

Regionaal beleidskader Toezicht en handhaving Wmo en Jeugdwet



Inhoudsopgave

Voorwoord	2
1. Inleiding	3
2. Wettelijke en regelgevende kaders.....	4
2.1 Landelijke kaders	4
2.2. Regelgevende lokale kaders.....	4
3. Visie	5
3.1 Preventie heeft de voorkeur	5
3.2 Proportioneel.....	5
3.3 Integraal	5
3.4 Transparant	6
3.5 Onafhankelijk en objectief.....	6
3.6 Lerend.....	6
4. Toezicht	7
4.1 De Cirkel van naleving	7
4.2 Controleren en sanctioneren	8
5. Samenwerking in de keten	10
5.1 Landelijk en regionaal	10
5.2 De ambtelijke afdelingen binnen de gemeente	10
5.3 Ambtelijke afdelingen tussen de gemeenten	10
5.4 Sectorpartijen	11
5.5 Overige toezichthouders.....	11
5.6 Overige stakeholders	11
6. Handhaven.....	11
6.1 Type maatregelen.....	11
6.4 Handhavingspiramide	12
7. Implementatie, evaluatie en borging beleidskader.....	14
8. Begrippen.....	0
Bijlage 1 Taken, rollen en verantwoordelijkheden toezichthouders	2
Bijlage 2 Privacy en gegevensdeling.....	5
Bijlage 3 Het onderzoek.....	7
Bijlage 4 Juridische grondslag Toezicht en Handhaving in beeld.....	0

Voorwoord

Voor u ligt het beleidskader Toezicht en handhaving Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en Jeugdhulp voor de regio Alkmaar. Een belangrijk onderwerp dat zich richt op de kwaliteit, het rechtmatig inzetten en op de calamiteiten in de uitvoering van de zorg en ondersteuning aan de cliënten van de regio. Het is daarbij van belang dat het gemeenschapsgeld op de juiste plek terechtkomt, passend binnen de landelijke en lokaal vastgestelde kaders¹. Met dit beleidskader worden deze verbindingen gemaakt en doorontwikkeld.

Om te voorkomen dat cliënten, aanbieders of aan de zorg- en ondersteuning gerelateerde organisaties of personen, verkeerd of oneigenlijk gebruik maken van voorzieningen dienen we maatregelen te nemen en richting te bepalen. In de regio Alkmaar starten we niet opnieuw. De afgelopen jaren hebben de gemeenten in de regio Alkmaar deeltaken van Toezicht en handhaving (door-) ontwikkeld. We willen daarbij benadrukken dat er al veel goed gaat. We zijn alert op fouten, vergissingen en fraude. We toetsen daarbij niet alleen de eisen die aan de aanbieders gesteld zijn, maar we proberen fouten en onrechtmatigheden ook te voorkomen. We zijn samen lerend onderweg en bouwen verder op wat er reeds is ingeregeld, ervaringen en beschikbare data.

Er is ruimte en noodzaak voor het beter inrichten en borgen van de rechtmatigheid en kwaliteit van de zorg en ondersteuning. We hebben binnen onze regio in toenemende mate te maken met onbewuste en bewuste onrechtmatigheden en kwaliteitsvraagstukken in de uitvoering van Wmo en Jeugdwet. Dit is niet alleen een probleem in de regio Alkmaar, maar een landelijk issue.

Dit beleidskader is de basis waarlangs de gemeenten in de regio de implementatie van Toezicht en handhaving vormgeven. De implementatie vindt plaats na akkoord door de colleges en de gemeenteraden.

¹ Criteria in de Verordening(en), de Nadere regels, financiële besluiten, inkoop-eisen, en contractafspraken, beschikkingen/maatwerkvoorzieningen, ondersteuningsplannen en voorlichtingsinformatie.

1. Inleiding

Financiële middelen die voor de zorg bestemd zijn, moeten ook daadwerkelijk aan zorg worden besteed. De gemeenten zijn integraal verantwoordelijk voor de kwaliteit en de continuïteit van de ondersteuning die op grond van de Wmo aan inwoners (cliënten) geboden wordt. Dit betekent dat gemeenten verantwoordelijk zijn voor het toezicht op de uitvoering en handhaving bij geconstateerde overtredingen of mogelijke onrechtmatigheden (fouten en fraude) en calamiteiten.

Volgens de Jeugdwet zijn de gemeenten verantwoordelijk voor de kwaliteit van de jeugdhulp. Gemeenten hebben hierin de verantwoordelijkheid om de veiligheid, gezondheid en rechtspositie van kinderen en jongeren te beschermen². Gemeenten hebben eveneens een verplichting een kind te verzekeren van bescherming en zorg die nodig is voor het welzijn. De kwaliteitseisen die zij stellen worden vastgelegd in de contracten met de aanbieders van jeugdhulp, waarbij de gemeente toeziet op het naleven van de contractafspraken, de samenwerking, afstemming en monitoring van de ingezette hulp. De kwaliteitseisen die gemeenten stellen aan aanbieders die jeugdhulp bieden met Pgb financiering, worden vastgelegd in de verordening.

De gemeenten zijn binnen de Jeugdwet verantwoordelijk voor het toezicht op de uitvoering en handhaving bij geconstateerde overtredingen of mogelijke onrechtmatigheden (fouten en fraude). De kaders hiervoor worden geborgd in de verordening jeugdhulp.

Voor het toezicht op de kwaliteit en bij calamiteiten in de uitvoering van de Jeugdwet is de Rijksoverheid verantwoordelijk. De Rijksoverheid oefent landelijk toezicht uit op:

- De jeugdhulpaanbieders;
- De gecertificeerde en certificerende instellingen;
- Het Advies- en Meldpunt Huiselijk geweld en Kindermishandeling (AMHK);
- De Raad voor de Kinderbescherming;
- De justitiële jeugdinrichtingen.

Dit landelijke toezicht wordt uitgevoerd door de Inspectie Jeugdzorg (IJZ), de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) en de Inspectie Veiligheid en Justitie (IVenJ).

De verantwoordelijkheden binnen de Wmo en Jeugdwet zijn gekoppeld aan de door de gemeenten gefinancierde zorg, ondersteuning en voorzieningen, al dan niet door een cliënt ingekocht met een Persoonsgebonden budget (Pgb) of gefinancierd met een betaalovereenkomst.

Toezicht en handhaving zijn geen doel op zich, maar een middel om te komen tot rechtmatige en kwalitatief goede zorg en ondersteuning. Het zijn middelen, die als ze goed ingericht worden, bijdragen aan continuïteit van zorg, kwaliteitsverbetering en/of -behoud van de gemeentelijke dienstverlening aan cliënten. Met andere woorden: dat cliënten de zorg en ondersteuning krijgen die zij nodig hebben, van een kwaliteit die is afgesproken in de contractafspraken, de wettelijke kaders en de lokale regelgevende kaders. Aanbod wat via een betaalovereenkomst wordt ingezet dient te voldoen aan dezelfde wettelijke en lokale kaders.

Met goede voorlichting, transparantie en duidelijkere communicatie streven de gemeenten naar het voorkomen van oneigenlijk gebruik van de financiële middelen.

Toezicht en handhaving veranderen voortdurend in heel Nederland. Daarom sluit dit beleidskader aan bij landelijke ontwikkelingen, zoals het Landelijk beleidskader toezicht Wmo en de Routekaart toezicht, handhaving en naleving van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG).

² Artikel 3 van het [Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind](#)

Leeswijzer

Voorafgaand aan de visie (hoofdstuk 3) worden de wettelijke en regelgevende kaders toegelicht in hoofdstuk 2. Als verantwoordelijkheden van gemeenten op onderdelen in beide wetten anders is, wordt dit weergegeven.

2. Wettelijke en regelgevende kaders

De colleges hebben de uitvoering van het toezicht en het advies ten aanzien van handhaving belegd bij één of meerdere toezichthouder(s) Wmo en Jeugdwet. De toezichtstaken binnen de Wmo en Jeugdwet verschillen. Binnen de Wmo (artikel 6.1) is opgenomen dat gemeenten een toezichthouder aanstellen, voor het houden van toezicht op de naleving van de wet en de lokale verordening. Deze verplichting is binnen de Jeugdwet niet geregeld, maar sluit het ook niet uit. Gemeenten kunnen in de verordening hiervoor een grondslag opnemen.

Hoe gemeenten toezicht en handhavingstaken op de Wmo en de Jeugdwet organiseren, is niet vastgelegd door de wetgever. De uitvoering dient wel plaats te vinden binnen de onderstaande landelijke en lokaal regelgevende kaders:

2.1 Landelijke kaders

De landelijke kaders voor Toezicht en handhaving zijn geborgd in de volgende wetten:

- Grondwet;
- Algemene wet bestuursrecht (Awb);
- Gemeentewet;
- Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo, inclusief de Uitvoeringsregeling Wmo);
- Jeugdwet, inclusief de Regeling Jeugdwet;
- Algemene verordening gegevensbescherming (Avg);
- Algemene maatregel van bestuur (AmvB);
- Wetboek van Strafvordering en aanverwante regelingen;
- Algemene verordening gegevensbescherming (AVG);
- Rechten van de mens.

Een korte toelichting op deze wettelijke kaders is opgenomen in de begrippenlijst (hoofdstuk.9). De privacy kaders worden nader toegelicht in bijlage 2.

2.2. Regelgevende lokale kaders

De gemeente is bevoegd tot het voorkomen en indien nodig handhaven van een ten onrechte ontvangen (individuele) voorziening of een Pgb, en bij fouten en onrechtmatigheden in de uitvoering van de Wmo en Jeugdwet. Hiertoe moet de gemeenteraad regels opnemen in een verordening. Aanvullend op de wettelijke kaders stelt de gemeenteraad kwaliteitskaders voor de uitvoering van maatwerkvoorzieningen vast in een verordening. Zowel de verordening(en) als de door het college vastgestelde nadere regels zijn kaderstellend in de uitvoering van Toezicht en handhaving.

Een gemeente kan in de verordening een grondslag opnemen voor het houden van toezicht op de rechtmatige uitvoering van de Jeugdwet. Het advies van de VNG is om dit ook te doen³.

³ VNG- [Hoe zijn Toezicht en handhaving in de Jeugdwet geregeld?](#)

3. Visie

Het bereiken van een rechtmatige en kwalitatief goede uitvoering van de Jeugdwet en de Wmo vraagt om een breed scala van activiteiten. Toezicht begint bij de start van het inkoopproces, het meldings- en aanvraagproces voor maatwerkvoorzieningen, het uitvoeren van kwaliteits- en contractmanagement en gaat door tot het sanctioneren indien nodig. In de regio Alkmaar worden de onderstaande visie en uitgangspunten gehanteerd die leidend zijn bij de inrichting van Toezicht en handhaving.

Wij staan voor het belang van preventie en richten ons op het voorkomen van problemen. Dit doen we door het goed inrichten van onze kaders en werkprocessen, alsook éénduidige communicatie aan cliënten, aanbieders en binnen de gemeentelijke organisaties. We voorkomen en bestrijden onbewuste en bewuste onrechtmatigheden en onvoldoende kwaliteit met een toezicht dat proportioneel, transparant, integraal en onafhankelijk is. Samen zijn we lerend onderweg.

Deze leidende principes die in onze visie centraal staan worden hieronder uitgewerkt.

3.1 Preventie heeft de voorkeur

Een deel van het onrechtmatig handelen komt tot stand door vergissingen, onwetendheid of onduidelijkheid in de regels. Ook het gebruik van verkeerde tarieven of producten, of het niet signaleren en corrigeren van een verkeerde handelswijze zijn onrechtmatig. Omdat 'voorkomen beter is dan genezen', stimuleren we de eigen inspanningen op rechtmatig en kwalitatief handelen van alle betrokkenen in de uitvoering van de Wmo en Jeugdwet. Tevens is het belangrijk dat contractafspraken, Verordeningen Wmo en Jeugdhulp, nadere regels/beleidskaders, financiële besluiten, beschikkingen, ondersteuningsplannen en overige informatie éénduidig geformuleerd en gecommuniceerd worden.

3.2 Proportioneel

Bij de 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. Toezicht is zacht waar het kan en hard waar het moet. Dit betekent dat we rekening houden met de complexiteit van regelgeving binnen de van toepassing zijnde domeinen in een casus. Hierbij wordt het maatwerkprincipe gehanteerd: per individu of organisatie. Verwijtbaarheid wordt beoordeeld en er wordt rekening gehouden met zowel het gelijkheidsbeginsel als het evenredigheidsbeginsel.

Bij het inregelen van de toezichts- en handhavingstaken kan er een spanningsveld ontstaan tussen enerzijds de wettelijke verantwoordelijkheden. Anderzijds het beperken van intensieve administratieve processen en wantrouwen. De aanpak dient in balans te zijn, waarbij rollen en verantwoordelijkheden, onderbouwd vertrouwen en een deugdelijk onderbouwde verantwoordingsplicht hand in hand gaan.

3.3 Integraal

Bewuste fouten en/of onrechtmatigheden op één onderdeel binnen het Sociaal domein staan vaak niet op zichzelf en kunnen stelsel-, domein- en regio overstijgend plaatsvinden. Op cliënt- en aanbiedersniveau is er in de praktijk bij fouten, fraude en calamiteiten geregeld een relatie tussen de Wmo, de Jeugdwet en de Participatiewet. Ook de samenhang met het ruimtelijk domein, het veiligheidsdomein en de arbeidsmarkt komt voor. De integrale aanpak vereist: Goede samenwerking tussen de verschillende afdelingen en domeinen, alsook samenwerking buiten de gemeentelijke grenzen en met andere branches of ketenpartners (bijvoorbeeld belastingdienst of arbeidsinspectie); Gezamenlijke verantwoordelijkheid, kennisdeling, een adequate informatiedeling tussen de veiligheid,

financiële- en zorgketen, oog hebben voor elkaars (soms tegenstrijdige) belangen; Effectieve regievoering en uitvoering binnen ieders bevoegdheid en taakopdracht. Aanbieders en cliënten hebben vaak te maken met meerdere toezichthouders vanuit meerdere wettelijke taken. Om de toezichtlast bij aanbieders en cliënten beperkt te houden, om een compleet beeld van de situatie te krijgen en de rechten van onze inwoners te bewaken, voeren we toezicht in een integrale samenwerking met andere partijen uit. We bundelen signalen en delen kennis, binnen de geldende juridische kaders voor informatiedeling (Avg) en ieders wettelijke uitvoeringskaders.

Samenwerking kan plaatsvinden op lokaal, regionaal tot landelijk niveau. Dit is een complex proces, waarbij het wenselijk is om krachten te bundelen bij bovenregionaal opererende aanbieders. Onze ambitie is om de integrale aanpak door te ontwikkelen en te versterken. We volgen daarin de landelijke ontwikkelingen ten aanzien van dit onderwerp.

3.4 Transparant

Transparantie betekent dat medewerkers, bestuurders en ketenpartners transparant en verantwoordelijk handelen in het behalen van de afgesproken resultaten en het naleven van de kaders. Een transparante en goede bedrijfsvoering en het zelf in staat zijn de risico's in de dienst- en zorgverlening en administratie (steeds verder) terug te dringen, voorkomen van fouten en misstanden. We toetsen dit doormiddel van onder andere de regionale bedrijfsvoeringstoetsen, waarbij we de bedrijfsvoering van de aanbieders analyseren. Tevens sturen we vanuit contractmanagement en onderzoeken door toezichthouders bij waar nodig.

Transparantie draagt bij aan een onderbouwd vertrouwen in de samenwerking ten behoeve van goede zorg- en ondersteuning aan onze cliënten. Samen werken binnen een betrouwbare overheid. We stimuleren aanbieders om de kwaliteit te borgen of te verbeteren en regels na te leven. Aan cliënten bieden we inzicht in de kwaliteitseisen en regelgeving, en de mate waarin aanbieders hieraan voldoen.

Transparantie betekent voor de gemeenten dat de toezichtsrapporten waar mogelijk openbaar worden gemaakt. Richtlijnen hiervoor worden nader uitgewerkt aan de hand van afwegingen zoals de IGJ⁴ deze hanteert en de handreiking openbaarmaking toezichtsrapporten Wmo (Transparant Wmo toezicht) van de VNG

3.5 Onafhankelijk en objectief

De cliënten aanbieders moeten kunnen vertrouwen op het onafhankelijke en objectieve oordeel van toezichthouders. Dit bepaalt mede de onafhankelijke wijze waarop de toezichthouder diens taken, rollen en plichten invult (bijlage 1).

Dit neemt niet weg dat de toezichthouder formeel onder de verantwoordelijkheid valt van het college. Het is daarom belangrijk dat Toezicht en handhaving binnen de organisatiestructuur onafhankelijk zijn gepositioneerd, zodat er geen hiërarchische afhankelijkheid is. Dat betekent ook dat de toezichthouder op een gepaste afstand van beleid, de uitvoering, contractmanagement en het bestuur staat, maar wel samenwerkt. De toezichthouder versterkt de uitvoering vanuit een andere rol en verantwoordelijkheden, en krijgt van betreffende functionarissen de noodzakelijke informatie om vorm te geven aan toezicht.

3.6 Lerend

Het inrichten van Toezicht en handhaving is een proces, dat we zowel intern als extern in de keten moeten vormgeven. Dit kost tijd en vraagt om:

- Professioneel handelen, scholing, reflectie en bijsturing waar nodig;
- Een open feedbackcultuur waarbij we graag van elkaar leren en vertrouwen op de expertise van elkaar;
- Bewustwording en fraude alertheid onder collega's, maar ook onder (zorg)aanbieders, cliënten en overige cliënten.

⁴<https://www.igj.nl/onderwerpen/openbaarmaking>

Op basis van jarenlange landelijke ervaringen en onderzoeken heeft VNG Naleving aanbevelingen gemaakt, in samenwerking met een aantal 'voorloop' gemeenten. Deze aanbevelingen nemen we mee in de doorontwikkeling en implementatie van Toezicht en handhaving.

4. Toezicht

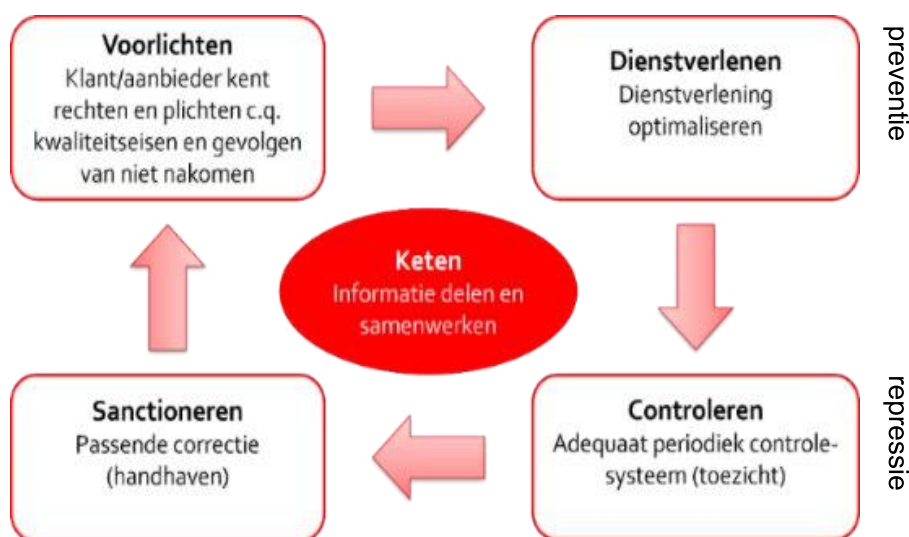
Toezicht en handhaving bestaan uit vier groepen van activiteiten die er gezamenlijk voor zorgen dat mensen zich spontaan aan de wet- en regelgeving houden. Het gaat hierbij om het bevorderen van de spontane nalevingsbereidheid van cliënten en aanbieders en het tegengaan van regelovertreding. Het oogmerk is dat zij uit eigen beweging en tijdig de volledige en juiste gegevens verstrekken, waardoor de uitvoerende organisatie het recht en de (financierings-)vorm op de juiste hulp of ondersteuning kan bepalen. De focus ligt op duidelijke communicatie en preventie om risico's op onrechtmatigheden en calamiteiten te beperken. Van de toegangspoort (door backoffice en/of contractmanagement) tot en met de uitvoering van afspraken en het naleven van de vastgestelde kaders. Dit wordt gevisualiseerd in de onderstaande 'Cirkel van naleving'⁵, welke aansluit bij de leidende principes zoals geformuleerd in hoofdstuk 3.

Een overzicht van de juridische kaders die van toepassing zijn is opgenomen in bijlage 4.

4.1 De Cirkel van naleving

De cirkel van naleving (afbeelding 2) is het uitgangspunt van waaruit de inrichting van Toezicht en handhaving op de Wmo en de Jeugdwet worden vormgegeven⁶.

Afbeelding 2



De kracht van deze cirkel is gelegen in de integrale visie op het toezicht- en handhavingproces. De elementen van de cirkel zijn op elkaar afgestemd en versterken elkaar. Voorlichten en dienstverlening zijn van essentieel belang; kwaliteitsmedewerkers, consultants, contractmanagers en toezichthouders hebben hierin een signalerende en adviserende functie.

Een cliëntvriendelijke en goede dienstverlening leidt over het algemeen tot een grotere nalevingsbereidheid. Bij een optimale dienstverlening horen zaken als actief adviseren van zorgaanbieders en cliënten. De dienstverlening van de gemeente is breed en is gericht op zowel de cliënt, aanbieders als de organisatorische inrichting van de gemeente. Een optimale dienstverlening

⁵ 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.

⁶ VNG – Handhaving en naleving Wmo 2015 en jeugdwet – handreiking voor gemeenten.

betreft onder andere het borgen van de Pgb vaardigheid van de cliënt of diens vertegenwoordiger, het optimaliseren van het inkoopproces op basis van ervaringen en casuïstiek. Ook het versterken van de kennis van de zorg, het signaleren van aandachtspunten en sterk contractmanagement met éénduidige afspraken dragen bij aan preventief toezicht.

Voor Zorg in natura (Zin) versterken we de toegangsfunctie door:

- Optimaliseren van het inkoopproces: hierbij hoort een strengere controle aan de poort 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.
- Goede informatievoorziening, toegankelijke kaders, het maken van heldere afspraken met cliënten en aanbieders maken en deze schriftelijk bevestigen en monitoren. Hierin hebben de consulenten in het toegangs-/sociaal team een belangrijke rol. Zij voeren regiegesprekken op de gemaakte afspraken bij maatwerkvoorzieningen.
- Het administratieve (financiële) proces op orde te hebben.
- Het monitoren en volgen van de gemaakte contractafspraken bij een Zin-aanbieder. Contractmanagers voeren periodiek gesprekken met gecontracteerde partijen.
- Het tijdig melden van signalen (bijvoorbeeld bij (vermoeden van) onrechtmatigheid).
- Het verder ontwikkelen van de monitoring van de kwaliteit en rechtmatigheid in combinatie met sterk contractmanagement. Dat biedt ons de mogelijkheid om vroegtijdig eventuele aandachtspunten bij Zin-aanbieders en aanbieders die werken via een betaalovereenkomst onder de aandacht te brengen en daarop (vanuit contractmanagement) te acteren.

Voor Pgb versterken we de toegangsfunctie door:

- Een methodisch procedureel aanvraagproces: door het proces van aanvraag van een Pgb cliëntvriendelijk te maken met duidelijke informatie, vermindert het aantal (onbewuste) fouten.
- De kwaliteitstoets van Pgb aanbieders vooraf te optimaliseren: de keuzevrijheid voor Pgb als financieringsvorm is een gegeven. 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 cliënt dan gedurende de voorliggende periode niet de zorg en ondersteuning ontvangen die nodig was. Met een kwaliteitstoets vooraf kan dit zoveel mogelijk worden voorkomen.
- 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-clients, waar de landelijke budgethouder vereniging in voorziet, kunnen hieraan bijdragen.

4.2 Controleren en sanctioneren

Toezicht kent twee dimensies:

- De reikwijdte van het toezicht, met een onderscheid tussen het toezicht op de kwaliteit, toezicht op rechtmatigheid en toezicht op calamiteiten.
- De inzet van toezicht kent twee vormen van toezicht: proactief en signaal gestuurd toezicht.

4.2.1 Reikwijdte van toezicht

Toezicht op kwaliteit en rechtmatigheid

Kwaliteits- en rechtmatigheidstoezicht hebben ieder een eigen insteek, expertise en toetsingskaders, maar er is ook samenhang en wederzijdse beïnvloeding. 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.

Vanwege de hierboven genoemde samenhang tussen kwaliteits- en rechtmatigheidstoezicht is er bij

het toezicht in de Jeugdwet samenwerking noodzakelijk tussen de toezichthouder rechtmatigheid van de gemeente en de IGJ, als toezichthouder op de kwaliteit en calamiteiten in de Jeugdwet. Deze samenwerking dient, waar mogelijk, verder ontwikkeld te worden, ook als het gaat om de samenhang tussen de Jeugdwet, de Wmo, de Wet langdurige zorg en de Zorgverzekeringswet. Daarnaast moeten gemeenten een besluit nemen over hoe het toezicht op de kwaliteit en de rechtmatigheid wordt ingericht. Dit dient vastgelegd te worden in de verordening.

Calamiteiten

In geval van calamiteiten hebben aanbieders een wettelijke plicht om deze te melden bij de toezichthouder:

- Voor de Jeugdwet is er een draaiboek calamiteiten en moet een melding bij de IGJ worden gedaan. Het toezicht vindt plaats binnen de Wet kwaliteit, klachten en geschillen zorg (Wkkgz).
- In geval van de Wmo dient de calamiteit gemeld te worden bij de gemeentelijk toezichthouder. Voor de regio Alkmaar is het calamiteitentoezicht binnen de uitvoering van de Wmo belegd bij de GGD Hollands Noorden/ GGD Kennemerland (Uitgeest).
- In geval van Pgb aanbieders, dienen gemeenten de eisen op te nemen in de verordening.

In de overeenkomsten met gecontracteerde aanbieders (Zorg in natura/Zin) is de verplichting opgenomen om de calamiteit te melden bij het meldpunt van de gemeente waar de zorg wordt verleend. In de verordeningen Wmo en Jeugdhulp en de lokale werkprocessen dient deze verplichting opgenomen te worden voor zorg en ondersteuning, los van de financieringsvorm (Zorg in natura/ Pgb/ betaalovereenkomst).

De IGJ voert binnen de Wmo geen calamiteitentoezicht uit. Het calamiteitentoezicht van de GGD'en kan niet vervangen worden door (rapporten van) calamiteitentoezicht van IGJ binnen de Jeugdwet, Zorgverzekeringswet of Wet langdurige zorg. De calamiteitstoezichthouders van gemeenten en de IGJ kunnen wel afstemmen als het een gezamenlijk vraagstuk betreft, binnen ieders kaders en rapportages (bijlage 1, paragraaf 1.9).

4.2.2 Vormen van toezicht

Proactief toezicht

Proactief toezicht helpt om eventuele tekortkomingen in een vroeg stadium te signaleren en een breed perspectief te krijgen van het totale zorg- en ondersteuningsaanbod in de regio Alkmaar. Proactief toezicht vindt plaats zonder dat directe signalen een aanleiding vormen. Het wordt op basis van in het controleplan vooraf vastgestelde prioriteiten, thema's of risico's uitgevoerd. Deze zaken worden door de toezichthouder bepaald. Bij het opstellen van het controleplan kan overleg met ambtelijke afdelingen (zoals contractmanagement, beleid of als onderdeel van het inkooptraject) en andere stakeholders zoals indicatieorganen, andere gemeenten, SVB of cliëntorganisaties⁷ plaats vinden.

Bij dit type toezicht kan het een onderzoek zijn naar de kwaliteit van een bepaalde voorziening, maar ook gaan over een breder thema zoals bijvoorbeeld wachtlijsten bij een aanbieder, de deskundigheid van medewerkers, de veiligheid van zorg en de bedrijfsmatige inrichting. De regionale bedrijfsvoeringstoetsen zijn hiervan een voorbeeld. Deze onderzoeken geven een breder beeld van het aanbod en kunnen bijdragen aan verdere (beleids-)ontwikkeling van de dienstverlening door de gemeenten en de aanbieders. Proactief kwaliteitsonderzoek kan ook thematisch plaatsvinden. Dit wordt de komende jaren verder ontwikkeld.

Signaal gestuurd toezicht

Deze vorm van toezicht vindt plaats naar aanleiding van signalen. Dit is altijd reactief.

Bij signaal gestuurd toezicht wordt een onderscheid gemaakt tussen calamiteiten en overige signalen. Voorbeelden van signalen zijn: waarnemingen, meldingen bij het meldpunt van de toezichthouder, data- en informatiesturing, kwaliteitsonderzoeken en resultaten uit het preventief toezicht. Ook

⁷ Voorbeelden: Wmo adviesraad, adviesraad Sociaal domein, cliëntbelangen organisaties, e.a.

meldingen van cliënten, inwoners en medewerkers in het zorg-, ruimtelijk of veiligheidsdomein of calamiteiten gerelateerd aan zorg en ondersteuning, worden signaal gestuurd opgepakt.

5. Samenwerking in de keten

Integraal toezicht vraagt om een integrale samenwerking tussen diverse betrokken professionals in het gehele proces van Toezicht en handhaving. Het opsporen, aanpakken en voorkomen van onrechtmatigheden, gaat over verschillende afdelings- en organisatiegrenzen heen.

De samenwerkingspartners voor de toezichthouders zijn onder te verdelen in de volgende groepen, met de beoogde doelen van de samenwerking.

De onderstaande samenwerkingspartners voor de toezichthouder opereren op diverse niveaus en reikwijdte; van lokaal tot landelijk. Ieder werkt binnen de geldende privacy kaders op (deel-) taken binnen het totale proces Toezicht en handhaving (bijlage 2).

5.1 Landelijk en regionaal

Rechtmatigheid en kwaliteit kunnen niet zonder elkaar en kunnen niet volledig los van elkaar beoordeeld worden. In de praktijk worden in het onderzoek van de toezichthouders veel kwaliteitsaspecten geraakt (bijvoorbeeld een programma van eisen Wmo of Jeugdhulp).

De afspraken over de samenwerking op Wmo-toezicht zijn vastgelegd in een landelijk afsprakenkader. De afspraken over de samenwerking op toezicht in de uitvoering van de Jeugdwet zijn er nog niet. De praktijk toont wel het belang ervan aan. Gelijkwaardige afspraken als bij het toezicht op de Wmo zijn wenselijk, mede in aansluiting op de IGJ.

5.2 De ambtelijke afdelingen binnen de gemeente

De samenwerking tussen de afdelingen betreft het routeren en bundelen van signalen via verschillende bedrijfsonderdelen. Het betreft samenwerking met onder andere contractmanagement, kwaliteit, bedrijfsvoering, toegangs-/sociale teams, klachtenafhandeling, inkoop, het veiligheidsdomein, het ruimtelijk domein. Het betreft signalen waarbij er samenhang is met zorg- en ondersteuning.

Deze organisatorische verbinding is een voorwaarde voor een goede werking van de Cirkel van naleving c.q. het voorkomen van fouten en onrechtmatigheden en het stimuleren van nalevingsbereidheid van cliënten en aanbieders.

5.3 Ambtelijke afdelingen tussen de gemeenten

De samenwerking tussen de gemeenten is gericht op het delen van kennis en ervaringen op bijvoorbeeld het organiseren en uitvoeren van Toezicht en handhaving, beïnvloedende werkprocessen⁸, regelgevende kaders, contractmanagement of beleid.

Samenwerking betreft ook:

- Het inregelen van tijdelijke waarneming of casusgerichte versterking door toezichthouders Wmo en Jeugdwet binnen de regio Alkmaar, met aanwijzing door het college.
- Afstemming van signalen en onrechtmatigheden bij gedeelde aanbieders, met de toezichthouder(s) van de gemeente(n) waar de aanbieder zorg en ondersteuning verleent. Als één van de gemeenten een signaal ontvangt of een onrechtmatigheid constateert, is deze gemeente in principe degene die het traject opstart, coördineert en afstemt. De eindverantwoordelijkheid voor de uitvoering van Toezicht en handhaving blijft bij de lokale gemeenten belegd.
- Regionale doorontwikkeling van het beleid Toezicht en handhaving.

⁸ Werkprocessen: waaronder bedrijfsvoering, juridisch, communicatie, toegang/sociaal team, inkoop, domeinoverstijgende samenwerkingsafspraken e.a.

5.4 Sectorpartijen

Afstemmen van bijvoorbeeld toetsingskaders en/of het verkrijgen van specifieke expertise. Met sectorpartijen bedoelen we bijvoorbeeld die brancheorganisaties in de zorg; de NL ggz, Zorginstituut Nederland, Actiz, Vereniging gehandicaptenzorg Nederland, Valente e.a.

5.5 Overige toezichthouders

Ophalen van signalen over kwaliteit en rechtmatigheid door de toezichthouder bij onder andere de Sociale Verzekeringsbank (SVB), het Centraal Administratie Kantoor (CAK), GGD Noord-Holland-Noord, GGD Kennemerland (Uitgeest), de Inspecties, de Belastingdienst, het UWV, het OM, de politie, het Regionaal Informatie- en Expertise Centrum (RIEC), waterbedrijven, energiebedrijven en werkgevers.

5.6 Overige stakeholders

Ophalen van signalen over kwaliteit en rechtmatigheid door de toezichthouder bij bijvoorbeeld de Adviesraden sociaal domein, Cliëntenbelangorganisaties, het Jeugdplatform, de ombudsman e.a.

Waar mogelijk sluiten we aan op de overleg- afstemmings- en besluitvormingsstructuren van de bovenstaande samenwerkingspartners.

6. Handhaven

Indien de gemeentelijk toezichthouder vaststelt dat de zorg en ondersteuning niet rechtmatig worden verleend of gefactureerd 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, herhaling te voorkomen 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. Waar nodig wordt maatwerk geboden.

Handhaving is 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 en waar nodig ter besluitvorming voorgelegd.

Een overzicht van de juridische kaders die van toepassing zijn is opgenomen in bijlage 4.

6.1 Type 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 aanbieder.

6.2 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.

6.3 Formele 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 heeft het college de keuze tussen bestuursrechtelijk of privaatrechtelijk, dit wordt uitgewerkt in het handhavingsskader voor Zin.

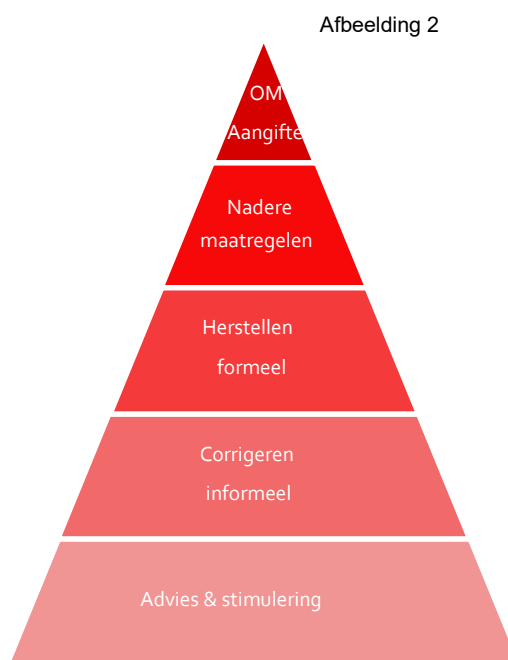
Formele maatregelen worden altijd door of namens het college genomen. Hier ligt dus een duidelijke scheiding van verantwoordelijkheden tussen de gemeentelijk toezichthouder en het college.

6.4 Handhavingspiramide

Hiernaast is de handhavingspiramide te zien (afbeelding 2) 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.

6.5 Advies & stimulering (informeel)

Voor afronding van een toezichtonderzoek kan de gemeentelijk toezichthouder de aanbieder 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 adviezen⁹. 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.



6.6 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 norm overdragend gesprek.
- Een schriftelijke waarschuwing.
- Een verbetertraject.
- Verscherpt toezicht.

Naar aanleiding van het 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.

6.7 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.

⁹ Deze maatregel kan vooralsnog alleen door het college worden genomen, in afwachting van nieuwe regelgeving.

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

- Last onder dwangsom: deze maatregel kan het college inzetten om aanbieders aan te zetten om de tekortkoming en/of overtreding te beëindigen, onder druk van een dwangsom.
- Last onder bestuursdwang: deze maatregel kan worden ingezet wanneer het college de aanbieder 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 paragraaf 6.1.

6.8 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. Zoals bijvoorbeeld de civielrechtelijke maatregelen als cliëntenstop, facturatiestop, verbod op uitbreiding van contracten en schadeloosstelling eisen.

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 de dienstverlening moeten voortzetten. 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 aanbieder.

Om dit ten uitvoer te brengen, kan het college 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.

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

6.9 De weging

Indien nodig wordt effectief toezicht gehouden en wordt er slagvaardig gehandhaafd wanneer dat nodig is. De keuze die gemaakt wordt als het gaat om de inzet van informele of formele handhavingsmaatregelen is altijd maatwerk. In de meeste casuïstiek is er sprake van een veelheid aan factoren en omstandigheden die iedere casus uniek maakt. Het onderstaande afwegingskader ondersteunt de keuze van een maatregel door middel van de volgende objectieve factoren:

6.9.1 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 en/of kwetsbaarheid van de groep mensen waarop het risico van toepassing is of kan zijn;
- Het aantal kwaliteits- en/of rechtmatigheidseisen waaraan een aanbieder niet voldoet.

6.9.2 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. Implementatie, evaluatie en borging beleidskader

Dit beleidskader geldt vanaf de dag van publicatie na vaststelling door de gemeenteraad, uiterlijk 1 januari 2025. Tweejaarlijkse evaluatie van het regionaal beleidskader vindt plaats in Q1, startend in 2026.

Om de samenwerking en integraliteit tussen Toezicht en handhaving op de Wmo en de Jeugdwet te borgen, alsook de aansluiting op de bovenstaande samenwerkingspartners, het belang van kennisdeling en (samenhangend) beleid, is het advies om de regionale afstemming tussen de lokale beleidsadviseurs Toezicht en de Toezichthouders Wmo en Jeugdhulp te borgen in een regionaal kernteam onder de bestaande samenwerking van de managers (MORA) in de regio Alkmaar. Dit kernteam kan de voortgang van de implementatie bevorderen, en eventuele bovenlokale implementatiehiaten duiden en adresseren. In dit kernteam hebben de vertegenwoordigend beleidsadviseurs en vertegenwoordigend toezichthouders Wmo en Jeugdwet zitting. Het kernteam kan op basis van onderwerp een interne of externe samenwerkingspartner uitnodigen. Het kernteam bespreekt geen casuïstiek. Het kernteam rapporteert jaarlijks de voortgang aan het regionaal managementteam (MORA) en aan het regionaal portefeuillehouders overleg (PORA).

8. Begrippen

- a) **Aanbieder:** natuurlijke persoon of rechtspersoon die onder verantwoordelijkheid van het college gehouden is een Algemene voorziening of een Maatwerkvoorziening te leveren.
- b) **Algemene Wet Bestuursrecht (Awb):** in deze wet zijn de algemene bepalingen voor toezichthouders vastgelegd (artikel 5.1). Bij het vastleggen van de taken en bevoegdheden van de toezichthouder moet titel 5.2. van de Awb in acht worden genomen.
- c) **Calamiteiten:** een 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 cliënt heeft geleid.
- d) **Cliënten:** inwoners van de regio Alkmaar volgens het BRP, die gebruik maken van een maatwerkvoorziening binnen het Sociaal domein, ongeacht de verstrekkingvorm (Pgb, natura, financiële tegemoetkoming. De cliënt is:
 - Een jeugdige of zijn ouder(s) of pleegouder(s), voor zover de jeugdige conform de Jeugdwet woonplaats heeft in de gemeente;
 - Een cliënt zoals bedoeld in artikel 1.1.1 van de Wmo 2015;
- e) **Evenredigheidsbeginsel:** 'de voor een of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een besluit mogen niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen'. (Artikel 3:4 lid 2 van de Algemene wet bestuursrecht).
- f) **Fouten:** regels worden onbedoeld overtreden.
- g) **Fraude:** opzettelijk en doelbewust overtreden van regels (repressief).
- h) **Gelijkheidsbeginsel:** in artikel 1 van de Grondwet geeft aan: 'gelijke rechten en gelijke behandeling in gelijke gevallen'.
- i) **Gemeente:** College Burgemeester en Wethouders of het geheel aan ambtelijke organisaties.
- j) **Gemeentelijke dienstverlening:** het totaalpakket van hoe gemeenten uitvoering geven aan de Wmo en Jeugdwet én de dienstverlening die wij financieren, of door een cliënt met een persoonsgebonden budget (Pgb) is ingekocht.
- k) **Handhavingsskader:** een kader waarin is vastgelegd op welke wijze de gemeente maatregelen neemt na de constatering van overtredingen in toezichtonderzoek.
- l) **Jeugdwet:** deze wet regelt alles rondom jeugdzorg, zoals jeugdbescherming en jeugdreclassering. Dit betekent dat de gemeente verantwoordelijk is voor preventie, hulp en zorg aan kinderen, jongeren en ouders. We noemen dit 'jeugdzorg'.
- m) **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.
- n) **Onderbouwd vertrouwen:** vertrouwen is niet vanzelfsprekend, maar gebaseerd op resultaten als bijvoorbeeld goede zorg, adequate verantwoording, een toetsbare en leerbare opstelling en een veilige omgeving. Onderbouwd vertrouwen draagt bij aan een goed en betrouwbaar bestuur en aan het behartigen van het publiek belang.
- o) **Onrechtmatigheid:** Kent een aantal rubrieken: technische fouten, foutieve of onterechte declaraties, misbruik, oneigenlijk gebruik en ondoelmatig of ongepast gebruik.
- p) **Onrechtmatigheden:** er kan zowel sprake zijn van onbewuste fouten (als gevolg van "onwetendheid" of "onkunde" als van opzettelijke fouten of fraude (als gevolg van "onwil", gemak of bedrijfsmatige redenen) door cliënt en zijn mogelijke vertegenwoordiging of aanbieder. Oneigenlijk gebruik of ondoelmatige inzet van middelen door ongepast gebruik (over- of onder behandeling) zijn eveneens vormen van onrechtmatigheid.
- q) **Pgb budgethouder:** de cliënt die een Pgb heeft toegewezen gekregen voor de inkoop van Wmo- of Jeugdzorg.
- r) **Rechtmatigheidstoezicht:** het toezicht op basis van de door de gemeente verstrekte opdracht of middelen door de aanbieder of Pgb budgethouder. De uitgaven moeten rechtmatig besteed worden aan maatschappelijke ondersteuning en jeugdzorg en zijn niet bedoeld voor andere doeleinden.

- s) **Regeling Jeugdwet:** de gemeente heeft op grond van de Jeugdwet de bevoegdheid c.q. opdracht om 'het ten onrechte ontvangen van een individuele voorziening of een persoonsgebonden budget, alsmede misbruik of oneigenlijk gebruik van de wet te bestrijden. De gemeente heeft voortvloeiend uit deze opdracht de verantwoordelijkheid om te borgen dat de betalingen die aan jeugdhulpaanbieders – binnen de afgesloten overeenkomsten – plaatsvinden rechtmatig zijn en dat de zorg doelmatig wordt geleverd. Om dit te controleren heeft de gemeente een aantal instrumenten die zijn vastgelegd in de Regeling Jeugdwet: formele controle, materiële controle, detailcontrole en fraudeonderzoek. De Regeling Jeugdwet bepaalt ook onder welke voorwaarden deze instrumenten kunnen worden ingezet.
- t) **Toetsingskader:** een kader dat de toezichthouder gebruikt om de kwaliteit of de rechtmatigheid te meten bij een aanbieder.
- u) **Toezi chthouder:** een persoon, bij of krachtens wettelijk voorschrift belast met het houden van toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift. Tenzij anders weergegeven wordt met Toezichthouder de gemeentelijk toezichthouder bedoeld, zoals benoemd door het college. Bij het vastleggen van de taken en bevoegdheden van de toezichthouder moet titel 5.2. van de Awb in acht worden genomen (hoofdstuk 5, artikel 5.2 Awb),
- v) **Uitvoeringsregeling Wmo 2015:** deze regeling geeft duiding aan afspraken tussen het college en de aanbieder over zowel de levering van een specifiek product of dienst in een afgesproken eenheid, als het te behalen resultaat. In de regeling zijn ook standaarden voor de bedrijfsvoering (iWmo) opgenomen.
- w) **Wetboek van Strafvordering en aanverwante regelingen:** een gemeente kan ervoor kiezen om een toezichthouder voor de verordening op grond van de Wmo en/of Jeugdwet ook aan te stellen als buitengewoon opsporingsambtenaar (BOA). Er zal minimaal één functionaris belast worden met de opsporing van strafbare feiten. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de opsporing van fraude. De grondslag voor het aanstellen van een dergelijke functionaris ligt in het Wetboek van Strafvordering.
- x) **Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo):** deze wet is gericht op het ondersteunen van cliënten die niet helemaal zelfstandig zijn of hulp nodig hebben om mee te doen in de samenleving. Voorbeelden van ondersteuning zijn hulp bij het plannen van je dag of week, een rolstoel of aanpassingen in huis. We noemen dit 'ondersteuning'.

Bijlage 1 Taken, rollen en verantwoordelijkheden toezichthouders

De colleges wijzen de lokale toezichthouder(s) aan die de bevoegdheid heeft/hebben om binnen de bovenstaande wettelijke en lokaal regelgevende kaders toezicht te houden. De toezichthouder adviseert het college tot handhaving bij fouten en onrechtmatigheden.

In deze bijlage worden de taken, rollen, verantwoordelijkheden van de toezichthouder geduid.

Onderdeel hiervan is de werkagenda van de toezichthouder.

Deze kaders zijn de uitgangspunten waarlangs de implementatie binnen de gemeenten in de regio dient plaats te vinden.

De implementatiestatus is per gemeente nog verschillend, mede afhankelijk van eerder beleid rondom Toezicht en handhaving, ervaringen met casuïstiek en het al dan niet aansluiten van de Verordeningen Wmo en Jeugdwet.

1.1 Plichten en bevoegdheden

De plichten en bevoegdheden van de toezichthouder Wmo en Jeugdwet zijn opgenomen in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en in de betreffende wetten of landelijke kaders. De toezichthouder heeft de volgende plichten en bevoegdheden:

- Inzage in alle zakelijke gegevens (artikel 5:17 Awb);
- Inzage in dossiers (artikel 6.1, tweede en derde lid, Wmo 2015);
- Vereisen van medewerking van eenieder (artikel 5:20 Awb);
- Geheimhoudingsplicht toezichthouder (artikel 3.4, derde lid Wmo 2015 en artikel 2:5, eerste lid Awb);
- Betreden van plaatsen (artikel 5:15 Awb);
- Invorderen van inlichtingen (artikel 5:16 en 5:16a Awb);
- Onderzoek naar zaken (artikel 5:18 Awb);
- Verwerking en verstrekking (persoons) gegevens (artikel 5.1.5 Wmo 2015).

De gemeenten kunnen ervoor kiezen om een toezichthouder Wmo en/of Jeugdwet ook aan te stellen als buitengewoon opsporingsambtenaar (BOA). Binnen de gemeente wordt er minimaal één functionaris belast met de opsporing van strafbare feiten. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de opsporing van fraude. De grondslag voor het aanstellen van een dergelijke functionaris ligt in het Wetboek van Strafvordering.

1.2 Taken en verantwoordelijkheden

De toezichthouder de volgende taken en verantwoordelijkheden:

- Geeft in zijn controleplan invulling aan proactief en risico gestuurd en/of thematisch toezicht;
- Bepaalt en is verantwoordelijk voor de toezichtagenda, passend binnen de door de gemeente gestelde kaders;
- Beslist onafhankelijk over de inhoud van het controleplan binnen de geschetste beleidskaders Toezicht en handhaving;
- Kan bepalen hoeveel en welke aanbieders bezocht moeten worden;
- Prioriteert binnen de beschikbare capaciteit de concrete invulling van het toezicht;
- Verzamelt actief input bij ambtelijke afdelingen, cliëntenorganisaties, ketenpartijen en andere toezichthouders voor het controleplan;
- Heeft de verantwoordelijkheid over de bestuurlijke afstemming met betrekking tot de inhoud van het controleplan

1.3 Onafhankelijkheid toezichthouder

Om het onafhankelijke en objectieve oordeel van toezichthouders te borgen, is het cruciaal dat de toezichthouder:

- De toetsingskaders bepaalt voor het onderzoek op basis van landelijke en lokale kwaliteitskaders. In bijlage 3 wordt het onderzoek nader toegelicht;

- Het controleplan bepaalt op basis van de visie en leidende principes die door het college in dit beleidskader zijn vastgesteld;
- Onafhankelijk informatie kan verzamelen en daarover een eigen oordeel kan vormen. De toezichthouder besluit autonoom om deze, voorzien van een advies, voorlegt aan het college;
- De werkzaamheden onafhankelijk en zelfstandig kan uitvoeren, zonder beïnvloeding door anderen die zich bijvoorbeeld bezighouden met het beleid, de inkoop of de verstrekking van voorzieningen en zonder politieke beïnvloeding;
- Onafhankelijk kan optreden en een eind kan maken aan ongewenste situaties;
- Samen kan werken met bijvoorbeeld de IGJ, het Informatie Knooppunt Zorgfraude, toezichthouders ruimtelijk domein, het veiligheidsdomein en andere relevante partners zoals bijvoorbeeld de Gemeentelijke Gezondheidsdienst, het zorgkantoor, zorgverzekeraars en de belastingdienst.

1.4 Slagvaardig

Slagvaardigheid vraagt alertheid en een zakelijke houding van de toezichthouder op basis van geconstateerde feiten en signalen. Om slagvaardig te kunnen zijn is een duidelijk onderscheid in taken en verantwoordelijkheden nodig tussen de toezichthouder en het college. Het uitgangspunt daarbij is dat de 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.

1.5 Professioneel

Om Toezicht en handhaving op een professionele wijze te kunnen inrichten, zijn gekwalificeerde en voldoende toezichthouders nodig. Daarbij is er onderscheid tussen toezicht op kwaliteit en toezicht op rechtmatigheid. Het toezicht op de kwaliteit dient te worden belegd bij professionals die expertise hebben op de uitvoering voor zorg in brede zin: kennis om de cliëntzorg te kunnen beoordelen en kennis van de bedrijfsmatige inrichting en kaders van organisaties. Dit dient bij de lokale gemeenten nog nader vorm te krijgen en georganiseerd worden.

Expertise in rechtmatigheidstoezicht en de samenhang met andere domeinen, wordt de komende periode verder ontwikkeld.

Bij professionaliteit hoort ook het uitvoeren van de kwaliteitscyclus: meten, evalueren en verbeteren.

1.6 Het controleplan van de toezichthouder

De onderwerpen die onderdeel zijn van het controleplan kunnen 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 signaal gestuurd toezicht van een voorgaand jaar, e.a.

- (Structureel) toezicht op recent gecontracteerd aanbod

Na een aanbestedingsronde volgt toezichtonderzoek: nieuwe aanbieders worden in ieder geval één keer in de looptijd van het contract betrokken bij het toezichtonderzoek, tenzij signalen aanleiding zijn voor meer onderzoek.

1.7 Evaluatie en bijstelling controleplan

Het controleplan 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 plan bijstelt, informeert de toezichthouder het college hierover. In het

jaarverslag legt de toezichthouder verantwoording af over de uitvoering en de resultaten van het controleplan.

1.8 Afstemming in de keten

De aansluiting van het toezicht door de toezichthouder op de handhaving door het college vraagt om een goede afstemming van het controleplan. 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.

1.9 Samenwerking

De bestuurlijke verantwoordelijkheden en kaders van elke gemeente, bepalen dat de implementatie van Toezicht en handhaving in elke gemeente dient plaats te vinden, op o.a.:

- De lokale verordening(en) Wmo en Jeugdhulp;
- De inrichting van de toegang tot zorg en ondersteuning;
- De lokale werkprocessen;
- Het vormgeven van de informatie aan de cliënten tijdens de behandelingsprocedure;
- Het formuleren van de beschikkingen;
- Het controleren van nota's;
- Het voeren van voldoende regiegesprekken;
- Het inrichten van Pgb toekenningen e.a.;
- Het borgen van de onafhankelijke positie van de toezichthouder(s).

Binnen de Jeugdwet is er een actieve samenwerking tussen gemeenten en de inspecties.

De inspectie houdt toezicht op de wettelijke kwaliteitseisen die gelden voor het jeugddomein.

Gemeenten worden bij deze toezichttaak betrokken. Zij kunnen hun (gezamenlijke) wensen voor het jaarwerkprogramma van de inspectie kenbaar maken.

In nauw overleg met de inspectie wordt bekeken hoe deze wensen in het reguliere toezicht worden ingepast. Een voorbeeld hiervan is dat gemeenten kunnen aangeven dat onderzoek naar een nieuwe jeugdhulpaanbieder wenselijk is. Daarnaast kan het nodig zijn dat er overlegd wordt tussen een bepaalde gemeente en de inspectie, bijvoorbeeld over een lopend onderzoek naar een jeugdhulpaanbieder of gecertificeerde instelling.

Uiteraard kunnen gemeenten ook bij de inspectie melding doen over een jeugdhulpaanbieder of gecertificeerde instelling.

Zoals vermeld in het Transitieplan Jeugd¹⁰ wordt de samenwerking tussen gemeenten en de inspecties op het gebied van toezicht vastgelegd in het Afsprakenkader toezicht¹¹.

1.10 Individuele gemeenten

De regiogemeenten zijn zelf verantwoordelijk dat zij de toezichts- en handavingsstaken inrichten en voldoende toezichthouders aanwijzen, positioneren en binnen de eigen organisatie voldoende aandacht en capaciteit voor de vele aspecten van toezicht inzetten. Alsmede het organiseren van toezicht op het lokaal ingekochte aanbod en Pgb's, het inrichten van een meldpunt.

¹⁰ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-225918.pdf>

¹¹ <file:///Users/carla/Downloads/Afsprakenkader-en-draaiboeken-voor-afstemming-met-WMO-toezicht-en-nalevings-en-stelseltoezicht-Rijksinspecties-sociaal-domein.pdf>

Bijlage 2 Privacy en gegevensdeling

Voor de gegevensdeling en gegevensverwerking bij Toezicht en handhaving, is de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) van toepassing. In de samenwerking met ketenpartners wordt rekening gehouden met de domein specifieke privacy kaders. Iedere ketenpartner heeft op grond van wet- en regelgeving zijn eigen bevoegdheden binnen het totale proces Toezicht en handhaving.

2.1 Gegevensverwerking

Een verwerking is onder meer het verzamelen, vastleggen, ordenen, raadplegen en verstrekken van gegevens. Alles wat met persoonsgegevens kan worden gedaan, geldt als een verwerking.

Persoonsgegevens mogen alleen worden verwerkt als daarvoor een in de AVG genoemde deugdelijke grondslag bestaat. Dit betreft:

- Als er een wettelijke verplichting geldt;
- Als de verwerking noodzakelijk is voor de uitoefening van een publieke taak.

Voor verwerking van gezondheidsgegevens gelden daarnaast extra strenge regels. Het college mag gezondheidsgegevens niet verwerken, tenzij dat noodzakelijk is in verband met een in de AVG opgenomen rechtmatige grondslag voor deze verwerking. Deze grondslagen zijn voor zover hier van belang:

- Verwerking is noodzakelijk voor het beheren en het lokale toezicht op gezondheidszorgstelsels;
- Verwerking is noodzakelijk in verband met een zwaarwegend algemeen belang. Het voorkomen van fraude is in de AVG uitdrukkelijk genoemd als een zwaarwegend algemeen belang.

De grondslag voor het verwerken van gegevens voor toezicht en de handhaving van de rechtmatigheid ligt in artikel 6 lid 1 sub c AVG.

Bij de gegevensverwerking moeten de gegevensverwerkers (toezichthouders en handhavers) handelen in overeenstemming met de beginselen. De beschrijving van deze kaders voor iedere 'verwerking van persoonsgegevens' is opgenomen in artikel 5 AVG.

2.2 Gegevensdeling

Een wet die het mogelijk maakt om binnen het Sociaal domein (binnengemeentelijk) gegevens te delen is er nog niet.

De Wet aanpak meervoudige problematiek Sociaal domein (Wams) is hiervoor in ontwikkeling. Vanuit andere domeinen, zoals het ruimtelijke en veiligheidsdomein, zijn ook vaak contacten met zowel cliënten als aanbieders. Als medewerkers uit andere domeinen bij controles bijvoorbeeld, misstanden constateren, kan het nuttig zijn om binnen de AVG-kaders informatie te delen met de toezichthouders binnen het Sociaal domein.

Totdat er wetgeving voor intergemeentelijke gegevensdeling is, wordt gebruik gemaakt van artikel 6, eerste lid sub e AVG¹². Om op een goede en juiste manier uitvoering te kunnen geven aan de verplichting om toezicht te houden en te handhaven, zijn aanvullende taken weggelegd bij de toezichthouders zorg en ondersteuning.

Voor wat betreft de gegevensuitwisseling binnen de onderdelen van handhaving in het Sociaal domein, betekent dit dat uitwisseling uitsluitend plaats zal vinden tussen de medewerkers die hiervoor

¹² Dit artikel stelt dat verwerking (onder andere dus ook het raadplegen van gegevens) rechtmatig is als dit noodzakelijk is voor de vervulling van een taak van algemeen belang of van een taak in het kader van de uitoefening van het openbaar gezag die aan de verwerkingsverantwoordelijke (gemeente) is opgedragen.

door het college zijn aangewezen als toezichthouder. Het mag dan alleen gaan om de uitwisseling van gegevens die voor de toezichthouder nodig zijn voor een goede taakuitoefening. Het kan hierbij dan gaan om de volgende gegevens:

- Gegevens uit de Basisregistratie Personen (BRP);
- Inkomensgegevens;
- Gegevens over bezittingen en schulden;
- Factureringsgegevens;
- Gegevens over leveringen van producten en diensten;
- Gegevens (voor zover relevant) over fysieke en psychische gezondheid/beperkingen van cliënten;
- Sociaal/maatschappelijke situatie en het netwerk van de inwoner;
- Gegevens over de woonsituatie;
- Gegevens over verblijfsgegevens.

2.3 Openbronnenonderzoek

Een openbronnenonderzoek is voor gemeenten een efficiënte manier om onderzoek te verrichten en in dit digitale tijdperk is dit ook niet meer weg te denken. Dit kan onder voorwaarde dat:

- Het op een transparante manier gebeurt (niet via nepaccounts), waarbij het account herleidbaar naar de gemeente moet zijn;
- Het alleen wordt ingezet bij een gegrond vermoeden van fraude;
- Bij het delen van gegevens moet in iedere casus vastgelegd worden welke gegevens worden gedeeld en de reden van deze gegevensdeling;
- Een waarborg ingebouwd worden inzake dataminimalisatie (dat je als organisatie niet meer gegevens mag verzamelen dan strikt noodzakelijk is voor het beoogde doel);
- er per proces een heldere en goed omschreven werkinstructie is met betrekking tot het delen en verwerken van gegevens. Dit geldt voor:
 - de mailbox van het meldpunt;
 - verdere deling van de melding;
 - het toezichthouders overleg;
 - het toezichthouders onderzoek.

Bijlage 3 Het onderzoek

Een onderdeel van het uitvoeren van toezicht is het verrichten van een onderzoek. Hoe een onderzoek eruitziet, kan per situatie verschillen. Het hangt af van het onderwerp van onderzoek (bijvoorbeeld de voorziening of de instantie) en van de aanleiding (proactief of signaal gestuurd). 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 medebepalend: proactief of signaal gestuurd. De toezichthouder kan onaangekondigd een bezoek afleggen om een goed beeld te krijgen van de dagelijkse praktijk. 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 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 toezichthouder een rapport op met daarin alle bevindingen. In het geval van signaal gestuurd 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 aanbieder. Als er feitelijke onjuistheden of onduidelijkheden in staan, kan de toezichthouder dit aanpassen. Zoals eerder vermeld, worden in principe alle toezichtrapporten openbaar gemaakt.

Bijlage 4 Juridische grondslag Toezicht en Handhaving in beeld

Toezicht Wmo en Jeugdwet						
Preventief		Repressief				
Preventie: Cliënten Aanbieders <i>lokaal/ regionaal</i> Ambtelijk	Dienstverlening: Cliënten Aanbieders <i>lokaal/regionaal</i>	Bestuursrecht			Strafrecht <i>lokaal</i>	Civiel <i>lokaal</i>
		Heronderzoek <i>Lokaal</i>	Signaal gestuurd <i>Lokaal en of regionaal</i>	Risico gestuurd <i>Lokaal en of regionaal</i>	Bedrijfsvoering toetsen <i>Regionaal</i>	
				Lokaal/ regionaal <i>Regionaal</i>		