

Beleidskader Toezicht

*Toeziethouder Wet maatschappelijke
ondersteuning en Jeugdwet gemeente Groningen*

Inhoudsopgave

1 Samenvatting	4
2 Aanleiding.....	6
3 Leeswijzer	7
4 Missie en visie.....	8
5 Uitgangspunten	10
6 Contextbeschrijving.....	11
7 Koers van toezicht.....	17
8 Maatregelen en handhaving.....	20
9 Begrippenlijst.....	22
Bijlage 1 afwegingskader signaal gestuurd toezicht	24

Beleidskader Toezicht - Toezichthouder Wmo en Jeugdwet gemeente Groningen

1 Samenvatting

De gemeente Groningen is ervoor verantwoordelijk dat iedereen de zorg krijgt waar men recht op heeft en dat deze zorg van een goede kwaliteit is en rechtmatig wordt uitgevoerd. Om dit te kunnen bewaken is een kader voor toezicht nodig. Met dit beleidskader Toezicht ligt er een stevige basis voor de verdere ontwikkeling van effectief, helder en transparant toezicht op de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en Jeugdwet (Jw). Samen met onze partners bouwen we daarmee aan een zorglandschap waarin iedereen zich veilig voelt en waarin ondersteuning eerlijk, toegankelijk en doelmatig is.

Bij het toezicht en alle handhavingsacties staat de inwoner centraal. De zorgbehoevende inwoner, vaak in een kwetsbare positie, verdient bescherming en eerlijke zorg. De toezichthouder vervult hierin een essentiële rol door actief misstanden te signaleren, rechtmatigheid te waarborgen en bij te dragen aan een zorglandschap waarin inwoners kunnen vertrouwen op goede, passende en integere zorg.

Koers toezicht gemeente Groningen

Met dit kader geven we aan welke koers we hanteren bij het uitvoeren van toezicht. We hanteren hierbij de volgende sporen:

- Preventie
- Samenwerking en kennisdeling
- Handhaving
- Signaal gestuurd en aandachtgebieden

Preventie

Toezicht heeft de afgelopen jaren diens/haar/zijn¹ zichtbaarheid vergroot en het werken aan toezicht verder geprofessionaliseerd. Toch zien we kansen om het toezicht nóg effectiever en transparanter te maken. Vooral door preventief te werken.

Wij geloven dat het zo open mogelijk delen van onderzoeksbevindingen niet alleen een signaal afgeeft aan het zorglandschap, maar ook bijdraagt aan een cultuur van verantwoording en kwaliteitsverbetering. Daarnaast verwachten wij dat transparantie de toezichts- en onderzoeksdruk op zorgaanbieders kan verminderen door duidelijkheid te bieden over normen en verwachtingen.

In dit kader gaan we in op hoe we werken aan de preventie van zorgfraude. Bijvoorbeeld door fraude-alertheid van collega's en samenwerkingspartners te bevorderen, door actieve uitwisseling met andere gemeenten over malafide zorgbedrijven, door samenwerking in de zorgbrigade (met onder andere inzet van Bibob) en te werken met risico- en data-analyse.

¹ In het vervolg spreken wij over zijn/hij, maar bedoelen we alle genders.

Samenwerking en kennisdeling

We zetten in op goede samenwerking met onze partners en andere instituten. Denk daarbij aan samenwerking met de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ), de Regionale Inkooporganisatie Groninger Gemeente (RIGG) en andere gemeentes. We wisselen informatie uit, conform privacywetgeving, en delen kennis uit over werkwijze, rollen en verantwoordelijkheden.

Handhaving

In de meeste gevallen wordt zorg rechtmatig en met hoge kwaliteit verleend. Daar waar dit niet het geval is, beschikt de toezichthouder over verschillende handhavende maatregelen, die altijd proportioneel worden ingezet op basis van de ernst van de situatie. Deze maatregelen zijn bedoeld om overtredingen of tekortkomingen te herstellen. Als een adviesmaatregel niet wordt opgevolgd, adviseert de toezichthouder het college van burgemeester en wethouders een corrigerende maatregel op te leggen, bijvoorbeeld een (tijdelijke) cliëntenstop.

Signaal gestuurd en aandachtsgebieden

Toezicht komt ook in actie wanneer signalen worden ontvangen. Dit kunnen signalen zijn die binnenkomen bij het meldpunt Zorg om Zorg, vanuit collega-gemeenten of vanuit zorgaanbieders zelf. Met samenwerkingspartners wordt afgestemd wie als eerste aan zet is. Toezichthouders kunnen in gesprek gaan over het signaal of zelfs een volledige kwaliteit of rechtmatigheidstoets afnemen bij een gecontracteerde aanbieder of pgb-zorgverlener.

De komende jaren gaan we werken met aandachtsgebieden. Deze zijn gebaseerd op ervaringen opgedaan vanuit de afgelopen jaren:

- Cumulatie van pgb bij een niet gecontracteerde zorgaanbieder
- Pgb bij beschermd wonen
- Niet-gecontracteerde zorg bij jeugd

Vervolg

Dit kader is een handvat om de uitvoering van toezicht goed te kunnen uitvoeren. Met een actieplan informeren wij u dit jaar over de concretisering van het toezicht. Daarnaast zal er een periodieke evaluatie plaatsvinden om de inzet van toezicht te verbeteren waar nodig. Onderdeel van de reguliere werkwijze is dat de toezichthouders het college informeren bij calamiteiten en verantwoording afleggen met een jaarrapportage.

2 Aanleiding

De zorgsector verandert snel en brengt complexe vragen en grote uitdagingen met zich mee. Het is van belang dat de zorg voor inwoners optimaal aansluit bij hun behoeften. Tegelijkertijd is het belangrijk dat zorgvuldig wordt omgegaan met publiek geld.

De gemeente Groningen is verantwoordelijk voor het toezicht op de Wmo en de Jeugdwet. Dit houdt in dat de gemeente Groningen ervoor zorgt dat inwoners de juiste zorg en ondersteuning krijgen en dat publiek geld op een verantwoorde manier wordt besteed. De toezichthouder Wmo en Jeugdwet heeft hier een rol in en houdt toezicht op de uitvoering van deze wetten.

Toezicht gaat verder dan alleen controleren; het is een middel om te leren, te verbeteren en samen te werken aan een toekomstbestendig zorgsysteem. Het toezichtbeleid van de toezichthouder is gebaseerd op *navolgbaarheid*, *vertrouwen* en *uitlegbaarheid*. Door processen transparant en duidelijk te maken en voortdurend in gesprek te blijven, creëert de toezichthouder een omgeving waarin zorgaanbieders de juiste zorg kunnen leveren, inwoners eerlijke en goede zorg ontvangen, en beleidsmakers effectief beleid kunnen ontwikkelen. Daarin kijkt de toezichthouder niet alleen naar Zorg in Natura (zorg geleverd door gecontracteerde zorgaanbieders), maar ook naar pgb-zorgaanbieders die niet altijd door de gemeente Groningen ook gecontracteerd zijn.

Dit beleidskader is een herijking van het beleidskader toezicht Wmo en Jeugdwet uit 2017. Sinds de publicatie van het vorige beleid zijn er veranderingen geweest in de werkwijze van de toezichthouder en zijn de taken uitgebreid. De toezichthouder besteedt nu nog meer aandacht aan werken vanuit vertrouwen en duidelijkheid. Heldere communicatie en zichtbaar zijn, is wederom steeds belangrijker geworden. Dit beleidskader legt voor de komende jaren de basis voor het toezicht op beide wetten door de Groningse toezichthouder Wmo en Jeugdwet.

We hebben in dit beleidskader een aantal duidelijke opgaven geformuleerd:

- De toezichthouder gaat rapporten openbaar maken;
- De toezichthouder gaat zijn preventieve rol versterken door:
 - In te zetten op data- en risicoanalyse;
 - Vanaf het begin van het zorgproces betrokken te zijn;
 - Te werken aan versterkte samenwerking en kennisdeling;
- De toezichthouder gaat werken aan verbeterde zichtbaarheid.

Het formuleren van een missie en visie, het verduidelijken van de uitgangspunten van de toezichthouder en het uitwerken van deze opgaven, legt een solide basis voor het toezichtbeleid. Dit resulteert in een zorgsysteem dat niet alleen goed en eerlijk is voor inwoners, maar ook toekomstbestendig.

3 Leeswijzer

Dit beleidskader is geschreven vanuit de toezichthouder. Als u over 'wij' leest, wordt de Groningse toezichthouder Wmo en Jeugdwet bedoeld.

In dit beleidskader leest u over de kaders rondom het toezichtsbeleid van de toezichthouder. De verantwoordelijkheden van de toezichthouder omvatten het bewaken van zowel de kwaliteit als de rechtmatigheid van zorg. In dit beleidskader worden beide toezichtstaken niet altijd nadrukkelijk genoemd. U mag er daarom van uit gaan, als wij in algemene zin over toezicht spreken, wij zowel rechtmatigheidstoezicht, als kwaliteitstoezicht bedoelen.

In het hoofdstuk missie en visie geven wij antwoord op de vragen: waar staan wij voor en waar willen we naartoe? Wij vullen onze missie en visie aan met onze kernwaarden en in het hoofdstuk uitgangspunten leggen wij de basis van ons werk uit.

U leest meer over de verschillen tussen het toezicht op kwaliteit en rechtmatigheid in het hoofdstuk contextbeschrijving. Wij geven in dit hoofdstuk antwoord op de vraag 'Hoe is het toezicht op de uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning en de Jeugdwet georganiseerd?'.

In het hoofdstuk opgaven leest u over de opgaven waar we mee aan de slag willen in de komende jaren. Een aantal van deze onderdelen doen wij nu ook al. Wij willen hierop verbetering behalen en verwachten dat ook in de komende jaren.

In het hoofdstuk maatregelen en handhaving beschrijven wij wat we doen als we misstanden vaststellen.

In de tekst geven we voorbeelden van situaties waar we in de praktijk mee te maken kunnen krijgen. Over het algemeen zijn deze gebaseerd op echte ervaringen. Deze voorbeelden zijn te herkennen aan de rode kaders in de tekst.

4 Missie en visie

De toezichthouder van de gemeente Groningen heeft handvatten nodig om zijn werk uit te voeren. Toezicht is meer dan misstanden signaleren en aanpakken. Het is een manier om te leren, te verbeteren en samen te werken aan goede en eerlijke zorg. In dit hoofdstuk beschrijven wij wat de basis is van ons werk en vanuit welke overtuiging wij vinden dat we toezicht moeten uitvoeren.

Missie

Toezicht draagt transparant en op basis van vertrouwen bij aan eerlijke, kwalitatief goede en passende maatschappelijke ondersteuning voor alle inwoners.

Het is onze missie dat zorg en ondersteuning recht doet aan wat onze inwoners nodig hebben. We zorgen ervoor dat het toezicht op de zorg goed te volgen is. De processen zijn helder en de toezichthouder neemt beslissingen op basis van feiten en eerlijkheid. Door samen te werken en in gesprek te gaan met zorgaanbieders, ketenpartners en inwoners, zorgen we voor verbetering en vernieuwing in de zorg. Tegelijkertijd maken we onze bevindingen begrijpelijk en toegankelijk.

Visie

Toezicht is de sleutel tot een rechtvaardige samenleving waarin iedereen kan meedoen en de juiste, kwalitatieve ondersteuning krijgt. We verbinden beleid en praktijk met elkaar. Hierdoor versterken we het zorgsysteem, vergroten we het vertrouwen en werken we voortdurend aan verbetering – altijd in het belang van onze inwoners.

Toezicht op de Wmo en de Jeugdwet binnen de gemeente Groningen is gebaseerd op de kernwaarden navolgbaarheid, vertrouwen en uitlegbaarheid. We geloven dat effectief toezicht niet alleen bijdraagt aan het naleven van wet- en regelgeving, maar vooral aan het verbeteren van de kwaliteit van leven van onze inwoners. Door ons werk transparant en navolgbaar te maken, creëren we duidelijkheid en is ons werk begrijpelijk voor alle betrokkenen. Wij geloven dat transparant, duidelijk te volgen en uit te leggen toezichtsbeleid bijdraagt aan goede en rechtmatige zorg. En dat is ook de kern van ons werk: het belang van onze inwoner staat voorop.

Kernwaarden

De toezichthouder Wmo en Jeugdwet werkt volgens drie kernwaarden. Het benoemen van deze kernwaarden is van belang omdat deze waarden de fundamenteën zijn waarop wij ons toezicht uitvoeren en vormgeven.

Navolgbaar

Navolgbaarheid houdt voor ons in dat we streven naar een helder toezichtproces waarbij alle stappen in het proces duidelijk en logisch zijn voor alle betrokkenen.

Vertrouwen

Opbouwen en behouden van vertrouwen is heel belangrijk. Ons uitgangspunt is dat wij aanbieders vertrouwen dat zij het goede doen, in het belang van cliënten. We handelen integer en professioneel, en streven naar een open gesprek met zorgaanbieders en inwoners. Onze acties zijn betrouwbaar. We voeren onze acties op dezelfde manier uit. De situatie heeft hierop geen invloed: onze acties voeren wij ongeacht de situatie op een vergelijkbare manier uit. Als gevolg heeft de inwoner, de aanbieder, de collega, de samenwerkingspartner meer vertrouwen in het toezicht en de geboden ondersteuning.

Uitlegbaar

We zorgen ervoor dat onze bevindingen en beslissingen helder worden uitgelegd en onderbouwd, zodat alle betrokkenen de context en redenen achter onze acties begrijpen.

Hoewel de kernwaarden 'navolgbaar' en 'uitlegbaar' veel gelijkenissen hebben, is er een nuanceverschil. Bij navolgbaarheid leggen wij de nadruk op het logisch en consequent zijn van onze handelingen. Het toezicht is daardoor goed te volgen. Bij uitlegbaarheid leggen wij juist de nadruk op eenvoudig geformuleerd toezicht, dat goed te begrijpen is.

5 Uitgangspunten

De basis van het werk van de toezichthouder bestaat uit een aantal uitgangspunten. Wanneer ons werk te maken krijgt met veranderingen, blijven de uitgangspunten onze basis. Dit zorgt voor duidelijkheid en continuïteit. Wij omschrijven de volgende uitgangspunten, in willekeurige volgorde:

- **De inwoner centraal**

De inwoner staat bij ons altijd centraal. Het toezicht richt zich dan ook op de verbetering van de kwaliteit van leven voor onze inwoners. Wij voeren ons toezicht uit om zorg voor onze inwoner op een positieve manier te beïnvloeden.

- **Proportionaliteit en evenredigheid**

De onderzoeksmiddelen en toezichtmaatregelen die wij inzetten zijn altijd in verhouding met de misstanden of situaties die wij zien bij onze aanbieders. Wij wegen onze inzet altijd af en wij werken volgens onze protocollen en beleidsregels. We streven naar een balans tussen de ernst van de situatie en de zwaarte van de maatregel.

- **Onafhankelijkheid**

De toezichthouder werkt onafhankelijk van beleidsmakers en uitvoerende diensten van de gemeente, zodat toezicht eerlijk en onpartijdig plaatsvindt. Onderdeel van deze onafhankelijkheid is ook dat de toezichthouder intern toezicht, oftewel toezicht op (uitvoerende) onderdelen van de gemeente Groningen, kan uitvoeren.

- **Gezond vertrouwen**

Wij zoeken in ons toezicht een goede balans tussen vertrouwen en controle. We geloven dat zorgaanbieders en cliënten vanuit goede intenties werken en veel zelf kunnen, maar waar nodig grijpen we in.

Vertrouwen is belangrijk, maar moet verdiend worden. Dat betekent dat zorgaanbieders moeten laten zien dat ze risico's in de zorg goed in de gaten houden en hun organisatie op orde hebben. Als een zorgorganisatie goed bestuurd wordt en zelf kritisch meekijkt, geeft dat ons vertrouwen dat zij het belang van goede zorg serieus nemen. In zulke gevallen kunnen wij ons toezicht beperken.

- **Alertheid**

Tegelijkertijd zijn we niet naïef. Controle blijft nodig, omdat dit het vertrouwen juist sterker maakt. We controleren gericht en zoveel mogelijk vooraf, zodat problemen worden voorkomen. Maar als een zorgaanbieder of cliënt tekortschiet, grijpen we eerlijk en proportioneel in.

6 Contextbeschrijving

Hoe werkt de toezichthouder?

Wettelijke basis

De Wmo is bedoeld om mensen te ondersteunen zodat ze zich zo zelfstandig mogelijk kunnen redden en mee kunnen doen in de samenleving. Het gaat bijvoorbeeld over begeleiding in het dagelijks leven of de inzet van hulpmiddelen zoals rolstoelen of woningaanpassingen. De Jeugdwet regelt hoe zorg en ondersteuning voor jongeren en hun ouders georganiseerd wordt, inclusief jeugdbescherming en jeugdreclassering.

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het bieden van hulp. In de Wmo en de Jeugdwet staan regels over de kwaliteit van de zorg en het toezicht hierop. Daarnaast is er de Regeling Jeugdwet, die specifieke regels heeft voor de controle van financiën en onderzoek van fraude. Bij het toezicht moet ook rekening worden gehouden met de bescherming van persoonlijke gegevens (uit de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG)). Aan deze wetten en regels moet de gemeente zich houden.

Zaken op orde? Zaken op orde!

Via het meldpunt Zorg om Zorg van de gemeente Groningen ontvangt de toezichthouder een signaal. Een inwoner geeft aan zich zorgen te maken over de ondersteuning die zijn buurvrouw ontvangt. De melder zegt dat zijn buurvrouw er steeds slechter uitziet. Zij ontvangt huishoudelijke hulp, maar hij ziet de hulp maar heel af en toe. De melder weet van de buurvrouw dat de hulp er driemaal per week, twee uur zou moeten zijn.

Via de contactgegevens in de melding neemt de toezichthouder contact op met de melder en vraagt wat meer specifieke informatie om een beter beeld te krijgen. Hieruit blijkt dat de hulpverlener werkzaam is bij een bekende zorgaanbieder in de gemeente Groningen. Een WIJ-consulent is betrokken bij de buurvrouw. De toezichthouder legt de melder uit dat geen inhoudelijke terugkoppeling mag worden gegeven in verband met de privacy van zijn buurvrouw. De toezichthouder gaat de melding verder onderzoeken.

In het werkoverleg van de toezichthouders wordt de melding besproken. Er wordt besloten dat de toezichthouder contact opneemt met de WIJ-medewerker om na te vragen of deze op de hoogte is van een eventuele wijziging in de zorg. De WIJ-medewerker bevestigt dat in overleg met aanbieder en mevrouw een aanpassing is gemaakt in de zorg. Het klopt dus dat mevrouw minder hulp ontvangt. De WIJ-medewerker gaat op basis van het signaal alsnog langs bij mevrouw om te kijken hoe het met haar gaat.

Verdeling van verantwoordelijkheden

Er zijn verschillende partijen betrokken bij de uitvoering van de Wmo en de Jeugdwet en de controle hierop: (1) de rijksoverheid, (2) de gemeente, (3) de toezichthouder van de gemeente, (4) zorgaanbieders en (5) cliënten. In deze paragraaf zetten we op een rij wat hun rol en verantwoordelijkheden zijn.

Rijksoverheid

De landelijke overheid stelt regels en wetten op voor de Wmo en Jeugdwet. Voor de Jeugdwet controleert de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) de kwaliteit van de zorg. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het toezicht op het juiste gebruik van het geld, voor rechtmatigheid.

De gemeentelijk toezichthouder werkt veel samen met externe ketenpartners zoals bijvoorbeeld de IGJ. Informatie-uitwisseling is een belangrijk onderdeel van goede samenwerking. Het is niet vanzelfsprekend dat organisaties onderling gegevens uitwisselen. Wij hebben afspraken met verschillende ketenpartners gemaakt om informatie-uitwisseling en gegevensdeling te bewerkstelligen: de basis is gelegd. Wij blijven investeren in naleving en bestendiging van deze afspraken.

De gemeente

Gemeenten spelen een belangrijke rol bij de uitvoering en handhaving (controle) van de Wmo en Jeugdwet. Zij ontwikkelen beleid en stellen lokale verordeningen op. In de verordeningen staan de regels omtrent toezicht.

- **Wmo**

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

- **Jeugdwet**

De gemeente moet zorgen voor voldoende en goede zorgaanbieders met wie zij een contract heeft. Bij aanbieders zonder contract, die betaald worden vanuit een persoonsgebonden budget (pgb), is de rol van de gemeente kleiner. Bij een pgb koopt de cliënt zelf zorg in en moet grotendeels zelf de kwaliteit van de aanbieder bewaken.

Gemeenten hebben echter wel een rol bij het toezicht en de controle op de kwaliteit van gecontracteerde zorg (Zorg in Natura (ZiN)) en deels bij pgb. Voor ZiN is het gemeentebestuur verantwoordelijk voor een kwalitatief en toereikend aanbod. Daarnaast is de gemeente verantwoordelijk voor de rechtmatigheid van zorg onder de Jeugdwet en moet hiervoor regels opnemen in de verordening. Hoewel de gemeente niet verplicht is een toezichthouder aan te wijzen voor de Jeugdwet, heeft de gemeente Groningen bij de start van de gemeentelijke taken voor de Wmo en Jeugdwet ervoor gekozen een toezichthouder aan te wijzen voor beide wetten.

De toezichthouder van de gemeente

De toezichthouder van de gemeente Groningen ziet erop toe dat de zorg die zorgaanbieders leveren van goede kwaliteit is en volgens de regels gebeurt. Hij voert controles uit bij zorgaanbieders en kijkt daarnaast naar meldingen van calamiteiten en incidenten. Bij deze onderzoeken kijkt de toezichthouder vooral naar de kwaliteit van de zorg. Als er aanwijzingen zijn dat iets niet volgens de regels gaat, onderzoekt hij dit.

Voor de Wmo toetst de toezichthouder de kwaliteit en de rechtmatigheid van de zorg. De toezichthouder gebruikt de eisen uit de wet en de regels uit de verordeningen. De toezichthouder kijkt daarbij naar ZiN en pgb gefinancierde zorg. Voor de Jeugdwet toetst de toezichthouder alleen de rechtmatigheid. De IGJ is verantwoordelijk voor de kwaliteit van de jeugdhulp.

De toezichthouder voert zijn werk onafhankelijk en op basis van bestuursrechtelijke bevoegdheden uit. Een voorbeeld van deze bevoegdheden is dat hij om zijn werk te kunnen doen plaatsen mag betreden. Hij mag ook dossiers inzien, of inlichtingen bij derden eisen. Deze bevoegdheden liggen grotendeels vast in de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Naast bevoegdheden heeft de toezichthouder ook plichten, zoals bijvoorbeeld geheimhoudingsplicht.

Een belangrijke taak van de toezichthouder is het toezicht op calamiteiten en geweldsincidenten. Zorgaanbieders zijn verplicht om ernstige incidenten binnen drie werkdagen te melden bij de Wmo-toezichthouder. Dit zijn calamiteiten die nader onderzoek vereisen en incidenten met politieke en publieke gevoeligheid. De toezichthouder informeert het college van burgemeester en wethouders (B&W) over de melding van een aanbieder.

Een verdrietige situatie

De gemeentelijk toezichthouder krijgt telefonisch een melding van een calamiteit binnen een woonlocatie van een grote beschermd wonen aanbieder. Op basis van de melding geeft de toezichthouder de opdracht te onderzoeken of het incident voorkomen had kunnen worden als de aanbieder anders had gehandeld. De toezichthouder ontvangt het onderzoeksrapport. Uit het onderzoek blijkt dat de aanbieder heeft ontdekt dat een aantal stappen zijn gemist in de zorgverlening om de calamiteit te voorkomen. Daarop voert de toezichthouder een gesprek met de aanbieder, waarin wordt afgesproken dat de aanbieder een verbeterplan opstelt om herhaling in de toekomst te voorkomen. De toezichthouder beoordeelt het verbeterplan en concludeert dat het er goed en gedegen uitziet. De toezichthouder sluit het onderzoek af en monitort hoe de aanbieder de verbetermaatregelen in de praktijk brengt.

De zorgaanbieders

Zorgaanbieders zijn verplicht om zorg te verlenen die veilig en doelgericht is. Daarnaast moet de zorg aansluiten op wat de cliënt nodig heeft. Zorgaanbieders moeten voldoen aan wet- en regelgeving en de regels en afspraken met de gemeente.

Een gewogen besluit

De toezichthouder ontvangt een melding over een aanbieder. Het betreft een melding over twijfel over de kwaliteit en veiligheid van de geboden ondersteuning. Na onderzoek van de toezichthouder blijkt dat twee keer eerder een melding is gedaan over deze aanbieder. In deze meldingen ging het niet om veiligheidsaspecten. De eerdere twee meldingen zijn toentertijd in het werkoverleg van de toezichthouder besproken en gewogen middels het wegingskader (bijlage 1). Deze meldingen hadden volgens het wegingskader lage prioriteit en hadden geen verdere actie nodig. De conclusie van de weging was toentertijd niet te acteren op de meldingen. De nieuwe melding wordt besproken in het werkoverleg. De basale veiligheid van meerdere cliënten blijkt in grote mate in het geding. Daarom en omdat eerder ook signalen zijn geweest over deze aanbieder, hoewel toentertijd van andere aard, besluit de toezichthouder te overleggen met de afdeling Toegang beschermd wonen of het signaal daar ook bekend is. De toezichthouder besluit langs te gaan bij de aanbieder. Als het voor cliënten onveilig blijkt, maakt de toezichthouder veiligheidsafspraken met de aanbieder. Aan deze veiligheidsafspraken moet de aanbieder zich houden om de veiligheid van de cliënten te garanderen. In de tussentijd moet de aanbieder werken aan structurele verbeteringen. Dit controleert de toezichthouder door te toetsen.

De cliënt

Cliënten die gebruik maken van maatschappelijke ondersteuning of jeugdhulp moeten kunnen rekenen op goede en rechtmatige zorg. Wanneer zij zelf zorg inkopen via een pgb, hebben zij zelf een extra verantwoordelijkheid om de kwaliteit van de zorg en de eerlijke besteding van het budget in de gaten te houden.

Regels en afspraken

In Groningen zijn onze afspraken rondom toezicht vastgelegd in eisen in de wet Wmo en Jeugdwet, in de Verordening maatschappelijke ondersteuning gemeente Groningen 2024, in de Verordening jeugdhulp gemeente Groningen 2023 en in overige beleidsregels.

In de verordeningen zijn regels opgenomen omtrent dienstverlening vanuit aanbieders, maar ook regels rondom kwaliteit – in het geval van de Wmo - en rechtmatigheidstoezicht. Gemeenten zijn zelf verantwoordelijk voor hun toezichtsbeleid. Landelijk is er vanuit de Vereniging Nederlandse gemeenten (VNG) ook een beleidskader toezicht opgesteld. De adviezen die de VNG hierin geeft zijn meegenomen in de ontwikkeling van dit beleidskader.

Vormen van toezicht door de gemeente

In deze paragraaf gaan we dieper in op het toezicht dat de toezichthouder Wmo en Jeugdwet van de gemeente Groningen houdt. De toezichthouder houdt op vier manieren toezicht: (1) structureel toezicht, (2) preventief toezicht, (3) reactief toezicht en (4) proactief toezicht.

Structureel toezicht (preventief)

Hiermee bedoelen we het periodiek bezoeken en toetsen van aanbieders. Het kan hier gaan om zowel gecontracteerde aanbieders als om pgb-zorgverleners.

Proactief toezicht (preventief)

Het gaat hier om toezicht op basis van een gekozen thema.

Signaalgestuurd toezicht (reactief)

Het gaat hier om het acteren op signalen. Dit kan door intern af te stemmen met bijvoorbeeld de afdeling contractering maatschappelijke ontwikkeling (CMO) over wie handelt richting de aanbieder. Ook kunnen de toezichthouders in gesprek gaan over het signaal of zelfs een volledige kwaliteit of rechtmatigheidstoets afnemen bij een gecontracteerde aanbieder of pgb-zorgverlener.

Calamiteitentoezicht (reactief)

De rol van de toezichthouders omvat het zorgdragen voor onderzoek van de melding. Dit gebeurt in eerste instantie en zo mogelijk door de betrokken aanbieder. Waar nodig wordt dit aangevuld door de toezichthouder. De toezichthouder kan de aanbieder en andere betrokkenen horen en een verslag schrijven. Ook kan de toezichthouder een rapport schrijven met belangrijke feiten, conclusies en een advies over welke maatregelen er genomen moeten worden. De toezichthouder biedt dit rapport aan de aanbieder en aan de betrokken colleges van burgemeester en wethouders aan. Zij nemen dan verdere besluiten.

Er speelt tóch meer...

De toezichthouder ontvangt een melding van een zorgaanbieder over een geweldsincident dat een paar dagen geleden heeft plaatsgevonden. Bij het incident was een cliënt met Wmo-indicatie betrokken. Volgens het 'protocol melden calamiteiten en geweldsincidenten' beoordeelt de toezichthouder de melding en krijgt de zorgaanbieder de opdracht om het incident te onderzoeken. De uitkomsten moet de aanbieder binnen zes weken naar de toezichthouder sturen. De zorgaanbieder beschrijft wat er gebeurde, wat er aan het incident vooraf is gegaan en welke maatregelen zij treft om herhaling voor al hun cliënten in de toekomst te voorkomen. De toezichthouder beoordeelt of het onderzoek en de geformuleerde verbetermaatregelen hier voldoende aan bijdragen.

Omdat de toezichthouder hier nog vragen over heeft, met name over het veiligheidsgevoel van medewerkers, besluit de toezichthouder in gesprek te gaan bij de aanbieder. Tijdens dit bezoek ziet de toezichthouder meerdere aanwijzingen van soft drugsgebruik door cliënten op de locatie. De toezichthouder besluit om onderzoek te doen naar de kwaliteit van zorg bij de aanbieder.

Niet elke melding is eenzijdig. In sommige gevallen begint een casus met een melding van een incident en dus calamiteitentoezicht. Uit het calamiteitentoezicht komen signalen naar voren waardoor de toezichthouder besluit om breder onderzoek te doen en dus overgaat op signaalgestuurd toezicht.

7 Koers van toezicht

Naast dat wij continue aandacht hebben voor het verbeteren van de kwaliteit van ons dagelijkse werk, hebben wij twee belangrijke opgaven uit te werken: toezicht is transparant en toezicht is effectief. Deze opgaven zijn nauw verbonden met de eerder omschreven kernwaarden. Hier willen wij de komende jaren mee aan de slag.

Toezicht is transparant

Transparant werken houdt in dat wij open en eerlijk communiceren over ons werk en de resultaten daarvan. Hierdoor zijn informatie en resultaten bruikbaar voor alle partijen. Transparantie zorgt ervoor dat iedereen weet wat we doen. Verder werkt transparantie preventief om bijvoorbeeld onrechtmatige besteding van zorggelden te voorkomen en biedt het mogelijkheden om te leren.

Twee opgaven die de toezichthouder gaat uitwerken om transparantie te vergroten zijn openbaarmaking en vergroten zichtbaarheid.

De toezichthouder gaat onderzoeksrapporten openbaar maken

De toezichthouder informeert zorginstellingen wat zij kunnen verwachten van de toezichthouder tijdens een onderzoek. De resultaten van het onderzoek van de toezichthouder komen in begrijpelijke taal in een rapport. Wij gaan het openbaar maken van deze kwaliteitsrapportages uitwerken. Dit zal bijdragen aan de openheid en transparantie van toezicht. Een gevolg van openbaarmaking immers, is dat de bevindingen, het oordeel en de verbetermaatregelen ook voor het publiek (cliënten, potentiële nieuwe cliënten, samenwerkende aanbieders, zorgkantoren, media en politici) beschikbaar is.

Het landelijke beleidskader Wmo toezicht stelt voor dat er een wijziging komt in de Wmo waarin vastgelegd wordt dat er een verplichte afweging moet worden gemaakt om toezichtsrapportages openbaar te maken. Daarom gaan wij, vóór deze wijziging, onderzoeken of we ook de rapporten van rechtmatigheidsonderzoeken zoveel mogelijk openbaar kunnen maken en wat hiervoor nodig is.

De toezichthouder vergroot zijn zichtbaarheid

Wij gaan werken aan onze zichtbaarheid. Door zichtbaar te zijn kennen samenwerkingspartners binnen de gemeente, bij Stichting WIJ, de aanbieders en de IGJ - het werk van - de toezichthouder. Zij weten waarvoor ze bij de toezichthouder terecht kunnen en wat ze van de toezichthouder kunnen verwachten. Ook weet de toezichthouder wat hij van de anderen kan verwachten.

Toezicht is effectief

Effectief toezicht helpt om risico's op tijd te herkennen en in te grijpen voordat problemen uit de hand lopen. We leggen onze manier van werken zorgvuldig vast en betrekken onze partners hierbij. Hierdoor zorgen we ervoor dat we met ons toezicht niet alleen achteraf controleren, maar ook vooraf bijdragen aan betere ondersteuning voor onze inwoners. Wij werken planmatig, op basis van data. We spelen daar al op in, vóórdat problemen zich voordoen. Zo voorkomen wij dat malafide zorgaanbieders de kans krijgen.

De toezichthouder zet in op preventie: data en risicoanalyse

Preventief toezicht gaat over het vroeg herkennen van risico's. Dit willen wij doen op basis van data- en risicoanalyses. We voeren deze analyses veilig, integer en transparant uit. Indien wij problemen constateren willen wij aanbieders vroegtijdig op de hoogte brengen. Zo kunnen we samen aan oplossingen werken. De toezichthouder licht elke preventieve actie toe, zodat duidelijk is hoe deze bijdraagt aan het voorkomen van problemen in de toekomst. Een voorbeeld van de inzet van risico-analyse is ons gebruik van het programma Annual-Insights. Middels Annual-Insights krijgen wij de financiële cijfers van zorgaanbieders in kaart. Wij signaleren met deze onderzoeksgegevens continuïteits- en rechtmatigheidsrisico's.

De onscherpe grenzen van verantwoordelijkheid

De toezichthouder van de gemeente Groningen bezoekt een aanbieder in het kader van regulier toezicht. Bij de aanbieder wonen Wmo-cliënten én cliënten Wet langdurige zorg (Wlz). De toezichthouder constateert misstanden bij de aanbieder. Het toezicht op de Wet langdurige zorg is belegd bij de IGJ. De gemeentelijk toezichthouder mag onderzoek doen naar de aanbieder en mag de gemeente adviseren actie te ondernemen voor de Wmo-cliënten. Voor de cliënten onder de Wlz, kan de gemeente zelf geen actie ondernemen, maar kunnen zij alleen het signaal doorgeven aan de IGJ en het zorgkantoor. De gemeente is hierna afhankelijk van of en hoe de partners het signaal oppakken. Tegelijkertijd voelt zij zich wel verantwoordelijk voor haar inwoners, óók voor die met een Wlz-indicatie. De toezichthouder onderhoudt daarom contact met de IGJ en het zorgkantoor en dringt in overleg en afstemming aan op navolging. Verder blijft de toezichthouder dergelijke casuïstiek tijdens afstemming onder de aandacht brengen bij deze partners.

We werken met elkaar aan de preventie van zorgfraude.

Dit doen we door bijvoorbeeld de inzet van de Bibob procedure, scherp te kijken naar onze inkoopcontracten en door gesprekken aan te gaan met partijen die niet via de gecontracteerde route zorg leveren aan de gemeente Groningen. Ook in het kader van rechtmatigheid gaan we met elkaar de samenwerking aan (binnen en buiten de gemeente Groningen) om hierin verbetering aan te brengen.

De toezichthouder zet in op preventie: de toezichthouder vroeg in het zorgproces

De toezichthouder wil aan het begin van het zorgproces al betrokken zijn. Niet pas als de zorg al loopt. Dit doet de toezichthouder om te zorgen dat de zorg vanaf de start al eerlijk en goed is. We zetten bijvoorbeeld in op vroegtijdige signalering, het delen van kennis en informatie en educatie. We doen als het nodig is onderzoek. Wij proberen daarmee problemen en incidenten te *voorkomen*, in plaats van te handhaven bij misstanden. Wij hebben hier al een start in gemaakt en zetten deze ontwikkeling voort.

De toezichthouder werkt aan verbeterde samenwerking en kennisdeling

Samenwerking en kennisdeling zijn belangrijk voor effectief toezicht.

Toezichthouders wisselen, binnen de grenzen van wat is toegestaan, informatie uit met partners zoals regiogemeenten, de IGJ en de Regionale Inkooporganisatie Groninger Gemeenten (RIGG). We delen onze kennis over waar we tegenaanlopen en versterken op deze manier onze gezamenlijke manier van werken. Onze samenwerkingsafspraken leggen we vast en evalueren we regelmatig. De basis voor het tot stand brengen van deze samenwerking is gelegd en gaat de toezichthouder verbeteren.

De toezichthouder van de gemeente Groningen is bij een proces niet altijd als eerste aan zet, dit kan ook het IGJ of het RIGG zijn. Deze afspraken en processen gaan we met elkaar verduidelijken in navolging van dit beleidskader. Want alhoewel de toezichthouder niet altijd als eerste aan zet is, is aansluitende inzet vaak wel nodig.

8 Maatregelen en handhaving

Algemeen

Wij vertrouwen er op dat elke aanbieder de burger zo goed mogelijk wil bedienen. Wanneer uit het onderzoek van de toezichthouder blijkt dat de onderzochte organisatie niet, of niet volledig voldoet aan de eisen in de wet, verordening en overige beleidsregels, kan in eerste instantie de toezichthouder (zover dit binnen de bevoegdheid van de toezichthouder valt) handhavende maatregelen nemen. Dit zijn bijvoorbeeld advies- en stimuleringsmaatregelen.

In dit hoofdstuk lichten we deze handhavende maatregelen toe. We geven hiermee antwoord op de vraag: wat zet de toezichthouder Wmo en Jeugdwet in om de zorg voor de inwoner kwalitatief goed en rechtmatig te houden? De verantwoordelijkheid naar de inwoner toe gaat verder dan de werkzaamheden van de toezichthouder Wmo en Jeugdwet. In verdere stappen spelen bijvoorbeeld de gemeente en het openbaar ministerie een rol. In dit hoofdstuk zullen we deze rollen kort benoemen, maar niet verder uitwerken.

Maatregelen toezichthouder Wmo

Een aanbieder is verantwoordelijk voor het bieden van kwalitatief goede zorg. Als de kwaliteit niet goed is kunnen richting een aanbieder maatregelen worden genomen. Het doel van de maatregelen is om een aanbieder te laten nadenken over de bevindingen van de toezichthouder.

Advies en stimuleringsmaatregelen

Deze maatregelen zijn bedoeld om overtredingen of tekortkomingen te herstellen. De toezichthouder kan deze maatregelen zelf opleggen aan een aanbieder. De aanbieder kan niet in bezwaar gaan tegen de maatregelen. Voorbeelden van advies en stimuleringsmaatregelen zijn:

- Het adviseren van verbetermaatregelen waarvan de toezichthouder verwacht dat de aanbieder deze uitvoert.
- Een aanbieder een plan van aanpak te laten maken om de verbetermaatregelen in-, door te voeren en te borgen in de organisatie. De toezichthouder geeft de aanbieder een termijn om het plan op te stellen en de maatregelen in te voeren.
- Van een aanbieder verlangen dat hij de toezichthouder binnen een bepaalde termijn informeert over de voortgang van de verbetermaatregelen.
- Adviezen geven die bijdragen aan de kwaliteit van geboden ondersteuning.

Als de adviesmaatregel niet wordt opgevolgd, adviseert de toezichthouder het college van burgemeester en wethouders een corrigerende maatregel op te leggen.

Corrigerende maatregelen

Corrigerende maatregelen worden genomen door het college van burgemeester en wethouders. Een jurist stelt een advies op. Het rapport van de toezichthouder samen

met het advies van de jurist wordt naar het college gestuurd. Zij nemen dan een besluit over de corrigerende maatregel.

Een voorbeeld van een corrigerende maatregel die het college kan opleggen is een tijdelijke cliëntenstop in te stellen. Daarnaast kan op cliëntniveau een maatwerkvoorziening, of financieringsvorm worden beëindigd of aangepast. Als deze maatregelen niet voldoende zijn heeft de gemeente de mogelijkheid om over te gaan op privaatrechtelijke, bestuursrechtelijke en strafrechtelijke maatregelen. In dat geval is de toezichthouder niet meer aan zet.

9 Begrippenlijst

- Aanbieder: Natuurlijke persoon of rechtspersoon die jegens het college gehouden is een algemene voorziening of een maatwerkvoorziening te leveren.
- Algemene voorziening: Aanbod van diensten of activiteiten dat, zonder voorafgaand onderzoek naar de behoeften, persoonskenmerken en mogelijkheden van de gebruikers, toegankelijk is en dat is gericht op maatschappelijke ondersteuning.
- Begeleiding: Activiteiten gericht op het bevorderen van zelfredzaamheid en participatie van de cliënt opdat hij zo lang mogelijk in zijn eigen leefomgeving kan blijven.
- Beschermd wonen: Wonen in een accommodatie van een instelling met daarbij behorende toezicht en begeleiding, gericht op het bevorderen van zelfredzaamheid en participatie, het psychisch en psychosociaal functioneren, stabilisatie van een psychiatrisch ziektebeeld, het voorkomen van verwaarlozing of maatschappelijke overlast of het afwenden van gevaar voor de cliënt of anderen, bestemd voor personen met psychische of psychosociale problemen, die niet in staat zijn zich op eigen kracht te handhaven in de samenleving.
- Calamiteit: Niet-beoogde of onverwachte gebeurtenis, die betrekking heeft op de kwaliteit van een voorziening en die tot een ernstig schadelijk gevolg voor of de dood van een cliënt heeft geleid.
- Cliënt: Persoon die gebruik maakt van een algemene voorziening of aan wie een maatwerkvoorziening of persoonsgebonden budget is verstrekt of door of namens wie een melding is gedaan als bedoeld in artikel 2.3.2, eerste lid Wmo 2015.
- Fraudebestrijding: Het proces van het opsporen, aanpakken en voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik van publieke middelen binnen de zorg.
- (Gewelds)incident 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.
- Jeugdwet: Een wet die gemeenten verantwoordelijk maakt voor het bieden van hulp en ondersteuning aan jeugdigen en hun ouders, gericht op een veilige en gezonde ontwikkeling.
- Kernwaarden: De drie leidende principes voor toezicht binnen de gemeente Groningen: navolgbaarheid, vertrouwen en uitlegbaarheid.
- Klacht: een schriftelijke uiting van ongenoegen die betrekking heeft op een gedraging die is begaan tegenover een cliënt in het kader van het bieden van maatschappelijke ondersteuning zoals bedoeld in de Wmo 2015. Onder gedraging wordt ook verstaan een nalaten.
- Maatschappelijke ondersteuning: Bevorderen van de sociale samenhang, de mantelzorg en vrijwilligerswerk, de toegankelijkheid van voorzieningen, diensten en ruimten voor mensen met een beperking, de veiligheid en leefbaarheid in de gemeente, alsmede voorkomen en bestrijden van huiselijk geweld, ondersteunen van de zelfredzaamheid en de participatie van personen met een beperking of met chronische psychische of psychosociale problemen zoveel mogelijk in de eigen leefomgeving,

- bieden van beschermd wonen en opvang.
- Melding: Een schriftelijke uiting in elke vorm over een gebeurtenis.
 - Persoonsgebonden budget: Bedrag waaruit namens het college betalingen worden gedaan voor diensten, hulpmiddelen, woningaanpassingen en andere maatregelen die tot een maatwerkvoorziening behoren, en die een cliënt van derden heeft betrokken.
 - Preventie: Het voorkomen van problemen of risico's door vroegtijdige signalering en proactieve maatregelen.
 - Rechtmatigheid: De naleving van wet- en regelgeving, waarbij publieke middelen uitsluitend worden besteed aan het beoogde doel.
 - Toezicht: Het geheel van activiteiten gericht op het waarborgen van kwaliteit, rechtmatigheid en veiligheid binnen de zorgverlening.
 - Toezichthouder: Door het college aangewezen persoon die belast is met het houden van toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens de Wmo/Jeugdwet.
 - Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo): Een wet die gemeenten verplicht ondersteuning te bieden aan mensen met beperkingen, zodat zij zo lang mogelijk zelfstandig kunnen blijven wonen en deelnemen aan de samenleving.
 - Zorgaanbieder: Een organisatie of persoon die ondersteuning of zorg levert op basis van de Wmo of Jeugdwet.

Bijlage 1 afwegingskader signaal gestuurd toezicht

Aan de hand van een afwegingskader onderbouwen en verantwoorden we waarom we op het ene signaal wel reageren en op het andere niet. Wat wegen we hierin mee in de beslissing? Het gaat hierbij niet om signalen van incidenten/calamiteiten, maar signalen gericht op twijfels over de kwaliteit en/of de veiligheid van de geboden ondersteuning van een zorgaanbieder.

Ze kunnen divers van aard zijn, op basis van feiten, onderbuikgevoelens, structurele of ernstige klachten. Het kan van verschillende bronnen afkomstig zijn, bijvoorbeeld via de toegangen Beschermd Wonen of Stichting WIJ, via CMO, via inwoners, of (ex) cliënten of (wanneer dit wettelijk weer mag) de Sociale Verzekeringsbank (SVB). In het wegen van signalen is de situatie nooit zwart/wit. Het blijft een afweging van alle omstandigheden, waarbij veel factoren meewegen. Dit afwegingskader is een helpend middel in deze afweging om prioritering aan te brengen in de signalen.

Bij het ontvangen van zorgsignalen is het belangrijk om vast te stellen of er sprake is van gebreken in de kwaliteit van de ondersteuning. Zo ja, in welke mate, waar kijken we naar en waar beoordelen we op? En wanneer heeft een signaal prioriteit en wanneer minder? Welke partners zijn erbij betrokken, en wie is er aan zet? Aan de hand van het afwegingskader hopen we daar meer duidelijkheid in te geven. In de beoordeling van signalen wordt ook altijd beoordeeld of er sprake is van mogelijke onrechtmatigheid, maar hier richt het afwegingskader zich niet op.

Afwegingskader Een signaal komt binnen en dan?

Omvang Ernst	Groot	Gemiddeld	Klein
Levensbedreigend			
Basale veiligheid in het geding			
Ontwikkeling in het geding			

Stap 1: Weging van de ernst van het signaal.

Levensbedreigend: Er is sprake van een hoog risico en acute onveiligheid voor cliënten? Bijvoorbeeld machtsmisbruik, agressie. Hierbij is het belangrijk om direct af te stemmen met CMO en de toegang (Beschermd wonen of WIJ) om indien nodig in de zorg voor betrokken cliënten te voorzien.

Betreft het de basale veiligheid: Is de veiligheid van de leefomgeving van de cliënt in het geding? Bijvoorbeeld hygiënische omstandigheden, grensoverschrijdend gedrag, zoals pesten en intimidatie, seksuele relatie tussen medewerker en cliënt, overlast terwijl cliënten alleen worden gelaten, omstandigheden van de setting.

Is de Ontwikkeling (van cliënten) in het geding: te weinig of ongeschoold personeel, onprofessioneel/grensoverschrijdend gedrag, ongepaste relatie tussen medewerker en cliënt, niet doelmatig werken.

Stap 2: Omvang van het signaal.

Om hoeveel cliënten gaat het? Het gaat hierbij over de omvang van het aantal cliënten die er last van heeft in relatie tot de grootte van de aanbieder.

Stap 3: Als laatste

De publieksgevoeligheid + aantal signalen over aanbieder telt mee in de beoordeling. Zijn er eerdere signalen over deze aanbieder? Is er kans op maatschappelijke onrust en/of publieksgevoeligheid? Dan kan het zijn dat de prioriteit omhoog gaat.

Ten aanzien van het Resultaat geven de kleuren de prioriteit aan. Niet of we wel of niet in actie gaan!

Rood is de hoogste prioriteit, oranje is gemiddeld en groen staat voor lage prioriteit.