

## Beleidskader toezicht & handhaving Wmo/Jeugdwet

Het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam,

besluit de volgende regeling vast te stellen:

### Beleidskader toezicht & handhaving Wmo/Jeugdwet

Voor u ligt het Beleidskader Toezicht & Handhaving Wmo en Jeugdwet. Veel woorden voor een onderwerp dat misschien niet zo populair is, maar wel noodzakelijk. Als gemeente willen we immers een goede kwaliteit van zorg en ondersteuning waarborgen voor Amsterdammers die dit nodig hebben. Het is belangrijk dat het geld dat we hieraan besteden op de juiste plek terecht komt. De afgelopen jaren kenden we wel enige vorm van toezicht, maar dit was in praktijk niet voldoende. Dat is overigens niet alleen in Amsterdam een probleem. Ook landelijk blijkt toezicht op kwaliteit en rechtmatigheid onvoldoende geregeld. Met dit beleidskader leggen we een betere basis voor het toezicht en maken we tegelijkertijd inzichtelijk hoe we werken in Amsterdam.

Veel Amsterdammers ontvangen hulp vanuit de Wmo of vanuit de Jeugdwet. Het stelt ze in staat om zo zelfstandig mogelijk te leven en draagt bij aan de kwaliteit van hun dagelijks leven. En dat is waarom we het allemaal doen.

In dit document vindt u terug hoe wij het toezicht als gemeente de komende jaren verder vorm willen geven. We willen daarin effectiever en transparanter zijn dan voorheen. We leggen zorgaanbieders en Amsterdammers uit hoe we als gemeente naar toezicht en handhaving kijken en welke werkwijze we aanhouden. Daarnaast biedt dit kader richtlijnen voor alle toezichthouders en ambtelijke afdelingen die zich met toezicht en handhaving bezighouden. Tot slot gaan we in op wat we in de nabije en verdere toekomst belangrijk vinden.

Dit beleidskader slaat een brug tussen alle partijen die bij het toezicht zijn betrokken. We toetsen niet slechts of aanbieders voldoen aan de gestelde wettelijke eisen. We zetten ons tevens in om tekortkomingen te voorkomen en nemen handhavingsmaatregelen waar nodig. Het doel is dat Amsterdammers goed vertrouwen gebruik kunnen maken van jeugdzorg en Wmo-ondersteuning.

### Management samenvatting

#### Onze visie

- Vertrouwen is de basis. Bij invulling en uitvoering van toezicht en handhaving gaan we uit van een positief mensbeeld. We bieden ruimte voor herstel als er sprake is van onbewust handelen bij tekortkomingen.
- We hanteren een integrale aanpak voor toezicht en zetten stevig in op de voorkant zodat we tekortkomingen kunnen voorkomen en er minder toezicht en handhaving nodig is.
- Het is belangrijk dat toezicht en beleid in samenhang optrekken en samenwerken. Toezicht geeft een beeld van de mate waarin zorgaanbieders voldoen aan de eisen die gesteld worden aan kwaliteit en rechtmatigheid. Dat beeld vormt een belangrijke input bij de beleidsvorming.
- Handhaving zien we als een preventief middel. Handhaving kan recidive voorkomen en geeft een signaal af aan potentiële overtreeders.

#### Onze werkwijze

##### *Preventie: inzet op de voorkant*

- We bieden voor het persoonsgebonden budget (pgb) meer voorlichting aan, zowel aan cliënten als aan pgb-aanbieders.
- We besteden aandacht aan pgb-vaardigheid omdat het een succesfactor is voor goed beheer en een betere aansturing op de kwaliteit. Daarnaast verkleint het de kans op misbruik van kwetsbare cliënten.
- We optimaliseren het inkoopproces door een goede verbinding te maken tussen contractering en toezicht. We leren van wat er bij toezicht wordt gesignaleerd. Onder optimalisering van het inkoopproces valt ook een heldere opdrachtformulering - die maakt immers een betere selectie en commitment van geselecteerde zorgaanbieders mogelijk.

#### *Toezicht*

Bij toezicht houden we ons aan de zes principes van goed toezicht:

- We waarborgen de onafhankelijkheid van de toezichthouder door:

- Positionering van het toezicht op afstand van de uitvoering.
  - De toezichthouder het eigen werkprogramma te laten bepalen.
  - De toezichthouder de toetsingskaders te laten bepalen.
  - De toezichthouder het gemeentebestuur onafhankelijke te laten informeren.
- Toezicht is transparant: door openbaar te maken hoe we toezicht houden, waar we toezicht op houden, welke vormen van toezicht we inzetten en door onderzoeken te publiceren. Toezicht werkt voor wat betreft signalering samen met andere toezichthouders, met ambtelijke afdelingen zoals contractmanagement en beleid, en met andere stakeholders in het veld zoals ketenpartijen en cliëntenorganisaties.
- Toezicht is slagvaardig door alertheid op signalen uit het veld. Toezicht haalt deze signalen actief op bij Amsterdammers, de gemeente en bij andere (toezicht)partijen. Zorgen, trends en ontwikkelingen worden met grote regelmaat geagendeerd.
- We zorgen voor selectief toezicht door risicogestuurd te werken. We voorkomen dat we dubbel werk doen door toezichttaken en controles met andere toezichthouders binnen de gemeente af te stemmen.
- Het toezicht is professioneel door gekwalificeerde medewerkers in te zetten met de juiste expertise op verschillende typen toezicht (rechtmatigheid en kwaliteit). We maken gebruik van een kwaliteitscyclus binnen de toezichtorganisatie.

We combineren proactief en signaalgestuurd toezicht:

- Proactief en signaalgestuurd kwaliteitstoezicht op de Wmo voor Zin.
- Signaalgestuurd rechtmatigheidstoezicht op de Wmo en Jeugd voor Pgb.
- We geven meer bekendheid aan het GGD-meldpunt voor misstanden Wmo en Jeugd onder onze doelgroep: de Amsterdammer die onze ondersteuning nodig heeft.

Er is een jaarcyclus voor toezicht:

- De toezichthouder stelt jaarlijks een werkprogramma vast op basis waarvan de toezichtactiviteiten worden uitgevoerd.
- De toezichthouder legt verantwoording af aan het gemeentebestuur door middel van een jaarverslag toezicht. De toezichthouder doet daarin aanbevelingen voor beleid.

#### *Handhaving*

De gemeente handhaaft bestuurlijk op de Wmo en Jeugd pgb als de kwaliteit niet voldoende is of wanneer de middelen bewust verkeerd worden besteed.

#### *Organisatie*

- We maken een goede verbinding tussen toezicht – handhaving – beleidsvorming conform de cirkel van naleving.
- We stellen een controleplan op voor rechtmatigheid Wmo en Jeugd. We willen daarbij meer zicht krijgen op mogelijke risico's.

#### *Onze ambities*

##### *Preventie*

- We optimaliseren de toegangsfunctie pgb Wmo door:
  - Het pgb aanvraagproces te optimaliseren.
  - De kwaliteitstoets voor pgb-aanbieders voorafgaand aan toekenning standaard uit te breiden zodat handhaving achteraf minder nodig is.
- We organiseren structurele monitoring van kwaliteit en rechtmatigheid voor de Wmo en Jeugd. Via goed contractmanagement kan op die manier vroegtijdig worden ingegrepen als er signalen zijn.

##### *Toezicht*

- We ontwikkelen en organiseren het rechtmatigheidstoezicht voor Wmo-Zin.
- We gaan het rechtmatigheidstoezicht Jeugd-Zin opzetten:
  - Door aanwijzing van een toezichthouder.
  - Door te zorgen voor een heldere taakformulering voor de toezichthouder.
  - Door het creëren van de juiste randvoorwaarden.
- We gaan de samenwerking met onze stakeholders versterken. Dit zijn de sectorpartijen, andere toezichthouders (zoals de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd) en cliëntenorganisaties.
- We gaan het proactief thematisch toezicht verder ontwikkelen. Thematisch toezicht betekent dat de toezichthouder niet alleen onderzoek doet naar de naleving van individuele instellingen, maar daarnaast ook breder kijkt naar de werking van het stelsel en het waarborgen van publieke belangen.

### *Handhaving*

- We stellen een handhavingskader Wmo/Jeugd op voor Zin: op die manier is voor alle aanbieders duidelijk welke maatregelen we als gemeentebestuur nemen in geval van tekortkomingen.
- We ontwikkelen een effectieve fraudeaanpak, zodat we precies weten hoe te handelen als er sprake is van (een vermoeden van) fraude.

### *Organisatie*

- We zetten een duurzame samenwerking met de Inspectie Gezondheidszorg Jeugd (IGJ) op vanuit de afdeling JZD over rolverdeling, signalering etc.
- Signalen binnen de ambtelijke afdelingen geven we snel en adequaat door aan de toezichthouder.

## **1. Inleiding**

Het Amsterdamse gemeentebestuur draagt zorg voor de organisatie van maatschappelijke ondersteuning en jeugdzorg. Kwaliteit en continuïteit van zorg en ondersteuning zijn daarbij belangrijke uitgangspunten. Onder de verantwoordelijkheid van het gemeentebestuur valt ook het toezicht op de kwaliteit en naleving van de regels – voor zover dit de zorg en ondersteuning betreft die door het gemeentebestuur of door de Amsterdammer met een persoonsgebonden budget (pgb) is ingekocht. Het gemeentebestuur heeft hierbij een kaderstellende taak. Vanuit die verantwoordelijkheid is dit meerjarige beleidskader opgesteld: het vormt de basis voor de verdere vormgeving van toezicht en handhaving binnen de gemeente Amsterdam. Dit beleidskader wordt periodiek geëvalueerd en waar nodig herzien. Het kader wordt na vaststelling door het gemeentebestuur gepubliceerd.

Toezicht en handhaving zijn landelijk volop in ontwikkeling. Daarom sluiten we met dit kader zoveel mogelijk aan bij de landelijke ontwikkelingen. Dit doen we door onder meer het Landelijk beleidskader toezicht Wmo te volgen daar waar dat past binnen de huidige juridische kaders. We sluiten ook aan bij de Routekaart toezicht, handhaving en naleving van de VNG.

Dit beleidskader is zowel van toepassing op de Wmo als op de Jeugdwet. Voor de Jeugdwet is het kwaliteitstoezicht grotendeels belegd bij de Inspectie voor Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ). Het toezicht zoals bedoeld in dit document beslaat daarom vooral kwaliteit en rechtmatigheid van de Wmo - en voor de Jeugdwet alleen de rechtmatigheid.

### *Leeswijzer:*

In dit document hebben wij de visie op toezicht, onze werkwijze en onze ambities voor de komende jaren vastgelegd. In de managementsamenvatting hebben wij een helder onderscheid tussen deze drie onderdelen gemaakt. Waar in dit document gesproken wordt over 'we' bedoelen we de gemeente Amsterdam als geheel. Dit kan zowel het college, de raad en/of de uitvoerende ambtelijke afdeling zijn.

In hoofdstuk 2 beschrijven we de kaders vanuit de wet- en regelgeving. We beschrijven daarin ook de principes die ten grondslag liggen aan het stelsel van toezicht en handhaving van de gemeente Amsterdam.

Hoofdstuk 3 gaat over hoe we naar toezicht en handhaving kijken. Het hoofdstuk gaat in op de Amsterdamse accenten zoals we die voor toezicht voor ogen hebben. In hoofdstuk 4 staat het onderwerp preventie centraal en gaan we in op interventies aan de voorkant: de processen waar Amsterdammers met een hulpvraag of zorgaanbieders binnen onze gemeente te maken krijgen.

Hoofdstuk 5 beschrijft de manier waarop we het gemeentelijk toezicht ingericht en georganiseerd hebben. We leggen de verschillende soorten onderzoek uit, naast de manier waarop deze onderzoeken worden uitgevoerd. Hoofdstuk 6 tot slot gaat over de manier waarop we invulling geven aan handhaving. Op welke manier kunnen we ingrijpen als de kwaliteit van zorg of ondersteuning onvoldoende is? Wat kunnen we doen als een voorziening onrechtmatig is verstrekt?

## **2. Juridische kaders en stelsel**

### **2.1 Wettelijke kaders**

De Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) regelt ondersteuning voor mensen die niet volledig zelfredzaam zijn of hulp nodig hebben om te kunnen participeren in de samenleving. Voorbeelden van ondersteuning zijn: begeleiding bij het op orde brengen van een dag- of weekstructuur of een hulpmiddel (zoals een rolstoel) of woningaanpassing. In dit beleidskader duiden we deze middelen verder aan als 'maatschappelijke ondersteuning' of 'ondersteuning'.

De Jeugdwet regelt de organisatie van het jeugdstelsel, inclusief jeugdbescherming en jeugdreclassering. De verantwoordelijkheid voor preventie, ondersteuning, hulp en zorg aan kinderen en jongeren (jeugdigen) en hun ouders maakt hier deel van uit. In dit beleidskader duiden we dit verder aan als 'jeugdzorg'.

Gemeenten hebben de plicht hebben om in beide vormen van hulp te voorzien. Betreffende wetten bevatten regels over hoe de gemeente de zorg en ondersteuning moet organiseren en wie waar verantwoordelijk voor is. Daarbij hoort ook het toezicht op de kwaliteit en op de naleving van de regels. In de wetgeving zijn ook kwaliteitseisen rond maatschappelijke ondersteuning en jeugdzorg opgenomen. De Jeugdwet is hierin uitgebreider dan de Wmo. Aan de Jeugdwet is daarnaast de Regeling Jeugdwet verbonden. Deze regeling bevat specifieke bepalingen op gebied van formele en materiële controles en fraudeonderzoek – voor zover van belang voor de uitvoering van toezicht en controles.

Bij het uitoefenen van toezicht geldt een rechtmatige gegevensverwerking als een van de belangrijkste randvoorwaarden. De verwerking van persoonsgegevens moet in overeenstemming zijn met de Algemene verordening gegevensbescherming (Avg) en met sectorspecifieke wetgeving.

## **2.2 Verdeling van verantwoordelijkheden**

Verantwoordelijkheden op gebied van de maatschappelijke ondersteuning en jeugdzorg zijn bij verschillende partijen belegd. Daar gaan we in deze paragraaf verder op in.

### **2.2.1 Rijksoverheid**

De Rijksoverheid is verantwoordelijk voor het stelsel en de wettelijke kaders, in dit geval de Wmo en Jeugdwet.

Voor de Jeugdwet heeft het ministerie het toezicht op kwaliteit belegd bij de rijksinspecties. Toezicht op de rechtmatigheid in de Jeugdwet is geen verantwoordelijkheid van de rijksoverheid en is dus ook niet belegd bij de IGJ.

### **2.2.2 Gemeentebestuur**

Vanuit de wet- en regelgeving heeft het gemeentebestuur een belangrijke rol bij de maatschappelijke ondersteuning en bij de jeugdzorg. Het bestuur stelt beleidsplannen op over het te voeren beleid en is verantwoordelijk voor het vastleggen van noodzakelijke regels in een verordening. De gemeente is verantwoordelijk voor toezicht op naleving van wet- en regelgeving.

#### *Wmo*

Het gemeentebestuur is op grond van de Wmo wettelijk verplicht om een toezichthouder aan te stellen. Deze ziet toe op de naleving van de wet, zowel op gebied van kwaliteit als rechtmatigheid<sup>1</sup>.

#### *Jeugdwet*

Voor de Jeugdwet ligt de verantwoordelijkheid voor het kwaliteitstoezicht bij de rijksinspecties. Gemeenten hebben echter wel een rol bij het toezicht en de controle op de kwaliteit in het kader van de contractering ten behoeve van zorg in natura (Zin) - en deels bij het pgb. Voor Zin is het gemeentebestuur verantwoordelijk voor een kwalitatief en toereikend aanbod.

Toezicht op de rechtmatigheid in de Jeugdwet is ook een verantwoordelijkheid van het gemeentebestuur. Het bestuur moet hiervoor regels opnemen in de verordening. De Jeugdwet bevat, in tegenstelling tot de Wmo, geen specifieke verplichting om een toezichthouder voor rechtmatigheid aan te wijzen. Omdat een toezichthouder meer bevoegdheden heeft voor onderzoek adviseert de VNG om dit wel te doen. Zie verder 2.3.1.

### **2.2.3 De toezichthouder**

Over het algemeen beoordeelt de toezichthouder of zorgaanbieders voldoen aan de eisen die in de wet- en regelgeving zijn gesteld. De toezichthouder beoordeelt ook of de vereiste kwaliteit wordt geboden. Bovendien ontvangt de toezichthouder (verplichte) meldingen van calamiteiten en kan hij of zij besluiten om hier (toezichts)onderzoek naar te doen.

De gemeentelijk toezichthouder voor de Wmo heeft de taak om kwaliteits- en rechtmatigheidsvereisten uit de wet zelf, uit de verordening en uit nadere regels te toetsen. Daarbij kijkt de toezichthouder naar het stelsel, de zorgaanbieders en de pgb-budgethouders. De toezichthouder betreft ook de kwaliteitseisen die via contracten (voor Zin) zijn gesteld aan zorgaanbieders. Hetzelfde geldt voor de eisen die gesteld zijn op gebied van kwaliteit en rechtmatigheid voor een pgb. Voor jeugd is de reikwijdte van de gemeentelijk toezichthouder beperkter. Deze richt zich voornamelijk op rechtmatigheid.

De toezichthouder handelt op basis van bestuursrechtelijke bevoegdheden. Hij heeft verregaande bevoegdheden tot onderzoek zoals: het betreden van plaatsen, de inzage in dossiers<sup>2</sup> en het vorderen van inlichtingen bij derden. Deze bevoegdheden liggen grotendeels vast in de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Zij kunnen zowel bij de uitvoering van de Wmo als bij de Jeugdwet worden ingezet. Een

1 ) Uit 'Handhaving en naleving Wmo 2015 en Jeugdwet', VNG, juni 2017.

2 ) In geval van de Jeugdwet is dit onderdeel geregeld in de Regeling Jeugdwet en kan dit alleen onder bepaalde voorwaarden

toezichthouder heeft niet alleen bevoegdheden maar ook plichten, zoals de geheimhoudingsplicht. Een overzicht van bevoegdheden en plichten is te vinden in de bijlage.

#### **2.2.4 De zorgaanbieders**

Zorgaanbieders zijn verantwoordelijk voor een goede kwaliteit van de uitvoering van ondersteuning en jeugdzorg. Dit betekent in ieder geval dat de voorzieningen veilig, doeltreffend, doelmatig, cliëntgericht en passend moeten zijn. Ze moeten ook aansluiten bij de behoefte van de cliënt, jeugdige of ouder. Daarnaast zijn zorgaanbieders verplicht om calamiteiten te melden bij de toezichthouder en bij de gemeente.

Zorgaanbieders moeten zich aan zowel de wettelijke als lokale regelgeving houden. Ook moeten zij zich houden aan de verordeningen en nadere regels en – in geval van Zin – aan de bepalingen in de contracten die het gemeentebestuur met zorgaanbieders heeft gesloten.

#### **2.2.5 De cliënt**

De cliënt ontvangt maatschappelijke ondersteuning of jeugdzorg. Koopt de cliënt die zelf in via een pgb? Dan heeft de cliënt een rol bij het beoordelen en monitoren van de kwaliteit en rechtmatigheid hiervan. De geleverde ondersteuning of zorg moet voldoen aan de eisen die het gemeentebestuur heeft gesteld. De cliënt kan ervoor kiezen om een pgb-vertegenwoordiger te machtigen om deze taken over te nemen.

### **2.3 Gemeentelijke regelgeving en beleid**

#### **2.3.1 Verordeningen en andere regelgeving**

In Amsterdam zijn de spelregels in de volgende verordeningen en nadere regels opgenomen:

- Verordening maatschappelijke ondersteuning Amsterdam 2015.
- Nadere regels maatschappelijke ondersteuning Amsterdam.
- Financieel Besluit maatschappelijke ondersteuning Amsterdam.
- Verordening op de zorg voor de jeugd Amsterdam.
- Nadere regels op de zorg voor de jeugd Amsterdam.
- Beleidsregels jeugdhulp Amsterdam.

In de Wmo-verordening zijn (aanvullende) criteria opgenomen voor de verschillende voorzieningen die daar onderdeel van zijn. Ook staan er regels in over toezicht en handhaving en de maatregelen bij onterechte toekenning van een voorziening, of bij misbruik en oneigenlijk gebruik. Verder zijn er bepalingen opgenomen over de kwaliteit van de ondersteuning, de meldingsregeling bij calamiteiten en over medezeggenschap. In de nadere regels (Wmo) zijn de kwaliteitseisen voor pgb zorgaanbieders opgenomen met het bijbehorende Kwaliteitskader Pgb.

De gemeente Amsterdam heeft in de verordening Jeugd opgenomen dat het college een toezichthouder rechtmatigheid aanwijst. Verder zijn er kwaliteitseisen en andere voorwaarden opgenomen voor pgb.

#### **2.3.2 De gemeentelijk toezichthouder in Amsterdam**

Via aanwijzingsbesluiten is in Amsterdam de keuze gemaakt om de GGD aan te wijzen als gemeentelijk toezichthouder voor kwaliteits- en rechtmatigheidstoezicht in het kader van de Wmo. Het rechtmatigheidstoezicht Jeugdwet specifiek voor pgb is ook bij de GGD belegd. Voor het rechtmatigheidstoezicht op de Zin-Jeugdwet is op dit moment nog geen toezichthouder aangewezen.

#### **2.3.3 De contracten**

Voor Zin geldt dat er een contractuele verbintenis is tussen de gemeente en de zorgaanbieder. We spreken hierbij van een privaatrechtelijke verhouding en van contractenrecht. In deze contracten zijn verplichtingen rond de dienstverlening door opdrachtnemer (zorgaanbieder) opgenomen.

#### **2.4 Landelijke beleidskaders en richtlijnen**

Elk gemeentebestuur is zelf verantwoordelijk voor het organiseren van toezicht. Er is een aantal landelijke beleidskaders opgesteld. Deze kaders dienen twee doelen: kwalitatief goed toezicht en uniformiteit. Deze landelijke kaders zijn niet verplicht, maar helpen bij het op een goede manier vormgeven van toezicht en handhaving.

In de periode 2019-2022 heeft onderzoek plaatsgevonden naar de stand van zaken van het Wmo-toezicht in Nederland. Naar aanleiding hiervan heeft het Ministerie van VWS, samen met de VNG en de IGJ, een landelijk beleidskader ontwikkeld met daarin aanbevelingen voor de ontwikkeling van het toezicht. Dit beleidskader wordt gebruikt bij de doorontwikkeling van het toezicht in Amsterdam.

### 2.4.1 Afsprakenkader toezichthouders

Landelijk is er een afsprakenkader opgesteld door een samenwerkingsverband van de betrokken rijksinspecties, de VNG en GGD GHOR. Het doel hiervan is om een goede afstemming van het Wmo-toezicht te borgen, naast borging van het nalevings- en stelseltoezicht van de rijksinspecties in het sociaal domein. De VNG heeft deze afspraken namens de gemeenten gemaakt. De gemeentelijk toezichthouder volgt deze afspraken.

### 2.4.2 Zes principes van goed toezicht

Bij de inrichting van ons toezicht houdt de gemeentelijk toezichthouder zich aan de zes principes van goed toezicht<sup>3</sup>. Deze principes zijn inmiddels gemeengoed bij de inrichting van toezicht op alle niveaus. Ze zijn in eerste instantie ontwikkeld om het rijks- toezicht verder vorm te geven. Goed toezicht is onafhankelijk, transparant, slagvaardig, selectief, professioneel en gericht op samenwerking. Deze principes worden in Amsterdam gebruikt voor de invulling van het toezicht, zoals beschreven in hoofdstuk 5.

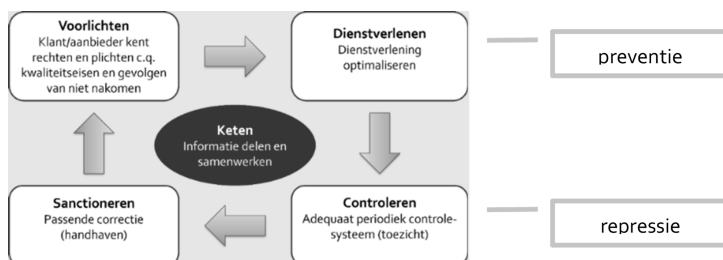
### 2.4.3 Cirkel van naleving

We hanteren bij toezicht en handhaving een integrale benadering conform de cirkel van naleving<sup>4</sup>, zoals hieronder in een figuur is weergegeven. Het laat zien dat het effectiever is om aan te zetten tot wenselijk gedrag dan tekortkomingen of overtredingen te bestraffen.

De cirkel van naleving onderscheidt twee belangrijke processen aan de voorkant:

1. De route van de potentiële aanbieder die een contract met de gemeente wil.
2. De route van de client die een pgb wil.

Door aandacht te hebben voor het eerste deel van het proces, te weten voorlichten en dienstverleners (door de gemeente), komt de nadruk te liggen op preventie. Preventie betekent hier het voorkomen dat regels niet worden nageleefd - en dat er dus moet worden ingegrepen. De aanpak zoals geschetst in de cirkel van naleving vormt de structuur voor de hoofdstukken 4 (preventie), 5 (toezicht) en 6 (handhaving).



Figuur 1 Cirkel van naleving

## 3. Onze visie

In dit hoofdstuk beschrijven we hoe we in Amsterdam naar toezicht en handhaving kijken. Het geeft handreikingen om de uitvoering van toezicht binnen de gemeente Amsterdam verder in te vullen, zodat de gemeentelijk toezichthouder, het gemeentebestuur en de betrokken ambtelijke afdelingen hun werk op een goede manier kunnen doen.

### 3.1 Vertrouwen als basis

Bij het hele zorgstelsel in Amsterdam gaan we uit van een positief mensbeeld. Dit geldt ook voor de manier waarop we toezicht organiseren. Vertrouwen is de basis. We gaan ervan uit dat organisaties die zorg en ondersteuning aanbieden dit doen met oog voor de cliënt. We gaan er ook vanuit dat Amsterdammers die kiezen voor een pgb dit doen met goede intenties. Dit uitgangspunt biedt ruimte voor het maken van fouten. Daarbij is herstel en/of verbetering mogelijk wanneer kwaliteit of rechtmatigheid onvoldoende zijn, of wanneer er sprake is van onbewust handelen. We zetten daarom eerst in op informele maatregelen gericht op herstel. Kwetsbare Amsterdammers horen echter wel de zorg te krijgen die ze nodig hebben. Dat betekent dat we stevig ingrijpen als het vertrouwen bewust wordt beschaamd. Dit kan uiteindelijk resulteren in beëindiging van een contract of intrekking van een pgb-beschikking in combinatie met een bepaalde aanbieder.

3 ) 'Minder last, meer effect: 6 principes van goed toezicht', Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 10-01-2013

4 ) Bij het handhaven van de Wet werk en bijstand (Wwb), de voorloper van de Participatiewet, is het concept Hoogwaardig Handhaven ontwikkeld. De kern daarvan is de cirkel van naleving.



### **3.2 Integrale aanpak: cirkel van naleving**

Voor Amsterdam bekijken we het toezicht integraal en hanteren de eerdergenoemde cirkel van naleving. We zetten niet in op omvangrijke controles/toezicht maar focussen op de voorkant, op preventieve interventies. Hiermee voorkomen we dat we achteraf moeten ingrijpen. In veel gevallen is dan namelijk het kwaad al geschied en zijn Amsterdammers de dupe van onvoldoende kwaliteit of anderszins. Bovendien levert achteraf ingrijpen risico's op ten aanzien van de continuïteit van zorg en ondersteuning. Een cliënt zal in zo'n geval mogelijk moeten overstappen naar een andere aanbieder. Deze situaties willen we voor zijn met interventies aan de voorkant van het proces.

De preventieve aanpak vullen we in door middel van een goede voorlichting en informatievoorziening. Op die manier weten Amsterdammers en zorgaanbieders wat er van ze verwacht wordt en waarom. Het goed informeren vergroot de transparantie en bereidheid tot naleving en verkleint de kans op vergissingen, onwetendheid en (on)bewuste overtreding van de regels. Bij goede informatie hoort ook dat Amsterdammers weten wat zij van de ondersteuning van aanbieders mogen verwachten. Ze zijn ook op de hoogte van de belangrijkste afspraken tussen gemeente en Zin-aanbieders. Hiermee versterken we de positie van de cliënt. Deze kan vervolgens op zijn beurt signaleren als geleverde ondersteuning afwijkt van wat beloofd was.

We zetten als gemeente in op een sterke toegangsfunctie. Optimale dienstverlening vanuit de gemeentelijke organisatie – denk aan eenduidige en eenvoudige werkprocessen – verkleint de kans op het maken van fouten en oneigenlijk gebruik, zowel bij Zin als bij pgb.

Een randvoorwaarde voor de integrale aanpak is een goede samenwerking tussen de gemeentelijk toezichthouder, externe stakeholders en de diverse ambtelijke afdelingen van de gemeente. Het is belangrijk dat de verschillende werkprocessen goed op elkaar aansluiten.

Hoofdstuk 4 gaat in op de manier waarop het gemeentebestuur preventieve maatregelen inzet in het kader van de cirkel van naleving. Hoofdstuk 5 gaat in op de stap controleren, ofwel het toezicht. Ten slotte gaat hoofdstuk 6 over de maatregelen die het gemeentebestuur in Amsterdam neemt in het kader van handhaving.

### **3.3 Samenhang met beleid**

Toezicht heeft een bredere functie dan slechts tekortkomingen signaleren en aanpakken. Toezicht geeft ons een beeld over de mate waarin maatschappelijke ondersteuning en jeugdzorg voldoen aan de eisen die we stellen aan kwaliteit en rechtmatigheid. Het toezicht draagt zo bij aan beleidsontwikkeling. Hebben we de zorg goed georganiseerd? Stellen we de juiste kwaliteitseisen? Zijn de juiste randvoorwaarden aanwezig? Verbinding tussen beleid en toezicht vinden we daarom belangrijk.

### **3.4 Handhaving als preventiemiddel**

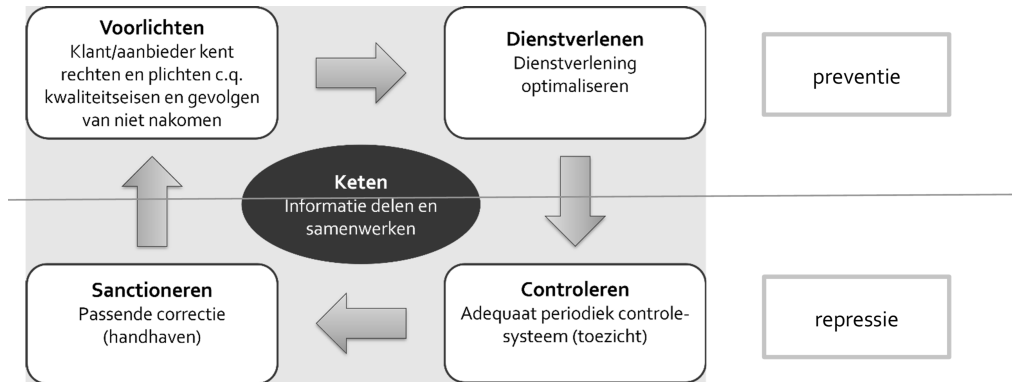
Handhaving wordt ingezet als we te maken hebben met overtredingen van wet- en regelgeving. Het doel is om overtredingen op te heffen, te herstellen of te bestraffen. Handhaving draagt daarnaast bij aan de geloofwaardigheid van het gemeentebestuur en de regels die er worden gesteld. Het gemeentebestuur geeft hiermee een signaal af dat tekortkomingen in kwaliteit, dan wel oneigenlijk gebruik of misbruik, niet zonder gevolgen blijft. Door te handhaven kunnen we herhaling voorkomen en geven we een signaal af aan potentiële overtreders. Van duidelijke communicatie over het gevoerde handhavingsbeleid gaat in de regel een preventieve werking uit. Zie verder hoofdstuk 6.

## **4. Preventie: voorkomen van tekortkomingen**

Toezicht en handhaving pakken we integraal aan. De gemeente Amsterdam zet in op het voorkomen van overtredingen die risico's vormen voor Amsterdammers. Daardoor hoeven we niet achteraf in te grijpen met alle nadelen die dat met zich meebrengt: de cliënt heeft dan al een periode suboptimale ondersteuning gekregen en de zorgcontinuïteit komt in gevaar. Door op deze manier te werken, is er minder toezicht en handhaving nodig. De inzet op preventie bevat een aantal speerpunten die we in dit hoofdstuk beschrijven. Daar waar nodig maken we een onderscheid naar Zin en pgb. De verantwoordelijkheid voor deze preventieve acties ligt bij het gemeentebestuur<sup>5</sup>.

---

5) In sommige gevallen ook door het college gemandateerde organisaties zoals het OKT bij Jeugd.



Figuur 2 Cirkel van naleving

#### *Uitleggen & verduidelijken*

Als gemeente geven we meer uitleg over de regels en normen die gelden. We leggen ze uit via verschillende communicatiemiddelen. Hiermee willen we een zo groot mogelijk deel van de doelgroep bereiken. Uitleg over de kwaliteitseisen die gelden voor een pgb-aanbieder zijn daarbij noodzakelijk. We willen vooral duidelijk maken waarom we als gemeente deze regels stellen: een cliënt is op die manier beter in staat om de regels op een goede manier uit te dragen richting zijn pgb-aanbieder.

#### *Van enkel toetsen naar faciliteren*

We zetten de voorlichting op zo'n manier in dat er ook sprake is van faciliteren en mogelijk maken in plaats van enkel het toetsen van voorwaarden. We richten de voorlichting zowel op de cliënt als op de pgb-aanbieder. Op die manier begrijpt ook de pgb-aanbieder hoe het pgb werkt en welke voorwaarden eraan verbonden zijn.

### 4.1.2 Zin

#### *Uitleggen en verduidelijken*

De informatieadviesfunctie van de toegang draagt bij aan meer duidelijkheid over en begrip van de gestelde regels over maatwerkvoorzieningen binnen de Wmo en individuele voorzieningen binnen de Jeugdwet. Bovendien wordt daarmee ook de informatievoorziening aan professionals en Amsterdammers op de website van de gemeente Amsterdam geoptimaliseerd. Verder is het belangrijk dat Amsterdammers ook geïnformeerd worden over wat ze van gecontracteerde aanbieders mogen verwachten als het gaat om kwaliteit van de geboden ondersteuning. Gemaakte afspraken tussen de gemeente en Zin-aanbieders moeten op hoofdlijnen bij de cliënt bekend zijn. Het kan hen helpen om in gesprek te gaan met een aanbieder als de zorg en ondersteuning niet conform gemaakte afspraken verloopt. Het kan ook helpen om tekortkomingen te signaleren en te melden (zie hoofdstuk 5).

### 4.2 Dienstverlening

Uit onderzoek is gebleken dat een cliëntvriendelijke en soepele dienstverlening over het algemeen leidt tot een grotere nalevingsbereidheid. Bij een optimale dienstverlening horen zaken als actief adviseren van zorgaanbieders en cliënten. Een goede (telefonische) bereikbaarheid is daarbij ook een vereiste. De dienstverlening van de gemeente is breed. Die biedt voor cliënten de benodigde toegang tot ondersteuning en jeugdzorg en voorziet in tussentijdse evaluaties. Daarnaast behoort ook contractmanagement gericht op zorgaanbieders tot de gemeentelijke dienstverlening. Eerder (in 3.2) noemden we al dat het gemeentebestuur inzet op een sterke toegangsfunctie.

#### 4.2.1 Pgb

Voor pgb versterken we de toegangsfunctie door:

1. Een intuïtiever aanvraagproces  
Door het proces van aanvraag van een pgb eenvoudiger en cliëntvriendelijker te maken, vermindert het aantal (onbewuste) fouten.
2. De kwaliteitstoets van pgb aanbieders vooraf te optimaliseren  
Het gemeentebestuur vindt de keuzevrijheid voor de leveringsvorm van pgb belangrijk. Daar hoort echter wel een minimale kwaliteit van ondersteuning bij. Daarom verbeteren we de kwaliteitstoets die voorafgaat aan de goedkeuring van een pgb. Hiermee voorkomen we dat we tijdens de looptijd van een pgb moeten ingrijpen – op grond van gebrek aan kwaliteit van zorg bijvoorbeeld. Ingrijpen kan betekenen dat cliënten op zoek moeten gaan naar een andere aanbieder. Dit vormt een risico voor de continuïteit van zorg. Bovendien heeft de client dan gedurende de voorliggende periode niet de zorg en ondersteuning ontvangen die nodig was. Met een kwaliteitstoets vooraf kan dit worden voorkomen.



3. Borgen van de pgb-vaardigheid  
De pgb-vaardigheid van de cliënt of zijn vertegenwoordiger is een belangrijke succesfactor voor een goede inzet van het pgb. Dit is een blijvend aandachtspunt. De cursussen voor pgb-cliënten, waar de landelijke budgethoudersvereniging in voorziet, kunnen hieraan bijdragen.

#### **4.2.2 Zin**

Voor Zin versterken we de toegangsfunctie door:

1. Het proces rond de inkoop te optimaliseren  
Hierbij hoort een goede selectie en het creëren van commitment van zorgaanbieders door een heldere opdrachtformulering. Bovendien is het van belang om ervaringen en resultaten van het toezicht bij de voorbereiding van een aanbesteding te betrekken. We trekken lessen uit voorgaande periodes.
2. Het aantal gecontracteerde zorgaanbieders te beperken  
Hierdoor ontstaat er meer grip op de invulling van de toegangsfunctie en op geleverde kwaliteit.
3. De toegangsfunctie bij de buurtteams door te ontwikkelen  
Denk hierbij aan de opzet van en deelname aan expertisenetwerken met gespecialiseerde zorgaanbieders door de buurtteams.

We hebben de ambitie om de monitoring van de kwaliteit en rechtmatigheid in combinatie met goed contractmanagement verder te ontwikkelen. Dat biedt ons de mogelijkheid om vroegtijdig eventuele aandachtspunten bij Zin-aanbieders onder de aandacht te brengen en daarop vanuit contractmanagement te acteren.

#### **4.3 Samenwerken in de keten**

Bij integraal toezicht is de samenwerking in de keten die de cirkel van naleving vormt van essentieel belang. Het vraagt om een integrale samenwerking tussen toegang, indicatieorganen, inkoop, contractmanagement, toezichthouder en handhaving. Dit gaat over verschillende organisatiegrenzen heen. In hoofdstuk 5 komt samenwerking vanuit het perspectief van de toezichthouder aan de orde. Bij de inkoop van zorg worden de gestelde kwaliteitseisen vertaald in aanbestedingsprocedures en contracten. De afdeling contractmanagement van de gemeente heeft een cruciale rol en verantwoordelijkheid als het gaat om het monitoren en volgen van de gemaakte contractafspraken bij een Zin-aanbieder. Hierover worden periodiek gesprekken gevoerd met gecontracteerde partijen. Signalen vanuit de ambtelijke organisatie over een bepaalde Zin-aanbieder worden direct gedeeld met contractmanagement. Contractmanagement legt de verbinding met toezicht wanneer signalen vragen om toezichtonderzoek. Deze aanpak willen we verder optimaliseren.

### **5. Het gemeentelijk toezicht**

#### **5.1 De zes principes van goed toezicht**

In hoofdstuk 2 zijn, als onderdeel van de landelijke kaders, de zes principes van goed toezicht al de revue gepasseerd. Ze vormen een leidraad voor de concrete invulling van het toezicht.

##### **5.1.1 Toezicht is objectief en onafhankelijk**

Burgers en zorgaanbieders moeten kunnen vertrouwen op het objectieve en onpartijdige oordeel van de toezichthouder. Het gemeentebestuur vindt het belangrijk dat uitvoering van het toezicht niet wordt beïnvloed door mogelijke bestuurlijke belangen. Daarom stellen we randvoorwaarden waarop de toezichthouder zijn werk goed kan doen:

- De toezichthouder bepaalt de toetsingskaders voor het onderzoek op basis van de landelijke en lokale kwaliteitseisen.
- De toezichthouder bepaalt het werkprogramma op basis van de visie en uitgangspunten die door het gemeentebestuur in dit beleidskader zijn vastgesteld (zie 5.3.1.).
- De toezichthouder kan autonoom besluiten om bevindingen, oordelen en adviezen voor te leggen aan het gemeentebestuur.
- Alle toezichtrapporten worden gepubliceerd.

Het toezicht is onafhankelijk van bestuur, politiek en van de ambtelijke afdelingen binnen de gemeente die verantwoordelijk zijn voor het beleid en de uitvoering van de Wmo en Jeugdwet. Dit betekent echter niet dat het toezicht vanuit een ivoren toren plaatsvindt. Het toezicht staat op gepaste afstand van de uitvoering, maar werkt wel samen. Op die manier versterkt toezicht de uitvoering en krijgt de toezichthouder de noodzakelijke informatie om het toezicht vorm te geven.

##### **5.1.2 Transparantie in toezicht**

Transparantie over toezicht (en handhaving) draagt bij aan het vertrouwen van de Amsterdammer in de gemeente en haar toezichthouder. Door bevindingen van het toezicht openbaar te maken, krijgt de burger inzicht in de mate waarin zorgaanbieders voldoen aan kwaliteitseisen en andere regelgeving.

Ook kan transparantie in toezicht een stimulans zijn voor zorgaanbieders om bijvoorbeeld kwaliteit te blijven borgen en regels na te leven.

In Amsterdam waarborgen we de transparantie van het toezicht op de volgende manieren:

- De toezichthouder stelt jaarlijks een werkprogramma op en stuurt dit naar het gemeentebestuur. De toezichthouder bepaalt het toetsingskader op basis waarvan kwaliteits- en rechtmatigheidstoezicht kan plaatvinden.
- De gemeentelijk toezichthouder legt de werkwijze van het toezicht vast. Denk bijvoorbeeld aan de manier waarop een onderzoek wordt uitgevoerd en welke gegevens worden gebruikt.
- Het college<sup>6</sup> publiceert toezichtrapporten. Dit geldt in principe voor alle rapporten - zowel proactief als signaalgestuurd. Afwijking van dit principe is de regelgeving van de Wet Open Overheid (Woo), denk hierbij aan strafrechtelijke informatie, tot personen te herleiden informatie, concurrentiële bedrijfsinformatie, etc. In die gevallen wordt dat expliciet vermeld en zal gestreefd worden naar maximale transparantie, zo nodig door bijvoorbeeld delen van een rapport te publiceren.
- De gemeentelijk toezichthouder stelt jaarlijks een toezichtverslag Wmo/Jeugd op ter verantwoording van de uitvoering. Dit toezichtverslag biedt ook inzicht in de belangrijkste opbrengsten van het toezicht. Het verslag wordt aangeboden aan het gemeentebestuur, en waar nodig voorzien van aanbevelingen. Hierna maakt de toezichthouder het jaarverslag openbaar.
- Sterke samenwerking
- Samenwerking op het gebied van toezicht is van belang met het oog op de volgende doelen:
- Om de toezichtlast bij zorgaanbieders en Amsterdammers beperkt te houden. Zorgaanbieders hebben
- vaak te maken met meerdere toezichthouders: bijvoorbeeld bij jeugd omdat daar het toezicht is gesplitst tussen gemeente en IGJ. Ook werken zorgaanbieders vaak vanuit meerdere wettelijke kaders waardoor ze te maken krijgen met meerdere toezichthouders zoals zorgkantoren, zorgverzekeraars en de Nederlandse Zorgautoriteit.
- Vanwege de effectiviteit van het toezicht, denk hierbij aan de bundeling van signalen en kennisdeling.
- De geldende juridische kaders voor informatiedeling (Avg) vormen hierbij de randvoorwaarde.

Voor toezicht en handhaving zijn er partijen actief op landelijk, regionaal en lokaal niveau. Samenwerking tussen deze partijen kan heel zinvol zijn, maar maakt dit wel een complex proces. Onze ambitie is om deze complexe samenwerkingen de komende periode verder door te ontwikkelen en te versterken. De gemeentelijk toezichthouder neemt daarbij het voortouw in de samenwerking met de andere toezichthouders en stakeholders die zich bezighouden met kwaliteit en rechtmatigheid.

Samenwerkingspartijen voor de gemeentelijk toezichthouder zijn onder te verdelen in de volgende groepen:

- Andere toezichthouders, zowel landelijk als regionaal. De afspraken over de samenwerking op het terrein van het Wmo-toezicht zijn vastgelegd in een landelijk afsprakenkader. Voor samenwerking in het kader van het
  - toezicht op de Jeugdwet zijn deze afspraken
  - er nog niet, terwijl er genoeg aanvullende r
  - edenen zijn die het belang van de
  - samenwerking met de IGJ bepleiten:
  - De splitsing van het toezicht op rechtmatigheid en kwaliteit, terwijl er vaak een samenloop is van beide.
  - De signalerende rol die de gemeente heeft als het gaat om de kwaliteit van Zin-aanbieders
- De komende periode zal worden ingezet op een duurzame samenwerking tussen de gemeentelijk toezichthouder, gemeentebestuur en IGJ.
- De ambtelijke afdelingen van de gemeente: in 4.3 kwam de ketensamenwerking al aan de orde als voorwaarde voor een goede werking van de cirkel van naleving. Er kunnen bij verschillende afdelingen van de gemeente signalen binnenkomen over kwaliteit en rechtmatigheid: denk aan
  - contractmanagement, klachtenafhandeling,
  - inkoop. Ook omwille van de samenhang in
  - toezicht en handhaving is een sterke
  - samenwerking nodig zodat slagvaardig kan
  - worden opgetreden na toezichtonderzoek.

6 ) In het kader van onafhankelijk toezicht zal de gemeentelijk toezichthouder deze taak van het college overnemen zodra de verwachte wet- en regelgeving daarop is aangepast.

- Andere stakeholders: partijen waar de toezichthouder signalen over kwaliteit en rechtmatigheid kan ophalen zoals de toegang, indicatieorganen, de Wmo-Adviesraad, Cliëntenbelang Amsterdam, het Jeugdplatform, de ombudsman en andere cliëntenorganisaties.
- Sectorpartijen: de samenwerking met de vertegenwoordigers van de zorgaanbieders is nodig om bijvoorbeeld toetsingskaders af te stemmen of om specifieke expertise te verkrijgen.
- Voor de aanpak van misbruik en oneigenlijk gebruik is de samenwerking met andere typen toezichthouders van belang, denk aan de Belastingdienst, de politie, Ondernijning etc.

### **5.1.3 Slagvaardig**

Slagvaardigheid vraagt alertheid en een zakelijke houding van de gemeentelijk toezichthouder op basis van geconstateerde feiten en signalen. Om slagvaardig te kunnen zijn is een duidelijk onderscheid in taken en verantwoordelijkheden nodig tussen enerzijds de gemeentelijk toezichthouder en anderzijds het gemeentebestuur. Het uitgangspunt daarbij is dat de gemeentelijk toezichthouder onderzoek doet en advies uitbrengt aan de verantwoordelijke ambtelijke afdeling over mogelijk passende handhavingsacties. Het college is vervolgens verantwoordelijk voor het daadwerkelijk ingrijpen: de handhaving (zie verder hoofdstuk 6).

### **5.1.4 Selectief**

In een stad als Amsterdam - met een groot aantal zorgaanbieders en cliënten - moeten keuzes gemaakt worden over inzet van het toezicht. Op basis van in kaart gebrachte risico's of beleidsthema's wordt een bewuste keuze gemaakt waarop we onze beperkte toezichtcapaciteit inzetten: meer waar nodig, minder waar het kan. Deze keuzes wordt vastgelegd in het werkprogramma (zie 5.3.1).

### **5.1.5 Professioneel**

Om toezicht en handhaving op professionele wijze te kunnen inrichten zijn gekwalificeerde mensen nodig. Daarbij is onderscheid nodig tussen toezicht op kwaliteit enerzijds en toezicht op rechtmatigheid anderzijds. Voor het rechtmatigheidstoezicht wordt deze expertise de komende periode verder ontwikkeld. Bij professionaliteit hoort ook de kwaliteitscyclus van uitvoeren, meten, evalueren en verbeteren.

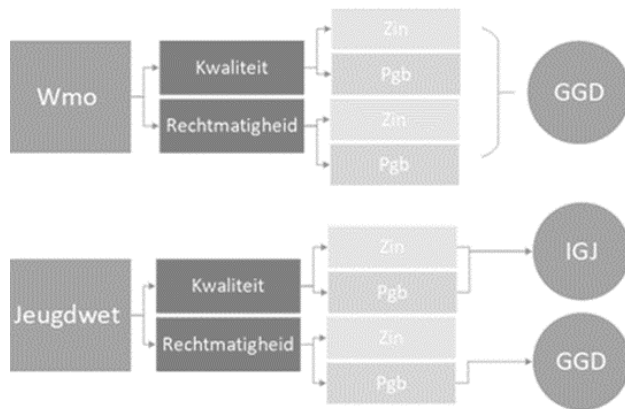
## **5.2 De organisatie van toezicht**

Toezicht kent een tweetal dimensies: 1. de reikwijdte van het toezicht en 2. wanneer je het toezicht inzet. Ten aanzien van dit laatste punt is er een onderscheid te maken tussen signaalgestuurd en proactief toezicht. Bij reikwijdte is er een onderscheid te maken tussen het toezicht op kwaliteit en het toezicht op rechtmatigheid (zie ook 8. Begrippen).

### **5.2.1 Kwaliteits- en rechtmatigheidstoezicht**

Kwaliteits- en rechtmatigheidstoezicht (zie ook begrippenlijst) hebben elk een eigen insteek maar er is ook zeker samenhang. In de praktijk is er in gevallen waar onrechtmatigheid wordt geconstateerd vaak ook sprake van een gebrek aan kwaliteit en vice versa. Overigens is dit niet altijd zo. Soms maken aanbieders bijvoorbeeld fouten in de verantwoording, zonder dat dit van invloed is op de kwaliteit van de voorziening.

In onderstaande figuur is te zien hoe het toezicht is georganiseerd met daarbij het onderscheid naar kwaliteit en rechtmatigheid en het onderscheid tussen Zin en pgb. Het toezicht bij pgb richt zich niet alleen op de zorgaanbieder maar ook op de pgb-budgethouder. In de figuur is de splitsing te zien bij het toezicht op de Jeugdwet. Vanwege de hierboven genoemde samenhang tussen kwaliteits- en rechtmatigheidstoezicht is samenwerking tussen de gemeentelijk toezichthouder en de IGJ noodzakelijk. Voor het rechtmatigheidstoezicht op Zin-Jeugdwet is momenteel nog geen toezichthouder aangewezen. De ambitie ligt er om dit te gaan opzetten met de GGD.



Figuur 3 Overzicht toezicht Wmo en Jeugdwet

### 5.2.1 Combineren van signaalgestuurd toezicht en proactief toezicht

Signaalgestuurd toezicht is toezichtonderzoek dat wordt uitgevoerd naar aanleiding van signalen. Het is reactief van aard en te splitsen in calamiteitentoezicht en het toezicht naar aanleiding van andere signalen.

#### *Calamiteiten*

In geval van calamiteiten (zie begrippenlijst) geldt een wettelijke plicht voor zorgaanbieders om deze te melden

bij de toezichthouder. Voor Jeugd is er een draaiboek calamiteiten en moet een melding bij de IGJ worden gedaan. In geval van de Wmo is dat bij de gemeentelijk toezichthouder. En ook in de Zin-contracten is de verplichting opgenomen om de calamiteit bij de gemeente te melden. Naar aanleiding van een calamiteitenmelding (Wmo) voert de gemeentelijk toezichthouder een toezichtonderzoek uit. De focus bij dit type onderzoek ligt op de proceskwaliteit en de mate waarin deze gewaarborgd wordt door de aanbieder.

#### *Andere signalen*

Bij de toezichthouder is een meldpunt ingericht. Dit maakt het voor Amsterdammers en organisaties mogelijk om hun zorgen op een laagdrempelige wijze te kunnen delen. Signalen kunnen van uiteenlopende bronnen komen, bijvoorbeeld uit periodieke besprekingen met contractmanagement, ketenpartijen, media, politie, gesprekken met andere toezichthouders, etc. De gemeentelijk toezichthouder registreert al deze signalen en beoordeelt deze (zie ook 5.3.2).

#### *Proactief toezicht*

Proactief toezicht vindt plaats zonder dat directe signalen een aanleiding vormen. Het wordt op basis van vooraf vastgestelde prioriteiten, thema's of risico's uitgevoerd. Deze zaken worden door de toezichthouder bepaald na overleg met ambtelijke afdelingen (zoals contractmanagement en beleid) en andere stakeholders in het veld zoals indicatieorganen, anderen gemeenten, SVB, of cliëntenorganisaties zoals de Wmo-Adviesraad, Cliëntenbelang Amsterdam en het Jeugdplatform Amsterdam.

Dit type toezicht kan een onderzoek zijn naar de kwaliteit van een bepaalde voorziening maar kan ook gaan over een breder thema, denk bijvoorbeeld aan de wachtlijsten bij een bepaalde groep aanbieders. Deze onderzoeken geven een breder beeld over de kwaliteit van het zorg- en ondersteuningsaanbod en kunnen bijdragen aan verdere beleidsontwikkeling van de gemeente. Dit thematisch onderzoek wordt in de komende jaren nog verder ontwikkeld.

De invulling van het proactief toezicht is terug te vinden in het werkprogramma van de gemeentelijk toezichthouder.

#### *Combinatie en samenhang*

We kiezen in Amsterdam voor een combinatie van proactief en signaalgestuurd toezicht. Beide vormen van toezicht hebben hun meerwaarde. Signalen moeten na beoordeling worden opgepakt. Proactief toezicht helpt om eventuele tekortkomingen in een vroeg stadium te signaleren en een breed beeld te krijgen van het totale zorgaanbod in Amsterdam. Er is samenhang tussen deze vormen: signaalgestuurd toezicht kan aanleiding zijn om bepaalde thema's of voorzieningen in het werkprogramma van de toezichthouder op te nemen en deze proactief en breder te onderzoeken.

## 5.3 De werkwijze

### 5.3.1 Het werkprogramma

De gemeentelijk toezichthouder geeft in zijn werkprogramma invulling aan proactief-risicogestuurd en/of thematisch toezicht. De toezichthouder bepaalt en is verantwoordelijk voor de toezichtagenda, passend binnen de door de gemeente gestelde kaders. De toezichthouder prioriteert binnen de beschikbare capaciteit. Dat doet hij of zij door jaarlijks in het werkprogramma de keuzes vast te leggen over de concrete invulling van het toezicht. De toezichthouder verzamelt de input voor het werkprogramma. De toezichthouder haalt deze informatie actief op bij ambtelijke afdelingen, cliëntenorganisaties, ketenpartijen en andere toezichthouders. Door cliëntorganisaties te betrekken, kunnen cliëntervaringen en cliënttevredenheid worden betrokken bij het opstellen van de toezichtagenda.

Onderwerpen die in ieder geval onderdeel zijn van het werkprogramma zijn:

- **Risico's**  
Risico's vormen een belangrijke variabele voor het bepalen van de toezichtagenda. Dit kunnen risico's zijn op het gebied van omvang, kwetsbaarheid van doelgroep, risicokenmerken van een voorziening, historie en signalen. Risico's worden zowel door de toezichthouder als de ambtelijke afdelingen in kaart gebracht, ieder vanuit het eigen perspectief.
- **Trends en Ontwikkelingen**  
Denk hierbij aan recent ingevoerd beleid, actualiteiten die er spelen, uitkomstevan signaalgestuurd toezicht van een voorgaand jaar, etc.
- **(Structureel) toezicht op recent gecontracteerd aanbod**  
Na een aanbestedingsronde volgt toezichtonderzoek: nieuwe zorgaanbieders worden in ieder geval één keer in de looptijd van hun contract betrokken bij het toezichtonderzoek.

#### *Prioritering voor signaalgestuurd toezicht, specifiek voor pgb*

De toezichthouder werkt risicogestuurd. Dat betekent dat wanneer er ernstige signalen zijn over een voorziening, het onderzoek hiernaar prioriteit krijgt boven de reguliere werkagenda. Voor de prioritering van de signalen over pgb-aanbieders gelden de volgende criteria:

- De ernst van het signaal.
- De omvang van het Amsterdamse budget dat wordt besteed.
- Het aantal cliënten dat ondersteuning of jeugdzorg afneemt bij de pgb-aanbieder.
- Het aantal ontvangen signalen.

De gemeentelijk toezichthouder beslist onafhankelijk over de inhoud van het werkprogramma binnen de hierboven geschetste kaders. Hij kan bepalen hoeveel en welke zorgaanbieders bezocht moeten worden. De verantwoordelijkheid voor de bestuurlijke afstemming over de inhoud van het werkprogramma ligt bij de toezichthouder.

Het werkprogramma kan in de loop van het jaar aangepast worden, bijvoorbeeld vanwege tussentijdse signalen of calamiteiten. Het kan ook voorkomen dat er belangrijke ontwikkelingen zijn die zorgen dat de prioriteiten of ingeschatte risico's tussentijds bijgesteld moeten worden. Als de toezichthouder het werkprogramma bijstelt, informeert de toezichthouder het gemeentebestuur hierover. In het jaarverslag legt de toezichthouder verantwoording af over de uitvoering en de resultaten van het werkprogramma.

#### *Organisatorische afstemming in de keten*

De aansluiting van het toezicht door de gemeentelijk toezichthouder op de handhaving door het college vraagt om een goede afstemming van het werkprogramma. Alleen dan kan geborgd worden dat de capaciteit van de handhaving aansluit op de resultaten van het toezicht.

Er worden daarom gezamenlijk procesafspraken gemaakt over de wijze van informeren en afstemmen.

### 5.3.2 Meldingen en signalen

Meldingen over tekortkomingen in kwaliteit of het niet naleven van andere regelgeving worden geregistreerd bij het meldpunt dat speciaal hiervoor is ingericht bij de gemeentelijk toezichthouder. Het is belangrijk dat Amsterdammers, zorgaanbieders en andere instanties het meldpunt kennen en dat zij worden gestimuleerd om meldingen te doen als daar een aanleiding voor is. Zij zijn immers voor een belangrijk deel de ogen en oren van de gemeente. Dat vraagt om begrijpelijke en laagdrempelige communicatie: in de eerste plaats over wat een melding eigenlijk is en betekent, in relatie tot bijvoorbeeld een klacht over een aanbieder. Het gaat ook over wat er na een melding gebeurt. We zorgen ervoor dat het voor zowel de melder als voor degene waar de melding over gaat duidelijk is hoe het toezicht omgaat met meldingen. Daarom publiceert de gemeentelijk toezichthouder de werkwijze in begrijpelijke taal op de website en deelt deze informatie met alle belanghebbende organisaties.

Naast individuele meldingen, die bij het meldpunt terechtkomen, komen er ook signalen van andere stakeholders bij de toezichthouder terecht via bijvoorbeeld periodiek overleg. De toezichthouder registreert deze signalen en houdt het overzicht hierover. Op basis van de aard, omvang en inhoud van de

signalen en meldingen die ontvangen worden, bepaalt de gemeentelijk toezichthouder of hij toezichtonderzoek gaat uitvoeren en hoe dat onderzoek eruit ziet. Soms is een signaal zo ernstig dat de toezichthouder direct een onderzoek start.

Soms is het voldoende om een gesprek te voeren met een organisatie zodat deze zelf voor een oplossing kan zorgen. De toezichthouder kan het signaal ook doorzetten naar een andere partij, bijvoorbeeld de contractmanager, de beleidsadviseur pgb of Veilig Thuis.

In het jaarverslag geeft de toezichthouder informatie over het aantal meldingen en de aard ervan – en wat er mee is of wordt gedaan. Deze informatie is ook voor Amsterdammers beschikbaar en toegankelijk.

### **5.3.3 Het onderzoek**

Onderdeel van het toezicht is het verrichten van onderzoek. Hoe een onderzoek eruit ziet, kan per situatie verschillen. Het hangt af van het onderwerp van onderzoek (bijvoorbeeld de voorziening of de instantie) en van de aanleiding (proactief of signaalgestuurd). Het onderzoek kan bestaan uit een locatiebezoek, uit een documentenonderzoek of uit gesprekken met betrokkenen, waaronder cliënten of een cliëntenraad. Bij het onderzoek wordt ook de cliënttevredenheid meegewogen als onderdeel van de kwaliteitseisen.

Het toezicht kan aangekondigd of onaangekondigd zijn, ook daarbij is het type toezicht mede bepalend: proactief of signaalgestuurd. De toezichthouder kan onaangekondigd een bezoek afleggen om een goed beeld te krijgen van de dagelijkse praktijk. Maar soms is het belangrijk om de tijd te hebben om met mensen te praten of om het bestaande beleid onder de loep te nemen. In dat geval maakt de toezichthouder daar een afspraak voor.

De gemeentelijk toezichthouder voert het onderzoek uit op basis van openbaar gemaakte toetsingskaders. In deze kaders is opgenomen naar welke kwaliteits- en rechtmatigheidseisen gekeken wordt. Als een onderzoek is afgerond, stelt de gemeentelijk toezichthouder een rapport op met daarin alle bevindingen. In het geval van signaalgestuurd toezicht is het rapport voorzien van een handhavingsadvies aan het college.

Een toezichtrapport kan gevolgen hebben voor zowel de aanbieder als de cliënt. Daarom is het belangrijk dat het rapport zorgvuldig tot stand komt. De toezichthouder stelt allereerst een conceptrapport op en legt dit voor aan de betrokken zorgaanbieder. Als er feitelijke onjuistheden of onduidelijkheden in staan, kan de toezichthouder dit aanpassen. Zoals eerder vermeld, worden in principe alle toezichtrapporten openbaar gemaakt. Dit doen we om zo transparant mogelijk te zijn.

## **6. Maatregelen ter handhaving**

Als de gemeentelijk toezichthouder vaststelt dat de zorg niet rechtmatig wordt verleend en/of de geleverde kwaliteit van de voorziening (bij Wmo) niet op orde is, kunnen er verschillende maatregelen worden ingezet. Het doel is om tekortkomingen op te heffen, te herstellen of er andere consequenties aan te verbinden. Bij het treffen van maatregelen gericht op de aanbieder maken we een zorgvuldige afweging: enerzijds is de continuïteit van zorg van belang en anderzijds de kwaliteit van de ondersteuning. Daar waar nodig zal hier maatwerk op worden ingezet. Er is een situatie denkbaar waarin een Amsterdammer niet langer in zorg kan blijven bij een aanbieder die tekortkomingen niet heeft kunnen herstellen. In zo'n geval zullen we waar nodig ondersteuning bieden bij de overgang naar een andere aanbieder. De continuïteit van zorg moet gewaarborgd blijven.

Handhaving is in principe een verantwoordelijkheid van het college. Het merendeel van de maatregelen wordt door of namens het college genomen. Dit hoofdstuk gaat nader in op de rol van de gemeentelijk toezichthouder en de rol van het college. De samenwerking van de gemeentelijk toezichthouder met de diverse uitvoerende ambtelijke afdelingen wordt in de handhavingsprocessen verder uitgewerkt.

### **6.1 Typen maatregelen**

De maatregelen die kunnen worden ingezet variëren van licht tot zwaar. Bij het bepalen van de zwaarte van de maatregel zijn de mate van verwijtbaarheid en opzettelijkheid belangrijke overwegingen naast de risico's voor de cliënt en het vertrouwen in de zorgaanbieder.

#### *Informeel maatregelen*

Dit zijn maatregelen in de lichtste categorie: advies & stimulering en corrigeren. Ze zijn gericht op het herstellen van overtredingen of tekortkomingen. Ze hebben geen bestuursrechtelijke status en er is bijvoorbeeld ook geen bezwaar tegen mogelijk. In geval van Zin speelt contractmanagement van de gemeente een belangrijke rol bij de inzet van informeel maatregelen. Deze maatregelen kunnen door de gemeentelijk toezichthouder zelfstandig worden ingezet.

#### *Formeel maatregelen*

Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke maatregelen.



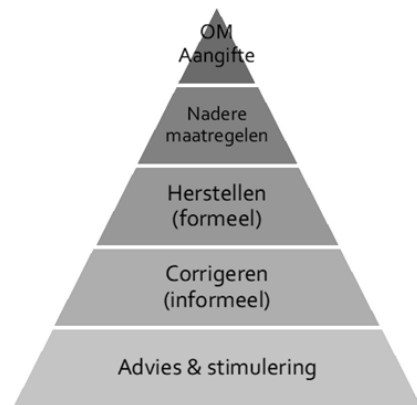
- Bestuursrechtelijke maatregelen: hieraan ligt een formeel besluit ten grondslag waartegen bezwaar kan worden ingediend op grond van de Awb. Voorbeelden hiervan zijn onder meer de last onder dwangsom of intrekking van een beschikking (bijvoorbeeld bij pgb). Ook de nadere maatregelen zoals aangeduid in de volgende paragraaf vallen onder deze groep.
- Privaatrechtelijke maatregelen: deze kunnen worden ingezet bij Zin-aanbieders op basis van het contractrecht. Het college kan deze maatregelen nemen wanneer een zorgaanbieder zich niet houdt aan de contractvoorwaarden.

Bij Zin aanbieders zal een keuze gemaakt moeten worden welke soort maatregel het gemeentebestuur wil inzetten: bestuursrechtelijk of privaatrechtelijk. Dit wordt uitgewerkt in het handboek voor Zin.

Formele maatregelen worden altijd door of namens het college genomen. Hier ligt dus een duidelijke scheiding van verantwoordelijkheden tussen de gemeentelijk toezichthouder en het college.

## 6.2 Handhavingspiramide

Hieronder is de handhavingspiramide te zien waarbinnen de verschillende typen maatregelen zijn gerubriceerd van licht (onderin) naar zwaar (top). De informele maatregelen kunnen door de gemeentelijk toezichthouder zelf worden ingezet. De formele maatregelen, hoger in de piramide, worden door het college genomen. In geval van Zin wordt contractmanagement betrokken bij de maatregelen.



Figuur 4 Handhavingspiramide

### 6.2.1 Advies & stimulering (informeel)

Voor afronding van een toezichtonderzoek kan de gemeentelijk toezichthouder de zorgaanbieder adviseren in de vorm van een zogenaamd herstelaanbod. Dit kan alleen wanneer er sprake is van een geconstateerd risico. Dit is niet mogelijk in situaties waarin sprake is van een tekortkoming. Het doel hiervan is om de zorgaanbieder bewust te maken van de risico's in zijn bedrijfsvoering en zet aanbieder ertoe aan om verbeteringen door te voeren die deze risico's verkleinen of wegnemen. Ook kunnen zaken worden benoemd die niet direct wettelijke kwaliteitseisen of contracteisen betreffen maar wel een bijdrage kunnen leveren aan de kwaliteit van de ondersteuning. Een herstelaanbod betreft risico's die tijdens de onderzoeksperiode weggenomen kunnen worden danwel verkleind.

Een andere maatregel binnen deze groep is de publicatie van het toezichtrapport inclusief adviezen<sup>7</sup>. Naast stimulering van de betreffende en andere aanbieders, geeft dit ook cliënten en andere stakeholders inzicht in de mate waarin een zorgaanbieder al dan niet voldoet aan de gestelde eisen.

### 6.2.2 Maatregel correctie (informeel)

De informele corrigerende maatregel heeft tot doel om de geconstateerde tekortkoming(en) door de zorgaanbieder zelf te laten herstellen. Afhankelijk van de ernst van de tekortkomingen kunnen de volgende maatregelen worden ingezet, oplopend in zwaarte:

- Een normoverdragend gesprek.
- Een schriftelijke waarschuwing.
- Een verbetertraject.
- Verscherpt toezicht.

Naar aanleiding van een verbetertraject kan heronderzoek worden gedaan. In sommige gevallen is het noodzakelijk dat de gemeentelijk toezichthouder tijdens het verbetertraject de vinger aan de pols houdt

7) Deze maatregel kan voorsnog alleen door het college worden genomen, in afwachting van nieuwe regelgeving (zie ook 5.1.2)

zodat afgesproken verbeteracties ook daadwerkelijk door de aanbieder worden opgepakt. We noemen dit verscherpt toezicht.

### 6.2.3 Maatregel herstellen (formeel)

Bij ernstiger tekortkomingen - of bij grote risico's waarbij herstel niet of niet op korte termijn wordt verwacht - kan de toezichthouder het college adviseren om direct handhavend op te treden. De toezichthouder bepaalt dit aan de hand van wegingsfactoren zoals beschreven in paragraaf 6.2.5.

De formele bestuursrechtelijke handhavingsmaatregelen gericht op herstel van de geconstateerde tekortkoming of overtreding zijn:

- Last onder dwangsom: deze maatregel kan het college inzetten om zorgaanbieders aan te zetten om hun tekortkoming en/of overtreding te beëindigen, onder druk van een dwangsom.
- Last onder bestuursdwang: deze maatregel kan worden ingezet wanneer het college de zorgaanbieder wil dwingen om verbetermaatregelen te treffen en om de nadelige effecten van een overtreding te beperken of op te heffen. Deze maatregel zal alleen worden ingezet in situaties waarbij sprake is van ontoelaatbare risico's waardoor snelheid van ingrijpen noodzakelijk is. Een voorbeeld hiervan is het overgaan tot overplaatsing van cliënten.

Bij Zin-aanbieders bestaat de mogelijkheid voor herstellende maatregelen via het contractenrecht zoals genoemd in 6.1.

### 6.2.4 Nadere maatregelen (formeel)

Nadere maatregelen vallen ook onder formele maatregelen en volgen meestal als corrigerende en/of herstellende maatregelen niet hebben geleid tot het beëindigen van de overtreding. Ze hebben in het algemeen het karakter van een sanctie.

Voor Zin-aanbieders kan het betekenen dat een contract door het college wordt opgezegd/beëindigd. Ook het uitsluiten van de mogelijkheid om als onderaannemer zorg en ondersteuning te verlenen aan cliënten en het uitsluiten van toekomstige samenwerkingen valt binnen deze rubriek. Deze maatregelen kunnen tot gevolg hebben dat bestaande cliënten van deze aanbieder bij een andere aanbieder moeten worden ondergebracht. Wanneer er sprake is van onrechtmatige besteding of oneigenlijk gebruik zal het college de middelen terugvorderen.

Bij pgb-aanbieders kan het college nadere maatregelen nemen via de cliënten, de pgb-budgethouders. Op hoofdlijnen houdt dit in dat het college niet (meer) toestaat dat de zorgaanbieder via pgb zorg en ondersteuning levert aan cliënten. Hierbij kan, afhankelijk van de ernst en situatie, gekozen worden om dit van toepassing te laten zijn voor alleen nieuwe cliënten of ook bij cliënten die al in zorg waren bij de betreffende zorgaanbieder.

Om dit ten uitvoer te brengen, kan het gemeentebestuur een aantal maatregelen treffen, waaronder:

- Het (laten) blokkeren van betalingen of het afkeuren van zorgovereenkomsten waarbij de pgb-aanbieder in kwestie is betrokken.
- Het intrekken of wijzigen van een eerder afgegeven pgb-beschikking.
- In geval van onrechtmatig handelen, misbruik of oneigenlijk gebruik zal het college de onverschuldigde betalingen terugvorderen bij de pgb-aanbieder.

#### *Aangifte bij Openbaar Ministerie (OM)*

Wanneer er sprake is van een vermoeden van fraude wordt aangifte gedaan bij het OM. Dit kan gebeuren in combinatie met of na het nemen van bovenstaande maatregelen.

### 6.2.5 De weging

We willen effectief toezicht houden en vervolgens slagvaardig handhavend optreden wanneer dat nodig is. De keuze die gemaakt wordt als het gaat om de inzet van informele of formele handhavingsmaatregelen vraagt altijd om maatwerk. In de meeste gevallen is er sprake van een veelheid aan factoren en omstandigheden die elk individueel geval uniek maakt. Wel geven we door middel van een wegingskader enkele objectieve factoren die de uiteindelijke keuze voor een maatregel onderbouwen. Het gaat om de volgende factoren die voor een belangrijk deel bepalend zijn voor de keuze van een maatregel.

#### *Ernst van de situatie*

Bij de bepaling van de ernst van de situatie worden de volgende factoren betrokken:

- Veiligheid van cliënten en personeel.
- Ernst van het risico c.q. het type schade.
- De omvang van de groep mensen waarop het risico van toepassing is of kan zijn.
- Het aantal kwaliteits- en/of rechtmatigheidseisen waaraan een aanbieder niet voldoet.

#### *Vertrouwen in verbeterkracht*

Een tweede factor die van invloed is bij de weging is het vertrouwen in de verbeterkracht van de betrokken zorgaanbieder, of de kans op herhaling of het niet verbeteren van de situatie. Factoren die hierbij meespelen zijn:

- De aard van de tekortkoming of overtreding.
- De houding van de aanbieder (niet-weten, niet-kunnen, niet-willen).
- Recidive of niet.
- De organisatiegraad van de zorgaanbieder.

## 7. Begrippen

- **Calamiteit**  
Niet-beoogde of onverwachte gebeurtenis, die betrekking heeft op de kwaliteit van de voorziening en die tot een ernstig schadelijk gevolg voor de client of tot de dood van een cliënt heeft geleid. Gecontracteerde aanbieders voor de Wmo zijn verplicht om dergelijke calamiteiten te melden bij de toezichthouder. De GGD is door het college aangewezen als toezichthouder voor het calamiteitentoezicht op de Wmo. Voor jeugdzorgaanbieders geldt dat zij calamiteiten moeten melden bij de IGJ.
- **Gemeente Gemeentebestuur**  
College of het geheel aan ambtelijke organisaties.
- **Gemeentelijke toezichthouder**  
De toezichthouder die voor het gemeentelijk toezicht door het college is aangewezen, in deze situatie de GGD.
- **Handhavingskader**  
Een kader waarin is vastgelegd op welke wijze de gemeente maatregelen neemt na de constatering van overtredingen in toezichtonderzoek.
- **Kwaliteitstoezicht**  
Het toezicht op de uitvoering van het door het college gevoerde beleid op grond van de Wmo en de kwaliteit van de geleverde ondersteuning. Het (kwaliteits)toezicht op de Jeugdwet valt voor een belangrijk deel buiten de reikwijdte van dit document omdat dat bij de IGJ ligt.
- **Onrechtmatigheid**  
Kent een aantal rubrieken: technische fouten, foutieve of onterechte declaraties, misbruik, oneigenlijk gebruik en ondoelmatigheid of ongepast gebruik.
- **Pgb budgethouder**  
De cliënt die een pgb heeft toegewezen gekregen voor de inkoop van Wmo- of Jeugdzorg.
- **Proactief toezicht**  
Hierbij wordt toezicht uitgevoerd aan de hand van vooraf vastgestelde prioriteiten, thema's of op basis van een risicoanalyse.
- **Rechtmatigheidstoezicht**  
Het toezicht op basis van de door de gemeente verstrekte opdracht of middelen door de zorgaanbieder of pgb budgethouder. De uitgaven moeten rechtmatig besteed worden aan maatschappelijke ondersteuning en jeugdzorg en zijn niet bedoeld voor andere doeleinden.
- **Signaalgestuurd toezicht**  
Toezichtonderzoek dat plaatsvindt naar aanleiding van signalen. Dit is altijd reactief. Bij signaalgestuurd toezicht wordt een onderscheid gemaakt tussen calamiteiten en overige signalen.
- **Toetsingskader**  
Een kader dat de toezichthouder gebruikt om de kwaliteit of de rechtmatigheid te meten bij een zorgaanbieder.
- **Toezichthouder**  
De instantie die toezicht houdt. Indien niet gespecificeerd wordt hiermee zowel de rijksinspectie Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) als de gemeentelijk toezichthouder bedoeld.

*Aldus vastgesteld in de vergadering van 4 juni 2024.*

*De burgemeester  
Femke Halsema*

*De gemeentesecretaris  
Peter Teesink*