



Mediation en toezicht op rechtmatigheid en kwaliteit van zorg

Onderzoeker	A. van der Stelt	Plaats	Apeldoorn Kampen Deventer
Opdrachtgever	Zorgregio Midden-IJssel/Oost-Veluwe		
Docenten	Mevrouw A. Parent (eerste lezer) Mevrouw P. Wiebinga (tweede lezer)	Datum	2 juli 2019

Afstudeeronderzoek

Sociaal Juridische Dienstverlening

*Een onderzoek naar de toepasbaarheid van mediation in het toezicht op
rechtmatigheid en kwaliteit van een goed zorgaanbod.*



Datum:

Opleiding:

Sociaal Juridische Dienstverlening
Saxion Hogeschool te Deventer

Instelling:

Zorgregio Midden-IJssel/Oost-Veluwe

Praktijkbegeleider:

De heer M. Swagerman

Afstudeerbegeleiders:

Mevrouw A. Parent, docent Sociaal Juridische
Dienstverlening aan Saxion Hogeschool te Deventer

Mevrouw P. Wiebinga, docent Sociaal Juridische
Dienstverlening aan Saxion Hogeschool te Deventer

Auteur:

A. van der Stelt

Voorwoord

Dit verslag bevat het eindproduct van het afstudeeronderzoek dat is uitgevoerd voor de Zorgregio Midden-IJssel/Oost-Veluwe. Het onderzoek gaat over de toepasbaarheid van mediation in het toezicht op rechtmatigheid en kwaliteit van een goed zorgaanbod. In dit verslag zijn de resultaten verwerkt en is beschreven hoe het onderzoek is uitgevoerd.

Ik, Anne-Ruth van der Stelt, student Sociaal Juridische Dienstverlening aan de Saxion Hogeschool, heb met veel enthousiasme aan dit onderzoek gewerkt. Ik heb veel geleerd over verschillende soorten van rechtmatigheid en kwaliteit en daarbij een koppeling gemaakt naar alternatieve geschilbeslechting. Graag wil ik meerdere mensen bedanken die tijdens mijn afstudeerperiode voor mij klaar hebben gestaan. Allereerst wil ik mijn praktijkbegeleider, de heer M. Swagerman, hartelijk bedanken voor alle tijd en moeite die hij heeft besteed aan de begeleiding tijdens mijn onderzoek. Ik waardeer het dat ik op alle momenten bij hem terecht kon met mijn vragen.

Daarnaast wil ik mijn afstudeerbegeleider, mevrouw A. Parent, bedanken voor haar begeleiding. Door haar feedback heb ik geleerd om kritisch naar mijn onderzoek te kijken, wat geresulteerd heeft in dit eindproduct. Ook wil ik mijn tweede beoordelaar, mevrouw P. Wiebinga, bedanken voor het beoordelen van mijn plan van aanpak en mijn eindproduct.

Tot slot wil ik mijn dank uitspreken naar de respondenten van de verschillende gemeenten die hebben meegewerkt aan mijn onderzoek en interview. Ik heb het gewaardeerd dat er zoveel informatie werd gedeeld dat tot nut was voor mijn onderzoek. Mede dankzij hun medewerking is dit eindproduct tot stand gekomen.

Ik hoop dat dit onderzoek mag bijdragen aan de duurzame contacten tussen de Zorgregio en de zorgaanbieder en dat het kan worden opgenomen in het beleid met betrekking tot rechtmatigheid en kwaliteit van een goed zorgaanbod.

Anne-Ruth van der Stelt, Kampen

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van de Zorgregio Midden-IJssel/Oost-Veluwe. De vraag die in dit onderzoek centraal staat is ‘Wat is de toegevoegde waarde van alternatieve geschilbeslechting in het toezicht op rechtmatigheid en kwaliteit van een goed zorgaanbod in Zorgregio Midden IJssel – Oost Veluwe?’

De aanleiding van het onderzoek is het nog in te vullen beleid met betrekking tot conflicthantering en de betrekkelijk nieuwe functie van de toezichthouders binnen het toezicht op de Wet Maatschappelijke Ondersteuning 2015 (verder genoemd Wmo). Het doel van de scriptie is om te achterhalen of mediation bijdraagt aan het oplossen van geschillen die kunnen ontstaan tussen de toezichthouder en de zorgaanbieder binnen het toezicht op rechtmatigheid en kwaliteit van zorg.

De volgende deelvragen zullen behandeld worden:

1. Welke geschillen zijn bekend op het gebied van rechtmatigheids- en kwaliteitsonderzoeken in den lande? Hoe zijn deze geschillen opgelost?
2. In welke situaties op het gebied van toezicht op kwaliteit en rechtmatigheid kan mediation een rol spelen?
3. In welke situaties op het gebied van toezicht op kwaliteit en rechtmatigheid kunnen arbitrage en bindend advies een rol spelen?

Tijdens het onderzoek is gebruik gemaakt van rechtsbronnen, literatuuronderzoek en semi-gestructureerde interviews. Aan de hand van de resultaten zijn de deelvragen beantwoord en daarmee ook automatisch de hoofdvraag. Er is stilgestaan bij toezicht op rechtmatigheid en kwaliteit, de verschillende conflicten die spelen tussen de toezichthouder en de zorgaanbieder, mediation en andere vormen van alternatieve geschilbeslechting.

Uit het onderzoek blijkt dat het per gemeente verschilt hoe de toezichthouders omgaan met conflicten. De ene gemeente kiest ervoor om rechtszaken aan te spannen tegen zorgaanbieders, de andere gemeente kiest liever voor het ontbinden van het contract en terugvorderen van de oneigenlijk verkregen zorggelden. Daarnaast blijkt dat in kleine conflicten, het bespreekbaar maken van het probleem vaak ook al voldoende is om het conflict op te lossen.

Ook is uit het onderzoek gebleken, dat het verstandig is om als gemeente de conflicten die er zijn met zorgaanbieders openbaar te maken, zodat andere gemeenten weten welke zorgaanbieders het betreft. Op deze wijze kunnen fraudeurs worden tegengegaan.

Tot slot blijkt uit het onderzoek dat mediation toepasbaar is indien er op relationeel niveau onenigheid is tussen de toezichthouder en de zorgaanbieder. Bijvoorbeeld als de zorgaanbieder het vertrouwen kwijt is in de gemeente.

Inhoudsopgave

Voorwoord	2
Managementsamenvatting	3
Afkortingen- en begrippenlijst.....	6
Hoofdstuk 1 Inleiding	7
1.1 Aanleiding.....	7
1.2 Doelstelling	9
1.3 Vraagstelling	9
1.4 Belanghebbenden en betrokkenen	9
Hoofdstuk 2 Theoretisch en juridisch kader	11
2.1 Wmo-toezicht.....	11
2.1.1 Wmo 2015.....	11
2.1.2 Vormen van toezicht	11
2.1.3 Relevatie van de informatie	18
2.2 Conflicten.....	18
2.2.1 Wat is een conflict?.....	18
2.2.2 Conflicten - kwaliteit van zorg	18
2.2.3 Conflicten - rechtmatigheid van zorg	19
2.2.4 Dilemma.....	19
2.2.5 Relevantie van de informatie	20
2.3 Alternatieve geschilbeslechting	20
2.3.1 Mediation	20
2.3.2 Arbitrage	23
2.3.3 Bindend advies.....	24
2.3.4 Relevantie van de informatie	25
Hoofdstuk 3 Methoden van onderzoek.....	26
3.1 Algemene verantwoording.....	26
3.2 Verantwoording per onderzoeksvraag	28
Hoofdstuk 4 Onderzoeksresultaten deelvraag 1	30
4.1 Weergave resultaten.....	30
4.1.1 Theoretisch en juridisch kader	30
4.1.2 Interviews.....	32
4.2 De analyse	36
4.3 Deelconclusie.....	37
Hoofdstuk 5 Onderzoeksresultaten deelvraag 2	38
5.1 Weergave resultaten.....	38

5.1.1	Theoretisch en juridisch kader	38
5.1.2	Interviews.....	39
5.2	Analyse	41
5.3	Deelconclusie.....	43
Hoofdstuk 6	Onderzoeksresultaten deelvraag 3	44
6.1	Weergave resultaten.....	44
6.1.1	Theoretisch en juridisch kader	44
6.1.2	Interviews.....	45
6.2	Analyse	45
6.3	Deelconclusie.....	46
Hoofdstuk 7	Conclusie en aanbevelingen.....	47
7.1	Conclusie.....	47
7.2	Aanbevelingen	48
Bronnenlijst.....		49
Bijlage 1	Interviewvragen	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
Bijlage 2	Analyseproces	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
2.1	Interview toezichthouder rechtmatigheid 1	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
2.2	Interview toezichthouder rechtmatigheid 2	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
2.3	Interview toezichthouder rechtmatigheid 3	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
2.4	Interview toezichthouder rechtmatigheid 4	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
2.5	Interview toezichthouder kwaliteit 1	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
2.6	Interview toezichthouder kwaliteit 2	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
2.7	Interview toezichthouder kwaliteit 3	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
2.8	Interview toezichthouder kwaliteit 4	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
Bijlage 3	Verantwoording gelabelde fragmenten.....	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
Bijlage 4	Conflictfasen	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
4.1	Conflictpreventie.....	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
4.2	Conflictfasen	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
4.3	Oorzaken van een conflict	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
4.4	Conflicthanteringsmethoden	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
Bijlage 4	Eigen werk verklaring.....	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.

Afkortingen- en begrippenlijst

ADR	Alternative dispute resolution/Anders Dan Recht
Awb	Algemene wet bestuursrecht
GGD	Gemeentelijke Gezondheidsdienst
IGJ	Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd
ODR	Online dispute resolution
Pgb	Persoonsgebonden budget
Rv	Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten
Wmo 2015	Wet maatschappelijke ondersteuning 2015
ZIN	Zorg in natura
Zorgaanbieder	Artikel 1.1.1 Wmo 2015 beschrijft een zorgaanbieder als volgt: 'natuurlijke persoon of een rechtspersoon die jegens het college gehouden is een algemene of een maatwerkvoorziening te leveren'
Toezichthouder	Een toezichthouder is een onpartijdig en onafhankelijk persoon die toezicht houdt op de rechtmatigheid en kwaliteit van een goed zorgaanbod. Indien er fraudesignalen binnenkomen kunnen zij een onderzoek starten naar de zorgaanbieder. In artikel 5:11 Awb staat de volgende definitie van een toezichthouder: 'een persoon, bij of krachtens wettelijke voorschrift belast met het houden van toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift.'
Rechtmatigheid	Rechtmatigheid houdt in dat er gehandeld wordt volgens de regels. De Zorgregio houdt toezicht op de rechtmatigheid. Hierdoor wil men fraude tegengaan en ervoor zorgen dat er zorg en ondersteuning geboden wordt die de cliënt nodig heeft.
Kwaliteit	Toeicht op kwaliteit van een goed zorgaanbod gaat over de kwaliteit van zorg die wordt geleverd door een zorgaanbieder, zoals bijvoorbeeld de aanwezigheid van gekwalificeerd personeel of het bewaren van afstand tussen cliënten en personeel.
Raamovereenkomst	Een overeenkomst tussen de zorgaanbieder en de gemeente waarin voorwaarden zijn opgesteld waaraan de zorgaanbieder zich moet houden gedurende de contractperiode.

1.1 Aanleiding

De aanleiding voor het onderwerp van deze scriptie is het onvolledige toezicht op rechtmatigheid en kwaliteit bij de Zorgregio Midden-IJssel/Oost-Veluwe. Sinds de decentralisatie van 2015 zijn gemeenten verantwoordelijk voor het uitvoeren van de Wmo 2015, de Jeugdwet en de Participatiewet. Daardoor zijn er ook veel nieuwe taken bij de gemeenten komen te liggen waaronder de verantwoordelijkheid voor het beschikbaar maken van rechtmatige, doelmatige en kwalitatief goede zorg en ondersteuning voor haar inwoners. (Reijnaerts, 2016). In Zorgregio Midden-IJssel/Oost-Veluwe werken de gemeenten Apeldoorn, Brummen, Epe, Hattem, Heerde, Lochem, Voorst en Zutphen samen voor wat betreft de aansturing en inkoop van zorg van individuele voorzieningen voor Jeugd en de maatwerkvoorzieningen Wmo en Maatschappelijke Opvang en Beschermd Wonen GGZ. (Zorgregio Midden-IJssel/Oost-Veluwe, z.d.: p.1)

Kwaliteitseisen en fraude

Landelijk is een zorgwekkende trend gaande als het gaat om aanbieders die niet aan de kwaliteitseisen voldoen of waarover ernstige klachten waren bij de toegang. Voor de Zorgregio is het daarom van belang om fraude en het leveren van kwalitatief slechte zorg tegen te gaan door preventieve maatregelen te treffen. (Woelders et al. 2018) Een preventieve maatregel is bijvoorbeeld het stellen van strengere eisen bij de toelating van de zorgaanbieder (Gemeenten Twente et al. 2018). Daarnaast blijkt uit onderzoek dat bij drie tot tien procent van de zorguitgaven sprake is van fraude (Gemeenten Twente et al. 2018).

Het doel van de gemeenten is dat er zorg en ondersteuning geboden wordt die de cliënt nodig heeft. Op basis daarvan zijn er twee functies in het toezicht op de Jeugdwet en Wmo 2015. Het toezicht op kwaliteitskader Jeugdhulp is ondergebracht bij de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd. Van de gemeenten wordt verwacht dat zij zelf een invulling geven aan de rechtmatigheid. Voor de Wmo 2015 geldt dat gemeenten zowel toezicht dienen te houden op het gebied van kwaliteit als op het gebied van rechtmatigheid. (Woelders et al. 2018)

Doordat er toezicht wordt gehouden kan er nagegaan worden wat er goed gaat en wat verbeterpunten zijn. De positieve punten kunnen aanleiding zijn voor andere zorgaanbieders om dat ook te gaan toepassen. De toezichthouder speelt een belangrijke rol in het aanbieden van goede zorg aan cliënten. Naast het kunnen leren van toezicht, is het ook een middel om ongewenste situaties tegen te gaan op het gebied van rechtmatigheid. Het kan voorkomen dat mensen niet de uitgebreide zorg krijgen die zij nodig hebben en waar zij recht op hebben. Door toe te zien op de kwaliteitsvoorschriften, kan hier vaak vroegtijdig een oplossing voor komen zonder verdere maatregelen te treffen. (Woelders et al. 2018)

Ongewenste situatie

De back-offices van de gemeenten controleren de jaarverantwoording en houden zich bezig met verdere interne controles. Zij spreken de zorgaanbieders ook aan op fouten. Indien er regelmatig sprake blijkt te zijn van een tekortkoming in de financiën of dat fraudesignalen zich voordoen wordt de toezichthouder ingeschakeld. De toezichthouder heeft een onafhankelijke en onpartijdige rol binnen de Zorgregio en houdt toezicht op de zorgaanbieders. Zij is onder andere bevoegd tot het betreden van plaatsen, het vorderen van inlichtingen en het inzien van dossiers. Indien er daadwerkelijk sprake is van een ongewenste of illegale situatie probeert de toezichthouder eerst met de zorgaanbieder tot een oplossing te komen. Komen zij hier samen niet uit, dan kan de toezichthouder een onderzoek starten. Er wordt onderscheid gemaakt tussen onbedoelde fouten en opzettelijke fraude. Er wordt vanuit gegaan dat de zorgaanbieder de intentie heeft om goede zorg en ondersteuning te leveren voor de cliënt. Het uitgangspunt daarbij is dat geen enkele zorgaanbieder opzettelijk fouten maakt, tot het tegendeel bewezen is. (Woelders et al. 2018)

Rechtmatigheid en kwaliteit

In deze scriptie wil ik gaan onderzoeken hoe mediation of andere vormen van alternatieve geschilbeslechting kunnen bijdragen aan de rechtmatigheid en kwaliteit van een goed zorgaanbod. Het toetsen van de rechtmatigheid van het zorgaanbod houdt in dat de toezichthouder in de gaten houdt dat de zorggelden op een goede manier worden besteed. De verdere uitwerking van ‘rechtmatigheid’ staat uitgewerkt onder het kopje *ongewenste situatie*. Het toetsen van de kwaliteit van het zorgaanbod houdt in dat de toezichthouder erop toeziet dat de zorgaanbieder kwalitatief goede zorg en maatwerkwzorg levert. Ik richt mij in deze scriptie niet op de kwaliteit van de zorg van de Jeugdwet omdat daar een derde partij bij betrokken is namelijk de Inspectie van Gezondheidszorg en Jeugd. Aangezien daar allerlei regels aan verbonden zijn lijkt het mij verstandig om mij te focussen op de rechtmatigheid en kwaliteit van de Wmo 2015.

Rechtspraak

In veel gevallen waar sprake is van een geschil, wordt uiteindelijk de rechtspraak toegepast tijdens conflicten met zorgaanbieders. Dit is onder meer te lezen in ‘de Gelderlander’ waarin beschreven wordt dat drie gemeenten in hoger beroep gaan omdat zij van mening zijn dat de zorgaanbieder niet de zorg en ondersteuning heeft geleverd die hij volgens het contract verplicht was. (Winkel 2018, p.1) In de Volkskrant staat een artikel over de gemeente Nijmegen die in conflict is met een zorgaanbieder over mogelijke pgb-fraude. Het gaat om grote bedragen, in dit artikel eist de gemeente 1,8 miljoen van de zorgaanbieder. (Huisman 2018, p.1) In beide artikelen wordt de rechtbank bij het conflict betrokken en als we de jurisprudentie erop nalezen zien we dat dit veel vaker voorkomt. De vraag is of dit voorkomen had kunnen worden door in een beginstadium mediation toe te passen. Want misverstanden en meningsverschillen kunnen ontstaan door gebrek aan communicatie en verschillen tussen de partijen (Govaars, z.d.).

1.2 Doelstelling

Doel

Tussen de zorgaanbieder en de toezichthouder kunnen conflicten ontstaan met betrekking tot het onrechtmatig besteden van zorggelden of het niet leveren van kwalitatief goede zorg. Het doel van het onderzoek is achterhalen of mediation bijdraagt aan het oplossen van geschillen bij toezicht op de rechtmatigheid en kwaliteit van het zorgaanbod. Doordat het beleid rondom conflicten nog niet volledig is ingericht, kan dit onderzoek bijdragen aan de inrichting van het beleid en de werkmethode van de toezichthouders.

Uitkomst onderzoek

De opdrachtgever heeft meerdere mogelijkheden wat betreft de uitkomst van dit onderzoek. Hij kan ervoor kiezen om één of meerdere vormen van alternatieve geschilbeslechting toe te passen in het beleid als alternatief voor rechtspraak, daarnaast kan hij de keuze maken om alternatieve geschilbeslechting naast rechtspraak toe te passen of in sommige conflicten toe te passen, ten slotte kan hij ervoor kiezen om één of meerdere vormen van alternatieve geschilbeslechting helemaal niet toe te passen. Dit zal afhankelijk zijn van de uitkomst van het onderzoek.

1.3 Vraagstelling

Onderzoeksvraag

Wat is de toegevoegde waarde van alternatieve geschilbeslechting in het toezicht op rechtmatigheid en kwaliteit van een goed zorgaanbod in Zorgregio Midden IJssel – Oost Veluwe?

Deelvragen

1. Welke geschillen zijn bekend op het gebied van rechtmatigheids- en kwaliteitsonderzoeken in den lande? Hoe zijn deze geschillen opgelost?
2. In welke situaties op het gebied van toezicht op kwaliteit en rechtmatigheid kan mediation een rol spelen?
3. In welke situaties op het gebied van toezicht op kwaliteit en rechtmatigheid kunnen arbitrage en bindend advies een rol spelen?

1.4 Belanghebbenden en betrokkenen

In dit onderzoek is sprake van de volgende belanghebbenden en betrokkenen:

De Zorgregio

De uitkomst van dit onderzoek kan invloed hebben op het beleid van de Zorgregio. Bijvoorbeeld door vast te leggen dat men eerst mediation gaat toepassen voordat er andere middelen worden aangegrepen. Daarnaast hoop ik verbanden te gaan leggen waardoor de Zorgregio nieuwe inzichten verkrijgt op het gebied van mediation en conflicten. Uiteindelijk is het erop gericht om de wet- en regelgeving na te leven en fraude en misbruik van de wet te voorkomen.

Mediators

In het geval dat mediation toepasbaar blijkt in veel gevallen, zullen mediators dit merken. Zij zullen betrokken worden bij conflicten tussen de gemeente en de zorgaanbieder. Daarbij zullen zij hun mediation-vaardigheden kunnen inzetten om de communicatie tussen beide partijen te verbeteren en de partijen zo te sturen dat zij gezamenlijk naar een oplossing gaan zoeken.

De zorgaanbieders

Indien er sprake is van een conflict tussen de zorgaanbieder en de Zorgregio kan dat op veel verschillende gebieden zijn. Daarnaast kan de escalatie van het conflict daarin ook nog een rol spelen. Kan het conflict met mediation worden opgelost, dan is dit positief voor de zorgaanbieder omdat beide partijen hun visie kunnen voorleggen zonder daar direct een rechter bij te betrekken. Een zorgaanbieder kan zich ook serieuzer genomen voelen als zij merken dat er echt naar hen wordt geluisterd.

De cliënten

Het gaat erom dat de cliënt goede zorg krijgt en de zorg krijgt waar hij recht op heeft. De cliënt heeft dus ook baat bij dit onderzoek. Want door middel van goed beleid wordt er geprobeerd om fraude tegen te gaan. We hebben te maken met gemeenschapsgeld, dat is indirect ook het geld van de cliënt en er moet worden voorkomen dat dit op een onjuiste manier wordt uitgegeven.

Dit hoofdstuk is een samenvoeging van het theoretisch en juridisch kader. Deze kaders zijn samengevoegd omdat de lijn daardoor beter kon worden vastgehouden in de beschrijving van de literatuur. De onderzoeksvraag omvat diverse aspecten die in dit hoofdstuk worden toegelicht. Dit onderzoek gaat over geschillen tussen de overheid en de zorgaanbieder die voortkomen uit de uitvoering van de Wmo. Geschillen kunnen gaan over gebrekkige kwaliteit van de zorg en over onrechtmatigheid. Daarom zijn er verschillende vormen van toezicht op de uitvoering van de Wmo. Daarna zal bij alternatieve geschilbeslechting worden stil gestaan en wordt met name mediation uitgebreid beschreven.

2.1 Wmo-toezicht

2.1.1 Wmo 2015

Op 1 januari 2007 is de Wmo in werking getreden. Het doel van de Wmo is om ondersteuning te bieden aan burgers, zodat zij deelnemen aan de maatschappij. Dit houdt in dat zij zelfstandig functioneren en daarnaast actief kunnen participeren in de samenleving. (Boersma & Bruggeman, 2016) Op 1 januari 2015 is binnen het sociaalzekerheidsdomein een aantal wetten ingrijpend gewijzigd, afgeschaft of ingevoerd. Op dat moment is ook de Wmo uit 2007 vervangen door een vernieuwde versie namelijk de Wmo 2015. Het doel van de Wmo 2015 is om burgers, zoals bejaarden, chronisch zieken en mensen met een (verstandelijke) beperking, zo lang mogelijk zelfstandig thuis te laten wonen. (Vermaat, Klein Egelink & Imkamp, 2016) De gemeenten kregen de opdracht om de zelfstandigheid en de participatie van de burger te verbeteren. Het verschil met de Wmo uit 2007 is vooral dat in de Wmo 2015 de nadruk meer ligt op de verantwoordelijkheid van de burger voor zijn eigen leven. Indien iemand zorg nodig heeft moet deze persoon eerst binnen zijn eigen netwerk vragen om hulp. Indien zij hem niet kunnen helpen is het college verplicht om de beperkingen van deze persoon in kaart te brengen en samen naar een oplossing te zoeken, bijvoorbeeld vrijwilligerswerk of begeleiding in het omgaan met instanties. Zorg in natura en persoonsgebonden budget vallen onder de Wmo. Indien iemand kiest voor pgb, wordt er een geldbedrag verstrekt waarmee deze persoon zelf zorg of hulp inkoopt. Deze persoon is dan een budgethouder en staat in contract met de gemeente. Als men niet kiest voor pgb, kan voor zorg in natura worden gekozen. Bij zorg in natura regelt de gemeente of een zorgverzekeraar de zorgaanbieder en hoeft de cliënt weinig zelf te regelen. (Rijksoverheid, z.d.) De zorgaanbieder heeft in geval van zorg in natura een overeenkomst met de gemeente.

2.1.2 Vormen van toezicht

Sinds de decentralisatie van 2015 zijn gemeenten verantwoordelijk voor het uitvoeren van de Wmo 2015, de Jeugdwet en de Participatiewet. Hierdoor is ook het toezicht op deze wetten bij de gemeenten komen te liggen. Zij hebben beleids- en bestedingsvrijheid met betrekking tot de Wmo en mogen zelf bepalen hoe zij het toezicht inrichten. Toezicht wordt door het kabinet als volgt gedefinieerd: ‘toezicht is het verzamelen van de informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren’ (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2001: p.1). Er zijn twee vormen van toezicht binnen de Wmo te onderscheiden. Allereerst het toezicht op de naleving van kwaliteit, ook wel nalevingstoezicht genoemd. De wetgever heeft in de wet- en regelgeving eisen gesteld aan de kwaliteit van de zorg die geleverd wordt, daarnaast zijn er eisen opgenomen in gemeentelijke verordeningen en in de contracten die zijn gesloten met de zorgaanbieders.

Naast toezicht op de kwaliteitseisen is er ook toezicht op rechtmatigheid. Dit houdt in dat er wordt gecontroleerd door een toezichthouder of de zorgaanbieder geen onrechtmatigheden of fraude pleegt. (GGD GHOR & Verwey Jonker Instituut, 2015)

2.1.2.1 Toezicht op kwaliteit

Toezicht op de kwaliteit van het zorgaanbod houdt in dat er toezicht wordt gehouden op het veilig, doeltreffend, doelmatig en cliëntgericht verstrekken van een voorziening door een zorgaanbieder. Van belang is dat daarbij rekening gehouden wordt met de behoefte van de cliënt. Het beleid dat wordt gemaakt moet eisen stellen aan de aanbieders over ‘de kwaliteit van ondersteuning, klachtrecht, goed bestuur en medezeggenschap van de cliënten’ (Beltman, 2015: p.3).

Inrichting van het toezicht op kwaliteit

Volgens artikel 6.1 lid 1 Wmo 2015 moet het college van B en W personen aanwijzen die belast worden met het houden van toezicht. Er zijn vijf mogelijkheden om het toezicht op kwaliteit in te richten:

1. Het toezicht wordt door de gemeente zelf georganiseerd;
2. Het toezicht wordt door de gemeente georganiseerd in samenwerking met andere gemeenten;
3. De gemeente/regio geeft een GGD de opdracht het toezicht uit te voeren;
4. De gemeente/regio laat het calamiteitentoezicht door een GGD uitvoeren en organiseert het overige toezicht zelf;
5. De gemeente/regio laat het toezicht door een extern bureau uitvoeren. (Woelders et al, 2018)

De Zorgregio heeft ervoor gekozen om het toezicht te organiseren in samenwerking met andere gemeenten. De gemeenten Apeldoorn, Brummen, Epe, Hattem, Heerde, Lochem, Voorst en Zutphen vormen samen de Zorgregio. De Wmo geeft de gemeente de vrijheid om zelf het Wmo-toezicht in te richten, dit staat beschreven in artikel 6.1 lid 1 Wmo 2015. De Zorgregio heeft het toezicht op de kwaliteit van de Wmo deels belegd bij de GGD. Zij hebben hiervoor gekozen omdat de GGD veel kennis in huis heeft. Ongeveer 200 van de 388 gemeenten hebben het toezicht op de Wmo ondergebracht bij de GGD. Kwaliteitstoezicht valt uiteen in: preventief toezicht als ook calamiteiten- en signaaltoezicht. (VNG, 2017)

Calamiteitentoezicht

In artikel 3.4 lid 1 Wmo 2015 staat de verplichting van de zorgaanbieder om ieder(e) calamiteit of incident te melden bij de toezichthouder. Artikel 1.1.1 Wmo 2015 geeft de volgende definitie van een calamiteit: ‘een niet-beoogde of onverwachte gebeurtenis, die betrekking heeft op de kwaliteit van een voorziening en die tot een ernstig schadelijk gevolg voor of de dood van een cliënt heeft geleid’ (Wmo 2015). De Inspectie Jeugdzorg omschrijft een incident als volgt: ‘een (in vergelijking met calamiteit relatief lichte) verstoring van de dagelijkse gang van zaken in een instelling’. Er zijn geen regels gegeven in de wet over een termijn waarbinnen het incident of de calamiteit gemeld moet worden, waardoor gemeenten op dit gebied hun eigen beleid kunnen vormen. (VNG, 2017: p.10)

Signaaltoezicht

Signalen van kwaliteitseisen waaraan niet wordt voldaan kunnen op allerlei manieren binnen komen bij de gemeente zoals via bewoners, toezichthouders, andere gemeenten, aanbieders of professionals. Bij signaaltoezicht is het belangrijk dat men weet waar men terecht kan met een

melding. Vaak kan dat bij een apart telefoonnummer, e-mailadres of op een website. De signalen en meldingen die bij de gemeente terecht komen worden meegenomen in een risicoanalyse. Indien er sprake is van een kloppend en ernstig signaal, kan er een onderzoek worden gestart. (VNG, 2017)

Preventief toezicht

Handhaving is niet alleen het bestraffen van ongewenst gedrag maar ook het voorkomen ervan. Preventief toezicht wordt ook wel risico-gebaseerd toezicht genoemd en kan plaatsvinden door onderzoek te doen naar de jaarlijkse risicoanalyse van aanbieders. Signalen van bewoners, meldingen van calamiteiten, jaarlijkse cliënttevredenheidsonderzoeken of signalen van andere gemeenten kunnen een rol spelen bij de risicoanalyse. (VNG, 2017)

Handhaving kwaliteit

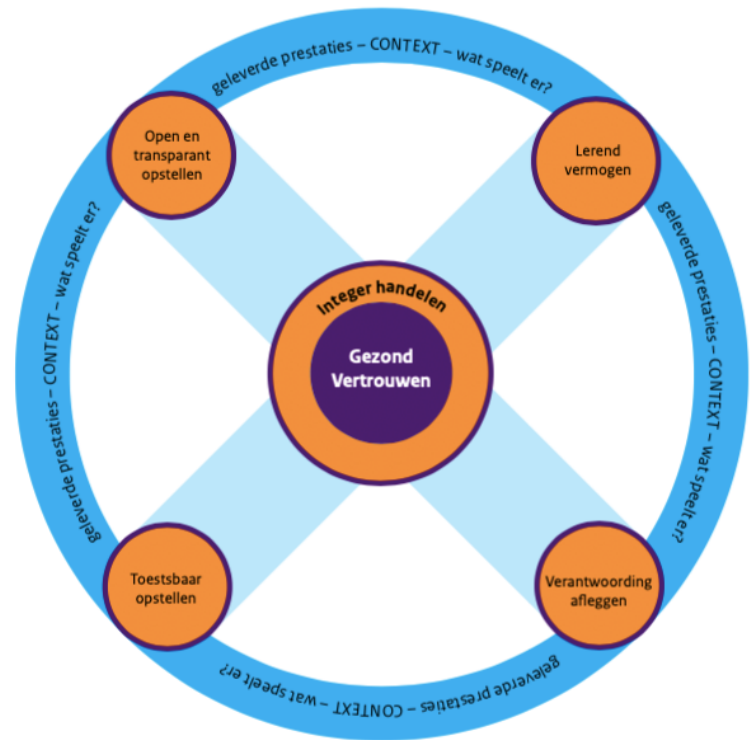
Indien er ernstige of meerdere signalen binnenkomen bij de toezichthouder kan er een onderzoek worden gestart. Indien de GGD het toezicht uitvoert met betrekking tot de kwaliteit van zorg, maken zij eerst een plan van aanpak en bespreken dit met de betreffende gemeente. Het onderzoek bestaat uit het in kaart brengen van de organisatie en gesprekken met cliënten, medewerkers en/of de bestuurders van de instelling. Daarnaast worden dossiercontroles uitgevoerd en wordt er gekeken naar het beleid en de doelen van de organisatie. Over de uiteindelijke resultaten die hieruit voortkomen gaat de toezichthouder in gesprek met de zorgaanbieder. De zorgaanbieder moet aan de hand van het rapport een verbeterplan opstellen, dit zijn advies- en stimuleringsmaatregelen. Na enige tijd zal dit gecontroleerd worden door de toezichthouder. Is het verbeterplan niet uitgevoerd dan kan de toezichthouder corrigerende maatregelen toepassen zoals het instellen van een cliëntenstop, het in gebreke stellen van de zorgaanbieder, het beëindigen van toewijzingen of het opleggen van een boete op grond van de inkoopcontracten of de Algemene wet bestuursrecht. Een volgende stap is het opleggen van bestuurlijke maatregelen, zoals het opleggen van een bestuursdwang of dwangsom (artikel 5:32 t/m 5:36 Awb) waarbij de verantwoordelijke wethouder wordt ingelicht en er overgegaan kan worden tot het beëindigen van de raamovereenkomst of het stoppen van de pgb-betalingen. Strafrechtelijke maatregelen kunnen daarop volgen, waarbij samen met de politie en officier van justitie wordt toegewerkt naar de veroordeling van de verdachte. Het kan ook zijn dat de zorgaanbieder een rechtszaak aanspant tegen de gemeente of dat er rechtmatigheidscomponenten aan verbonden zijn waardoor een gemeente ervoor kiest om een rechtszaak aan te spannen tegen een zorgaanbieder. (Woelders et al., 2018) De sancties zijn afhankelijk van de voorwaarden die opgenomen zijn in de raamovereenkomsten, want deze moeten handhaafbaar en controleerbaar zijn. (VNG, 2017)

2.1.2.2 Toezicht op rechtmatigheid

Binnen het toezicht op rechtmatigheid heeft de gemeente vanuit de Rijksoverheid veel ruimte gekregen om zelf eisen te stellen aan de rechtmatigheid van de Wmo. Deze rechtmatigheidseisen moeten volgens artikel 2.1.3 lid 4 Wmo worden opgenomen in lokale verordeningen en kunnen vervolgens ook worden vastgelegd in inkoopcontracten of controleprotocollen. Gemeenten dienen zelf invulling te geven aan de manier waarop zij onrechtmatigheid voorkomen en er tegen optreden. (Fenger, Chin-A-Fat, Frankowski, Van der Torre, 2016) Rechtmatige zorg betekent concreet dat de zorg wordt geboden waar de cliënt recht op heeft én dat de gedeclareerde zorg overeenkomt met de geleverde zorg. (Woelders et al. 2018)

Vertrouwen

In eerste instantie gaat de toezichthouder ervan uit dat de zorgaanbieder de intentie heeft om goede zorg en ondersteuning te leveren aan de cliënt. Het gaat dus om vertrouwen in de intrinsieke motivatie van de zorgaanbieder. Het uitgangspunt daarbij is dat geen enkele zorgaanbieder opzettelijk fouten maakt, tot het tegendeel bewezen is. (Woelders et al., 2018) Binnen de IGJ wordt gebruik gemaakt van een 'afwegingskader vertrouwen' (IGJ, 2018: p. 10). In dat afwegingskader wordt getoetst of de zorgaanbieder zich toetsbaar opstelt, verantwoording aflegt, lerend vermogen heeft en zich open en transparant opstelt. Onder elk kopje zijn voorwaarden opgesteld waaraan de toezichthouder zich dient te houden. Op deze manier wordt door de IGJ getoetst of zij vertrouwen kunnen hebben in hun zorgaanbieder en of deze integer handelt. (IGJ, 2018)



Afwegingskader IGJ (Bron: Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, 2018)

Verschil tussen fouten en fraude

'Fouten en fraude zijn in één term samen te vatten als onrechtmatigheden' (Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 2018: p.5). Het is belangrijk om het verschil weer te geven tussen fouten en fraude, omdat aan de hand daarvan een afweging kan worden gemaakt of mediation ook kan worden toegepast bij fraude. Vooral de mate van verwijtbaarheid is erg verschillend. (Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 2018) Het maken van fouten wordt als volgt gedefinieerd: 'het (on)bewust onrechtmatig in rekening brengen van zorg, omdat de declaratie niet overeenkomt met de (mate van) geleverde zorg of omdat de zorg onterecht wordt gedeclareerd' (Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 2015: p.1). Onder fraude wordt verstaan: 'het opzettelijk en doelbewust in strijd met regels handelen, met het oog op eigen of andermans financiële gewin' (Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 2015: p.1). De definiëring van beide woorden is vrij helder en afgebakend, maar in de praktijk blijkt het minder duidelijk te zijn dan men zou denken. Het is namelijk lastig om vast te stellen of er sprake is van 'opzettelijk en doelbewust' handelen of dat er sprake is van een fout. Daarnaast kent fraude veel verschillende vormen. Het kan voorkomen dat het type behandelaar niet bevoegd is tot het verlenen van de zorg, of dat hij wel bevoegd is maar zorg declareert die niet is geleverd. (Fenger, Chin-A-Fat, Frankowski, Van der Torre, 2016) De Nederlandse Zorgautoriteit heeft geprobeerd om inzicht te krijgen in de totale omvang van onrechtmatigheden in de zorg. Maar omdat er veel verborgen onrechtmatigheden en fraude is kan deze inschatting niet gemaakt worden. (Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 2018)

Tabel 2.1 is een overzicht van Zorgverzekeraars Nederland dat weergeeft wat voor soorten onterechte of onjuiste declaraties voor kunnen komen. Dit laat zien dat het meer omvattender is dan alleen de definitie van het woord fraude.

Type onjuistheid	Omschrijving
<i>Technische fout</i>	Een declaratie is niet in orde omdat het niet voldoet aan alle technische voorwaarden voor een declaratie
<i>Foutieve of onterechte declaratie</i>	Een declaratie is fout en had niet op de betreffende wijze gedeclareerd mogen worden, bijvoorbeeld omdat het tarief niet juist is, omdat de verwijzing ontbreekt, omdat er niet voldaan is aan de vergoedingsvoorwaarden of omdat de behandeling niet heeft plaatsgevonden, maar wel (opzettelijk) is gedeclareerd
<i>Fraude</i>	Een onjuiste declaratie wordt aangemerkt als fraude als er voldaan is aan drie criteria: er moet een regel overtreden zijn; er moet een bepaald voordeel (wederrechtelijk voordeel) mee verkregen zijn en er moet sprake zijn van bewust handelen (opzet). Anders is er sprake van een fout
<i>Oneigenlijk gebruik</i>	Een declaratie is volgens de regels wel toegestaan (naar 'de letter van de wet'), maar druist desondanks in tegen 'de geest van de wet'
<i>Ondoelmatig/ongepast gebruik</i>	Een declaratie is in overeenstemming met geleverde zorg, maar het is de vraag of de behandeling noodzakelijk was volgens de 'stand der wetenschap en techniek'

Tabel 2.1 Onrechtmatigheid en fraude (Bron: Zorgverzekeraars Nederland, 2013)

Mate van onrechtmatigheid en fraude

Er zijn meerdere zaken die invloed hebben op de mate van onrechtmatigheid. Ten eerste is er sprake van een complexe wet- en regelgeving. Hierdoor kan het voorkomen dat een zorgaanbieder geen kennis had genomen van een bepaald wetsartikel, waardoor er onrechtmatig wordt gehandeld. Ten tweede is er sprake van een kleine pakkans met betrekking tot het maken van fouten, omdat er een beperkte mogelijkheid is om fraude te bewijzen. Hierdoor kan er door zorgaanbieders die verkeerde intenties hebben gemakkelijk worden gefraudeerd. Want zij kunnen naar verhouding gemakkelijk zorgaanbieder worden op de zorgmarkt, omdat er sprake is van lage opstartkosten. (Dooren, 2016)

Uit een onderzoek van de Erasmus Universiteit blijkt dat het ontstaan van fraude vaak komt doordat een zorgaanbieder handelt vanuit zijn eigen belang. Hij kan hierin samenspannen met een derde partij zoals cliënten of zorgkantoren. (Fenger, Chin-A-Fat, Frankowski, van der Torre, 2016) Daarnaast vertrouwen cliënten hun zorgaanbieder, waardoor zij minder alert zijn op signalen van onrechtmatigheid. (Dooren, 2016)

Soorten fouten en fraude

Er zijn verschillende soorten fouten en fraude die zich voor kunnen doen met betrekking tot het aanbieden van zorg en ondersteuning door zorgaanbieders. Onderstaande vormen kunnen voorkomen als fouten of als fraude.

- Spookzorg: ingediende declaraties waarvoor geen zorg en ondersteuning is geleverd.
- Niet-vergoede zorg: ingediende declaraties van zorg die alleen onder bepaalde voorwaarden of helemaal niet worden vergoed.
- Declaratie-overtredingen: zorg wordt meerdere malen gedeclareerd of er worden hogere tarieven gedeclareerd dan afgesproken.
- Tegen/om de cliënt: er wordt onterecht een eigen bijdrage of vergoeding gevraagd aan de cliënt.
- Ongepast gebruik: er is sprake van overbehandeling of onderbehandeling.
- Dubbele bekostiging: de zorgaanbieder dient een dubbele declaratie in voor de geleverde zorg.
- Te hoge indicatie: er wordt een te hoge indicatie afgegeven over de ernst van de ondersteuningsbehoefte.
- Pgb-fraude: fraude met persoonsgebonden budget door het geld aan iets anders te besteden dan aan zorg, er declaraties worden ingediend waarvoor geen zorg is geleverd, er een te hoge indicatie wordt afgegeven over de ernst van de ondersteuningsbehoefte.
- Identiteitsfraude: het met opzet verwerven en misbruiken van persoonsgegevens van anderen. (Woelders et al. 2018)

Wat in veel onderzoeken over zorgaanbieders naar voren komt is dat de zorgaanbieder en de vertegenwoordiger van de cliënt dezelfde persoon is. Een cliënt kan zich laten helpen door een vertegenwoordiger die controleert of de zorg daadwerkelijk is geleverd. Het is ongepast en fraudegevoelig dat dit door dezelfde persoon wordt uitgevoerd als het leveren van de zorg. (Dooren, 2016)

Den Haag, 15 september 2017

Het gerechtshof in Den Haag heeft voor hun betrokkenheid bij fraude in de zorg 7 verdachten veroordeeld tot onvoorwaardelijke gevangenisstraffen variërend tussen de 10 en 40 maanden. Aan twee verdachten is vanwege hun geringere rol bij de fraude een taakstraf opgelegd.

Bij de zorgfraude met betrekking tot AWBZ-gelden waren twee criminele organisaties betrokken. Een criminele organisatie richtte zich op het frauderen bij het verkrijgen van een pgb (Persoonsgebonden Budget) door onder meer (bevriende) budgethouders op te voeren met ernstige ziektebeelden die zij in werkelijkheid niet hadden. De andere criminele organisatie, waartoe zorgaanbieders behoorden die Zorg in Natura aanboden, declareerde veel meer uren aan zorg bij het zorgkantoor dan in werkelijkheid was verleend.

Eén verdachte is, net als de rechtbank heeft gedaan, vrijgesproken van betrokkenheid bij deze fraude. De overige verdachten kregen soortgelijke straffen als waartoe ze eerder bij de rechtbank waren veroordeeld.

Voorbeeld van spookzorg en te hoge indicatie (Bron: Rechtspraak, 2017)

Net zoals bij de kwaliteit van goede zorg zijn er bij rechtmatigheid ook verschillende vormen van toezicht. Calamiteitentoezicht heeft betrekking op de kwaliteit van de zorg, maar signaaltoezicht en preventief toezicht zijn ook van toepassing op rechtmatigheid van zorg.

Signaaltoezicht

De Wmo-consulent kan fraudesignalen opvangen tijdens de keukentafelgesprekken die er gevoerd worden. Er kan tijdens zo'n gesprek worden nagegaan welke intenties de zorgaanbieder heeft door middel van doorvragen. Daarnaast houden de back-offices van de Zorgregio zich bezig met de financiële controles en andere interne controles. Indien zij onrechtmatigheid signaleren hoeft dat niet direct in te houden dat er sprake is van fraude.

De kans bestaat dat de zorgaanbieder een fout heeft gemaakt bij het invullen van de gegevens of dat er sprake is van ‘oneigenlijk gebruik’. In geval van fraude is er sprake van opzet en doelbewust handelen in strijd met de regels, met het oog op financiële winst. (VNG, 2016: p.4) Als de back-offices meerdere malen fouten bespeuren in bijvoorbeeld facturen van de zorgaanbieder, zullen zij de toezichthouder inschakelen. De toezichthouder kan naar aanleiding van de analyse van de back-offices een rechtmatigheidsonderzoek starten. (Woelders et al. 2018) Dit onderzoek bestaat net als bij een kwaliteitsonderzoek uit gesprekken met medewerkers, cliënten en bestuurders. Maar ook wordt het beleid van de zorginstelling getoetst en kunnen er observaties plaatsvinden. Toezicht naar aanleiding van een melding of een signaal wordt ook wel reactief toezicht genoemd. Proactief toezicht vindt plaats aan de hand van risico-onderzoek, kwaliteitskader of een planning van de toezichtactiviteiten. (VNG, 2017)

Preventief toezicht

Risico-gebaseerd toezicht kan worden uitgevoerd door voorlichting te geven en mensen te informeren over hun rechten en plichten. Door aan de voorkant goede afspraken te maken en vast te leggen, wordt de kans mogelijk kleiner dat mensen fouten maken en daardoor (on)bewust fraude plegen. (VNG, 2017) Het spreekwoord ‘voorkomen is beter dan genezen’ is daarbij zeker van toepassing (VNG, 2017: p.9). Twentse gemeenten hanteren het barrièremodel als preventief toezicht. Dit model bestaat uit drie fasen waarbij de eerste fase het Twentse Kwaliteitskader is. Zorgaanbieders dienen zich aan dit kader te houden als zij zorg en ondersteuning willen bieden. Als aanbieders tijdens de aanbesteding door de eerste ronde zijn gekomen vindt er een risicoschatting plaats. Er wordt gecontroleerd of bestuurders van de instelling een zorgachtergrond hebben en of de instelling voldoende geschoold personeel in dienst heeft. Is het risico groter, dan krijgt de aanbieder een rood label en wordt er verdere informatie opgevraagd, een onderzoek gestart of wordt een werkbezoek afgelegd. Als de uitkomst hierover bekend is worden aanbieders waarover grote zorgen zijn besproken op het informatieplein Zorgfraude van het regionaal Informatie- en Expertisecentrum. Er wordt beschikbare informatie gedeeld door het UWV, gemeenten, de Belastingdienst, de politie en het Openbaar Ministerie. (De Koster, 2019)

Handhaving fraude

Als er sprake lijkt te zijn van fraude, kan een gemeente het contract met de zorgaanbieder ontbinden. Daarnaast kan men overgaan tot het terugvorderen van de oneigenlijk bestede zorggelden. Hierbij moet de gemeente kunnen aantonen dat de zorgaanbieder opzettelijk heeft gehandeld (artikel 2.4.1 Wmo 2015). Uit een tussenvonnis van een rechtszaak die de gemeente Nijmegen heeft aangespannen tegen de Rigtergroep, blijkt dat de gemeente onvoldoende had onderbouwd dat er sprake was van opzettelijk handelen. Terwijl er volgens de gemeente duidelijk sprake was van fraude en misbruik. Uiteindelijk heeft de gemeente voldoende bewijsstukken aangeleverd en is het nu aan de Rigtergroep om tegenbewijs te leveren. (De rechtspraak, 2019) Ook de rechtszaak met betrekking tot de zorgaanbieder Job Lanceer laat zien dat de gemeente onvoldoende heeft onderbouwd waarom zij van mening zijn dat de zorgaanbieder onterecht is uitbetaald. Daarnaast voldeed hij niet aan de raamovereenkomsten, waarna hij in gebreke werd gesteld. De zorgaanbieder heeft naar aanleiding daarvan een plan van aanpak opgesteld. Na enige tijd is gecontroleerd of dit plan van aanpak daadwerkelijk was uitgevoerd, maar 26 van de 29 verbeterpunten bleken niet behaald te zijn. De gemeenten hebben naast kwaliteitsonderzoeken ook onderzoek gedaan naar de besteding van de zorggelden. Hieruit kwam naar voren dat er grote bedragen onterecht waren gedeclareerd. (De rechtspraak, 2018)

Voor het aantonen van opzet kan de gemeente een buitengewoon opsporingsambtenaar (boa), ook wel sociaal rechercheur genoemd, inschakelen die nader onderzoek kan doen. Een sociaal rechercheur heeft strafvorderlijke bevoegdheden die een toezichthouder niet heeft. Sommige gemeenten stellen een sociaal rechercheur aan als toezichthouder, waarbij de taken van de toezichthouder vallen onder het bestuursrecht (art. 5:11 t/m 5:20 Awb) en de taken van de sociaal rechercheur vallen onder het Wetboek van Strafvordering. Een sociaal rechercheur kan een strafrechtelijk onderzoek instellen, waarbij hij de bevoegdheid heeft om mensen te verhoren. Als er voldoende bewijs is, kan er aangifte gedaan worden bij de officier van justitie. Bijvoorbeeld op basis van artikel 225 lid 1 en 2 jo artikel 227a Wetboek van Strafrecht. In deze artikelen staan valsheid van geschriften en het plegen van misdrijven beschreven. De officier van justitie bepaalt aan de hand van het rapport of er over gegaan kan worden tot het vervolgen van de verdachte en of deze voor de rechter moet verschijnen. (VNG, 2017) Het doel van het straffen van een dader kan om de volgende redenen: vergelding, afschrikken, voorkomen van herhaling, beschermen van de samenleving. (Rechtspraak, z.d.)

2.1.3 Relevatie van de informatie

In bovenstaande paragraaf wordt uitgelegd dat de Wmo bestaat uit persoonsgebonden budget en zorg in natura. Het toezicht op de Wmo kan worden onderverdeeld in toezicht op de kwaliteit en toezicht op de rechtmatigheid van zorg. Door de verschillende vormen van toezicht te beschrijven wordt het duidelijk hoe het toezicht op de zorgaanbieders zich verhoudt tot conflicten. Daarnaast wordt beschreven hoe gemeenten nu omgaan met de handhaving van beide toezichtgebieden. Dit is van belang omdat in dit onderzoek wordt gekeken naar vormen van handhaving en geschiloplossing die nog niet worden toegepast. In het toezicht op rechtmatigheid wordt een duidelijk onderscheid gemaakt tussen het maken van fouten of frauderen, omdat conflicten naar aanleiding van fraude tot andere gevolgen kunnen leiden dan wanneer een toezichthouder niet opzettelijk fouten maakt.

2.2 Conflicten

2.2.1 Wat is een conflict?

Een conflict kan op veel verschillende manieren worden gedefinieerd. Pruitt en Kim noemen een conflict 'een waargenomen verschil van belangen, een overtuiging dat de doelen en maatstaven van partijen onverenigbaar zijn' (Pruitt & Kim, 2004: p.7). Mensen gaan op verschillende manieren met een conflict om. Daarbij hebben de assertiviteit van een persoon, dus de mate waarin iemand aan zijn eigen wensen wil voldoen, en de bereidwilligheid, dus de mate waarin iemand bereidwillig is om tegemoet te komen in de belangen van de ander, invloed op de conflictsituatie. Op die manier kan een conflict leiden tot onderhandelen, of juist tot openlijke confrontaties. (Dijkstra, 2016)

2.2.2 Conflicten - kwaliteit van zorg

Toezicht op de kwaliteit van het zorgaanbod gaat over veilige, doeltreffende, doelmatige en cliëntgerichte zorg dat wordt verstrekt door de zorgaanbieder. Hierbij wordt maatwerk geleverd door samen met de cliënt na te gaan welke doelen er behaald moeten worden. Als de kwaliteit van de zorg die geleverd wordt niet goed is, kan hierbij gedacht worden aan verbeterpunten omtrent de veiligheid van cliënten, zoals het hebben van een signaleringsplan voor elke cliënt of het zorgen voor adequate 24-uurs-begeleiding voor cliënten die dit nodig hebben en hier een indicatie voor hebben. Maar het kan ook gaan over verbeterpunten omtrent de kwaliteit van de organisatie, zoals het hebben van (voldoende) gekwalificeerd personeel, het regelmatig laten uitvoeren van cliënttevredenheidsonderzoeken door een onafhankelijke

instantie of het bewaren van professionele afstand tussen medewerkers en cliënten. (De Rechtspraak, 2018) In zulke gevallen kunnen er conflicten ontstaan tussen de zorgaanbieder en de gemeente over de verbeterpunten die een zorgaanbieder moet doorvoeren, omdat de zorgaanbieder daar een andere visie op heeft.

Binnen het toezicht op kwaliteit en rechtmatigheid heeft de toezichthouder te maken met verschillende partijen zoals de zorgaanbieder, de cliënt of budgethouder, maar ook bijvoorbeeld de wethouder. De VNG beschreef een casus over gekwalificeerd personeel, waarbij een wethouder zijn visie uitsprak over de situatie: ‘er zijn wethouders die zeggen: wat maakt mij het uit als er mbo’ers zorg verlenen in plaats van hbo’ers? Als het product goed is, is mijn doel bereikt’ (Marijnissen, 2017: p.1). Maar een toezichthouder kijkt vanuit de wettelijke kaders en kan daardoor heel anders naar de situatie kijken. Hierdoor kan het zo zijn dat de toezichthouder en de wethouder niet op één lijn zitten. En daarnaast moet ook beseft worden dat er sprake is van een glijdende schaal. Want een mbo’er is ten slotte goedkoper dan een hbo’er. (Marijnissen, 2017: p.1) Kiest een zorgaanbieder voor een mbo’er in plaats van een hbo’er dan is het lastig om te bewijzen dat er sprake is van onrechtmatigheid of fraude.

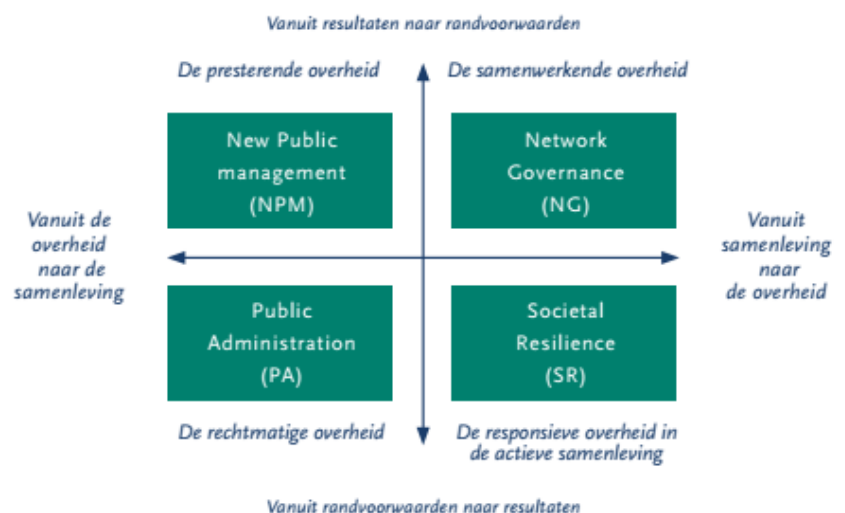
2.2.3 Conflicten - rechtmatigheid van zorg

Toezicht op rechtmatigheid gaat over het toezien op het op de juiste manier omgaan met zorggelden, administratie en indicaties. De verschillende soorten fraude en fouten zijn beschreven onder het kopje *soorten fouten en fraude*.

2.2.4 Dilemma

Kwaliteit

Een gemeente heeft te maken met wetten en regels die zijn opgesteld in de Wmo en de gemeentelijke verordeningen. Daarnaast zijn er ook voorwaarden voor de zorgaanbieder opgesteld in de raamovereenkomsten. Voorwaarden op het gebied van kwaliteit en rechtmatigheid van zorg, waaraan een zorgaanbieder zich dient te houden. In afbeelding 2.2 is geïllustreerd hoe gemeenten kunnen omgaan met voorwaarden en verordeningen. De ene gemeente kiest ervoor om de zorgaanbieder te betrekken bij het opstellen van beleid door bijvoorbeeld pilots of dialoogtafels te organiseren, omdat een zorgaanbieder vaak beter dan de gemeente weet wat de ontwikkelingen zijn op het gebied van kwaliteit. Deze gemeenten werken vanuit de samenleving en worden ook wel ‘Network Governance’ genoemd. Andere gemeenten werken vanuit de overheid naar de samenleving en hanteren de regels die zijn opgesteld. Zij vinden dat de zorgaanbieder daar weinig inspraak in kan hebben. De heer Kruiter, actie-onderzoeker in het sociaal domein, is voorstander van een samenwerkende overheid. Hij zegt: ‘Je hoeft bij weerstand niet autoritair te reageren, want de wet biedt altijd mogelijkheden. Rules are tools!’ (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, z.d.: p.1). ‘Regels zijn gebieden in de verordeningen en wetten bieden ook mogelijkheden en oplossingen.



Ambtenaren moeten deze oplossingen wel kunnen verantwoorden. (Mediation Nederland, z.d.) Een gemeente die strak vasthoudt aan de wet en een zorgaanbieder niet laat meedenken, zal het lastiger vinden om mediation toe te passen in een conflict.

Uit bovenstaande blijkt dat gemeenten een verschillende visie kunnen hebben op het toepassen van wetten en regels, hier kan dus geen eenduidige lijn in getrokken worden.

2.2.5 Relevantie van de informatie

In bovenstaande tekst wordt omschreven waar conflicten op het gebied van kwaliteit en rechtmatigheid uit kunnen bestaan en hoe deze conflicten tot stand komen. Conflicten met betrekking tot kwaliteit van zorg kunnen bijvoorbeeld gaan over onvoldoende gekwalificeerd personeel of het verplichten van VOG's. Conflicten met betrekking tot rechtmatigheid van zorg kunnen gaan over het maken van fouten of het frauderen van zorggelden. Ook blijkt dat er niet alleen conflicten kunnen zijn tussen de gemeente en de zorgaanbieder, maar ook tussen de toezichthouder en de wethouder. Het dilemma dat is beschreven gaat vooral over de manier hoe gemeenten omgaan met de wet. Als een gemeente zich strak vasthoudt aan de verordeningen en regels, dan zou het zo kunnen zijn dat er meer conflicten ontstaan tussen de zorgaanbieder en de toezichthouder.

2.3 Alternatieve geschilbeslechting

Door de toenemende juridisering werd de werkdruk bij de rechterlijke macht steeds groter. Net zoals in de Verenigde Staten en landen in Europa zocht men in Nederland naar een mogelijkheid om de werkdruk voor de rechterlijke macht te verlichten. Alternatieve geschilbeslechting kwam daarom in opkomst. Het wordt ook wel Anders Dan Recht genoemd, wat is afgeleid van de Engelse term Alternative dispute resolution (verder te noemen ADR). Vormen van ADR zijn mediation, arbitrage en bindend advies. (Apol, Kalff, Reijerkerk & Uitslag, 2010: p.92) Zij hebben met elkaar gemeen dat bij alle vormen één of meerdere onafhankelijke en onpartijdige personen worden ingeschakeld bij het conflict. De vormen van ADR zijn offline maar ook online te volgen. De online variant wordt ook wel online dispute resolution, ODR, genoemd. (Voert & Klein Haarhuis, 2015) De reden waarom men voor alternatieve geschilbeslechting kiest, is omdat er bij een aantal vormen van ADR meer gekeken wordt naar het behoud van de relatie tussen de partijen omdat zij in gesprek gaan met elkaar. Ook kan men voor ADR kiezen omdat er een drempel ervaren wordt om naar de rechter te stappen. Alternatieve geschilbeslechting is toegankelijker voor hen. Reguliere vormen van geschiloplossing zijn beroep en bezwaar. (Ejure, 2011) Uit onderzoek blijkt dat de meeste conflicten door mensen onderling wordt opgelost. Slechts vier procent van bestuurs- en civielrechtelijke geschillen wordt behandeld middels een rechtszaak. Daarnaast blijkt dat als mensen zelf tot een oplossing komen, de afspraken vaker worden nagekomen, hun doel vaker is bereikt en de problemen vaker zijn opgelost. (Ter Voert & Klein Haarhuis, 2015)

2.3.1. Mediation

Mediation is een vorm van conflictbemiddeling waarin een mediator twee partijen ondersteunt bij het beslechten van een (juridisch) geschil. (Laws, Wagenaar, Van der Heiden, Kramer & Hogendoorn, z.d.) Partijen gaan met elkaar in gesprek om het conflict te hanteren en mogelijk op te lossen. Partijen nemen vrijwillig deel aan de mediationssessies, dit betekent niet dat het vrijblijvend is. Van hen wordt verwacht dat zij zich inspannen om tot een geslaagd resultaat te komen, waarbij zij de vrijheid hebben om hun eigen beslissingen te nemen. Wat besproken wordt tussen de partijen en de mediator is vertrouwelijk, dit houdt in dat partijen geen informatie mogen doorspelen naar derden tenzij dit gezamenlijk besproken en/of vastgelegd is

in de mediationovereenkomst. (Rechtspraak, z.d.) De mediator helpt de partijen om de communicatie tussen beiden te verbeteren en stimuleert hen om hun situatie onder woorden te brengen en emotionele zaken te bespreken. (Prein, 2015) De mediator is onafhankelijk en neutraal ten opzichte van de partijen en zal de onderhandelingen begeleiden. Partijen hopen aan het eind van de mediation tot optimale resultaten te komen. De afspraken die uit de mediationssessies voortvloeien zijn bindend en zullen worden vastgelegd in een vaststellingsovereenkomst. Daarnaast is het proces belangrijk, het gaat erom dat men begrip krijgt voor de situatie van de ander en dat er, in plaats van destructief, constructief wordt gehandeld. (Berg, 2005)

Juridische aspecten van mediation

Tussen zowel de mediator en de partijen als tussen partijen onderling worden afspraken, voorwaarden en spelregels gemaakt met betrekking tot geheimhouding, vrijwilligheid en vertegenwoordiging voorafgaand aan de inhoudelijke mediationssessies. Deze afspraken worden schriftelijk vastgelegd in een mediationovereenkomst, wat dus een overeenkomst tot opdracht is. Hierop zijn de algemene regels van het verbintenissen- en vermogensrecht van toepassing, boek 3 en 6 Burgerlijk Wetboek. Als het conflict tussen partijen is opgelost middels mediation, worden de afspraken die gemaakt zijn naar aanleiding van de mediationssessies, schriftelijk vastgelegd in een vaststellingsovereenkomst. Dat er na afloop een vaststellingsovereenkomst wordt gemaakt, is vaak al van tevoren bepaald in de mediationovereenkomst. Meestal wordt in de overeenkomst ook 'finale kwijting' opgenomen. Dat houdt in dat partijen na het uitvoeren van de overeenkomst niets meer van elkaar kunnen vorderen. (Van den Doel, Eikelboom, Roffel & Zoon, 2015: p.272)

Voordelen

Één van de voordelen van mediation is dat de zaak meestal snel wordt opgelost. Uit een onderzoek van de Raad bij rechtbanken blijkt dat tweederde van de zaken binnen 15 weken wordt opgelost. (Raad voor Rechtsbijstand, z.d.) Daarnaast zijn in driekwart van de zaken allebei de partijen tevreden met de uitkomst. Een ander voordeel van mediation is dat partijen alles in eigen hand kunnen houden. De uitkomst wordt niet door iemand anders bepaald maar door de partijen zelf. Indien beide partijen bereid zijn om te onderhandelen over een oplossing kan mediation slagen. Bij overheidsinstanties kan die onderhandelingspositie wat lastiger liggen omdat zij vaak gebonden zijn aan regels. Toch is ook vaak in dit soort conflicten mediation de oplossing. In mediation zaken worden ook andere feiten, achtergronden en onderliggende aspecten besproken die bij een rechtszaak niet aan het licht zouden komen. Dit kan ervoor zorgen dat de samenwerking en de band tussen partijen weer wordt hersteld. Bovendien is het kostenplaatje van mediation ook aantrekkelijk; de kosten kunnen aanzienlijk lager uitvallen dan bij een rechtszaak. (Rechtspraak, z.d.) Mediation is daarnaast ook geschikt voor geschillen tussen overheid en organisaties, zoals zorgaanbieders.

Mediation en overheid

In het regeerakkoord van 1998 werd al gesproken over het terugdringen van juridisering. Hiermee doelde men op het voorkomen van een opeenstapeling van allerlei 'bezwaar- en beroepsmogelijkheden' (Kok, 1998: p.20). Het regeerakkoord spreekt daarnaast ook over een goede communicatie van de zorgaanbieder en de zorgverzekeraar. Van hen wordt verwacht dat zij hun handelen openbaar verantwoorden en goede en betrouwbare informatie geven. (Kok, 1998) Er is dus sprake van een wisselwerking. De Richtlijn 2008/52/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2008 bevatten bepaalde aspecten die gaan over mediation met betrekking tot handelszaken en burgerlijke zaken. In deze richtlijn staat beschreven dat het om een 'kosteneffectieve' en snelle beslechting gaat waarbij duurzaamheid

van de relatie van groot belang is. Mediation gaat over de verhoudingen die partijen hebben en de afspraken die daarover zijn gemaakt.

Uit een onderzoek van de provincie Overijssel over de toepasbaarheid van mediation tussen burgers en de overheid blijkt dat de burger niet altijd uit is op het krijgen van gelijk. Een burger wordt liever met respect behandeld. De overheid moet niet blijven steken in de formele procedures maar juist in gesprek gaan met de burger om een luisterend oor te bieden. (De Koning & Brouwer, 2008) Zij hebben dit gerealiseerd door pre-mediation toe te passen. Als er een bezwaarschrift of klacht wordt ingediend, nemen zij telefonisch contact op met de burger om naar het verhaal achter het bezwaarschrift of de klacht te luisteren. Daarnaast werden de ambtenaren getraind door middel van 'workshops, kick-off bijeenkomsten, coaching en intervisie' om op hun houding en gedrag te letten tijdens de gesprekken, zodat de burger merkte dat er serieus naar hen geluisterd werd en er aandacht voor hen was (Ministerie van Binnenlandse zaken, z.d.: p.22). Inmiddels is het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ook een programma gestart genaamd 'Prettig contact met de overheid'. Er wordt net als bij de provincie Overijssel op een informele manier omgegaan met klachten, bezwaarschriften en aanvragen. De ambtenaar neemt contact op met de burger en gezamenlijk wordt gezocht naar een oplossing. (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, z.d.) Uit de opzet en duur van beide programma's blijkt dat (pre-)mediation tussen overheid en burger een grote slagingskans heeft.

Toepasbaarheid

Mediation is niet in alle conflicten de geschikte methode om tot een oplossing te komen. Redenen waarom mediation niet toepasbaar zou zijn worden ook wel contra-indicaties genoemd. Zo kan het zijn dat het machtsverschil te groot is tussen partijen, dat de zaak te complex is voor mediation of dat het over te grote geldbedragen gaat. (Combrink-Kuiters, Niemeijer, Ter Voert, 2003) Een andere contra-indicatie is de escalatie van het conflict. Het conflict moet niet zo ver geëscaleerd zijn dat partijen alleen hun eigen belangen willen nastreven en niet willen onderhandelen. (Apol, Kalff, Reijerkerk & Uitslag, 2010) De escalatieladder van Glasl beschrijft de ontwikkeling van conflicten in drie fasen. In de eerste fase, ook wel de relationele fase genoemd, zien partijen het conflict als probleem maar wordt er gezocht naar een gezamenlijke oplossing om tot een win-winsituatie te komen. Als partijen hier niet uitkomen komt men in de tweede fase, namelijk de emotionele fase. In deze fase wordt het conflict als strijd gezien en zien partijen elkaar als tegenstander. Ze houden vast aan hun eigen belang en gelijk waardoor de ene partij zal winnen en de andere partij zal verliezen. De relatie tussen de partijen kan hierdoor ernstig en soms zelfs onherstelbaar beschadigen. Als beide partijen volhouden komt men in de derde fase. In deze fase wordt actie ondernomen en streven partijen naar elkaars ondergang. Geen van de partijen zal als winnende partij uit de strijd komen. (Apol, Kalff, Reijerkerk & Uitslag, 2010) Het escalatieniveau kan herkend worden aan het gebruik van steeds meer ingrijpendere middelen. (Pruitt en Kim, 2004) Kenmerkend voor een conflict is het verwijten van onrechtmatig gedrag zoals het onrechtmatig handelen met betrekking tot wet- en regelgeving, het niet nakomen van gedane beloften of oneerlijk handelen. Door elkaar van onrechtmatigheden te beschuldigen komen partijen in een conflictspiraal terecht. Dit kan versterkt worden door stress, vermoeidheid, overbelasting, tijdsdruk en een overmaat aan alcohol. (De Dreu & Gelfand, 2008) In de tweede en derde fase van de escalatieladder van Glasl streven de partijen naar hun eigen belang en is het dus lastiger om mediation toe te passen. Maar het conflict moet wel dusdanig geëscaleerd zijn dat partijen zich willen inzetten om tot een oplossing van het conflict te komen. Dus de aard, de ernst en de escalatie van het conflict moeten eerst getoetst worden voordat men tot mediation kan overgaan. Daarnaast mogen er geen juridische procedures

lopen naast de mediationssessie. Zijn die er wel dan moet men ze opschorten of moet de mediationssessie worden beëindigd. Mediation kan in veel conflicten worden toegepast zoals in geval van burenruzies, arbeidsconflicten, familiezaken, conflicten met de overheid of echtscheidingen.

Mediation en strafrecht

‘Er komt volgend jaar 1 miljoen euro beschikbaar om mediation in het strafrecht mogelijk te blijven maken’ (Rechtspraak, 2017: p.1). Uit dit citaat van een nieuwsbericht van de Raad voor de rechtspraak blijkt dat de overheid mediation stimuleert binnen het strafrecht. In 2017 heeft de rechter of officier van justitie ‘946’ strafzaken doorverwezen naar een mediator. In ‘76 procent’ van deze mediation zaken kwamen de partijen tot een overeenstemming (Rechtspraak, 2018: p.1). Strafbare feiten staan vaak ook op de lijst van contra-indicaties, maar blijken tegenwoordig steeds geschikter te worden voor mediation. (Combrink-Kuiters, Niemeijer, Ter Voert, 2003) Strafzaken die geschikt zijn voor mediation zijn bijvoorbeeld geweldszaken, zedenmisdriven, stalking, vermogensdelicten en jeugdzaken.

Vermogensdelicten zijn delicten waarbij sprake is van bijvoorbeeld diefstal, fraude of verduistering. Er kan bij de overweging tot het toepassen van mediation rekening gehouden worden met de hoogte van de fraude. Indien er bijvoorbeeld sprake is van kleinere bedragen kan men sneller geneigd zijn om over te gaan tot mediation dan wanneer het gaat om duizenden zo niet miljoenen euro’s. Het doel van de mediationssessie is herstel van vertrouwen, een excuus van de dader en daarnaast ook vergoedingen. Afspraken hierover kunnen worden vastgelegd in een vaststellingsovereenkomst. Voor de dader zal mediation een preventief effect hebben, want hij wordt geconfronteerd met de gevolgen van het delict dat hij heeft aangericht. Mediation binnen het strafrecht kan een rechtszaak voorkomen, maar dit hoeft niet altijd het geval te zijn. Indien er wel een rechtszaak volgt, kan de rechter rekening houden met de uitkomst van de mediation. (Dilven, 2018)

2.3.2 Arbitrage

Arbitrage is naast de rechtspraak één van de belangrijkste vormen van geschilbeslechting. Het is een vorm van alternatieve geschilbeslechting en is uitgewerkt in het Vierde Boek van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering. Hierin staat ook de wettelijke regeling die zekerheid geeft over de inrichting van arbitrage. (Ministerie van Justitie en Veiligheid, 2012) Partijen dienen nader overeen te komen dat zij kiezen voor arbitrage. Bij arbitrage neemt een derde, of meerdere derden, een bindende beslissing over de oplossing van een commercieel geschil. Het kan worden toegepast bij geschillen die ontstaan uit een overeenkomst, maar kan bijvoorbeeld ook worden toegepast bij een onrechtmatige daad. (Brenninkmeijer, Van Ewijk & Van der Werf, 2002: p.7) Strafrechtelijke zaken zullen door een rechter moeten worden behandeld en kunnen niet middels arbitrage worden opgelost. Arbitrage wordt vooral gebruikt in conflicten in de bouw, ICT en in handelsconflicten tussen ondernemers. De aangewezen arbiters hebben veel kennis over het onderwerp en kunnen eventueel een deskundige inschakelen. (Ministerie van Justitie en Veiligheid, 2012: p. 3) Arbitrage vindt niet in het openbaar plaats, maar geschiedt op vertrouwelijke basis. (Nederlands Arbitrage Instituut, z.d.)

Deskundigen

Arbitrage wordt uitgevoerd door één of drie deskundigen uit een bepaalde branche, ook wel de arbitragecommissie genoemd, die een dwingend of bindende uitspraak doen over het conflict. Dit staat beschreven in artikel 1026 lid 1 Rv. De deskundigen kunnen door de partijen benoemd worden. Het is van belang dat er een oneven aantal deskundigen wordt aangesteld, omdat er anders een kans bestaat dat er een staking der stemmen plaatsvindt. (Rijksoverheid, z.d.) In geval van meerdere arbiters kan arbitrage erg duur worden, maar het

is daarentegen vaak een snellere procedure dan een procedure bij de rechtbank. Arbitrage gaat als volgt: er wordt schriftelijk een eis ingediend door de eiser, de tegenpartij reageert hier schriftelijk op met een verweer. Het kan zo zijn dat er een tweede schriftelijke ronde nodig is. Na de schriftelijke ronde(s) volgt een zitting waar de standpunten van de partijen worden toegelicht. Daarnaast kan de arbitragecommissie zelf naar bijvoorbeeld de bouwplaats gaan of kunnen zij getuigen en deskundigen inschakelen. (Rechtspraak, z.d.) De arbitragecommissie hoort de partijen en probeert onafhankelijke informatie te verzamelen. Daarna wordt de documentatie opgevraagd en zullen de arbiters hun oordeel vormen aan de hand van huidige rechtsregels of gemaakte afspraken tussen de partijen. (Vrolijk, 1991)

Het vonnis

Nadat de zitting heeft plaatsgevonden gaan de arbiters, in het geval van drie arbiters, beraadslagen over het vonnis. De arbiters zullen hun visies uitwisselen en er zal, indien nodig, een stemming plaatsvinden. (Nederlands Arbitrage Instituut, z.d.) Het uiteindelijke vonnis wordt door de commissie naar beide partijen gestuurd en tevens vastgelegd bij de griffie van de rechtbank. Beide partijen dienen zich aan het vonnis te houden. Als zij dit niet doen, kan de commissie vragen aan de rechtbank om de partijen te verplichten zich aan het vonnis te houden. (Rechtspraak, z.d.) In artikel 1026 jo 1063 Rv staat een regeling vermeld die de mogelijkheid biedt om voor het vonnis een ‘verlof ten uitvoerlegging’ aan te vragen bij de rechter. Indien het vonnis wordt toegewezen levert dit een executoriale titel op, waarmee een recht kan worden afgedwongen van de wederpartij. Hieruit blijkt dus dat arbitrage als een volwaardig alternatief voor rechtspraak kan worden gezien in nationale en internationale conflicten. (Ministerie van Justitie en Veiligheid, 2012) Uitsluitend bij een enkele arbitragecommissie kunnen partijen in hoger beroep gaan. Indien zij dit niet kunnen, kan men naar de rechter gaan om het vonnis van de arbitragecommissie te laten vernietigen. (Rechtspraak, z.d.)

2.3.3 Bindend advies

Bindend advies vindt zijn wettelijke basis in titel 7.15 BW en houdt in dat men aan één persoon of meerdere personen de opdracht geeft om over een bestaand of toekomstig rechtsgeschil een beslissing te nemen. Hierdoor ontstaat er met de bindend adviseur een bindend-adviesovereenkomst, wat een bijzondere vorm is van een vaststellingsovereenkomst (artikel 7:900 BW). Tussen de bindend adviseur en de partijen ontstaat een overeenkomst van opdracht, zoals beschreven in artikel 7:400 BW. (Apol, Kalff, Reijerkerk & Uitslag, 2010) Bij bindend advies dienen partijen, net zoals bij arbitrage, gezamenlijk overeen te komen dat zij kiezen voor bindend advies. Het is een laagdrempelige vorm van conflictbemiddeling, omdat de bindend adviseur geen specifieke opleiding of certificaat hoeft te hebben. Bij een familieruzie kan bijvoorbeeld ook een oom of tante worden aangesteld als bindend adviseur. (Van den Doel, Eikelboom, Roffel & Zoon, 2015) Veel consumentenzaken worden behandeld middels bindend advies. Een voorbeeld van conflictoplossing via bindend advies is de ‘rijdende rechter’. (Apol, Kalff, Reijerkerk & Uitslag, 2010) Omdat er geen wettelijke regeling bestaat aangaande de procedure van bindend advies, mogen partijen zelf de wijze bepalen waarop zij proces willen voeren. Hierdoor kan maatwerk geleverd worden, waarbij het de bedoeling is dat partijen zelf het initiatief nemen met betrekking tot de invulling van de procesvoering. Dit is ook afhankelijk van de aard van het geschil. Partijen wensen vaak een informele, snelle en gemakkelijke procedure. Uit onderzoek is gebleken dat geschillen tussen verzekeraars vaak worden afgehandeld op basis van schriftelijke stukken, zonder dat zij daadwerkelijk bij elkaar komen. Het gaat dan vooral om feitencomplex waarover zij een bindend advies willen van de bindend-adviseur.

De bindend-adviseur mag zelf bepalen of hij zich houdt aan de ‘imperatieve bewijsvoorschriften’ die beschreven staan in artikel 149 tot 207 Rv. Als partijen hele verschillende standpunten hebben, houden veel bindend-adviseurs de regels over bewijslast toch in hun achterhoofd. Zij kunnen dus altijd terugvallen op deze regels. Er kleeft echter wel een negatieve kant aan de vrijheid van de bewijsregels. Partijen kunnen namelijk van tevoren geen goede inschatting maken wat hun proceskansen zijn. Naast de vrijheid over bewijslast is een bindend-adviseur ook niet gebonden aan regels over bewijsmiddelen. Hierdoor kan ervoor worden gekozen dat er bewijsmiddelen worden aangeleverd die niet veel tijd in beslag nemen, zodat het proces snel kan verlopen. Bindend advies is echter wel een dure procedure. (Ernste, 2012)

Beginnelsen van behoorlijk procesrecht

De bindend-adviseur dient zich te houden aan de beginselen van behoorlijk procesrecht die beschreven staan in artikel 7:904 lid 1 BW jo artikel 6 lid 1 EVRM. Hierin staat vermeld dat iedereen recht heeft op ‘een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak, binnen een redelijke termijn, door een onafhankelijk en onpartijdig gerecht dat bij de wet is ingesteld.’ (Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens). Een bindend-adviseur dient zich hieraan te houden, tenzij beide partijen ‘vrijwillig’ en ‘ondubbelzinnig’ afstand nemen van één van de beginselen. De hoofdregel bij bindend advies is dat het proces in beslotenheid plaatsvindt. Daarom wordt vaak door partijen afstand gedaan van het beginsel ‘openbare behandeling’. In artikel 7:904 lid 1 BW staat dat de omstandigheden redelijk en billijk moeten zijn. Dit is niet het geval als het beginsel van onafhankelijkheid en onpartijdigheid, het motiveringsbeginsel of het beginsel van hoor en wederhoor wordt geschonden. In deze situaties is de beslissing van de bindend-adviseur vernietigbaar. Deze beginselen zijn erg belangrijk omdat er een eerlijk proces kan worden gevoerd als de bindend-adviseur onafhankelijk en onpartijdig is. Hij kan een goed oordeel vormen over het proces als hij hoor en wederhoor toepast en daarnaast kan hij aan partijen de juistheid van zijn oordeel kenbaar maken door het motiveringsbeginsel toe te passen. (Ernste, 2012)

Het advies

Als de zitting heeft plaatsgevonden gaan de bindend-adviseurs in overleg en wordt het bindend advies op schrift gesteld. (Nederlands Arbitrage Instituut, z.d.) Een bindend advies heeft een dispositieve werking. Dit houdt in dat de partijen gebonden zijn aan de vereisten die moeten worden gedaan om het rechtsgevolg teweeg te brengen. Dat is een verschil met arbitrage, want arbitrage heeft een declaratieve werking. Een declaratieve werking houdt in dat onmiddellijk of met terugwerkende kracht het rechtsgevolg moet worden gecreëerd. (Bijloo, 2009) Het advies dat voortvloeit uit het bindend advies wordt opgenomen in een notariële akte. Indien één van de partijen de afspraken niet nakomt die in de notariële akte vermeldt staan, kan de wederpartij de rechter inschakelen. De rechter kan een vonnis wijzen die voorzien is van een exequatur. Dit levert een executoriale titel op. (Noorland Juristen, z.d.)

2.3.4 Relevantie van de informatie

In deze laatste paragraaf van het theoretisch en juridisch kader worden mediation, arbitrage en bindend advies beschreven. Deze vormen van alternatieve geschilbeslechting zijn mogelijk van toepassing op de conflicten die er kunnen spelen op het gebied van rechtmatigheid en kwaliteit van een goed zorgaanbod. Arbitrage komt het meest overeen met rechtspraak omdat het wettelijk is vastgelegd. Wat de drie vormen van alternatieve geschilbeslechting gemeen hebben, is dat geen van de drie vormen in het openbaar plaatsvindt.

In dit hoofdstuk wordt beschreven welke methoden gebruikt zijn tijdens mijn onderzoek. Er zal eerst een algemene onderbouwing worden gegeven van de verschillende methodes, waarna ik aansluitend per deelvraag zal verantwoorden hoe ik de methode heb toegepast.

3.1 Algemene verantwoording

Type onderzoek

Tijdens mijn onderzoek naar de toepasbaarheid van mediation in relatie tot het toezicht op rechtmatigheid en kwaliteit heb ik gebruik gemaakt van kwalitatief onderzoek. Ik heb hiervoor gekozen omdat het voor mijn onderzoek van belang is om de ervaringen, situaties en gedachten van de toezichthouders te achterhalen en te beschrijven. De invulling van de taken van de toezichthouders met betrekking tot de Wmo is relatief nieuw, daarom hebben nog lang niet alle gemeenten ervaring op het gebied van het oplossen van conflicten. Er moesten daarom toezichthouders gekozen worden die al wat langere tijd ervaring hebben op het gebied van toezicht. Om mijn onderzoeksvragen goed te kunnen beantwoorden, is gebruik gemaakt van interviews. Op die manier kon worden achterhaald wat voor conflicten er spelen op het gebied van rechtmatigheid en kwaliteit. Kwantitatief onderzoek zou een minder goede methode zijn geweest, omdat het lastig is om de onderzoeksvragen en deelvragen te beantwoorden door middel van cijfers en harde feiten.

Populatie en steekproef

Ik heb tijdens mijn onderzoek acht toezichthouders benaderd die werkzaam zijn in 40 verschillende gemeenten. Gemeenten hebben op verschillende manieren het toezichtdomein ingericht. Veel gemeenten hebben een deel van het toezicht of het gehele toezicht ondergebracht bij de GGD. Doordat ik medewerkers van verschillende GGD's heb geïnterviewd en daarnaast ook medewerkers van gemeenten die samenwerken, is er een dekking van 40 gemeenten. Dit zijn gemeenten rondom Apeldoorn, Nijmegen, Enschede, Hengelo, Ede en Almere. In totaal zijn er '355 gemeenten' in Nederland (VNG, 2018). Na navraag te hebben gedaan bij de VNG, blijkt dat het niet bekend is hoeveel toezichthouders er tot nu toe zijn, omdat nog niet door alle gemeenten het toezichtdomein is ingericht of omdat de toezichthouders zich niet hebben aangemeld bij de VNG. De VNG gaf aan dat er over het algemeen 1 á 2 toezichthouders kwaliteit zijn aangesteld per grote gemeente. De GGD heeft vaak per regio 2 toezichthouders kwaliteit in dienst.

De toezichthouders die zijn geïnterviewd hebben ervaring op het gebied van toezicht, waarvan de helft van de respondenten toezichthouder is op het gebied van kwaliteit van zorg en de andere helft van de respondenten toezichthouders zijn op het gebied van rechtmatigheid van zorg. Dit onderscheid is gemaakt, om de ervaringen op beide gebieden te kunnen waarnemen en daarmee de deelvragen te kunnen beantwoorden. Want in de deelvragen is ook onderscheid gemaakt tussen toezicht op rechtmatigheid en toezicht op kwaliteit.

De respondenten zijn geselecteerd op basis van hun ervaringen in het toezicht en omdat de opdrachtgever bekend met hen was. Dit zijn de enige twee selectiecriteria op basis waarvan de respondenten zijn geselecteerd. Omdat de opdrachtgever bekend was met de respondenten, kon hij bepalen of zij al veel ervaring hadden op het gebied van toezicht. De respondenten worden niet met naam en toenaam genoemd in verband met privacy redenen.

Meetinstrumenten

In het verzamelen van gegevens en ervaringen is gebruik gemaakt van verschillende methoden. Er zijn semi-gestructureerde interviews afgenomen bij geselecteerde respondenten.

Meetinstrumenten - semigestructureerde interviews

Tijdens het beantwoorden van mijn onderzoeksvragen heb ik gebruik gemaakt van de kwalitatieve onderzoeksmethode 'interviews'. Er zijn meer interviews afgenomen dan in mijn plan van aanpak is opgeschreven, omdat ik mijn onderzoeksvragen heb aangepast. In eerste instantie wilde ik onderzoek doen naar de toepasbaarheid van mediation in het toezicht op rechtmatigheid. Maar naarmate mijn onderzoek vorderde vond ik het interessant om daar ook toezicht op kwaliteit bij te betrekken. Daarom is ervoor gekozen om vier kwaliteitstoezichthouders en vier rechtmatigheidstoezichthouders te interviewen. De interviews zijn face-to-face uitgevoerd, waarbij gekozen is voor semi-gestructureerde interviews. In het theoretisch en juridisch kader komt de complexiteit van het onderwerp naar voren. Om die reden is een semi-gestructureerd interview het beste instrument. Er moet namelijk op veel aspecten worden doorgevraagd, afhankelijk van de antwoorden van de respondent. Een aantal interviewvragen lag van tevoren al vast. Deze interviewvragen zijn opgenomen in de eerste bijlage. Dit waren interviewvragen die gingen over mogelijke conflicten die er zijn voorgevallen tussen de gemeente en de zorgaanbieder, over de visie van de toezichthouder op mediation, arbitrage en bindend advies, maar ook over conflicthantering. Deze interviewvragen zouden verdieping moeten geven op het theoretisch kader, omdat er in het theoretisch kader weinig tot geen ervaringen en gedachten worden omschreven.

Data-analyse

De interviews hebben face-to-face plaatsgevonden en zijn gelijk daarna getranscribeerd. Nadat alle interviews waren afgenomen bij de respondenten, is elk interview opgedeeld in fragmenten waarna de fragmenten zijn gelabeld. Daarna zijn de fragmenten axiaal gecodeerd, waarbij ik de labels heb onderverdeeld in categorieën. Hierdoor ontstond een structuur in de informatie uit de interviews. Aansluitend zijn de gelabelde fragmenten selectief gecodeerd, waarbij de relevantie per code is bepaald. De informatie die hieruit is voortgekomen is verwerkt in de resultaten.

Betrouwbaarheid

De interviews zijn afgenomen in rustige ruimtes, waardoor er weinig afleiding was. Tijdens de interviews heb ik, voor zover mogelijk, open vragen gesteld waarbij ik ook stiltes heb laten vallen zodat de respondent de tijd kreeg om na te denken over de vraag om zo een goed antwoord te kunnen formuleren. Waar nodig heb ik doorgevraagd, zodat ik relevante informatie kreeg. Ik heb niet bewust op de mimiek gelet, omdat dat voor mijn onderzoek niet relevant was. Na het afnemen van de interviews zijn deze getranscribeerd en gelabeld. De resultaten die hieruit zijn voortgekomen zijn geanalyseerd en verwerkt in mijn resultaten. De uitwerkingen van de opgenomen fragmenten zijn niet gecontroleerd door de respondenten. Ik heb hen wel beloofd om een samenvatting te sturen van het onderzoek, zodat zij zouden weten wat de uitkomst is van het onderzoek.

Validiteit

De interne validiteit van mijn onderzoek heb ik gerealiseerd door de respondenten te vragen of de inhoud van mijn interview voor hen duidelijk was. Daarnaast heb ik hen gevraagd om begrippen uit te leggen, zodat voor mij duidelijk werd dat we op een eenduidige manier dachten over het onderwerp en de begrippen. De externe validiteit van mijn onderzoek, dus de representativiteit van de onderzoekspopulatie, is niet heel groot. Dit komt doordat de

respondenten geselecteerd zijn op ervaring en bekendheid met de opdrachtgever. In eerste instantie heb ik mij gericht op de rechtmatigheid van een goed zorgaanbod. Later heb ik daar ook de kwaliteit van een goed zorgaanbod bij betrokken. Er is sprake van een explorierend onderzoek, dit komt doordat de invulling van de toezichthouders functie nog relatief nieuw is. Ik heb daarom gekozen voor een doelgerichte steekproef waarbij ik mij heb gericht op respondenten met ervaring binnen het toezichtdomein. Ik heb voor beide toezichtdomeinen vier toezichthouders geïnterviewd, dus in totaal heb ik acht respondenten geïnterviewd. Ik ben mij ervan bewust dat het aantal respondenten niet ten goede komt aan de validiteit en betrouwbaarheid van mijn onderzoek.

3.2 Verantwoording per onderzoeksvraag

Onderzoeksvraag 1: Welke geschillen zijn bekend op het gebied van rechtmatigheids- en kwaliteitsonderzoeken in den lande? Hoe zijn deze geschillen opgelost?

Interviews

Bij het beantwoorden van deze eerste onderzoeksvraag heb ik acht toezichthouders geïnterviewd. Vier toezichthouders houden zich bezig met toezicht op rechtmatigheid, de vier andere respondenten waren toezichthouder kwaliteit. Dit onderscheid is gemaakt om te kunnen nagaan of alternatieve geschilbeslechting toepasbaar is bij kwaliteit en/of rechtmatigheid.

Onderzoeksvraag 2: In welke situaties op het gebied van toezicht kan mediation een rol spelen?

Interviews

Tijdens het beantwoorden van deze onderzoeksvraag heb ik vooral gebruik gemaakt van de situaties die voortkwamen uit de interviews. Ik heb naar de visie van de toezichthouders gevraagd, zij zijn immers erg ervaren op het gebied van toezicht op de Wmo.

Onderzoeksvraag 3: In welke situaties op het gebied van toezicht kan alternatieve geschilbeslechting een rol spelen?

Literatuuronderzoek

Deze onderzoeksvraag heb ik vooral beantwoord aan de hand van literatuuronderzoek. Er is algemene informatie gezocht op Navigator, websites van de overheid en het Nederlandse Arbitrage Instituut, om een omschrijving te kunnen geven van arbitrage en bindend advies. Door de kennis die was opgedaan over de conflicten die er kunnen zijn tussen de gemeente en de zorgaanbieder, kon in combinatie met de literatuur uit het theoretisch kader een conclusie worden getrokken over de toepasbaarheid van arbitrage en bindend advies. Er is voor gekozen om het onderzoek af te bakenen door alleen mediation, arbitrage en bindend advies als vormen van alternatieve geschilbeslechting te onderzoeken. Hiervoor is gekozen omdat dit de meest voorkomende vormen van alternatieve geschilbeslechting zijn. Andere vormen van geschilbeslechting zijn bijvoorbeeld een informele aanpak door overheden, beleidsbemiddeling, deskundige op locatie (WODC, 2017)

Interviews

In het plan van aanpak werd beschreven dat ik de toezichthouders ook vragen zou stellen over arbitrage en bindend advies. Omdat ik tijdens de interviews merkte dat dit toch wel erg specifieke kennis is, heb ik alleen gevraagd of zij ervaring hadden met deze vormen van alternatieve geschilbeslechting. Één van de toezichthouders had wat meer kennis over beide vormen van alternatieve geschilbeslechting, haar ervaring heb ik meegenomen in mijn onderzoek. Aan de hand van het theoretisch kader en de conflictsituaties die werden omschreven in de interviews voor de beantwoording van de eerste deelvraag, kon de deelvraag worden beantwoord.

In dit hoofdstuk worden de resultaten van de eerste deelvraag beschreven die voortkomen uit het theoretisch en juridisch kader en de geanalyseerde semi-gestructureerde interviews die zijn afgenomen voor deze deelvraag. In de eerste paragraaf ‘Weergave resultaten’ zal de kern worden beschreven van de resultaten, waarbij onderscheid is gemaakt tussen de informatie uit het theoretische en juridisch kader en daarnaast de informatie uit de interviews. De kopjes die genoemd worden bij de resultaten komen overeen met de topics uit de interviews, namelijk: begrip, geschillen en oplossingen. In de tweede paragraaf ‘De analyse’ worden opvallende zaken beschreven en in de derde paragraaf ‘Deelconclusie’ wordt de deelvraag beantwoord.

Welke geschillen zijn bekend op het gebied van rechtmatigheids- en kwaliteitsonderzoeken in den lande? En hoe zijn deze geschillen opgelost?

4.1 Weergave resultaten

4.1.1 Theoretisch en juridisch kader

Rechtmatigheid

Begrip rechtmatigheid

Toezicht op rechtmatigheid houdt in dat er wordt toegezien op het op de juiste manier omgaan met zorggelden, administratie en indicaties. (Woelders et al., 2018)

Rechtmatigheidsgeschillen

In eerste instantie gaat de toezichthouder ervan uit dat de zorgaanbieder goede en rechtmatige zorg levert. Hierbij is het uitgangspunt dat geen enkele zorgaanbieder opzettelijk en doelbewust fouten maakt, dus fraudeert, totdat het tegendeel bewezen is. Zij doen dit op basis van vertrouwen in de intrinsieke motivatie van de zorgaanbieder (Woelders et al., 2018)

Komen er meldingen of signalen binnen via cliënten of organisaties of signaleert een Wmo-consulent of backoffice-medewerker dat er sprake is van onrechtmatigheid, dan hoeft dit niet direct te betekenen dat er sprake is van fraude. Er kan ook sprake zijn van het maken van fouten. (VNG, 2016) Het maken van fouten wordt ook wel omschreven als ‘het (on)bewust onrechtmatig in rekening brengen van zorg, omdat de declaratie niet overeenkomt met de (mate van) geleverde zorg of omdat de zorg onterecht wordt gedeclareerd’ (Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 2015: p.1). Onder fraude wordt verstaan: ‘het opzettelijk en doelbewust in strijd met regels handelen, met het oog op eigen of andermans financiële gewin’ (Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 2015: p.1). Om erachter te komen of er sprake is van het maken van fouten of sprake is van fraude, kan een toezichthouder een rechtmatigheidsonderzoek starten naar aanleiding van signalen die binnenkomen bij de gemeente of door proactief toezicht. (Woelders et al. 2018) Tijdens een rechtmatigheidsonderzoek worden gesprekken gevoerd met cliënten, medewerkers en bestuurders, wordt het beleid van de instelling getoetst en kunnen er observaties plaatsvinden. (VNG, 2017)

Geschied – Jurisprudentie over twee geschillen

Uit een tweetal jurisprudentie over rechtmatigheidsgeschillen tussen gemeenten en zorgaanbieders komt naar voren dat het bewijzen van opzet erg lastig is voor gemeenten.

1. De Rigtergroep
2. Job Lanceer

De beschrijving van deze geschillen is terug te vinden in het theoretisch en juridisch kader. Daarnaast laat deze jurisprudentie zien dat geschillen op het gebied van rechtmatigheid en kwaliteit samen kunnen gaan. Als er iets ernstig mis is op het gebied van de kwaliteit van de zorg, dan is dat vaak in combinatie met onterechte declaraties.

Oplossen rechtmatigheidsgeschillen in het algemeen

Lijkt er sprake te zijn van fraude, dan kan een sociaal rechercheur worden ingeschakeld die bevoegdheden heeft om een strafrechtelijk onderzoek te starten waarbij hij bijvoorbeeld verdachten mag verhoren. De bevoegdheden van de sociaal rechercheur staan beschreven in het Wetboek van Strafvordering. Is er voldoende bewijs om de fraude te bewijzen, dan kan er een rapport worden geschreven voor de officier van justitie. De officier van justitie neemt de beslissing of de verdachte voor de rechter komt. (VNG, 2017)

Kwaliteit

Begrip kwaliteit

Kwaliteit van een goed zorgaanbod betekent dat de zorg en ondersteuning wordt geleverd die de cliënt nodig heeft, waarbij toezicht wordt gehouden op de veiligheid, doeltreffendheid, doelmatigheid en cliëntgerichtheid van de zorg. (Beltman, 2015)

Kwaliteitsgeschillen

De eisen die de gemeente stelt aan de kwaliteit van zorg staan beschreven in raamovereenkomsten en verordeningen. (VNG, 2017) Dit kan bijvoorbeeld gaan over opleidingsvereisten van personeel en het verplichten van verklaringen omtrent gedrag. Als er ernstige signalen binnenkomen bij de gemeente of als er calamiteiten worden gemeld door de zorgaanbieder, kan de toezichthouder een onderzoek starten. Tijdens het onderzoek wordt er onder andere een bezoek gebracht aan de locatie, worden er gesprekken gevoerd met medewerkers, cliënten en de bestuurders van de instelling en worden er dossiercontroles uitgevoerd. (Woelders et al., 2018)

Oplossen kwaliteitsgeschillen in het algemeen

Aan de hand van de resultaten die voortkomen uit het onderzoek, wordt een rapport opgesteld dat besproken wordt met de zorgaanbieder. De zorgaanbieder stelt een verbeterplan op. De maatregelen die in zo'n geval door de toezichthouder worden aangegrepen zijn advies- en stimuleringsmaatregelen. Een volgende stap is het toepassen van corrigerende maatregelen. Dit kan worden toegepast als een zorgaanbieder geen verbetering toont en zich niet houdt aan het verbeterplan dat is opgesteld. De toezichthouder kan dan overgaan tot het toepassen van een cliëntenstop, het in gebreke stellen van de zorgaanbieder, het beëindigen van toewijzingen of het opleggen van een boete op grond van de inkoopcontracten of de Algemene wet bestuursrecht. De stap die daarop volgt is het opleggen van een bestuursdwang of een dwangsom waarbij kan worden overgegaan tot het beëindigen van de raamovereenkomsten of het stoppen van de pgb-betalingen, dit zijn bestuurlijke maatregelen. (Woelders et al., 2018)

4.1.2 Interviews

Bij het beantwoorden van deze eerste onderzoeksvraag zijn acht toezichthouders geïnterviewd. Vier toezichthouders houden zich bezig met het toezicht op rechtmatigheid, de vier andere respondenten waren toezichthouder kwaliteit.

Tijdens de interviews werd door vier respondenten aangegeven dat er nog lopende rechtszaken zijn, waarover nog niet uitgeweid mocht worden. Daarnaast wisten niet alle respondenten conflicten te benoemen die al hebben plaatsgevonden. Dit geeft ook wel aan dat het toezicht op de Wmo 2015 nog in de opstartfase zit. Één van de respondenten verwoordde het als volgt:

“Er is nog zo weinig jurisprudentie over te vinden en gemeenten staan ook nog maar in de kinderschoenen op dit gebied. Dus je zit heel vaak met je handen in het haar.”

Rechtmatigheid

Begrip rechtmatigheid

De toezichthouders hebben tijdens de interviews het begrip rechtmatigheid vanuit hun eigen visie omschreven. Hierna volgen enkele citaten. Volgens toezichthouder rechtmatigheid 1 is rechtmatigheid “resultaatgericht werken en het opsporen van structurele fouten en zorgaanbieders met verkeerde intenties.” Toezichthouder rechtmatigheid 3 spreekt liever over onrechtmatigheden, want volgens haar hoeven fouten niet per se fraude te zijn. Zij is van mening dat aanbieders vaak goede bedoelingen hebben, maar dat zij, door het niet op orde hebben van hun administratie, vaak fouten maken. Toezichthouder rechtmatigheid 4 omschrijft rechtmatigheid als volgt: “dat de voorziening gebruikt wordt voor hetgeen waarvoor het bedoeld is. En als er mogelijk onrechtmatigheden zijn, dat we dan onderzoeken dat het bewust of onbewust gedaan is.”

Rechtmatigheidsgeschillen

De volgende geschillen zijn bekend bij de toezichthouders rechtmatigheid:

1. Spookzorg
2. Financiële compensatie

Geschil 1 - spookzorg

Toezichthouder rechtmatigheid 4 beschreef het volgende conflict waar zich spookzorg voordeed: een zorgaanbieder had zeven cliënten waar hij één keer per maand langs ging om een handtekening te vragen voor de declaraties die hij deed. Hij leverde geen zorg maar ontving wel het geld voor de zorg die hij zou moeten leveren. De gemeente heeft andere zorgaanbieders gebeld met de vraag of de cliënten bij hen ondergebracht konden worden. Er werd door de toezichthouder een onderzoek ingesteld naar de kwaliteit en rechtmatigheid van het zorgaanbod.

Geschil 2 - financiële compensatie

Toezichthouder rechtmatigheid 2 beschreef een conflict dat betrekking had op een fout in de deelopereenkomst van de gemeente: een zorg in natura aanbieder had een indicatie ‘dagbesteding met vervoer’. De cliënten werden door de zorgaanbieder gestimuleerd om een regiotaxipas aan te schaffen en daarmee naar de dagbesteding te gaan. Daarvoor kregen zij een financiële compensatie van de aanbieder, maar dat was niet de compensatie die door de gemeente aan de zorgaanbieder werd gegeven. Het probleem was echter dat in de

deelovereenkomst twee artikelen stonden die elkaar tegenspraken. Volgens toezichthouder rechtmatigheid 2 bleek sprake te zijn van financieel gewin, omdat de zorgaanbieder de deelovereenkomst had gelezen voordat hij een contract met de gemeente was aangegaan.

Oplossing rechtmatigheidsgeschillen in het algemeen

Uit de interviews blijkt dat gemeenten verschillende mogelijkheden hebben met betrekking tot het aanpakken van rechtmatigheidsgeschillen namelijk:

1. Fraudebewust worden en beleid concreet omschrijven
2. Gesprekken voeren
3. Rechtszaak aanspannen
4. Contract ontbinden

Oplossing 1 - Fraude bewuster en concreet beleid

Toezichthouder rechtmatigheid 3 is van mening dat toezichthouders meer fraudebewust moeten worden en dat zaken concreet beschreven en afgetimmerd moeten worden in het beleid. Hierdoor kunnen conflicten tussen de toezichthouder en de zorgaanbieder mogelijk voorkomen worden. Dit geeft toezichthouder rechtmatigheid 2 ook aan, want zij zegt dat contacten tussen de gemeente en de zorgaanbieder niet vloeiend verlopen als de normen niet helder genoeg omschreven zijn. Zij noemt hierover het volgende voorbeeld: “bij ons staat als definitie bij beschermd wonen: de zorg moet in de directe nabijheid zijn. Dus nu zie je dat mensen begeleid wonen biedt, dus een aantal mensen ergens neerzetten met zorg in de directe nabijheid. Maar dan wel neerzetten onder het product beschermd wonen wat veel meer geld oplevert.” Dit is een concreet voorbeeld, waaruit blijkt dat het voor gemeenten gunstig is om zo duidelijk mogelijk te verwoorden wat hun normen zijn.

Oplossing 2 - Gesprekken voeren

Toezichthouder rechtmatigheid 2 gaf tijdens het interview aan dat, indien er problemen zijn met de zorgaanbieder, dit vaak wordt besproken in een fysiek tafeloverleg. De toezichthouder gaat dan in gesprek met de zorgaanbieder en neemt het contract nogmaals door.

Oplossing 3 - Rechtszaak

In de gemeenten waar toezichthouder rechtmatigheid 1, 2 en 4 werkzaam zijn, wil men fraude tegengaan door middel van rechtszaken. Maar volgens toezichthouder rechtmatigheid 4 is het bewijzen van opzet nog wel erg lastig. Er moeten harde feiten en bewijsstukken uit het onderzoek naar voren komen. Dat deze gemeenten fraude willen tegengaan door middel van rechtszaken, blijkt ook uit de manier waarop bovenstaande geschillen zijn opgelost. Het geschil ‘spookzorg’ is opgelost door een proces-verbaal op te maken en te sturen naar het Openbaar Ministerie. Hieruit kan een rechtszaak voortvloeien. Het geschil ‘financiële compensatie’ is opgelost door de deelovereenkomst aan te passen. Er kon geen rechtszaak worden gestart, omdat de fout in de deelovereenkomst zat.

Oplossing 4 - Ontbinden

In de Wmo staat vermeld dat er bij pgb-fraude sprake moet zijn van dubbele opzet, dus opzet van de budgethouder en de zorgaanbieder. Het is volgens toezichthouder rechtmatigheid 3 praktisch onmogelijk om als gemeente opzet te bewijzen, daarom kiest de gemeente waar zij werkzaam is voor het ontbinden van de overeenkomst van de zorgaanbieder, als uit de onderzoeken blijkt dat de zorgaanbieder fraudeert of ernstig tekortschiet. ‘Het gaat vaak over grote bedragen en met de aanbieders die fraude plegen, en dat echt bewust doen, willen wij echt niet meer in zee’, aldus toezichthouder rechtmatigheid 3. Toezichthouder rechtmatigheid 3 verwoordde het tijdens het interview als volgt:

“Het is in de praktijk gewoon heel lastig is om fraude aan te tonen en geld terug te vorderen. Je wilt dat zo’n zorgaanbieder veroordeeld wordt, zodat hij geen VOG meer kan krijgen en hij geen nieuw bedrijf meer op zijn naam kan starten. Wat je vaak ziet dat ze stoppen onder de ene bv en een andere bv weer oprichten. Maar het is sowieso lastig, want als ze zelf geen VOG meer krijgen dan zorgen ze er wel voor dat het wordt gestart onder een broer, zus of vader. Dus dan is de vraag, in hoeverre heb je daar iets aan.”

Conflicthantering

In de interviews is vervolgens een vraag opgenomen over de inrichting van het beleid met betrekking tot conflicthantering. Toezichthouder rechtmatigheid 3 kan hier geen antwoord op geven, omdat zij niet weet of dit is opgenomen in het beleid van de gemeente waar zij werkzaam is. Toezichthouder rechtmatigheid 4 geeft aan dat er binnen de gemeente waar zij werkzaam is een agressieprotocol is opgenomen, bij de gemeente van toezichthouder rechtmatigheid 2 mogen Wmo en pgb teruggevorderd worden. Daarnaast is in het uiterste geval mediation mogelijk als de zorgaanbieder en de toezichthouder geen overeenkomst bereiken in de afstemming van de procesovereenkomst. Komen zij er na drie maanden nog niet uit, dan is een rechtszaak de oplossing. Toezichthouder rechtmatigheid 1 geeft aan dat in het beleid van haar gemeente is opgenomen dat er bezwaarprocedures mogelijk zijn binnen het sociale domein.

Kwaliteit

Begrip kwaliteit

De toezichthouders hebben tijdens de interviews het begrip kwaliteit vanuit hun eigen visie omschreven. Hierna volgen enkele citaten. Toezichthouders kwaliteit 1: “dat het veilig is, mensen ontvangen niet voor niets zorg. Dat het passend is, dat het op maat is, dat het daar waar mogelijk wel toekomstgericht is. Dus ook wel met ontwikkelingsmogelijkheden. Op zelfstandigheid gericht. Dat het professioneel gebeurt. En op het moment dat het maatwerk wordt zit dat daar allemaal in. Want als je geen maatwerk biedt zou het kwalitatief ook al niet goed zijn.” Toezichthouder kwaliteit 2 zei er het volgende over: “dat is wat mij betreft heel breed. Je hebt natuurlijk de toezichtkaders vanuit de Wmo en je hebt de invulling die de gemeente daaraan geeft. De toezichtkaders die de gemeente stelt in de maatschappelijke verordening en je hebt nog de inkoopkwaliteitseisen. Dus dat is het toezichtkader. Maar kwaliteit is voor mij ook een stuk ontwikkeling wat je door wilt maken. En dan is het de kunst om het niet alleen binnen de eigen kaders te houden maar ook het gesprek aan te gaan over wat verstaan wij nou eigenlijk onder kwaliteit. En daar heb je de zorgaanbieder wel voor nodig. Die moet dat wel gaan uitvoeren en die weet het vaak veel beter dan in de gemeente wat de goede ontwikkeling op kwaliteitsgebied zou kunnen zijn.” Toezichthouder kwaliteit 3 koppelt rechtmatigheid aan kwaliteit, hij verwoordde het als volgt: “als je kijkt naar rechtmatigheid kun je het echt hebben over het geld en het daarbij laten. Dus is dat wat we betaald hebben ook rechtmatig uitgegeven. Maar wat ons betreft loopt het ook heel snel over, want als dat niet zo is hoe is het dan gesteld met het aantal personeelsleden en de kwaliteit die daarvoor geleverd is. Want als je te weinig personeelsleden inzet dan heeft dat ook weer te maken met dat wij als gemeente voor een bepaald product betaald hebben wat zij niet geleverd hebben en dan heb je het ook weer over de kwaliteit. Dus die twee blijven elkaar steeds overlappen. Als je het zuiver over rechtmatigheid hebt dan zou het wat mij betreft gaan over de declaraties, indicaties en uitbetaling. Is dat goed of niet goed en kwaliteit komt daar heel snel om de hoek kijken.”

Kwaliteitsgeschillen

Het komt voor dat de zorgaanbieder tekortschiet op het gebied van rechtmatigheid maar ook op het gebied van kwaliteit. Toezichthouder kwaliteit 1 zegt hier het volgende over: “nu is dat negen van de tien keer als er signalen op rechtmatigheid zijn, dan is het ook bijna altijd zo dat de kwaliteit ergens tekortschiet. Want als jij je geld ergens anders aan uitgeeft kan dat niet aan de kwaliteit.” De volgende twee geschillen werden door de toezichthouders kwaliteit omschreven:

1. Job Lanceer
2. Verschillende visies op calamiteiten

Geschil 1 – Job Lanceer

Toezichthouder kwaliteit 1 noemde als geschil de rechtszaak ‘Job Lanceer’ waarin de gemeente het op beide vlakken heeft ingestoken. Deze zaak is door de rechter afgewezen, daarom zijn de gemeenten in hoger beroep gegaan. In hoger beroep wil de gemeente de tekortkoming op het gebied van rechtmatigheid en kwaliteit uit elkaar halen, zodat zij beter kunnen aantonen waarom de organisatie echt niet verder kan. De zorgaanbieder vond dat hij goed werk deed, maar de gemeente was het daar niet mee eens.

Geschil 2 - verschillende visies op calamiteiten

Toezichthouder kwaliteit 1 bracht nog een ander geschil naar voren, waarbij er sprake is van verschillende visies van de GGD en de zorgaanbieder op het melden van calamiteiten. De GGD is van mening dat een calamiteit gelijk gemeld moet worden, maar de zorgaanbieder is van mening dat door hen eerst geconstateerd moet worden of het een calamiteit is en als dat het geval is zal er een melding van gemaakt worden. Volgens de toezichthouder is dat ‘een slager die zijn eigen vlees keurt’. Dit soort conflicten kunnen ontstaan, doordat beide partijen hun eigen invulling geven aan raamovereenkomsten en gemeentelijke verordeningen of doordat een gemeente bepaalde zaken niet concreet genoeg heeft verwoord.

Oplossing kwaliteitsgeschillen in het algemeen

Tijdens de interviews werden door de toezichthouders kwaliteite de volgende oplossingen aangedragen met betrekking tot kwaliteitsgeschillen:

1. Rechtszaak
2. Gesprekken voeren
3. Contract ontbinden

Oplossing 1 - Rechtszaak

Het geschil ‘Job Lanceer’ wil de gemeente oplossen door middel van een rechtszaak, omdat zij voldoende bewijs denkt te hebben voor het bewijzen van de fouten om te bewijzen die de zorgaanbieder heeft gemaakt op het gebied van de kwaliteit van het zorgaanbod.

Toezichthouder kwaliteit 2 gaf aan dat de gemeente waarvoor zij werkzaam is een rechtszaak gaat aanspannen tegen een aanbieder. Omdat er nog onderzoeken lopen naar de aanbieder, kon niet inhoudelijk worden ingegaan op het conflict. De reden dat de gemeente kiest voor een rechtszaak is dat de zorgaanbieder volgens de gemeente strafbare feiten heeft gepleegd met betrekking tot de kwaliteit van zorg. Volgens de respondent is er dan geen andere keuze en is de gemeente verplicht om er een gevolg aan te geven door middel van een rechtszaak.

“Je hebt dan op een gegeven moment geen keuze meer. Als een zorgaanbieder bepaalde zaken doet die niet kunnen volgens het strafrecht, dan ben je verplicht als gemeente om daar een gevolg aan te geven.” (toezichthouder kwaliteit 2)

Oplossing 2 - Gesprekken voeren

Volgens toezichthouder kwaliteit 1 kan mediation niet worden toegepast in het conflict over calamiteiten, omdat de zorgaanbieder zich dient te houden aan de regels van de gemeente. In dat soort gevallen kan mediation geen oplossing zijn volgens de toezichthouder, maar zou er bijvoorbeeld wel iemand bij het gesprek aanwezig kunnen zijn die het gesprek leidt. Er is sprake van een lastige situatie, omdat het vaak gaat om grote organisaties waar veel cliënten zijn ondergebracht. De vraag die dan speelt is: waar moeten wij met al de cliënten heen? ‘Als je hier gaat toegeven dan is ook het hek van de dam’ volgens de toezichthouder.

Die afhankelijkheidspositie benadrukken ook andere toezichthouders. Toezichthouder rechtmatigheid 2 zegt daarover het volgende:

“Als een gemeente echt iets wil dan kunnen zij dat best voor elkaar krijgen, maar uiteindelijk denk ik dat een gemeente nog meer een afhankelijkheidspositie heeft. Helemaal als het gaat om beschermd wonen. Als een zorgaanbieder ineens zegt: ik stop ermee. Dan heeft de gemeente een probleem.” (toezichthouder rechtmatigheid 2)

Oplossing 3 - Ontbinden

Toezichthouder kwaliteit 3 geeft aan dat zijn gemeente ervoor kiest om het contract met de zorgaanbieder te ontbinden, nadat de zorgaanbieder in gebreke is gesteld en de kans heeft gehad om te verbeteren. Er wordt regelmatig een kort geding aangespannen tegen de gemeente, als de gemeente ervoor heeft gekozen om het contract met de zorgaanbieder te ontbinden. Zij spannen zelf geen rechtszaken aan tegen zorgaanbieders, omdat het bewijzen van dubbele opzet erg lastig is. Daarnaast willen zij zich gaan richten op het toepassen van terugvorderen van oneigenlijk verkregen zorggelden.

Conflicthantering

Op de interviewvraag hoe conflicthantering is opgenomen in het beleid, antwoordden de toezichthouders kwaliteit als volgt: voor toezichthouder kwaliteit 1 is het niet duidelijk of conflicthantering is opgenomen in het beleid. Voor toezichthouder kwaliteit 2 geldt dat er een klacht kan worden ingediend bij de gemeente, maar verder is er geen sprake van conflicthantering dat is opgenomen in het beleid. In het beleid van de gemeente van toezichthouder kwaliteit 3 is geen conflicthantering opgenomen, deze toezichthouder is van mening dat dit wel erg belangrijk is.

4.2 De analyse

Toezicht op rechtmatigheid

Het bewijzen van dubbele opzet is lastig, toch kiezen de meeste gemeenten ervoor om rechtszaken aan te spannen. Zij vinden dat zorgaanbieders die volgens hen strafbare feiten plegen, berecht moeten worden. Er wordt wel verschillend over gedacht, want de gemeente van toezichthouder rechtmatigheid 3 kiest liever voor het ontbinden van de overeenkomst, omdat het bewijzen van dubbele opzet praktisch onmogelijk is.

Toezicht op kwaliteit

Ook voor het toezicht op kwaliteit geldt dat de meeste gemeenten kiezen voor het aanspannen van rechtszaken en dat alleen de gemeente van toezichthouder kwaliteit 3 kiest voor het ontbinden van het contract en het mogelijk terugvorderen van oneigenlijk verkregen zorggelden. Dit komt dus overeen met het toezicht op rechtmatigheid.

Daarnaast geldt voor beide toezichtgebieden dat zowel de gemeente als de zorgaanbieder in een afhankelijkheidspositie zitten. Aan de ene kant zijn er de regels van de gemeente, maar aan de andere kant wil een gemeente de zorgaanbieder ook niet kwijt. Toch zijn de toezichthouders wel van mening dat als er echt sprake blijkt te zijn van fraude of ernstig tekortschieten van de zorgaanbieder, men niet meer verder wil met deze zorgaanbieder.

4.3 Deelconclusie

Vraag: welke geschillen zijn bekend op het gebied van rechtmatigheids- en kwaliteitsonderzoeken in den lande? En hoe zijn deze geschillen opgelost?

Antwoord: er zijn meerdere geschillen omschreven met betrekking tot rechtmatigheids- en kwaliteitsonderzoeken. Een groot deel van de zorgaanbieders kiest ervoor om de geschillen op te lossen middels de rechtsgang, omdat zij van mening zijn dat strafbare feiten terecht moeten worden. Twee toezichthouders kiezen, in geval van geschillen, liever voor het ontbinden van de overeenkomsten omdat zij vinden dat het bewijzen van dubbele opzet praktisch onmogelijk is. Dus in feite zijn de geschillen niet op een alternatieve manier van geschilbeslechting opgelost.

In dit hoofdstuk worden de resultaten van de tweede deelvraag beschreven die voortkomen uit het theoretisch en juridisch kader en de geanalyseerde semigestructureerde interviews die zijn afgenomen voor deze deelvraag. In de eerste paragraaf ‘weergave resultaten’ zal de kern worden beschreven van de resultaten, in de tweede paragraaf ‘de analyse’ worden opvallende zaken beschreven en in de derde paragraaf ‘deelconclusie’ wordt de deelvraag beantwoord.

In welke situaties op het gebied van toezicht op kwaliteit en rechtmatigheid kan mediation een rol spelen?

5.1 Weergave resultaten

5.1.1 Theoretisch en juridisch kader

Mediation is een vorm van conflictbemiddeling, waarbij twee partijen met elkaar in gesprek gaan om een conflict te hanteren en mogelijk op te lossen. (Laws, Wagenaar, Van der Heiden, Kramer & Hogendoorn, z.d.) De mediator die tijdens de gesprekken aanwezig is, zal de onderhandeling begeleiden en staat neutraal en onafhankelijk ten opzichte van de partijen. Mediation is vrijwillig, maar er ligt wel een inspanningsverplichting bij de partijen. Daarnaast is het vertrouwelijk en kan in de mediationovereenkomst worden vastgelegd of de besproken zaken mogen worden gedeeld met anderen. (Rechtspraak, z.d.) Tijdens de mediationssessies helpt de mediator de partijen om de communicatie tussen beiden te verbeteren en stimuleert hen om hun situatie onder woorden te brengen en emotionele zaken te bespreken. (Prein, 2015) Er worden ook andere feiten, achtergronden en onderliggende aspecten besproken die bij een rechtszaak mogelijk niet aan het licht zouden zijn gekomen. Hierdoor kan de band en de samenwerking tussen de partijen weer worden hersteld. Als men tot een oplossing is gekomen, zal er een vaststellingsovereenkomst worden opgesteld. De afspraken die daarin worden opgenomen zijn bindend. (Berg, 2005) Binnen het strafrecht wordt steeds vaker mediation toegepast, het doel hiervan is dat het vertrouwen van het slachtoffer wordt hersteld, de dader zijn excuus aanbiedt en dat het slachtoffer een vergoeding krijgt. (Dilven, 2018)

Mediation is niet in alle conflicten een geschikte methode om tot een oplossing te komen. Het kan bijvoorbeeld zijn dat het machtsverschil te groot is tussen de partijen, dat de zaak te complex is of dat het over te grote geldbedragen gaat. (Combrink-Kuiters, Niemeijer, Ter Voert, 2003) Daarnaast moet het conflict niet zo ver geëscaleerd zijn dat partijen niet meer willen onderhandelen, zoals in de tweede en derde fase van de escalatieladder van Glasl. In deze fases streven partijen naar hun eigen belang en ziet men elkaar als tegenstander. Dus de aard, de ernst en de mate van escalatie van het conflict moeten eerst getoetst worden voordat men tot mediation kan overgaan. (Apol, Kalff, Reijerkerk & Uitslag)

Mediation en overheid

Mediation wordt steeds vaker toegepast in conflicten tussen overheid en burgers. Door Provincie Overijssel en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zijn programma's opgestart waarin op een informele manier wordt omgegaan met klachten, bezwaarschriften en aanvragen van burgers. (De Koning & Brouwer, 2008) Bij overheidsinstanties kan de onderhandelingspositie soms wel lastiger zijn, omdat zij vaak gebonden zijn aan regels. (Rechtspraak, z.d.)

Geschil – toezichthouder en wethouder

De VNG beschreef een casus met betrekking tot kwaliteit van zorg, waarbij een wethouder zijn visie uitsprak over gekwalificeerd personeel: ‘er zijn wethouders die zeggen: wat maakt mij het uit als er mbo’ers zorg verlenen in plaats van hbo’ers? Als het product goed is, is mijn doel bereikt’ (Marijnissen, 2017: p.1). Maar een toezichthouder kijkt vanuit de wettelijke kaders en kan daardoor heel anders naar de situatie kijken. Hierdoor kan het zo zijn dat de toezichthouder en de wethouder niet op één lijn zitten. En daarnaast moet ook beseft worden dat er sprake is van een glijdende schaal. Want een mbo’er is ten slotte goedkoper dan een hbo’er. Hieruit blijkt dat het lastig is te schatten welke intenties de zorgaanbieder heeft. Daarnaast blijkt hieruit dat er ook conflicten kunnen ontstaan binnen de gemeente.

5.1.2 Interviews

Tijdens het beantwoorden van deze onderzoeksvraag heb ik gebruik gemaakt van de situaties die voortkwamen uit de interviews. Ik heb naar de visie van de toezichthouders gevraagd, zij zijn immers erg ervaren op het gebied van toezicht op de Wmo.

Rechtmatigheid

Toeziht op rechtmatigheid – mediation wel toepasbaar

Volgens toezichthouder rechtmatigheid 3 zou mediation kunnen worden toegepast als een zorgaanbieder fouten maakt, zijn administratie niet op orde heeft of bepaalde regels niet goed snapt. Maar ze geeft ook aan dat dit misschien ook wel opgelost zou kunnen worden middels het voeren van gesprekken. Daarnaast kan, volgens toezichthouder rechtmatigheid 3, mediation worden toegepast in geval van speciale zorgvormen of cultuur sensitieve groepen. Wel gaf zij aan dat dit bij fraude onmogelijk is en dat men er dan alles aan moet doen om de cliënten te kunnen herplaatsen. ‘Als iemand bewust fraudeert, moet je je afvragen of je daar je inwoners mee wilt belasten.’ Toezihtthouder rechtmatigheid 1 vindt mediation voornamelijk relevant is op het gebied van kwaliteit, omdat in dat geval sprake is van zaken die verbeterd kunnen worden.

Geschil - fout door de gemeente

Toezihtthouder rechtmatigheid 1 beschreef een situatie waaruit na een herberekening bleek dat de gemeente te veel geld had uitgekeerd aan de zorgaanbieders, omdat er te hoge indicaties waren afgegeven. Daarom is het geld teruggevorderd door de gemeente. De aanbieder was het er niet mee eens, omdat hij minder geld uitgekeerd kreeg en er ook nog geld teruggevorderd werd. De toezichthouder gaf aan dat in zo’n situatie het voeren van gesprekken onder begeleiding van een mediator misschien relevant zou kunnen zijn. Wel gaf zij aan dat de gemeente in deze situatie wel bij haar standpunt blijft, dus dat er niet echt sprake zou zijn van onderhandelingen.

Toeziht op rechtmatigheid- mediation niet toepasbaar

Volgens de toezichthouders rechtmatigheid kan mediation niet worden toegepast bij toezicht op het gebied van fraude. Toezihtthouder rechtmatigheid 4 verwoordt het als volgt:

“Je houdt je aan de wettelijke kaders en anders laat je te veel ruimte over. Je hebt kaders die je nodig hebt om afspraken te maken met zorgaanbieders. En als een zorgaanbieder zich daar niet aan houdt dan hebben ze een probleem en kunnen cliënten daar weggehaald worden.” (toezichthouder rechtmatigheid 4)

Toezichthouder rechtmatigheid 2 vindt het lastig om te bepalen in welke situaties mediation zou kunnen worden ingezet. Het is volgens haar moeilijk om te doorzien welke intenties de aanbieder heeft en of er sprake is van een fout. Er worden ook fouten gemaakt door aanbieders die net binnen de lijntjes kleuren, dat is weer een tussencategorie. ‘Zorgaanbieders kunnen toezichthouders erg voor de gek houden.’

Toezichthouder rechtmatigheid 4 ziet mediation niet als toegevoegde waarde op het gebied van rechtmatigheid van zorg. Zij zegt daarover het volgende: ‘mediation is bemiddelen. Iemand maakt een fout, je wijst diegene erop en als iemand daar niet naar luistert dan onderneem je andere acties. Iemand heeft de kans gehad en gaat dat niet, dan houdt het op.’

Kwaliteit

Toezicht op kwaliteit – mediation wel toepasbaar

Door de toezichthouders kwaliteit werden de volgende situaties omschreven waarin mediation toepasbaar zou kunnen zijn:

1. Zorgaanbieder is vertrouwen in gemeente kwijt
2. Een geschil tussen raadsleden en de toezichthouder
3. Onduidelijkheid over raamovereenkomsten

Geschil 1 - vertrouwen in gemeente kwijt

Toezichthouder kwaliteit 3 beschrijft een situatie waarin mediation van toepassing zou kunnen zijn. ‘We hebben wel eens een zorgaanbieder gehad, een vrij grote zorgboerderij, die volledig zijn vertrouwen kwijt was in de gemeente. Hij beschouwde de hele gemeente als onbetrouwbaar. En met volledig bedoel ik dan dat je bijna tegenover elkaar staat. In zo’n opzicht denk ik dat mediation erg goed werkt. Want de partij is net zo belangrijk voor ons als wij voor hun, en dat je daarmee de normalisering kan krijgen van gesprekken dat je weer normaal met elkaar om tafel kunt. Je hebt heel snel dat er haantjes-gedrag wordt vertoond of dat er vooringenomenheid is. Dat wil je vermijden, maar je wilt wel dat het objectief door anderen beoordeeld kan worden.’ Tijdens de mediationsessies zal het in dit geval vooral gaan over het verbeteren van de verstoorde verhouding. Daarna zal er weer gesproken kunnen worden over de verbeteringen die de zorgaanbieder moet doorvoeren op het gebied van kwaliteit van zorg.

Geschil 2 - raadsleden en toezichthouder

Toezichthouder kwaliteit 2 omschreef een situatie waarin de toezichthouder en de raadsleden niet op dezelfde lijn zaten in een conflict over de zorgaanbieder. Het ging om een aanbieder die heel veel onrust gaf in het dorp, waarbij keer op keer de openbare orde werd verstoord. De raadsleden hadden een bepaalde mening over de zorgaanbieder op basis van wat zij hoorden van de inwoners en de kiezers, zij handelden vanuit hun gevoel en niet vanuit de feiten. De betrokken toezichthouder werkte vanuit de wettelijke kaders en de contractmanager die erbij betrokken was kon alleen contractuele afspraken maken. En daarnaast waren de zorgaanbieder en de wethouder er ook nog bij betrokken. ‘Op zo’n moment zijn er zoveel partijen bij betrokken die vanuit hun mate van deskundigheid iets roepen wat ook zo’n aanbieder kan beschadigen zelfs.’ In dit geval zou volgens toezichthouder kwaliteit 2 mediation relevant zijn, om zo de verschillende visies van de partijen te kunnen horen.

Geschil 3 - Onduidelijke raamovereenkomsten

Volgens meerdere toezichthouders ontstaan er vaak conflicten als raamovereenkomsten niet concreet genoeg omschreven zijn. Toezichthouder kwaliteit 3 geeft aan dat in zulke situaties

eventueel ook mediation zou kunnen worden toegepast. Hij geeft aan dat het voor hen soms ook nog ingewikkeld is.

Toezicht op kwaliteit – mediation niet toepasbaar

Toeziethouder kwaliteit 1 en 4 kunnen geen situatie bedenken op het gebied van toezicht op kwaliteit waarin mediation van toepassing zou kunnen zijn. Toeziethouder kwaliteit 1 vindt dat zorgaanbieders altijd verbetermogelijkheden krijgen. Als er botsingen ontstaan met de zorgaanbieder, legt de toezichthouder haar visie uit. Wil een organisatie zich daar niet aan houden, dan kan dat betekenen dat er consequenties volgen.

‘Wij zijn toezichthouder en daar valt eigenlijk niet mee te discussiëren want het zijn gewoon normen waar een organisatie zich aan moet houden.’ (toezichthouder kwaliteit 1)

Volgens toezichthouder kwaliteit 4 blijft men toch bij de standpunten uit het rapport. Daar zullen geen wijzigingen in worden aangebracht, behalve als het om feitelijke onjuistheden gaat. In het interview omschreef zij een conflict waarbij een aanbieder zich benadeeld voelde in de bejegening. De zorgaanbieder kwam met een hele reeks aan kleine klachten, maar de achterliggende reden hiervan was dat hij gehoord wilde worden. Er is toen een klachtgesprek geweest, zodat de zorgaanbieder kon aangeven wat hij lastig vond. Maar er is inhoudelijk niets veranderd aan het rapport.

Afsluitend gaf toezichthouder kwaliteit 3 aan dat gemeenten niet als doel moeten hebben om zorgaanbieders onderuit te halen, maar dat zij ook moeten benoemen wat goed gaat en waar men trots op is!

5.2 Analyse

Rechtmatigheid

Toezicht op rechtmatigheid - mediation wel toepasbaar

Uit de resultaten die voortkomen uit de interviews kan worden opgemaakt dat het afhankelijk is per situatie of mediation zou kunnen worden toegepast. Toeziethouder rechtmatigheid 3 beschreef de afhankelijkheidspositie die een gemeente heeft ten opzichte van een zorgaanbieder en maakte daarbij een koppeling naar het tekort aan sommige specifieke woonvormen. In zo'n geval mediation toepassen, zou misschien kunnen. Maar zij gaf wel nadrukkelijk aan dat als er sprake blijkt te zijn van fraude, de cliënten overgeplaatst moeten worden naar een andere aanbieder en mediation geen oplossing is. Het lastige aan deze situatie is dat als zorgaanbieders van zo'n specifieke woonvorm daarvan op de hoogte zijn, zij bewust fouten kunnen gaan maken. Waarbij zij kunnen denken: de gemeente is toch wat soepeler wat betreft deze specifieke woonvorm. Toeziethouder rechtmatigheid 1 omschreef een conflict waarbij de gemeente te hoge indicaties had afgegeven, waarna de gemeente het geld terug ging vorderen. In deze situaties zou mediation mogelijk wel van toepassing kunnen zijn, omdat er sprake is van een duurzame relatie die zowel de toezichthouder als de zorgaanbieder wil behouden.

Toezicht op rechtmatigheid – mediation niet toepasbaar

De toezichthouders van de verschillende gemeenten zijn van mening dat fraude en mediation niet samen kunnen gaan. De literatuur zegt hierover dat mediation niet toepasbaar is als conflicten gaan over grote geldbedragen. Nu kan de vraag gesteld worden: wat zijn grote

geldbedragen? We kunnen echter wel vaststellen dat fraudezaken met betrekking tot zorggelden soms wel over miljoenen euro's gaan. Daarnaast zijn fraudezaken grote conflicten die openbaar gemaakt zouden moeten worden, zodat andere gemeenten ook weten hoe de zorgaanbieder handelt. Mediation vindt plaats in beslotenheid, hierdoor zal het minder gunstig zijn om mediation toe te passen in fraudezaken.

Kwaliteit

Toezicht op kwaliteit – mediation wel toepasbaar

Fouten die gemeenten maken kunnen de aanleiding zijn om in gesprek te gaan met de zorgaanbieder of mogelijk mediation toe te passen. Toezichthouder kwaliteit 3 zei hierover dat een zorgaanbieder, door fouten van de gemeente, het vertrouwen volledig was kwijtgeraakt in de gemeente. Een situatie die toezichthouder kwaliteit 4 had meegemaakt ging over een zorgaanbieder die zich benadeeld voelde in hoe hij bejegend was. De gemeente is toen met hem in gesprek gegaan, zodat hij zijn verhaal kon doen. Zij hebben inhoudelijk niets aangepast aan het rapport. In deze situaties gaat het om een duurzame relatie die de gemeente met de zorgaanbieder wil behouden.

Toezicht op kwaliteit – mediation niet toepasbaar

Mediation gaat over bemiddelen en onderhandelen. Maar zijn gemeenten wel bereid om te onderhandelen over zaken die zijn vastgesteld naar aanleiding van een kwaliteitsonderzoek? De heer Kruiter zegt daarover: 'Je hoeft bij weerstand niet autoritair te reageren, want de wet biedt altijd mogelijkheden. Rules are tools!' Hier dachten de meeste toezichthouders anders over. Zij vonden namelijk dat een aanbieder zich dient te houden aan de regels van de gemeente en zich moet houden aan de kwaliteitseisen die zijn gesteld door de gemeente. Mogelijk zou mediation wel kunnen worden toegepast als deze onderzoeken nog niet zijn uitgevoerd.

Geschil – raadsleden en toezichthouder

Toezichthouder kwaliteit 2 omschreef een situatie waarbij raadsleden, de wethouder en de toezichthouder niet op één lijn zaten met betrekking tot een zorgaanbieder. Omdat vanuit verschillende posities en functies wordt gekeken naar de situatie, zou het in zo'n geval mogelijk relevant zijn om gesprekken te voeren met de verschillende partijen die betrokken zijn vanuit de gemeente, waarbij een onafhankelijk persoon aan tafel zit om het gesprek te begeleiden. Hierbij is de vraag of mediation een goede methode is voor dit conflict. De raadsleden en de toezichthouder liggen niet op één lijn en daarnaast is er een conflict tussen de gemeente en de aanbieder. Het zal waarschijnlijk verstandiger zijn om eerst op gemeentelijk niveau op één lijn te zitten en daarna het conflict op te lossen tussen de gemeente en de zorgaanbieder. Zo'n zelfde soort situatie wordt beschreven in het theoretisch kader, waarin een toezichthouder en wethouder niet op één lijn zitten wat betreft het aannemen van gekwalificeerd personeel. Dit soort situaties kunnen vaak ook al met het voeren van gesprekken worden opgelost. Uit de interviews kwam dit ook meerdere malen naar voren. Mediation is vaak toch een stap verder.

5.3 Deelconclusie

Deelvraag 2: in welke situaties op het gebied van toezicht op kwaliteit en rechtmatigheid kan mediation een rol spelen?

Antwoord: mediation zou toepasbaar kunnen zijn als het op relationeel niveau niet goed loopt tussen de toezichthouder en de zorgaanbieder. Een voorbeeld hiervan is als een zorgaanbieder het vertrouwen kwijt is in een gemeente door de fouten die de gemeente heeft gemaakt. Het zal dan vooral gaan om fouten vanuit de gemeente, want als uit kwaliteits- of rechtmatigheidsonderzoek blijkt dat een zorgaanbieder fouten maakt, willen toezichthouders hier niet onderhandelen maar blijven zij bij hun standpunten.

In dit hoofdstuk worden de resultaten van de derde deelvraag beschreven die vooral voortkomen uit het theoretisch en juridisch kader. In de eerste paragraaf ‘Weergave resultaten’ zal de kern worden beschreven van de resultaten, in de tweede paragraaf ‘De analyse’ worden opvallende zaken beschreven en in de derde paragraaf ‘Deelconclusie’ wordt de deelvraag beantwoord.

In welke situaties op het gebied van toezicht op kwaliteit en rechtmatigheid kunnen arbitrage en bindend advies een rol spelen?

6.1 Weergave resultaten

6.1.1 Theoretisch en juridisch kader

Alternatieve geschilbeslechting wordt ook wel Alternative dispute resolution genoemd, in het Nederlands vertaald naar Anders Dan Recht. Men kan kiezen voor alternatieve geschilbeslechting omdat het toegankelijker is dan bijvoorbeeld rechtspraak of omdat men de relatie tussen partijen wil behouden door in gesprek te gaan met elkaar. De drie belangrijkste vormen van alternatieve geschilbeslechting zijn mediation, arbitrage en bindend advies. (Ejure, 2011)

Arbitrage

In het Vierde Boek van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering staat arbitrage uitgewerkt. (Ministerie van Justitie en Veiligheid, 2012) Om over te kunnen gaan tot arbitrage is instemming van beide partijen nodig en moeten er één of meerdere arbiters worden aangesteld. (Brenninkmeijer, Van Ewijk & Van der Werf, 2002) Deze arbiters hebben vaak veel specifieke kennis van het onderwerp. (Ministerie van Justitie en Veiligheid, 2012) Arbitrage kan door de hoeveelheid arbiters een dure vorm van conflictbemiddeling worden, maar het is daarentegen wel een snellere procedure dan bij de rechtbank. (Rechtspraak, z.d.) En het geschiedt op vertrouwelijke basis, dus er is geen openbare zitting. (Nederlands Arbitrage Instituut, z.d.) Tijdens de arbitrage dient de eiser een schriftelijke eis in en daarop zal de tegenpartij schriftelijk reageren. Indien nodig kan er nog een tweede schriftelijke ronde plaatsvinden. Hierna volgt de zitting waarin partijen hun standpunten kunnen toelichten. De arbiters vormen hun oordeel aan de hand van de huidige wet- en regelgeving en de gemaakte afspraken tussen partijen. (Rechtspraak, z.d.) De arbiters zullen hun visies uitwisselen en indien nodig kan er een stemming plaatsvinden. (Nederlands Arbitrage Instituut, z.d.) Het vonnis wordt naar beide partijen gestuurd en daarnaast ook vastgelegd bij de griffie van de rechtbank. Als partijen zich niet houden aan het vonnis, kan de rechtbank hen daartoe verplichten. (Rechtspraak, z.d.) Hieruit blijkt dat arbitrage als een volwaardig alternatief voor rechtspraak kan worden gezien in nationale en internationale conflicten. (Ministerie van Justitie en Veiligheid, 2012)

Bindend advies

De wettelijke basis voor bindend advies is te vinden in titel 7.15 BW. Om over te kunnen gaan tot bindend advies is instemming van beide partijen nodig en moet men één of meerdere bindend-adviseurs aanstellen. (Van den Doel, Eikelboom, Roffel & Zoon, 2015) Hierdoor ontstaat er met de bindend adviseur een bindend-adviesovereenkomst, wat een bijzondere vorm is van een vaststellingsovereenkomst (artikel 7:900 BW). Tussen de bindend adviseur en de partijen ontstaat een overeenkomst van opdracht, zoals beschreven in artikel 7:400 BW. (Apol, Kalff, Reijkerkerk & Uitslag) Partijen mogen zelf bepalen op welke wijze zij proces

willen voeren en daarnaast zijn er ook geen regels over bewijslast met betrekking tot bindend advies. Een nadeel hiervan is dat partijen van tevoren geen goede inschatting kunnen maken van hun proceskansen. Een bindend-adviseur dient zich te houden aan de beginselen van behoorlijk procesrecht die beschreven staan in artikel 7:904 lid 1 BW jo artikel 6 lid 1 EVRM. Hierin staat vermeld dat iedereen recht heeft op ‘een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak, binnen een redelijke termijn, door een onafhankelijk en onpartijdig gerecht dat bij de wet is ingesteld.’ De hoofdregel bij bindend advies is dat het proces in beslotenheid plaatsvindt. Daarom wordt door partijen vaak afstand gedaan van het beginsel ‘openbare behandeling’. Nadat de zitting heeft plaatsgevonden gaan de bindend-adviseurs in overleg en stellen zij het advies op schrift. Partijen zijn gebonden aan de vereisten die voortkomen uit het bindend advies. (Ernste, 2012) Het advies wordt opgenomen in een notariële akte en levert een executoriale titel op als één van de partijen de afspraken niet nakomt. (Noorland Juristen, z.d.)

6.1.2 Interviews

De respondenten hebben allen geen ervaring met arbitrage en bindend advies binnen het toezicht op rechtmatigheid en kwaliteit. Zij gaven ook aan dat zij niet genoeg inhoudelijke kennis hebben om er een oordeel over te kunnen geven. Behalve toezichthouder rechtmatigheid 2, zij zei er het volgende over:

‘Het is bij rechtmatigheid en fraude juist belangrijk om het openbaar te laten zijn, zodat andere gemeenten weten dat deze persoon fraudeert. En je moet onderscheid houden dat je dat soort zaken vooral doet over contractuele afspraken.’ (toezichthouder rechtmatigheid 2)

Volgens toezichthouder kwaliteit 1 maakt de GGD haar rapporten ook openbaar, in verband met transparantie en omdat het zwaarder weegt voor zorgaanbieders. De zorgaanbieder kan daardoor een druk gaan voelen omdat iedereen kan lezen wat zij doen.

6.2 Analyse

Toezichthouder rechtmatigheid 2 geeft aan dat in geval van fraude en onrechtmatigheid, het juist belangrijk is dat dit openbaar komt. Daar kan nog aan worden toegevoegd dat dit ook zo is indien een zorgaanbieder ernstig tekortschiet op het gebied van kwaliteit van zorg. Als een zorgaanbieder fraudeert of geen goede zorg levert, en daarin ook geen verbetering laat zien, moet dit openbaar komen zodat andere gemeenten daarvan op de hoogte zijn. Dit zou kunnen betekenen dat gemeenten alle grote conflicten met zorgaanbieders die zich voordoen openbaar zouden moeten maken, net zoals de GGD met haar rapporten doet. De literatuur zegt over openbaarheid bij bindend advies dat partijen vaak afstand van het beginsel ‘openbare behandeling’ die vermeld staat in de beginselen van behoorlijk procesrecht omdat de hoofdregel bij bindend advies is dat het proces in beslotenheid plaatsvindt. Daarnaast is instemming van beide partijen nodig is om tot bindend advies en arbitrage te kunnen overgaan. Als een conflict tussen de zorgaanbieder en de gemeente al te ver geëscaleerd is, kan het zo zijn dat een zorgaanbieder daar niet mee instemt. Als er sprake zou zijn van een minder ver geëscaleerd conflict, zou er ook gekozen kunnen worden voor een mildere vorm van geschilbeslechting zoals door gesprekken of mediation.

Het voordeel van beide vormen van alternatieve geschilbeslechting is dat het een snelle procedure kan zijn, maar het kan echter wel een dure procedure worden door het aantal arbiters en bindend-adviseurs dat wordt aangesteld.

Daarnaast kunnen, volgens de deskundige, strafrechtelijke zaken niet behandeld worden door middel van bindend advies en arbitrage.

6.3 Deelconclusie

Deelvraag 3: in welke situaties op het gebied van toezicht op kwaliteit en rechtmatigheid kunnen arbitrage en bindend advies een rol spelen?

Antwoord: andere vormen van alternatieve geschilbeslechting zijn arbitrage en bindend advies. Aan de hand van de literatuur kan worden geconcludeerd dat deze vormen van alternatieve geschilbeslechting niet toepasbaar zijn voor conflictsituaties tussen de gemeente en de zorgaanbieder omdat de zittingen niet openbaar zijn, omdat er geen strafrechtelijke zaken behandeld kunnen worden en omdat er instemming van beide partijen voor nodig is.

Hoofdstuk 7 Conclusie en aanbevelingen

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de hoofdvraag en worden er aanbevelingen gedaan die voortkomen uit het onderzoek.

7.1 Conclusie

Wat is de toegevoegde waarde van alternatieve geschilbeslechting in het toezicht op rechtmatigheid en kwaliteit van goed zorgaanbod in Zorgregio Midden IJssel – Oost Veluwe?

De toezichthouders hebben binnen het toezicht op rechtmatigheid en kwaliteit te maken met conflicten met de zorgaanbieder. Deze conflicten gaan bijvoorbeeld over de concrete invulling van de raamovereenkomsten en verordeningen, over verbeterpunten met betrekking tot kwalitatief goede zorg of over het plegen van verschillende soorten fraude. Deze verbeterpunten en de fraude worden vastgesteld aan de hand van kwaliteits- en rechtmatigheidsonderzoeken. Zes van de acht respondenten geven aan dat de gemeente waar zij werkzaam zijn kiezen voor het oplossen van geschillen door middel van rechtszaken. Slechts twee gemeenten willen liever de contracten ontbinden. Het aanspannen van rechtszaken is gecompliceerd, omdat er sprake moet zijn van dubbele opzet. Voor gemeenten is het lastig om dat te bewijzen. De toezichthouders hebben geen ervaring met het toepassen van arbitrage en bindend advies binnen het toezicht op rechtmatigheid en kwaliteit. Mediation, arbitrage en bindend advies worden niet aangeraden in grote conflicten met de zorgaanbieder om drie redenen. De zittingen zijn niet openbaar, er kunnen geen strafrechtelijke zaken behandeld worden, en er is instemming nodig van beide partijen. Openbaarheid van de conflicten en rapporten is juist belangrijk, omdat dit zwaarwegend kan zijn voor zorgaanbieders en zodat andere gemeenten weten welke zorgaanbieder heeft gefraudeerd of geen kwalitatief goede zorg levert. Daarnaast kunnen arbitrage en bindend advies erg dure procedures zijn, dit is afhankelijk van het aantal bindend adviseurs en arbiters.

De toezichthouders kwaliteits zijn van mening dat er geen onderhandelingen kunnen plaatsvinden tussen de toezichthouder en de zorgaanbieder over zaken die voortkomen uit de kwaliteitsonderzoeken. Deze zaken worden opgesteld in een rapport en zullen niet gewijzigd worden als een aanbieder er een andere mening op nahoudt, tenzij het over feitelijke onjuistheden gaat. Hieruit kan worden opgemaakt dat mediation niet van toepassing zal zijn als er al een rapport is gemaakt over de zorgaanbieder. Bij mediation moeten partijen immers bereid zijn om te onderhandelen.

Mediation zou wel relevant kunnen zijn als de gemeente fouten heeft gemaakt, waardoor de relatie tussen de gemeente en de zorgaanbieder is verslechterd. Gemeenten en zorgaanbieders hebben een afhankelijkheidspositie ten opzichte van elkaar omdat de gemeente enerzijds de financierder is van de zorg en de zorgaanbieder anderzijds de zorg levert binnen de gemeente. Kleine geschillen zouden daarom middels mediation kunnen worden bijgelegd. Daarnaast spelen er ook persoonlijke emoties en gevoelscomponenten van de zorgaanbieders en cliënten mee en zijn er vaak nog onderliggende aspecten die goed aan bod kunnen komen tijdens de mediationssessies. De mediator is onafhankelijk en neutraal en kan de gesprekken begeleiden, zodat partijen tot een gezamenlijke oplossing komen. Mediation heeft daarom een belangrijke meerwaarde in de relationele sfeer tussen gemeenten en zorgaanbieders, als aanvulling op, zowel voorafgaand als tijdens, de reguliere rechtsgang waarin conflicten worden behandeld of opgelost.

7.2 Aanbevelingen

Uit dit onderzoek komen de volgende aanbevelingen naar voren:

- Mediation toepassen als er op relationeel niveau onenigheid is tussen de toezichthouder en de zorgaanbieder of als er fouten door de gemeente zijn gemaakt die ‘problemen’ opleveren voor de zorgaanbieder.
- Korte lijntjes en meer samenwerking tussen de gemeenten in Nederland. Tijdens de interviews gaven meerdere toezichthouders aan dat zij er behoefte aan hebben om meer met andere toezichthouders te delen, omdat zij er anders alleen voorstaan. Doordat het nog een redelijk nieuwe functie is, kunnen gemeenten veel van elkaar leren.
- Het openbaar maken van conflicten die er zijn tussen de gemeente en de zorgaanbieder. Het komt vaak voor dat zorgaanbieders strafbare feiten plegen in een gemeente en in een andere gemeente weer een nieuw bedrijfje starten waarbij zij weer hetzelfde doen. Dit kan mogelijk voorkomen worden door rapporten openbaar te maken, zoals de GGD doet sinds september 2017. Waarom dit tot nu toe nog niet gebeurt, is in het kader van dit onderzoek niet onderzocht.
- Investeren in fraude alertheid van alle medewerkers die te maken hebben met het toezicht op rechtmatigheid en kwaliteit van zorg, door middel van cursussen. Hierdoor kan fraude in een vroeg stadium worden gesignaleerd en worden aangepakt.
- Door zorgaanbieders goede voorlichting te geven over bijvoorbeeld het inrichten van hun administratie, kunnen fouten voorkomen worden en is snel te zien of aanbieders frauderen. Daarnaast is het efficiënter voor de toezichthouders, omdat zij hierdoor minder te maken zullen krijgen met fouten die worden gemaakt door aanbieders.
- Meer investeren in proactief toezicht, waarbij men bij een zorgaanbieder op bezoek gaat zonder dat er signalen zijn binnen gekomen. Hierdoor kunnen problemen in een vroeg stadium worden aangepakt en kunnen toezichthouders ook de positieve kanten zien van het werk van de zorgaanbieders.
- Uit de interviews kwam naar voren dat veel conflicten ook kunnen worden opgelost door het voeren van gesprekken. Door aan toezichthouders en accountmanagers cursussen aan te bieden op het gebied van gespreksvoering, kan het contact tussen de toezichthouder en de aanbieder goed verlopen.
- Over vijf jaar weer een onderzoek uitvoeren met betrekking tot mediation en toezicht op rechtmatigheid en kwaliteit. Het toezicht op de zorg zal dan verder ingericht zijn en mogelijk zijn er dan ook meer conflicten.

Bronnenlijst

- Apol, G., Kalff, S., Reijerkerk, L. & Uitslag, M. (2010), *Conflicthantering en mediation*, Uitgeverij Coutinho: Bussum
- Bijloo, M.W. (2009), *Arrest inzake de vaststellingsovereenkomst*, Boom juridisch tijdschriften, *VA* 2009-2, 78-89
https://www.bjutijdschriften.nl/tijdschrift/vermogensrechtelijkeanalyse/2009/2/VrA_1574-0269_2009_006_002_004
- Brenninkmeijer, A., Ewijk, M. van, Werf, C. van der (2002), *De aard en omvang van arbitrage en bindend advies in Nederland*, geraadpleegd op 15 maart 2019, van https://www.wodc.nl/binaries/ewb03aar-volledige-tekst_tcm28-75134.pdf
- Boersma, E. & Bruggeman, K.W. (2016), *Kleine Gids Wmo 2015*, Wolters Kluwer: Deventer
- Dilven, I. (2018), *Mediation in het strafrecht*, geraadpleegd op 26 maart 2019, van <https://ak-advocaten.eu/mediation-strafrecht/>
- Doel, V. van den, Eikelboom, J. Roffel, A. Zoon, J. (2015) *Gespreksvoering in de juridische praktijk*, Uitgerij Coutinho: Bussum
- Dooren, M. (2016), *Goede zorg doen we samen*, geraadpleegd op 6 maart 2019, van <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:JSp21krtBVcJ:https://ris.hen gelo.nl/1/Vertical-Applications/BIS-Module-30/IRIS-module/Document.html%3Fzaakid%3Db61cf063-c74a-e711-b722-0050568f7838%26amp%3Bdocumentid%3DTPDZAAK-771-848-189+&cd=1&hl=nl&ct=clnk&gl=nl>
- Dreu, Carsten K.W. de & Gelfand, Michele J. (2007), *The psychology of conflict and conflict management in organizations*, Taylor & Francis Books Ltd.: Leiden
- Ernst, P.E. (2012), *Algemeen*, geraadpleegd op 15 maart 2019, van https://www.navigators.nl/document/iddf755c7a952547e383a221c9392b3e51/bindend-advies-onderneming-en-recht-nr-74-2-4-1-algemeen?ctx=WKNL_CSL_2358
- GGD GHOR & Verwey Jonker Instituut (2015), *Werkdocument model toetsingskader kwaliteitstoezicht Wmo*, geraadpleegd op 26 maart 2019, van <https://www.ggdghorkennisnet.nl/?file=24422&m=1441288173&action=file.download>
- Govaars, C. (z.d.), *Mediation in de gezondheidszorg*, geraadpleegd op 14 februari 2019, van <https://conflictwerk.nl/mediation-de-gezondheidszorg/>
- Gramsbergen-Hoogland, Y. & Molen, Y. van der (2017), *gesprekken in organisaties*, Noordhoff Uitgevers: Groningen/Houten

- Huisman, C. (2018), *Nijmegen haalt bakzeil in conflict over 'pgb-fraude' bij zorgaanbieder de Rigtergroep*, Volkskrant
- Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (2018), *Afwegingskader vertrouwen*, geraadpleegd op 15 april 2019, van <https://www.igj.nl/documenten/publicaties/2018/10/09/afwegingskader-vertrouwen>
- Koster, Y. de (2019), *Twente pakt malafide zorgaanbieders aan*, geraadpleegd op 17 maart 2019, van <https://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/nieuws/twente-pakt-malafide-zorgaanbieders-aan.9609960.lynkx>
- Marijnissen, H. (2017), *Volgens de VNG komt gesjoemel met zorggelden aan het licht doordat gemeenten op lokaal niveau controleren*, geraadpleegd op 9 april 2019, van <https://www.trouw.nl/home/-frauderende-zorgaanbieder-moet-flink-aangepakt-worden~a75bc1f0/>
- Ministerie van Justitie en Veiligheid (2012), *Memorie van toelichting*, geraadpleegd op 7 maart 2019, van <https://www.internetconsultatie.nl/herzieningarbitragerecht/details>
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (z.d.) *Minder last, meer effect. Zes principes van goed toezicht*, geraadpleegd op 18 maart 2019, van <https://www.inspectie-jenv.nl/Publicaties/protocolen/2013/01/10/de-zes-principes-van-goed-toezicht>
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (z.d.), *Doorbreek bureaucratie met maatwerk*, geraadpleegd op 9 april 2019, van <https://prettigcontactmetdeoverheid.nl/nieuws/doorbreek-bureaucratie-met-maatwerk>
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2015), *Programmaplan Rechtmatige Zorg*, geraadpleegd op 18 maart 2019, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2018/04/19/programma-rechtmatige-zorg>
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2018), *Rechtmatige zorg*, geraadpleegd op 4 april 2019, van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2018/04/19/programma-rechtmatige-zorg>
- Nederlands Arbitrage Instituut (z.d.), *Vonnis*, geraadpleegd op 9 april 2019, van https://www.nai-nl.org/nl/nai_arbitrage/procedure/#Vonnis
- Noorland Juristen (z.d.), *bindend advies*, geraadpleegd op 28 mei 2019, van <https://www.noorlandjuristen.nl/BurgerlijkRecht/BindendAdvies/index.htm>
- Pechtold, a. (2005), *Brief van de minister voor bestuurlijke vernieuwingen en koninkrijksrelaties*, geraadpleegd op 18 maart 2019, van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-27831-15.html>

- Pruitt, D.G. & Kim, S.H. (2003), *Social Conflict: Escalation, Stalemate, and Settlement*, McGraw-Hill Education: New York
- Raad voor Rechtsbijstand (z.d.), *Wat is mediation*, geraadpleegd op 15 maart 2019, van <https://www.rechtsbijstand.nl/over-mediation-en-rechtsbijstand/wat-is-mediation/wat-is-mediation>
- Rechtspraak (2018), *Uitspraken*, geraadpleegd op 2 april 2019, van <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBGEL:2018:3728>
- Rechtspraak (2018), *Bijna 3000 rechtszaken doorverwezen naar mediator*, geraadpleegd op 15 maart 2019, van <https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Raad-voor-de-rechtspraak/Nieuws/Paginas/Bijna-3000-rechtszaken-doorverwezen-naar-mediator.aspx>
- Rechtspraak (2017), *Volgend jaar 1 miljoen voor mediation in strafrecht*, geraadpleegd op 15 maart 2019, van <https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Raad-voor-de-rechtspraak/Nieuws/Paginas/Volgend-jaar-1-miljoen-voor-mediation-in-strafrecht.aspx>
- Rechtspraak (z.d.), *Mediation naast rechtspraak in civiele en kantonzaken*, geraadpleegd op 15 maart 2019, van <https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/R023-Mediation-naast-civiele-en-kantonzaken.pdf>
- Rechtspraak (z.d.), *Arbitrage*, geraadpleegd op 8 maart 2019, van <https://www.rechtspraak.nl/Uw-Situatie/Oplossen-zonder-rechter/Arbitrage/Paginas/default.aspx>
- Reijnaerts, J. (2016), *Handreiking voor gemeenten: rechtmatigheid in de Wmo 2015 en Jeugdwet*. Geraadpleegd op 12 december 2018, van <https://vng.nl/files/vng/publicaties/2016/20160414-handreiking-rechtmatigheid-wmo-jeugdwet.pdf>
- Rijksoverheid (z.d.), *Persoonsgebonden budget*, geraadpleegd op 8 maart 2019, van <https://www.regelhulp.nl/ik-heb-hulp-nodig/persoonsgebonden-budget-pgb>
- Rijksoverheid (z.d.), *mediation naast rechtspraak in bestuursrecht*, geraadpleegd op 8 maart 2019, van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/rechtspraak-en-geschiloplossing/documenten/brochures/2011/09/19/mediation-naast-rechtspraak-in-bestuursrecht>
- Steen, M. van der, Scherpenisse, J., Hajer, M., Gerwen, O. van & Kruitwagen, S. (2014), *Leren door doen. Overheidsparticipatie in een energieke samenleving*. PBL & NSOB: Den Haag
- Vermaat, M.F., Klein Egelink, E. & Imkamp, R. (2016), *De wet maatschappelijke ondersteuning 2015: doordachte keuzes?*, geraadpleegd op 18 maart 2019, van

https://www.woudegraaf.nl/local/userfiles/sweet_uploads/De_Gemeentestem_De_Wet_maatschappelijke_ondersteuning_2015_doordachte_keuzes.pdf

- VNG (2017), *Handreiking voor gemeenten. Inrichting van het Wmo-toezicht*, geraadpleegd op 18 maart 2019, van https://vng.nl/files/vng/nieuws_attachments/2017/20170405_handreiking_inrichting_wmo_toezicht_def.pdf
- VNG (2017), *Wettelijke kaders toezicht Wmo 2015 en Jeugdwet*, geraadpleegd op 18 maart 2019, van https://vng.nl/files/vng/publicaties/2017/170713_-_factsheet_wettelijke_kaders_toezicht_wmo_en_jeugd.pdf
- VNG KCHN (2018), *De toezichtpraktijk van Almere: Rob Fennema*, geraadpleegd op 15 maart 2018, van <https://www.naleving.net/themas/zorg/kennisbank/de-toezichtpraktijk-van-almere-rob-fennema/>
- Vrolijk, A. (1991), *Gesprekstechniek*, Bohn Stafleu van Loghum: Utrecht
- Voert, M.J. ter, Klein Haarhuis, C.M. (2015), *Geschiedenis van de geschilbeslechting 2014*, geraadpleegd op 8 maart 2019, van https://www.wodc.nl/binaries/ob315-volledige-tekst-gewijzigd_tcm28-73369.pdf
- Woelders, C. et al (2018), *Inrichting Toezicht*, geraadpleegd op 28 november 2018
- WODC (2017), *Rechtsstatelijke waarborging van buitengerechtelijke geschiloplossing*, geraadpleegd op 20 juni 2019, van https://www.wodc.nl/binaries/2727_volledige_tekst_tcm28-297757.pdf
- Winkel, A. (2018), *Gemeenten in hoger beroep tegen zorgaanbieder Job Lanceer*, de Gelderlander
- Zorgregio Midden-IJssel/Oost-Veluwe (z.d.), *Zorgregio Midden-IJssel/Oost-Veluwe*, geraadpleegd op 28 november 2018, van <https://www.zorgregiomijov.nl/>

