

High Trust, High Penalty(HTHP): bijlage sanctieprotocol

Bestuurlijke aanpak

Om fouten en fraude binnen de Wmo 2015 en de Jeugdwet te voorkomen en gemeenten te beschermen tegen onrechtmatigheden en misbruik door zorgaanbieders, is een aanpak nodig die bestuurlijk wordt gedragen. Daarvoor is in 2016 de notitie High Trust, High Penalty: Handhaving vastgesteld. Deze notitie wordt nu met dit sanctieprotocol op basis van de ervaringen van de afgelopen periode geoperationaliseerd. Het uitgangspunt van HTHP kan zo een meer concrete invulling krijgen.

Juridisch kader

Inkoop en contractbeheer

Bij de inkoop van Wmo-ondersteuning en jeugdhulp en het beheer van de daaruit voortvloeiende dienstverleningsovereenkomsten, is aandacht voor rechtmatigheid noodzakelijk. Een inkooptraject is het begin van rechtmatige dienstverlening. Gemeenten en aanbieders maken afspraken over de in te kopen producten en diensten en de daarbij behorende overeengekomen voorwaarden en afspraken. Veel contracten met aanbieders komen tot stand in een proces van samenwerking en vertrouwen. Daarin passen afspraken over rechtmatigheid. Hoe duidelijker afspraken worden gemaakt, hoe minder kans op fouten, misbruik en fraude. Zaken zoals de handelwijze ingeval van fouten, misbruik of fraude en de manier waarop de gemeente controleert, horen in het contractgesprek met de aanbieder thuis en moeten een plek krijgen in het contract, de dienstverleningsovereenkomst (DVO). Ook in de (kwartaal)gesprekken in het kader van het contractbeheer heeft rechtmatigheid een belangrijke plek.

Gemeenten kunnen onrechtmatigheden bij aanbieders ook privaatrechtelijk voorkomen en bestrijden via contractbeheer. Uiteraard kan bij geconstateerde overtredingen worden besloten contracten niet meer voort te zetten.

Sanctieprotocol

In aanvulling op het contractbeheer en de privaatrechtelijke mogelijkheden hebben gemeenten de mogelijkheid om maatregelen te treffen. De centrumgemeente Maastricht heeft hiervoor dit sanctieprotocol opgesteld.

Dit sanctieprotocol heeft betrekking op het toezicht en handhaving van de wettelijke- en contractuele eisen uit de DVO, zoals die aan de zorg door gecontracteerde zorgaanbieders worden gesteld. In het bijzonder gaat het hier om de Jeugdwet, de Wmo en de DVO zoals zorgaanbieders die met de gemeente zijn aangegaan en daarmee niet om de PGB-dienstverlening.

Afhankelijk van de aard en de zwaarte van de geconstateerde overtreding is een ordemaatregel of een sanctie of een combinatie van beide aan de orde. Het opleggen van een dergelijke maatregel is altijd maatwerk, dient zorgvuldig plaats te vinden op basis van een objectief feitenonderzoek en dient tevens gemotiveerd te worden. De zwaarte van de op te leggen maatregel moet in overeenstemming zijn met de zwaarte van de overtreding en de context waarbinnen deze heeft

plaatsgevonden (proportionaliteitsbeginsel). Recidive versterkt de zwaarte van de overtreding. Een rechtvaardiging van de overtreding kan aanleiding zijn af te zien van een maatregel.

Onderzoek

Het feitenonderzoek dient zorgvuldig uitgevoerd te worden, met toepassing van het uitgangspunt van hoor -en wederhoor. Een goede verslaglegging en navolgbare conclusies zijn vanzelfsprekend. En welke signalen worden wel, en welke niet onderzocht? Hoe betrouwbaar is de bron? Wat te doen met tegenstrijdige geluiden? Wanneer schakel je een professionele onderzoeker in? Wie doet het onderzoek eigenlijk? Kortom, allerlei praktische vragen waarbij bij team Sociale Recherche en Juridische zaken van Sociale Zaken Maastricht-Heuvelland (centrumgemeente Maastricht) kan adviseren en ondersteunen. In de paragraaf over het onderzoeksproces wordt nader ingegaan op de toedeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden in dit verband.

Hieronder wordt uiteengezet op grond van welke artikelen binnen de van toepassing zijnde DVO informatie mag worden opgevraagd waarop het onderzoek berust.

Informatievoorziening

Wmo en Wmo Beschermd wonen

Ingevolge artikel 17 lid 3 DVO behoudt de gemeente zich het recht voor te onderzoeken of aan alle bij of krachtens deze overeenkomst gestelde voorwaarden voor dienstverlening door de zorgaanbieder wordt voldaan. De gemeente kan hiertoe alle door haar noodzakelijk geachte informatie bij de zorgaanbieder opvragen en desgewenst een extern deskundigenonderzoek laten uitvoeren. De uitkomsten van een dergelijk onderzoek kunnen aanleiding vormen tot het stellen van nadere eisen aan de dienstverlening door de zorgaanbieder of tot onmiddellijke ontbinding van de DVO op grond van artikel 17 lid 4 DVO.

Indien de zorgaanbieder weigert de gevraagde informatie te verstrekken, is de zorgaanbieder op grond van artikel 8 DVO een direct opeisbare boete van minimaal € 2.500,- per gebeurtenis met een maximum van € 25.000,- aan de gemeente verschuldigd, onverminderd eventuele rechten op vergoeding van geleden schade, na daartoe in gebreke te zijn gesteld door de gemeente.

Begeleiding Jeugd

Ingevolge artikel 19 lid 3 DVO behoudt de gemeente zich het recht voor te onderzoeken of aan alle bij of krachtens deze overeenkomst gestelde voorwaarden voor dienstverlening door de zorgaanbieder wordt voldaan. De gemeente kan hiertoe alle door haar noodzakelijk geachte informatie bij de zorgaanbieder opvragen en desgewenst een extern deskundigenonderzoek laten uitvoeren. De uitkomsten van een dergelijk onderzoek kunnen aanleiding vormen tot het stellen van nadere eisen aan de dienstverlening door de zorgaanbieder of tot onmiddellijke ontbinding van de DVO op grond van artikel 19 lid 4.

Indien de zorgaanbieder weigert de gevraagde informatie te verstrekken, is de zorgaanbieder op grond van artikel 9 DVO een direct opeisbare boete van minimaal € 2.500,- per gebeurtenis met een maximum van € 25.000,- aan de gemeente verschuldigd, onverminderd eventuele rechten op vergoeding van geleden schade, na daartoe in gebreke te zijn gesteld door de gemeente.

Jeugd

Ingevolge artikel 18 lid 3 DVO behoudt de gemeente zich het recht voor te onderzoeken of aan alle bij of krachtens deze overeenkomst gestelde voorwaarden voor dienstverlening door de zorgaanbieder wordt voldaan. De gemeente kan hiertoe alle door haar noodzakelijk geachte informatie bij de zorgaanbieder opvragen en desgewenst een extern deskundigenonderzoek laten uitvoeren. De

uitkomsten van een dergelijk onderzoek kunnen aanleiding vormen tot het stellen van nadere eisen aan de dienstverlening door de zorgaanbieder of tot onmiddellijke ontbinding van de DVO op grond van artikel 18 lid 4.

Indien de zorgaanbieder weigert de gevraagde informatie te verstrekken, is de zorgaanbieder op grond van artikel 8 DVO een direct opeisbare boete van minimaal € 2.500,- per gebeurtenis met een maximum van € 25.000,- aan de gemeente verschuldigd, onverminderd eventuele rechten op vergoeding van geleden schade, na daartoe in gebreke te zijn gesteld door de gemeente.

Ordemaatregel

Een ordemaatregel komt in beeld als een geconstateerde overtreding niet aan de zorgaanbieder te verwijten valt, bijvoorbeeld als deze alles heeft gedaan om (verdere) schade of voortdurend van de overtreding te voorkomen, maar hij nog even tijd nodig heeft om de situatie in orde te brengen. De mate van openheid van zorgaanbieder richting gemeente is hierbij van belang, evenals de bereidheid in overleg met de gemeente naar verbetering te werken. Een aanmeldstop kan in bepaalde situaties ook als ordemaatregel worden gehanteerd, vaak in combinatie met afspraken over de uitvoering van een verbeterplan.

Soms moet ook een ordemaatregel worden getroffen in afwachting van de resultaten van een nader onderzoek naar een vermoedelijke schending van de verplichtingen zoals die uit de wet en de DVO voortvloeien. Vaak zal daarbij de veiligheid van en/of de zorgcontinuïteit aan de cliënt een rol spelen. Een ordemaatregel heeft een tijdelijk karakter en is geen sanctie. Een ordemaatregel kan in goed overleg met de zorgaanbieder worden getroffen, in tegenstelling tot het opleggen van een sanctie.

Sancties

Indien daadwerkelijk sprake is van schending van de DVO, bijvoorbeeld in geval van fraude door een aanbieder, kan de gemeente op basis van het DVO maatregelen tegen de aanbieder nemen. Is de onrechtmatigheid beperkt, dan kan de gemeente de zorgaanbieder bijvoorbeeld vragen een verbeterplan op te stellen, gekoppeld aan een hersteltermijn. Door (onaangekondigd) tussentijdse controles kan de gemeente toezicht houden op het doorvoeren van de afgesproken verbeteringen, binnen maximaal drie maanden, afhankelijk van de complexiteit van de verbeteringen. Daarnaast is het mogelijk een schriftelijke waarschuwing (een ingebreke stelling) te sturen, waarin wordt vermeldt welke onregelmatigheden geconstateerd zijn, welke verbeteringen noodzakelijk zijn, binnen welke termijn de verbeteringen gerealiseerd moeten zijn en welke gevolgen een volgende overtreding heeft.

Het opleggen van een sanctie gebeurt pas nadat de overtreding/onrechtmatigheid onomstotelijk vast is komen te staan en dit de zorgaanbieder te verwijten valt.

Indien het erom gaat de zorgaanbieder te bewegen alsnog de contractuele en wettelijke voorwaarden na te leven dan liggen financiële prikkels voor de hand. Bij geconstateerde en verwijtbare onrechtmatigheid zoals fraude liggen in het kader van HTHP de zwaarste sancties natuurlijk eerder voor de hand. Het beoogde doel met het opleggen van een maatregel is dus ook mede bepalend voor de keuze van de op te leggen sanctie.

Schematisch overzicht mogelijke orde of sanctiemaatregelen

nr	Type overtreding	Maatregel*	Toelichting
1	Veiligheid van de cliënt (met inbegrip van de deskundigheid van het personeel) is in het geding	a, b, c, f, g, h	Evt. voor de duur die nodig is voor het wegnemen van de oorzaak (bij ordemaatregel op casusniveau <1week)
2	Zorgcontinuïteit voor de cliënt niet gewaarborgd	a, b, c, d, f, g, h	Bij een ordemaatregel voor de duur die nodig is voor het wegnemen van de oorzaak, bijvoorbeeld uitvoering verbeterplan gericht op wegnemen wachtlijsten maar <3mnd
3	Fraude (of vermoeden van)	a, c, d, e, f, g, h,	Bij vermoeden van fraude volstaan met ordemaatregel gedurende looptijd onderzoek
4	Uitsluiting klantgroepen	a, d, e, f, h	Niet altijd grond voor ordemaatregel of sanctie, kan gerechtvaardigd zijn i.h.k.v. de behandeling/veiligheid cliënt
5	Doeltreffendheid/resultaat van de ingezette ondersteuning niet vast te stellen	a, b, c, d, e, h	Bij ontbreken plan van aanpak ordemaatregel gericht op herstel.
6	Cliëntwaarborgen zoals een klachtenreglement en een regeling voor medezeggenschap ontbreken	a, b, c, d, e, f, h	Bij een ordemaatregel voor de duur die nodig is voor het wegnemen van de oorzaak, bijvoorbeeld uitvoering plan van aanpak gericht op wegnemen wachtlijsten
7	Financiële voorwaarden	a, b, d, e, f, h	Ordemaatregel/hersteltermijn, evt. in combinatie met een boete
8	Niet aan Administratieve/verantwoordingsvereisten voldaan	a, b, d, e, f, h	Ordemaatregel/hersteltermijn, evt. in combinatie met een boete

***mogelijke maatregelen (combinaties zijn mogelijk):**

- a. Ordemaatregel
- b. Waarschuwing
- c. Aanmeldstop
- d. De betaling geheel of gedeeltelijk (tijdelijk) stopzetten;
- e. (Tijdelijke) korting op het arrangementstarief;
- f. Toepassing boeteclausule
- g. De meerkosten die de gemeente of de burger moet maken voor dienstverlening die begrepen is in de arrangementfinanciering ten laste leggen van de opdrachtnemer;
- h. Ontbinding van de overeenkomst.

De toepassing van een maatregel of sanctie of een combinatie daarvan, evenals de duur en de hoogte, is altijd een kwestie van maatwerk die te verantwoorden moet zijn. Er zal bij de toepassing van dit protocol 'jurisprudentie' ontstaan die houvast kan geven bij de beoordeling van toekomstige, vergelijkbare gevallen.

Onderzoeksproces

In het onderzoeksproces onderscheiden we verschillende fasen. Hierna wordt uitgewerkt wie waarvoor verantwoordelijk is bij de toepassing van dit sanctieprotocol en wanneer/in welke fase. Aan het einde van dit protocol is een stroomschema opgenomen over de verschillende stappen in het onderzoeksproces.

Meldingsfase

Signalen kunnen van verschillende bronnen afkomstig zijn:

- Inkoop;
- Toegang/Sociaal Team;
- (Andere) zorgaanbieder;
- Cliënt;
- SVB-portal;
- Politiek;
- Externe instanties (zoals UWV, ...);
- Zorgkantoren/zorgverzekeraars;
- Andere doorverwijzers;
- Andere toezichtpartners;
- Etc.

Signalen: de melding dient gestuurd te worden naar inkoopteamsd@maastricht.nl. Eventuele ordemaatregelen kunnen door team inkoop opgelegd worden, in afstemming met de verantwoordelijke toegang en beleid.

Afhankelijk van het signaal wordt dit signaal ook gemeld bij het verantwoordelijke toegangsteam. De melding wordt afgeschermd geregistreerd in Negometrix.

Voordat een signaal tot verdergaande stappen leidt zal het nader onderzocht moeten worden. Dit gebeurt door een zogenaamde meldingverrijking (informatie verzameling, netwerkkaart maken, internetonderzoek en dergelijke), waardoor een inschatting van de zwaarte van het signaal kan worden gemaakt. Afhankelijk van de uitkomst wordt het signaal ook doorgegeven aan de verantwoordelijke toezichthouder:

Wet	Toezichthouder	Toezicht op werking van stelsel (kwaliteit van zorg) (1 ^{ste} lijns)	Handhavende taak/Rechtmatigheid
Jeugdwet	Inspectie voor de Gezondheidszorg & Jeugdzorg (IGJZ)	IGJZ en IV&J	Gemeente/Sociale Recherche

Bijlage B1_ Sanctieprotocol bij High Trust, High Penalty

	Inspectie veiligheid & Justitie (IV&J)	IGJZ en IV&J	Gemeente/Sociale Recherche
	Gemeentelijke toezichthouder		Gemeente/Sociale Recherche
Wmo2015	Gemeentelijke toezichthouder	GGD en IGJZ	Gemeente /Sociale Recherche

Onderzoeksfase

Als het signaal bij het Inkoopteam Sociaal Domein thuishoort, dan volgt de onderzoeksfase. Hiervoor wordt een multidisciplinair overleg ingesteld. Bij dit overleg worden in ieder geval het Inkoopteam, Beleid en Uitvoering (indien noodzakelijk ook Sociale Recherche en/of forensische accountant) betrokken. In het multidisciplinair overleg wordt de onderzoeksopdracht gedefinieerd, de wijze waarop het onderzoek dient plaats te vinden bepaalt en vastgesteld wie het onderzoek uitvoert.

Er komt een signaal binnen dat er iets mis is. Welke onderzoekstappen dienen er dan gezet te worden? Ook de aanpak van het onderzoek is maatwerk. Vooralsnog wordt er vanaf gezien om een standaard onderzoeksprocedure te ontwerpen, daarvoor zijn de ervaringen nog te beperkt. De in het stroomschema genoemde stappen zijn gebruikelijk en dienen in ieder geval doorlopen te worden.

Indien er inmiddels een extern onderzoek op het stelsel e/o kwaliteit door de verantwoordelijke toezichthouder /handhaver (bijvoorbeeld de GGD of de IGJZ) heeft plaatsgevonden, dan wordt de gemeentelijke onderzoeksfase aan deze instantie 'uitbesteed'. In een dergelijke situatie kan door de gemeenten een sanctie dan wel een maatregel worden getroffen, als de uitkomsten van het externe onderzoek daar aanleiding toe geven. De toepassing van de sanctie wordt in overleg met het multidisciplinair team bepaald.

Afronding onderzoek en opleggen sanctie

Indien het onderzoek geen verwijtbare feiten naar de zorgaanbieder heeft opgeleverd worden de melder en de betrokken zorgaanbieder hierover geïnformeerd.

Indien het onderzoek wel feiten oplevert die voldoende ernstig zijn voor het opleggen van een sanctie dan zal afhankelijk van de duur, de ernst en de risico's voor de kwaliteit van de zorg beoordeeld moeten worden welke sanctie of combinatie van sancties passend is. Duur en hoogte van de sanctie worden in de afweging meegenomen. Dit is telkens maatwerk, waarbij het begrip proportionaliteit maar ook zaken als recidive en/of de mate van verwijtbaarheid een rol spelen. De sanctie dient altijd op basis van feiten, redelijkheid & billijkheid gemotiveerd te worden opgelegd, ook in vergelijking met andere casussen.

Wanneer uit onderzoek blijkt dat er sprake is van mogelijke strafbare feiten dan wordt er aangifte gedaan bij de politie.

De sanctie wordt opgelegd door de daartoe gemandateerde manager van de centrumgemeente of (bij de politiek bestuurlijk gevoelige kwesties) door het college van B & W. De toegang en de verantwoordelijke gemeentebestuurder(s) van de cliënten waarop het feitencomplex betrekking

Bijlage B1_ Sanctieprotocol bij High Trust, High Penalty

heeft wordt hierbij betrokken. Degene die het signaal aan inkoopteamsd@maastricht.nl heeft doorgegeven wordt over de uitkomst geïnformeerd.

Versie 13 februari 2019

Stroomschema afhandeling signaal onrechtmatigheid in de relatie gemeente-zorgaanbieder (DVO)

