

**Regionaal kader handhaving op kwaliteit bij
professionele Wmo-dienstverlening**
voor transparante en eenduidige handhaving

Definitieve versie. 18-01-2018

Inhoud

1. Inleiding	3
1.1 Leeswijzer	3
1.2 Definities	3
2. Context van dit beleidskader: kwaliteitstoezicht Wmo 2015	5
2.1 Toezicht	5
2.2 Toezicht op Kwaliteit	5
2.3 Prioritering van kwaliteitsrisico's bij voorzieningen	5
2.4 De relatie tussen kwaliteitstoezicht en handhaving	6
2.5 Toezicht en handhaving van rechtmatigheid en doelmatigheid	7
3. Handhaving: verantwoordelijkheid van de gemeente	8
4. Maatregelen	10
4.1 Doel van de handhaving	10
4.2 Bestuursrechtelijke maatregelen	10
4.3 Privaatrechtelijke maatregelen	11
4.4 Ordening van interventies	12
4.5 Uitgangspunten bij handhaving	13
4.6 Afwegingskader	13
5. Voorwaarden bij toepassing van dit handhavingskader	15
Bijlage 1. Wettelijk kader en kwaliteitsnormen	16

1. Inleiding

Gemeenten zijn onder andere verantwoordelijk voor het toezicht op en de naleving van de kwaliteit van dienstverlening, het bestrijden van het ten onrechte ontvangen van een maatwerkvoorziening of een persoonsgebonden budget, alsmede het tegengaan van misbruik of oneigenlijk gebruik op grond van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (artikel 2.1.1, tweede lid en artikel 2.1.3, vierde lid Wmo 2015).

De gemeenten van de regio Utrecht¹ hebben middels een besluit, GGD regio Utrecht (GGDrU) aangewezen als toezichthouder Wmo bij calamiteiten en kwaliteit².

De Wmo 2015 stelt in artikel 3.1 lid 1: 'de aanbieder draagt er zorg voor dat de voorziening van goede kwaliteit is'. Het kwaliteitstoezicht heeft in de praktijk vooral betrekking op de kwaliteitseisen die bij of krachtens de wet zijn gesteld aan de voorzieningen en verder uitgewerkt zijn in de verordening, de nadere regels en de contracten en/of subsidiebeschikkingen, zoals de deskundigheid van beroepskrachten.

Na het beleggen en de start van de uitvoering van het toezicht Wmo (vanaf eind 2015) is er nu behoefte aan een kader voor de situaties waarin de kwaliteit van de voorziening niet voldoende wordt geborgd door de aanbieder. Deze regionale wens heeft geleid tot een werkgroep waarin een afvaardiging van de regio's en GGDrU plaats heeft. Het doel van dit kader is om gemeenten binnen de GGD regio Utrecht een uniform kader in handen te geven dat leidt tot eenduidige handhavingsbesluiten waarmee waar nodig naleving van kwaliteitseisen kan worden afgedwongen³.

Dit basiskader handhaving is een resultaat van de werkgroep waarin alle subregio's uit de regio Utrecht en GGDrU zijn vertegenwoordigd. De werkgroep beschouwt dit kader als een eerste stap en gaat uit van een groeimodel dat later aangevuld, aangepast en gespecificeerd kan worden in de eigen subregio of gemeente.

1.1 Leeswijzer

Het volgende hoofdstuk (hoofdstuk 2) geeft een korte beschrijving van het Wmo toezicht: de vormen van toezicht en de kwaliteitsaspecten die worden onderzocht. Hoofdstuk 3 beschrijft de rolverdeling en verantwoordelijkheden bij het handhaven. In hoofdstuk 4 worden de handhavingsmogelijkheden uiteengezet. Ook komt de ordening van de interventies en het afwegingskader aan bod. In het laatste hoofdstuk (hoofdstuk 5) worden de voorwaarden genoemd die nodig zijn voor het inzetten van het kader handhaving.

1.2 Definities

- a. colleges: de colleges van burgemeester en wethouders van de gemeenten;
- b. directeur publieke gezondheid (DPG): de directeur publieke gezondheid, bedoeld in artikel 14, derde lid, van de Wet publieke gezondheid;
- c. gemeenten: de gemeenten Amersfoort, Baarn, Bunnik, Bunschoten, De Bilt, De Ronde Venen, Houten, Leusden, Lopik, Montfoort, Nieuwegein, Oudewater, Renswoude, Rhenen, Soest, Stichtse Vecht, Utrecht, Utrechtse Heuvelrug, Veenendaal, Vianen, Woerden, Woudenberg, Wijk bij Duurstede, IJsselstein en Zeist;

¹ Alle gemeenten van de regio Utrecht, met uitzondering van Utrecht Stad en Eemnes.

² Artikel 6.1 Wmo 2015. Hoofdstuk 5 Awb, kamerstukken II, 2013/14, 33841, 3 p.11 en Vgl. art. 2.6.4 Wmo. De toezichthouder heeft in die wetten vastgestelde bevoegdheden en verplichtingen.

³ Onder de zogenaamde tweewegenleer is het principe dat daar waar mogelijk de overheid altijd de publiekrechtelijke weg dient te volgen, alvorens bijvoorbeeld de privaatrechtelijke weg.

- d. Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ): inspectie die verantwoordelijk is voor het toezicht op de jeugdhulp;
- e. subregio's: regio's Eemland, Lekstroom, Utrecht-West, Vallei en Zuid Oost Utrecht;
- f. toezichthouder Wmo GGDrU (TZH): De TZH in dienst van de GGDrU, die conform artikel 6.1 van de Wmo is aangewezen. De TZH maakt gebruik van deze bevoegdheid op grond van de artikelen 5:15 t/m 5:20 uit de Algemene wet bestuursrecht 1992.

Alle begrippen die in dit kader worden gebruikt en niet nader worden omschreven hebben dezelfde betekenis als in de Wmo 2015 (de wet) en daarop gebaseerde lagere regelgeving en de Algemene Wet bestuursrecht (Awb).

2. Context van dit beleidskader: kwaliteitstoezicht Wmo 2015

2.1 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.

Toezicht houden is een van de methoden om naleving te bevorderen en / of kwaliteit te verhogen. De veronderstelling is, dat als een zorgaanbieder en/of een cliënt weet dat er toezicht gehouden wordt, dit stimulerend werkt op de spontane naleving, vooral bij burgers en bedrijven die de baten en lasten van naleven tegen elkaar afwegen.

De term toezicht wordt vaak zowel in brede als enge zin gebruikt. In brede zin is het de overkoepelende term voor al het inspectiewerk in combinatie met het woord handhaven. In enge zin bedoelt men het als het concrete werk van een toezichthouder:

- het verzamelen van informatie middels bijvoorbeeld een bedrijfsbezoek;
- het beoordelen van de verzamelde informatie;
- en het al dan niet op basis daarvan handhavend optreden.

De verantwoordelijkheid voor het rechtmatigheidstoezicht (misbruik en/of oneigenlijk gebruik) blijft bij de gemeenten. Het toezicht in de Wmo 2015 dat bij de GGDrU is belegd bestaat uit het:

- Kwaliteitstoezicht (risicogestuurd): periodiek bezoeken van alle gecontracteerde maatwerkvoorzieningen.
- Signaalgestuurd toezicht: voor zowel ZiN als PGB-aanbieders. Signalen kunnen komen via klachten van burgers en/of cliënten over de kwaliteit van Wmo-voorzieningen, uit toetsingsinstrumenten die gemeenten hanteren, uit klant-ervaringsonderzoek, vanuit toegangsteams en vanuit andere TZH's zoals de IGJ i.o. of andere GGD-en.
- Calamiteitentoezicht: onderzoek van calamiteiten bij Wmo-voorzieningen ZiN, algemene en voorliggende voorzieningen en bij PGB-aanbieders.

2.2 Toezicht op Kwaliteit

Het toezicht op kwaliteit van Wmo voorzieningen wordt in de gemeenten in de regio Utrecht uitgevoerd door GGDrU als toezichthouder Wmo (hierna: TZH). Het toezicht wordt uitgevoerd bij alle gecontracteerde Wmo maatwerkvoorzieningen gefinancierd vanuit Zorg in Natura (hierna: ZiN). Wanneer het een Persoon Gebonden Budget (hierna: PGB) aanbieder betreft wordt door de betrokken gemeente aan de GGDrU een separate opdracht verstrekt. De TZH ziet erop toe dat de gecontracteerde aanbieders voldoen aan de kwaliteitseisen van de Wmo en de door de regio gestelde ondergrensnormen (zie bijlage 1). De nadruk van het kwaliteitstoezicht ligt op het toezien op en het verbeteren van de kwaliteit van maatschappelijke ondersteuning.

Hierbij wordt gekeken naar drie hoofdthema's:

1. cliëntgerichte ondersteuning
2. veiligheid
3. professionele standaard

2.3 Prioritering van kwaliteitsrisico's bij voorzieningen

Op basis van onderzoeksrapporten en handreikingen wordt landelijk een prioritering gehanteerd in de inschaling op risico's bij voorzieningen. Leidend daarbij is vooral de mate van kwetsbaarheid van de doelgroep en de fraudegevoeligheid.

Hoge prioriteit:

- Maatschappelijke opvang, waaronder beschermd wonen en crisisopvang⁴.
- Immateriële algemene voorzieningen (opvang voor dak- en thuislozen die uitsluitend bestaat uit slapen en eten zonder verdere ondersteuning of meer specifiek, winteropvang)
- Dagbesteding

Medium prioriteit:

- Ambulante ondersteuning, thuisbegeleiding
- Hulp bij het huishouden
- Immateriële vervoersvoorziening (regiotaxi, rolstoeltaxi, haal- en brengservice)

Lage prioriteit

- Materiële vervoersvoorziening (voorziening in natura zoals scootmobiel, rollator, etc.).
- Woningaanpassingen en woonvoorzieningen
- Materiële algemene voorzieningen met inzet van vrijwilligers vanuit een vrijwilligersorganisatie (klussendienst, een was- en strijkservice, een maaltijdvoorziening)

GGDrU heeft ervoor gekozen in het eerste jaar van toezicht de voorzieningen te bezoeken waarbij professionals en cliënten langer met elkaar in contact staan. Dit zijn: maatschappelijke opvang, ambulante ondersteuning en hulp bij het huishouden. Daarna volgen de andere voorzieningen met als doel dat alle gecontracteerde maatwerkvoorzieningen Wmo tenminste eens per 3 jaar bezocht worden. In het tweede jaar is deze prioritering losgelaten. Afhankelijk van de evaluatie van het toezicht, die in het AB van december 2017 volgt, wordt de opdracht in het volgende jaar vervolgd.

Zowel het kwaliteitstoezicht als het signaalgestuurd toezicht vindt 'vooraf' plaats en meten dus de huidige situatie en kwaliteit. Het calamiteitentoezicht wordt uitgevoerd in de situatie 'achteraf'. Dit betekent dat nadat een calamiteit heeft plaatsgevonden in kaart wordt gebracht hoe de situatie heeft kunnen ontstaan.

Er is een categorie aanbieders die op voorhand kan worden aangemerkt als risicovol⁵ en per definitie hoge prioriteit heeft. Dit betreft aanbieders:

- die naar aanleiding van een kwaliteitstoezicht een verbeterplan hebben moeten opstellen, omdat niet of ten dele niet werd voldaan aan de toetsingsnormen
- waarover signalen zijn betreffende de kwaliteit
- aanbieders die al eens onder (verscherpt) toezicht stonden. Aanvullingen hierop kunnen zijn: nieuwe aanbieders, aanbieder die werken met ZZP-ers en aanbieders die vanuit PGB de ondersteuning bieden. Van de professionele PGB-aanbieders wordt door de betreffende gemeente een uitvraag gedaan naar documentatie waarmee zij aantonen dat zij aan de gestelde kwaliteitseisen voldoen.

2.4 De relatie tussen kwaliteitstoezicht en handhaving

Vanaf 2016 hebben de 24 gemeenten ervaring opgedaan met het kwaliteitstoezicht door de TZh van de GGDrU. De TZh vormt op basis van uitgevoerd toezicht bij een aanbieder een oordeel, legt eventueel verbetermaatregelen op en brengt advies uit aan het college

⁴ Deze taak ligt momenteel bij centrumgemeenten die daarmee ook verantwoordelijk zijn voor het toezicht en de handhaving. De wetgever heeft aangekondigd dat de taken op dit punt in 2020 overgaan naar alle gemeenten.

⁵ Sinds 1 juni 2017 mogen de Inspectie Sociale Zaken en de Fiscale opsporingsdienst gegevens uit strafrechtelijke onderzoeken, die momenteel spelen, met elkaar delen. Zorgaanbieders met frauduleus oogmerk zijn daarmee sneller in beeld. Daar heeft het ministerie van justitie toestemming voor gegeven.

van B&W van de betreffende gemeente(n)⁶. Indien de aanbieder niet binnen de gestelde termijn voldoet aan de verbetermaatregelen, niet mee wil werken aan het onderzoek of als de verbeteringen niet toereikend zijn, licht de TZH de gemeente(n) in via de verantwoordelijke ambtelijke organisatie. De gemeente bepaalt vervolgens of er wordt opgeschaald naar handhaving. Het handhavingsbeleid en -instrumentarium vallen in zijn geheel onder de verantwoordelijkheid van de colleges van B&W van de gemeenten. De contracthouder (of de afdeling handhaving) kan in opdracht van het college handhaven vanuit de bepalingen voortvloeiend uit de inkoopcontracten of de subsidiebeschikking conform de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en de Wmo-verordening. Blijkt de kwaliteit niet conform het contract of subsidiebeschikking óf blijkt er sprake te zijn van onrechtmatig handelen, dan kan de gemeente de relatie verbreken en/of geen nieuwe cliënten meer bij de aanbieder laten instromen. Dit kan consequenties hebben voor de andere betrokken gemeenten die ook een relatie met deze aanbieder hebben. Onderlinge afstemming is daarom nodig (in hoofdstuk 3 staat dit nader beschreven).

2.5 Toezicht en handhaving van rechtmatigheid en doelmatigheid

Het rechtmatigheidstoezicht (het voorkomen van oneigenlijk gebruik of misbruik van de Wmo voorzieningen) is een specifiek onderwerp dat nadere acties van (individuele) gemeenten vergt. Derhalve ligt de verantwoordelijkheid van het toezicht op rechtmatigheid en doelmatigheid en het afdwingen van de naleving van de kwaliteitseisen middels handhaving bij de gemeenten en valt niet onder het kwaliteitstoezicht van GGDrU. Wel is er vaak sprake van een verband tussen rechtmatigheid en kwaliteit.

⁶ Het opleggen van verbetermaatregelen en advies uitbrengen aan het college van B&W vormen vaste onderdelen van het Wmo toezicht. Deze onderdelen voert GGDrU uit en zijn geen onderdeel van handhaving.

3. Handhaving: verantwoordelijkheid van de gemeente

De TZH heeft als taak om de rapportages van toezichtbezoeken waar nodig te voorzien van verbetermaatregelen in de vorm van corrigerende maatregelen, advies- of stimuleringsmaatregelen. Deze maatregelen vormen een vast onderdeel van het toezicht Wmo en worden niet als handhavingsmaatregelen beschouwd.

- De corrigerende maatregel is een interventie die tot doel heeft een geconstateerde tekortkoming door de Wmo aanbieder zelf ongedaan te laten maken.
- Een advies- of stimuleringsmaatregel is een informele niet wettelijk voorgeschreven interventie die tot doel heeft de instelling bewust te maken van de risico's in haar bedrijfsvoering.

De TZH adviseert het college toe te zien of de verbeterpunten door de aanbieder worden opgepakt en het plan van aanpak dat de aanbieder heeft opgesteld wordt uitgevoerd. De verantwoordelijkheid voor de kwaliteit komt daarmee vooral te liggen bij de Wmo aanbieder. Bij zeer ernstige tekortkomingen, waarbij herstel op korte termijn niet verwacht wordt, kan de TZH besluiten om niet eerst een verbetertermijn te geven, maar direct inhoudelijk beargumenteerd op te schalen naar de gemeente. Het handhavingsbeleid en -instrumentarium na kwaliteitstoezicht valt, zoals eerder geschreven, onder de verantwoordelijkheid van de colleges van B&W en wordt uitgevoerd door de gemeenten. Bij doelmatigheidsonderzoeken, rechtmatigheidsonderzoeken en overgaan tot handhaven gaat het om kerntaken binnen de uitvoering van de Wmo 2015 die binnen het publiek domein horen.

Omdat veel aanbieders van Wmo-voorzieningen met inwoners uit meerdere gemeenten in regio Utrecht te maken hebben, rijst de vraag welke gemeente in een gegeven geval actie onderneemt. Elke casuïstiek vraagt om maatwerk waardoor geen vastomlijnde afspraken zijn gemaakt over de initiatiefnemende gemeente inzake handhaving.

Wel nemen de TZH en de gemeenten de volgende overwegingen hierin mee:

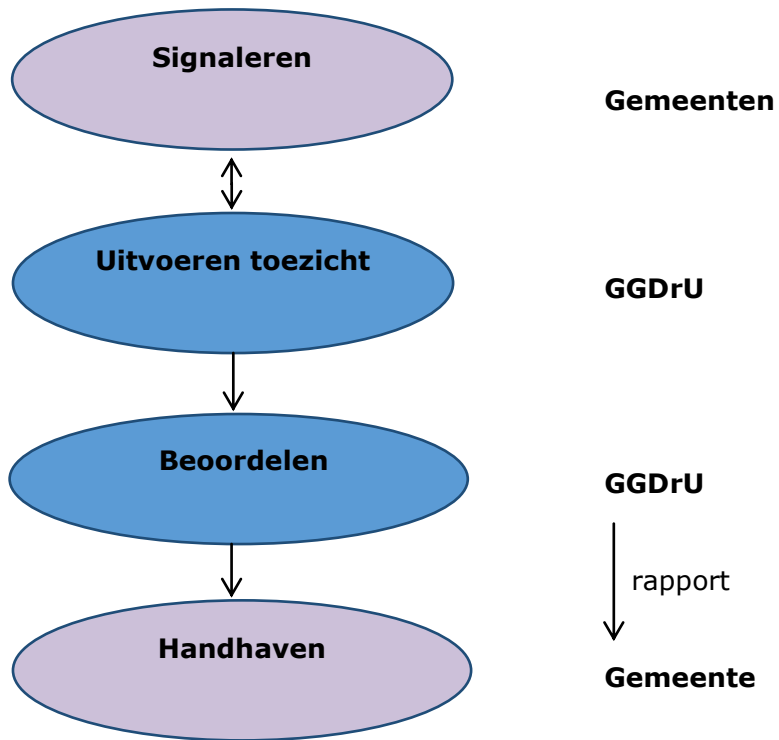
- Indien het gaat om handhaving naar aanleiding van een calamiteit is de gemeente van de desbetreffende cliënt aan zet.
- Indien het gaat om handhaving welke middels contractbeheer wordt uitgevoerd is de contracterende gemeente aan zet.
- Indien het gaat om handhaving welke binnen een subsidierelatie wordt uitgevoerd is de gemeente aan zet die de subsidiebeschikking heeft afgegeven.

Met de deelnemende gemeenten is afgesproken dat de gemeente, die de intenties heeft handhavingsmaatregelen in te zetten, de andere betrokken gemeente(n), informeert. Doel hiervan is met elkaar af te stemmen welke stappen het beste genomen kunnen worden en wie dit het beste kan doen. GGDrU kan worden benaderd indien de informatie over betrokken gemeenten niet bekend is bij de initiatiefnemende gemeente. Hierin is het van belang bekend te zijn met de verschillen in de relatie met de aanbieder (subsidierelatie of contractrelatie). Dat brengt verschillen met zich mee in de aanpak.

Op basis van het advies van de TZH overwegen de gemeenten als eerste of de geconstateerde verbeterpunten dusdanig ernstig zijn dat:

1. Er een cliëntstop ingevoerd moet worden.
2. De cliënten die bij die organisatie ondersteuning/zorg ontvangen elders moet worden geplaatst.
3. De betalingen opgeschort dienen te worden.
4. De communicatie naar de regiogemeenten en media m.b.t. de voorgenomen maatregelen gestart moet worden.

Samengevat verloopt het toezicht zoals in onderstaande figuur wordt weergegeven.



Figuur 1. Taakverdeling toezicht Wmo

4. Maatregelen

4.1 Doel van de handhaving

Doel van de handhaving is: het bevorderen van het nalevingsgedrag van aanbieders om risico's te verminderen en kwaliteit van de maatschappelijke ondersteuning te verbeteren. Om dit doel te bereiken staat de gemeente verschillende instrumenten ter beschikking. We onderscheiden daarbij bestuursrechtelijke en civielrechtelijke maatregelen. Bij een subsidierelatie gaat het om een bestuursrechtelijke relatie. Wanneer gemeente en aanbieder een overeenkomst (sluiten van een contract) zijn aangegaan dan gaat het om een privaatrechtelijke relatie. In beide situaties dienen de aanbieders zich te houden aan de eisen in de Wmo 2015, in de verordening uitgewerkte en in beschikkingen dan wel in de overeenkomsten overeengekomen voorgeschreven kwaliteitseisen.

4.2 Bestuursrechtelijke maatregelen

Voor een deel van de gemeenten is er geen sprake van inkoop, maar van een subsidierelatie met de aanbieders van ondersteuning. Binnen subsidierelaties kunnen alleen publiekrechtelijke maatregelen genomen worden. Bij gecontracteerde aanbieders kunnen eventueel ook privaatrechtelijke maatregelen worden genomen (zie 4.3).

Met deze maatregelen is het mogelijk om de zorgaanbieder te dwingen mee te werken:

- aan een onderzoek door een TZH;
- om de kwaliteitseisen na te leven.

Voorafgaand aan bestuurlijke maatregelen kan de gemeente na acties door TZH de aanbieder van zorg/ondersteuning uitnodigen voor een overleg over medewerking aan het onderzoek of het voldoen aan de verbeterpunten die naar aanleiding van het Wmo toezicht zijn geconstateerd.

Bij bestuurlijke maatregelen kan men kiezen tussen een aantal maatregelen, onder andere een last onder dwangsom⁷ of last onder bestuursdwang⁸. In de afweging tussen het toepassen van deze twee maatregelen nemen de gemeenten in ieder geval het volgende in overweging⁹:

- Een last onder dwangsom is relatief eenvoudig op te leggen en brengt geen directe financiële risico's voor de gemeente mee.
- Bestuursdwang brengt wel financiële risico's mee: de gemeente moet de kosten eerst zelf betalen en daarna verhalen op de overtreder.
- Het uitoefenen van bestuursdwang heeft in principe de voorkeur bij spoedeisende overtredingen, om die, waar mogelijk, zo snel mogelijk te beëindigen.

Een last onder dwangsom wordt bijvoorbeeld opgelegd wanneer een beroepsbeoefenaar geen medewerking verleent aan de inzage van cliëntendossiers. Het blijft mogelijk om een bestuursdwang op te leggen als geen gevolg wordt gegeven aan een aanwijzing of bevel (hoofdstuk 5 Awb).

Wanneer een aanbieder niet voldoet aan de kwaliteitseisen volgend uit Wmo 2015, de kwaliteitseisen die zijn opgenomen in de verordening (niet zijnde een overeenkomst) en/of algemeen geldende normen (ondergrensnormen) die zijn opgesteld door de gemeenten uit de regio Utrecht, kan de gemeente, bij niet meewerken aan een

⁷ Met een last onder dwangsom probeert de gemeente de aanbieder door een financiële prikkel tot bepaald gedrag te dwingen.

⁸ Met het uitoefenen van bestuursdwang beëindigt de gemeente zelf de overtreding op kosten van de aanbieder, als de aanbieder dat niet doet. Er moet een wettelijke grondslag hiervoor zijn: in de wet moet staan dat in een bepaalde situatie een mogelijkheid is om de herstelsanctie van last onder bestuursdwang te gebruiken.

⁹ Last onder bestuursdwang en last onder dwangsom mogen nooit samen worden opgelegd. Ze kunnen wel ná elkaar worden opgelegd.

onderzoek en/of naar de naleving van de kwaliteitseisen, voor een bestuursrechtelijke benadering kiezen en besluiten tot het toepassen van een van de voornoemde bestuursrechtelijke maatregelen en uiteindelijk eventueel overgaan tot intrekking van de subsidiebeschikking (artikel 4:48 Awb).

Op de maatregelen zijn de algemene beginselen van behoorlijk bestuur van toepassing, zoals het zorgvuldigheidsbeginsel, evenredigheidsbeginsel, proportionaliteit en subsidiariteit. Tegen een dergelijk besluit kan bezwaar worden gemaakt en kan in beroep worden gegaan bij de bestuursrechter.

Na het constateren van een overtreding en het eventueel verbeuren van een dwangsom, verstuurt de gemeente een verbeuringsbrief. Bij het verbeuren van een dwangsom ontstaat een betalingsverplichting. De lengte van de betalingstermijn bedraagt conform de Awb zes weken. Wanneer de verbeurde dwangsom niet binnen zes weken wordt betaald, wordt door het bestuursorgaan eerst een invorderingsbeschikking afgegeven, alvorens een aanmaning te kunnen versturen en eventueel een dwangbevel te kunnen uitvaardigen. Tegen deze invorderingsbeschikking staat bezwaar en beroep open. De rechter kan dan oordelen over het bestaan en de omvang van de geldschuld.

Betreft het een toegekende voorziening in natura of in de vorm van een PGB¹⁰, dan kan afhankelijk van de bepalingen in de wet, verordening(en) en toekenningsbeschikking besloten worden tot vervolgacties.

Bestuurlijke boete niet mogelijk

Het opleggen van een bestuurlijke boete aan een aanbieder voor het niet nakomen van de kwaliteitseisen is niet mogelijk. Artikel 5.4 van de Algemene wet bestuursrecht stelt dat daar de wet zelf (Wmo 2015) een grondslag voor moet geven en die is er niet. Er bestaat alleen de mogelijkheid van herzien of intrekken van de indicatie voor de betreffende cliënt (artikel 2.3.10 Wmo 2015). Wel kan er verhaal van kosten plaatsvinden (terugvordering) als er sprake is van opzettelijk handelen (artikel 2.4.1 Wmo 2015). Dat is een zware bewijslast aan de kant van de gemeenten. De gemeenten dienen daarvoor in hun verordening regels hebben gesteld voor de bestrijding van het ten onrechte ontvangen van een maatwerkvoorziening of een persoonsgebonden budget, alsmede misbruik of oneigenlijk gebruik van de wet (artikel 2.1.3, lid 4 Wmo 2015).

4.3 Privaatrechtelijke maatregelen

Als algemene lijn kan aangehouden worden dat het publiekrecht preferent is. Er zijn gemeenten die als inkoper contractuele afspraken hebben gemaakt met Wmo-aanbieders. Hierdoor is sprake van een civielrechtelijke verhouding. Als de aanbieder niet voldoet aan de overeengekomen kwaliteitseisen en er dus sprake is van een wanprestatie, kan de gemeente de aanbieder in gebreke stellen. Zo nodig kan de gemeente uiteindelijk overgaan tot ontbinding dan wel beëindiging van de overeenkomst. (Ingebrekestelling, ontbinding, beëindiging, terugvordering, enz.).

De beginselen van redelijkheid en billijkheid zijn hierop van toepassing. De Wmo-aanbieder kan op zijn beurt het handelen van de gemeente als contractpartij laten toetsen door de privaatrechter.

Proces van aanpak bij in gebreke stellen:

1. Constateren van het niet voldoen aan contract-/samenwerkingsafspraken (schriftelijk vastgesteld en aangetoond);
2. Schriftelijk (als nodig inkoopvoorwaarde) in gebreke stellen met een termijn van orde en eventuele schorsing van betalingen en cliëntenstop, aansprakelijkstelling van de

¹⁰ Kwaliteitshandhaving voor de professionele PGB aanbieders is nog in ontwikkeling bij GGDrU. De kaders daarvoor zijn echter gelijk en daarom is dit handhavingskader ook kaderstellend voor PGB kwaliteitshandhaving.

- aantoonbaar geleden schade en vooraankondiging van ontbinding van overeenkomst, opleggen medewerkingsplicht aan overplaatsing van de cliënten, sanctie/boete;
3. Overschrijden termijn van orde, overeenkomst ontbinden en vorderen van schade (inclusief aanbestedingskosten en duurdere zorg);
 4. Starten nieuwe aanbesteding (mocht dit nodig zijn).

4.4 Ordening van interventies

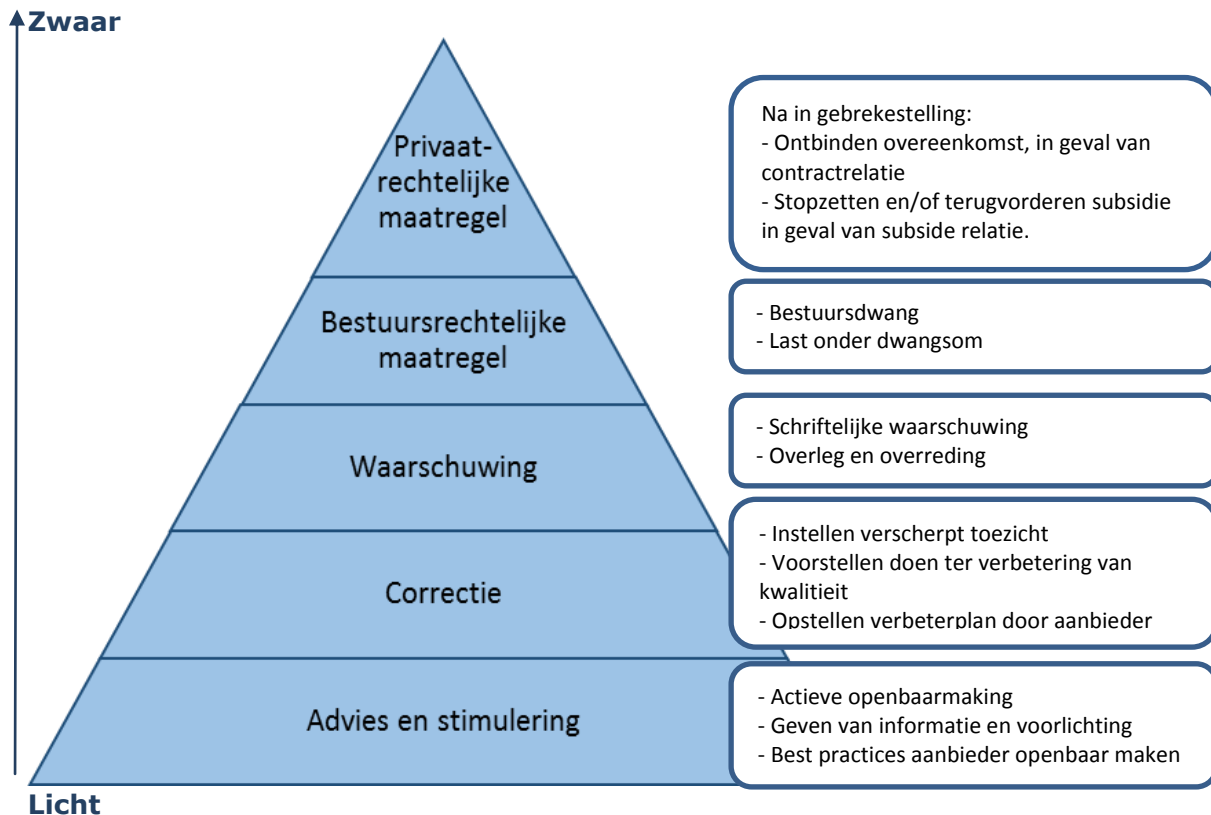
Zoals eerder beschreven kan de TZH advies, stimulering en correctie toepassen en de gemeente kan bestuursrechtelijke en/of privaatrechtelijke maatregelen nemen. Bij het inzetten van interventies hanteren de gemeenten de volgende piramide naar zwaarte van de maatregel:

- Advies en stimulering door TZH. Als dit niet leidt tot naleving, bepaalt de gemeente op te schalen naar het handhavingsniveau.
- De onderste lichtere interventies van advies, stimulering en correctie, kunnen worden ingezet door de gemeente, middels accountgesprekken en openbaarmaking.
- De bovenste twee maatregelen worden ingezet door de gemeente en betreffen de in te zetten maatregelen bij handhaving.
- Voorafgaande aan de handhaving kan de gemeente - afhankelijk van de situatie - overwegen een waarschuwing¹¹ af te geven.

Per geval wordt bezien welke interventie op korte en langere termijn het meest effectief is. De interventies hoeven niet persé na elkaar te worden ingezet. In een enkel geval kan het effectief zijn verschillende interventies gelijktijdig toe te passen. Denk daarbij aan een samenloop van verscherpt toezicht met een privaatrechtelijke maatregel. De gemeente houdt de TZH en andere gemeenten die de aanbieder hebben gecontracteerd op de hoogte van de interventies die ingezet worden.

¹¹ Een waarschuwing is een informele maatregel, het is geen besluit in de zin van de Awb.

In onderstaande figuur staan de verschillende handhavingsmaatregelen weergegeven, geordend van licht naar zwaar.¹²



Figuur 2. Pyramide handhavingsmaatregelen

4.5 Uitgangspunten bij handhaving

De gemeente hanteert de volgende uitgangspunten bij handhaving:

- De gemeente handhaaft op basis van risico's, doelgericht en proportioneel.
- De gemeente treedt slagvaardig op en hanteert korte behandeltermijnen in de handhaving.
- De gemeente kiest voor het type maatregel dat in de gegeven situatie het meest doelgericht is: een lichte maatregel waar het kan, een zwaardere waar dat nodig is en passend in de bepalingen binnen het contract of de subsidiebeschikkingen;
- Handhaving is maatwerk en zal in elke situatie apart afgewogen worden. Er is geen vaste volgorde van maatregelen. Een lichte maatregel gaat niet vanzelfsprekend vooraf aan een zware maatregel. Zo kan een gemeente ook bij een eerste overtreding, direct de zwaarste maatregel inzetten als de ernst van de situatie hierom vraagt.
- Het college is verantwoordelijk voor het nemen van de handhavingsbesluiten.

4.6 Afwegingskader

Om de juiste maatregel te bepalen hanteert de gemeente de volgende wegingsfactoren:

- A. De ernst van de situatie (groot, gemiddeld, klein).
- Ernst van het risico c.q. type schade (zeer ernstig, ernstig en niet zo ernstig).
 - De omvang van de groep mensen waarop het risico van toepassing is of kan zijn (groot, gemiddeld, klein).

¹² Dit figuur geeft de ordening weer van licht naar zware maatregelen; de bovenste twee treden zijn uitwisselbaar, afhankelijk van de situatie.

- B. De kans op herhaling van de gebeurtenis of niet verbeteren van de situatie (groot, gemiddeld, klein)
- De structuur/organisatie van de hulpverlening gericht op kwaliteit en veiligheid (slecht, matig, goed)
 - De houding van de zorgaanbieder (niet-weten, niet-kunnen, niet-willen).
 - Of sprake is van recidive bij de desbetreffende aanbieder.

Bij de afweging welk type maatregel wordt ingezet, hanteert de gemeente als richtlijn onderstaande opgestelde matrix. Daarbij zijn de maatregelen onderscheiden naar drie categorieën (van zwaar naar licht):

- Categorie 1: ontbinding van de overeenkomst/stoppen of terugvorderen subsidie
- Categorie 2: last onder dwangsom of bestuursdwang
- Categorie 3: schriftelijke waarschuwing, overleg en overreding

Handhaving is en blijft maatwerk. Er is een matrix opgesteld welke een indicatie geeft voor het type maatregel. Afwijken hiervan is beargumenteerd mogelijk.

kans op herhaling of voortdoring	groot	gemiddeld	klein
ernst van de situatie			
groot	Categorie 1	Categorie 1	Categorie 2
gemiddeld	Categorie 1	Categorie 2	Categorie 3
klein	Categorie 2	Categorie 3	Categorie 3

Figuur 3. Matrix situatie ernst en kans op herhaling

Hieronder volgen voorbeelden van situaties. Deze kunnen worden ingedeeld in de drie hoofdthema's waarop de kwaliteit wordt getoetst:

Cliëntgerichte ondersteuning

- Cliënten krijgen te weinig ondersteuning
- Cliënten krijgen niet de passende ondersteuning
- Cliëntsamenstelling is niet goed; diverse problematiek, gezinssamenstelling
- Cliënten hebben zwaardere ondersteuningsvraag dan het aanbod biedt

Veiligheid

- Cliënten kunnen niet/onvoldoende de ondersteuning inschakelen wanneer dit nodig blijkt (buiten kantoor tijden/ weekend)
- Cliënten hebben medicatie in eigen beheer maar zijn hiervoor onvoldoende capabel
- Geweld bij uitvoeren van de ondersteuning of door cliënten
- Geen juiste bejegening van personeel; signalen van intimidatie
- Geen goede samenstelling van doelgroep; geweld/intimidatie door medecliënten
- Onveilige woonomgeving: brandveiligheid, hygiëne, diefstal, onveilige buurt
- Ondersteuning niet gericht op de specifieke zorgvraag of problematiek; kans op calamiteit vergroot

Professionaliteit

- Professionals zijn onvoldoende opgeleid / hebben onvoldoende kennis: op het gebied van signaleren en adequaat handelen. Met name bij psychische problematiek
- Beleid strookt niet met de uitvoering: dagbesteding niet opgestart/onvoldoende gekwalificeerd personeel /te weinig personeel op groepsgrootte cliënten
- Zwaarte en of samenstelling van de doelgroep: aanbieder en professionals zijn er onvoldoende voor geëquipeerd
- Verklaring Omtrent Gedrag (VOG) is afwezig

5. Voorwaarden bij toepassing van dit handhavingskader

Handhaving is maatwerk. Dit handhavingskader is richtinggevend, het college kan in voorkomende gevallen besluiten hiervan beargumenteerd af te wijken. Om dit handhavingskader van kracht te kunnen laten zijn moeten de navolgende punten uitgevoerd worden:

- De mandatering (en ondermandatering) voor het Wmo toezicht uitgevoerd door de GGDrU dient in elke gemeente geregeld te zijn.
- Afhankelijk van de delegatie van bevoegdheden aan college dient of in de verordeningen of in de Nadere regels van de betrokken gemeenten verwezen te worden naar het voorliggende handhavingskader.
- In contractuele en subsidie afspraken met Wmo aanbieders dienen de betrokken gemeenten dan wel te verwijzen naar de gemeentelijke Wmo verordening, dan wel dezelfde eisen te stellen zoals in de Wmo verordening.
- Aanbieders op wie dit handhavingskader van toepassing is, dienen geïnformeerd te worden.

Bijlage 1. Wettelijk kader en kwaliteitsnormen

Kwaliteitseisen Wmo 2015 (voorziening gespecificeerde normen)

De op de voorziening gespecificeerde normen zijn afgeleid uit de kwaliteitseisen van de Wet maatschappelijk ondersteuning 2015.

Zie ook: <http://wetten.overheid.nl/BWBR0035362/2016-08-01>

Hoofdstuk 2 Maatschappelijke ondersteuning

Artikel 2.1.3

2. In de verordening wordt in ieder geval bepaald:
 - c. welke eisen worden gesteld aan de kwaliteit van voorzieningen, eisen met betrekking tot de deskundigheid van beroepskrachten daaronder begrepen;
4. In de verordening worden regels gesteld voor de bestrijding van het ten onrechte ontvangen van een maatwerkvoorziening of een persoonsgebonden budget, alsmede van misbruik of oneigenlijk gebruik van de wet.

Hoofdstuk 3 Kwaliteit

Artikel 3.1

1. De aanbieder draagt er zorg voor dat de voorziening van goede kwaliteit is.
2. Een voorziening wordt in elk geval:
 - a. veilig, doeltreffend, doelmatig en cliëntgericht verstrekt,
 - b. afgestemd op de reële behoefte van de cliënt en op andere vormen van zorg of hulp die de cliënt ontvangt,
 - c. verstrekt in overeenstemming met de op de beroepskracht rustende verantwoordelijkheid, voortvloeiende uit de professionele standaard;
 - d. verstrekt met respect voor en inachtneming van de rechten van de cliënt.
3. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen, indien het niveau van een vorm van maatschappelijke ondersteuning dit vereist, nadere eisen worden gesteld aan aanbieders van voorzieningen.
4. Het ontwerp van een krachtens het derde lid vast te stellen algemene maatregel van bestuur wordt aan beide kamers der Staten-Generaal overgelegd. De voordracht voor de vast te stellen algemene maatregel van bestuur kan worden gedaan nadat vier weken na de overlegging zijn verstreken, tenzij binnen die termijn door of namens een der kamers of door tenminste een vijfde van het grondwettelijke aantal leden van een der kamers de wens te kennen wordt gegeven dat het onderwerp van de algemene maatregel van bestuur bij wet wordt geregeld. In dat geval wordt een daartoe strekkend voorstel van wet zo spoedig mogelijk ingediend.

Artikel 3.2

1. Indien de aanbieder een voorziening levert als bedoeld in artikel 2.1.3, tweede lid, onderdelen d en e, treft de aanbieder:
 - a. een **regeling voor de afhandeling van klachten** van cliënten ten aanzien van gedragingen van de aanbieder jegens een cliënt;
 - b. een **regeling voor medezeggenschap** van cliënten over voorgenomen besluiten van de aanbieder die voor de gebruikers van belang zijn.
2. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen, indien het niveau van een vorm van maatschappelijke ondersteuning dit vereist, nadere eisen worden gesteld aan aanbieders van voorzieningen.

Artikel 3.3

1. De aanbieder, niet zijnde een aanbieder die hulpmiddelen of woningaanpassingen levert, stelt een **meldcode** vast waarin **stapsgewijs wordt aangegeven hoe met signalen van huiselijk geweld of kindermishandeling wordt omgegaan en die er redelijkerwijs aan bijdraagt dat zo snel en adequaat mogelijk hulp kan worden geboden.**

De aanbieder **bevordert de kennis en het gebruik van de meldcode.**

2. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur wordt vastgesteld uit welke elementen een meldcode in ieder geval bestaat.

Artikel 3.4

1. De aanbieder doet bij de toezichthoudende ambtenaar, bedoeld in artikel 6.1, **onverwijld melding** van:
 - a. **iedere calamiteit** die bij de verstrekking van een voorziening heeft plaatsgevonden;
 - b. **geweld** bij de verstrekking van een voorziening.
2. De aanbieder en de beroepskrachten die voor hem werkzaam zijn, verstrekken bij en naar aanleiding van een melding als bedoeld in het eerste lid aan de toezichthoudende ambtenaar de gegevens, daaronder begrepen persoonsgegevens, gegevens betreffende de gezondheid en andere bijzondere persoonsgegevens als bedoeld in de Wet bescherming persoonsgegevens, voor zover deze voor het onderzoeken van de melding noodzakelijk zijn.
3. Persoonsgegevens als bedoeld in het tweede lid, ten aanzien waarvan de aanbieder of de beroepskracht op grond van een wettelijk voorschrift of op grond van zijn ambt of beroep tot geheimhouding is verplicht, worden uitsluitend zonder toestemming van betrokkene verstrekt, indien deze niet meer in staat is de toestemming te geven dan wel dit noodzakelijk kan worden geacht ter bescherming van cliënten.

Artikel 3.5

1. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld over de situaties waarin een aanbieder, niet zijnde een aanbieder die hulpmiddelen of woningaanpassingen levert, in het bezit dient te zijn van een **verklaring omtrent het gedrag** als bedoeld in artikel 28 van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens voor beroepskrachten en andere personen die beroepsmatig met zijn cliënten in contact kunnen komen, **welke niet eerder is afgegeven dan drie maanden voor het tijdstip waarop betrokkene voor de aanbieder ging werken.**
2. Indien de aanbieder of een toezichthoudende ambtenaar redelijkerwijs mag vermoeden dat een beroepskracht **niet voldoet aan de eisen** voor het afgeven van een verklaring als bedoeld in het eerste lid, verlangt de aanbieder dat die beroepskracht **binnen tien weken een verklaring overlegt die niet ouder is dan drie maanden.**
3. Indien de aanbieder voor een beroepskracht als bedoeld in het tweede lid bij het verstrijken van de in dat lid genoemde termijn niet in het bezit is van een verklaring omtrent het gedrag, neemt de aanbieder zo spoedig mogelijk de maatregelen die noodzakelijk zijn ter bescherming van zijn cliënten.
4. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld over de situaties waarin **een aanbieder die een solistisch werkende natuurlijk persoon is**, in het bezit moet zijn van een **verklaring omtrent het gedrag** als bedoeld in artikel 28 van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens, **afgegeven op een tijdstip dat niet langer dan drie jaar is verstreken.**

Hoofdstuk 6 Toezicht en handhaving

Artikel 6.1

1. Het college wijst personen aan die belast zijn met het houden van toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens deze wet.
2. 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.
3. Voor zover de toezichthoudende ambtenaar door inzage in bescheiden bij de vervulling van zijn taak dan wel door verstrekking van gegevens in het kader een melding als bedoeld in artikel 3.4, gegevens, daaronder begrepen bijzondere persoonsgegevens als bedoeld in de Wet bescherming persoonsgegevens, heeft verkregen, ter zake waarvan de beroepskracht uit hoofde van zijn beroep tot geheimhouding verplicht is, geldt gelijke verplichting voor de toezichthoudende ambtenaar, onverminderd het bepaalde in artikel 5.2.4.

Algemeen geldende kwaliteitsnormen (ondergrensnormen)

Algemeen geldende normen zijn normen die voor iedere aanbieder gelden en gaan primair om het minimaliseren van onwenselijke en onveilige situaties en het stellen van een minimale kwaliteitseisen.

Thema: Cliëntgerichte ondersteuning

- De aanbieder heeft per cliënt een ondersteuningsplan en is afgestemd op de behoefte van, en met de cliënt en/of vertegenwoordiger waarbij rekening is gehouden met de relevante levensgebieden van de cliënt.
De aanbieder voert het ondersteuningsplan uit en toetst en evalueert dit beleid periodiek in samenspraak met de cliënt en/of vertegenwoordiger.

Thema: Veilige voorziening

- De professionals zijn op de hoogte van algemene en cliëntgebonden risico's op het gebied van sociale - en fysieke veiligheid en nemen indien nodig in samenspraak met de cliënt of vertegenwoordiger de maatregelen om deze risico's te minimaliseren.
- Betaalde beroepskrachten en vrijwilligers, die worden ingezet door de organisatie en werken met de cliënten, zijn in het bezit van een geldige VOG bij aanvang van de werkzaamheden.
- De aanbieder werkt conform het protocol calamiteitentoezicht van de Wmo TZH.
- Heeft beleid en voert maatregelen uit om de sociale en fysieke veiligheid van cliënten en personeel te waarborgen en ongewenst gedrag te voorkomen, en indien het zich voordoet te stoppen en zorgvuldig op te volgen.

Thema: Bedrijfsvoering en organisatie

- De aanbieder werkt aan continue kwaliteitsverbetering.