



Toezichtkader Wmo gemeente Velsen 2020

Het college besluit:

- Het 'Toezichtkader Wmo gemeente Velsen 2020' vast te stellen.
- Bij vaststelling van het 'Toezichtkader Wmo gemeente Velsen 2020' deze gelijktijdig het 'Toezichtkader Wmo 2015 IJmond & Zuid-Kennemerland' te laten vervangen.

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave

1. Inleiding
 2. Wettelijk kader: Wet maatschappelijke ondersteuning 2015
 3. De GGD Kennemerland als toezichthouder
 4. Uitgangspunten toezichtkader
 5. Het toetsingskader
 6. Melding van calamiteiten en geweld
 7. Proactief en reactief toezicht
 8. Landelijk Meldpunt Zorg en Informatie Knooppunt Zorgfraude
 9. De rechten van de toezichthouder
 10. Rapportage
 11. Mandaat van de toezichthouder
 12. Handhaving Wet maatschappelijke ondersteuning
 13. Samenwerking gemeenten Zuid-Kennemerland en IJmond
1. Inleiding

Vanaf 1 januari 2015 is iedere gemeente in Nederland verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo 2015). Om invulling te geven aan deze rol is een toezichtkader, een toetsingskader en effectieve informatievoorziening hierover van groot belang. Zij ondersteunen de toezichthouder bij het uitvoeren van de toezichtstaak.

Binnen het toezichtkader oefent de toezichthouder het toezicht uit. Het kader bevat de spelregels waarbinnen het toezicht plaatsvindt. Dit kader is gedeeltelijk bepaald door de Wmo en gedeeltelijk op basis van de specifieke situatie van de gemeente.

Het toetsingskader bevat de criteria/normen waaraan de kwaliteit van de geboden voorziening wordt getoetst.

De hierna volgende paragrafen beschrijven de verschillende onderdelen van het toezichtkader.

2. Wettelijk kader: Wet maatschappelijke ondersteuning 2015

In de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (hierna Wmo) is gesteld dat de gemeenten verantwoordelijk zijn voor het toezicht op de naleving van de voorschriften die zijn gesteld in de Wmo. Het College van B&W moet daartoe een gemeentelijke toezichthouder aanwijzen.

Toezicht betekent dat er informatie moet worden verzameld over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, dat er een oordeel moet worden gevormd en dat er eventueel moet worden ingegrepen. Daarbij strekt het toezicht zich tot "het bewaken van de belangen van een goede ondersteuning van de cliënten voor zover die belangen uitstijgen boven het belang van de individuele cliënten".

Het toezicht op de naleving van de Wmo richt zich op:

- de toekenningsprocedure voor maatwerkvoorzieningen
- de toekenningsprocedure van het persoonsgebonden budget (Pgb) en
- de kwaliteit van de aangeboden voorziening, zowel bij de zorg in natura als bij zorg verleend via een Pgb.

Door de wetgever worden geen specifieke eisen gesteld aan het toezicht. Wel is voorzien in de mogelijkheid tot het bij AMvB stellen van nadere kwaliteitseisen, indien het niveau van een vorm van maatschappelijke ondersteuning dit vereist.

3. De GGD Kennemerland als toezichthouder

Het College is vrij in de keuze van de inrichting van het toezicht en de plaats daarvan in de gemeentelijke organisatie. Ingaande 1 juni 2019 is de GGD Kennemerland door middel van een aanwijzingsbesluit door het College aangewezen om als toezichthouder Wmo op te treden. De GGD Kennemerland is



vanaf januari 2020 toezichthouder voor alle gemeenten in Zuid-Kennemerland en IJmond. Deze gemeenten voeren gezamenlijk periodiek overleg met de toezichthouder en stemmen het toezicht onderling af.

4. Uitgangspunten toezichtkader

De basis voor het toezichtkader is een aantal vooraf geformuleerde uitgangspunten. Deze uitgangspunten zijn hieronder weergegeven.

1. Het toezichtkader richt zich in eerste instantie op de kwaliteit van de maatwerkvoorziening welke wordt geboden onder de Wmo.
2. Het toezicht is risicogericht en proactief. Dit betekent dat door de gemeente niet alleen opdracht gegeven wordt voor onderzoek wanneer zich een calamiteit heeft voorgedaan, maar ook bij vermoeden en ontvangst van signalen die aanleiding geven tot onderzoek. Bijvoorbeeld naar aanleiding van klachten, cliëntervaringsonderzoeken, signalen van inwoners, etc.
3. De toezichthouder maakt jaarlijks een plan waarin opgenomen is wat de activiteiten in dat jaar zijn (bv hoeveel werkbezoeken).
4. Het toezicht richt zich niet op de toekenningsprocedure voor maatwerkvoorzieningen en het persoonsgebonden budget. Het toezicht op de toekenning is voldoende geborgd in de interne procedures van de gemeente en de bezwaar- en beroepsprocedure.
5. Het toezicht richt zich niet op individuele belangen. Wel kan een enkele calamiteit of klacht aanleiding zijn voor nader onderzoek.
6. Er bestaat een duidelijke scheiding tussen contractmanagement en toezicht. Beide functies kunnen daarom niet in één hand liggen. De onafhankelijkheid van de toezichthouder moet blijken uit zijn positionering binnen de gemeente. Contractmanagement maakt deel uit van de gemeentelijke uitvoeringstaken; zij maken deel uit van de ambtelijke organisatie. Tussen beiden moet wel interactie plaatsvinden voor de uitvoering van toezicht-taken.
7. Bij het inrichten van het toezicht wordt rekening gehouden met de administratieve lasten van de aanbieders.

5. Het toetsingskader

In de memorie van toelichting bij de Wmo bepaalt de wetgever dat de gemeente naast het aanwijzen van een toezichthouder een normatief kader moet ontwikkelen op basis waarvan zij zijn toezicht uitoefent. Dit kader wordt ter besluitvorming voorgelegd aan de Colleges.

In het toetsingskader staan de normen waaraan de kwaliteit van de geleverde ondersteuning wordt getoetst. Voor de aanbieders is het van belang om te weten wat de normen zijn waaraan de toezichthouder hen zal houden.

Het toetsingskader kan door de samenwerkende gemeenten zelf worden bepaald in aanvulling op het gestelde in de Wmo en rekening houdend met veldnormen.

De Wmo is een wet met algemeen en open geformuleerde normen. De in de wet opgenomen basisnormen voor de kwaliteit vragen bijvoorbeeld dat de ondersteuning doelmatig en doeltreffend wordt verleend en is afgestemd op de reële behoefte van de cliënt. De betekenis en concrete invulling van deze algemeen geformuleerde normen staan niet in de wet, maar zijn bij de totstandkoming van de wet uitdrukkelijk aan de gemeenten overgelaten.

In de overeenkomsten met de aanbieders zijn de basisnormen voor de kwaliteit uit de Wmo en aanvullende eisen opgenomen. Deze zijn:

- Aanbieder dient te beschikken over een volledig geïntegreerd kwaliteitssysteem dat voldoet aan de ISO-9001: 2015 of daarvan afgeleide EN15224 norm (ISO voor zorg en welzijn)
- Aanbieder voldoet aan het gestelde in de Wmo en volgt de vigerende Cao's.
- Aanbieder onderschrijft de visie op ondersteuning en doorontwikkeling zoals door de gemeente beschreven in de voor de Wmo maatwerkvoorzieningen gesloten overeenkomsten.
- Aanbieder voldoet aan de gestelde eisen ten aanzien van administratie, facturatie, rapportage en verantwoording zoals gesteld in de voor de Wmo maatwerkvoorzieningen gesloten overeenkomsten.
- De door aanbieder in te zetten medewerkers en vrijwilligers met direct cliëntencontact beschikken over een VOG. Nieuwe medewerkers en vrijwilligers met direct cliëntencontact dienen bij aanvang van de werkzaamheden te beschikken over een VOG die niet ouder is dan 3 maanden.
- Aanbieder werkt mee aan van toepassing zijnde inspecties door de daarvoor aangewezen organisaties en geeft opvolging aan aanbevelingen die hieruit naar voren komen.
- In aanvulling op de wettelijke eis dat calamiteiten en geweld moeten worden gemeld bij de (wettelijk) toezichthouder, meldt aanbieder deze ook aan de betreffende gemeente.
- De door aanbieder in te zetten medewerkers houden zich aan de Meldcode huiselijk geweld en Kindermishandeling en handelen hiernaar. Aanbieder bevordert de kennis over en het gebruik van de meldcode bij de in te zetten medewerkers.



- Aanbieder heeft bij een geldige Verwijzing of toekenning/Beschikking een acceptatieplicht. Daaronder valt ook de verplichting om te zoeken naar een passend alternatief wanneer niet tijdig passende ondersteuning aan de cliënt kan worden geboden en hierover af te stemmen met de lokale toegang (i.c. het Wmo-loket).
- De (behandel- en verblijf)locaties van aanbieder voldoen aan alle wettelijke (veiligheids)eisen.
- Aanbieder stelt bij aanvang van de ondersteuning in overleg met cliënt een ondersteuningsplan op dat aansluit op de in het gespreksverslag geformuleerde doelen/resultaten.
- Aanbieder ondersteunt op actieve wijze cliëntparticipatie door het faciliteren van een cliënten- en/of familieraad.
- Aanbieder draagt zorg voor de beschikbaarheid van een cliëntvertrouwenspersoon.
- Aanbieder beschikt over een vastgestelde klachten- en privacyregeling.
- Indien sprake is van een ander wettelijk kader of van een andere aanbieder draagt aanbieder zorg voor een tijdige en zorgvuldige overgang van cliënt.
- Informatie-uitwisseling voldoet aan de wettelijke eisen op het gebied van privacy.
- Aanbieder verleent ondersteuning met inachtneming van de eisen die volgens de algemeen aanvaarde professionele standaard redelijkerwijs aan de aanbieder mogen worden gesteld. De bij de aanbieder in dienst zijnde medewerkers houden zich aan de voor hen geldende beroepscode.
- Aanbieder draagt bij aan een goede samenwerking met de medewerkers in de lokale toegang.

De basisset aan kwaliteitseisen en de aanvullende eisen uit de overeenkomst zijn verder uitgewerkt in het toetsingskader.

Werkprocessen

Om voorspelbaar en uniform toezicht uit te oefenen is het van belang dat de toezichthouder voor de verschillende vormen van nader onderzoek vaste werkprocessen heeft. De wijze van dossiervorming is een belangrijk onderdeel van deze werkprocessen.

De toezichthouder stelt samen met de gemeente(n) een jaarplan op waarin de afgesproken werkzaamheden en speerpunten van toezicht van de gemeente(n) zijn opgenomen.

De afgesproken werkzaamheden betreffen het proactieve toezicht op basis van speerpunten naast het regressieve toezicht op basis van signalen of klachten.

6. Melding van calamiteiten en geweld

Artikel 3.4 Wmo stelt dat de aanbieder van een Wmo voorziening bij de toezichthouder onverwijld melding doet van:

- a. Iedere calamiteit die bij de verstrekking van een voorziening heeft plaatsgevonden;
- b. Geweld bij de verstrekking van een voorziening.

Een calamiteit is in de Wmo gedefinieerd als 'een niet beoogde 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'.

De eis onverwijld melding te doen van calamiteiten bij zowel de toezichthouder als de betreffende gemeente, is overgenomen in de overeenkomst die is gesloten met de aanbieders.

Nadat een melding van een calamiteit bij de gemeente is binnengekomen moet deze besluiten of nader onderzoek nodig is door de toezichthouder.

Onderzoek

Bij besluit tot nader onderzoek bij een calamiteit doet de toezichthouder niet in alle gevallen zelf onderzoek, maar baseert in eerste instantie zijn oordeel op het eigen onderzoek van de aanbieder. De toezichthouder verricht wel eigenstandig onderzoek wanneer er bijvoorbeeld sprake is van:

- een melding waarbij sprake lijkt te zijn van acute risico's op gezondheidsschade en gevaar voor de patiëntveiligheid;
- als er onvoldoende vertrouwen is in de aanbieder dat deze zelf goed onderzoek doet;
- als de toezichthouder achteraf niet tevreden is over het onderzoek van de aanbieder en/of de conclusies en verbetermaatregelen die op basis van het onderzoek zijn geformuleerd.

Tot slot toetst de toezichthouder in alle gevallen na de melding van een calamiteit of de aanbieder leert van een ernstige calamiteit door bijvoorbeeld het doen van aanpassingen in protocollen dan wel processen.

7. Proactief en reactief toezicht

De toezichttaak omvat zowel proactief toezicht als reactief toezicht.

Proactief toezicht is een onderzoek naar (de naleving van) de overeengekomen kwaliteitsnormen en richt zich op kwaliteitsaspecten door middel van het verzamelen van informatie vanuit diverse bronnen



zowel schriftelijk als mondeling, het samenbrengen, beoordelen van deze informatie en het daarover advies uitbrengen. Daarbij richt het toezicht zich met name op de voorzieningen waar de grootste risico's worden gelopen (risico's voor de meeste kwetsbare groepen). De gemeente bepaalt per kalenderjaar op welk aspect of welke aspecten het toezicht zich zal toespitsen en bij welke aanbieders dit toezicht zal plaatsvinden.

De te onderzoeken kwaliteitsaspecten en de aanbieders bij wie dit onderzoek zal plaatsvinden worden primair afgestemd door de IJmondgemeenten en daarna besproken met de regiogemeenten en de Toezichthouder. Per kalenderjaar worden in de IJmond 3 tot 5 proactieve onderzoeken uitgevoerd. De onderzoeken worden met een advies ter beschikking aan de gemeente gesteld, na wederhoor van de betreffende zorgaanbieder.

Reactief toezicht is toezicht op basis van ontvangen signalen. Deze signalen zijn divers en lopen uiteen van klachten van gebruikers tot signalen van de Wmo-consulenten. De toezichthouder kan hierbij van de gemeente een brede opdracht krijgen zoals bij een proactief onderzoek het geval is, maar kan het onderzoek ook toespitsen op een bepaalde activiteit of handeling. De onderzoeksdoelen worden door de gemeente geformuleerd. Ook hier wordt een rapport uitgebracht op de gestelde onderzoeksdoelen met een advies van de toezichthouder na wederhoor van de zorgaanbieder.

8. Landelijk Meldpunt Zorg en Informatie Knooppunt Zorgfraude

In 2014 is het Landelijk Meldpunt Zorg (LMZ) ingericht bij de Inspectie Gezondheidszorg (IGZ). Dit LMZ geeft advies en informatie over de afhandeling van klachten over de kwaliteit van de zorg. In eerste instantie zal het LMZ de klager adviseren de klacht te bespreken met de aanbieder. Komt de klager er met de aanbieder niet uit, dan zal het LMZ doorverwijzen naar de gemeente.

De gemeente besluit of er nader onderzoek nodig is door de toezichthouder.

Sinds 2016 is het Informatie Knooppunt Zorgfraude (IKZ) operationeel. Het IKZ is een samenwerking van negen partners, waaronder de VNG, die gezamenlijk fraude in de zorg bestrijden. Door informatie te combineren zijn de IKZ-partners in staat zorgfraude effectiever aan te pakken.

Het IKZ brengt signalen van partners over zorgfraude samen en vult de signalen aan met informatie van de IKZ-partners. De IKZ-partners hebben namelijk ieder eigen informatie tot hun beschikking. Door deze informatie samen te brengen, ontstaat een duidelijker beeld van specifieke vormen of gevallen van fraude. Zo kunnen de IKZ-partners gezamenlijk en individueel krachtiger optreden. De IJmondgemeenten gaan vanaf 2021 gebruikmaken van het IKZ via de VNG als convenantpartner. Hiermee sorteren de IJmondgemeenten voor op komende wetgeving die het gebruik van het IKZ verplicht.

9. De rechten van de toezichthouder

De rechten van de toezichthouder zijn vastgelegd in de Wmo en de Algemene wet bestuursrecht (Awb). De met toezicht belaste persoon of entiteit is toezichthouder in de zin van de Awb en heeft de in de wet vastgelegde verplichtingen en bevoegdheden, tenzij daarvan in de Wmo expliciet is afgeweken of daaraan in het wetsvoorstel extra bevoegdheden zijn toegevoegd.

De verplichtingen en bevoegdheden die de Awb aan de toezichthouders verleent zijn in het kort samengevat:

- Legitimatieplicht (art. 5.12)
- De verplichting het evenredigheidsbeginsel in acht te nemen (art. 5.13)
- De bevoegdheid tot het betreden van plaatsen met uitzondering van een woning als de bewoner daarvoor geen toestemming heeft gegeven, apparatuur mee te nemen en zo nodig de sterke arm daarbij in te zetten (art. 5.15).
- De bevoegdheid inlichtingen (art. 5.16) en inzage van zakelijke gegevens en bescheiden (art. 5.17) te vorderen.
- De bevoegdheid zaken te onderzoeken en monsters te nemen (art. 5.18)
- De bevoegdheid vervoersmiddelen te onderzoeken (art. 5.19)

Verder is iedereen verplicht aan een toezichthouder binnen een gestelde termijn alle medewerking te verlenen die hij redelijkerwijs kan vorderen bij de uitoefening van zijn bevoegdheden (art 5.20), zij het dat daarbij een beroep kan worden gedaan op het beroepsgeheim. Het college heeft op grond van artikel 125 Gemeentewet de bevoegdheid om in voorkomende gevallen een last onder dwangsom of bestuursdwang op te leggen.

Op aanvullingen en afwijkingen van de algemene regels van de Awb wordt hieronder ingegaan. Lid 2 van art 5.1 bepaalt dat de toezichthouder, voor zover dat noodzakelijk is voor de vervulling van zijn taak, in afwijking van art. 5.20 Awb bevoegd is tot inzage van dossiers. Het gaat hier om cliëntendossiers opgesteld door de aanbieder.



De toezichthouder zal een voornemen tot inzage moeten toetsen aan het noodzakelijkheidsvereiste en het proportionaliteitsvereiste.

Het noodzakelijkheidsvereiste wil zeggen dat de desbetreffende gegevens voor het onderzoek niet op een andere wijze verkregen kunnen worden, en voor het onderzoek niet afgezien kan worden van de desbetreffende gegevens. Het proportionaliteitsvereiste houdt in dat de toezichthouder bij gebruik van zijn inzagerecht geen gebruik maakt van de individuele cliëntgegevens, maar aan de hand van het cliëntendossier uitsluitend het handelen van de aanbieder beoordeelt.

Art. 5.1 lid 3 Wmo bepaalt dat voor de toezichthouder ook de geheimhoudingsplicht geldt wanneer hij persoonsgegevens heeft verkregen bij de uitoefening van zijn beroep. Het betreft in de eerste plaats gegevens die de toezichthouder heeft verkregen door inzage in het dossier. Hij moet ervoor zorgen dat de gegevens niet bij een ander terecht komen.

De geheimhoudingsverplichting geldt ook voor gegevens die de toezichthouder door de aanbieder schriftelijk en mondeling zijn versterkt in het kader van de meldplicht bij calamiteiten.

Klachten over de toezichthouder

De Algemene wet bestuursrecht geeft een ieder het recht om over de wijze waarop de toezichthouder zich in een bepaalde aangelegenheid jegens hem of een ander heeft gedragen, een klacht in te dienen bij de toezichthouder. Klachten kunnen in eerste instantie rechtstreeks mondeling, dan wel schriftelijk, worden besproken. Wanneer dit voor de klager niet tot het gewenste resultaat leidt kan de klacht schriftelijk worden ingediend bij de gemeente conform de gemeentelijke klachtenprocedure.

10. Rapportage

Na beëindiging van een nader onderzoek legt de toezichthouder de relevante feiten en zijn advies vast in een conceptrapportage. Deze conceptrapportage wordt zo spoedig mogelijk voorgelegd aan de aanbieder. Bij voorkeur gebeurt dit in een gesprek. De aanbieder krijgt de gelegenheid om binnen vier weken schriftelijk dan wel mondeling te reageren op de inhoud van het rapport. Deze reactie kan aanleiding zijn voor een aanpassing van het rapport. Daarnaast kunnen met de aanbieder op basis van de rapportage afspraken worden gemaakt over verbetermaatregelen.

Nadat de eventuele inhoudelijke reactie is ontvangen van de aanbieder heeft de toezichthouder vier weken de tijd om het rapport definitief te maken.

De rapportages van de toezichthouder zijn (nog) niet openbaar. Bij het opstellen van de rapportages dient de toezichthouder zich nadrukkelijk te houden aan zijn geheimhoudingsplicht (zie ook paragraaf 8). De geheimhoudingsplicht van de toezichthouder geldt, als het beroepsgeheim, jegens iedereen en gaat boven de Wet openbaarheid van bestuur.

11. Mandaat van de toezichthouder

De toezichthouder is in zijn oordeelsvorming onafhankelijk. Die onafhankelijkheid is van groot belang voor zijn functioneren. De oordeelsvorming vindt plaats op basis van het wat de toezichthouder feitelijk aantreft en het advies is een logisch gevolg daarvan. De toezichthouder kan op basis van zijn bevindingen met de aanbieder afspraken maken over verbetermaatregelen die een eind moeten maken aan risicovolle of gevaarlijke situaties.

De toezichthouder biedt zijn bevinden en advies in een rapport aan de Colleges van de betreffende gemeenten. De Colleges wegen de belangen af op basis van het rapport van de toezichthouder. Deze werkwijze biedt de afzonderlijke gemeenten de mogelijkheid een eigen beleid te voeren ten aanzien van de geconstateerde tekortkomingen. Wanneer een College toch besluit het advies van de toezichthouder naast zich neer te leggen dient dit dan ook gemotiveerd te gebeuren.

12. Handhaving Wet maatschappelijke ondersteuning

De toezichthouder heeft in het toezichtkader geen handhavingsinstrumentarium. Dit betekent dat de toezichthouder zelf geen bestuursrechtelijke mogelijkheden heeft tot ingrijpen bij een aanbieder. Wel kan de toezichthouder adviseren, een stevig gesprek voeren met de aanbieder en afspraken maken over verbetermaatregelen of de gemeente adviseren tot het nemen van maatregelen.

Tegen maatregelen om de nakoming te bevorderen van contractuele verplichtingen staat voor zowel de aanbieder als de gemeente de gang naar de civiele rechter open indien men er samen niet uitkomt.

13. Samenwerking gemeenten Zuid-Kennemerland en IJmond



De IJmondgemeenten Beverwijk, Heemskerk en Velsen hebben gezamenlijk de maatwerkvoorzieningen aanbesteed en voeren gezamenlijk het contractmanagement waarbij ieder eigen overeenkomsten met de aanbieders van maatwerkvoorzieningen hebben afgesloten. Een gezamenlijke uitvoering van de toezichttaken is efficiënt en minder belastend voor de aanbieders. De regio Zuid-Kennemerland kent voor het merendeel dezelfde aanbieders en is eveneens aangesloten bij de GGD als toezichthouder. Het toezicht op de Wmo wordt om deze reden in gezamenlijk nauw overleg tussen beide regio's uitgevoerd.

Onderscheid contractmanagement - toezicht

Doel van het contractmanagement is toetsen of is voldaan aan de voorwaarden zoals die in de contracten zijn opgenomen. Deze toetsing is breder dan de kwaliteit waartoe de toezichthouder zich beperkt. Daar waar de toezichthouder uitsluitend onderzoek verricht met betrekking tot gespecificeerde kwaliteitsaspecten op verzoek van de gemeente, zal het contractmanagement alle gecontracteerde partijen periodiek beoordelen. Daarbij opereert de toezichthouder als onafhankelijk derde partij en vormt het contractmanagement een onderdeel van de gemeentelijke organisatie.

De informatie-uitwisseling tussen contractmanager en toezichthouder is voor de uitvoering van beide rollen van belang. De toezichthouder kan op basis van de informatie die zij ontvangt van de contractmanager besluiten over te gaan tot een nader onderzoek. De contractmanager kan op basis van het advies van de toezichthouder besluiten in te grijpen in het contract.