

Handhavingskader Wet Maatschappelijke Ondersteuning 2015 en de Jeugdwet:

Intitulé

Beleidskader toezicht & handhaving Wmo/Jeugdwet:

Het college van burgemeester en wethouders van Alphen aan den Rijn

besluit de volgende regeling vast te stellen:

Beleidskader toezicht & handhaving Wmo /Jeugdwet

Voor u ligt het Beleidskader Toezicht & Handhaving Wmo en Jeugdwet (hierna: het handhavingskader Wmo/Jeugd). Als gemeente willen we immers een goede kwaliteit van zorg en ondersteuning waarborgen voor Ontvangers die dit nodig hebben. Het is belangrijk dat het geld dat we hieraan besteden op de juiste plek terechtkomt. Veel Ontvangers 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.

In dit document vindt u terug hoe wij het toezicht als gemeente de komende jaren verder vorm willen geven. We leggen zorgaanbieders én Ontvangers 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.

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 ook in om tekortkomingen te voorkomen en nemen handhavingsmaatregelen waar nodig. Het doel is dat Ontvangers in goed vertrouwen gebruik kunnen maken van jeugdhulp 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 beleid, toegang, contractmanagement en toezicht 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 belangrijke input bij de beleidsvorming.

Onze werkwijze

Preventie: inzet op de voorkant

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 Ontvangers. We zetten in op kwaliteitseisen voor hoogwaardige zorg en ondersteuning.

We optimaliseren het inkoopproces door een goede verbinding te maken tussen contractering en toezicht. We leren van wat er bij toezicht wordt gesignaleerd.

Toezicht

Bij toezicht houden we ons aan de routekaart van de VNG en 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 het rechtmatigheidskader te laten bepalen.

De toezichthouder het gemeentebestuur onafhankelijk te laten informeren.

Toezicht is transparant. Toezicht werkt voor wat betreft signalering samen met andere toezichthouders, met afdelingen zoals de toegang, 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 Ontvangers, de gemeente en bij andere (toezicht)partijen. Zorgen, trends en ontwikkelingen worden met grote regelmaat geagendeerd.

We combineren proactief en reactief toezicht:

Proactief en reactief kwaliteitstoezicht op de Wmo.

Proactief en reactief rechtmatigheidstoezicht op de Wmo en Jeugdwet.

1. Inleiding

Het gemeentebestuur draagt zorg voor de organisatie van maatschappelijke ondersteuning en jeugdhulp. De toegang en de uitvoering van maatschappelijke ondersteuning is gemandateerd aan Tom in de Buurt, een uitvoeringsorganisatie Wmo. Tom in de Buurt sluit zelf contracten voor de uitvoering met onderaannemers die ondersteuning bieden. Voor huishoudelijke ondersteuning, Wmo-hulpmiddelen en ondersteuning met wonen heeft gemeente Alphen aan den Rijn zelf aanbieders gecontracteerd. De toegang tot deze aanbieders wordt wel door Tom in de Buurt gedaan. Naast Zorg in Natura zorgt Tom in de Buurt voor het afgeven van beschikkingen voor Wmo ondersteuning middels een Persoonsgebonden Budget (pgb.) De toegang tot jeugdhulp is gemandateerd aan Oog voor thuis, een uitvoeringsorganisatie Jeugd. De jeugdzorgaanbieders zijn door gemeente Alphen aan den Rijn zelf gecontracteerd.

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. Hieronder valt ook de zorg en ondersteuning die namens het gemeentebestuur is ingekocht voor ZiN, of zorg die door de Ontvanger met een Pgb is ingekocht.

Dit handavingskader wordt periodiek geëvalueerd en waar nodig herzien en is zowel van toepassing op de Wmo als op de Jeugdwet. Het toezicht zoals bedoeld in dit document beslaat vooral kwaliteit en rechtmatigheid van de Wmo - en voor de Jeugdwet alleen de rechtmatigheid.

Leeswijzer:

Waar in dit document gesproken wordt over 'we' wordt de gemeente Alphen aan den Rijn als geheel bedoeld. Dit kan zowel het college, de raad en/of de uitvoerende ambtelijke afdeling of een uitvoeringsorganisatie aan wie ambtelijke bevoegdheden zijn gemandateerd. Als het gaat om Wmo-toezicht worden ook de gemeenten Kaag en Braassem en Nieuwkoop bedoeld, het Wmo-toezicht wordt op basis van de DVO ook voor de gemeenten Kaag en Braassem en Nieuwkoop door de gemeente Alphen aan den Rijn uitgevoerd.

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.

Hoofdstuk 3 gaat over hoe we naar toezicht en handhaving kijken. Het hoofdstuk gaat in op het toezicht zoals wij dat voor ogen hebben.

Hoofdstuk 4 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.

In hoofdstuk 5 staat het onderwerp preventie centraal en gaan we in op interventies aan de voorkant: de processen waar Ontvangers met een hulpvraag of zorgaanbieders binnen onze gemeente te maken krijgen.

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?

1.2 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 cliënt of tot de dood van een Ontvanger heeft geleid. Aanbieders voor de Wmo zijn verplicht om dergelijke calamiteiten en geweldsincidenten te melden bij de toezichthouder. De gemeentelijke toezichthouder is ook door het college aangewezen als toezichthouder voor het calamiteitentoezicht op de Wmo. Voor jeugdhulpaanbieders 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.

Geweld bij de verstrekking van een voorziening:

Seksueel binnendringen van het lichaam van of ontucht met een cliënt, alsmede lichamelijk en geestelijk geweld jegens een cliënt, door een beroepskracht dan wel door een andere cliënt met wie de cliënt gedurende het etmaal of een dagdeel in een accommodatie van een aanbieder verblijft;

Handhavingskader

Het onderhavige 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 kwaliteitstoezicht 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.

Ontvanger

De natuurlijke persoon die op grond van de Wet maatschappelijke ondersteuning en de jeugdwet respectievelijk een maatwerkvoorziening of individuele voorziening ontvangt. Ook wel cliënt genoemd.

Pgb budgethouder

De Ontvanger die een Pgb heeft toegewezen gekregen voor de inkoop van Wmo- of Jeugdhulp.

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 jeugdhulp en zijn niet bedoeld voor andere doeleinden.

Reactief toezicht

Toezichtonderzoek dat plaatsvindt naar aanleiding van signalen. Dit is altijd reactief. Bij reactief toezicht wordt een onderscheid gemaakt tussen calamiteiten en overige signalen.

Toezichthouder

De instantie die toezicht houdt. Indien niet gespecificeerd wordt hiermee zowel de rijksinspectie Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) als de gemeentelijk toezichthouder bedoeld.

Uitvoeringsorganisatie Jeugd

De gemandateerde instantie, genaamd Oog voor thuis, die is belast met de toegang tot jeugdzorg voor Alphen aan den Rijn.

Uitvoeringsorganisatie Wmo

De gemandateerde instantie, genaamd Tom in de buurt, die is belast met de toegang en uitvoering van de Wmo binnen de gehele Rijnstreek.

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 jeugdigen en hun ouders maakt hier deel van uit. In dit beleidskader duiden we dit verder aan als 'jeugdhulp'.

Gemeenten hebben de plicht 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 jeugdhulp opgenomen. De Jeugdwet is hierin uitgebreider dan de Wmo. Aan de Jeugdwet is daarnaast de Regeling Jeugdwet verbonden. Deze regeling bevat specifieke bepalingen op het gebied van formele en materiële controles en fraudeonderzoek – voor zover van belang voor de uitvoering van toezicht en controles.

Bij het uitoefenen van toezicht hoort rechtmatige gegevensverwerking. Deze verwerking van persoonsgegevens moet in overeenstemming zijn met de Algemene verordening gegevensbescherming (Avg) en met sectorspecifieke wetgeving.

2.2 Verdeling van verantwoordelijkheden

Verantwoordelijkheden op het gebied van de maatschappelijke ondersteuning en jeugdhulp 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 rijksinspectie (IGJ). Toezicht op de rechtmatigheid in de Jeugdwet is geen verantwoordelijkheid van de rijksoverheid en is dus ook niet belegd bij de IGJ. Deze bevoegdheid en verantwoordelijkheid ligt bij de gemeenten.

2.2.2 Gemeentebestuur

Vanuit de wet- en regelgeving heeft het gemeentebestuur een belangrijke rol bij de maatschappelijke ondersteuning en bij de jeugdhulp. Het bestuur stelt beleidsplannen op over het te voeren beleid en is verantwoordelijk voor het vastleggen van noodzakelijke regels in een verordening, nadere regels en beleidsregels. 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 het gebied van kwaliteit als rechtmatigheid. Ook zijn aanbieders verplicht calamiteiten te melden bij de toezichthouder.

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.

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 geweldsincidenten en kan hij of zij besluiten om hier onderzoek naar te (laten) doen.

De gemeentelijk toezichthouder heeft voor de Wmo de taak om kwaliteits- en rechtmatigheidsvereisten uit de wet zelf, uit de verordening en uit de 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 het 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 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 toezichthouder heeft niet alleen bevoegdheden maar ook plichten, zoals de geheimhoudingsplicht.

Samengevat doet de toezichthouder rechtmatigheid het volgende:

Ziet toe op rechtmatigheid met het doel het voorkomen van oneigenlijk gebruik en fraude van middelen;
Ontvangt en bundelt signalen;
Analyseert de betekenis van deze signalen, besluit in overleg of nader onderzoek noodzakelijk is en welke handhavinginstrumenten moeten worden ingezet;
Doet onderzoek bij vermoedens van fraude;
Rapporteert aan het bestuur en management;
Zet het onderwerp toezicht op de kaart bij zowel klant- en contractmanagers als zorgaanbieders;
Draagt bij aan de regionale samenwerking op het gebied van rechtmatigheid.

2.2.3 De zorgaanbieders

Zorgaanbieders zijn verantwoordelijk voor een goede kwaliteit van de uitvoering van ondersteuning en jeugdhulp. Dit betekent in ieder geval dat de voorzieningen veilig, doeltreffend, doelmatig, gericht op de Ontvanger en passend moeten zijn. Ze moeten ook aansluiten bij de behoefte van de Ontvanger. Daarnaast zijn zorgaanbieders verplicht om calamiteiten en geweld bij de verstrekking van een voorziening te melden bij de daarvoor bestemde toezichthouder.

Zorgaanbieders moeten zich aan zowel de wettelijke als lokale regelgeving houden. Zowel ZiN als Pgb aanbieders dienen zich ook te houden aan de bepalingen in de contracten die het gemeentebestuur met zorgaanbieders heeft gesloten.

2.2.4 De Ontvanger

De Ontvanger ontvangt maatschappelijke ondersteuning of jeugdhulp. Koopt de Ontvanger die zelf in via een Pgb? Dan heeft de Ontvanger 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 Ontvanger kan ervoor kiezen om een Pgb-vertegenwoordiger te machtigen om deze taken over te nemen. Daarbij geldt wel als regel dat de vertegenwoordiger niet de zorgverlener mag zijn of op enigerlei wijze gelieerd mag zijn aan de zorgverlener. Toezichthouders letten hier actief op.

2.3 Gemeentelijke regelgeving en beleid

2.3.1 Verordeningen en andere regelgeving

In gemeente Alphen aan den Rijn zijn de spelregels in de volgende verordeningen en nadere regels opgenomen:

Verordening sociaal domein Alphen aan den Rijn

Nadere regels sociaal domein Alphen aan den Rijn

In de Verordening sociaal domein Alphen aan den Rijn staan regels over toezicht en handhaving en de maatregelen bij onterechte toekenning van een voorziening, of bij misbruik en oneigenlijk gebruik (artikel 8 en 8a). Verder zijn er bepalingen opgenomen over de kwaliteit van de ondersteuning (artikel 30), de meldingsregeling bij calamiteiten (artikel 67) en over medezeggenschap (hoofdstuk 9). Ook zijn er kwaliteitseisen en andere voorwaarden opgenomen voor Pgb (artikel 7 van de Verordening en artikel 4 Nadere regels).

2.3.2 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. Specifiek voor begeleiding vanuit de Wmo hebben we één contract. Dit contract is met Tom in de buurt. Tom in de buurt is gerechtigd contracten af te sluiten met onderaannemers. Bij het aangaan van een contract met nieuwe onderaannemers wordt bij de toezichthouder navraag gedaan of er meldingen bekend zijn. Voor huishoudelijke ondersteuning, hulpmiddelen en ondersteuning met wonen en jeugdhulp hebben wij zelf contracten afgesloten met de aanbieders.

2.4 Cirkel van naleving

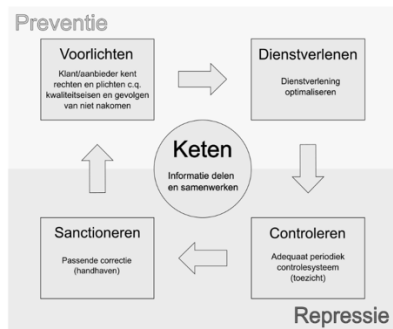
We hanteren bij toezicht en handhaving een integrale benadering conform de cirkel van naleving, zoals hieronder in een figuur is weergegeven. Het laat zien dat het effectiever is om aan te zetten tot wenselijk gedrag dan tekortkomingen of overtredingen te bestraffen.

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

De route van de potentiële aanbieder die een contract met de gemeente wil.

De route van de client die een Pgb wil.

Door aandacht te hebben voor het eerste deel van het proces komt de nadruk te liggen op preventie. Preventie betekent hier het voorkomen dat regels niet worden nageleefd - en dat er dus moet worden ingegrepen.



Figuur 1 Cirkel van naleving

3. Onze visie

In dit hoofdstuk beschrijven we hoe we naar toezicht en handhaving kijken. Het geeft handreikingen om de uitvoering van toezicht binnen de gemeente 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 de gemeente 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 Ontvanger. We gaan er ook vanuit dat Ontvangers 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, altijd met inachtneming van de proportionaliteit en de subsidiariteit. Kwetsbare Ontvangers horen 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.

Bij nieuwe zorgaanbieders van wie een ontvanger zorg middels pgb wenst te ontvangen, wordt een kwaliteitstoets gedaan door de toegang van Tom in de buurt. De toezichthouder kijkt mee met dit proces en bij twijfel volgt een advies van de toezichthouder over de kwaliteit van de zorgaanbieder. Ook hierbij is herstel en/of verbetering mogelijk wanneer kwaliteit onvoldoende is. Wanneer verbetering niet mogelijk is, adviseert de toezichthouder om geen zorg te laten verlenen door deze aanbieder.

3.2 Integrale aanpak: cirkel van naleving

We bekijken het toezicht integraal en hanteren de eerdergenoemde cirkel van naleving. Hiermee verkleinen we de kans dat we achteraf moeten ingrijpen. Achteraf ingrijpen levert risico's op ten aanzien van de continuïteit van zorg en ondersteuning. Een Ontvanger zal in zo'n geval mogelijk moeten overstappen naar een andere aanbieder. Dit belast de capaciteit van zowel de Ontvanger als andere aanbieders nog meer en leidt tot een onprettige zorgsituatie. Deze situaties willen we zoveel als mogelijk voor zijn met interventies aan de voorkant van het proces.

We zetten als gemeente in op een sterke toegangsfunctie. Optimale dienstverlening zoals 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.

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 jeugdhulp 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 zorgcontracten en 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 blijven. Door te handhaven kunnen we herhaling voorkomen en geven we een signaal af aan potentiële overtreders.

4. Het gemeentelijk toezicht

4.1 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.

4.1.1 Toezicht is objectief en onafhankelijk

Ontvangers 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 het rechtmatigheidskader 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 kader zijn vastgesteld (zie 4.3.1.).

De toezichthouder kan autonoom besluiten om bevindingen, oordelen en adviezen voor te leggen aan het gemeentebestuur of de gemandateerde uitvoeringsorganisaties.

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.

4.1.2 Transparantie in toezicht

Transparantie over toezicht (en handhaving) draagt bij aan het vertrouwen van de Ontvanger in de gemeente en haar toezichthouder. Ook kan transparantie in toezicht een stimulans zijn voor zorgaanbieders om bijvoorbeeld kwaliteit te blijven borgen en regels na te leven. De transparantie van het toezicht wordt op de volgende manieren gewaarborgd:

De toezichthouder stelt jaarlijks een werkprogramma op.

De toezichthouder bepaalt het rechtmatigheidskader op basis waarvan kwaliteits- en rechtmatigheidstoezicht kan plaatsvinden.

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.

De gemeentelijk toezichthouder stelt jaarlijks een toezichtverslag Wmo/Jeugd op ter verantwoording van de uitvoering.

Sterke samenwerking

Samenwerking op het gebied van toezicht is van belang met het oog op de volgende doelen:

Vanwege de effectiviteit van het toezicht, denk hierbij aan de bundeling van signalen en kennisdeling;

Om nieuwe inzichten te verkrijgen op het gebied van toezicht.

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.

4.1.3 Selectief

In een gemeente 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 worden vastgelegd in het werkprogramma (zie 5.3.1).

4.2. Kwaliteits- en rechtmatigheidstoezicht

Kwaliteits- en rechtmatigheidstoezicht (zie ook begrippenlijst) hebben elk een eigen insteek, maar er is ook zeker samenhang. Kwaliteit slaat op de zorg die geleverd wordt. Rechtmatigheid slaat op het proces waarbinnen zorg wordt geleverd (declaraties en opdrachten).

4.2.1 Organisatie van het toezicht

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. Het toezicht bij Pgb kan zich niet alleen richten op de zorgaanbieder maar ook op de Pgb-budgethouder en de vertegenwoordiger.

Voor zover een gecontracteerde zorgaanbieder gebruikmaakt van (onder)aannemers, blijft de hoofdaanbieder verantwoordelijk en zorgt de hoofdaanbieder dat deze onderaannemers aan dezelfde eisen voldoen als de gecontracteerde zorgaanbieder. De toezichthouder kan hierop controleren.

Op het gebied van de Jeugdwet doet de IGJ het kwaliteits- en calamiteitentoezicht. De gemeentelijke toezichthouder ziet toe op de rechtmatigheid van voorzieningen die zijn verleend op de Wet maatschappelijke ondersteuning en de Jeugdwet.

4.2.2 Combineren van reactief toezicht en proactief toezicht

Reactief 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 gemeentelijk toezichthouder. Voor Jeugd moet een melding bij de IGJ worden gedaan.

Andere signalen

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.

Proactief toezicht

Proactief toezicht vindt plaats zonder dat directe signalen een aanleiding vormen. Het kan op basis van vooraf vastgestelde prioriteiten, thema's of risico's uitgevoerd worden. Ook doen de toezichthouders steekproeven.

Combinatie en samenhang

We kiezen voor een combinatie van proactief en reactief 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. Er is samenhang tussen deze vormen: reactief 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.

4.3 De werkwijze

4.3.1 Het werkprogramma

De gemeentelijk toezichthouder geeft in zijn werkprogramma invulling aan 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 de toezichthouder 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, ketenpartijen en andere toezichthouders.

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, uitkomsten van reactief toezicht van een voorgaand jaar, etc.

Preventie van zorgfraude: Denk hierbij aan trainingen van fraude-alertheid, bewustwording sessies etc.

Prioritering voor reactief toezicht, specifiek voor Pgb

De toezichthouder werkt risico gestuurd. 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 (on)veiligheid van de cliënt
 Het aantal Ontvangers dat ondersteuning of hulp afneemt bij de Pgb-aanbieder.
 Het aantal ontvangen signalen.
 De omvang van het budget dat wordt besteed.

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. Het kan ook voorkomen dat er belangrijke ontwikkelingen zijn die zorgen dat de prioriteiten of ingeschatte risico's tussentijds bijgesteld moeten worden. In het jaarverslag legt de toezichthouder verantwoording af over de uitvoering en de resultaten van het werkprogramma.

4.3.2 Meldingen en signalen

Het is belangrijk dat Ontvangers, zorgaanbieders en andere instanties weten dat zij tekortkomingen in kwaliteit of naleving kunnen melden 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 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 of Veilig Thuis.

In het jaarverslag geeft de toezichthouder informatie over het aantal meldingen en de aard ervan – en wat ermee is of wordt gedaan.

4.3.3 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 reactief). Het onderzoek kan bestaan uit een locatiebezoek, uit een documentenonderzoek of uit gesprekken met betrokkenen.

Het toezicht kan aangekondigd of onaangekondigd zijn, ook daarbij is het type toezicht medebepalend: proactief of reactief. 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 rechtmatigheidsonderzoek uit op basis van het rechtmatigheidskader en/of het controleplan.

4.4. Kwaliteitseisen

Aanbieders, zowel Zin als pgb moeten voldoen aan de kwaliteitseisen zoals genoemd in de verordening en in de nadere regels. Als een zorgverlener gebruikmaakt van onderaannemers blijft de hoofdaannemer hiervoor verantwoordelijk. De hoofdaannemer geeft deze informatie door aan de toezichthouder. De volgende vragen worden gesteld en gecontroleerd:

Heeft de organisatie een HKZ/ ISO certificering (of bij zelfstandigen: zijn ze aangesloten bij een beroepsvereniging)?
 Heeft het personeel (dat wordt ingezet bij een jeugdzorgaanbieder) een BIG- of SKJ-registratie?
 Heeft het personeel een VOG bij indiensttreding en voor welk profiel?
 Hoe ziet de Meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling eruit?
 Welk diploma heeft het personeel en hoe is dit gecontroleerd?

Is er een gedragscode?

Is er een kwaliteitssysteem, privacyreglement en klachtenprotocol?

Is er een klachtenregeling (deze moet aanwezig zijn, bij voorkeur op de website staan en onderaannemers moeten periodiek informatie aanleveren over klachten die ze hebben ontvangen van Ontvangers en de afhandeling daarvan)?

Hoe is medezeggenschap geregeld?

Hoe is de informatievoorziening op de website (deze moet beschikbaar, transparant, duidelijk, relevant en afgestemd op de doelgroep zijn)?

Hoe is de veiligheid MIC/VIM (veilig melden moet zijn ingevoerd, er moet een MIC/VIM systeem zijn en onderaannemers moeten periodiek aanleveren welke meldingen van/over Ontvangers zij hebben ontvangen en hoe deze zijn afgewerkt)?

Zijn er samenwerkingsafspraken met andere aanbieders?

Hoe ziet het calamiteitenprotocol eruit? (alleen voor Wmo)

5. Preventie: voorkomen van tekortkomingen

De inzet op preventie is een zeer groot element van het toezicht. Dit doet de toezichthouder vooral door het creëren van bewustzijn bij de mensen van de toegang. Fraude-alertheidstraining maakt daar onder andere deel van uit.

5.1 Preventie bij Pgb

Het gemeentebestuur vindt de keuzevrijheid voor de leveringsvorm van Pgb belangrijk. Daar hoort echter wel een minimale kwaliteit van ondersteuning bij. Daarom controleren we de kwaliteit voordat het Pgb wordt goedgekeurd. De kwaliteitseisen uit 4.4 worden getoetst. Hiermee voorkomen we dat we tijdens de looptijd van een Pgb moeten ingrijpen op grond van gebrek aan kwaliteit van zorg. Deze kwaliteitstoets wordt concreet vormgegeven door de screening van potentiële aanbieders. Aanbieders dienen vooraf aan te geven welke vaardigheden en kwaliteiten zij bezitten, naast ook de relevante keurmerken en certificeringen. De gemeente behoudt het recht om eisen te stellen aan welke concrete kwaliteitseisen worden gesteld.

Een ander onderdeel van preventie op het gebied van Pgb is de pgb-vaardigheid van de ontvanger of diens vertegenwoordiger. De persoon die pgb ontvangt of beheert, moet kunnen aantonen vaardig te zijn in het omgaan met geld of het ontvangen hiervan. Dit kan op basis van de volgende punten worden bepaald. De pgb-beheerder moet:

Een goed overzicht van de (eigen) situatie kunnen houden;

Weten welke regels er horen bij een pgb;

Een overzichtelijke pgb-administratie kunnen bijhouden;

Kunnen communiceren met de gemeente, zorgverzekeraar of zorgkantoor, de SVB en zorgverleners;

Zelfstandig handelen en zelf voor zorgverleners kiezen;

Zelf afspraken maken en deze afspraken bijhouden;

Zich houden aan bovengenoemde afspraken;

Beoordelen of de zorg uit het pgb bij zichzelf of de vertegenwoordigde past;

Zelf de zorg regelen met één of meer zorgverleners;

Zorgen dat de zorgverleners die voor de ontvanger of vertegenwoordigde werken, weten wat ze moeten doen.

Weten wat de ontvanger of vertegenwoordigde moet doen als werkgever of opdrachtgever van een zorgverlener.

5. 2 Preventie bij inkoop en aanbesteding

Bij de inkoop van zorg worden de gestelde kwaliteitseisen vertaald in aanbestedingsprocedures en contracten. De toezichthouder heeft een adviserende rol bij de inkoopprocedure. Contractmanagement 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.

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 ontvanger 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 handhavingprocessen 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 Ontvanger en het vertrouwen in de zorgaanbieder.

Informele 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 informele maatregelen. Deze maatregelen kunnen door de gemeentelijk toezichthouder zelfstandig worden ingezet.

Formele maatregelen

Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen bestuursrechtelijke, strafrechtelijke 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.

Strafrechtelijke maatregelen: met deze maatregelen wordt gedoeld op aangifte bij het Openbaar Ministerie. Van deze maatregel wordt gebruikgemaakt in gevallen waarin geconstateerd wordt dat een strafbaar feit heeft plaatsgevonden. In dat kader kan intensief worden samengewerkt met het OM. Toezicht op dit niveau vereist constante afstemming en intensieve samenwerking tussen toezichthouders. Hierbij dient de AVG scherp in het oog te worden gehouden, gezien de grote gevolgen voor Ontvangers, aanbieders en de gemeente zelf.

Privaatrechtelijke maatregelen: deze kunnen worden ingezet bij ZiN-aanbieders op basis van het contractrecht en bij Pgb-aanbieders op basis van een derdenbeding. Het college kan deze maatregelen nemen wanneer een zorgaanbieder zich niet houdt aan de contractvoorwaarden. Voorbeelden van maatregelen zijn het instellen van een cliëntenstop, het niet overgaan tot hercontractering, het beëindigen van de overeenkomst en het aanpassen van de tarieven of het instellen van een vordering op grond van de onrechtmatige daad (art. 162 van boek 6 van het Burgerlijk Wetboek. Sinds 1 april 2022 is het verplicht om een derdenbeding op te nemen in een contract met een Pgb-aanbieder. Dit beding zorgt ervoor dat een derde partij – in dat geval dus de gemeente - geld kan vorderen van een zorgverlener die oneigenlijk gebruikmaakt van het Pgb, zonder dat de Pgb-houder daarvan weet. Als gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid om een Pgb terug te vorderen of een vordering op grond van de onrechtmatige daad wordt toegepast, blijft de Pgb-houder dan buiten schot.

Bij ZiN-aanbieders zal een keuze gemaakt moeten worden welke soort maatregel het gemeentebestuur wil inzetten: bestuursrechtelijk, privaatrechtelijk of strafrechtelijk.

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 2 Handhavingsspiramide

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 dan wel worden verkleind.

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

Een waarschuwing is een informele maatregel. Het is geen besluit in de zin van artikel 1:3 Awb. Daarnaast is de gemeente door dit kader niet gehouden om eerst een informele maatregel op te leggen voordat over kan worden gegaan tot het toepassen van een formele maatregel zoals hieronder beschreven.

6.2.3 Maatregel herstellen (formeel)

Bij de meer ernstige 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 handavingsmaatregelen 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. Een last onder dwangsom is relatief eenvoudig op te leggen en brengt geen financiële gevaren mee voor de gemeente. Het eisen van medewerking, zoals bijvoorbeeld genoemd in art. 5:20 Awb.

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 Ontvangers. Last onder bestuursdwang brengt financiële gevaren met zich mee. De gemeente moet eerst zelf de kosten van de dwang betalen en kan deze slechts later verhalen op de overtreder.

Het terugvorderen van Pgb's bij de Ontvanger of de zorgverlener.

Met een last onder dwangsom probeert de gemeente de aanbieder door een financiële prikkel tot bepaald gedrag te dwingen. Het gaat daarbij om een herstelsanctie. Met het uitoefenen van *bestuursdwang* beëindigt de gemeente zelf de overtreding op kosten van de aanbieder, als de aanbieder dat niet doet. Op deze maatregelen zijn de algemene beginselen van behoorlijk bestuur van toepassing, zoals het

zorgvuldigheidsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel. Tegen een dergelijk besluit van de gemeente kan bezwaar worden gemaakt en kan, voor zover nodig, in beroep gegaan worden bij de bestuursrechter.

Een maatregel die niet op herstel is gericht maar wel van groot belang is, is de cliëntenstop. Hiermee wordt bedoeld dat een zorgaanbieder al dan niet tijdelijk geen nieuwe Ontvangers toegewezen krijgt en dat er geen sprake is van uitbreiding van hulpverlening aan bestaande Ontvangers.

Bij ZiN-aanbieders bestaat ook 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 Ontvangers en het uitsluiten van toekomstige samenwerkingen valt binnen deze rubriek. Deze maatregelen kunnen tot gevolg hebben dat bestaande Ontvangers van deze aanbieder bij een andere aanbieder moeten worden ondergebracht. Wanneer er sprake is van onrechtmatige besteding of oneigenlijk gebruik kan het college de middelen terugvorderen.

Bij Pgb-aanbieders kan het college nadere maatregelen nemen via de Ontvangers, de Pgb-budgethouders. Op hoofdlijnen houdt dit in dat het college niet (meer) toestaat dat de zorgaanbieder via Pgb zorg en -ondersteuning levert aan Ontvangers. Hierbij kan, afhankelijk van de ernst en situatie, gekozen worden om dit van toepassing te laten zijn voor alleen nieuwe Ontvangers of ook voor Ontvangers 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 een strafbaar feit, 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 ontvangers 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.

Evenredigheid

Evenredigheid is van groot belang bij de toepassing van maatregelen. Het evenredigheidsbeginsel houdt in dat de gevolgen van een besluit niet onevenredig mogen zijn met de doelen die middels het besluit worden behaald. Dit betekent niet dat het besluit geen negatieve effecten mag hebben. Er moet alleen wel voor worden gezorgd dat de negatieve effecten van het besluit niet verder gaan dan geoorloofd

is. Hier heeft de Centrale Raad van Beroep – de hoogste instantie op het gebied van het bestuursrecht – in een aantal uitspraken het volgende schema voor opgesteld:

Helpt het besluit bij de oplossing van het probleem dat de gemeente wil aanpakken?

Is er een lichtere manier met een soortgelijk effect mogelijk?

Staan de gevolgen van het besluit voor de getroffen belanghebbende in verhouding tot het doel van het besluit?