

ONDERSTEUNINGS- PROGRAMMA TOEZICHT EN HANDHAVING VNG NALEVING EVALUATIE

KLANT
AUTEUR(S)
KENMERK
DATUM
VERSIE

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Maarten Batterink, Jaap Meijer en Wouter Oosterom
MB/jve-bv/002272
4 december 2020
Definitief

Inhoudsopgave

1	Inleiding	4
1.1	Achtergrond en aanleiding	4
1.2	Doelstelling	5
1.3	Aanpak op hoofdlijnen	5
1.4	Wat behelst het programma en heeft zich dat ontwikkeld?	6
1.5	Leeswijzer	7
2	Waar staan gemeenten nu met hun toezicht en handhaving?	8
2.1	Gemeenten bevinden zich met hun aanpak in vier verschillende fasen	8
2.2	Er is (beperkte) bestuurlijke aandacht voor het thema	10
2.3	Er is in de meeste gevallen een (onafhankelijke) toezichthouder aangesteld	10
2.4	Het merendeel van gemeenten heeft hun beleid en dienstverlening op orde	11
2.5	Er is nog maar weinig structureel fraudebewustzijn onder consulenten	12
2.6	Er vindt samenwerking plaats met ketenpartners, waaronder omliggende gemeenten	12
2.7	Inrichting van fraudepreventie, toezicht en handhaving verschilt per fase waarin gemeente zich bevindt	13
2.8	Samenhang met aangrenzende toezicht domeinen	14
3	Hoe wordt het programma ervaren?	16
3.1	Veel gemeenten zijn bekend met het ondersteuningsprogramma	16
3.2	Er zijn verschillende redenen voor gemeenten om geen gebruik te maken van het ondersteuningsprogramma	17
3.3	Gebruik van diensten en producten van het ondersteuningsprogramma is wisselend onder gemeenten	17
3.4	Ervaringen met de producten en diensten van het ondersteuningsprogramma	18
3.5	De toegevoegde waarde van het programma laat zich vooral zien bij gemeenten die zich nu in de startfase bevinden	20
4	Ondersteuningsbehoefte van gemeenten	21
4.1	Huidige situatie - waar lopen gemeenten tegenaan	21
4.2	Toekomstige behoeften	23
4.3	Nadere duiding op verschillen tussen gemeenten in behoeften	26
5	Conclusies en aanbevelingen	27
5.1	Inleiding	27
5.2	Terugblik op de opbrengsten en ervaringen van het ondersteuningsprogramma	27
5.3	Vooruitblik: waar hebben gemeenten behoefte aan en wat kan het ondersteuningsprogramma voor hen betekenen?	29
5.4	Het ondersteuningsprogramma in 2021 en daarna	32
A.	Inrichting toezicht rechtmatigheid/kwaliteit op Wmo/Jeugd naar fase waarin gemeente zich bevindt	34

B.	Aansluiting product/dienst op behoefte gemeente naar fase waarin gemeente zich bevindt	36
C.	Knelpunten naar fase waarin gemeente zich bevindt	38
D.	Ondersteuningsbehoefte naar fase waarin gemeente zich bevindt	41
E.	Vragenlijst enquête onder gemeenten	46
F.	Ondersteuningsprogramma VNG Naleving bij aanpak zorgfraude	49
	Casus vermoeden zorgfraude: ondersteuningsaanvraag bij team Zorgfraude VNG Naleving	49

1 Inleiding

1.1 Achtergrond en aanleiding

Gemeenten zijn sinds 1 januari 2015 verantwoordelijk voor de rechtmatige uitvoering van de Wmo 2015 en de Jeugdwet. Daardoor krijgen zij te maken met vraagstukken rondom het voorkomen en bestrijden van fouten en fraude. Deze vragen spelen zowel op het niveau van de cliënt als op het niveau van de zorgaanbieder.

De wettelijke grondslag voor de toezichhoudende taak van de gemeente op de Wmo 2015 is neergelegd in artikel 6.1, eerste lid van de Wmo 2015:

Het college wijst personen aan die belast zijn met het houden van toezicht op naleving van het bepaalde of bij krachtens deze wet.

Het toezicht op de Wmo 2015 omvat de bij en krachtens de Wmo 2015 gestelde regels. Hierbij gaat het om de regels uit de Wmo 2015, de regels die in de gemeentelijke verordening Wmo 2015 (algemeen geldend) of nadere regels (gemeente specifiek) zijn opgenomen en om de voorwaarden die gemeenten in overeenkomst met aanbieders hebben opgenomen onder de toezichhoudende taak. Gemeenten hebben dus een wettelijke taak om toezicht te houden, maar de Wmo laat veel ruimte voor de invulling hiervan. De wettelijke taak voor gemeenten behelst binnen de Wmo zowel toezicht op kwaliteit als op rechtmatigheid. Het gaat daarbij om zowel Zorg in Natura als Persoonsgebonden budget (pgb) aanbieders. Onder deze laatste categorie is onrechtmatigheid en fraude een veelvoorkomend thema¹.

Wat betreft toezicht binnen de Jeugdwet geldt dat het toezicht op rechtmatigheid een verantwoordelijkheid is van de gemeente. De wetgever heeft in de Jeugdwet een opdracht verstrekt aan de gemeente via artikel 2.9:

De gemeenteraad stelt bij verordening en met inachtneming van het bepaalde bij of krachtens deze wet in ieder geval regels (onder d) voor de bestrijding van het ten onrechte ontvangen van een individuele voorziening of een persoonsgebonden budget, alsmede van misbruik en oneigenlijk gebruik van de wet.

Het toezicht op kwaliteit is binnen de Jeugdwet landelijk geregeld en belegd bij de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ).

In september 2019 schreef de IGJ in hun jaarlijkse rapport 'Wmo toezicht' (deze rapportage heeft betrekking op peiljaar 2018) dat het tempo van de vormgeving van Wmo toezicht omhoog moet. In het rapport stelt de IGJ dat de toezichtfunctie in de eerste jaren na de decentralisatie in algemene zin weinig prioriteit heeft, maar dat veel gemeenten er nu wel prioriteit aan geven. Daarbij blijkt het in de praktijk voor veel gemeenten een kwestie van hard doorwerken en vallen en opstaan. Een aandachtspunt dat de IGJ noemt in het rapport is onder andere samenwerking. Toezicht en handhaving is namelijk slechts een onderdeel van een groter samenspel dat ervoor moet zorgen dat Wmo- en Jeugdzorg kwalitatief en rechtmatig wordt geboden aan burgers. In dit samenspel is samenwerking en afstemming nodig met andere toezichthouders (waaronder van andere gemeenten en de IGJ), contractmanagers, beleidsmakers, Wmo-consulenten en wethouders. Daarnaast noemt de IGJ als belangrijk thema de onafhankelijkheid van de toezichthouder en het beschikbaar stellen van voldoende middelen, inclusief de bijbehorende prioritering op bestuurlijk niveau. Kortom: veel gemeenten moeten een flinke doorontwikkeling maken op het gebied van Wmo toezicht.

Om gemeenten hierbij te ondersteunen voert de VNG (VNG Naleving) sinds september 2015, op verzoek van en met subsidie vanuit het ministerie van VWS, een ondersteuningsprogramma ten behoeve van gemeenten uit. De doelstelling

¹ Zie ook: Rapport Signalen zorgfraude 2018. Informatieknooppunt Zorgfraude, 2019.

van dit programma is: het faciliteren van kennisopbouw door gemeenten vanuit de VNG op het gebied van fraudepreventie, toezicht en handhaving bij de uitvoering van de Jeugdwet en de Wmo 2015.

Het ondersteuningsprogramma heeft inmiddels drie jaar gelopen. Ook voor 2020 en 2021 zal de VNG doorgaan met ondersteunen van gemeenten. Het ministerie van VWS heeft daarom besloten de afgelopen drie jaar te evalueren en te bekijken of een vervolg na 2021 nodig is. En zo ja, hoe die ondersteuning eruit zou moeten zien.

1.2 Doelstelling

Deze evaluatie van het ondersteuningsprogramma van de VNG heeft als doel om, naast een terugblik en evaluatie van de opbrengsten en advies voor de afrondende fase, ook input te leveren aan het ministerie van VWS bij een nadere verkenning van het gemeentelijk domein. De vragen die als leidraad dienden bij deze evaluatie zijn als volgt:

- a. **Terugblik:** Hoe ver zijn Nederlandse gemeenten met het inrichten van fraudepreventie, toezicht en handhaving op de Wmo 2015 en de Jeugdwet? Hoe heeft het ondersteuningsprogramma hieraan bijgedragen en wat zijn ervaringen van gemeenten met de ondersteuning van VNG Naleving? Tegen welke knelpunten lopen gemeenten aan in het inrichten van fraudepreventie, toezicht en handhaving;
- b. **Vooruitblik:** Het ondersteuningsprogramma gaat de laatste fase van het subsidietraject in. Waar zou VNG zich in deze laatste fase op moeten richten om de opbrengsten van het programma te maximaliseren en zo goed als mogelijk te laten landen bij de achterban?

De evaluatie vond plaats tussen juli en eind november 2020.

1.3 Aanpak op hoofdlijnen

De aanpak van het onderzoek bestond uit de volgende hoofdonderdelen:

- a. Interviews onder 16 gemeenten die bekend zijn met het ondersteuningsprogramma van de VNG;
- b. Een online vragenlijst die is uitgezet onder alle Nederlandse gemeenten.

1.3.1 Interviews met 16 gemeenten

In augustus hebben wij interviews afgenomen met toezichthouders en beleidsmedewerkers sociaal domein in 16 gemeenten, om een beeld te krijgen van:

- a. Waar zij als gemeente staan in hun aanpak;
- b. Of en hoe zij gebruik hebben gemaakt van het ondersteuningsprogramma van de VNG;
- c. Waar zij tegenaan lopen in het inrichten van fraudepreventie, toezicht en handhaving.

Bij de selectie van gemeenten is gelet op het stadium waarbinnen de gemeente zich bevindt in het inrichten van fraudepreventie, toezicht en handhaving. Op die wijze is onderscheid gemaakt in gemeenten die nog aan de start staan, gemeenten die als middenmoter beschouwd kunnen worden en koplopers. Dit onderscheid is gemaakt omdat per stadium de inrichting kan verschillen, gemeenten tegen andere knelpunten kunnen aanlopen, andere ervaringen met het ondersteuningsprogramma hebben en andere ondersteuningsbehoeften hebben. We hebben ongeveer evenveel koploper, middenmoter als beginnende gemeenten gesproken.

1.3.2 Online vragenlijst onder alle Nederlandse gemeenten

Op basis van de interviews met gemeenten is een online vragenlijst opgezet. Deze is besproken met de begeleidingscommissie. Zie bijlage E voor de vragenlijst die is gebruikt [voegen we toe in definitieve versie].

De vragenlijst is op verschillende manieren onder de aandacht gebracht, waarmee we een zo groot mogelijke respons hebben geprobeerd te realiseren. Het gaat om de volgende manieren:

- a. Een mailing naar alle beleidsmedewerkers sociaal domein en toezichthouders die bij VNG Naleving bekend zijn;

-
- b. Een oproep op het forum van het Ondersteuningsprogramma van de VNG;
 - c. Een bericht in enkele nieuwsbrieven van het Ondersteuningsprogramma van de VNG;
 - d. Een oproep via de website en LinkedIn van het onderzoeksbureau en van het Ondersteuningsprogramma van de VNG.

In totaal hebben 86 respondenten gereageerd op de vragenlijst. Na het verwijderen van enkele dubbel ingevulde vragenlijsten en vragenlijsten waarvan slechts enkele vragen waren beantwoord, blijven er 74 ingevulde vragenlijsten over die (deels) bruikbaar zijn, waarvan negen respondenten namens meerdere gemeenten hebben gereageerd. Daarnaast zijn er zes gemeenten waarvoor meerdere respondenten hebben gereageerd (bijvoorbeeld zowel de toezichthouder als de beleidsmedewerker). Daarmee hebben we een respons van minimaal 20% van alle gemeenten in Nederland.

Omdat er geen beeld is van hoe elke Nederlandse gemeente fraudepreventie, toezicht en handhaving heeft ingericht, is het niet mogelijk om vast te stellen of de respons representatief is. Het ligt voor de hand aan te nemen dat vooral gemeenten die nog niet of nauwelijks met fraudepreventie, toezicht en handhaving bij de uitvoering van de Jeugdwet en de Wmo bezig zijn, minder geneigd waren om deel te nemen aan deze enquête. Bij het verwerken van de resultaten maken wij daarom onderscheid tussen groepen gemeenten op basis van het stadium waarin de gemeente zich bevindt in het inrichten van fraudepreventie, toezicht en handhaving. We hebben dit enerzijds gevraagd aan de verschillende respondenten, anderzijds hebben wij dit afgeleid op basis van de gegeven antwoorden op meer specifieke vragen die gaan over het stadium. Daarmee hebben we ook inzicht gekregen in de groep gemeenten die relatief ondervertegenwoordigd is in de respons.

1.4 Wat behelst het programma en heeft zich dat ontwikkeld?

Het ondersteuningsprogramma van VNG Naleving heeft aan het begin van het programma als doelstelling 'het faciliteren van kennisopbouw door gemeenten vanuit de VNG op het gebied van fraudepreventie, toezicht en handhaving bij de uitvoering van de Jeugdwet en de Wmo 2015. Gemeenten gaan zelf aan de slag om de kennis en beleid te borgen binnen de eigen organisatie'². In de loop der jaren is deze doelstelling wat aangescherpt, in 2019 is deze als volgt geformuleerd: "Borgen van fraudepreventie, toezicht en handhaving in de Jeugdwet en Wmo 2015. Gemeenten zijn in staat om aan de hand van het TOP 6 ACTIEPLAN het beleid en kennis te borgen in de eigen organisatie en optimale dienstverlening na te streven".

De dienstverlening van het ondersteuningsprogramma is in toenemende mate gericht op dit top-6 actieplan, met als thema's:

1. Bestuurlijke verantwoordelijkheid voor/erkenning van zorgfraude;
2. Het op orde hebben van voorwaardelijke dienstverlening (het hebben van beleid dat uitgewerkt is in uitvoeringsrichtlijnen);
3. Het fraudebewust maken van medewerkers zodat zij fraudesignalen uit de praktijk en administratie herkennen;
4. Het opleiden van medewerkers op het gebied van toezichthouderschap, fraudeonderzoek en gegevensuitwisseling;
5. Het ervoor zorgen dat gemeenten een toezichthouder rechtmatigheid aanstellen die samenwerkt met de toezichthouder kwaliteit;
6. Samenwerking in de keten.

De voornaamste activiteit van het ondersteuningsprogramma is de inzet van regioadviseurs die gemeenten helpen in bewustwording van zorgfraude en het inrichten van fraudepreventie, toezicht en handhaving. Hierbij brengen de adviseurs gemeenten in contact met andere gemeenten, organiseren zij kennisbijeenkomsten en ontwikkelen zij kennisproducten. Een andere belangrijke activiteit is de aansluiting van gemeenten op het Informatie Knooppunt

² Projectplan ondersteuning fraudebestendige zorg in gemeenten 2016 - 2017.

Zorgfraude (IKZ). Het IKZ is een samenwerking van negen partners die gezamenlijk fraude in de zorg bestrijden, waaronder de VNG. Het idee achter dit informatieknooppunt is dat door informatie te combineren de IKZ-partners in staat zijn om zorgfraude effectiever aan te pakken.

Een ander onderdeel van het programma betreft het instellen van een Waarschuwingsregister (WR) waar gemeenten op aansluiten ter voorkoming van fraude. Het waarschuwingsregister zorgfraude moet het mogelijk maken dat zorgverzekeraars, zorgkantoren en gemeenten gegevens over fraude kunnen delen. Wetgeving die voor een wettelijke basis voor zowel het IKZ als het WR moet zorgen is momenteel in ontwikkeling³.

In bijlage F is een uitwerking opgenomen van een casus van een ondersteuningsvraag van een gemeente en de inzet vanuit het ondersteuningsprogramma. Deze casus illustreert de aanpak van het ondersteuningsprogramma in de praktijk.

In 2020 heeft het ondersteuningsprogramma de routekaart Toezicht, Handhaving en Naleving | Wmo en Jeugdwet ontwikkeld. Deze routekaart geeft gemeenten aan de hand van vier fasen⁴ inzicht in alle stappen en activiteiten die nodig zijn voor een effectieve inrichting en uitvoering van de preventie-, toezichts- en handhavingstaken. De routekaart geeft teammanagers in het sociaal domein, toezichthouders en andere betrokkenen inzicht in de af te leggen route. De routekaart is ontwikkeld om gemeenten te ondersteunen bij het integraal onderdeel maken van toezicht, handhaving en naleving in de gemeentelijke dienstverlening. Daarbij is uitgebreid aandacht voor samenwerking tussen verschillende disciplines.

1.5 Leeswijzer

Dit rapport is als volgt opgebouwd. Per hoofdstuk bespreken we een thema, waarin we zowel de resultaten van 16 interviews als de resultaten van de enquête verwerken. De uitkomsten van de interviews gebruiken we vooral om de resultaten die we aan de hand van de enquêteresultaten bespreken nader te duiden. We maken bij het presenteren van de resultaten bij belangrijke thema's onderscheid tussen groepen gemeenten op basis van het stadium waarin ze zich bevinden als het gaat om fraudepreventie, toezicht en handhaving.

Na dit hoofdstuk, waarin we achtergrond, het doel en de aanpak beschrijven, gaan we in hoofdstuk 2 in op waar gemeenten momenteel staan op het gebied van fraudepreventie, toezicht en handhaving bij de uitvoering van de Jeugdwet en de Wmo 2015. In hoofdstuk 3 gaan we in op de ervaringen van gemeenten met het ondersteuningsprogramma van de VNG. In hoofdstuk 4 gaan we in op de toekomstige ondersteuningsbehoefte van gemeenten. Tot slot, in hoofdstuk 5, komen wij tot conclusies en aanbevelingen. Hierin maken we een tweedeling: in het eerste deel komen de conclusies aan de orde die onderdeel zijn van de "terugblik"; in het tweede deel komen de conclusies en aanbevelingen aan de orde die onderdeel zijn van de "vooruitblik". Dit laatste hoofdstuk kan ook als samenvatting van deze evaluatie worden gelezen.

3

<https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/wetsvoorstellen/detail?cfg=wetsvoorsteldetails&qry=wetsvoorstel%3A35515>.

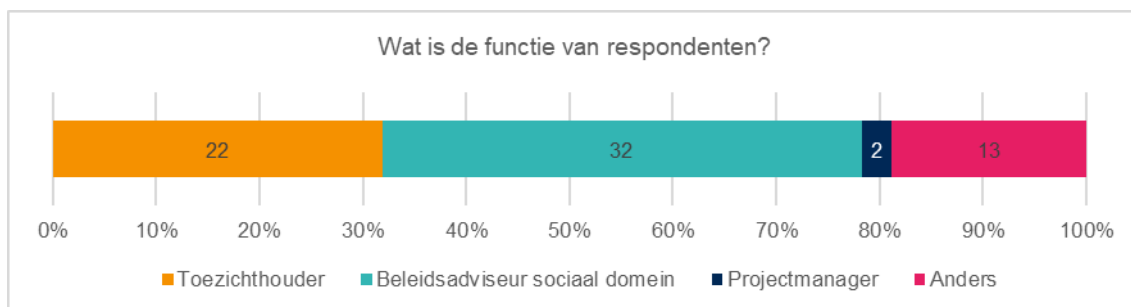
⁴ Ontwikkelen visie & beleid, implementeren, uitvoeren en monitoren & verbeteren.

2 Waar staan gemeenten nu met hun toezicht en handhaving?

Om de context van de behoefte aan ondersteuning van gemeenten op het gebied van fraudepreventie, toezicht en handhaving te schetsen, bespreken we in dit hoofdstuk waar gemeenten staan in hun aanpak. Dit doen we op basis van de interviews en de enquête. In ons onderzoek hebben we, naast een algemeen beeld, een aantal specifieke thema's (gedestilleerd uit het ondersteuningsprogramma) uitgevraagd. De onderwerpen die we uitlichten in dit hoofdstuk zijn achtereenvolgens:

- Algemeen beeld;
- Bestuurlijke aandacht;
- Er is een (onafhankelijke) toezichthouder aangesteld;
- Beleid en dienstverlening op orde;
- Structureel fraudebewustzijn van consulenten;
- Samenwerking met ketenpartners, waaronder omliggende gemeenten;
- Inrichting van fraudepreventie, toezicht en handhaving naar fase waarin gemeente zich bevindt.

Allereerst is het ook relevant om te zien wat de functies van respondenten zijn die de vragenlijst hebben ingevuld. Deze zijn te zien in figuur 1. De vragenlijst is vooral ingevuld door beleidsmedewerkers (32), gevolgd door een groep toezichthouders (22). Later (paragraaf 2.7) worden de functies uitgesplitst naar fasen waarin gemeenten zich bevinden in de aanpak van fraudepreventie, toezicht en handhaving.



Figuur 1. Functie van respondenten

2.1 Gemeenten bevinden zich met hun aanpak in vier verschillende fasen

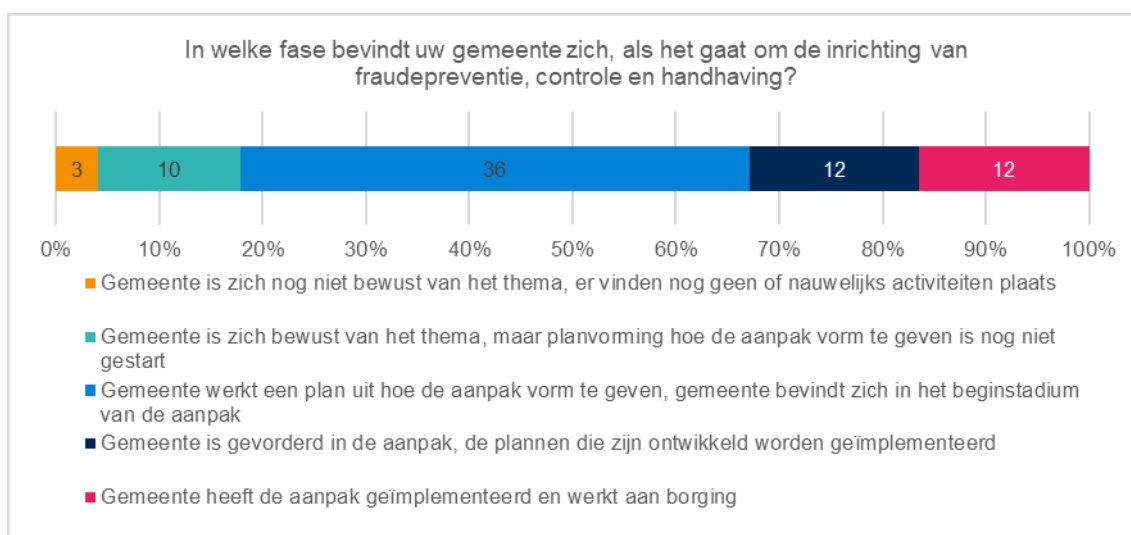
De snelheid van gemeenten verschilt onderling behoorlijk. We onderscheiden hierin vier groepen, variërend van geen of nauwelijks activiteit tot aan een geïmplementeerde aanpak waar wordt gewerkt aan borging. Aan de hand van de *adoption curve* bestempelen we deze gemeenten in dit onderzoek als volgt:

- Voorlopende gemeenten;
- Middenmotergemeenten;
- Startende gemeenten;
- Gemeenten die nog nauwelijks bezig zijn.

In de vragenlijst zijn de fasen anders geformuleerd en gaat het om vijf in plaats van vier fasen (zie figuur 1). Deze zijn later gecomprimeerd tot vier fasen waarin gemeenten zich kunnen begeven. Een toelichting hierop vindt u onder figuur 2.

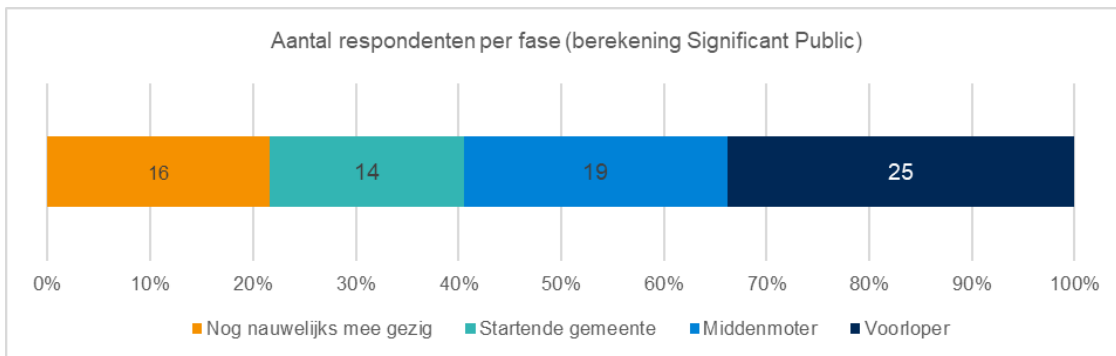
We zien dat de aan dit onderzoek deelnemende gemeenten bijna allemaal actief zijn op het thema fraudepreventie, toezicht en handhaving. Slechts twee gemeenten die de vragenlijst hebben ingevuld geven aan dat zij zich nog niet bewust zijn van dit thema en dat er nog geen of nauwelijks activiteiten zijn. De grootste groep is de groep middenmoters: 36 van de 73 gemeenten die deze vraag hebben beantwoord geven aan dat de gemeente zich in de planvormingsfase, oftewel het beginstadium van de aanpak bevindt. Uit de interviews blijkt dat dergelijke gemeenten vaak sinds enkele maanden of een klein jaar actief inzetten op toezicht en handhaving. Dit betekent in de praktijk dat de gemeente een programmamanager, een interne beleidsmedewerker of een beoogde toezichthouder de opdracht heeft gegeven om een plan uit te werken. Er zijn ook voorbeelden van gemeenten die gedurende de uitvoering van fraudepreventie, toezicht en handhaving hun beleid bijstellen en dus meer actiegericht (al doende leert men) in plaats van planmatig te werk gaan. Uit de interviews blijkt dat de redenen waarom gemeenten in sommige gevallen nog niet ver zijn met hun aanpak meestal te maken heeft met prioritering of beschikbare middelen. Toezicht en handhaving vraagt veel investering en de benodigde middelen (tijd en geld) zijn er niet altijd. Ook komt het voor dat het thema in de eerste jaren na de decentralisatie (2015) geen prioriteit heeft gekregen.

We merken op dat we op een groot deel van de gemeenten geen zicht hebben, het is dus aannemelijk dat de groep gemeenten die geen of beperkt activiteiten uitvoeren op het gebied van toezicht en handhaving verhoudingsgewijs groter is dan hieronder weergegeven.



Figuur 2. Fase van inrichting fraudepreventie, toezicht en handhaving waarin gemeente zich bevindt

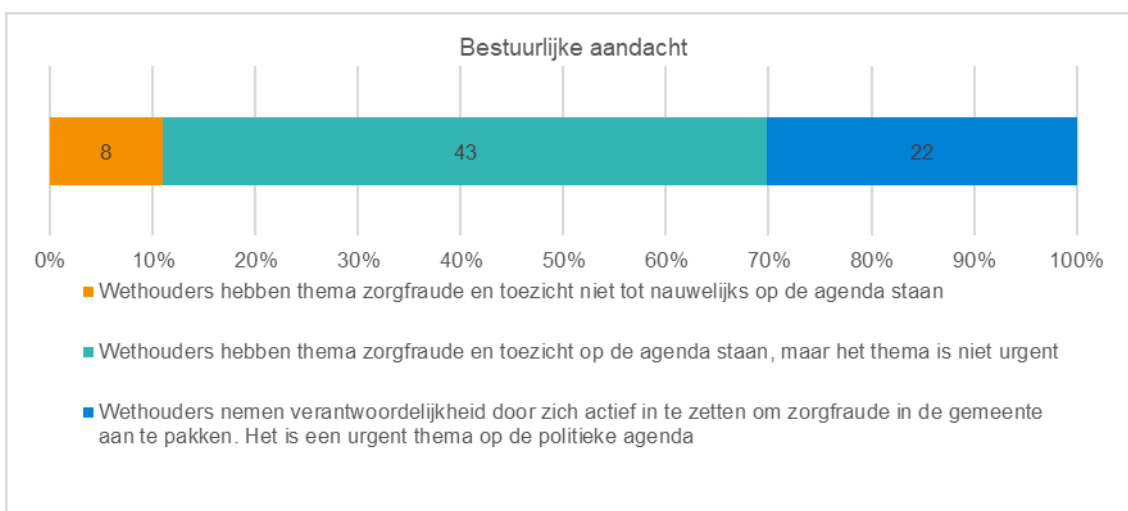
Omdat gemeenten de fase waarin zij zich bevinden op verschillende wijzen kunnen interpreteren, is het lastig om alleen op basis van de antwoorden op bovenstaande vraag groepen van gemeenten te vergelijken. De ene gemeente die benoemt gevorderd te zijn in de aanpak, kan een andere interpretatie hebben over wat 'gevorderd' inhoudt dan andere gemeenten. Om die reden hebben wij op basis van de thema's die hierna afzonderlijk behandeld worden, een eigen rangschikking gemaakt op basis van de weging van antwoorden op de verschillende vragen die betrekking hebben op thema's over waar de gemeente ongeveer staat. Hoe verder een gemeente gevorderd is op het thema, hoe meer punten deze gemeente krijgt voor deze vraag. Vervolgens is op basis daarvan een onderverdeling gemaakt in gemeenten die nog nauwelijks bezig zijn, startende gemeenten, middenmoters en vooroplopende gemeenten. Hiermee schetsen we een realistischer beeld, omdat deze rangschikking is gemaakt op basis van waar gemeenten staan op verschillende thema's. Om die reden volgt hieruit een afwijkend beeld ten opzichte van het staafdiagram hierboven.



Figuur 3. Fase van inrichting fraudepreventie, toezicht en handhaving waarin gemeente zich bevindt op basis van berekening Significant Public

2.2 Er is (beperkte) bestuurlijke aandacht voor het thema

Een functionerend toezicht- en handavingsbeleid begint bij bestuurlijke aandacht. Daarmee bedoelen we dat het thema prioriteit heeft bij het college en dat het college ook middelen beschikbaar stelt om een formatie te vormen, een handavingsbeleid op te stellen en te implementeren. Bij een kleine groep gemeenten is het college 'toezichthoudend minded' en worden de gemeente en de verantwoordelijk wethouder ook erkend op dit thema. Deze gemeenten vallen in de voorlopersgroep zoals in de vorige paragraaf geschetst. Daarnaast zien we een groep gemeenten (26) die aangeeft dat het thema wel op de politieke agenda staat, maar dat het thema niet urgent is. Ten slotte geeft een zestal gemeenten aan dat het thema zorgfraude en toezicht niet of nauwelijks op de politieke agenda staat. Een verklaring die we in een van de interviews hebben gehoord is dat een gebrek aan bestuurlijke aandacht kan komen door het uitblijven van meldingen (bij geen meldingen zie je als gemeente ook niet of er een probleem bestaat op het gebied van zorgfraude) of een onduidelijk beeld wat de investeringen in toezicht en handhaving kunnen opleveren voor een gemeente. In de interviews gaven respondenten aan dat het arbeidsintensief was om het onderwerp politiek te agenderen. In paragraaf 4.1 gaan we verder in op waar gemeenten verder tegenaan lopen als er sprake is van te weinig bestuurlijke aandacht voor het thema.

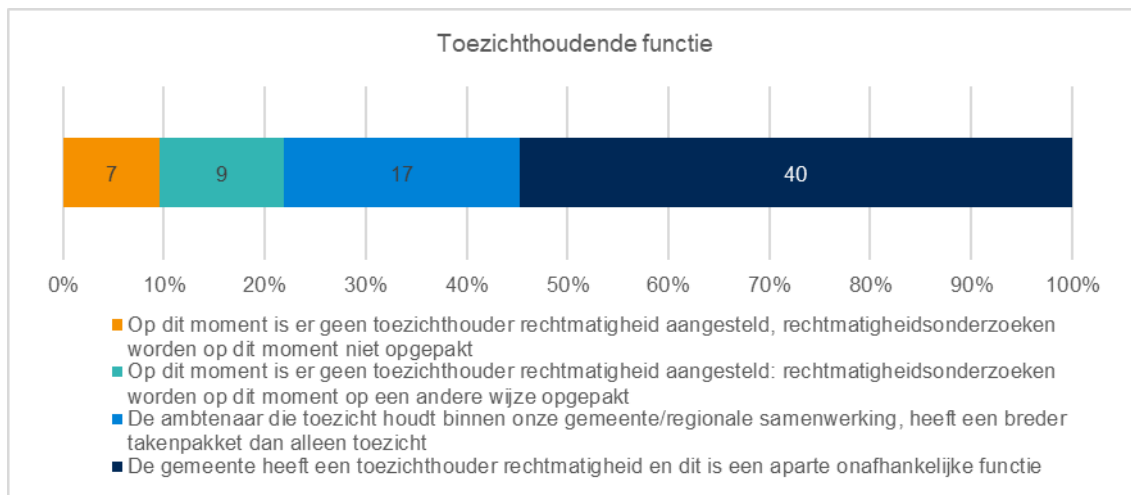


Figuur 4. Mate waarin gemeente bestuurlijke aandacht heeft voor thema zorgfraude en toezicht

2.3 Er is in de meeste gevallen een (onafhankelijke) toezichthouder aangesteld

Een belangrijke graadmeter voor de fase waarin gemeente zich bevinden, is de vraag of zij wel of geen toezichthouder hebben aangesteld. Ongeveer de helft van de gemeenten die deze vragen hebben beantwoord, geeft aan dat zij een onafhankelijke toezichthouder hebben aangesteld, wiens takenpakket enkel bestaat uit deze toezichthoudende taak (zie figuur 5). Een groot deel van de gemeenten geeft aan dat het oppakken van signalen en het doen van onderzoek

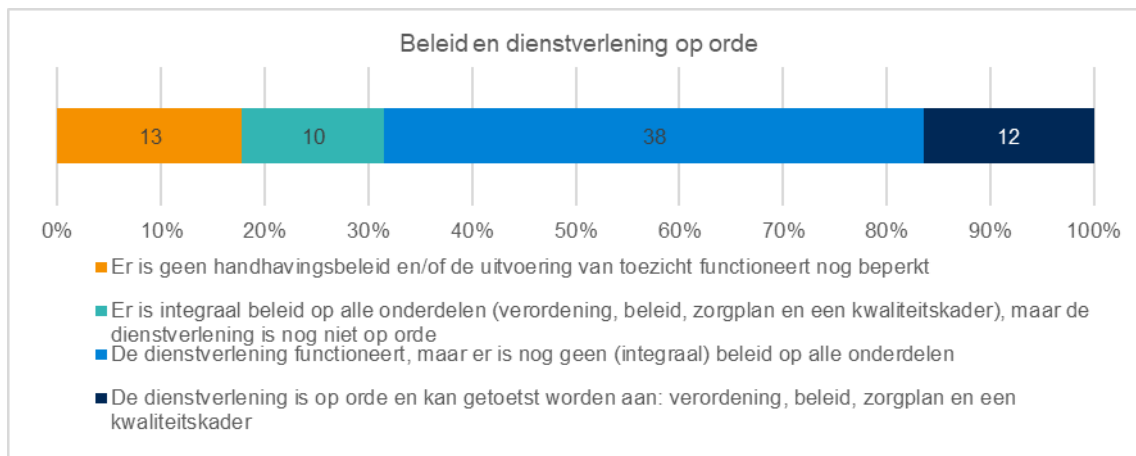
belegd is bij ambtenaren, maar dat hun takenpakket breder is. Het kan bijvoorbeeld zo zijn dat de toezichthouder ook toezichthouder rechtmatigheid is binnen de Participatiewet of dat de portefeuille bestaat uit beleidstaken. Ook zijn er toezichthouders die namens meerdere gemeenten toezichthouden. Zeven gemeenten geven aan dat er geen toezichthouder is aangesteld en dat signalen op dit moment ook niet worden opgepakt. Bij vijf van deze zeven gemeenten geldt dat zij ook niet of nauwelijks bestuurlijk commitment tonen.



Figuur 5. Mate waarin gemeente een toezichthoudende functie voor rechtmatigheid heeft ingericht

2.4 Het merendeel van gemeenten heeft hun beleid en dienstverlening op orde

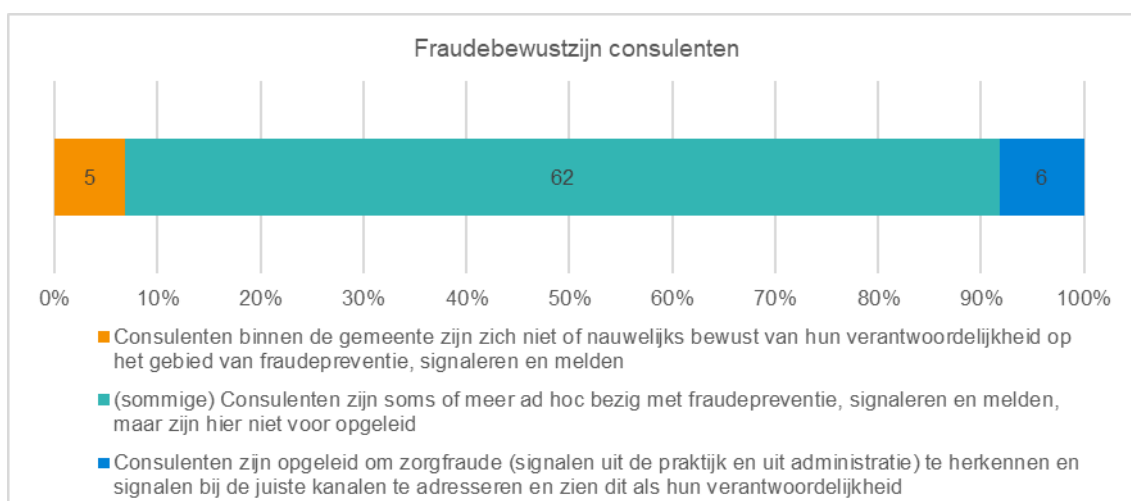
Een goed functionerende toezichts- en handhavingfunctie kenmerkt zich vaak doordat beleid en dienstverlening op orde zijn. Daarmee bedoelen we dat processen en taken staan beschreven, dat er een toezichtkader is en dat beleid wordt aangescherpt aan de hand van de toezichtpraktijk. Bij 13 gemeenten is er momenteel geen handhavingbeleid en/of de uitvoering van toezicht functioneert nog beperkt (zie figuur 6). Tien gemeenten geven aan dat zij nog geen handhavingbeleid hebben, dat de uitvoering beperkt functioneert of dat de dienstverlening nog niet op orde is. Bij een ruime meerderheid, 38 gemeenten, functioneert de dienstverlening maar bestaat er nog geen integraal beleid op alle onderdelen. Ten slotte zijn er 12 gemeenten die aangeven dat de dienstverlening op orde is en getoetst kan worden aan een verordening, beleid, een zorgplan en een kwaliteitskader. Bij deze bevindingen merken we op dat een uitgewerkt handhavingbeleid volgens respondenten (in de interviews) geen absolute voorwaarde hoeft te zijn voor een werkende toezichtfunctie. Zo zijn er ook gemeenten die wel enkele jaren actief toezichthouden en inzetten op fraudepreventie, maar dit nog niet hebben uitgewerkt in een beleidsplan.



Figuur 6. Mate waarin gemeente beleid en dienstverlening op orde heeft

2.5 Er is nog maar weinig structureel fraudebewustzijn onder consulenten

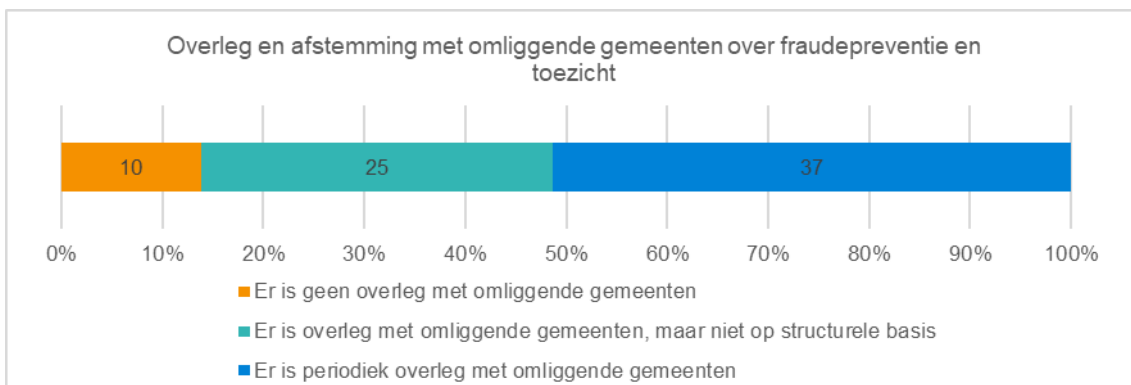
Om fraude te signaleren en aan te pakken is het nodig dat Wmo-consulenten zich bewust zijn van fraudesignalen en deze adresseren. We zien dat bij het overgrote deel van de gemeenten consulenten signalen ad hoc oppakken, maar dat het herkennen van deze signalen nog niet is ingebed in de organisatie (zie figuur 7). Daarmee bedoelen we dat signalen volgens een vast protocol en proces worden opgepakt, waarbij consulenten opgeleid zijn om signalen te herkennen en te adresseren. Slechts bij vijf gemeenten is dit het geval. Uit de interviews blijkt dat gemeenten inzien dat er op dit vlak veel winst te behalen is en dat zij het waardevol achten om hun consulenten hier verder in op te leiden. Vaak heeft dat tot nu toe nog geen prioriteit gehad of waren er geen beschikbare middelen. Ten slotte geven gemeenten aan dat het fraudebewustzijn van consulenten ook afhangt van de persoon. Zo zien sommige consulenten het signaleren van fraude als integraal onderdeel van hun takenpakket en hebben andere consulenten minder de neiging om hier veel aandacht aan te besteden.



Figuur 7. Mate waarin consulenten binnen de gemeente fraudebewust zijn

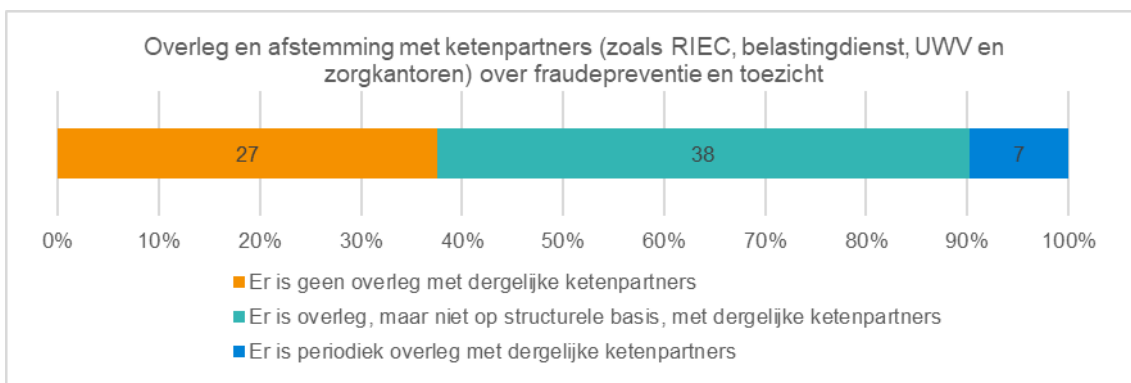
2.6 Er vindt samenwerking plaats met ketenpartners, waaronder omliggende gemeenten

Een belangrijke voorwaarde voor toezicht en handhaving is afstemming en samenwerking met ketenpartners en andere gemeenten. Het werkgebied van aanbieders beperkt zich vaak immers niet tot één gemeente of domein en toezicht en handhaving binnen de Wmo kent veel raakvlakken met toezicht en handhaving op andere domeinen. Denk bijvoorbeeld aan de Jeugdwet en de Participatiewet. Frequent overleg en afstemming is dus belangrijk. Gemeenten geven veelal aan dat zij contact hebben met andere gemeenten op het thema fraudepreventie, toezicht en handhaving, maar dat dit nog niet altijd gebeurt op structurele basis (zie figuur 8). Een kleine groep gemeenten (tien) geeft aan geen overleg te plegen met omliggende gemeenten. Van deze tien gemeenten geeft de helft aan ook geen overleg te voeren met ketenpartners. Uit de interviews blijkt dat het leren kennen van ketenpartners en hier op structurele basis de samenwerking mee aangaan, veel tijd en aandacht vraagt en dus pas na een jaar of langer geborgd is. Dit beeld strookt ook met de bevindingen van de IGJ in haar rapport Wmo Toezicht (over peiljaar 2018) waarin de IGJ aangeeft dat gemeenten die aan de slag gaan met toezicht er gaandeweg mee geconfronteerd worden hoeveel partijen en raakvlakken het toezichthouden kent. Samenwerking is een essentiële voorwaarde voor goed toezicht, maar het netwerk opbouwen en samenwerkingsafspraken borgen kost tijd.



Figuur 8. Mate waarin gemeente overlegt en afstemt met omliggende gemeenten

Ook met ketenpartners hebben gemeenten overleg en contact over fraudepreventie, toezicht en handhaving, maar deze afstemming is minder vaak aanwezig dan tussen gemeenten onderling. Zo geven tien gemeenten aan geen overleg te plegen en af te stemmen met ketenpartners en hebben 25 gemeenten die wel aangeven contact te hebben met ketenpartners, dit niet op structurele basis georganiseerd (zie figuur 9).



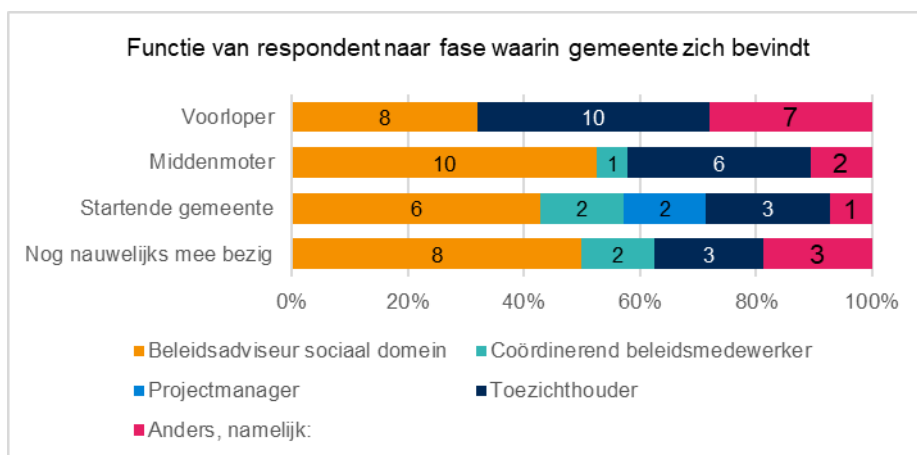
Figuur 9. Mate waarin gemeente overlegt en afstemt met ketenpartners

Ten slotte hebben we binnen het thema afstemming en samenwerking gekeken naar de aansluiting op het Informatieknooppunt Zorgfraude (IKZ). Binnen dit knooppunt kunnen gemeenten en andere partijen signalen van zorgfraude met elkaar uitwisselen. Veel gemeenten zijn hierop aangesloten of zijn voornemens dat te doen. Wel blijkt uit de interviews dat gemeenten zien dat de potentie van het IKZ nog niet maximaal benut wordt. Het IKZ wordt nog niet in de volle breedte gebruikt. Redenen die hiervoor worden gegeven zijn onder andere dat het gebruik meer gestimuleerd mag worden, dat er nog privacy vragen bestaan rondom het gebruik (wanneer mag en moet je gegevens delen) en ook dat de gegevensuitwisseling in de praktijk nog niet in het juiste tempo gaat.

2.7 Inrichting van fraudepreventie, toezicht en handhaving verschilt per fase waarin gemeente zich bevindt

Naarmate een gemeente verder is in de ontwikkeling van fraudepreventie, toezicht en handhaving, is de functie van respondenten minder vaak een beleidsmedewerker en vaker een toezichthouder. Dit komt overeen met het beeld vanuit de interviews. Vooroplopende gemeenten hebben meer capaciteit en middelen vrijgemaakt voor toezicht, dan gemeenten die hier nog nauwelijks mee bezig zijn. Hierdoor kunnen deze gemeenten een of meerdere toezichthouder(s) werven. Ook wanneer de respondent "anders invult" bij een vooroplopende gemeente, gaat het vaak om toezicht specifieke functies zoals een teamleider of medewerker toezicht. Bij gemeenten die nog nauwelijks bezig zijn met toezicht, is het aandeel beleidsmedewerkers relatief gezien het hoogst en zijn de open antwoorden niet toezicht specifiek, maar gaat het om een medewerker verbijzonderde interne controle, bedrijfsvoering en een teamleider sociaal domein. In de interviews kwam dit verschil ook duidelijk naar voren; Beleidsmedewerkers uit gemeenten die nog minder

ver gevorderd waren, benoemden dat zij rechtmatigheid in hun portefeuille te hebben, naast andere thema's. De vraag is of daarmee voldoende capaciteit is voor het goed invullen van de functie.



Figuur 10. Functie van respondent naar fase waarin gemeente zich bevindt

2.8 Samenhang met aangrenzende toezicht domeinen

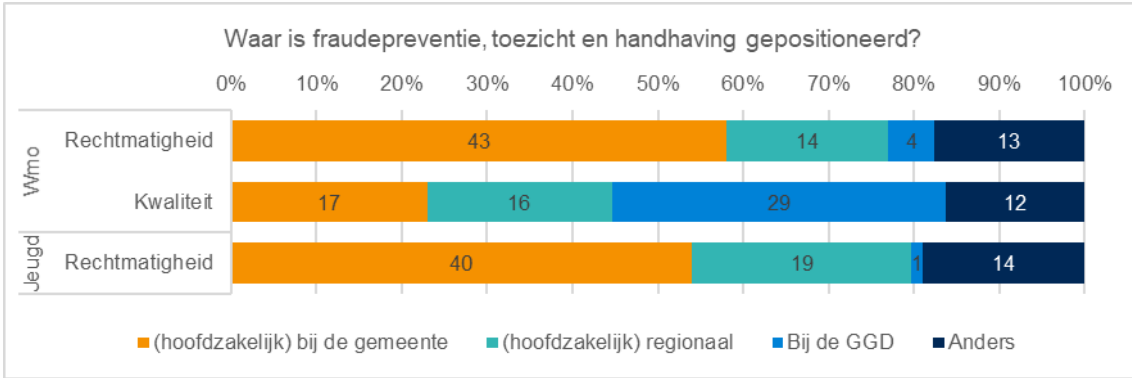
Wettelijk gezien zijn gemeenten verplicht om een toezicht te houden op rechtmatigheid in de Wmo en een toezichthouder aan te stellen die in ieder geval verantwoordelijk voor calamiteitentoezicht, omdat aanbieders verplicht zijn om calamiteiten te melden⁵. Gemeenten hebben daarbij vrijheid in de inrichting van het toezicht. Tegelijkertijd zijn er aanpalende domeinen, waarop ook toezicht op rechtmatigheid en kwaliteit kan worden ingericht (zonder dat dit wettelijk verplicht is). Gemeenten kunnen naast toezicht op rechtmatigheid van Wmo ook kijken naar kwaliteit van ondersteuning in de Wmo en rechtmatigheid van Jeugd. Het toezicht op kwaliteit van Jeugd wordt verricht door de Inspectie voor Gezondheidszorg en Jeugd en is in deze analyse buiten beschouwing gelaten.

De meeste respondenten positioneren het toezicht op rechtmatigheid van Wmo binnen de gemeente. Respondenten die 'anders' aangeven, benoemen vaak dat het om regionale samenwerkingen gaat, of een centrumgemeente die voor de gehele regio het toezicht op rechtmatigheid Wmo uitvoert. De rechtmatigheid van Jeugd wordt ook sterk gepositioneerd binnen de gemeente, waarbij meer respondenten aangeven dat dit ook een regionale verantwoordelijkheid is. In de open antwoorden is wel verschil te zien; een toezichthouder Wmo geeft aan dat hij geen zicht heeft op wat er gebeurt op het gebied van Jeugd. Een andere respondent geeft aan dat de wens is om toezicht op rechtmatigheid van Jeugd en Wmo juist te combineren.

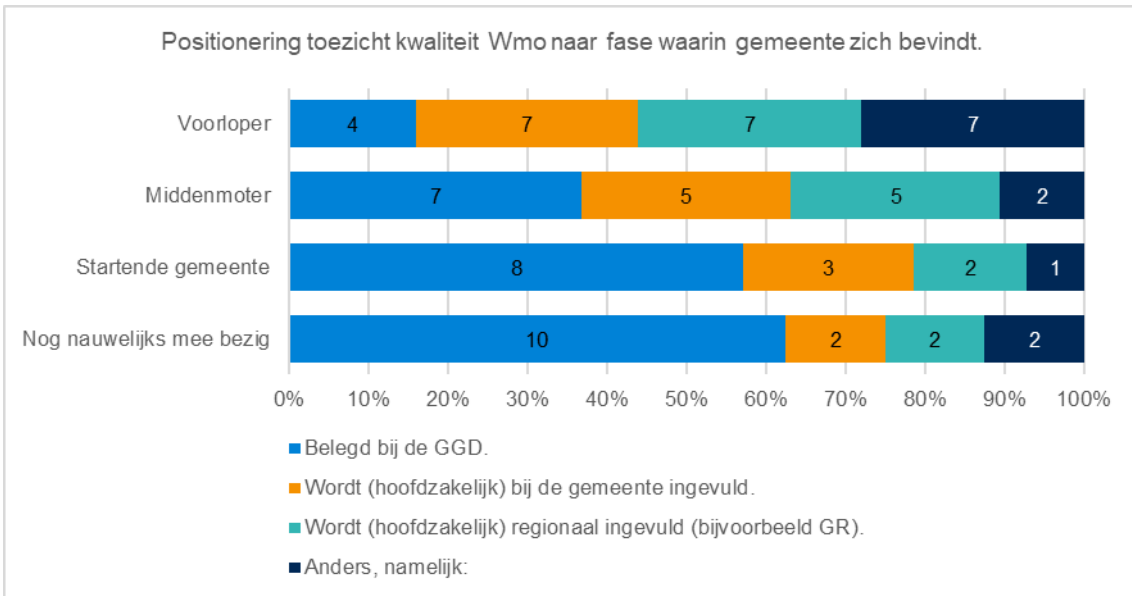
Opvallend is dat het toezicht op kwaliteit van Wmo veel minder gepositioneerd is binnen de gemeente. Dat is deels te verklaren door het gegeven dat veel gemeenten de GGD verantwoordelijk maken voor het toezicht op de kwaliteit van Wmo. Dit heeft als belangrijke voordeel dat de GGD een onafhankelijke partij is. Wanneer deze vorm van toezicht wordt uitgesplitst naar fasen waarin gemeenten zich bevinden (figuur 11), is ook een andere verklaring te vinden.

Vooroplopende gemeenten geven in veel mindere mate aan dat het toezicht op kwaliteit gepositioneerd is bij de GGD dan gemeenten die nog nauwelijks bezig zijn met de inrichting van toezicht. Bij deze gemeenten is dit vaker in de gemeente of regionaal gepositioneerd. Dit onderscheid tussen vooroplopende en achterblijvende gemeenten was nog scherper in de interviews. Een respondent uit een vooroplopende gemeente noemde de verhouding tussen toezicht op kwaliteit en rechtmatigheid als yin en yang. Vooroplopende gemeenten vinden samenwerking tussen deze twee vormen van toezicht dan ook belangrijk. Een respondent vroeg zich bovendien af of het onderscheid tussen rechtmatigheid en kwaliteit wel duidelijk is voor alle gemeenten. Naarmate gemeenten verder zijn in het inrichten van toezicht op rechtmatigheid van Wmo, pakken zij meer het toezicht op kwaliteit op.

⁵ Factsheet Wettelijke kaders toezicht Wmo 2015 en Jeugdwet, VNG KCHN.



Figuur 11. Waar is fraudepreventie, toezicht en handhaving gepositioneerd?



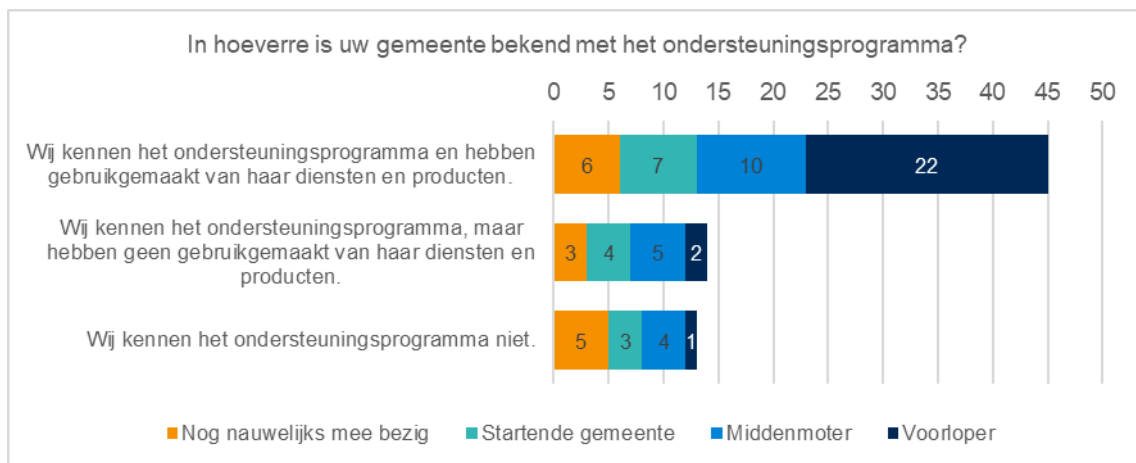
Figuur 12. Positionering toezicht kwaliteit Wmo naar fase waarin gemeente zich bevindt

3 Hoe wordt het programma ervaren?

Om in de toekomst de ondersteuningsbehoeften van gemeenten goed in kaart te brengen, is het relevant om de ervaringen met de huidige ondersteuningsdiensten en producten op te halen. In dit hoofdstuk gaan we in op de mate waarin gemeenten bekend zijn met het programma, van welke producten of diensten zij gebruik maken en ten slotte hoe zij dit ervaren.

3.1 Veel gemeenten zijn bekend met het ondersteuningsprogramma

Van de 74 respondenten (toezichthouders, beleidsmedewerkers of overige personen betrokken bij toezicht) die de vragenlijst ingevuld hebben, is het overgrote merendeel bekend met het programma, en maakt een ruime meerderheid ook gebruik van de diensten en producten die het programma aanbiedt. Het valt op dat middenmoters en met name voorlopers oververtegenwoordigd zijn in de groep die wel bekend is met het ondersteuningsprogramma en hier ook gebruik van heeft gemaakt. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat gemeenten die serieus aan de slag zijn met het inrichten van fraudepreventie, toezicht en handhaving, vroeg of laat in aanraking komen met het ondersteuningsprogramma. De groep die nog nauwelijks bezig of startend is, is relatief minder bekend met het ondersteuningsprogramma en zijn diensten en producten. In de interviews kwam terug dat gemeenten waar nog geen urgentie is om aan de slag te gaan met een aanpak op zorgfraude, ook geen tijd en capaciteit wordt vrijgemaakt. In zo'n geval weet een gemeente vaak ook niet van het bestaan van het ondersteuningsprogramma.



Figuur 13. Bekendheid van respondenten met het ondersteuningsprogramma en haar diensten en producten naar fase waarin gemeente van respondent zich bevindt

Eerder is al benoemd dat de antwoorden van de respondenten over het gebruik van en de ervaringen met diensten en producten van het ondersteuningsprogramma niet representatief zijn voor alle Nederlandse gemeenten. Respondenten zijn onder andere benaderd via fora van het ondersteuningsprogramma. Uit het gegeven dat 13 respondenten het ondersteuningsprogramma niet kennen, blijkt dat ook respondenten buiten de kanalen van VNG Naleving de online vragenlijst hebben ingevuld.

Hieronder volgen eerst de redenen van respondenten die het ondersteuningsprogramma kennen, maar hier geen gebruik van hebben gemaakt. Vervolgens worden per product of dienst de ervaringen van respondenten gepresenteerd.

3.2 Er zijn verschillende redenen voor gemeenten om geen gebruik te maken van het ondersteuningsprogramma

Respondenten die aangeven het ondersteuningsprogramma te kennen, maar hier geen gebruik van hebben gemaakt, noemen hier verschillende redenen voor. Gemeenten geven aan geen tijd te hebben voor, of prioriteit hechten aan fraudepreventie, toezicht en handhaving. In andere gevallen geven gemeenten aan dat:

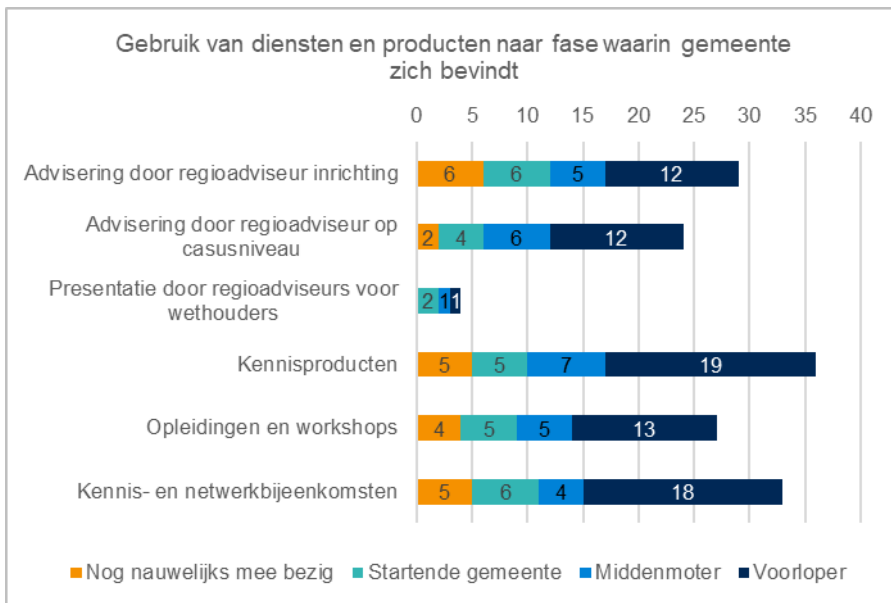
- i. Er nog geen beeld is van wat de ondersteuning inhoudt;
- ii. Het nog geen nut heeft, omdat er nog geen toezichthouder rechtmatigheid is aangesteld;
- iii. Er pas recentelijk zicht is op ondersteuningsmogelijkheden, en de gemeente voornemens is hier gebruik van te gaan maken.

Uit de interviews blijkt dat wanneer gemeenten aan de slag gaan met de inrichting van hun toezichtfunctie, zij op een zeker moment het ondersteuningsprogramma tegenkomen en hier vaak ook gebruik van maken. De mate waarin ze gebruik maken van het ondersteuningsprogramma is voor startende gemeenten verschillend: sommige gemeenten benaderen VNG Naleving voor specifieke vragen, zoals het vergroten van bestuurlijke bewustwording en andere gemeenten gebruiken de regioadviseur van het programma als betrokken sparringpartner bij allerlei inrichtingsvragen. De toegevoegde waarde in deze beginfase is dat gemeente door tips, kennis en advies vanuit het programma niet het wiel zelf hoeven uit te vinden, in contact gebracht kunnen worden met gemeenten die over goede voorbeelden of modeldocumenten beschikken en om het overzicht te bieden van alle kennis en stappen die nodig zijn in de ontwikkeling van toezicht, handhaving en naleving. De routekaart die de VNG Naleving in 2020 heeft gepubliceerd moet hier ook een bijdrage aan leveren.

3.3 Gebruik van diensten en producten van het ondersteuningsprogramma is wisselend onder gemeenten

In totaal geven 45 respondenten aan gebruik te hebben gemaakt van de producten en/of dienstverlening van het ondersteuningsprogramma. Het gebruik van de producten en diensten van het VNG Ondersteuningsprogramma verschilt echter flink per product of dienst (zie figuur 14). Zo hebben slechts vier respondenten gebruik gemaakt van een presentatie door regioadviseurs voor wethouders. 33 respondenten hebben daarentegen gebruikgemaakt van de kennis- en netwerkbijeenkomsten. Een meerderheid van de 45 respondenten die gebruik hebben gemaakt van het programma, geeft aan ook gebruik te hebben gemaakt van advisering over de inrichting van de toezichtfunctie (29), advisering op casusniveau (24) en opleidingen en workshops (27). Een minderheid van 14 respondenten heeft zelf een bijdrage geleverd aan activiteiten van het ondersteuningsprogramma.

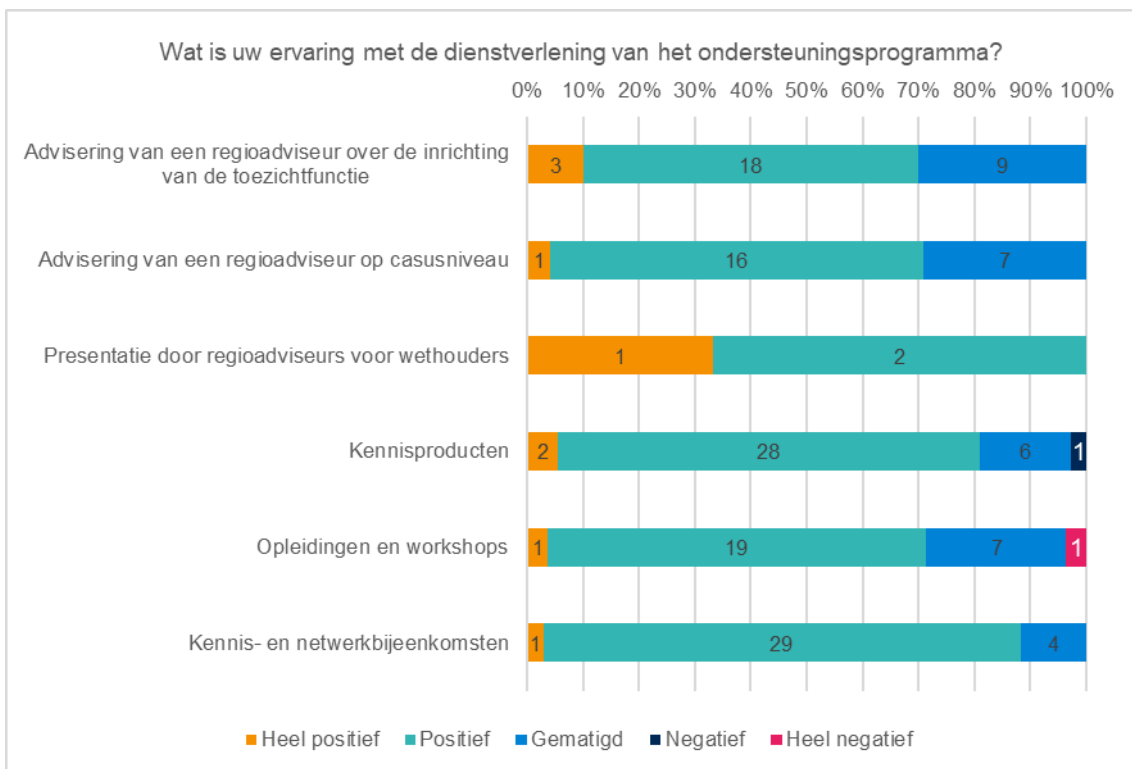
Opvallend is dat vooral de gemeenten die voorloper zijn, veel gebruik hebben gemaakt van de producten en diensten van het ondersteuningsprogramma. Een verklaring hiervoor is dat de groep voorlopers die deze enquête ingevuld heeft, groter is dan de andere groepen, met ongeveer 34% van het totaal. Toch lijken bij veel producten ongeveer de helft van de gebruikers uit voorlopers te bestaan. Mogelijk wordt het restant verklaard doordat voorlopende gemeenten betrokken worden bij het ontwikkelen van producten en diensten. In de interviews werd dit beeld bevestigd: gemeenten die middenmoter zijn of al voorloper dragen vaak zelf bij met kennis en ervaringsdeskundigheid aan het ondersteuningsprogramma of soms ook door direct andere gemeenten te helpen. Dit houdt ook verband met de vele stappen die gemeenten hebben gezet in de afgelopen jaren, waarin het ondersteuningsprogramma actief was. Het gebruik maken van het ondersteuningsprogramma heeft vaak te maken met ontwikkelcurve die je als gemeente doormaakt. Zodra de noodzaak binnen een gemeente is ontstaan en er actief ingezet wordt op het inrichten en ontwikkelen van de toezicht en handhaving, dan gaan gemeenten op zoek naar kennis, tools en training over dit thema. De kans dat gemeenten in die fase het programma tegenkomen is blijkbaar groot. Gemeenten waarbij die noodzaak er nog niet is of er is nog geen actie aan verbonden, zijn het programma vaak nog minder vaak tegengekomen, waardoor de kans ook kleiner is dat ze er gebruik van maken.



Figuur 14. Gebruik van diensten en producten naar fase waarin gemeente zich bevindt

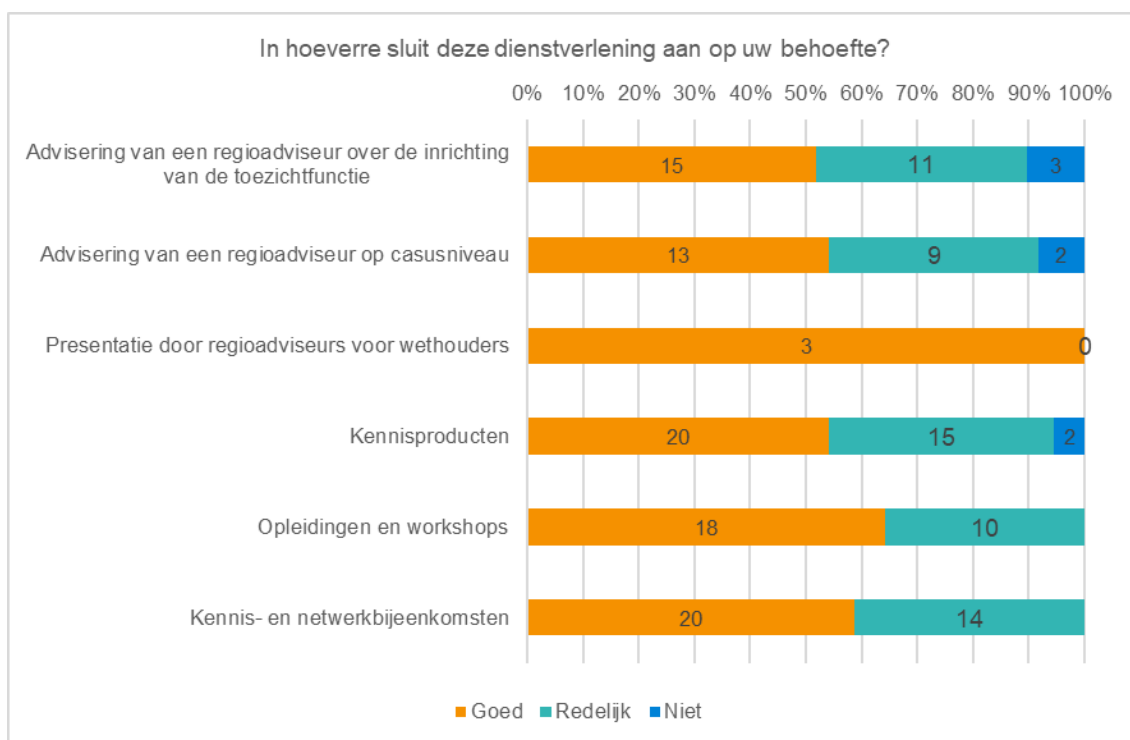
3.4 Ervaringen met de producten en diensten van het ondersteuningsprogramma

De producten en diensten van het ondersteuningsprogramma worden overwegend positief beoordeeld, waarbij in enkele gevallen respondenten heel positief zijn over de producten en diensten (zie figuur 15). Op de presentatie door regioadviseurs voor wethouders na, is voor elk product en dienst ook een kritische groep die gematigd in haar oordeel is, variërend van zo'n 15% tot een kleine 30% van de respondenten. Slechts een enkele respondent is negatief of zeer negatief over de diensten van het ondersteuningsprogramma. Hieruit concluderen wij dat de dienstverlening in brede zin van het ondersteuningsprogramma overwegend positief wordt ervaren.



Figuur 15. Ervaring met dienstverlening van het ondersteuningsprogramma

Als gekeken wordt naar de mate waarin dienstverlening aansluit bij de behoeften van gemeenten ontstaat ook een overwegend positief beeld (zie figuur 16). Slechts een beperkt aantal respondenten geeft aan dat bepaalde dienstverlening niet aansluit op de behoefte van de gemeente. De respondenten die aangeven dat de dienstverlening niet aansluit op de behoeften van gemeenten, zijn te plaatsen in gemeenten die voorloporen of gemeenten die middenmoter zijn (zie bijlage B voor een overzicht van de mate waarin producten en diensten aansluiten bij behoeften van gemeenten, naar fase waarin de gemeente zich bevindt). In hoofdstuk 4 gaan we in op de ondersteuningsbehoeften van gemeenten in brede zin.



Figuur 16. Aansluiting van dienstverlening op de behoefte van gemeenten

Respondenten zijn in de nadere toelichting ook positief over de producten en diensten van het ondersteuningsprogramma. Positieve antwoorden gaan over het creëren van urgentie, het laagdrempelige persoonlijke contact en de bereidbaarheid om mee te denken met gemeenten. Deze thema's kwamen ook terug in de interviews met gemeenten. Aanvullend werd in de interviews vaak positief gesproken over het netwerk van de VNG en het verbinden van startende gemeenten aan gemeenten met goede voorbeelden. In de interviews gaven verschillende respondenten ook aan dat het persoonlijke advies op inrichtings- of casusniveau als positief wordt ervaren.

Tegelijkertijd benoemen respondenten, zowel in de interviews als in de open antwoorden van de vragenlijst wel aandachtspunten. Die gaan over:

- a. De te generieke advisering die soms onvoldoende toegespitst is op de lokale situatie. De gemeenten hebben een sterke behoefte aan maatwerk. Opvallend is echter ook dat andere gemeenten juist positief zijn over de mate waarin de regioadviseur van het ondersteuningsprogramma oog heeft voor de lokale situatie, behoefte en wensen;
- b. In de interviews kwam een sterk wisselend beeld over de bruikbaarheid van producten en diensten naar voren afhankelijk van in welke fase de gemeente zich bevindt. Voorlopende gemeenten geven aan dat zij vooral kennis en ervaringen brengen naar het ondersteuningsprogramma (voor andere gemeenten) en dat de diensten en producten van het ondersteuningsprogramma minder aansluiten bij de huidige behoeften van deze voorlopergemeenten. Deze behoeften zijn vaak specialistischer van aard. Startende gemeenten en middenmoters vinden juist dat de dienstverlening hen goed verder helpt. De diensten en producten van het

ondersteuningsprogramma lijken nu nog vooral gericht te zijn op gemeenten die bezig zijn met de inrichting van fraudepreventie, toezicht en handhaving;

- c. Er is een overvloed aan kennis en informatie die versnipperd, niet altijd up-to-date is en bovendien bondiger kan. Een respondent noemde in een interview dat het zou helpen als deze kennis overzichtelijker wordt weergegeven op de VNG-site. Het ondersteuningsprogramma heeft hier recent een goede stap in gemaakt door een deel van de beschikbare kennis te koppelen aan een routekaart voor gemeenten;
- d. De personele wisselingen van regioadviseurs. Een respondent benoemt dat in anderhalf jaar tijd er drie verschillende regioadviseurs betrokken waren bij de gemeente. De gemeenten geven een voorkeur aan een vaste contactpersoon;
- e. In de interviews werd genoemd dat de opvattingen tussen VNG ondersteuningsprogramma's (VNG Naleving, VNG Kwaliteit Sociaal Domein) niet goed op elkaar aansluiten. Een gesproken respondent ervaart dat het beleid van VNG Naleving uitgaat van wantrouwen en controle, daar waar het beleid van VNG Kwaliteit Sociaal Domein juist uitgaat van vertrouwen. De behoefte is hier om de perspectieven en ondersteuning beter op elkaar aan te laten sluiten;
- f. Het tempo van de adviezen op casusniveau is laag.

Naast de positieve en kritische opmerkingen, viel het op dat sommige respondenten pas sinds kort gebruik maken van bepaalde diensten en producten, waardoor zij nog weinig ervaringen hierover kunnen delen.

3.5 De toegevoegde waarde van het programma laat zich vooral zien bij gemeenten die zich nu in de startfase bevinden

Gemeenten maken veel gebruik van de diensten en producten van het programma, maar we zien dat de toegevoegde waarde met name zichtbaar is voor gemeenten die zich op dit moment in de startfase begeven. Omdat de toezichthoudende taak van gemeenten een nieuwe verantwoordelijkheid van gemeenten is, die gemeenten kregen bij de decentralisatie in 2015, is het hele 'veld' nog volop in beweging. Dat betekent dat in de beginfase van het ondersteuningsprogramma zowel voorlopende gemeenten (die nu als koplopers bestempeld kunnen worden) als de VNG Naleving in gezamenlijkheid kennis en ervaring aan het opdoen waren. Het is daarom ook verklaarbaar waarom voorlopende gemeenten vaak het gevoel hebben met name kennis en ervaring te brengen in plaats van te halen. De kennis waar zij zelf behoeften aan hadden in de beginfase, was destijds simpelweg nog minder beschikbaar. Als we kijken naar de kennisbasis die er nu ligt en het gegeven dat deze nu grotendeels gestructureerd beschikbaar is gesteld via de routekaart, is er voor startende gemeenten anno 2020 meer te halen bij het ondersteuningsprogramma dan een paar jaar geleden. En we zien dus ook dat deze startende gemeenten daar vaak gebruik van maken.

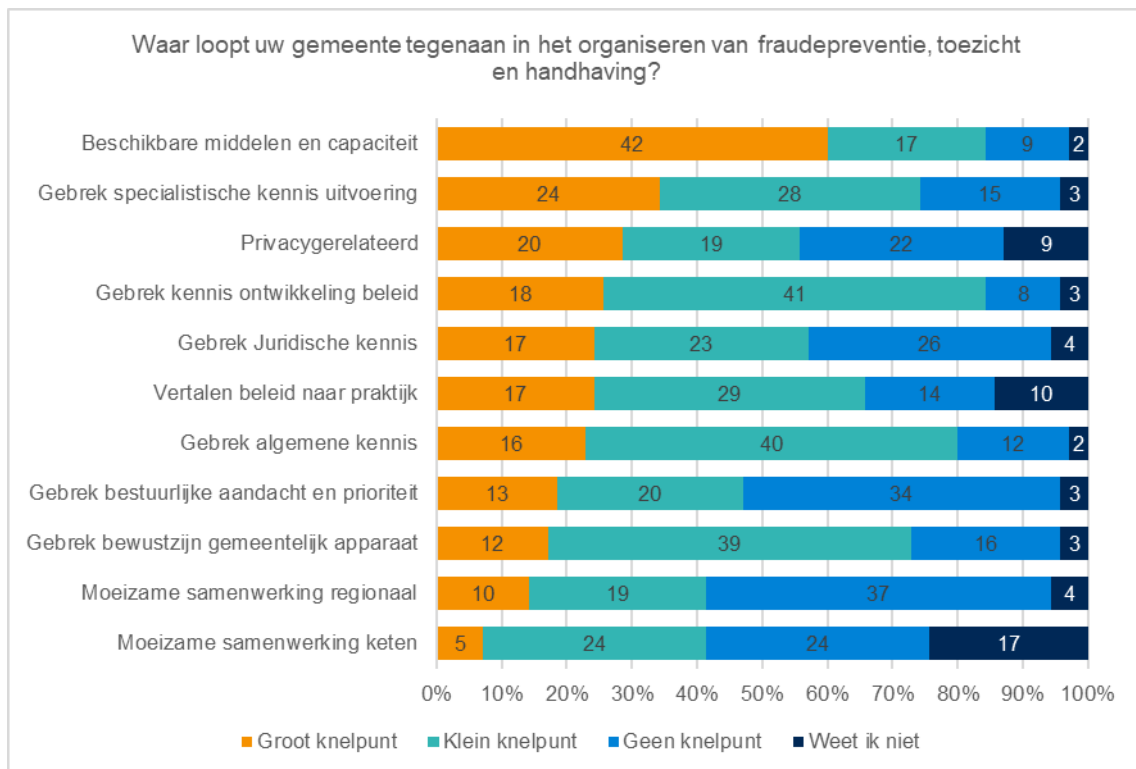
Zoals eerder al aangegeven zit de toegevoegde waarde voor startende gemeenten voornamelijk in niet het wiel zelf uit hoeven te vinden, de beschikbaarheid van goede voorbeelden en modeldocumenten en het koppelen aan gemeenten waar zij wat van kunnen leren. Voor voorlopers zit toegevoegde waarde vooral in specialistische (vaak juridische) kennis en advies op casusniveau, maar ook in trainingen en opleidingen voor consulenten en toezichthouders.

4 Ondersteuningsbehoefte van gemeenten

In dit hoofdstuk schetsen we de ondersteuningsbehoeften van gemeenten. Dit doen we door in te gaan op de knelpunten waar gemeenten over het algemeen tegenaan lopen, door specifieke onderwerpen waar ondersteuning op gewenst is te benoemen en tot slot door een beeld te geven van de variatie in ondersteuningsbehoeften tussen de onderscheiden categorieën van gemeenten (voorlopers, middenmoters, starters en nauwelijks mee bezig).

4.1 Huidige situatie - waar lopen gemeenten tegenaan

Het valt op dat de genoemde knelpunten en ondersteuningsbehoeften van gemeenten breed zijn: alle knelpunten worden door meerdere gemeenten herkend (zie figuur 17). Tegelijkertijd verschilt de mate waarin deze knelpunten groot of klein zijn. Over het algemeen geldt dat gemeenten aangeven met name een gebrek aan beschikbare middelen en capaciteit te ervaren. 42 respondenten geven aan dat dit een groot knelpunt is. In de interviews horen we daarbij ook terug dat als gemeenten eenmaal actief aan de slag zijn met hun toezicht- en handhavingfunctie, ze erachter komen hoeveel zaken daarbij komen kijken en hoeveel capaciteit dit vereist in de praktijk. Deze capaciteit vraagt om een budget dat er vaak niet of onvoldoende is binnen gemeenten. Ze geven daarbij aan dat het vaak ook niet helder is wat een goed functionerende toezichtfunctie voor een gemeente kan opleveren. Daarnaast vraagt het organiseren van fraudepreventie, toezicht en handhaving ook om specialistische kennis. Bijvoorbeeld op het vlak van fraudesignalen herkennen in de praktijk. Deze kennis is vaak nog niet voldoende aanwezig in de gemeente.



Figuur 17. Huidige knelpunten van gemeenten op het gebied van fraudepreventie, toezicht en handhaving

De knelpunten die gemeenten als groot bestempelen, zijn zowel te vinden bij gemeenten die voorloppen als gemeenten die nog aan de start staan. Tegelijkertijd zijn er ook verschillen aan te wijzen waar deze gemeenten dan tegenaan lopen. Knelpunten zoals deze in de figuur hierboven verwoord zijn, kunnen namelijk op meerdere manieren geduid worden. Uit de interviews kwam bijvoorbeeld heel duidelijk naar boven waar startende gemeenten en

gemeenten die nog nauwelijks bezig zijn, tegenaan lopen als het gaat om een gebrek aan capaciteit en een gebrek aan bestuurlijke urgentie voor fraude. In figuur 18 illustreren wij waar gemeenten met een gebrek aan bestuurlijke urgentie in de praktijk tegenaan lopen. Doordat deze gemeenten geen capaciteit hebben, om aan de slag te gaan, maar ook omdat zij mogelijk onbewust onbekwaam zijn, hebben deze gemeenten geen zicht op signalen en mogelijke fraude. Doordat fraude buiten de radar blijft van gemeenten, is het lastig om bestuurlijke urgentie te creëren voor fraudepreventie, toezicht en handhaving. Er is geen beeld van fraude die mogelijk plaatsvindt, maar ook niet van wat het inrichten van toezicht oplevert. Vervolgens blijft de capaciteit om dit thema serieus op te pakken beperkt.



Figuur 18. Cirkel waarin startende gemeenten en gemeenten die nog nauwelijks bezig zijn, zich kunnen begeven

Uit zowel de interviews als de enquêteresultaten blijkt dat vooroplopende gemeenten, die al wel capaciteit hebben om aan de slag te gaan, tevens een gebrek aan capaciteit en middelen kunnen ervaren. Deze gemeenten krijgen in de praktijk steeds beter zicht op signalen en mogelijke fraude en willen stappen ondernemen om uiteindelijk te komen tot bijvoorbeeld een terugvordering van onrechtmatig bestede middelen. De caseload van het aantal signalen kan zich dusdanig opstapelen, waardoor toezichhouders onvoldoende capaciteit en middelen hebben om tijdig met alle signalen aan de slag te gaan. Daarnaast moet soms juridische expertise worden ingehuurd wanneer een casus bij de rechter komt. Er zit dus een verschil tussen de knelpunten gebrek capaciteit en middelen;

- a. Om aan de slag te gaan met het thema (inrichting). Hier lijken vooral achterblijvende gemeenten tegenaan te lopen;
- b. Om verdere stappen te zetten tegen zorgfraude (uitvoering). Hier lijken vooral gemeenten die al verder zijn met het thema tegenaan te lopen.

Dit onderscheid geldt niet alleen voor het knelpunt 'capaciteit en middelen', maar tevens voor andere knelpunten. Deze zijn in hoge mate afhankelijk van de fasen waarin gemeenten zich bevinden. Op basis van de interviews hebben we daar een beeld van geschetst, wat we hebben uitgewerkt in tabel 1.

Dat onderscheid is belangrijk om mee te nemen naar de volgende paragrafen, die gaan over de toekomstige ondersteuningsbehoeften.

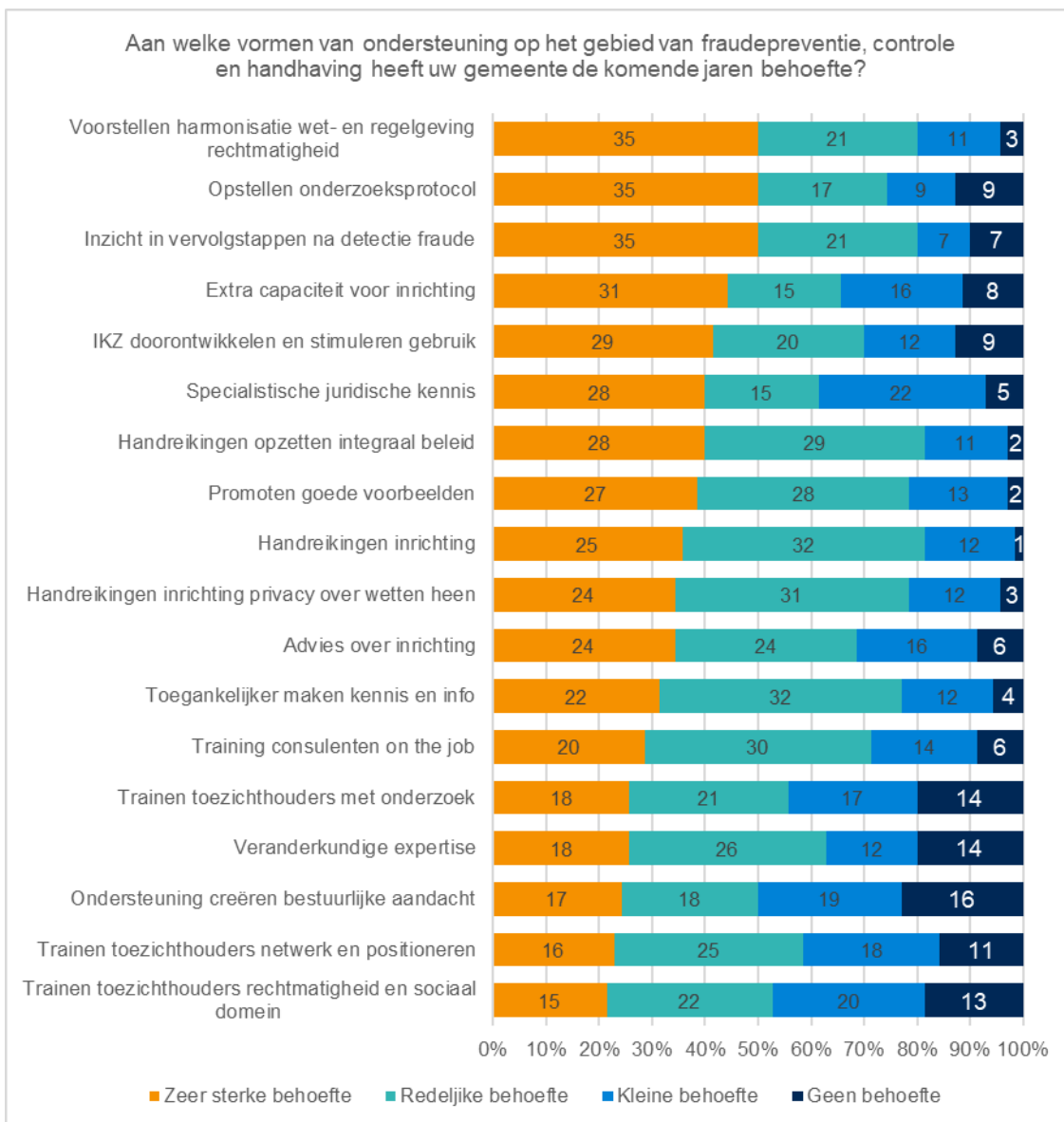
Knelpunten startende gemeenten en gemeenten die nog nauwelijks bezig zijn	Knelpunten middenmoters	Knelpunten voorlopende gemeenten
<ul style="list-style-type: none"> • Het gebrek aan capaciteit en middelen en het bijbehorende gebrek aan bestuurlijke aandacht om toezicht in te richten (Zie figuur 18). • Deze gemeenten lopen ook aan tegen de stap om van inrichting naar uitvoering te komen. Ze hebben behoefte aan kennis over het vertalen van beleid naar praktijk en kennis voor het uitvoeren van toezicht (zie bijlage C). 	<ul style="list-style-type: none"> • Consulents zijn weinig fraudebewust en/of het is lastig om hen meer fraudebewust te maken, vanwege een hulpverlenersperspectief. Bovendien is controle vaak nog op ad hoc basis. • Gebrek aan capaciteit om opleidingen te regelen, beleid en werkprocessen op te stellen. • Gebrek aan kennis over toezicht én sociaal domein over en weer. • Inrichten van toezicht en tegelijkertijd actief houden van toezicht is lastig. 	<ul style="list-style-type: none"> • De caseload is hoog, inhuur van (juridische) expertise is kostbaar. • Terugvorderen is complex. • Rechtmatigheidsonderzoeken over verschillende wetten heen, leidt tot privacyvraagstukken. • Er is geen protocol voor rechtmatigheidsonderzoeken dat juridisch stand houdt in een rechtszaak. • Er is nog een gebrek aan integraal perspectief en handelen over de wetten heen.

Tabel 1. Knelpunten per fase waarin gemeente zich bevindt, gebaseerd op antwoorden gegeven in interviews

4.2 Toekomstige behoeften

De komende jaren blijft aan alle inhoudelijke thema's behoeften, zo blijkt uit de enquêteresultaten (zie figuur 19). Gezien de verschillende fasen waarin gemeenten zich bevinden, is dit ook een verklaarbare bevinding. Toch is er een aantal thema's dat meer aandacht behoeft dan andere thema's. Zo geven veel gemeenten aan te worstelen met elementen van de wet- en regelgeving die relevant zijn fraudepreventie, toezicht en handhaving en een behoefte te hebben aan harmonisatie van deze wet- en regelgeving. Gemeenten geven in een toelichting hierop bijvoorbeeld aan nog moeite te ervaren bij het toezicht op pgb-aanbieders en het toezichthouden op de kwaliteitseisen van pgb-zorg, gegeven het feit dat zijzelf geen contractuele relatie met de pgb-aanbieders hebben. Hoewel er ook gemeenten zijn die de kwaliteitseisen voor pgb-aanbieders gelijk hebben getrokken met de kwaliteitseisen voor zorg in natura, ervaren andere gemeenten hier nog een duidelijk knelpunt en hebben zij behoefte aan juridische helderheid op dit punt. Ook geven gemeenten aan bij de aanpak van fraude een knelpunt te ervaren op het gebied van informatie-uitwisseling. Vooral zodra de zorg en/of fraude meerdere wettelijke kaders overstijgt en er meerdere organisaties betrokken zijn in de aanpak, ervaren gemeenten dat de privacywetgeving te beperkend is om de fraude daadkrachtig aan te pakken. Gemeenten zijn op dit vlak soms nog zoekende en wijten deze knelpunten aan de wet- en regelgeving zelf, maar zoeken ook naar manieren om binnen de bestaande wettelijke kaders de knelpunten op te lossen. Gemeenten hopen dat het ondersteuningsprogramma signalen van gemeenten op dit vlak kan bundelen en adresseren bij de wetgever.

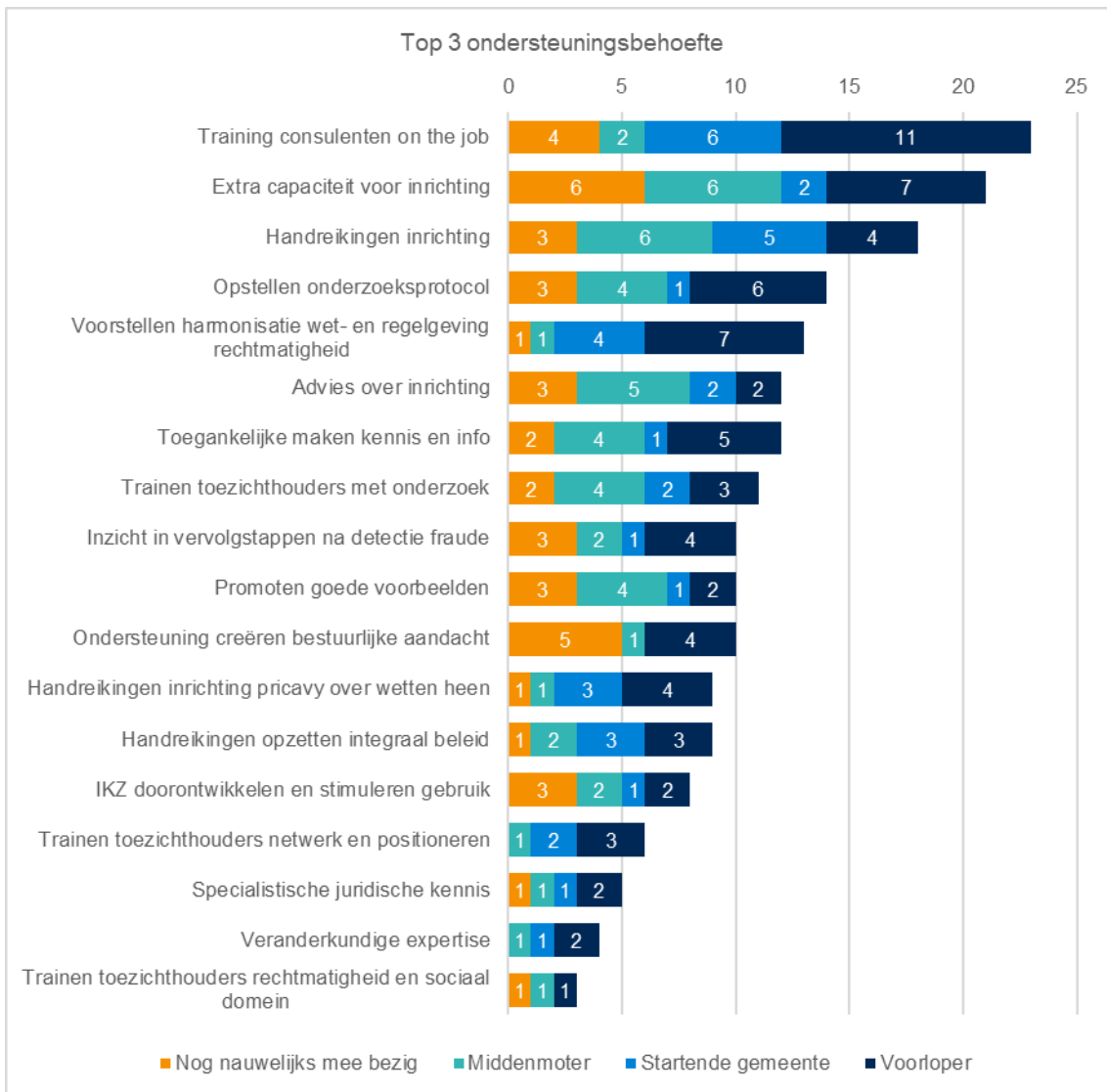
Ook het opstellen van duidelijke onderzoeksprotocollen, inzicht in het terugvorderen van zorggelden na fraudedetectie en extra capaciteit voor de inrichting blijven urgente thema's. Ook hier valt weer op dat voorlopers een andere behoefte kennen dan startende gemeenten. Zo is de doorontwikkeling van het IKZ en het stimuleren van het gebruik hiervan vaak genoemd door voorlopers, als gekeken wordt naar de ondersteuningsbehoefte per fase waarin de gemeente zich bevindt (bijlage D). Tegelijkertijd blijkt uit de figuur waarin de top-3 ondersteuningsbehoefte van gemeenten zijn weergegeven, ook dat dit niet de meeste prioriteit heeft onder deze voorlopende gemeenten (zie figuur 18, paragraaf 4.2.1). Bij startende gemeenten wordt vaak genoemd dat het laten zien van goede voorbeelden een sterke behoefte is. Dit kan hen helpen om verder aan de slag te gaan met het inrichten van toezicht.



Figuur 19. Toekomstige ondersteuningsbehoefte van gemeenten

4.2.1 Meestgenoemde ondersteuningsbehoeften

We zien dat gemeenten veel verschillende thema's noemen waar zij tegenaan lopen en waaraan ze behoeften hebben. In de enquête is ook gevraagd wat de top drie thema's zijn waarop gemeenten (uit verschillende stadia) ondersteuning wensen. De resultaten hiervan zijn op de volgende pagina weergegeven. De meest genoemde antwoorden zijn het trainen van consulenten *on the job*, extra capaciteit voor de inrichting en een handreiking voor de inrichting en het opstellen van een onderzoeksprotocol. Hierbij geldt dat gemeenten uit de verschillende fasen alle thema's noemen.



Figuur 20. Top drie van ondersteuningsbehoeften naar fase waarin gemeente zich bevindt

In het vorige hoofdstuk hebben we de ervaringen van gemeenten met het ondersteuningsprogramma behandeld. Hieruit bleek dat met name voorlopende gemeenten soms kritisch waren op de toegevoegde waarde van de ondersteuning. In de interviews werd genoemd dat de ondersteuning met name gericht was op gemeenten die aan de start staan, of bezig zijn met de inrichting. De ondersteuningsbehoefte van voorlopende gemeenten lijkt juist meer te zitten op specialistische kennis. Opvallend is, dat wanneer naar figuur 20 wordt gekeken, er geen duidelijk onderscheid te maken is in de ondersteuningsbehoeften naar fase waarin de gemeente zich bevindt. Voorlopende gemeenten lijken op basis van het figuur ongeveer evenveel behoefte te hebben aan extra capaciteit voor inrichting als gemeenten die nog nauwelijks bezig zijn. Deze bevinding rijmt niet met wat we uit de interviews met gemeenten hebben opgehaald. Om dit "verschil" te duiden moeten wij verder inzoomen op deze ondersteuningsbehoefte. Een voorlopende gemeente kan bijvoorbeeld iets anders verstaan onder 'extra capaciteit voor inrichting' dan een gemeente die nog aan de start staat. Dit onderscheid bleek eerder ook al helder bij de knelpunten die gemeenten ervaren. Zo kan een voorlopende gemeente behoefte hebben aan extra experts om een juridisch legitiem protocol te ontwikkelen om fraudemeldingen te onderzoeken. Een startende gemeente kan behoefte hebben aan extra capaciteit om aan een beleidsplan te werken en dienstverlening op te zetten. De behoefte aan een ondersteuningsvorm is daarmee afhankelijk van de interpretatie die kan verschillen.

In de interviews kwam een sterke behoefte naar voren van praktijkgerichte (specifieke) ondersteuning of advies op casusniveau. Dit kan bijvoorbeeld gaan over het terugvorderen van zorggelden.

4.3 Nadere duiding op verschillen tussen gemeenten in behoeften

Uit de enquêteresultaten volgt het beeld dat er een brede behoefte is aan ondersteuning, advies en kennis. In de interviews blijkt daarnaast dat respondenten van startende gemeenten vaak andere thema's noemen dan voorlopende gemeenten. Daarbij geldt dat hoe verder gemeenten zijn, hoe specialistischer de behoeften van aard zijn. De ondersteuningsbehoeften tussen gemeenten verschillen bijvoorbeeld in het bewust worden van het gemeentelijk apparaat: met name startende gemeenten kennen deze behoeften en voorlopers minder. Andersom geldt dat voorlopers meer behoeften hebben aan specialistische en juridische kennis en advies. Voorbeelden hiervan zijn kennis en advies op het gebied van het herkennen van signalen van onrechtmatigheden in jaarrekeningen, het juridisch perspectief op het toezien op pgb-aanbieders en tot slot het protocolleren van onderzoeken zodat deze onderzoeken door de rechter worden erkend. Deze gemeenten geven aan dat zij graag zouden zien dat ingewikkelde casussen door de VNG worden uitgepluisd en voorzien van een sluitend advies, ook als dit betekent dat sommige thema's nader afgestemd moeten worden met bijvoorbeeld het ministerie van VWS. Ten slotte merken we op dat ook startende gemeenten bezig zijn met specialistische thema's rondom bijvoorbeeld fraude, maar dat er in de beginfase toch vaak nog meer basale vragen aan de orde zijn. Met andere woorden: zodra de basis staat en de toezichtfunctie is ingericht, ontstaat er meer aandacht voor specialistische thema's en juridische vragen.

5 Conclusies en aanbevelingen

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk vatten wij de belangrijkste bevindingen van deze evaluatie samen, trekken wij conclusies en doen wij aanbevelingen. We reflecteren eerst op de opbrengsten van - en ervaringen met het ondersteuningsprogramma (5.2). Vervolgens blikken we vooruit hoe het ondersteuningsprogramma kan voorzien in de ondersteuningsbehoeften van gemeenten (5.3). Hierbij doen wij verschillende aanbevelingen. Tot slot noemen wij welke aanbevelingen het ondersteuningsprogramma op korte termijn op kan pakken (in 2021) en wat op langere termijn relevant is (5.4).

5.2 Terugblik op de opbrengsten en ervaringen van het ondersteuningsprogramma

Het ondersteuningsprogramma heeft gemeenten de afgelopen jaren ondersteund in het inrichten van fraudepreventie, toezicht en handhaving. Hieronder gaan wij in op de belangrijkste opbrengsten van die ondersteuning, maar ook op waar gemeenten staan in de aanpak van fraude. We gaan in deze paragraaf ook in op de ervaringen van gemeenten met het ondersteuningsprogramma in de afgelopen periode.

5.2.1 *De opbrengst van het ondersteuningsprogramma sluit aan bij de doelen die zijn gesteld*

In deze evaluatie hebben we ons voor wat betreft het eerste doel van de evaluatie vooral gericht op de opbrengsten bij de gemeenten, zowel in termen van output (gebruik van dienstverlening) als outcome (ervaring en toegevoegde waarde). In de verschillende jaarrapportages van het ondersteuningsprogramma wordt ingegaan op de concrete opbrengsten van het programma, vooral in termen van output. Uit deze jaarrapportages is bijvoorbeeld op te maken hoe vaak er gebruik is gemaakt van de verschillende dienstverlening, hoeveel unieke deelnemers er waren bij activiteiten en bijeenkomsten, en bijvoorbeeld wat het aantal unieke bezoekers van de website is per maand. Hieruit is af te leiden dat de doelen die het programma hier zelf op heeft geformuleerd in grote lijnen zijn behaald. Daaruit blijkt bovendien dat het programma een groot bereik qua gemeenten heeft, maar ook dat een aanzienlijk deel van de gemeenten (nog) niet wordt bereikt. Door de coronacrisis is het in 2020, het jaar waarin deze evaluatie plaatsvond, voor het ondersteuningsprogramma lastiger geworden om bijeenkomsten te organiseren, trainingen te geven en kennismakingsgesprekken met gemeenten te voeren. Daarmee is de opbrengst van het programma in termen van output in 2020 ook kleiner dan in voorgaande jaren.

De dienstverlening van het ondersteuningsprogramma sluit aan bij de doelen die het programma heeft gesteld, zoals is terug te zien in het top-6 actieplan. Bovendien heeft het ondersteuningsprogramma op basis van ervaringen zowel de doelstelling als de (focus van de) dienstverlening doorontwikkeld met als doel om een zo groot mogelijk effect te hebben bij gemeenten. In hoofdstuk 4 van dit hoofdstuk zijn wij ingegaan op de ervaringen van gemeenten met het ondersteuningsprogramma en in hoeverre de dienstverlening van toegevoegde waarde is geweest voor gemeenten. Hieronder volgen de belangrijkste conclusies.

5.2.2 *Gemeenten verschillen sterk in waar ze staan op het gebied van fraudepreventie, toezicht en handhaving bij de uitvoering van de Jeugdwet en de Wmo 2015*

Gemeenten verschillen sterk in waar ze staan als het gaat om fraudepreventie, toezicht en handhaving bij de uitvoering van de Jeugdwet en de Wmo 2015⁶. Waar er aan de ene kant gemeenten zijn die al ver zijn met de implementatie van een aanpak en werken aan de borging ervan, zijn er ook gemeenten waar nog geen of nauwelijks activiteiten plaatsvinden op dit gebied. Hoewel de enquêteresultaten geen representatief beeld van Nederland geven, is het wel opvallend dat anno 2020 er nog gemeenten zijn die nog maar weinig fraudebewust zijn en geen tot nauwelijks stappen hebben gezet in de aanpak hiervan.

Meer specifiek valt op dat in de meeste gemeenten er op zijn minst enige vorm van bestuurlijke commitment is, al is dat nog niet overal zo. Daarnaast blijkt dat nog niet alle gemeenten een toezichthouder rechtmatigheid (of toezichthoudende functie) expliciet hebben belegd, terwijl dit wettelijk gezien voor de Wmo wel zou moeten. De meeste gemeenten geven aan dat de dienstverlening inmiddels wel op orde is, maar dat nog wordt gewerkt aan het bewerkstelligen van integraal beleid op dit vlak. Een beperkt aantal gemeenten geeft aan wel beleid te hebben, maar de dienstverlening zelf nog niet op orde te hebben. Blijkbaar zijn er meerdere routes voor gemeenten om tot een goede fraudepreventie, toezicht en handhaving te komen. De meeste gemeenten starten echter met het op orde krijgen van de dienstverlening, waarbij het (integrale) beleid meer een sluitstuk is. Andere gemeenten beginnen eerst met het uitwerken van beleid, en conform het beleid de dienstverlening verder opzetten en uitwerken. Opvallend is dat relatief veel gemeenten aangeven dat consultants nog maar weinig fraudebewust zijn, terwijl zij een belangrijke functie kunnen hebben in het detecteren van fraude. Er is op dit punt bij een aantal gemeenten nog veel te winnen. Tot slot valt op dat waar de meeste gemeenten wel periodiek (al dan niet structureel) overleggen met omliggende gemeenten op dit thema, er beduidend minder sprake is van (structureel) overleg met andere ketenpartners. Een goede afstemming met ketenpartners zoals RIEC, de belastingdienst en zorgkantoren, kan bijdragen aan een beter sluitende aanpak van fraude.

De doelen en dienstverlening van het ondersteuningsprogramma (zie 1.4) zijn dus gericht op belangrijke punten waarop veel gemeenten nog stappen te zetten te hebben.

5.2.3 *De ervaring met het ondersteuningsprogramma van de VNG is overwegend positief en deels afhankelijk van het stadium waarin gemeenten zich bevinden op het gebied van fraudepreventie, toezicht en handhaving*

Een groot deel van de gemeenten die hebben deelgenomen aan de enquête heeft gebruik gemaakt van de dienstverlening van het ondersteuningsprogramma. Hierbij merken we op dat dit niet iets zegt over de totale populatie gemeenten, aangezien de respons op de enquête niet helemaal representatief is voor alle gemeenten in Nederland. Uit de jaarrapportages van het ondersteuningsprogramma blijkt echter dat het ondersteuningsprogramma een aanzienlijk aantal gemeenten heeft bereikt (zie ook 5.2.1), wat daarmee wel aansluit bij de bevindingen van de enquête.

Gemeenten die gebruik hebben gemaakt van het ondersteuningsprogramma zijn daar overwegend positief over en geven daarbij ook aan dat de dienstverlening in meer of mindere mate aansluit bij de behoefte van deze gemeenten. Daarbij blijkt dat de ondersteuningsbehoefte kan verschillen per gemeente (zie ook 5.3), waarmee de toegevoegde waarde en ervaring van dienstverlening van het ondersteuningsprogramma ook varieert voor gemeenten. De kennisproducten, de kennis- en netwerkbijeenkomsten en de advisering van de regioadviseurs worden het meest gebruikt door gemeenten. Er springen geen specifieke producten of vormen van dienstverlening duidelijk positief of negatief uit qua ervaring of toegevoegde waarde. In verhouding geven de middenmoters en de voorlopers iets vaker aan dat de dienstverlening redelijk of niet aansluit bij de behoeften van de gemeenten, in plaats van dat deze 'goed'

⁶ Gemeenten zijn in het kader van de Wmo 2015 verplicht om een toezichthouder aan te stellen. Voor de Jeugdwet geldt dit niet, waarbij het toezicht op kwaliteit van Jeugd belegd is bij de IGJ. De bevindingen zijn niet uitgesplitst naar toezicht op Jeugd of Wmo. De nadruk van toezicht in dit onderzoek ligt op fraudepreventie, -controle en -handhaving.

aansluit. In de interviews met gemeenten kwam dit beeld wel wat sterker naar voren; een aantal voorlopers gaf bijvoorbeeld aan dat een deel van de dienstverlening beter aansloot bij gemeenten die nog meer in een beginstadium stonden als het gaat om de fraudepreventie, toezicht en handhaving en dat zij zelf minder profijt hebben gehad van het ondersteuningsprogramma. Zij gaven aan juist meer behoefte te hebben aan specialistische kennis en ervaring en deze wat te missen in het huidige aanbod van het ondersteuningsprogramma. Een aantal gemeenten gaf ook aan vooral te moeten 'brengen' naar het ondersteuningsprogramma en in verhouding wat minder konden 'halen.'

Uit het feit dat het merendeel van de gemeenten positieve ervaringen heeft met de dienstverlening van het ondersteuningsprogramma, en het feit dat deze gemeenten oordelen dat deze dienstverlening voor hun van toegevoegde waarde is geweest, concluderen wij dat het ondersteuningsprogramma van VNG Naleving een significante bijdrage heeft geleverd aan gemeenten die hun functie van fraudepreventie, toezicht en handhaving hebben ontwikkeld. In die zin heeft het ondersteuningsprogramma meerwaarde geleverd voor een aanzienlijk aantal gemeenten, in ieder geval voor gemeenten die nog stappen te zetten hadden in hun ontwikkeling op het gebied van fraudepreventie, toezicht en handhaving.

5.3 Vooruitblik: waar hebben gemeenten behoefte aan en wat kan het ondersteuningsprogramma voor hen betekenen?

Hieronder reflecteren we op de ondersteuningsbehoeften die gemeenten hebben en gaan we in op hoe het ondersteuningsprogramma hier in de toekomst op kan aansluiten. Hieruit volgen aanbevelingen voor de toekomstige activiteiten van het ondersteuningsprogramma.

5.3.1 De toekomstige ondersteuningsbehoefte van gemeenten is heel breed en mede afhankelijk van het stadium waarin gemeenten zich bevinden op het gebied van fraudepreventie, toezicht en handhaving

In hoofdstuk 4 komt naar voren dat gemeenten diverse knelpunten ervaren. Opvallend is dat veel gemeenten een gebrek aan capaciteit als groot knelpunt ervaren. Gemeenten geven daarbij aan dat zodra zij eenmaal actief aan de slag zijn met hun toezicht- en handhavingfunctie, ze erachter komen hoeveel zaken daarbij komen kijken en hoeveel capaciteit dit vereist in de praktijk. Deze capaciteit vraagt om een budget dat er vaak niet of onvoldoende is binnen gemeenten. Dit komt in sommige gevallen door de beperkte bestuurlijke agendering, waardoor de gemeenteraad geen geld beschikbaar stelt (of kan stellen) voor het inrichten van de aanpak van toezicht en handhaving op rechtmatige zorg. Het ondersteuningsprogramma is er echter niet op gericht om gemeenten te ondersteunen met het bieden van capaciteit, het gaat ervan uit dat gemeenten zelf aan de slag gaan (zie ook de geformuleerde doelstelling van het ondersteuningsprogramma in 1.4). Daarnaast ervaren relatief veel gemeenten een gebrek aan (basis- en specialistische) kennis als klein of groot knelpunt, terwijl gebrek aan samenwerking (met omliggende gemeenten en met ketenpartners) juist minder vaak als knelpunt wordt gezien. Deze door gemeenten ervaren knelpunten kunnen een belangrijke reden zijn voor de ondersteuningsbehoefte die gemeenten momenteel hebben.

We hebben gemeenten echter ook concreet gevraagd naar hun toekomstige ondersteuningsbehoefte. Hieruit komt een vrij brede ondersteuningsbehoefte naar voren: voor elke vorm aan ondersteuning bestaan wel meerdere gemeenten die hier een behoefte aan hebben (minimaal de helft van alle gemeenten met minimaal een redelijke behoefte, minimaal 20% van alle gemeenten met een sterke behoefte). Gevraagd naar de top drie aan ondersteuningsbehoefte, dan noemen de meeste gemeenten het 'trainen van consultants on the job' en kennis, advies en capaciteit gericht op de inrichting, het opstellen van duidelijke onderzoeksprotocollen en inzicht in het terugvorderen van zorggelden na fraudedetectie. Het huidige ondersteuningsprogramma is momenteel nog niet even sterk op al deze punten gericht.

5.3.2 Ondersteuningsbehoefte is afhankelijk van de fase waarin een gemeente zich begeeft

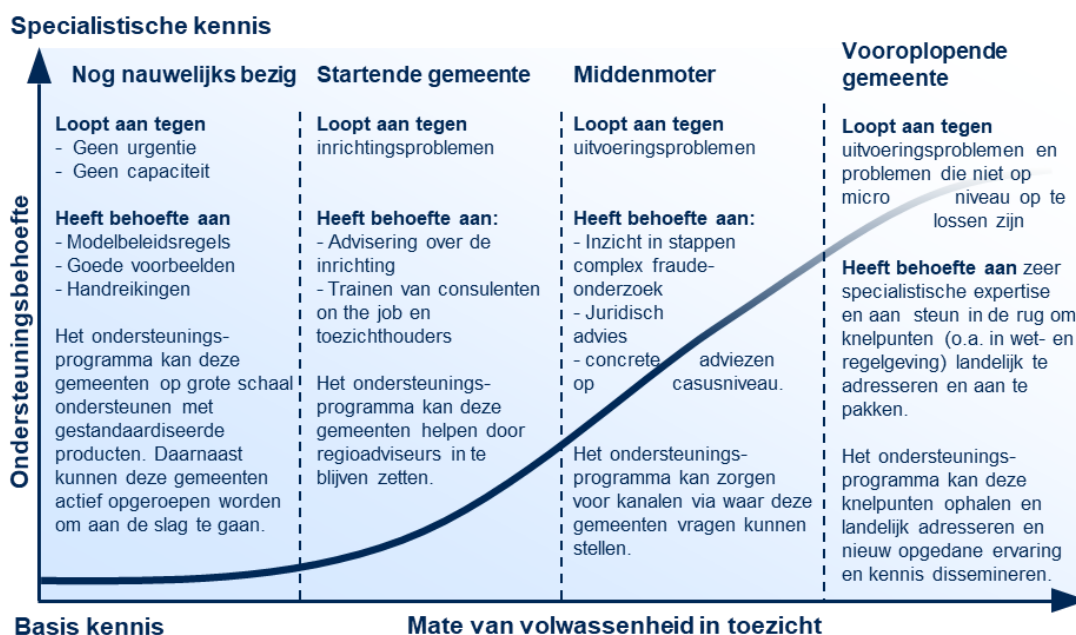
De ondersteuningsbehoefte verschilt verder per stadium waarin de gemeente zich begeeft. Meer startende gemeenten noemen vooral een behoefte aan goede voorbeelden, en basiskennis (bijvoorbeeld over de inrichting) en handreikingen.

Het komt erop neer dat deze gemeenten niet overal het wiel opnieuw voor willen uitvinden, het gaat tenslotte om kennis en inzichten die al breder voorhanden zijn. Meer gevorderde gemeenten noemen ook dat ze behoefte hebben aan handreikingen op specifieke onderdelen, en daarnaast behoefte hebben aan specialistische (bijvoorbeeld juridische) kennis, en kennis over de vervolgstappen na het detecteren van fraude. Het gaat hier om kennis en inzicht dat nog ontbreekt of slechts zeer beperkt beschikbaar is. Opvallend is dat vooral voorlopende gemeenten een sterke behoefte hebben aan het doorontwikkelen van het IKZ en het stimuleren van het gebruik ervan, maar dit heeft voor hen niet de grootste prioriteit. Relatief veel gemeenten zijn nog kritisch op het IKZ zoals het nu wordt gebruikt, ook al zien zij wel de toegevoegde waarde ervan (bij een betere benutting ervan).

5.3.3 *Het ondersteuningsaanbod kan nog meer gedifferentieerd worden aangeboden, maar het programma zal gezien de brede ondersteuningsbehoefte van gemeenten ook keuzes moeten maken*

De diversiteit in de ondersteuningsbehoefte van gemeenten maakt het lastig voor het ondersteuningsprogramma te vertalen naar een (toekomstig) gericht aanbod dat hierin voorziet. Het ondersteuningsprogramma zit al op het spoor om ondersteuning meer gedifferentieerd vorm te geven, zodat zij per fase de juiste ondersteuning kunnen aanbieden. De routekaart is daarin een mooie ontwikkeling⁷. De inzichten uit deze evaluatie kunnen helpen om het ondersteuningsaanbod nog meer gedifferentieerd (door) te ontwikkelen voor de verschillende groepen gemeenten, zoals training voor consulenten 'on the job' en kennis, advies en capaciteit gericht op de inrichting, en advies en kennis over de vervolgstappen na het detecteren van fraude.

Tegelijkertijd zal het ondersteuningsprogramma keuzes moeten maken in waarnaar de aandacht uit moet gaan; niet alle Nederlandse gemeenten kunnen ondersteund worden zonder het ondersteuningsprogramma fors uit te breiden. Het is ook sterk de vraag of het nut heeft om alle gemeenten in de praktijk te ondersteunen. Koplopers weten doorgaans goed zelf de weg te vinden, en gemeenten die nog nauwelijks aan de slag zijn hebben meer baat bij algemene kennis of bijvoorbeeld modelbeleidsregels. Mogelijk kan voor dergelijke gemeenten eerder ondersteuning op afstand plaatsvinden. Hieronder volgt per fase van waarin een gemeente zich bevindt een korte samenvatting van de belangrijkste knelpunten en de ondersteuningsbehoeften (figuur 21). In de figuur staat de verticale as voor de mate waarin basis dan wel meer specialistische kennis onderdeel is van de ondersteuningsbehoefte. De horizontale as staat



Figuur 21. Ondersteuning geplot op as: basis en specialistisch kennisniveau en de mate van volwassenheid in toezicht

⁷ <https://vng.nl/artikelen/routekaart-toezicht-handhaving-en-naleving-wmo-2015-en-jeugdwet>.

voor de mate van volwassenheid van de gemeente (fase van de gemeente) op het gebied van fraudepreventie, toezicht en handhaving. Per fase staat kort vermeld hoe het ondersteuningsprogramma hier in de toekomst in kan ondersteunen. Daarbij hebben we oog voor ondersteuning die mogelijk ook op afstand kan plaatsvinden, waardoor het ondersteuningsprogramma ook voldoende capaciteit overhoudt om gemeenten in de praktijk te ondersteunen.

Per fase komen wij tot een concrete aanbeveling voor het ondersteuningsprogramma:

- a. De **gemeenten die nog nauwelijks bezig** zijn met toezicht, hebben vooral behoefte aan ondersteuning op basis kennisniveau (organiseren en inrichten). Bovendien, omdat er nog weinig in de praktijk ingericht is, heeft ondersteuning in de praktijk van de gemeente nog maar weinig nut. Deze gemeenten hebben vooral behoefte aan goede voorbeelden, handreikingen, modelbeleidsregels, functieprofielen van toezichthouders, et cetera, om de eerste stappen te kunnen zetten. Aanbeveling: Een aanzienlijk aantal gemeenten zit nog in deze fase. Deze gemeenten gaan niet uit zichzelf op zoek naar ondersteuning van de VNG. Een belangrijke aanbeveling is om deze gemeenten actief en individueel te benaderen. Deze gemeenten hebben als het ware een duw in de goede richting nodig. Het ondersteuningsprogramma kan hierin voorzien en kan vervolgens de ondersteuning voor dergelijke gemeenten op afstand en grote schaal uitvoeren. Ook grootschalige (landelijke) campagnes om fraudepreventie, toezicht en handhaving beter onder de aandacht te brengen bij de groep gemeenten die nog nauwelijks aan de slag zijn, kunnen hieraan bijdragen. Ten slotte kunnen presentaties aan gemeenteraadsleden en het college van startende gemeenten over toezicht houden van toegevoegde waarde zijn om het bestuurlijk commitment bij gemeenten te stimuleren. Dat kan voor deze gemeenten een startpunt zijn om actief aan de slag te gaan met de inrichting van de toezichtfunctie. Door deze presentaties als ondersteuningsprogramma te organiseren, borg je daarmee ook dat gemeenten bekend zijn met het programma en weten waar ze met vragen terecht kunnen;
- b. De **gemeenten die gestart zijn** met het inrichten van toezicht, maar in de praktijk nog tegen inrichtingsproblemen aanlopen, hebben behoefte aan advisering over de inrichting, maar bijvoorbeeld ook aan het trainen van consultants on the job, trainen van toezichthouders, et cetera, om de basis voor het uitvoeren van toezicht te realiseren. Aanbeveling: Deze ondersteuning bood het programma in de afgelopen periode ook aan. Aangezien uit deze evaluatie blijkt dat dit een belangrijke ondersteuningsbehoefte blijft voor gemeenten, is het van belang dat het ondersteuningsprogramma in deze behoefte blijft voorzien;
- c. De gemeenten die de inrichting op orde hebben, maar in de uitvoering van toezicht nog knelpunten ervaren (**middenmoters**), hebben behoefte aan concrete advisering op casusniveau, bijvoorbeeld over hoe ze een complex fraudeonderzoek moeten uitvoeren, aan extra juridisch advies, om een goede uitvoering van toezicht en handhaving te borgen. Aanbeveling: Deze gemeenten zijn vaak in eerdere stadia al ondersteund door het ondersteuningsprogramma. Zo lang het ondersteuningsprogramma goede kanalen inricht waar gemeenten vragen kunnen stellen, kan de ondersteuning meer op verzoek/reactief plaatsvinden;
- d. De **voorlopende gemeenten** weten zelf de weg te vinden in het uitvoeren van toezicht. Maar ook zij ervaren soms knelpunten die niet altijd op microniveau binnen de gemeente op te lossen zijn. Het gaat dan bijvoorbeeld om informatie-uitwisseling over wettelijke kaders heen of om juridische kennis en expertise inzake terugvordering van zorggelden of het herkennen van fraudesignalen in jaarrekeningen die nog niet voorhanden is. Deze gemeenten hebben behoefte aan een steun in de rug om knelpunten in de (interpretatie van) wet- en regelgeving landelijk te adresseren en aan te pakken en aan inzicht in *best practices* van andere voorlopende gemeenten. Aanbeveling: Het ondersteuningsprogramma kan voor deze gemeenten enerzijds een verbindende rol oppakken door voorlopende gemeenten die tegen vergelijkbare knelpunten aanlopen aan elkaar te koppelen, zodat zij sneller duidelijkheid over de ruimte en interpretatie van wet- en regelgeving kunnen creëren. Anderzijds kan het ondersteuningsprogramma meer een monitorende rol pakken door veel voorkomende knelpunten op te halen, en deze vervolgens te adresseren en bestuurlijk af te stemmen bij het ministerie. Het ondersteuningsprogramma heeft vervolgens weer een rol in het dissemineren van de opgedane kennis op dit vlak.

Naast de ondersteuningsbehoeften die geplot zijn in figuur 21 bestaan ook een aantal generieke ondersteuningsbehoeften, zoals het verbeteren van de vindbaarheid van kennisdocumenten van VNG Naleving, of het

door ontwikkelen van het IKZ en het gebruik ervan stimuleren. Aanbeveling: Met de nieuwe routekaart van het ondersteuningsprogramma is een belangrijke stap in de juiste richting gedaan om de vindbaarheid van informatie te verbeteren. Het ondersteuningsprogramma kan hierin op basis van de inzichten uit deze evaluatie deze routekaart verder verfijnen en daarin nog explicieter de verschillende dienstverlening en producten koppelen aan de verschillende typen gemeenten. Het door ontwikkelen van het IKZ en het gebruik ervan stimuleren is ook een aandachtspunt voor de toekomst (zie ook 5.4.2).

5.4 Het ondersteuningsprogramma in 2021 en daarna

5.4.1 Voortzetting van het ondersteuningsprogramma na 2021 ligt voor de hand

Het huidige ondersteuningsprogramma van de VNG loopt tot en met 2021. Het ligt, zeker ook gezien hoever gemeenten zijn met fraudepreventie, toezicht en handhaving, niet voor de hand dat gemeenten na 2021 geen ondersteuningsbehoefte meer hebben. De ondersteuningsbehoefte van gemeenten die nu startend zijn, verandert in de loop van de tijd naar een behoefte van gemeenten die meer gevorderd zijn met de aanpak. Relatief weinig gemeenten zijn momenteel al in een fase dat ze werken aan borging van het integrale beleid en hebben alle relevante dienstverlening op orde. Wij zien ook dat niet alle gemeenten bekend zijn met het ondersteuningsprogramma en/of nog helemaal aan het begin staan voor wat betreft het ontwikkelen van beleid en dienstverlening op het gebied van fraudepreventie, toezicht en handhaving. Ook deze gemeenten zullen, net als de huidige middenmoters en voorlopers, een ondersteuningsbehoefte hebben die aansluit bij hun behoeften. Bovendien geeft de huidige groep voorlopergemeenten aan ook (soms sterke) behoefte aan meer specialistische vormen van ondersteuning te hebben. Daarbij komt dat de ervaringen met het ondersteuningsprogramma overwegend positief zijn. Dat samen maakt dat wij concluderen dat het voortzetten van het ondersteuningsprogramma na 2021 voor de hand ligt.

De aanbevelingen met betrekking tot de te bieden ondersteuning die wij doen in 5.3.3 zijn alle op korte termijn relevant. Het is echter niet aannemelijk dat alle aanbevelingen tegelijkertijd opgepakt kunnen worden, dus is het noodzakelijk om keuzes te maken. We zien in ieder geval dat een deel van de aanbevelingen die wij doen aansluiten bij de weg die het ondersteuningsprogramma inmiddels met de routekaart is ingeslagen. Het gaat dan vooral om het beter uitlijnen van de ondersteuning op basis van waar gemeenten zich bevinden in hun ontwikkeling van fraudepreventie, toezicht en handhaving (zie ook 5.3.3).

Wij zien in deze evaluatie verder dat er een aanzienlijk aantal gemeenten nog niet of amper is begonnen met het inrichten van fraudepreventie, toezicht en handhaving. Daarom is het belangrijk om op korte termijn onze aanbevelingen gericht op deze gemeenten die nog nauwelijks bezig zijn met dit thema op te pakken. Dat betekent niet dat het ondersteuningsprogramma (tijdelijk) moet stoppen met ondersteuning gericht op gemeenten die al verder zijn. Het is in onze ogen juist ook van belang dat gemeenten die al verder zijn aangehaakt blijven bij het ondersteuningsprogramma, zodat de kennis en ervaringen die zij opdoen ook benut kunnen worden door het ondersteuningsprogramma (en vervolgens door andere gemeenten). Hiervoor is het wel cruciaal dat het ondersteuningsprogramma deze voorlopende gemeenten ook wat te bieden heeft, ook in 2021. Ook voor deze groep gemeenten doen wij enkele aanbevelingen in 5.3.3.

Op de langere termijn (na 2021) is het goed om, indien er een vervolg is, als ondersteuningsprogramma zicht te blijven houden op de fasen waarin gemeenten zich bevinden qua ontwikkeling, zodat de activiteiten van het programma goed aan blijven sluiten bij de behoeften van gemeenten. Als bijvoorbeeld blijkt dat na 2021 er nauwelijks meer gemeenten zijn die nog niet of nauwelijks zijn gestart met fraudepreventie, toezicht en handhaving, en kan de ondersteuning die op deze gemeenten was gericht worden afgebouwd.

5.4.2 De vraag rijst of er niet nog meer dan het ondersteuningsprogramma nodig is om fraudepreventie, toezicht en handhaving in het land op een hoger niveau te krijgen

In deze evaluatie is duidelijk geworden dat er gemeenten zijn die nog nauwelijks stappen hebben gezet op het gebied van fraudepreventie, toezicht en handhaving. Ondanks dat veel gemeenten al wel stappen hebben gezet en ondanks dat er een ondersteuningsprogramma was, heeft dit bij deze achterblijvende gemeenten (nog) niet geleid tot significante progressie. Ongeveer 20% van de gemeenten die hebben geparticipeerd in de enquête vallen onder deze categorie van achterblijvers. De vraag kan dan ook gesteld worden of er, naast het voortzetten (al dan niet met een intensivering) van het ondersteuningsprogramma, niet nog meer nodig is om gemeenten die nu nog maar weinig hebben gedaan in beweging te krijgen. Hierbij merken we op dat het vaak begint met het creëren van fraudebewustzijn en commitment op bestuurlijk niveau, zodat er binnen de gemeenten middelen beschikbaar komen om fraudepreventie, toezicht en handhaving daadwerkelijk op te pakken. Complicerende factor is dat er meer actuele uitdagingen voor gemeenten zijn in het sociaal domein⁸, en dat gemeenten mogelijk andere prioriteiten stellen. Gemeenten die moeite hebben om dit thema helemaal zelf op te pakken, kunnen er daarbij op gewezen worden dat ze dit ook samen met omliggende gemeenten kunnen oppakken. Daarbij gaat het niet om het delegeren van fraudepreventie, toezicht en handhaving richting de regionale GGD of centrumgemeente, maar om het oppakken van de gezamenlijke verantwoordelijkheid, bijvoorbeeld door middel van stuur- of werkgroepen waarin alle betrokken gemeenten vertegenwoordigd zijn. Dat kan uiteraard in samenwerking met een GGD of centrumgemeente.

Een vergelijkbare vraag is of naast het bestaande ondersteuningsprogramma er nog meer nodig is om fraudepreventie, toezicht en handhaving in Nederland op een hoger niveau te krijgen. Een kamerbrief van eerder dit jaar gaat in op een aantal routes waarlangs fraudepreventie kan worden versterkt⁹. Aanvullende mogelijkheden om tot een significante 'dijkverzwaring' tegen fraude te komen zijn:

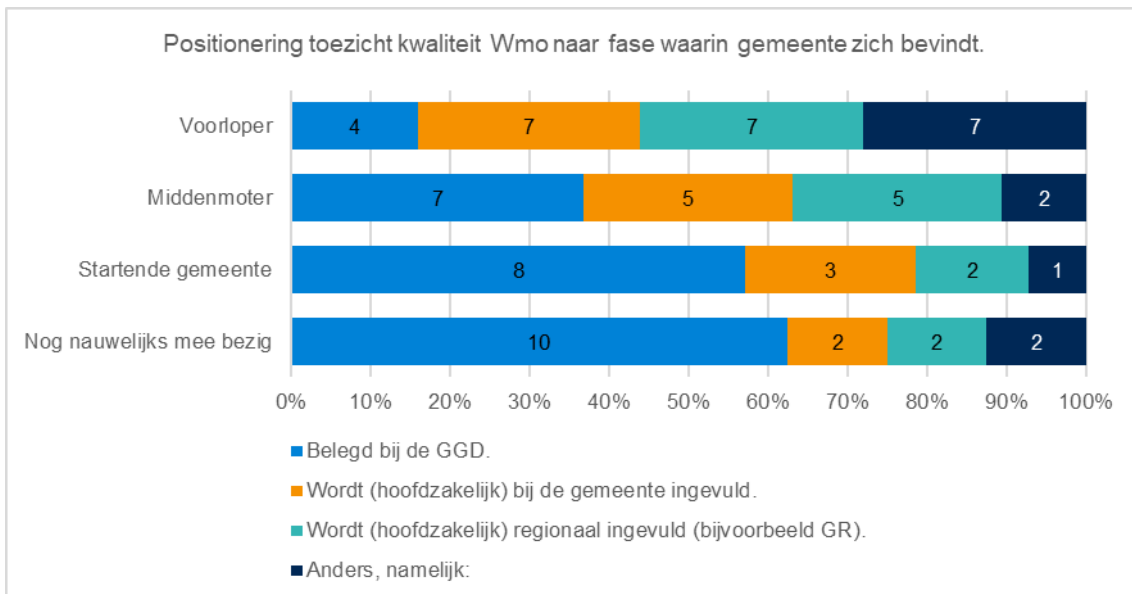
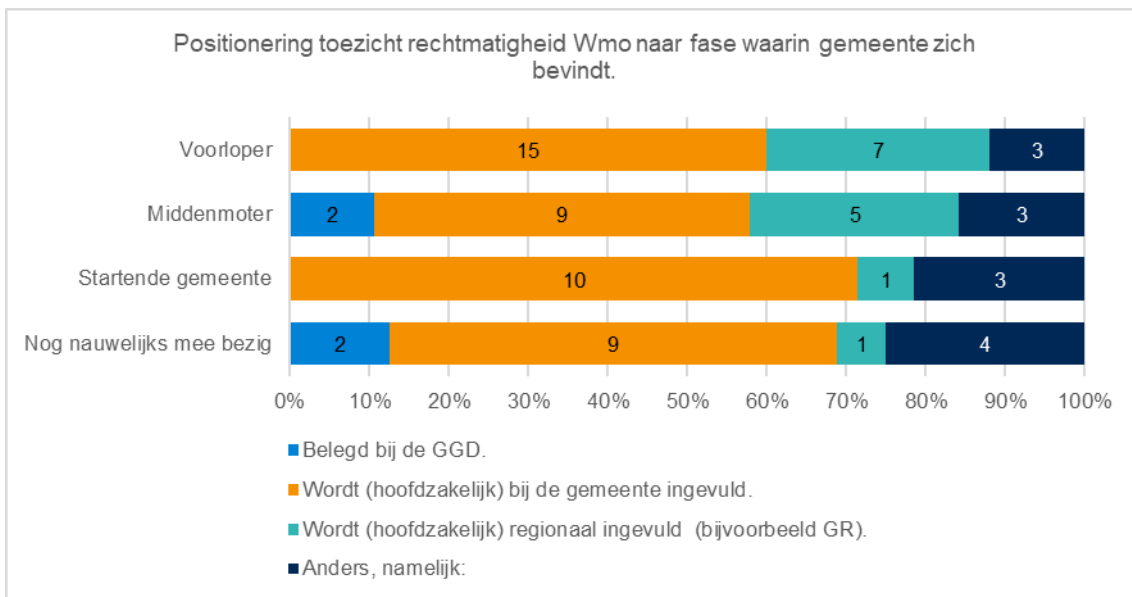
- a. Het instellen van pools van (bijvoorbeeld juridische) experts die (met name voorlopende) gemeenten kunnen ondersteunen met zeer specialistische vraagstukken. Een dergelijke pool van experts zou al direct in de behoefte van veel van dergelijke gemeenten kunnen voorzien. Daarbij kunnen bepaalde vraagstukken voor meerdere gemeenten tegelijk worden opgepakt, waardoor ook hier sprake kan zijn van een hefboomeffect;
- b. Het instellen van een zogenaamd *hunter team* dat voldoende expertise en middelen heeft om in het land na signalen van fraude in korte tijd betrokken aanbieders nader te onderzoeken en indien nodig na te jagen. Een dergelijk team zou over stelsels en regio's heen moeten kunnen opereren, iets waar gemeenten momenteel nog knelpunten ervaren. Op korte termijn (in 2021) zou met een dergelijk team kunnen worden gestart in enkele (aanpalende) regio's om zo ervaringen op te doen die kunnen worden benut om een goede afweging (bij voorkeur op basis van een maatschappelijke kosten-batenanalyse) te kunnen maken om een dergelijk team ook in andere regio's dan wel landelijk uit te rollen;
- c. Het doorontwikkelen van het Informatieknooppunt Zorgfraude. In de eerste plaats zou het gebruik onder gemeenten meer gestimuleerd kunnen worden, vooral dat er meer gemeenten aangesloten raken. Hierin kan het ondersteuningsprogramma natuurlijk een belangrijke rol in spelen. Maar er spelen ook nog (vermeende) privacy gerelateerde vragen rondom het gebruik van het informatieknooppunt (wanneer mag en moet je gegevens delen) en zou het tempo waarin gegevens worden uitgewisseld nog omhoog kunnen. Als het IKZ op deze punten verbetert kan dat ook weer een belangrijke prikkel voor gemeenten zijn om er (meer) gebruik van te maken. Het huidige Wetsvoorstel bevorderen samenwerking en rechtmatige zorg¹⁰ kan hierin een belangrijke bijdrage leveren.

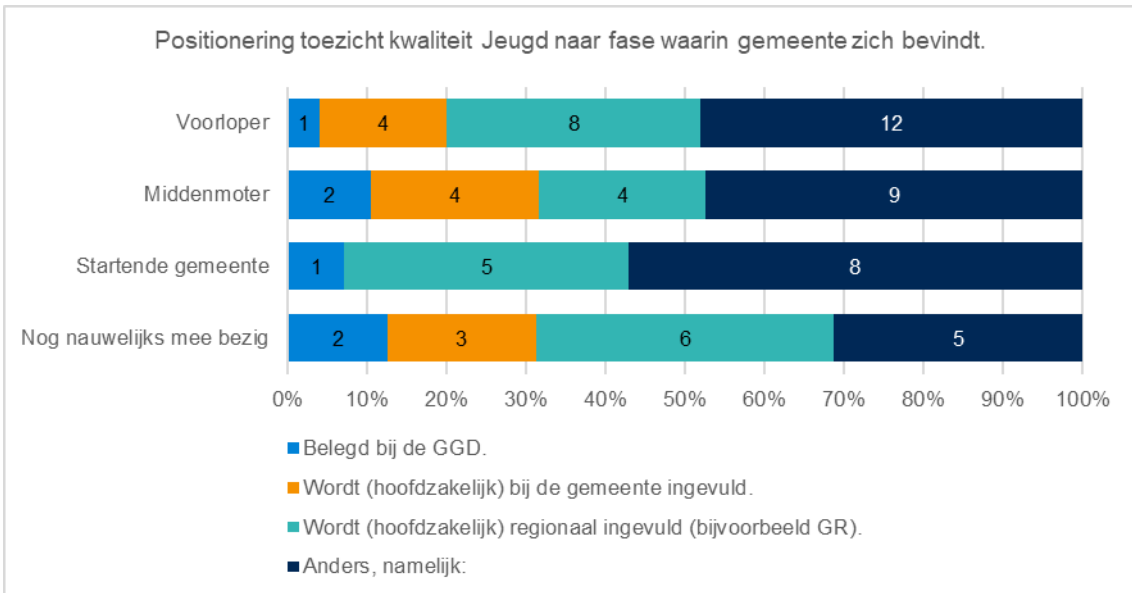
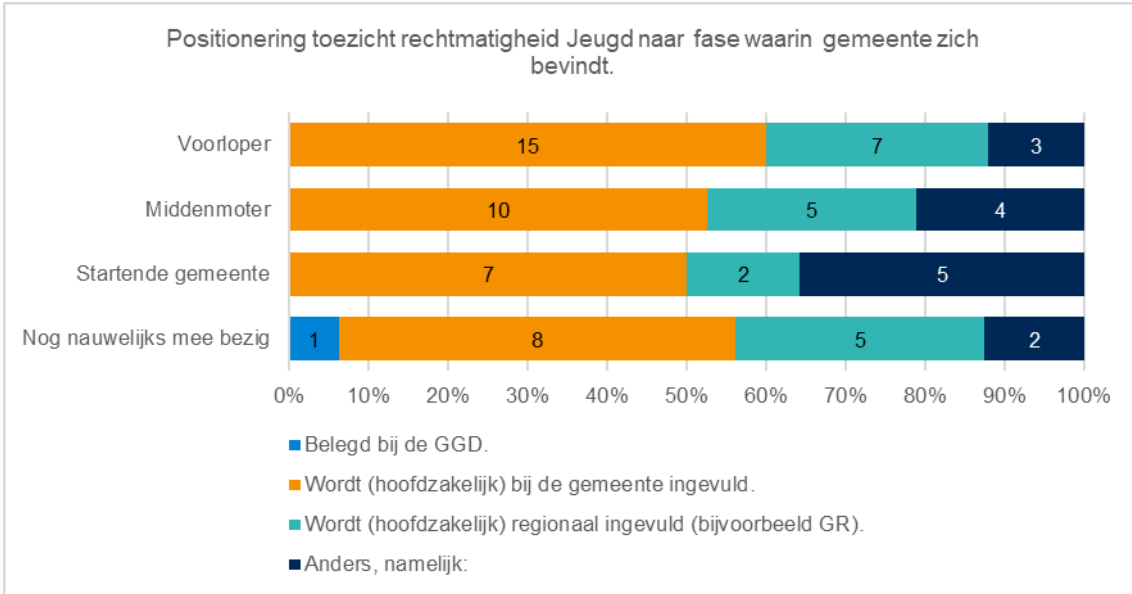
⁸ Zie ook: Sociaal domein op koers? Verwachtingen en resultaten van vijf jaar decentraal beleid. Sociaal en Cultureel Planbureau, 2020.

⁹ Contractering, toeleiding, rechtmatigheid en toezicht in de Wmo. [Kamerstuk 29538-3, nr. 314](#).

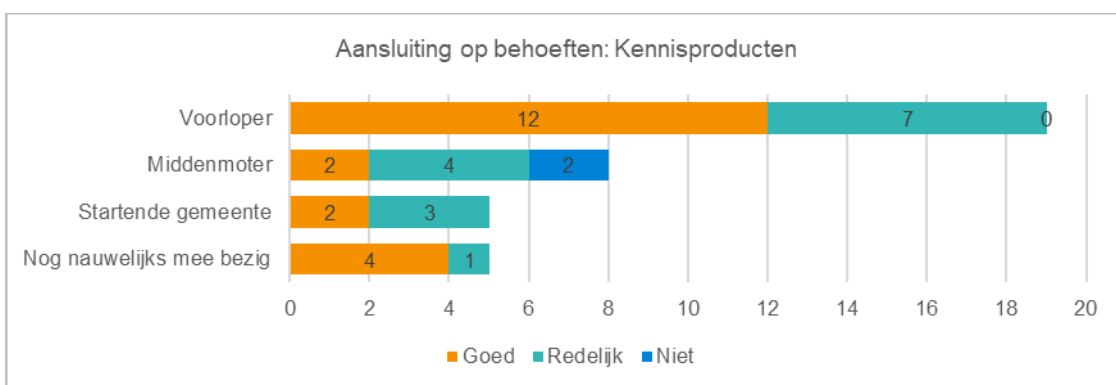
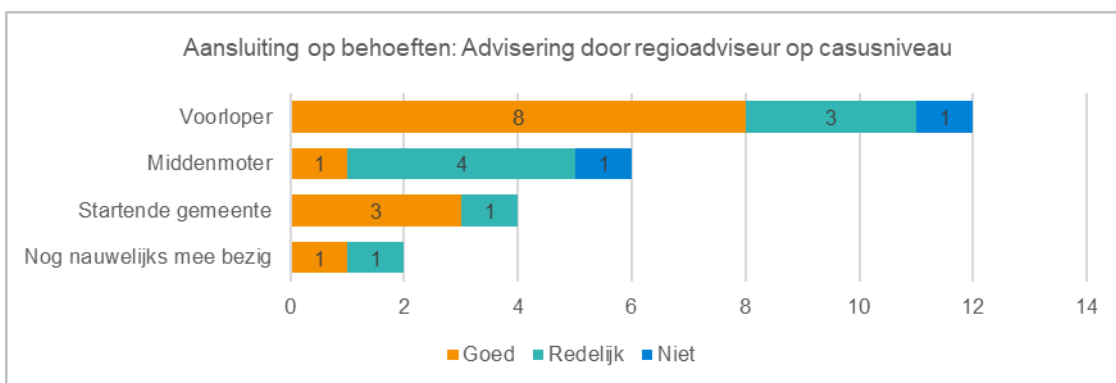
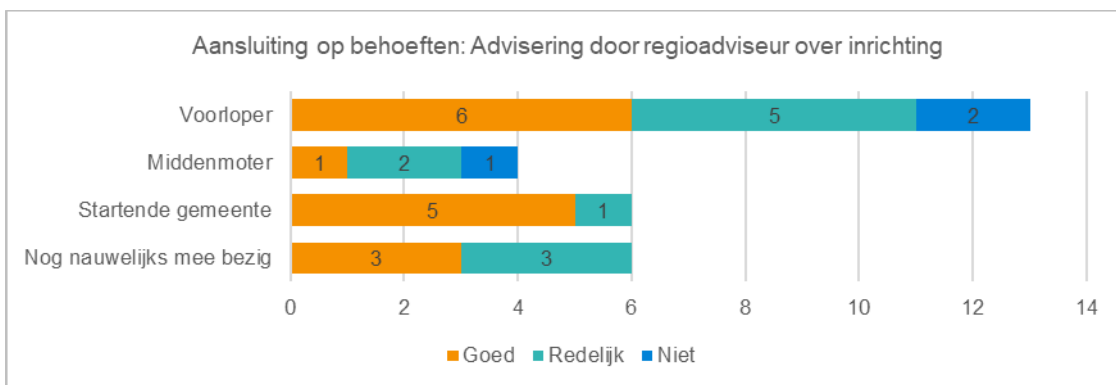
¹⁰ <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/wetsvoorstellen/detail?cfg=wetsvoorsteldetails&qry=wetsvoorstel%3A35515>.

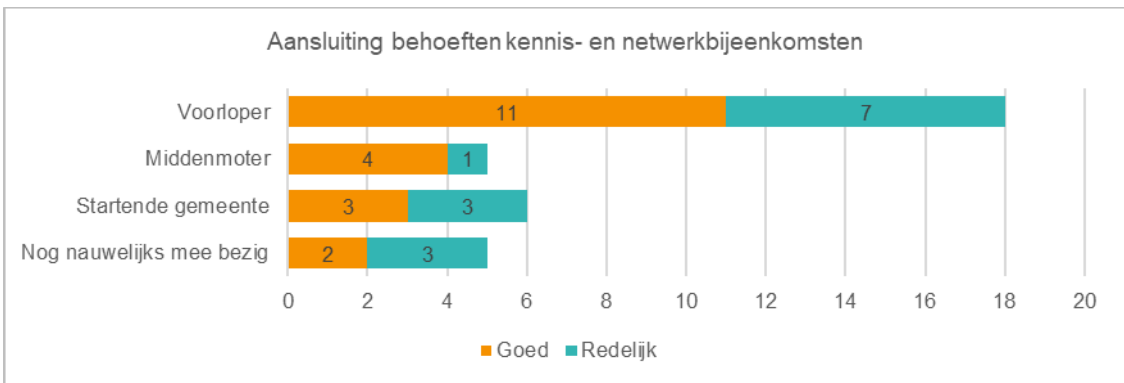
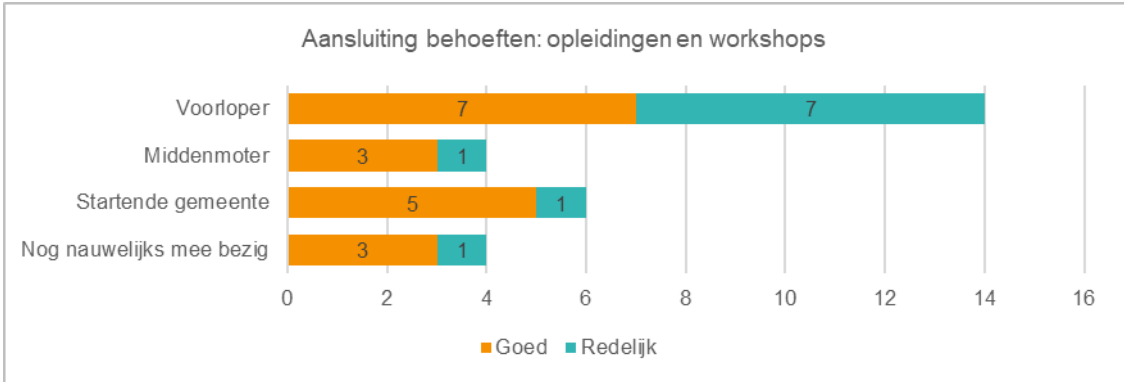
A. Inrichting toezicht rechtmatigheid/kwaliteit op Wmo/Jeugd naar fase waarin gemeente zich bevindt



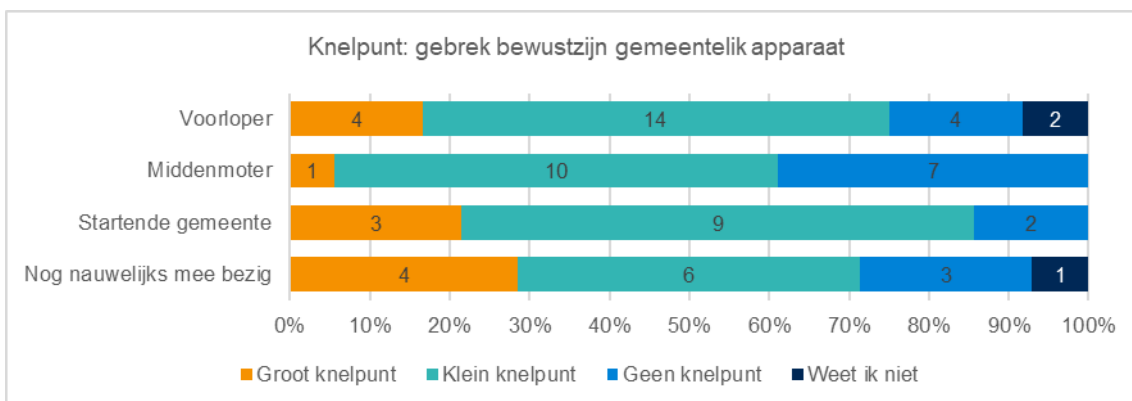
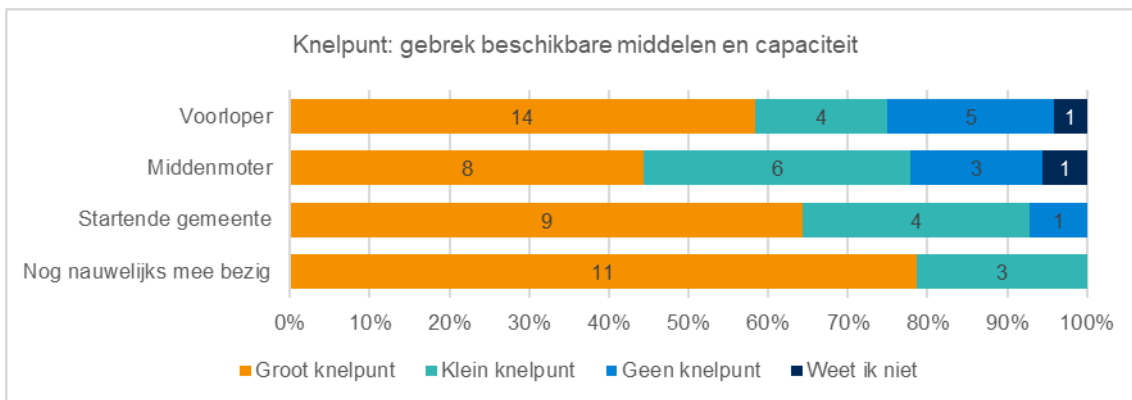
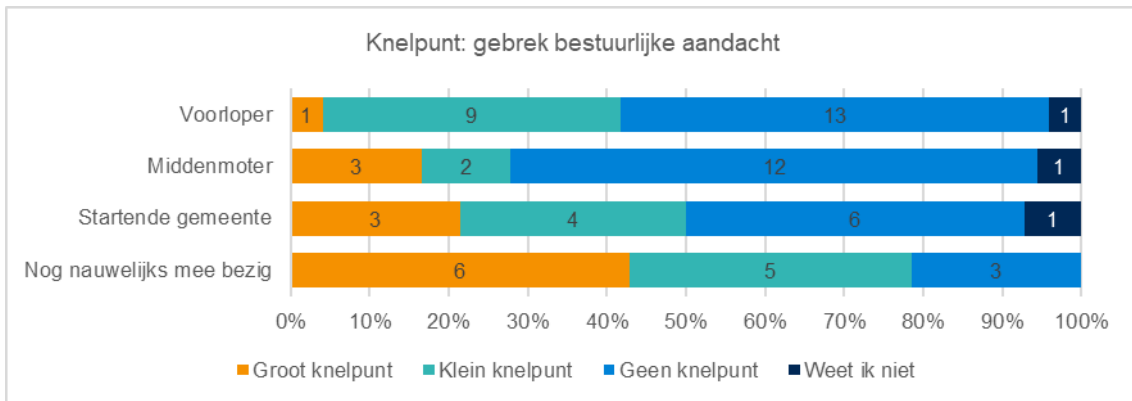


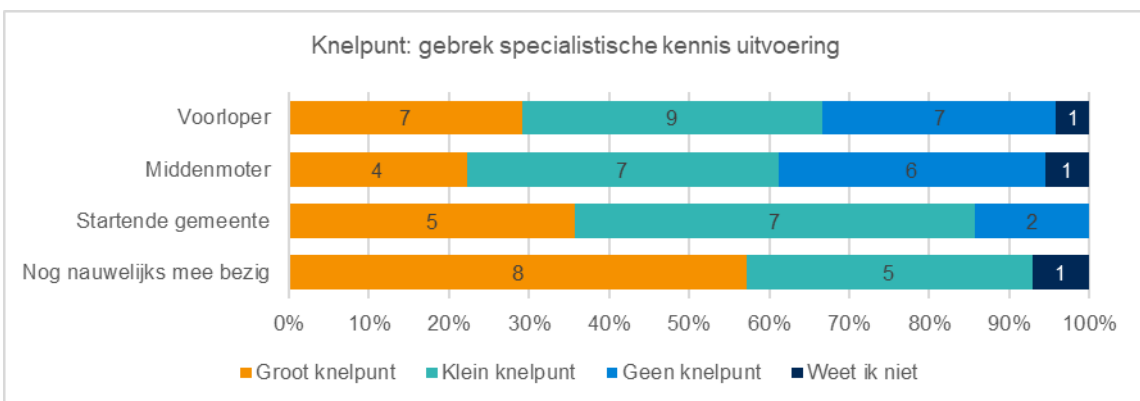
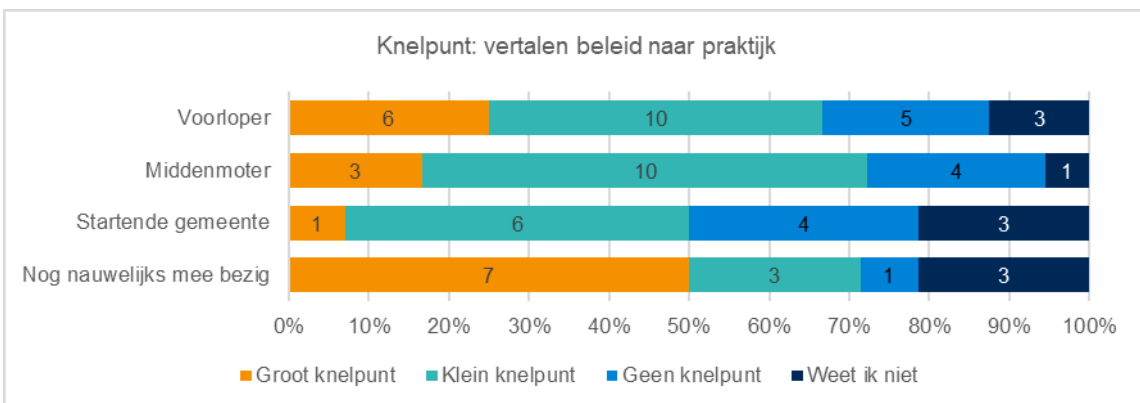
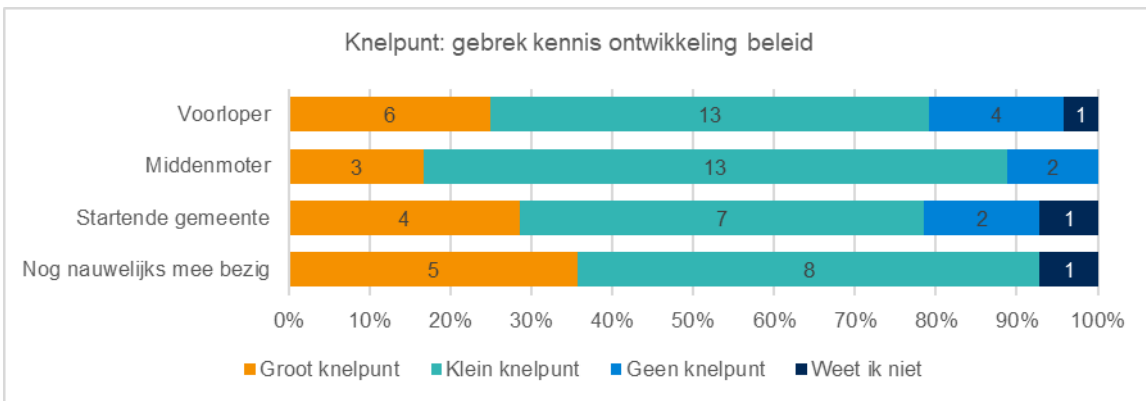
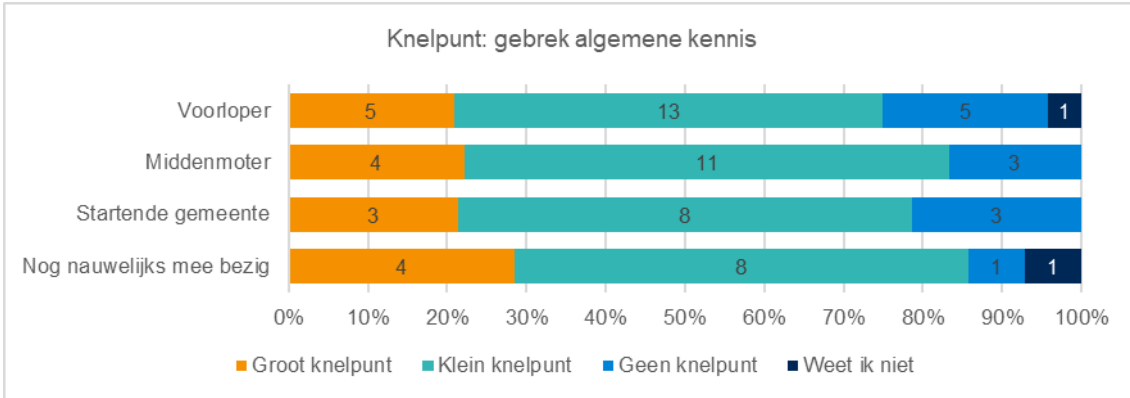
B. Aansluiting product/dienst op behoefte gemeente naar fase waarin gemeente zich bevindt

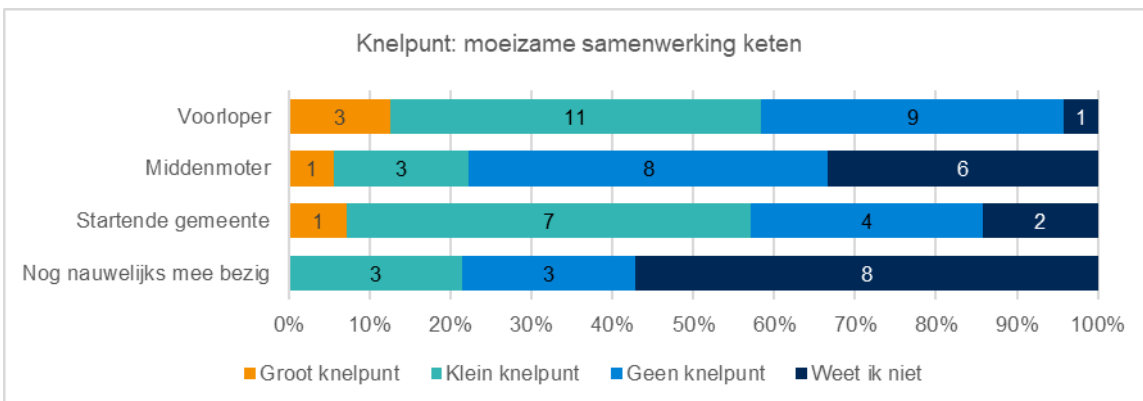
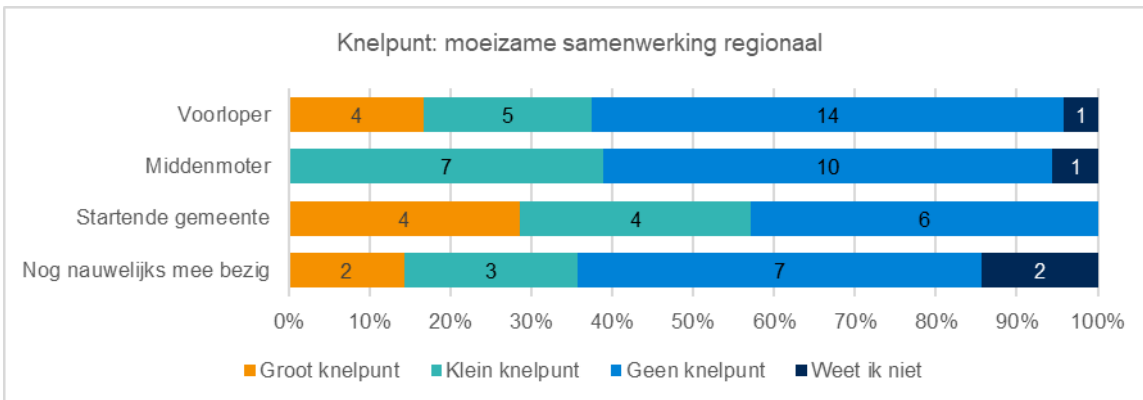
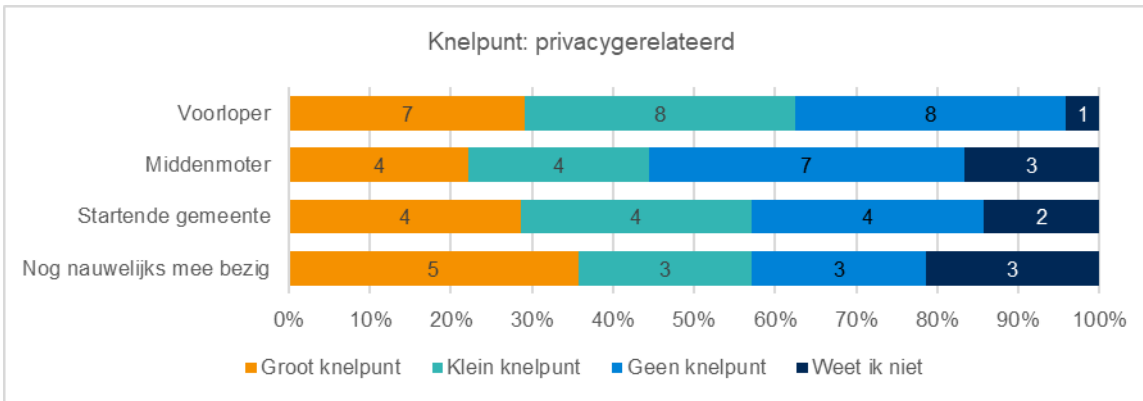
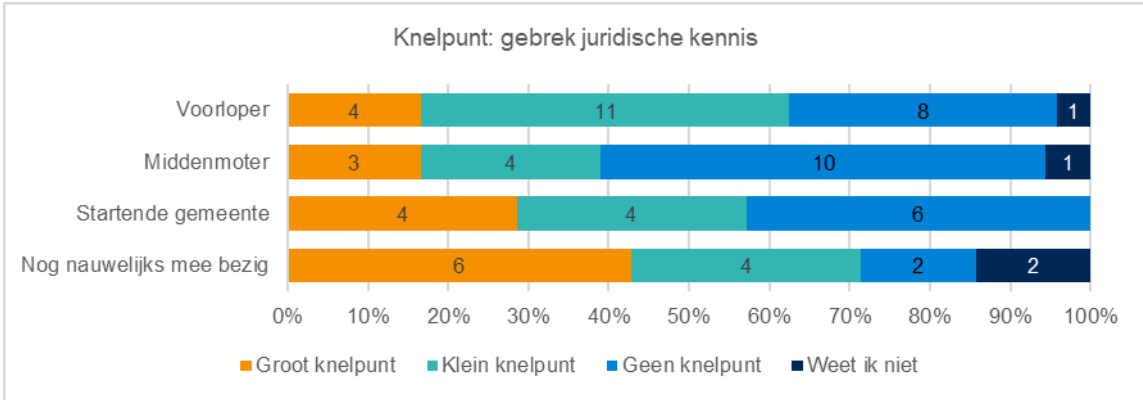




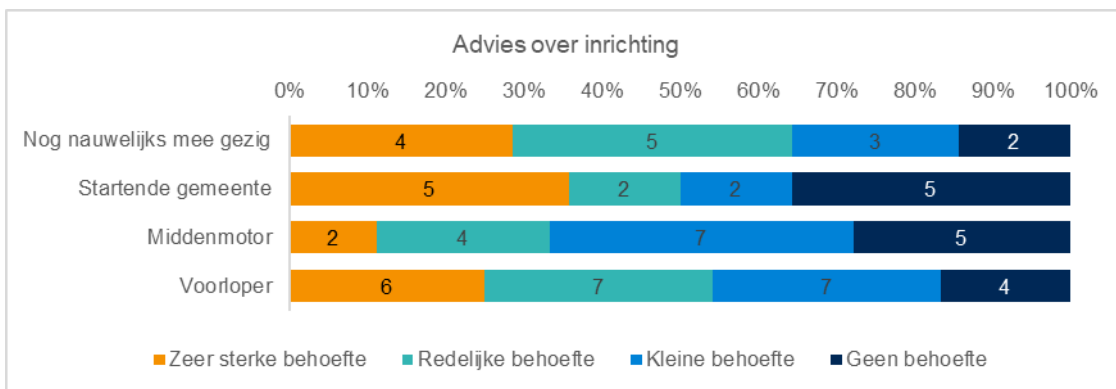
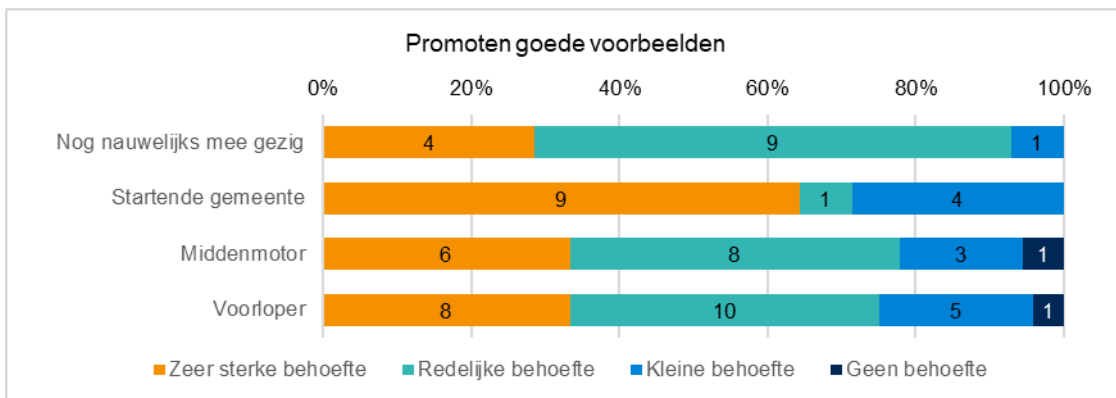
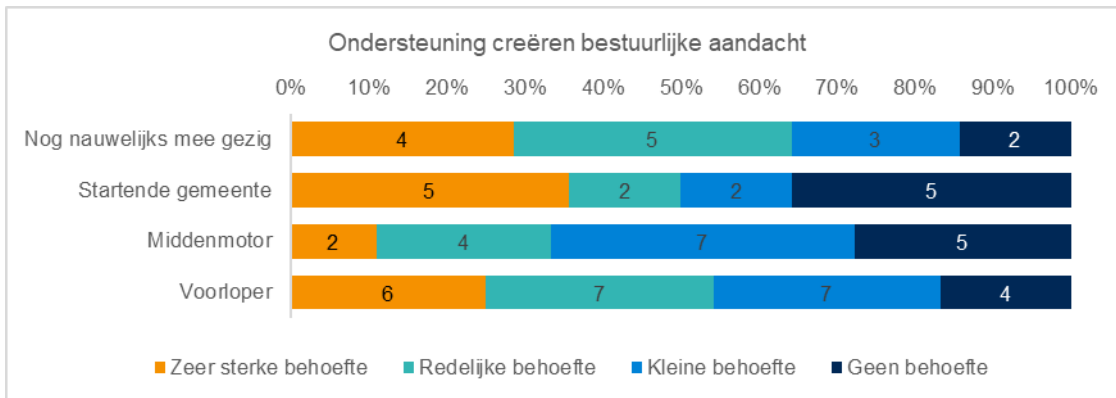
C. Knelpunten naar fase waarin gemeente zich bevindt

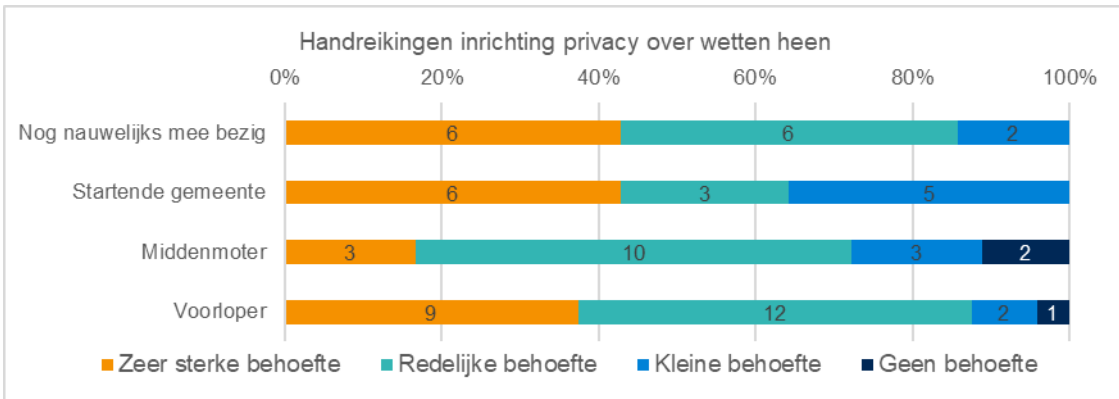
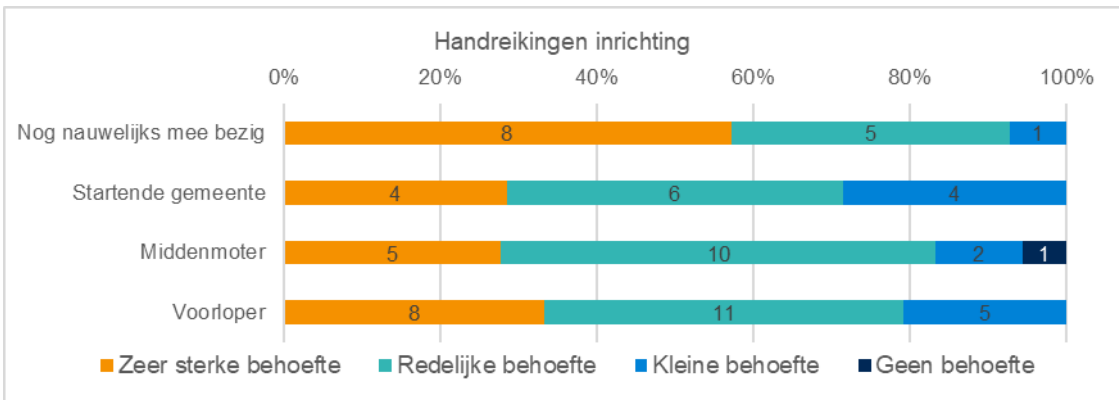
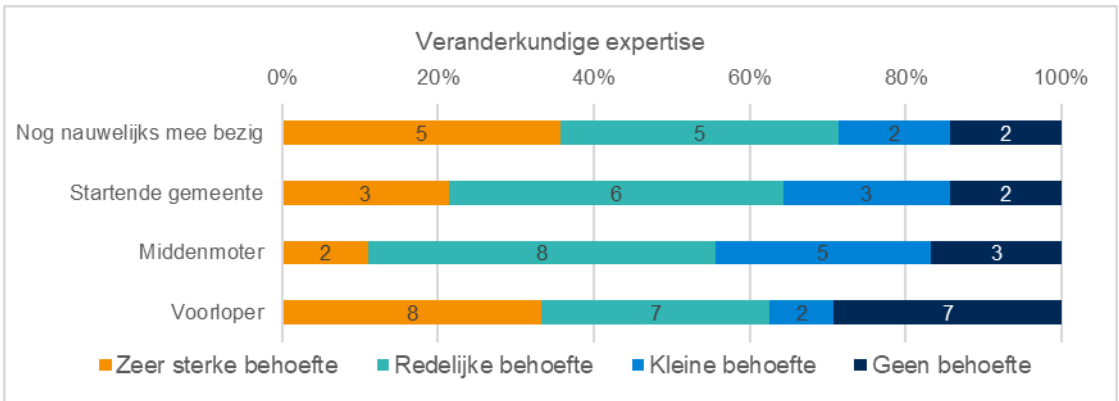
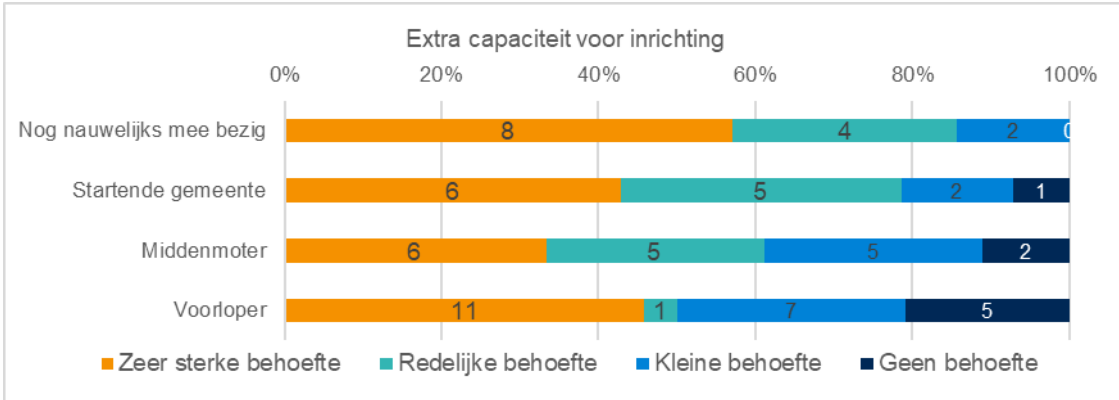


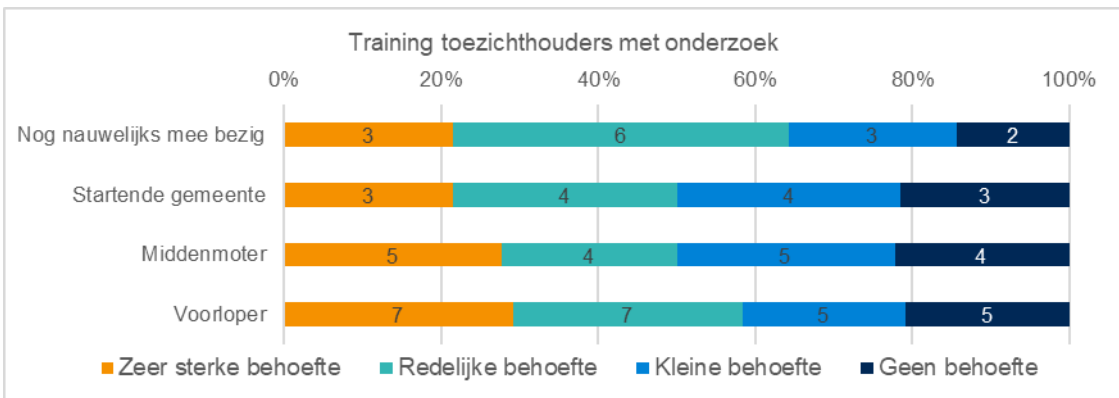
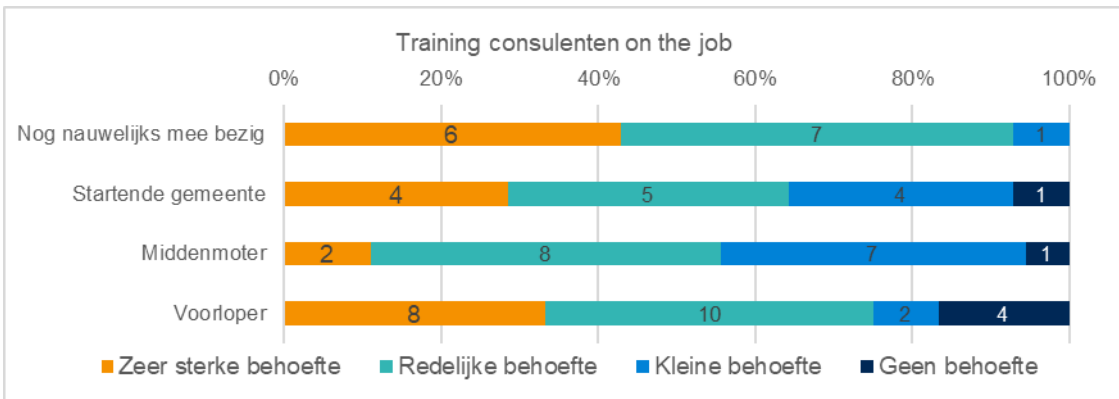
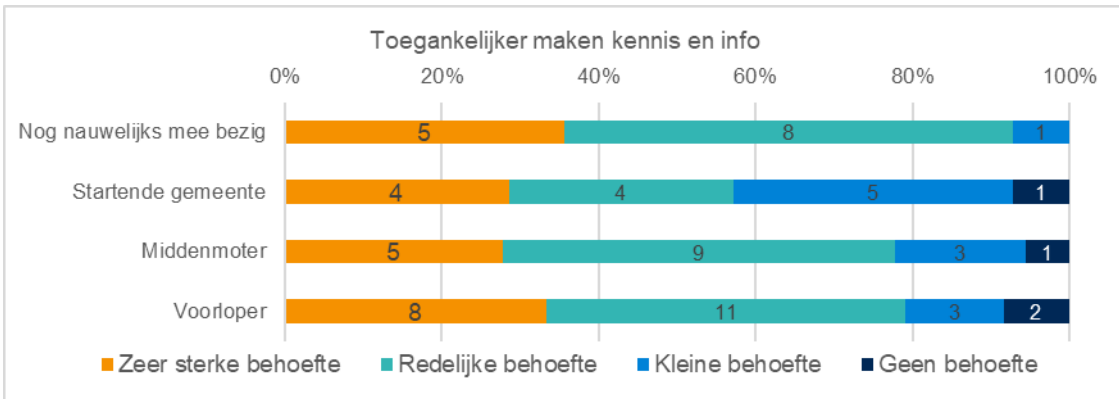
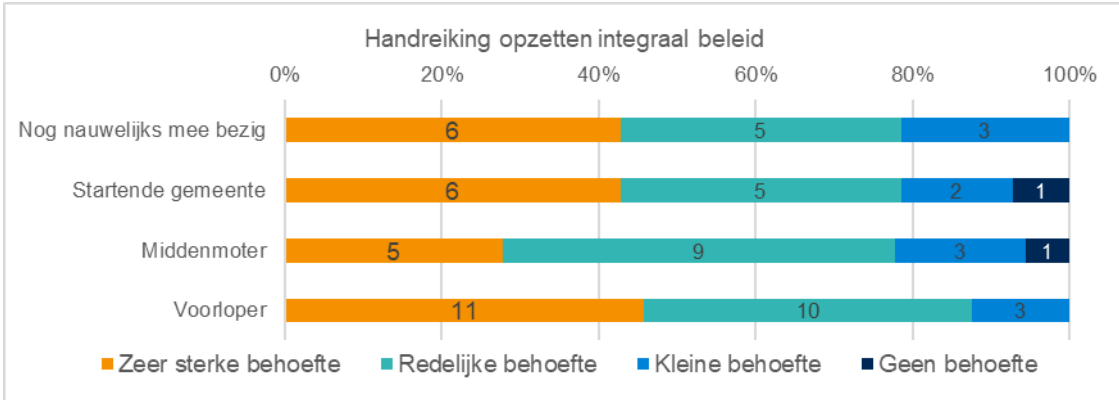


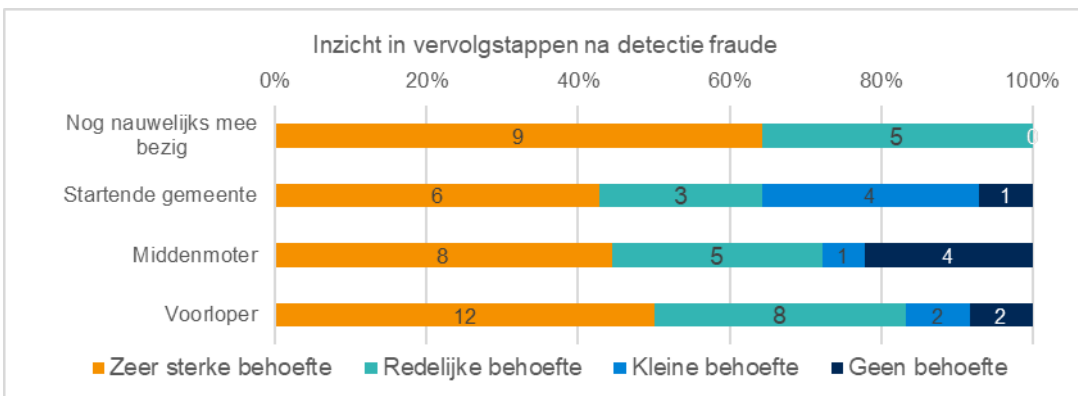
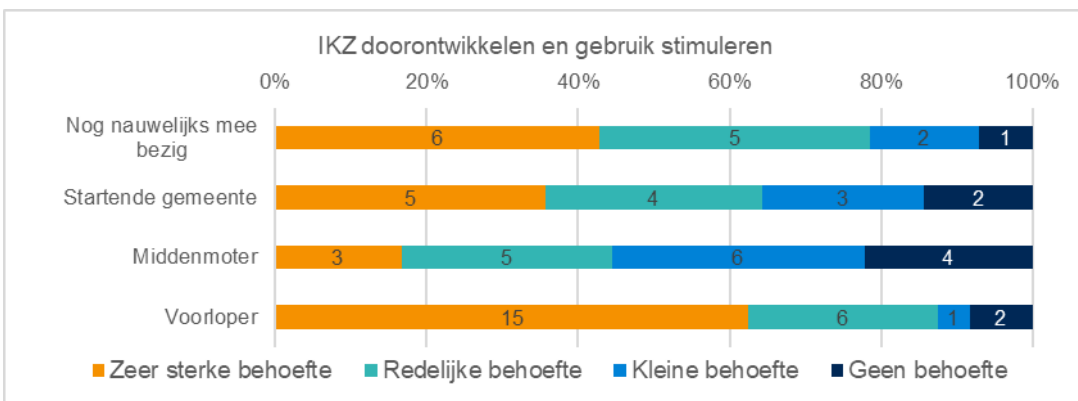
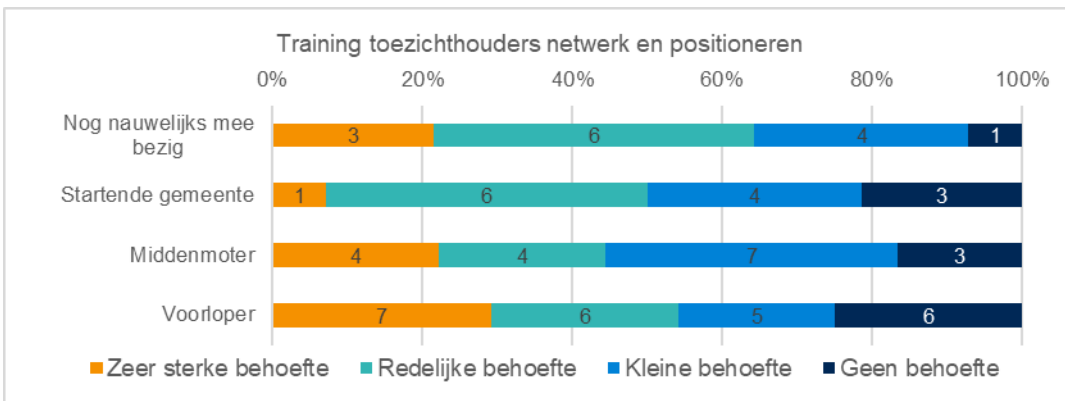
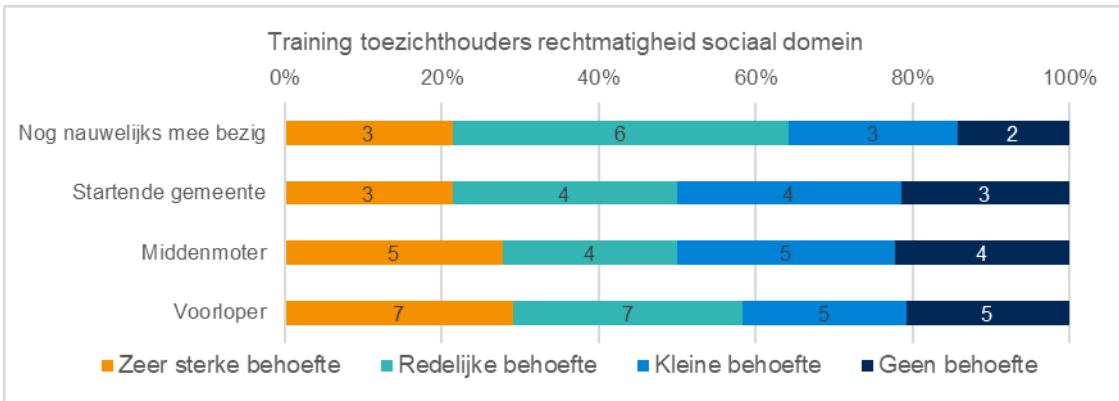


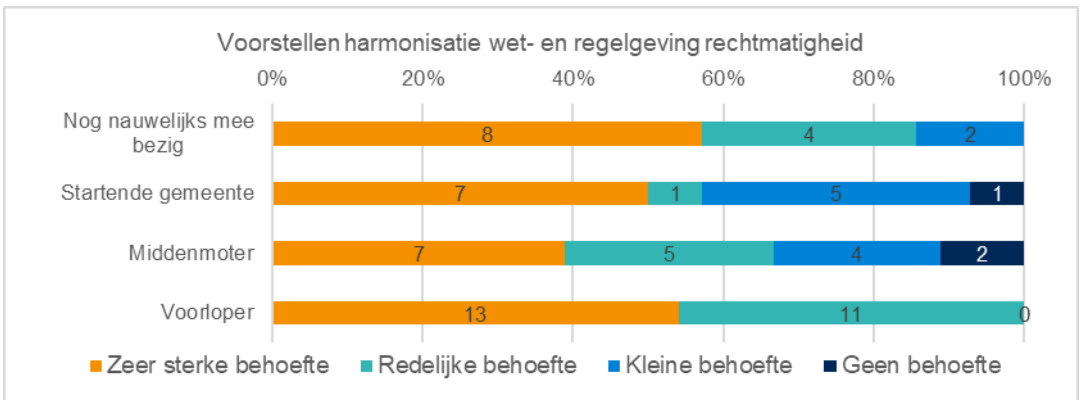
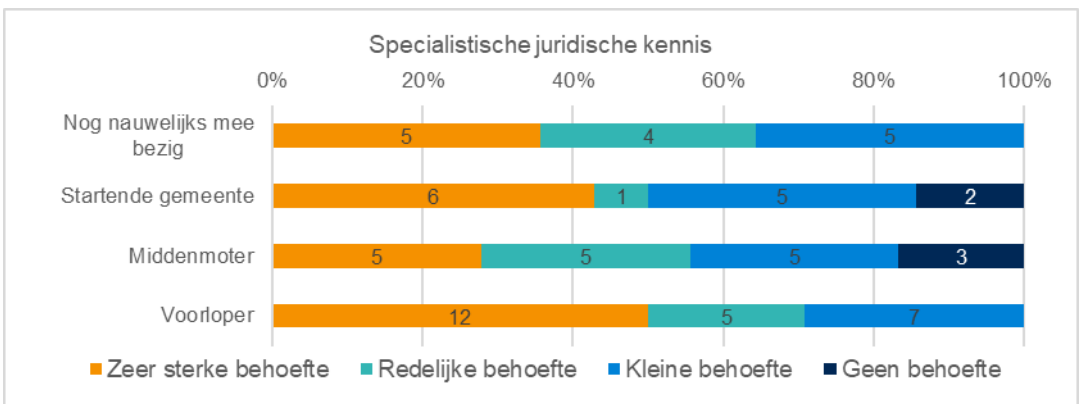
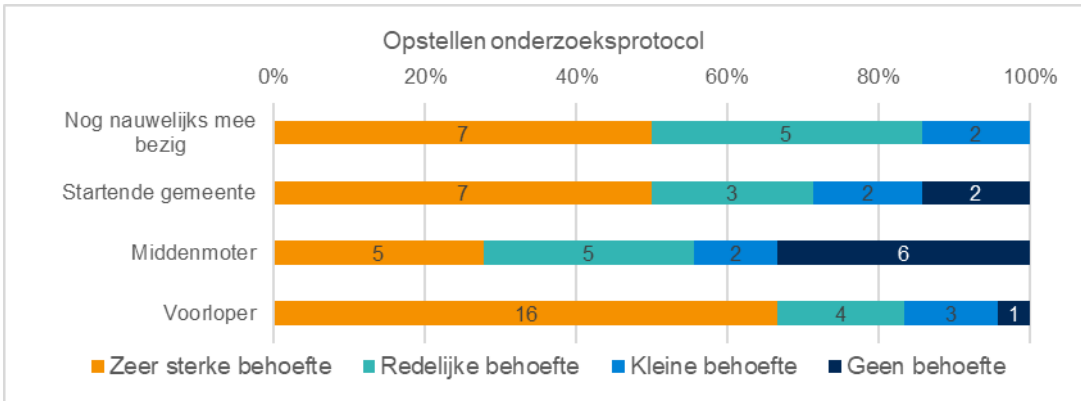
D. Ondersteuningsbehoefte naar fase waarin gemeente zich bevindt











E. Vragenlijst enquête onder gemeenten

De volgende vragen zijn via een online enquête voorgelegd aan de gemeenten:

- 1 Waar is fraudepreventie, toezicht en handhaving op het gebied van rechtmatigheid van Wmo gepositioneerd binnen de gemeente?
- 2 Waar is fraudepreventie, toezicht en handhaving op het gebied van kwaliteit van Wmo gepositioneerd binnen de gemeente?
- 3 Waar is fraudepreventie, toezicht en handhaving op het gebied van rechtmatigheid van Jeugdzorg gepositioneerd binnen de gemeente?
- 4 Waar is fraudepreventie, toezicht en handhaving op het gebied van kwaliteit van Jeugdzorg gepositioneerd?
- 5 Wordt fraudepreventie, toezicht en handhaving op het gebied van rechtmatigheid van Wmo georganiseerd in samenhang met:
 - a Jeugdzorg
 - b Participatie
- 6 Wordt fraudepreventie, toezicht en handhaving op het gebied van kwaliteit van Wmo georganiseerd in samenhang met:
 - a Jeugdzorg
 - b Participatie
- 7 In welke fase bevindt uw gemeente zich, als het gaat om de inrichting van fraudepreventie, toezicht en handhaving? Kies voor onderstaande thema's de omschrijving die het beste bij de situatie in uw gemeente past:
 - a Bestuurlijke verantwoordelijkheid
 - b De voorwaardelijke dienstverlening binnen toezicht op kwaliteit en rechtmatigheid is op orde.
 - c Fraudebewustzijn consulenten
 - d Toezichthouders (rechtmatigheid) zijn opgeleid en de functie is belegd in een aparte functie.
 - e Overleg en afstemming met omliggende gemeenten over fraudepreventie en toezicht
 - f Overleg en afstemming met ketenpartners (zoals RIEC, belastingdienst, UWV en zorgkantoren) over fraudepreventie en toezicht
- 8 Gemeente is aangesloten op Informatie Knooppunt Zorgfraude (IKZ)
- 9 In hoeverre is uw gemeente bekend met het ondersteuningsprogramma* (VNG Naleving, voorheen Kenniscentrum Handhaving en Naleving) en haar ontwikkelde diensten en producten?* U kunt het programma kennen van diverse kennisproducten (zoals de routekaart), van trainingen (bijvoorbeeld de opleiding tot rechtmatigheidstoezichthouder), of advisering van de regio-adviseurs. Kies de omschrijving die het beste bij de situatie in uw gemeente past.
 - a Waarom heeft u geen gebruik gemaakt van het ondersteuningsprogramma?
- 11 Van welke dienstverlening van het ondersteuningsprogramma heeft u gebruik gemaakt, wat was uw ervaring daarmee, wat was de toegevoegde waarde en wat was goed en wat kon beter:
 - a Advisering van een regioadviseur over de inrichting van de toezichtfunctie
 - b Advisering van een regioadviseur op casusniveau
 - c Presentatie door regioadviseurs voor wethouders
 - d Kennisproducten (denk aan routekaart, handreiking transparantie, pgb-barrièremiddel, et cetera)
 - e Opleidingen en workshops (bijvoorbeeld opleiding voor toezichthouders)
 - f Kennis- en netwerkbijeenkomsten
 - g Deelname aan activiteiten van het ondersteuningsprogramma, waarbij uw gemeente een bijdrage heeft geleverd aan handreikingen, factsheets of andere vormen van kennisdeling middels proeftuinen/pilots/interviews/werkgroepen/delen van good practices.

-
- 12 Wat was uw ervaring met het leveren van een bijdrage aan het ondersteuningsprogramma van de VNG?
- 13 Waar loopt uw gemeente tegenaan in het organiseren van fraudepreventie, toezicht en handhaving?
- a Te weinig bestuurlijke aandacht/prioriteit van de gemeente
 - b Beschikbare middelen/capaciteit voor fraudepreventie, toezicht en handhaving
 - c Gebrek aan bewustzijn in gemeentelijke apparaat (bijvoorbeeld bij consulenten)
 - d Gebrek aan algemene kennis over fraudepreventie, toezicht en handhaving
 - e Gebrek aan kennis over ontwikkeling (integraal) fraudepreventiebeleid
 - f Moeite om fraudepreventiebeleid te vertalen naar de praktijk
 - g Gebrek aan specialistische kennis voor de uitvoering van fraudepreventie
 - h Gebrek aan specialistische juridische kennis
 - i Privacy gerelateerde knelpunten
 - j Moeizame samenwerking regionaal
 - k Moeizame samenwerking met (andere) ketenpartners
- 14 Aan welke vormen van ondersteuning op het gebied van fraudepreventie, toezicht en handhaving heeft uw gemeente de komende jaren behoefte?
- a Ondersteuning bij het creëren van bestuurlijke aandacht voor wat een goede inrichting van fraudepreventie, toezicht en handhaving kan opleveren, bijvoorbeeld door themabijeenkomsten te organiseren.
 - b Goede voorbeelden promoten en delen van hoe fraudepreventie en toezicht ingericht kan worden binnen gemeenten.
 - c Advisering over hoe fraudepreventie, toezicht en handhaving ingericht kan worden binnen gemeenten.
 - d Extra capaciteit leveren om fraudepreventie, toezicht en handhaving in te richten binnen gemeenten.
 - e Veranderkundige expertise en training om fraudepreventie, toezicht en handhaving in te richten binnen gemeenten.
 - f Het werken aan praktijkgerichte handreikingen die gemeenten helpen om fraudepreventie, toezicht en handhaving in te richten.
 - g Het werken aan praktijkgerichte handreikingen die gemeenten helpen om te gaan met privacyvraagstukken over verschillende wetten heen.
 - h Het werken aan praktijkgerichte handreikingen die gemeenten helpen integraler om te gaan met rechtmatigheid in het sociaal domein.
 - i Het toegankelijker maken van kennis- en informatie op het gebied van fraudepreventie, toezicht en handhaving.
 - j Het trainen van consulenten on the job, om hen fraudebewuster te maken en te weten hoe zij hiermee om kunnen gaan binnen de organisatie.
 - k Het trainen van toezichthouders zodat zij gedegen onderzoek kunnen doen naar signalen/meldingen.
 - l Het trainen van toezichthouders zodat zij zowel kennis hebben over rechtmatigheid als het sociaal domein.
 - m Het trainen van toezichthouders zodat zij het netwerk rondom toezicht en fraudepreventie kennen en zich weten te positioneren daarbinnen.
 - n Het Informatie Knooppunt Zorgfraude doorontwikkelen en het gebruik stimuleren.
 - o Inzicht in de vervolgstappen nadat fraude is geconstateerd.
 - p Het opstellen van een onderzoeksprotocol dat juridisch legitiem is.
 - q Specialistische juridische expertise.
 - r Voorstellen doen hoe wet- en regelgeving op het gebied van rechtmatigheid en het sociaal domein, maar ook binnen het sociaal domein, beter op elkaar kan worden aangesloten.
 - s Anders, namelijk:
- 15 Welke drie vormen van ondersteuning (hierboven) hebben binnen uw gemeente de komende twee jaar de hoogste prioriteit?
- 16 Het ondersteuningsprogramma kan uw individuele input eventueel ook gebruiken voor de invulling van de ondersteuning voor het komende jaar. Hebt u er bezwaar tegen dat uw ingevulde enquête wordt gedeeld met de VNG?
- 17 Mag de VNG u benaderen naar aanleiding van deze enquête om uw ondersteuningsbehoefte te bespreken?



F. Ondersteuningsprogramma VNG Naleving bij aanpak zorgfraude

Casus vermoeden zorgfraude: ondersteuningsaanvraag bij team Zorgfraude VNG Naleving¹¹

De toezichthouder heeft een signaal ontvangen van een mogelijke fraudecasus en besluit een ondersteuningsaanvraag in te dienen bij team Zorgfraude van VNG Naleving. De toezichthouder vult hiervoor het intakeformulier in.

De casus in het kort:

- i. Vermoeden pgb-fraude door zorgverlener in de Wmo;
- ii. Vermoeden samenspanning met derde, relatie gerelateerd;
- iii. Bij 4 pgb-budgethouders is het totale budget in de maand december leeg getrokken door 1 en dezelfde persoon, die hiervoor ook de wijzigingen heeft ondertekend;
- iv. Het zorgbedrijf is opgericht in 2018 en in 2019 onder een andere naam voortgezet;
- v. De zorgmanager en manager bedrijfsvoering zijn vader en dochter;
- vi. Dochter is in 2019 als bestuurder van het zorgbedrijf aangesteld;
- vii. De gemachtigde en vertegenwoordiger van de 4 pgb-budgethouders is de partner van dochter. Deze persoon heeft een eigen onderneming die bij de KvK staat geregistreerd;
- viii. Bestuurder en partner hebben in het verleden in de schuldsanering gezeten;
- ix. Over de 2 bezoekadressen van het zorgbedrijf: 1 betreft een leegstand pand en de 2e betreft een soort van barak waar alleen een huisarts dienst heeft. Op 1 van de bezoekadressen komt een andere zorgaanbieder met hetzelfde telefoonnummer als het zorgbedrijf naar boven.

Melding is tevens doorgezet naar: SVB en IKZ

Er is contact geweest met SVB en NZa.

Casusteam Zorgfraude VNG Naleving en verdieping op casus met gemeente

De casus wordt besproken in team Zorgfraude, waarin naast de programmamanager en regio-adviseurs ook de gemeentelijk expert van het IKZ, een Wmo/Jw jurist, een projectleider van de Inspectie SZW en een senior inspecteur van de IGJ zijn vertegenwoordigd zijn. De eerste vragen worden verzameld en er vindt een bespreking plaats met de gemeente waarin de casus wordt uitgediept en de eerste adviezen worden gegeven. De toezichthouder van de gemeente maakt een plan van aanpak waar team Zorgfraude feedback op geeft.

Adviezen

De adviezen richten zich op:

- a. Advies m.b.t. de casus
 - i. Ga na welke afspraken er zijn gemaakt in de beschikkingen;
 - ii. Gebruik het stappenplan voor een rechtmatigheidsonderzoek en het format voor een onderzoeksrapportage om het onderzoek uit te voeren en vast te leggen;
 - iii. Neem contact op met de betreffende gemeenten waar de aanbieder ook actief is;
 - iv. Nodig de budgethouders uit voor een evaluatiegesprek om de voortgang/doelen te evalueren en navraag te doen over de meerzorg die is gedeclareerd.
- b. Advies m.b.t. organisatie gemeente/beleid
 - i. Sluit aan bij IKZ;
 - ii. Gebruik pgb-vaardigheidstoets;
 - iii. Stuur op smart-geformuleerde ondersteuningsplannen zodat getoetst kan worden wat is afgesproken;
 - iv. Actualiseer de verordening op kwaliteit, weigeringsgronden en handhaafbaarheid;

¹¹ Ontwikkeld door het ondersteuningsprogramma van VNG naleving

-
- v. Ontwikkel fraudepreventiebeleid;
 - vi. Train consultants in fraude-alertheid;
 - vii. Laat de toezichthouder(s) de training toezichthouder rechtmatigheid volgen.

Vervolgafspraken

- i. De gemeente gaat nu als eerste aan de slag met de adviezen;
- ii. Indien nodig kan de gemeente contact opnemen met het team Zorg, dat ondersteuning kan bieden in de vervolgstappen rondom de casus;
- iii. Aanvullende ondersteuning door het Team Zorg bij het inrichten van toezicht en handhaving Wmo 2015 en Jeugdwet is mogelijk.

Resultaten 4,5 maanden na advies

- i. De gemeente is direct na advies aangesloten op het IKZ waardoor het gemelde signaal ook verrijkt kan worden vanuit de IKZ-partners;
- ii. De 4 pgb-budgethouders zijn gesproken door de toezichthouder van de gemeente;
- iii. Zorgaanbieder is uitgenodigd voor gesprek bij gemeente, team Zorg heeft meegelezen met de brief aan de zorgaanbieder;
- iv. Team Zorg heeft meerdere vragen en juridisch advies gegeven zodat de toezichthouder een vervolgstap kon zetten richting de zorgaanbieder;
- v. Team Zorg heeft nog aanvullende adviezen gegeven over de inrichting van toezicht en handhaving. De toezichthouder is in gesprek met de afdelingen beleid en inkoop om dit verder te concretiseren;
- vi. De toezichthouder heeft zich aangemeld voor de basistraining toezichthouder rechtmatigheid die in januari 2021 staat gepland;
- vii. De toezichthouder is lid geworden van het besloten VNG forum voor toezichthouders rechtmatigheid Wmo en Jw;
- viii. De toezichthouder onderhoudt actief contact met de regioadviseur van VNG Naleving, neemt deel aan de regiobijeenkomsten om nog beter geïnformeerd te worden, kennis te halen, vragen te stellen en het eigen netwerk te vergroten. Dit draagt bij aan een meer regionale aanpak van zorgfraude.