voor de inwoner/zorgaanbieder en de gemeente zo klein mogelijk blijft.

Bestrafen op maat

Misbruik kan en mag niet. Wanneer regels bewust worden overtreden dan volgt, binnen de kaders van wet en regelgeving, een maatregel die passend is bij de situatie van de inwoner/zorgaanbieder. Een afgestemde en adequate toepassing van sanctiemiddelen is een essentieel sluitstuk van het handhavingstraject, evenals een efficiënte incasso van vorderingen. Niet alleen om terug te vorderen van wat ten onrechte verstrekt is, maar ook uit oogpunt van gedragsbeïnvloeding en de preventieve werking op (potentiële bewuste) overtredders . Ook hierbij wordt maatwerk geboden: afgestemd op de situatie en omstandigheden van de overtredder en het doel van de interventie.

Samenwerking

Handhaving is van iedereen: integrale handhaving van alle (rechten) en verplichtingen door alle medewerkers in het sociaal domein, en ook andere domeinen en partnerorganisaties. Bij veel cliënten is sprake van een brede problematiek. Naast ondersteuning die ze nodig hebben op het gebied van werk en inkomen, is er vaak ook sprake van schulden, psychische of sociale problematiek. Dat vraagt om een integrale aanpak waarbij vanuit verschillende perspectieven van de bij de klant betrokken of te betrekken professionals naar zijn situatie wordt gekeken en van daaruit in het belang van de cliënt wordt gehandhaafd (of niet). Maar ook samenwerking buiten het sociaal domein, regionaal en met partnerorganisaties is nodig ter voorkóming van misbruik (ook door derden) en fraude

BIJLAGE 4: CIRKEL VAN NATUURLIJK NALEVEN