

OZJT/Samen 14

Toezicht *Kwaliteit*

Regionaal samenwerken voor
toezicht op kwaliteit Wmo.

Versie: 2.3

29 maart 2018

Inhoud

0.	Samenvatting	4
1.	Inleiding	5
2.	Taken, rollen, bevoegdheden.....	6
3.	Handvatten & instrumenten toezicht.....	11
4.	Inrichting functie toezicht kwaliteit	12
5.	Implementatie.....	16
6.	Bevoegdheden toezicht	18
7.	Bronnen	20
8.	Begrippenlijst toezicht	21

Herma Bakker, toezichthouder kwaliteit Wmo OZJT
Rob Stiekema, adviseur kwaliteit Wmo OZJT

0. Samenvatting

Twente staat voor kwaliteit! In Twente staan we voor kwalitatieve en passende ondersteuning voor iedereen die dat nodig heeft. Gemeenten nemen daarin hun (lokale) verantwoordelijkheid en trekken ook samen op in de toezicht op kwaliteit.

De Wmo bepaalt dat gemeenten toezicht moeten houden op de kwaliteit en de naleving. In Twente bestaat behoefte om de invulling en de regionale samenwerking op dit terrein met gemeenten verder uit te werken.

Toezicht houden kunnen we zowel preventief/proactief als signaal gestuurd doen. Daarmee zijn alle organisaties periodiek – bijvoorbeeld minimaal één keer per vier jaar – onderwerp van toezicht. Om dat waar te maken en tot een solide mate van kwaliteitstoezicht te komen moeten gemeenten dat nu in de praktijk waar gaan maken. Ze kunnen ervoor kiezen daarbij regionaal samen te werken op toezicht kwaliteit, bijvoorbeeld door een aantal taken regionaal te organiseren.

Kwaliteitstoezicht moet niet alleen gericht zijn op het tegengaan van misstanden, maar juist en vooral gericht op het verbeteren van kwaliteit. Dus gericht op modern, kwaliteit stimulerend toezicht. Daarmee kan toezicht kwaliteit ook ondersteunend zijn in de gewenste transformatie op het gebied van ondersteuning.

Met dit voorstel leggen we een basis voor mogelijke regionale samenwerking op toezicht kwaliteit. Dat doen we vanuit de gedachte dat toezicht kwaliteit niet alleen signaal gestuurd moet zijn, maar juist en vooral ook preventief en proactief en gericht op het verbeteren van de kwaliteit van ondersteuning.

Voorstel

Voor regionale samenwerking toezicht kwaliteit Wmo stellen we voor dat:

1. kwaliteitstoezicht zowel preventief en proactief, als signaal gestuurd toezicht kwaliteit Wmo omvat;
2. gemeenten individueel een keuze kunnen maken welke onderdelen van toezicht kwaliteit Wmo zij regionaal willen organiseren.

1. Inleiding

Aanleiding

Gemeenten hebben nu bijna drie jaar ervaring opgedaan met de nieuwe taken voor de Jeugdwet en Wmo 2015. We willen de inwoner, toegangsmedewerker en aanbieder meer vrijheid geven om in gezamenlijkheid een ondersteuningstraject op te zetten, dat aansluit op de behoefte van de inwoner en gebaseerd is op de eigen kracht van de inwoner. Hierbij hebben we vertrouwen in de deskundigheid van de zorgaanbieder. Dat kan door (vooraf) duidelijke selectie- en kwaliteitseisen te stellen, maar hier ook op toe te zien.

Dit vraagt om een verdere doorontwikkeling van de toegang en van lokaal en regionaal contractmanagement. En het vraagt bovenal ook om effectief kwaliteitstoezicht. Toezicht op kwaliteit is een van de voorwaarden voor het welslagen van de gewenste transformatie in het sociale domein.

De wettelijke grondslag voor de toezichthoudende taak van gemeenten is geregeld in de Wmo zelf. Hoe de gemeente het Wmo-toezicht inricht laat de wetgever vrij. Dat geldt dus ook voor de keuze om kwaliteitstoezicht regionaal te organiseren.

De bestuurscommissie OZJT heeft er op 25 januari 2017 mee ingestemd 1,5 fte te werven en tijdelijk aan te stellen om toezicht op kwaliteit Wmo regionaal vorm te geven. Het beoogd resultaat is invulling geven aan toezicht kwaliteit Wmo. Een Twentse keten van toezien op Kwaliteit Wmo te realiseren. We willen in Twente een signaal afgeven aan zorgaanbieders en inwoners dat Twente staat voor kwaliteit.

De kernboodschap is:

Twente staat voor kwaliteit! In Twente staan we voor **kwalitatieve** en **passende** ondersteuning voor **iedereen** die dat nodig heeft. De 14 Twentse gemeenten nemen daarin hun (lokale) verantwoordelijkheid en trekken ook **samen** op in de **toezicht op kwaliteit**.

Dat leidt tot de vraag hoe we de kwaliteit van ondersteuning kunnen bewaken en waar nodig helpen verbeteren. Daarom ligt de primaire focus van toezicht kwaliteit ook op stimulerend kwaliteitstoezicht. Met andere woorden, bevorderen dat aanbieders en lokale toegang verder (door)ontwikkelen op het gebied van de kwaliteit en doeltreffendheid van ondersteuning. We willen ons met toezicht kwaliteit dus primair richten op het optimaliseren van de ondersteuning aan onze inwoners. Maar daarmee willen we onze ogen niet sluiten voor misstanden binnen het zorglandschap. Op basis van onderzoek van de Erasmus Universiteit van 2016 wordt geschat dat bij 3 tot 10% van de uitgaven sprake is van misbruik.

Gemeenten en OZJT krijgen steeds meer zicht op de zorgaanbieders en hebben directe mogelijkheden om onrechtmatig aangeboden zorg aan te pakken. Vanuit het RIEC Oost Nederland is in februari 2016 een handreiking opgesteld voor de aanpak malafide zorgaanbieders. Aanleiding daarvoor was dat er steeds vaker signalen binnen kwamen dat er zorgaanbieders zijn, die frauderen, een strafrechtelijk verleden hebben en/of misbruik maken van een zeer kwetsbare doelgroep.

Werkwijze

Hoe kom je tot regionale samenwerking op het gebied van kwaliteitstoezicht? Eerst vooral door te doen! Op 1 mei 2017 is Herma Bakker bij OZJT gestart als toezichthouder kwaliteit Wmo. De toezichthouder kwaliteit is eerst op basis van signalen vanuit gemeenten en lokale en regionale contractmanagers aan de slag gegaan. Daarnaast heeft zij zich – los van die signalen en meldingen – specifiek gericht op de kwaliteit van een specifieke groep aanbieders: de zorgboerderijen.

Naast het opdoen van ervaring en ideeën vanuit de praktijk, heeft Herma Bakker gesprekken gevoerd met lokale toegangsteams over toezicht en signalen. Daarnaast heeft zij samen met de adviseur toezicht Wmo bij OZJT (Rob Stiekema) een ronde langs de gemeenten gemaakt. Doel daarvan was kennismaken, maar ook wensen en ideeën van de gemeenten ophalen voor de inrichting van regionale samenwerking op toezicht kwaliteit.

Naast de benadering vanuit de praktijk en het overleg met gemeenten, hebben we uiteraard ook gebruik gemaakt van het vele voorwerk dat in de regio al is gedaan op dit terrein. Verder hebben we geput uit documenten over inrichting en jaarplanning van toezicht (kwaliteit) uit andere regio's. Aan het eind van dit document hebben we een overzicht opgenomen van de gebruikte bronnen.

Door onze werkwijze – een 'sprong in het diepe' en veel gesprekken – hebben we toezicht vanuit een breed perspectief bekeken. Zowel als het gaat om de verschillende onderdelen binnen de Wmo als de (deels) overlappende terreinen van onder meer Jeugdzorg. Ook andere aspecten die aan kwaliteitstoezicht raken – zoals rechtmatigheid en handhaving – hebben we beschouwd.

Vanuit die brede blik zijn we weer teruggekeerd naar de oorspronkelijke opdracht: toezicht kwaliteit Wmo. Daarvoor geven we hier een voorstel over taken, rollen, definities en over hoe we dit vraagstuk in de regio Twente verder kunnen uitwerken.

Leeswijzer

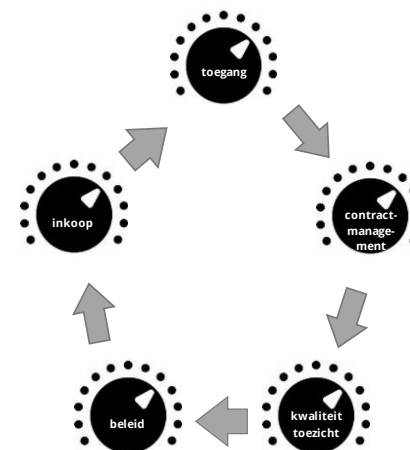
In hoofdstuk 2 gaan we verder in op de taken, rollen en bijzondere bevoegdheden. Met hoofdstuk 3 geven we de handvatten en instrumenten weer die de toezichthouder heeft voor het uitoefenen van zijn taak. In hoofdstuk 4 beschrijven de inrichting van het takenpakket van de toezichthouder en verbonden collega's. Hoofdstuk 5 bevat wat er verder nog geregeld moet worden om toezicht goed neer te zetten. Omdat de informatie over de juridische basis van de bijzondere bevoegdheden van toezichthouder wat ver voert voor dit inrichtingsvoorstel, hebben we die informatie apart opgenomen in hoofdstuk 6. (De hoofdlijnen staan in hoofdstuk 2). In hoofdstuk 7 hebben we de gebruikte bronnen weergegeven. En hoofdstuk 8 – ten slotte – bevat de uitleg van de belangrijkste definities/begrippen in dit document.

2. Taken, rollen, bevoegdheden

Inleiding

We noemen toezicht vaak in één adem met handhaven. En vaak maken we ook geen helder onderscheid tussen de twee belangrijkste aspecten van toezicht: kwaliteits- en rechtmatigheidstoezicht. Hoewel we deze elementen niet los van elkaar moeten zien, is het onze opdracht om een voorstel te doen voor de inrichting van regionale samenwerking op kwaliteitstoezicht.

fig. 1: knoppen om aan te draaien



bron: Adjust Consulting B.V.

Toezicht kwaliteit is een van de knoppen waar we aan kunnen draaien om de kwaliteit van ondersteuning en dienstverlening te beïnvloeden. Maar het is zeker niet de enige plek: ook toegang, contractmanagement, beleid en inkoop hebben een belangrijke rol.

Afbakening rollen

Het werk van toezichthouders, handhavers en contractmanagers heeft veel raakvlakken. Dat leidt nogal eens onduidelijkheid. Vandaar dat we hier starten met een korte afbakening.

Contractmanagement (en rechtmatigheid)

In onze regio wordt contractmanagement zowel lokaal als regionaal ingevuld. Contractmanagement en -beheer is erop gericht om vanuit de ondersteuningsbehoefte van de inwoners een contract aan te gaan met aanbieders. Hierin komen visie op ondersteuning en zakelijke belangen en verhoudingen bij elkaar. Bij contractmanagement ligt de focus op het nakomen van de contracten. Daarmee komen rechtmatigheidscontrole door de accountant, de monitoring voor beleid (innovatie en inhoudelijke ontwikkeling) en de financiële verantwoording. Ook kunnen signalen vanuit het contractmanagement leiden tot acties gericht op fraudebestrijding en handhaving, die daarop volgt.

Kwaliteitstoezicht

Toezicht op de kwaliteit is de onafhankelijke beoordeling of de inhoud van de ondersteuning en zorg voor de inwoners van goede kwaliteit is en in overeenstemming is met de gestelde contracteisen. Vanaf 2019 geldt ook het kwaliteitskader inkoop 2019 regio breed voor de ondersteuningsbehoefte en voor zover gemeenten dat kader ook lokaal van toepassing verklaren. Hierbij staat de ondersteuning en zorg voor de inwoners centraal en niet zozeer de overeenkomst tussen de gemeente en de aanbieder, alhoewel deze wel de basis vormt.

Het Wmo-toezicht richt zich dus exclusief op het in beeld brengen van de kwaliteit van de ondersteuning die gecontracteerde aanbieders leveren en kan daar ook medewerkers van de aanbieder en cliënten betrekken. Wmo-toezicht heeft op dat gebied een ruimere bevoegdheid dan contractmanagement.

Handhaving (en toezicht rechtmatigheid)

Handhaving is gericht op correct gedrag van de aanbieders binnen de algemene wettelijke kaders en de contracten zoals die zijn overeengekomen. Handhaving kijkt vooral of er sprake is van

rechtmatigheid in het handelen. De contracten vormen daarbij de basis en algemene eisen ten aanzien van registratie, verantwoording en – boekhoudkundig – juist handelen.

Handhaven gaat echter niet alleen over rechtmatigheid. Ook als de kwaliteit niet in orde is, heeft handhaving een rol. Bijvoorbeeld om op het gebied van kwaliteit het gewenste gedrag bij aanbieders af te dwingen. Hieraan zal in de regel dan een advies van een toezichthouder kwaliteit aan voorafgaan.

werkterrein toezicht kwaliteit

De Wmo is breed, en heeft ook veel overlap met vooral Jeugdwet, Participatiewet, Wet langdurige zorg en Zorgverzekeringswet. Daarnaast bestaat naast ondersteuning in natura ook de mogelijkheid van persoonsgebonden budget. Wat hoort nu wel en wat niet bij de scope van toezicht kwaliteit?

Contracten

Toezicht op de kwaliteit van ondersteuning door aanbieders waarmee gemeenten contracten hebben afgesloten. We maken daarbij onderscheid tussen:

- Contracten met aanbieders, afgesloten door alle 14 Twentse gemeenten. Denk hierbij aan de huidige OMD en OZL-contracten. (Deze optie vervalt met ingang van 2019 vanwege de nieuwe inkoop);
- Contracten met aanbieders, afgesloten door meerdere Twentse gemeenten, maar niet door alle veertien. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de contracten die gemeenten hebben afgesloten voor HO;
- Lokale contracten met aanbieders: er is maar één Twentse gemeente contractpartner van een aanbieder.

Voorliggende voorzieningen

Ook de toezicht op de kwaliteit van lokale voorliggende voorzieningen kunnen in regionale samenwerking georganiseerd worden. Denk daarbij aan de gesubsidieerde welzijns- en inloopvoorzieningen. Omdat het hier vaak ook om organisaties gaat die in meerdere gemeenten werken, kan het aantrekkelijk zijn om het toezicht ook bovenlokaal te organiseren.

Lokale toegang

De kwaliteit van de uitvoering / toewijzing door de lokale toegang valt in de regel ook onder het werkterrein van de toezichthouder. Bij het onderzoeken van signalen en calamiteiten is het goed voorstelbaar dat zowel de lokaal als de regionaal toezichthouder ook kijkt naar de rol de lokale toegang heeft gespeeld.

Het toezicht op de kwaliteit van het functioneren van de lokale toegangsteams *op zich* kan ook bij regionaal toezicht ondergebracht worden. Op dit terrein zien wij overigens ook een rol voor de reflectiekamers, om te monitoren en leerbijeenkomsten te organiseren. Gemeenten kunnen bij elkaar kijken wat goed gaat en wat beter kan. OZJT en Kennispunt kunnen een rol vervullen bij het faciliteren van dit proces.

Wat er vooralsnog buiten valt

Een aantal aspecten van de Wmo laten we nu buiten het werkterrein van regionaal toezicht kwaliteit Wmo. Dat geldt ook voor toezicht op de kwaliteit van de jeugdhulp.

Persoonsgebonden budget

Inwoners kunnen kiezen uit ondersteuning in natura of een persoonsgebonden budget (pgb), waarmee zij hun eigen ondersteuning inkopen. De budgethouder is dan zelf inkoper en dus ook primair zelf verantwoordelijk voor de kwaliteit van de geleverde ondersteuning. Hij moet er voor zorgen dat de ondersteuning veilig, doelgericht en cliëntgericht is.

Aanbieders die worden gefinancierd door een persoonsgebonden budget hebben een verantwoordelijkheid naar de budgethouder om de ondersteuning te bieden die ze met elkaar hebben afgesproken. De budgethouder moet dus zelf toezien op de juiste kwaliteit van de voorziening in relatie tot de kosten. De juridische grondslag ontbreekt om als Wmo-toezicht een toezichtbezoek af te leggen bij een aanbieder die wordt gefinancierd door een pgb.

Evengoed kan de toezichthouder de (lokale) toegangsmedewerkers wel adviseren, die ook met de cliënt meekijkt en mee beoordeelt. Dat is vooral aan de orde als het gaat om pgb dat wordt ingezet bij aanbieders die ook een overeenkomst hebben voor de levering van ondersteuning in natura.

Vervoersvoorzieningen

Bij een aantal gemeenten bestaat de wens om de toezicht op de naleving van de kwaliteit bij vervoersvoorzieningen onder te brengen bij regionale toezicht kwaliteit. We nemen dit nu niet mee in de uit te werken regionale samenwerking toezicht Wmo. Zodra we een solide basis hebben voor toezicht kwaliteit Wmo, is het aan te bevelen te onderzoeken of de scope van regionaal toezicht kwaliteit uitgebreid moet worden met vervoersvoorzieningen.

Jeugdhulp

Toezicht op de kwaliteit van jeugdhulp is het domein van de inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ). Zij werken vooral signaal gestuurd en meer op afstand van het lokale domein. Regionaal of lokaal toezicht kwaliteit kan hier een toegevoegde waarde hebben. Daarin hebben we in de pilot ervaring mee opgedaan. Hier liggen ook kansen voor de doorontwikkeling van toezicht kwaliteit. Ook hier geldt dat we adviseren om eerst de basis (toezicht kwaliteit Wmo) op orde te hebben, voordat we onze scoop verbreden naar jeugdhulp.

Waar er overlap is met de Wmo, of signalen de toezichthouder bereiken, kunnen we alvast ervaring op blijven doen met dit type aanbieders en met de samenwerking met de IGJ.

Criteria goed toezicht

De Wmo 2015 is weliswaar erg open geformuleerd als het gaat om de invulling van het toezicht, toch is er een aantal algemene uitgangspunten van goed toezicht die ook van belang zijn voor de Wmo-toezichthouder. Het gaat om de zes principes van goed toezicht zoals verwoord in de rijks brede visie op toezicht: *Minder last, meer effect. Zes principes van goed toezicht.*

Selectief

Zowel gemeenten als aanbieders zijn huiverig voor meer regeldruk. Als toezicht nodig is, moet de gemeente dat doen. Maar vaak is toezicht (nog) niet of in mindere mate nodig, bijvoorbeeld als aanbieders al hebben laten zien dat de kwaliteit van hun ondersteuning in orde is. Overigens blijft het uitgangspunt dat alle aanbieders – en bij grotere organisaties, al hun locaties – vroeg of laat bezocht worden door de toezichthouder. En dat toezicht zich juist ook kan richten op het optimaliseren van ondersteuning die op zich al voldoende is.

Slagvaardig

De Wmo-toezichthouder stimuleert aanbieders van maatschappelijke ondersteuning om zelf het gewenste resultaat te bereiken. Het uitgangspunt daarbij is dat het Wmo-toezicht zacht is waar het kan en hard waar het moet. Het toezicht moet slagvaardig zijn, vooral als de situatie dat vereist. Het is daarom van belang dat de lijntjes met handhavers bij gemeenten kort zijn, zodat er snel maatregelen mogelijk zijn.

Samenwerkend

We willen dat gemeenten samenwerken rond het toezicht op de maatschappelijke ondersteuning. Aanbieders van ondersteuning werken meestal (sub) regionaal en hebben vaak zowel jeugdige cliënten, als (volwassen) cliënten uit onder meer de Wmo, Wlz en Zvw. Dat maakt afstemming en samenwerking tussen (lokale) contractmanagers, toezichthouders en rijksinspecties noodzakelijk, evenals de samenwerking met zorgverzekeraar, zorgkantoor en centrumgemeenten (beschermd wonen). Door samen te werken leren gemeenten van elkaar en van de rijksinspecties. Dit vergroot de efficiency van het toezicht. Daarnaast is goede samenwerking met collega toezichthouders Wmo of van de inspecties een vereiste om een onnodige toezichtlast bij aanbieders te voorkomen.

De samenwerking betreft hier ook de samenwerking met de aanbieders van maatschappelijke ondersteuning. De toezichthouder kan zo aanbieders met elkaar of derden verbinden. Goede afspraken met en

tussen aanbieders kunnen bijdragen aan betere kwaliteit en optimalisering van de ondersteuning.

Onafhankelijk

Onafhankelijkheid heeft betrekking op de materiële onafhankelijkheid van de toezichthoudende ambtenaar. De toezichthouder moet zijn/haar feitelijke werkzaamheden onafhankelijk en zelfstandig kunnen uitvoeren, zonder beïnvloeding door anderen die zich bijvoorbeeld bezig houden met het beleid, de inkoop of de verstrekking van voorzieningen. Een duidelijke functiescheiding met contractbeheer, -management en handhaving is van belang. Betrokkenen moeten brede afstemming en samenwerking regelen – waarin regionaal toezicht een rol kan vervullen – maar de medewerker toezicht kwaliteit moet zich wel zelfstandig en onafhankelijk kunnen positioneren.

Toezicht kwaliteit valt uiteindelijk onder de formele verantwoordelijkheid van de colleges van B en W. Zij moeten daarom de onafhankelijkheid in de uitoefening van deze rol ook expliciet in de opdracht aan de toezichthoudende ambtenaren opnemen.

Transparant

De Wmo-toezichthouder stelt prioriteiten. Welke keuzes maakt hij/zij binnen de opdracht toezicht kwaliteit? Waar ligt het accent op? Over die keuzes communiceert de toezichthouder met de colleges van B en W / de bestuurscommissie of het bestuurlijk overleg OZJT en met de aanbieders van maatschappelijke ondersteuning. Ook maakt de Wmo-toezichthouder zoveel mogelijk zijn bevindingen openbaar. En achteraf verantwoordt de toezichthouder zich over de keuzes en behaalde resultaten.

Professioneel

Toezicht houden is een vak en de toezichthouder is daarin een professional. Anders gezegd: het toezichthouden doe je 'er niet even bij'. Daar hoort bij dat de Wmo-toezichthouder reflecteert op de gemaakte keuzes, collegiaal toezicht vraagt en zich toetsbaar opstelt. Ook werkt hij/zij permanent aan verbetering in samenspraak met collega's en onder toezicht gestelde aanbieders. Het is belangrijk dat gemeenten de professionaliteit van hun eigen en de regionale toezichthouder

(h)erkennen en hun eigen medewerkers op het terrein van toezicht, contractmanagement en handhaving daarin ondersteunen. Daarnaast speelt de toezichtorganisatie en de beroepsgroep ook een rol bij de professionalisering van het toezicht.

Taken toezichthouder kwaliteit

In hoofdstuk 4 gaan we dieper in op de taken en werkzaamheden van de toezichthouder kwaliteit. Globaal kunnen we stellen dat de toezichthouder kwaliteit:

- Preventieve en proactieve bezoeken aflegt aan WMO-aanbieders over de kwaliteit van de ondersteuning. De toezichthouder kwaliteit bezoekt minimaal een keer per vier elk aanbieders, en als er meerdere locaties zijn, geldt dat voor elke locatie;
- Signaal gestuurd onderzoek doet naar de kwaliteit van ondersteuning. Deze reactieve vorm van toezicht gebeurt na signalen vanuit toegang, contractmanagement of onderzoek rechtmatigheid. De toezichthouder kwaliteit kan zo'n onderzoek ook starten op basis van de bevindingen uit een preventief bezoek;
- calamiteitenonderzoek doet;
- heeft tot slot ook een aantal niet casus-gebonden taken, zoals:
 - periodieke rapportages aan gemeente(n) en rijksoverheid;
 - ondersteunen doorontwikkeling toezicht op kwaliteit.

Bevoegdheden Wmo-toezichthouder

Gemeenten moeten de onderzoeksbevoegdheden voor zowel de regionale als de lokale toezichthouder regelen. Het gaat hier om toezicht in het algemeen, dus zowel op kwaliteit als rechtmatigheid. Dat heeft te maken met de wetgeving waarop zij zich kunnen beroepen. Een Wmo-toezichthouder is een met toezicht belaste persoon. Hieruit vloeit voort dat hij/zij de wettelijk vastgelegde verplichtingen en bevoegdheden hebben, waar beleidsambtenaren of contractmanagers niet over beschikken.

Kort samengevat gaat het om de volgende plichten:

- legitimatieplicht;
- het evenredigheidsbeginsel in acht te nemen;

Daarnaast gaat het om de volgende bevoegdheden:

- de bevoegdheid tot het betreden van plaatsen met uitzondering van een woning, als de bewoner daarvoor geen toestemming heeft gegeven;
- apparatuur mee te nemen en zo nodig de politie daarbij in te zetten;
- de bevoegdheid inlichtingen en inzage van zakelijke gegevens en bescheiden te vorderen;
- de bevoegdheid zaken te onderzoeken en monsters te nemen en ververmiddelen te onderzoeken.

De toezichthouder zal een voornemen tot inzage altijd eerst moeten toetsen aan het noodzakelijkheidvereiste en het proportionaliteitsvereiste.

De toezichthouder mag alleen van zijn inzagerecht gebruik maken – waaronder ook het inzien van cliënt dossiers valt – in gevallen waarin in redelijkheid niet kan worden gevergd dat vooraf om toestemming wordt gevraagd of waarin toestemming vragen niet mogelijk is.

Verder is iedereen verplicht aan een toezichthouder binnen een gestelde termijn alle medewerking te verlenen die hij redelijkerwijs kan vorderen bij de uitoefening van zijn bevoegdheden. Professionals kunnen daarbij een beroep kan worden gedaan op een beroepsgeheim.

Bij een gegrond vermoeden van oneigenlijk gebruik/misbruik van een pgb mag de Wmo-toezichthouder een huisbezoek doen. (Dit is vooral aan de orde bij toezicht op rechtmatigheid.)

3. Handvatten & instrumenten toezicht

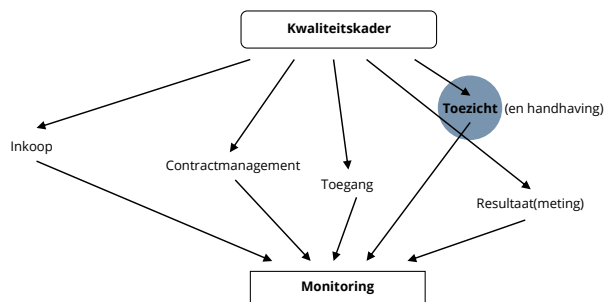
Kwaliteitskader

Om de kwaliteit van ondersteuning te borgen en de verbetering daarvan te stimuleren, heeft de BC OZJT ingestemd op 6 december 2017 ingestemd met het *Twents Kwaliteitskader*. Dit document heeft een cruciale rol op verschillende momenten in de uitvoering van de Wmo en de Jeugdwet:

- Inkoopfase;
- Contractfase;
- Fase toegang;
- Fase toezicht kwaliteit;
- Meten en monitoren.

Het kwaliteitskader is een bindend element tussen al deze genoemde processen en moet er daarom voor zorgen dat deze niet te veel uit elkaar gaan lopen.

Figuur 4. Kwaliteitskader als bindend element.



Bron: inkoopdocument, hoofdstuk 3: kwaliteit

Daarmee wordt ook duidelijk dat op al die momenten aandacht moet zijn voor kwaliteit. Waar dat in een fase wordt nagelaten, is op een ander moment in het proces meer inzet nodig. (De verschillende knoppen waar we aan kunnen draaien, zie hoofdstuk 2.)

De eisen zijn ingedeeld in de volgende aspecten van kwaliteit:

- doelmatigheid;
- doeltreffendheid;
- cliëntgerichtheid (bejegening);
- veiligheid van cliënten;
- leefklimaat en leefomgeving;
- bedrijfsvoering;
- overige aspecten (alle relevante wet- en regelgeving, richtlijnen en verdragen).

Voor de toezichthouder heeft het kwaliteitskader een belangrijke functie. Na vaststelling van dat kader heeft hij/zij meer in handen om de kwaliteit te toetsen. De toezichthouder hanteert het kader vooral als kijkwijzer/checklist en als meetlat om zich een oordeel te vormen over de kwaliteit en of inderdaad wordt voldaan aan de voorwaarden waarvoor de zorgaanbieder heeft getekend.

Screeningsmodel risico's

De gemeenten in Twente hebben de ambitie om onrechtmatig aangeboden zorg aan te pakken en barrières op te werpen om onrechtmatig gebruik van middelen in de zorg te voorkomen. Alleen met het kwaliteitskader kunnen we dit niet bewerkstelligen. Vanuit het project Samen Sterk voor rechtmatig Zorgveld ontwikkelen we – als aanvulling op het kwaliteitskader – met RIEC Oost Nederland, de Veiligheidsregio Twente en OZJT een barrièremodel voor het gunnings- en screeningsproces. Dat leidt tot een aantal zogenaamde knock-out criteria en een aantal monitoringscriteria.

Dit screeningsmodel is dus na de inkoop- en contractfase (monitoringsfase) ook zeer bruikbaar om te bepalen op welke aanbieders de toezichthouder proactief/preventief toezicht gaat houden.

Het gaat hier om aanbieders waarover gemeenten of OZJT (nog) geen signalen heeft ontvangen, maar die op basis van het model wel een verhoogd risico hebben op ontoereikende kwaliteit.

CRM

Voor toezicht kwaliteit is het van belang om te beschikken over de informatie die via lokale toezichthouders en contractmanagers binnen komt. Hij/zij kan die informatie – samen met de regionale contractmanagers – bundelen en eventueel verrijken. In lijn met de gezamenlijke doorontwikkeling, sluit toezicht kwaliteit ook aan bij CRM (*Custom Relation Managementsysteem*, wordt in opdracht van contractmanagement ontwikkeld).

Voorstel:

Regelen dat toezichthouders kwaliteit gebruik kunnen maken van CRM. Het stoplicht-model dat we nu ontwikkelen voor de inkoop 2019 moet daarop aangesloten worden en te gebruiken door alle toezichthouders Wmo en contractmanagers.

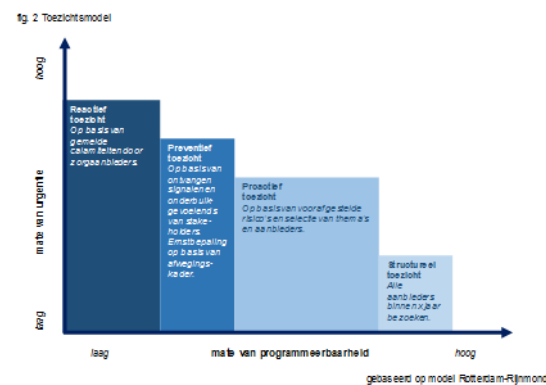
Netwerk, intervisie, professionalisering.

Toezicht kwaliteit – al dan niet regionaal georganiseerd – moet gefaciliteerd worden om de samenwerking lokaal en regionaal aan te jagen en verder door te ontwikkelen.

We denken daarbij aan het opzetten van een regionaal netwerk van toezicht.

4. Inrichting functie toezicht kwaliteit

Bij de inrichting van kwaliteitstoezicht (kwaliteitsverbetering en optimalisering ondersteuning) gaan we ervan uit dat toezicht rechtmatigheid (rechtmatige besteding Wmo-middelen) primair lokaal belegd is, evenals de handhaving.



Preventief en proactief toezicht

Deze vorm van toezicht wordt ingepland. Alle aanbieder worden minimaal één keer per vier jaar bezocht. Voor aanbieder met meerdere locaties (OMD) geldt deze frequentie per locatie.

Het idee is dat toezichthouder vooraf een jaarplan maken. Te bezoeken aanbieder worden ingepland op basis van omzet/aantal cliënten, een jaarlijks te bepalen thema of vanwege 'verscherpt toezicht' (n.a.v. een eerder bezoek/onderzoek.)

Binnen het jaarplan is een belangrijke plek weggelegd voor proactief (of risico-gebaseerd) toezicht. Dit vindt plaats op grond van een jaarlijkse risicoanalyse van aanbieder. Daarin speelt het screeningsmodel (of stoplicht-model) dat we vanuit het project zorgfraude ontwikkelen, een belangrijke rol. Bronnen zoals signalen van inwoners, meldingen van calamiteiten, jaarlijkse cliëntervaring onderzoeken, bedrijfsvoering

informatie, signalen van contractmanagers en het oordeel van de toezichthouder spelen een rol bij de risicoanalyse.

De uitkomsten van de risicoanalyse leggen de basis voor de programmering van het toezicht. Toezichthouders stemmen de programmering af met contractmanagers en toezicht rechtmatigheid.

In het preventieve toezicht zijn verschillende onderdelen te onderscheiden:

- Preventief toezicht op kwaliteit van aanbieders van producten of voorzieningen die gezamenlijk ingekocht zijn door alle 14 Twentse gemeenten.
- Preventief toezicht op kwaliteit van aanbieders van producten of voorzieningen die gezamenlijk zijn ingekocht door meerdere Twentse gemeenten, maar niet door alle 14.
- Preventief toezicht op kwaliteit van aanbieders van producten of voorzieningen producten die ingekocht zijn door één gemeente.
- Preventief toezicht op kwaliteit van (lokale) voorliggende voorzieningen.
- Preventief toezicht op kwaliteit van lokale toegang.

Signaal gestuurd / Reactief toezicht

Naast het toezicht dat toezichthouder doet op basis de programmering of het jaarplan, zijn ook calamiteiten of signalen aanleiding voor een onderzoek. Signalen over vermeende onrechtmatigheden kunnen op allerlei manieren bij de toezichthouder terecht komen. In de regel zullen die vaak via contractmanagers of lokale toezichthouders binnen komen.

Deze vorm van toezicht is op basis signalen. Elke gemeente organiseert één ingang/verzamelpunt voor signalen (bijvoorbeeld de lokale toezichthouder). Via die route bundelen gemeenten hun signalen en geven dit door aan de lokale of regionale toezichthouder. Dit is voor een toezichthouder ook het aanspreekpunt voor afstemming. Bundeling van signalen moet niet leiden tot vertraging. Het gaat erom dat gemeenten altijd op dezelfde wijze de signalen doorzetten naar de toezichthouder kwaliteit. Als de melding rechtstreeks van een bewoner of (medewerker

van een) aanbieder of een andere instelling komt, neemt de toezichthouder hierover contact op met de betreffende gemeente.

Signalen willen we vanuit de lokale gemeenten toegang krijgen omdat we de relatie inwoner-toegang willen versterken en daar niet tussenin gaan zitten.

Daarnaast leiden tijdens proactief/preventief geconstateerde misstanden tot vervolgonderzoek in het kader van reactief/signaal gestuurd toezicht.

We gaan ervan uit dat signaal gestuurd toezicht in de regel twee vormen van onderzoek omvat:

- Een eenvoudig onderzoek waarbij op basis van het verzamelen van informatie en het onderzoeken hiervan een oordeel kan worden gevormd.
- Een uitgebreid onderzoek waarbij alle bovenstaande stappen uitgevoerd moeten worden.

De bronnen kunnen verschillend zijn. Inwoners, lokale toegang, professionals, aanbieders.

Signalen leiden niet alleen tot direct toezicht of onderzoek, maar toezichthouders en contractmanagers nemen die signalen ook mee in de risicoanalyse voor het geprogrammeerde toezicht.

Als een signaal ernstig is, dan kan dat rechtvaardigen om er onderzoek naar te doen. Ernstige signalen worden dan wel eerst getoetst op juistheid en ernst.

In de planning van toezicht willen we voldoende tijd inruimen voor reactief toezicht, zodat calamiteiten en signalen er niet meteen toe leiden dat een deel van het structureel / proactief toezicht komt te vervallen. Die vormen van toezicht zijn immers de kern van stimulerend kwaliteitstoezicht.

Calamiteiten en incidenten:

Desgewenst kan de toezichthouder kwaliteit een coördinerende rol vervullen, procedurele adviezen geven en lijnen leggen naar de verschillende organisaties.

Bij calamiteiten zal de toezichthouder – net als de inspecties dat vaak doen – de aanbieder vragen eerst zelf onderzoek te doen en waar mogelijk verbetervoorstellen te doen om het risico op een vergelijkbare calamiteit in de toekomst te verkleinen.

Niet-zaak-gebonden taken

Rapportage aan de rijksoverheid:

Op grond van artikel 6.2 lid 2 van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 moet de toezichthouder jaarlijks rapporteren aan de minister.

Evaluatie en doorontwikkeling

De werkzaamheden van de toezichthouder zullen moeten worden geëvalueerd en doorontwikkeld zodat er aansluiting blijft bestaan bij ontwikkelingen.

Kennis-/expertisepunt toezicht kwaliteit:

Toezichthouder: Ophalen landelijke ontwikkelingen, wet volgen, gemeenten adviseren.

Bij het berekenen van het aantal bezoeken/onderzoeken moeten we ook rekening houden met onvoorziene omstandigheden. In zijn/haar werk is de toezichthouder ook een adviseur voor betrokkenen in de gemeenten en voor aanbieders. De toezichthouder kan – tot op zekere hoogte – met aanbieders meedenken vanuit zijn/haar rol in het stimulerend kwaliteitstoezicht. Aandachtspunt daarbij is wel dat rollen wel helder blijven de toezichthouder geen onderdeel wordt van het probleem.

Faciliteren in netwerk toezicht

Er is behoefte om de samenwerking tussen toezicht kwaliteit en toezicht rechtmatigheid en handhaving te faciliteren. Nadat gemeenten bepaalde hebben welke onderdelen van toezicht kwaliteit zij in samenwerking regionaal willen organiseren, nemen we deze vraag mee in de voor te stellen organisatievorm en positionering.

Het gaat dan om de volgende afstemming van toezicht kwaliteit:

- Samen met contractmanagement kijken welke aanbieders in het komend jaar bezocht moeten worden;
- Samen met toezicht rechtmatigheid afstemmen wie afgaat op welke signalen met welk doel. Er is een voorbeeld van een regio waar gezamenlijk overleg is waarin signalen samen gewogen worden;
- vaste dagen waarop toezichthouders (zowel kwaliteit als rechtmatigheid) vanuit één locatie werken. Dit om de samenwerking te bevorderen.

Samenwerkings- of escalatiemodel

Gemeenten, hun toegang en/of contractmanagers kunnen op basis van signalen de toezichthouder kwaliteit vragen onderzoek te doen naar de kwaliteit van de dienstverlening/ondersteuning. Aanleiding voor deze 'escalatie' is vaak dat de specifieke kennis en competenties of de bijzondere bevoegdheden die de toezichthouder heeft, nodig zijn voor het onderzoek. Na afloop van het onderzoek, rapporteert de toezichthouder kwaliteit de bevindingen en advies terug aan de gemeente(n).

Het is aan te bevelen dat gemeenten de toevoer van signalen enigszins kanaliseren per gemeente. Samen met contractmanagers wordt hiervoor een voorstel uitgewerkt.

De toezichthouder voorziet de rapporten van bevindingen na toezichtbezoeken en -onderzoeken waar nodig van adviezen voor verbetermaatregelen, corrigerende en stimuleringsmaatregelen. De toezichthouder doet die adviezen aan de gemeente(n).

Het handhavingsbeleid en -instrumentarium vallen onder de lokale verantwoordelijkheid, dus die van de gemeenten (colleges van B en W), die daarvoor privaatrechtelijke (contractbeëindiging) en of bestuursrechtelijke maatregelen (aanwijzing, bestuurlijke boete, dwangsom, sluiting) kunnen inzetten.

Specifieke situaties waarbij fraude aan het licht komt, vallen onder lokale handhavers of contractmanagement. In geval van fraude is het noodzakelijk dat lokaal en regionaal contractmanagement tot een eenduidige aanpak komen.

Resumerend is het escalatiemodel – waarin contractmanagers en toezichthouders gaan samenwerken – als volgt opgebouwd:

1. Signalen komen in de regel binnen bij de lokale of regionale contractmanager;
2. Op basis van die signalen bekijken zij of er aanleiding is om actie te ondernemen;
3. Signaal wordt – met informatie over wel/niet actie – geregistreerd in CRM;

4. Als daar aanleiding voor is, doet de toezichthouder kwaliteit Wmo onderzoek. Bijvoorbeeld omdat de onderzoeksbevoegdheden nodig zijn, die de contractmanagers niet heeft. Of omdat de specifieke expertise en ervaring van de toezichthouder nodig is;
5. De toezichthouder doet onafhankelijk onderzoek, maar voert dat onderzoek of het bezoek / gesprek desgewenst samen met de lokale toezichthouder, lokale contractmanager of regionale contractmanager uit;
6. De toezichthouder rapporteert aan de aanbieder en gemeente(n) over het onderzoek en doet aanbeveling voor het vervolg.

Kern in die samenwerking is dat lokale en regionale contractmanagers en toezichthouders informatie met elkaar delen. Dit met als doel het toezicht te optimaliseren. Zaken worden niet dubbelop gedaan of juist gemist. Voor aanbieders betekent dit geen onnodige administratieve last. Voor gemeenten betekent dit, dat we geen signalen missen en dat we lokale signalen regionaal kunnen verrijken.

Naast het onderzoek op basis van het escalatiemodel – dat signaal gestuurd is – doet de toezichthouder onderzoek conform het eigen jaarplan.

Rapporteren

De toezichthouder rapporteert over zowel preventief en risico gestuurd toezicht kwaliteit als toezicht op basis van een signalen, incidenten of calamiteiten. Nadat betrokkenen de gelegenheid hebben gehad te reageren, maakt de toezichthouder de rapporten actief openbaar. Dit betekent dat het rapport wordt gepubliceerd op de website van Samen14. Dit gebeurt in overeenstemming met de geldende wet- en regelgeving van privacy.

Om inzicht te geven in het totaal van structurele (risico gestuurde) onderzoeken en onderzoeken na signalen, incidenten en calamiteiten, brengt het kwaliteitstoezicht een jaarverslag uit. Hierin worden de volgende onderwerpen opgenomen:

- Aantal bezoeken structureel toezicht. Daarbij houdt de toezichthouder zo mogelijk rekening met spreiding over de deelnemende gemeenten, het type doelgroep, grote en kleine organisaties;
- Aantal meldingen;
- Soort melding (soort signalen, incidenten, calamiteiten);
- Aantal uitkomsten – dus ook na proactief toezicht – waarbij er geen sprake was van (ernstige) tekortkomingen, maar dat eventueel wel heeft geleid tot een verbeter traject of afspraken over optimalisering van de ondersteuning (als de kwaliteit op zich al voldoende was);
- Aantal uitkomsten waarbij er wel sprake was van (ernstige) tekortkomingen met aantal adviezen tot handhaving aan gemeenten.

5. Implementatie

Nadere uitwerkingen

Om een solide basis te vormen voor regionale samenwerking op toezicht kwaliteit, werken we nog verder aan het volgende:

- Screenings/barrière-model risicofactoren. Dit is een onderdeel van het project zorgfraude en wordt nader uitgewerkt. Zowel voor de inkoop 2019, als voor contractmanagement en toezicht kwaliteit. Daarbij is het de uitdrukkelijke wens dat we daar in heel Twente mee gaan werken. Dat geldt zowel voor contractmanagers als toezichthouders;
- Op basis van het kwaliteitskader (onderdeel besluitvorming inkoop 2019) maken we toetsingsformats. Dit doen we per type aanbieder / per type doelgroep. De toezichthouder test op dit moment de eerste versie in haar bezoeken/gesprekken. We streven naar uniformiteit in regionaal verband. Met andere woorden: we werken lokaal en regionaal zoveel mogelijk op de zelfde wijze.
- Uniform rapporteren en publiceren. We werken aan een opzet voor rapporteren (format) en zoeken uit waar de rapportages gepubliceerd kunnen worden;
- We gaan 'meedraaien' met CRM. Mogelijk is op termijn een uitbreiding voor toezicht nodig. Ook gaan we na of daarbinnen een meldpunt toezicht kwaliteit moet komen;
- Taakbeschrijving toezicht kwaliteit. In overleg met de toezichthouders (kwaliteit en rechtmatigheid) bij de Twentse gemeenten en SRT werken we taakbeschrijving van de toezicht kwaliteit verder uit. Met daarbij aandacht voor de taak en rolverdeling met lokaal toezicht en met contractmanagement.

Juridische aspecten

De bevoegdheden voor de toezichthouder(s) moeten we goed regelen. het daarom van belang dat gemeenten toezichthouders aanwijzen en hen de nodige bevoegdheden verlenen.

Dat kan op persoon. Ook is het mogelijk een manager of directeur aan te stellen als toezichthoudende ambtenaar in het kader van de Wmo 2015. En het die manager of directeur toe te staan, personen werkzaam onder haar verantwoordelijkheid, aan te wijzen als uitvoerend toezichthouder kwaliteit Wmo.

Structureel beleggen toezicht kwaliteit

Om toezicht kwaliteit voldoende solide vorm te geven, is het van belang met elkaar duidelijk te maken hoe breed de regionale samenwerking op toezicht kwaliteit moet zijn. Daarna maken we – op basis daarvan – een keuze in de organisatievorm en/of positionering van regionaal toezicht kwaliteit.

Op basis van de eerste ervaringen van de afgelopen maanden zien wij voldoende aanleiding om de regionaal toezicht kwaliteit steviger neer te zetten. Naast de omvang van het werk, in relatie tot het aantal aanbieders, is uitbreiding ook van belang vanwege de kwetsbaarheid van uitvoering van taken en rollen bij één toezichthouder. Ook is er behoefte aan collegiale toetsing en afstemming. Dat speelt ook omdat de inschattingen die de toezichthouder moet maken niet alleen objectief zijn, maar bevindingen vaak ook voor een (belangrijk) deel subjectief bepaald zijn. Bijvoorbeeld als het gaat om bejegening, sfeer of de intenties bij ondersteuning. Ook is het in veel gevallen beter de gesprekken bij aanbieders met twee toezichthouders (of een toezichthouder en een contractmanager) te voeren. Dit om de kwaliteit van toezicht te verbeteren en het risico te verkleinen dat het onderwerp van toezicht (bijvoorbeeld de aanbieder) de objectiviteit en bevindingen van de toezichthouder in twijfel trekt.

De specifieke taken en rollen van de toezichthouder brengen afstemmingsvragen met zich mee die samenhangen met de meer onafhankelijke, solistische rol. Daarom is het van belang dat de toezichthouder bij twijfel af kan stemmen met een collega met dezelfde positie.

Op basis van die uitgangspunten hebben wij de verschillende onderdelen van toezicht kwaliteit onderverdeeld in uren per activiteit (bezoek, onderzoek, et cetera.)

Vervolg implementatie

Een kostenraming maken we op het moment dat gemeenten de matrix in hebben gevuld. Welke onderdelen van toezicht willen zijn regionaal, in samenwerking organiseren en welke onderdelen in lokaal.

Gemeenten kunnen dan ook voor zichzelf een eerste inschatting maken van de kosten.

Voorstel:

We stellen voor regionale samenwerking toezicht kwaliteit Wmo voor dat:

1. kwaliteitstoezicht zowel preventief en proactief, als signaal gestuurd toezicht kwaliteit Wmo omvat;
2. gemeenten individueel een keuze kunnen maken welke onderdelen van toezicht kwaliteit Wmo zij regionaal willen organiseren.

6. Bevoegdheden toezicht

Gemeenten moeten de onderzoeksbevoegdheden voor zowel de regionale als de lokale toezichthouder regelen. Dat heeft te maken met de wetgeving waarop zij zich kunnen beroepen. Een Wmo-toezichthouder is een met toezicht belaste persoon in de zin van de Awb (artikel 5:11). Hieruit vloeit voort dat zij de in die wet vastgelegde verplichtingen en bevoegdheden hebben, tenzij daarvan in het wetsvoorstel expliciet is afgeweken of daaraan in het wetsvoorstel extra bevoegdheden zijn toegevoegd. Beleidsambtenaren of contractmanagers beschikken niet over deze bevoegdheden.

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

- legitimatieplicht (artikel 5:12);
- de verplichting het evenredigheidsbeginsel in acht te nemen (artikel 5:13);
- de bevoegdheid tot het betreden van plaatsen met uitzondering van een woning, als de bewoner daarvoor geen toestemming heeft gegeven;
- apparatuur mee te nemen en zo nodig de sterke arm daarbij in te zetten (artikel 5:15);
- de bevoegdheid inlichtingen (artikel 5:16) en inzage van zakelijke gegevens en bescheiden (artikel 5:17) te vorderen;
- de bevoegdheid zaken te onderzoeken en monsters te nemen (artikel 5:18) en vervoermiddelen te onderzoeken (artikel 5:19).

In afwijking van de Awb staat in artikel 6.1, lid 2 van de Wmo 2015: “De toezichthoudende ambtenaren zijn, voor zover dat voor de vervulling van hun taak noodzakelijk is en in afwijking van artikel 5:20, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht, bevoegd tot inzage van dossiers.” Het gaat hier om dossiers zoals die met betrekking tot cliënten worden opgesteld door aanbieders die ondersteuning leveren. En om dossiers die Veilig Thuis opstelt met betrekking tot personen die bij een melding van huiselijk geweld zijn betrokken. De toezichthouder zal een voornemen tot inzage

moeten toetsen aan het noodzakelijkheidvereiste en het proportionaliteitsvereiste.

Het noodzakelijkheidvereiste brengt met zich mee dat de toezichthouder deze bevoegdheid tot inzage slechts heeft voor zover dat voor de vervulling van zijn taak noodzakelijk is. Dat wil zeggen dat de desbetreffende gegevens voor het onderzoek niet op een andere wijze verkregen kunnen worden, en voor het onderzoek niet afgezien kan worden van de desbetreffende gegevens. Het proportionaliteitsvereiste houdt in dat de toezichthouder bij gebruik van zijn inzagerecht geen gebruik maakt van de individuele cliëntgegevens, maar aan de hand van de cliëntendossiers uitsluitend het handelen van de aanbieder beoordeelt.

Inzagerecht

De toezichthouder mag alleen van zijn inzagerecht gebruik maken in gevallen waarin in redelijkheid niet kan worden gevergd dat vooraf om toestemming wordt gevraagd of waarin toestemming vragen niet mogelijk is. Daarvan kan sprake zijn in de volgende gevallen:

- Bij **grootschalige thematische onderzoeken**. Het gaat de toezichthouder niet om de individuele cliëntgegevens als zodanig, maar om de vraag of bijvoorbeeld bepaalde protocollen/procedures zijn nageleefd. Bij dergelijke onderzoeken kan het gaan om vele dossiers die ingezien moeten worden. Deze hoeveelheid tezamen met het gegeven dat het niet om de cliëntgegevens als zodanig gaat, maakt dat de toezichthouder in deze gevallen gebruik wil maken van het inzagerecht (zonder toestemming cliënt). Het vragen van toestemming of anonimiseren van vele dossiers zou een grote administratieve toezicht last voor de aanbieders met zich brengen. Bij gebruik maken van het inzagerecht mag het dus niet gaan om de individuele cliëntgegevens als zodanig, maar moet het gaan om ten minste honderden dossiers en mag er geen eenvoudiger of minder belastende mogelijkheid voorhanden zijn.
- Bij **calamiteiten** als gevolg waarvan de cliënt is overleden. Voor inzage in het dossier kan dan geen toestemming meer gevraagd worden aan de cliënt. Het beroepsgeheim van een hulpverlener geldt ook na de

dood van een cliënt. Nu moet de hulpverlener een belangenafweging maken om al dan niet inzage in het dossier toe te staan. Juist daar waar toezicht noodzakelijk is, namelijk als mogelijk sprake is van fouten in de ondersteuning, creëert deze situatie een vreemd dilemma bij de hulpverlener. Om dit knelpunt op te heffen is inzagerecht van de toezichthouder zonder toestemming opgenomen.

- Bij **andere ernstige gevallen**, bijvoorbeeld kindermishandeling. Daarbij ligt het niet voor de hand aan de ouders – die mogelijk dader zijn – toestemming te vragen. Indien de toezichthouder afhankelijk zou zijn van toestemming van een mogelijke dader, kan hij niet naar behoren zijn wettelijk opgelegde taken uitvoeren. Een mogelijke dader kan immers andere motieven hebben om inzage te weigeren dan die waartoe de taak van de toezichthouder zich uitstrekt: de kwaliteit van de ondersteuning.

Verder is iedereen verplicht aan een toezichthouder binnen een gestelde termijn alle medewerking te verlenen die hij redelijkerwijs kan vorderen bij de uitoefening van zijn bevoegdheden (artikel 5:20), zij het dat daarbij een beroep kan worden gedaan op een beroepsgeheim. Het college van B en W heeft op grond van artikel 125 Gemeentewet de bevoegdheid om in voorkomende gevallen een last onder dwangsom of bestuursdwang op te leggen.

Bij een gegrond vermoeden van oneigenlijk gebruik/misbruik van een pgb mag de Wmo-toezichthouder een huisbezoek doen. De VNG heeft voor een huisbezoek het Wmo protocol huisbezoeken opgesteld. Daarin staat meer informatie over hoe en op welke momenten een huisbezoek wordt toegepast binnen de kaders van de wet- en regelgeving.

Inzage cliëntdossiers

Artikel 6.1 lid 2 Wmo 2015 is geen vrijbrief voor toezichthouders om medische dossiers in te zien. Dit artikel is geschreven voor bijzondere gevallen.

De essentie is echter dat inzage in (medische) dossiers door toezichthouders alleen in bijzondere gevallen mogelijk is. Met het inzagerecht wordt namelijk de geheimhoudingsplicht, die bepaalde

mensen beroepshalve hebben, doorbroken, zie ook artikel 5:20 lid 2 Wmo 2015. Die geheimhoudingsplicht rust, bij dossierinzage in bijzondere persoonsgegevens, dan ook op de toezichthouder, zie artikel 6.1 lid 3 Wmo 2015.

De toezichthouder moet zijn bevoegdheden alleen gebruiken voor zover dat redelijkerwijs nodig is voor het uitoefenen van zijn toezichtstaak, zie artikel 5:13 Algemene wet bestuursrecht. Dat betekent dat de gegevens voor het toezicht niet op een andere manier verkregen kunnen worden, en voor het onderzoek niet afgezien kan worden van de desbetreffende gegevens.

De memorie van toelichting op de Wmo 2015 noemt in dit verband verder nog dat de toezichthouder van zijn inzagerecht alleen gebruik zal mogen maken in gevallen waarin in redelijkheid niet kan worden geveerd dat vooraf om toestemming wordt gevraagd of waarin toestemming vragen niet mogelijk is. Als voorbeelden worden genoemd grootschalige thematische onderzoeken, calamiteiten als gevolg waarvan de cliënt is overleden en andere ernstige gevallen, bijvoorbeeld kindermishandeling.

7. Bronnen

De volgende bronnen hebben mede aan de basis gelegen van dit voorstel:

- Adviesnotitie pionier kwaliteit en toezicht Wmo: *Twente staat voor Kwaliteit in de WMO*, januari 2017;
- GGD Gelderland-Zuid: Inrichting structureel Wmo-toezicht maatwerkvoorzieningen 2016 e.v., september 2015.
- GGD Rotterdam-Rijnmond: *Regionaal Toezicht Wmo Rotterdam-Rijnmond. Werkplan 2017*, februari 2017;
- Regionale werkgroep toezicht kwaliteit Wmo Samen 14: *Verkenning en advies toezicht kwaliteit Wmo voorzieningen*, maart 2016;
- Platform IVZ: *Projectomschrijving Samen Sterk voor een Rechtmatig Zorgveld: aanpak malafide zorgaanbieders*, juni 2017
- VNG: Handreiking voor gemeenten. Inrichting van het Wmo-toezicht, mei 2017.

8. Begrippenlijst toezicht

Calamiteit

Iedere niet-beoogde of onverwachte gebeurtenis die betrekking heeft op de kwaliteit van de geleverde ondersteuning en die heeft geleid tot de dood van, of een ernstig lichamelijk of psychisch schadelijk gevolg voor een cliënt.

Calamiteiten moeten aan de toezichthouder worden gemeld.

Doelmatig(heid)

Een doel bereiken met zo weinig mogelijk menskracht en middelen. Doelmatigheid ('efficiency'), efficiëntie of kosteneffectiviteit geeft dus de verhouding aan tussen het bereiken van een resultaat en de daarvoor gebruikte hoeveelheid menskracht en middelen.

Doeltreffend(heid)

Het beoogde doel halen. Doeltreffendheid zegt dus iets over de mate waarin een doel wordt bereikt, wat onafhankelijk is van de geleverde inspanningen.

Handhaving

Het bevorderen dat algemeen en individueel geldende regels en voorschriften worden nageleefd door controle en door toepassen (of dreigen daarmee) van bestuurs-, straf- of privaatrechtelijke middelen.

Incident

Onbedoelde gebeurtenis tijdens de ondersteuning/hulp of het bedrijfsproces die tot schade aan de cliënt/leden gezinssysteem heeft geleid, of had kunnen leiden, dan wel (nog) zou kunnen leiden. Als een incident schade tot gevolg heeft, wordt gesproken van calamiteit.

Kwaliteit

Geheel van eigenschappen en kenmerken van ondersteuning/hulp, dat van belang is voor het behalen van de overeengekomen resultaten en het voldoen aan gestelde eisen of vanzelfsprekende behoeften. Kwaliteit heeft professionele, organisatorische en relationele aspecten.

Kwaliteitsmanagement

Methodiek, gebaseerd op de gedachte om fouten in de ondersteuning uit te bannen door voortdurende verbetering van elk ondersteuningsproces.

Kwaliteitsstelsel

Samenhangend geheel van organisatiestructuren, bevoegdheden, verantwoordelijkheden, procedures, processen, voorzieningen en middelen dat nodig is voor het ten uitvoer brengen van het kwaliteitsbeleid, het bereiken van de vastgestelde kwaliteitsdoelstellingen en het waarborgen van de kwaliteit van ondersteuning.

Signaal

In de context van toezicht kwaliteit bedoelen we hier een teken, waarmee een persoon wijst op een in zijn ogen ontoelaatbare situatie.

Toezicht

Toezicht is het verzamelen van de informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren.

Toezichthouder

Een toezichthouder is volgens de Algemene wet bestuursrecht een persoon die bij of krachtens wettelijk voorschrift belast is met het houden van toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift (art.5.2).

Twents model

Het uniforme model van ondersteuning in de WMO en Jeugdhulp dat de 14 Twentse gemeenten gaan hanteren voor de inkoop vanaf 1 januari 2019. In het Twents model staat het resultaat wat de inwoner of het gezinssysteem wil bereiken centraal.

Veiligheid

De mate waarin een actie of regeling voor het bereiken van een beoogd resultaat gestalte krijgt zonder onbedoelde en schadelijke resultaten voor cliënten, medewerkers en bezoekers. Het begrip kan betrekking hebben op een huidige situatie of op de uitkomst van ondersteuning/hulp.

In het eerste geval gaat het om de mate waarin de kans op het ontstaan van incidenten aanwezig is. In het laatste geval is het een bestanddeel van de kwaliteit.