

Uitvoeringsplan

Externe Kwaliteit en Toezicht Sociaal Domein 2019

Versie: 0.3 - concept

INHOUDSOPGAVE

Uitvoeringsplan Externe Kwaliteit en Toezicht Sociaal Domein 2019

Inleiding	3
1 Toezicht sociaal domein in Leeuwarden	4
1.1 Landelijke kaders toezicht sociaal domein	4
1.2 Leeuwarder kaders toezicht sociaal domein	6
1.2.1 Toezicht op aanbiederniveau	6
1.2.2 Toezicht op cliëtniveau	7
1.2.3 Positie toezichthoudend ambtenaar sociaal domein op aanbieders en cliënten	8
1.2.4 Bevoegdheden toezichthouders	9
1.2.5 Rapportages	10
2 Uitvoering 2019	11
2.1 Kwaliteitskader en Toetsingskader sociaal domein	12
2.2 Onderzoeken kwaliteit en rechtmatigheid bij aanbieders	12
2.2.1 Planbaar toezicht	12
2.2.2 Niet planbaar toezicht	13
2.2.3 Huidige werkwijze	13
2.3 Toezicht op cliëtniveau	13
2.4 Ontwikkelingen op het gebied van toezicht	14
3 Planning 2019	16

Inleiding

Gemeenten hebben een grote verantwoordelijkheid in de kwaliteit en de rechtmatigheid op het gebied van ondersteuning binnen de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en de Jeugdwet.

Vanaf 1 januari 2015 zijn gemeenten namelijk verantwoordelijk voor het toezicht op de kwaliteit en de rechtmatigheid van de geboden ondersteuning vanuit de Wmo. Alhoewel het toezicht op de kwaliteit van de ondersteuning die vanuit de Jeugdwet geboden wordt niet direct de verantwoordelijkheid is van de gemeente, heeft de gemeente wel een verantwoordelijkheid in de kwaliteit die gecontracteerde aanbieders leveren. Tevens zijn gemeenten verantwoordelijk voor de rechtmatigheid van de geboden ondersteuning.

Om richting te geven aan de kwaliteit die de gemeente verwacht van de organisaties die ondersteuning vanuit de Wmo en zorg vanuit de Jeugdwet leveren, is er een kwaliteitskader voor het Sociaal Domein opgesteld. Met de herijking van het koersdocument en de hierin voorgestelde andere wijze van het organiseren het sociaal domein zal het kwaliteitskader op onderdelen aangepast moeten worden.

Jaarlijks stelt het college conform het kwaliteitskader Sociaal Domein een Uitvoeringsplan vast¹. Dit uitvoeringsplan geeft aan op welke wijze in 2019 het toezicht op zowel kwaliteit als rechtmatigheid zal worden vormgegeven en hoe de externe kwaliteit (kwaliteit gericht op de aanbieders van ondersteuning) zich hierbij ontwikkeld. De toezichthouder op aanbieder niveau en de toezichthouders op cliëntniveau zullen hun werkzaamheden conform dit uitvoeringsplan uitvoeren.

¹ Kwaliteitskader Sociaal Domein Gemeente Leeuwarden

1. Toezicht sociaal domein in Leeuwarden

De gemeente Leeuwarden heeft een stelselverantwoordelijkheid als het gaat om de kwaliteit en de rechtmatigheid die geboden wordt vanuit de Wmo. Daarnaast heeft de gemeente een verantwoordelijkheid in de kwaliteit en rechtmatigheid van de ondersteuning die geboden wordt vanuit de Jeugdwet en in het handhaven op naleving van hetgeen binnen de Participatiewet wordt bepaald. Gemeenten hebben enige vrijheid om het toezicht binnen het sociaal domein op een eigen (lokale) wijze vorm te geven.

1.1 Landelijke kaders toezicht sociaal domein

Als we spreken over het sociaal domein, dan bedoelen we de Wmo, de Jeugdwet en de Participatiewet. Het toezicht is binnen alle drie wetten op een andere wijze geregeld². Zie ook bijlage 1 voor een landelijk integraal overzicht van het toezicht binnen het sociale domein³.

Binnen de Wmo en de Jeugdwet wordt door de gemeente Leeuwarden een onderscheid gemaakt tussen toezicht op de leveranciers van de ondersteuning (aanbieders) en individuele personen die een persoonsgebonden budget (budgethouders) ontvangen om daarvoor ondersteuning in te kopen. Binnen deze deling is met betrekking tot aanbieders tevens een onderscheid te maken tussen de kwaliteit (is de geleverde ondersteuning/zorg van voldoende kwaliteit) en de rechtmatigheid (wordt de ondersteuning/zorg daadwerkelijk geleverd en komt de betaalde ondersteuning/zorg overeen met hetgeen is gedeclareerd). Bij budgethouders richt het toezicht zich voornamelijk op de rechtmatigheid. Hierbij dient echter niet uit het oog verloren te worden dat rechtmatigheid bijna altijd invloed heeft op de kwaliteit. Bijvoorbeeld; als de afgesproken ondersteuning/zorg niet geleverd wordt (rechtmatigheid), dan worden de afspraken met betrekking tot onder andere de te behalen doelen ook niet nagekomen (kwaliteit).

Wet maatschappelijke ondersteuning

De uitvoering van de ondersteuning die binnen de Wmo valt wordt door de gemeente ingekocht op basis van een overeenkomst met een aanbieder (Zorg in Natura - ZIN), of door de cliënt op basis van een persoonsgebonden budget (pgb). Ook kan de ondersteuning uitgevoerd worden op basis van een Algemene Voorziening.

Kwaliteitseisen met betrekking tot de geleverde ondersteuning worden door de gemeente bepaald, alsmede de sancties indien niet aan de kwaliteitseisen wordt voldaan.

Binnen de Wmo zijn lokale gemeenten individueel wettelijk verantwoordelijk voor het organiseren en het inrichten van het toezicht op hetgeen in de Wmo wordt bepaald. De gemeente is hierbij verantwoordelijk voor zowel het toezicht op de kwaliteit als de

² [Factsheet toezicht binnen het sociaal domein](#)

³ [Factsheet toezicht binnen het sociaal domein](#)

rechtmatigheid. Het college van B&W wijst hiervoor personen aan die belast zijn met het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens de wet.

Jeugdwet

Net als bij de Wmo wordt de uitvoering van de hulp die binnen de Jeugdwet valt door de gemeente ingekocht op basis van een overeenkomst met een aanbieder (Zorg in Natura - ZIN), of door de cliënt op basis van een persoonsgebonden budget (pgb).

Kwaliteitseisen met betrekking tot de geleverde hulp worden door Jeugdwet en aanverwante regelingen bepaald, alsmede de sancties indien niet aan de kwaliteitseisen wordt voldaan. Binnen de Jeugdwet is de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd samenvoeging van de Inspectie voor de Gezondheidszorg en de Jeugdinspecties) verantwoordelijk voor het toezicht op de kwaliteitseisen die aan de jeugdhulp binnen de Jeugdwet worden gesteld. Gemeenten hebben hiermee geen wettelijke taak in het toezicht op de kwaliteitseisen die binnen de Jeugdwet en aanverwante regelingen worden gesteld.

Wel kan de gemeente aanvullende kwaliteitseisen stellen. Op deze kwaliteitseisen dient de gemeente zelf toezicht te houden en te sanctioneren⁴.

De Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) houdt geen toezicht op de rechtmatigheid van hetgeen binnen de Jeugdwet valt. Hiervoor zijn de lokale gemeenten zelf verantwoordelijk⁵.

Participatiewet

De inrichting van het toezicht op de uitvoering in het kader van de Participatiewet is in beginsel vrijgelaten. Met de decentralisatie van de taken op het terrein van werk en inkomen zijn gemeenten integraal verantwoordelijk voor de uitvoering van de wet, het toezicht op de naleving ervan en de handhaving als de naleving tekortschiet. In de praktijk hebben aangewezen medewerkers van de gemeenten als taak zowel controle als toezicht op de rechtmatigheid van het verstrekken van een uitkering. Naast de in de Participatiewet genoemde bevoegdheden zijn zij toezichthouder in de zin van de Algemene wet bestuursrecht.

De Inspectie SZW van het Ministerie van Sociale zaken en Werkgelegenheid (ISZW) onderzoekt de werking van het stelsel van sociale zekerheid en signaleert ontwikkelingen en risico's op de beleidsterreinen van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Over de uitvoering van het toezicht en de handhaving in het kader van de Participatiewet zijn geen gedetailleerde afspraken tussen gemeenten en Rijk gemaakt.

⁴ www.inspectieloketjeugd.nl

⁵ www.vng.nl

1.2 Leeuwarder kaders toezicht sociaal domein

In de gemeente Leeuwarden is gekozen voor een toezichthouder op het niveau van aanbieders en een toezichthouder op het niveau van cliënten (budgethouders). In bijlage 2 wordt dit schematisch weergegeven.

1.2.1 Toezicht op aanbiederniveau

Ten behoeve van het houden van toezicht op aanbieders heeft het college van B&W een toezichthoudend ambtenaar aangewezen bij de sector Strategie & Bedrijfsvoering van de dienst Sociaal Domein in de persoon van Marianne Slingerland. Onder aanbieders worden alle gecontracteerde aanbieders, niet gecontracteerde aanbieders en Amaryllis verstaan. Zowel de aanbieders vanuit de Wmo als de Jeugdwet en de Participatiewet vallen hieronder. De kaders binnen deze wetten zijn leidend.

De toezichthouder op aanbiederniveau voert het toezicht uit op basis van onder andere het Toetsingskader Sociaal Domein. Dit toetsingskader is onderdeel van het kwaliteitskader Sociaal Domein van de gemeente Leeuwarden. De wijze waarop het onderzoek wordt uitgevoerd en het eventuele sanctioneren op tekortkomingen is vastgelegd in de Verordening Toezicht en Handhaving Wmo en Participatie 2016. Deze verordening geldt voor alle aanbieders (niet zijnde de gemeente) die ondersteuning verlenen in het kader van de Wmo en de Participatiewet. Om tot een oordeel te kunnen komen voert de toezichthouder op aanbiederniveau minimaal de volgende acties uit:

1. Gesprekken

De toezichthouder op aanbiederniveau voert gesprekken met het bestuur van de aanbieder en indien nodig een aantal medewerkers en een aantal cliënten.

2. Onderzoek kwaliteitssysteem

Hiernaast wordt onderzoek gedaan naar het kwaliteitssysteem van de aanbieder, waaronder bepaalde procedures en protocollen die zijn vastgesteld.

3. Inspectierapport

De toezichthouder op aanbiederniveau legt zijn oordeel naar aanleiding van een onderzoek als bedoeld in de verordening Toezicht Kwaliteit Wmo en Participatiewet 2016 vast in een inspectierapport. Dit inspectierapport vormt tevens de basis en de motivering voor het al dan niet nemen van maatregelen door het college op grond van deze verordening.

4. Eventuele vervolgacties

Indien in het inspectierapport afspraken voor verbetering worden gemaakt, worden deze door de toezichthouder gemonitord. Indien nodig treedt hoofdstuk 3 van de Verordening Toezicht en Handhaving Wmo en Participatie (op aanbiederniveau) in werking. Dit hoofdstuk beschrijft de sanctiemogelijkheden die de gemeente heeft.

1.2.2 Toezicht op cliëntniveau

Ten behoeve van het houden van toezicht op cliënten zijn ambtenaren aangewezen binnen het team Handhaving van de sector Sociale Zaken van de dienst Sociaal Domein. Voor wat betreft de Participatiewet zijn alle medewerkers van dit team aangewezen als toezichthouder. Met betrekking tot het toezicht op cliëntniveau vanuit de Wmo en de Jeugdwet zijn enkele medewerkers in het team Handhaving aangewezen. Alleen zij mogen toezicht uitvoeren naar cliënten binnen de Wmo en de Jeugdwet. Dit zijn enkel cliënten met een persoonsgebonden budget.

Het toezicht op cliëntniveau bestaat uit een:

1. Administratief vooronderzoek

Bij het administratief vooronderzoek wordt de budgethouder verzocht kopieën van een aantal zaken toe te sturen. Dit zijn toekenningsbeschikking(en), het pgb-budgetplan, de meest recente indicaties, het zwaarwegend advies van het sociaal wijkteam, het ondersteuningsplan/plan van aanpak, zorgovereenkomsten, facturen, declaraties en urenbriefjes. Tevens wordt het portaal “Mijn pgb voor gemeenten” geraadpleegd. Al deze documenten worden naast elkaar gelegd en gecontroleerd op afwijkingen.

2. Interview met de budgethouder

Tijdens het interview wordt onder andere aandacht besteed aan het voeren van een administratie door de budgethouder en worden vragen gesteld over de ontvangen zorg in relatie tot het aantal geleverde en gedeclareerde zorguren. Het gesprek kan zowel bij de gemeente op kantoor als bij de cliënt thuis plaatsvinden.

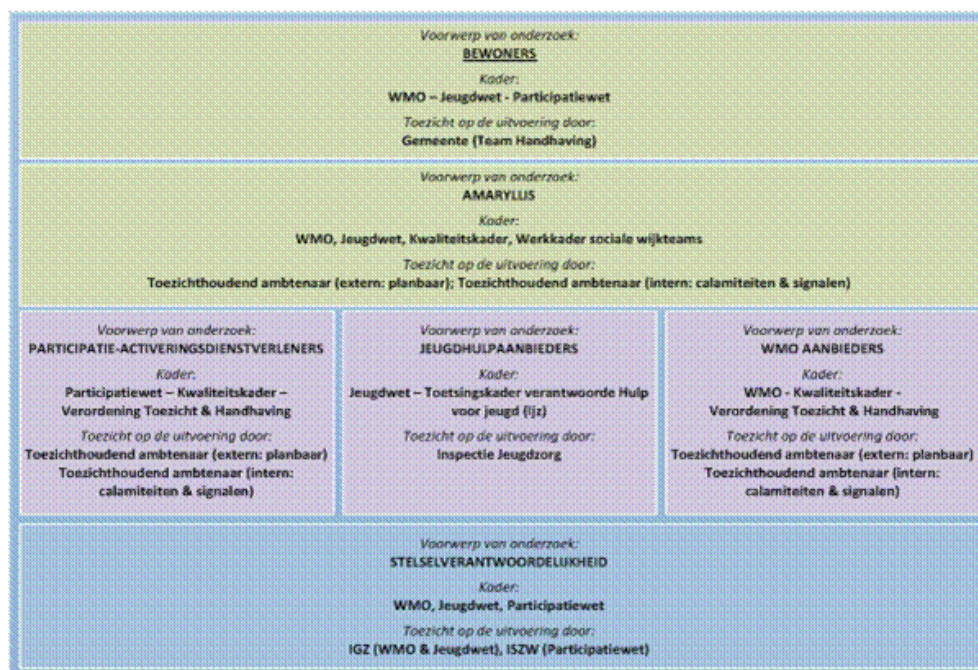
3. Eventueel vervolgonderzoek

Indien de toezichthouder op cliëntniveau onvoldoende oordeel heeft kunnen vellen op basis van het administratieve vooronderzoek en het interview met de budgethouder of indien er aanvullende vragen zijn ontstaan, kan de toezichthouder op cliëntniveau een vervolgonderzoek starten. Hierbij worden bijvoorbeeld gesprekken gevoerd met bewindvoerders, sociaal werkers en wettelijk vertegenwoordigers en kunnen op grond van toezichthouderschap inlichtingen, zakelijke gegevens en bescheiden worden gevorderd (artikelen 5:16 en 5:17 Awb).

4. Rapport van bevindingen

Van ieder onderzoek wordt een rapportage gemaakt.

Het toezicht binnen het sociale domein binnen de gemeente Leeuwarden wordt hieronder schematisch weergegeven⁶.



1.2.3 Positie Toezichthoudend ambtenaren Sociaal Domein op aanbieders en cliënten (pgb-houders)⁷

Bij het bepalen van de positie van de toezichthoudende ambtenaar is het van belang dat deze zijn functie zelfstandig kan uitvoeren. Dit betekent dat hij of zij een plaats in de organisatie inneemt welke formeel los staat van die ambtenaren die het maatschappelijke ondersteuningsbeleid ontwikkelen, voorzieningen inkopen en/of de contracten beheren of voorzieningen toekennen (bijv. de Wmo-consulent of het wijkteam). Daarnaast is het een vereiste dat de toezichthouder/toezichthoudend ambtenaar daadwerkelijk een onafhankelijke positie kan innemen. Hiermee wordt belangenverstrengeling voorkomen. Hij hoeft niet het eigen werk te toetsen. Het college van B&W heeft inmiddels een toezichthouder aangewezen als “toezichthoudend ambtenaar” in de zin van de Wmo 2015 op aanbieder niveau en diverse toezichthoudende ambtenaren in de zin van de Wmo 2015 op cliëntniveau.

De opdracht aan de toezichthouder is om toezicht te houden. Toezicht wordt gedefinieerd als het verzamelen van 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. Verantwoording en toezicht zijn in de Wmo verschillende processen. Bij verantwoording/contractbeheer gaat het om controle op de prestaties van aanbieders vergeleken met de bepalingen in de contracten. Bij toezicht gaat het om naleving van de voorschriften die zijn gesteld bij de Wmo 2015 en het hieruit voortvloeiende gemeentelijke kwaliteitskader.

⁶ Kwaliteitskader Sociaal Domein Gemeente Leeuwarden, vastgesteld door de raad in september 2016

⁷ Kwaliteitskader Sociaal Domein Gemeente Leeuwarden, vastgesteld door de raad op september 2016

1.2.4 Bevoegdheden toezichthouders

De toezichthoudend ambtenaar Wmo 2015 is op grond van artikel 5.1.5 Wmo 2015 en in afwijking van artikel 5:20 Awb bevoegd tot het verwerken van persoonsgegevens (zoals inzage van dossiers), voor zover dat noodzakelijk is voor de vervulling van zijn taak. Het gaat hier om dossiers zoals die met betrekking tot cliënten worden opgesteld door aanbieders die ondersteuning leveren. De toezichthouder zal een voornemen tot inzage moeten toetsen aan het noodzakelijkheidsvereiste en het proportionaliteitsvereiste.

Het *noodzakelijkheidsvereiste* brengt met zich 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 de desbetreffende gegevens noodzakelijk zijn.

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. De toezichthouder zal voorts alleen van zijn inzagerecht alleen gebruik mogen maken in gevallen waarin in redelijkheid niet kan worden gevergd dat vooraf om toestemming wordt gevraagd of waarin toestemming vragen niet mogelijk is.

In veel gevallen zal de toezichthouder een melding niet goed kunnen beoordelen en onderzoeken zonder ook kennis te nemen van persoonsgegevens, waaronder bijzondere persoonsgegevens.

Er bestaan verschillen in het voornemen tot inzage tussen de toezichthouder op aanbieder niveau en de toezichthouder(s) op cliënt niveau. De toezichthouder op aanbieder niveau zal dieper in zorgplannen en cliëntdossiers moeten kijken om te kunnen beoordelen of bijvoorbeeld de afgesproken doelen voldoen aan de kwaliteitseisen die de gemeente Leeuwarden heeft gesteld. Deze toezichthouder spreekt zowel met aanbieders (bestuur als medewerkers) als (indien nodig) met cliënten.

De toezichthouder(s) op cliënt niveau bepaalt de rechtmatigheid van de afgegeven budgetten bij cliënten zelf. Zij zullen dus geen oordeel vellen over de kwaliteit van de geleverde zorg en zullen hierdoor geen inzage nodig hebben in het persoonlijke zorgplan van de cliënt zelf, voor zover dit niet de rechtmatigheid betreft. Ook beperkt hun onderzoek zich tot het niveau van de cliënten. In het geval van de rechtmatigheid van gecontracteerde aanbieders, speelt naast de toezichthouder op aanbieder niveau de contractmanager een rol.

De contractmanagers zien erop toe dat hetgeen in de overeenkomsten is afgesproken daadwerkelijk uitgevoerd wordt. Dit schuurt voor een groot deel langs de rechtmatigheid van de overeenkomst. De contractmanager en de toezichthouder op aanbieder niveau trekken hierin veelal samen in op. Dit omdat, zoals eerder gezegd, een gebrek in de rechtmatigheid veelal zijn weerslag heeft op de kwaliteit van de geboden ondersteuning/hulp. In het geval van de rechtmatigheid van niet-gecontracteerde (pgb-) aanbieders is in eerste instantie de budgethouder zelf verantwoordelijk en aansprakelijk. Immers, deze koopt zelf de ondersteuning in en moet als inkoper in principe zelf de kwaliteit van de ondersteuning beoordelen en toetsen. Vanaf 1 april 2017 geldt bij de Sociale Verzekeringsbank de plicht voor budgethouder om gebruik te maken van een zogenaamd derdenbeding. Hiermee kan het college bij nalatigheid of fraude door de zorgverlener de vordering op het budget bij de zorgverlener neerleggen. Dit derdenbeding is verplicht voor zorgovereenkomsten pgb die vanaf 1 april 2017 worden afgesloten.

1.2.5 Rapportages

Zowel de toezichthouder op aanbiederniveau als op cliëntniveau maken een rapportage van hun bevindingen.

Inspectierapport toezichthouder op aanbiederniveau

De toezichthouder op aanbiederniveau legt zijn oordeel naar aanleiding van een onderzoek, als bedoeld in de verordening Toezicht Kwaliteit Wmo en Participatiewet 2016, vast in een inspectierapport. Dit inspectierapport vormt tevens de basis en de motivering voor het al dan niet nemen van maatregelen door het college op grond van deze verordening. Het rapport hoeft niet enkel het al dan niet nemen van maatregelen op grond van deze verordening te dienen. Het rapport kan tevens dienen als aanleiding en motivering om via de privaatrechtelijke route, dus via de overeenkomst die de gemeente kan hebben met een zorgaanbieder, handelingen te plegen om aanbieders aan de voorwaarden van de overeenkomst te houden.

Ook kan het rapport aanleiding zijn om een redelijk vermoeden van onrechtmatige handelingen van cliënten nader te onderzoeken. In dat geval zullen de toezichthouders op cliëntniveau hun toezicht uitoefenen. Let wel dat de constatering in het rapport van de toezichthouder op aanbiederniveau in geen geval naar individuele cliënten te herleiden zijn. De toezichthouder op aanbiederniveau doet enkel onderzoek naar de inhoud van de plannen, niet naar identiteit van de persoon die het betreft. De privacy van de cliënten staan hierbij voorop. De toezichthouder op cliëntniveau zal een geheel eigen onderzoek uit moeten voeren. Dit om de persoonsgegevens van cliënten te beschermen.

In beginsel doet de toezichthouder op aanbiederniveau bevindingen ten aanzien van het niveau van de kwaliteit van de ondersteuning die wordt geboden in relatie tot het kwaliteits- en toetsingskader Sociaal Domein. Het opleggen van sancties, zoals bedoeld in Hoofdstuk 3 van de eerdergenoemde verordening is voorbehouden aan het college. Wel kan de toezichthouder aanwijzingen geven indien de ernst van de geconstateerde situatie daar om vraagt en het belang van de cliënt in ernstige mate wordt geschaad door het langer te laten voortduren van de geconstateerde situatie.

Rapportage toezichthouder op cliëntniveau

De toezichthouder op cliëntniveau legt zijn oordeel naar aanleiding van het onderzoek naar een budgethouder vast in een rapportage. Ook hier kunnen de bevindingen van de toezichthouder op cliëntniveau leiden tot een onderzoek door de toezichthouder op aanbiederniveau.

2. Uitvoering 2019

Op basis van alle ontwikkelingen, opgedane ervaringen en signalen die zijn ontvangen, wordt invulling gegeven aan de uitvoering van het toezicht in 2019.

2.1 Kwaliteitskader en toetsingskader sociaal domein

De basis voor het houden van toezicht op de kwaliteit van aanbieders is het Toetsingskader Sociaal Domein. Met het vaststellen van het Kwaliteitskader Sociaal Domein in september 2016 is tevens het Toetsingskader Sociaal Domein vastgesteld. Dit toetsingskader is het instrument aan de hand waarvan de toezichthouder bij aanbieders toetst of zij voldoen aan de gestelde kwaliteitsnormen. Het kader beschrijft normen voor aanbieders vanuit de Wmo en de Jeugdwet en geldt zowel voor gecontracteerde aanbieders (Zorg in natura/maatwerkvoorziening) als niet gecontracteerde aanbieders (Persoonsgebonden budget/maatwerkvoorziening). De normen zijn zelfs van kracht voor die ondersteuning waarvoor geen beschikking wordt afgegeven (algemene voorziening).

[Aanpassen kwaliteitskader en toetsingskader in het kader van het herijkte koersdocument](#)

De vaststelling van het herijkte koersdocument en de nadere uitwerking daarvan kan gevolgen hebben voor het huidige kwaliteits- en toetsingskader. In 2019 wordt beoordeeld of dit tot een aangepast kader voor 2020 leidt en een aangepast uitvoeringsplan 2020.

Zodra hier meer duidelijkheid over is, wordt het huidige kwaliteitskader getoetst op de herziende situatie. Daar waar onvolkomenheden ontstaan worden aanpassingen aangebracht die passen bij de nieuwe situatie. Zowel aanbieders als cliënten worden gevraagd naar hun zienswijze. Uiteindelijk zal het college en de raad die herziende versie van het kwaliteitskader vast stellen. Zodra meer duidelijkheid is over de daadwerkelijke nieuwe situatie vanuit de herijkte koers en de planning die hierbij hoort, wordt een planning gemaakt waarbinnen de acties ten behoeve van het kwaliteitskader uitgevoerd worden.

Voor zover het kader specifiek aanbieders van jeugdhulp betreft wordt tevens onderzocht welke aanvullende kwaliteitseisen (zoals aangegeven op pagina 5) de gemeente kan en wil stellen. Hierbij wordt meegenomen de wijze waarop en de plek waar deze toegepast en gemonitord kunnen en mogen worden in juridische zin. De uitgangspunten in het koersdocument Sociaal Domein zijn hierbij leidend.

2.2 Onderzoeken naar kwaliteit en rechtmatigheid bij aanbieders

Binnen het houden van toezicht bestaat een onderscheid tussen toezicht op kwaliteit en toezicht op rechtmatigheid. Waar toezicht op kwaliteit meer gaat over de inhoudelijke beoordeling van de ondersteuning, gaat toezicht op de rechtmatigheid over onder andere de beoordeling of de afgesproken (hoeveelheid) ondersteuning daadwerkelijk is geleverd. In de meeste gevallen is er echter sprake van overlap. Kwalitatief onvoldoende ondersteuning geeft namelijk tevens aan dat ondersteuning onterecht is gefinancierd. Er is immers betaald voor iets dat is geleverd.

Onderzoeken worden in de meeste gevallen op basis van signalen (niet-planbaar) uitgevoerd. Hiernaast wordt jaarlijks (planbaar) onderzoek uitgevoerd naar een bepaald onderdeel binnen het gemeentelijk stelsel van voorzieningen.

2.2.1 Planbaar toezicht

Onder planbaar toezicht wordt het toezicht verstaan dat planmatig wordt uitgevoerd. Met andere woorden het toezicht dat wordt uitgevoerd op basis van vooraf afgesproken thema's of op basis van een vooraf getrokken steekproef.

Themaonderzoeken (kwaliteit)

De intentie van de het toezicht binnen Leeuwarden is, dat er ieder jaar themaonderzoeken plaatsvinden op aanbiederniveau. Hiervoor heeft de gemeente Leeuwarden budget gereserveerd. Omdat het Leeuwarder stelsel van Wmo voorzieningen aan de vooravond van een grote wijziging staat is de keuze gemaakt om in 2019 een algemeen ketenonderzoek uit te voeren. Op deze wijze kan de huidige werking van de keten in beeld worden gebracht. Welk (algemeen) deel van de keten wordt onderzocht wordt in afstemming met de betrokken wethouder bepaald. Voor het uitvoeren van het onderzoek zelf zal naar verwachting een extern bureau ingeschakeld worden.

Controlegebouw aanbieders (kwaliteit en rechtmatigheid)

Hiernaast wordt het budget ingezet voor het ontwikkelen een controlegebouw op aanbiederniveau. Met de start van het meldpunt signalen kwaliteit sociaal domein in 2018 worden signalen over onvoldoende kwaliteit bij aanbieders steeds meer centraal ontvangen en opgepakt. Een aantal signalen kunnen mogelijk worden vermeden indien meer preventief onderzoek wordt gedaan om onvoldoende kwaliteit eerder te ontdekken of juist te voorkomen.

Zo heeft de gemeente de beschikking over data op basis waarvan vragen kunnen worden gesteld over zowel de kwaliteit als de rechtmatigheid van een aanbieder. Een voorbeeld hiervan is het declaratiegedrag van een aanbieder of de wachttijd voor een cliënt vanaf de zorgtoewijzing tot de daadwerkelijke start van de afgesproken ondersteuning. In 2019 wordt een plan gemaakt voor het opzetten en inrichten van een controlegebouw, waarin met behulp van onder andere data analyses verder onderzoek gedaan kan worden, zoals een materiële controle. Het instrument hiervoor wordt in samenwerking met inkoop- en contractmanagement en interne controle ontwikkeld. Hierbij wordt onder andere een analyse gemaakt van welke data momenteel verzameld wordt op basis waarvan iets gezegd kan worden over de rechtmatigheid en de kwaliteit. Hiernaast wordt bepaald welke andere middelen we in kunnen zetten (zoals een materiële controle) om rechtmatigheid bij aanbieders te onderzoeken. In een plan wordt vervolgens beschreven welke instrumenten er ontwikkeld moet worden en binnen welk tijdsbestek dit plaats zal vinden. De start hiervan zal vanaf het tweede halfjaar van 2019 plaatsvinden.

Ervaringsonderzoeken (kwaliteit)

Naast dat het een wettelijk plicht is voor gemeenten om jaarlijks ervaringsonderzoeken uit te voeren naar de ervaringen van bewoners met de Wmo en de Jeugdwet, geven de resultaten van deze onderzoeken ook inzicht in over het gemeentelijk beleid en de kwaliteit van de ondersteuning die bewoners ontvangen. Hiermee vormen de uitkomsten van ervaringsonderzoeken input voor toezicht binnen het Sociaal Domein. De huidige werkwijze, met name op het vlak van de ervaringen met de Jeugdwet, bieden onvoldoende handvaten om daadwerkelijk verbeterlagen te maken. Dit geldt niet alleen voor de gemeente Leeuwarden, maar is een algemeen beeld bij gemeenten in Nederland.

Hiernaast is een veelgehoord signaal over ervaringsonderzoeken en andere vragenlijsten dat bewoners ermee overspoeld worden en dat deze hierdoor (administratief) belastend zijn voor de bewoner. Bovendien is het met de invoering van de AVG lastiger geworden om bewoners te

benaderen die zich met een ondersteuningsvraag bij de gemeente hebben gemeld. Ook de herijkte koers biedt mogelijkheden voor een nieuwe aanpak.

Naar aanleiding van deze constatering wordt in 2019 onderzocht of de ervaringsonderzoeken vanaf 2020 beter kunnen aansluiten bij de ervaringsonderzoeken van aanbieders en bij andere onderzoeken die reeds binnen het sociaal domein uitgevoerd worden. Hierbij wordt een analyse gemaakt van de onderzoeken die al uitgevoerd worden, of de gemeente hier eventueel bij aan kan sluiten en op welke wijze de gemeente hier bij aan kan sluiten. Op basis hiervan een plan van aanpak geschreven. Dit vindt in het eerste halfjaar van 2019 plaats.

Voor de ervaringsonderzoeken die in 2019 naar de ervaringen in 2018 uitgevoerd worden zal naar aanleiding van de resultaten vanuit de in 2018 uitgevoerde onderzoeken in de opdrachtformulering meer accent wordt gelegd op de conclusie en aanbevelingen zodat deze scherper aansluiten bij de bevindingen.

2.2.2 Niet-planbaar toezicht

Naast planbaar toezicht, vindt tevens toezicht plaats op basis van signalen en meldingen van calamiteiten die de gemeente Leeuwarden ontvangt. Sinds februari 2018 worden deze signalen centraal verzameld via het Meldpunt Kwaliteit Sociaal Domein. Omdat deze vorm van toezicht niet vooraf is te plannen, wordt dit niet-planbaar toezicht genoemd.

2.2.3 Huidige werkwijze

De toezichthouders op cliëntniveau voeren zowel planbaar als niet-planbaar toezicht uit (zie ook 2.3).

De toezichthouder op aanbiederniveau heeft wel de intentie om zowel planbaar als niet-planbaar toezicht uit te oefenen. Echter door de hoeveelheid signalen en de omvang van de hierbij horende onderzoeken richt de toezichthouder op aanbiederniveau zich voornamelijk op het niet-planbare toezicht.

Een deel van het planbare onderzoek wordt ondervangen door de inkoop- en contractmanagers die gesprekken plannen met gecontracteerde aanbieders. In deze gesprekken worden tevens een aantal basisvragen over kwaliteit gesteld. Alhoewel dit formeel geen toezicht is, geeft het wel enigszins een indruk van de kwaliteit van een specifieke aanbieder. Mochten er twijfels zijn over een aanbieder, dan wordt dit bij de toezichthouder op aanbiederniveau gesignaleerd. Deze pakt dit vervolgens op als een melding van vermoedens van onvoldoende kwaliteit bij een aanbieder (komt binnen bij het Meldpunt Kwaliteit Sociaal Domein), waarmee het uiteindelijk niet-planbaar toezicht is.

2.3 Toezicht op cliëntniveau

De toezichthouders op cliëntniveau voeren hun onderzoeken uit op basis van een aselechte steekproef en op basis van ontvangen signalen.

Aselect

Onder aselekt wordt verstaan dat willekeurig een aantal budgethouders worden uitgekozen die onderwerp van een pgb-onderzoek worden.

Signaal gestuurd

Ook doen de toezichthouders op cliëntniveau onderzoek naar aanleiding van signalen die zij ontvangen. Dit kunnen signalen zijn over individuele cliënten, maar ook signalen over pgb aanbieders die via de toezichthouder op aanbiederniveau ontvangen worden. Indien het gaat over een pgb aanbieder wordt onderzoek gedaan naar (een gedeelte van) de cliënten van deze aanbieder. De uitkomsten hiervan worden indien van toepassing onderdeel van het onderzoek van de toezichthouder op aanbiederniveau naar een bepaalde aanbieder.

De signalen die via diverse kanalen binnenkomen worden door de senior medewerker Sociale Zaken van team Handhaving besproken met de toezichthouder van Strategie en Bedrijfsvoering. Gekeken wordt of er meer signalen op de betreffende zorgaanbieder of budgethouder zijn binnengekomen en wat er eventueel bij de toezichthouder van Strategie en Bedrijfsvoering al over deze situatie bekend is. In overleg wordt besloten of een dergelijk signaal nader wordt onderzocht.

Onderzoeken naar budgethouders in 2019

De toezichthouders op cliëntniveau zijn voornemens in 2019 100 budgethouders te onderzoeken. Op voorhand is nog niet te zeggen hoeveel hiervan signaal gestuurd zullen zijn, doordat dit afhangt van het aantal dat in 2019 wordt ontvangen.

De signaal gestuurde onderzoeken hebben voorrang op de aselechte onderzoeken. Afhankelijk van het aantal signaal gestuurde onderzoeken zal het overige gedeelte van de 100 aselechte zijn.

2.4 Ontwikkelingen op het gebied van toezicht

Doordat het toezicht vanuit de Wmo en Jeugdwet (deels) nog relatief kort onder de verantwoordelijkheid van gemeenten valt, vinden zowel landelijk, provinciaal als lokaal nog steeds volop ontwikkelingen plaats.

Lokaal integraal toezicht

In 2018 is reeds een start gemaakt met meer integraal toezicht tussen de diverse afdelingen binnen het Sociaal Domein. Inmiddels is het duidelijk geworden dat bij specifieke casussen niet enkel Sociaal Domein annex is, maar dat er tevens raakvlakken zijn met de Openbare Orde en Veiligheid (JVZ) en Bouwen en Wonen. In 2019 wordt de samenwerking met deze afdelingen verder ontwikkeld.

Wetsvoorstel Wet bevorderen samenwerking en rechtmatige zorg

In 2018 heeft het ministerie van Volksgezondheid, Werkgelegenheid en Sport (VWS) een concept wetsvoorstel aangeboden waarbinnen partijen die bij het Integraal Knooppunt Zorg (IKZ) zijn aangesloten meer wettelijke mogelijkheden krijgen om gegevens uit te wisselen bij fraudesignalen. Hiernaast wordt middels het Waarschuwingregister Zorg een juridische basis gelegd voor een waarschuwingregister, waardoor zorgverzekeraars, zorgkantoren en gemeenten informatie over bij hun bekende fraudeurs uit kunnen wisselen. De ontwikkelingen van dit wetsvoorstel worden nauwlettend gevolgd.

Rechtmatige zorg

In 2018 is het herziende programmaplan: Rechtmatige Zorg, Aanpak van fouten en fraude 2018 - 2021 aan de tweede kamer aangeboden. In programmaplan is gericht op samenwerking tussen medisch professionals, zorgaanbieders, zorgverzekeraars, zorgkantoren, gemeenten,

het ministerie van VWS, toezichthouders, opsporingsdiensten, inspecties en Openbaar Ministerie. De toezichthouders van de gemeente sluiten hier voor zover als mogelijk bij aan.

Samenwerking met andere toezichthouders buiten de gemeente

Op het gebied van toezicht op aanbiederniveau is er vaak sprake van overlap. Hierbij kan het gaan over aanbieders die vanuit meerdere wetgevingen ondersteuning/zorg levert en aanbieders die in meerdere gemeenten zorg levert.

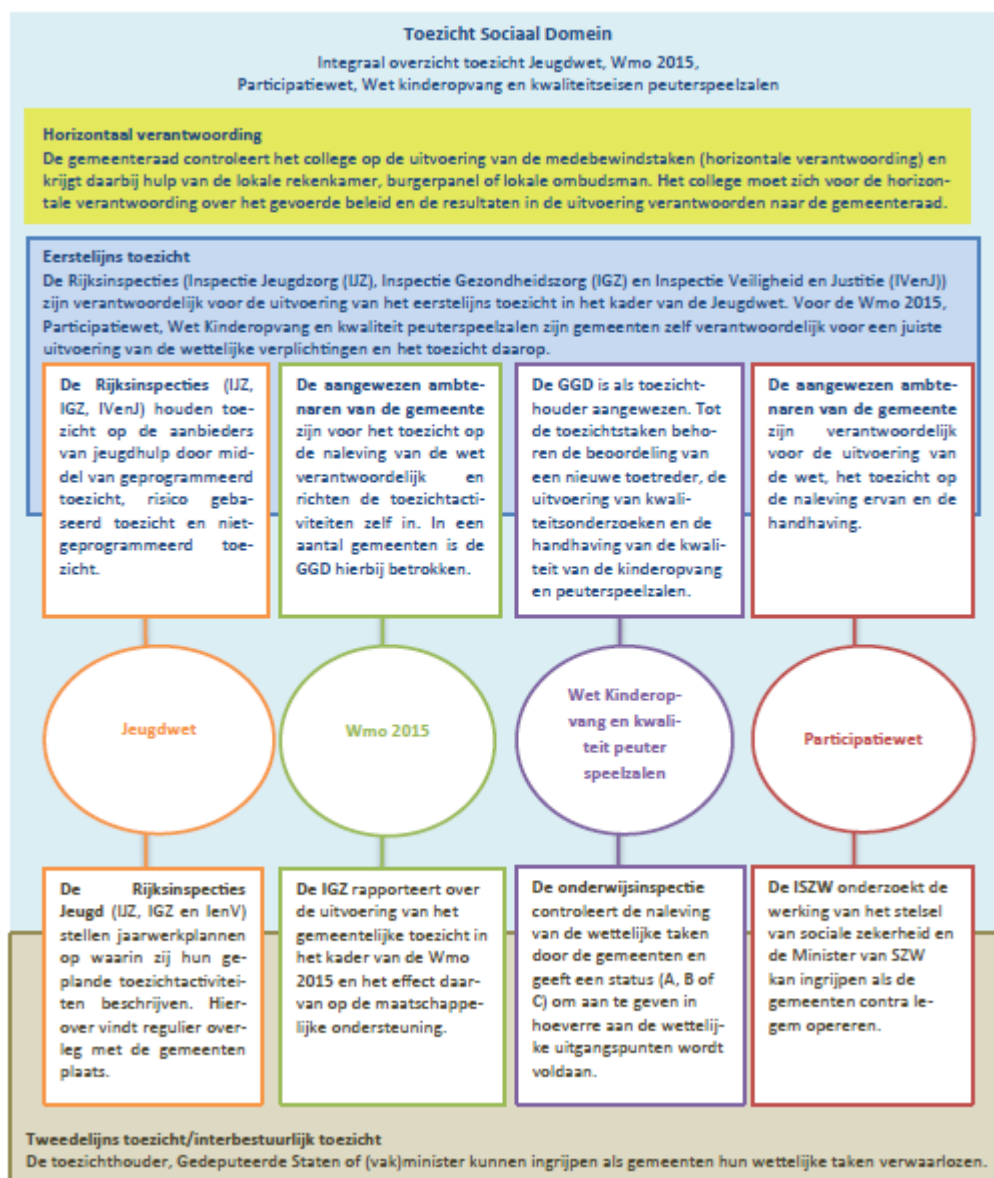
Bij het leveren van zorg/ondersteuning vanuit meerdere wetgevingen kan gedacht worden aan Wmo, Jeugdwet, Wet langdurige zorg (Wlz) en Zorgverzekeringswet (Zvw). Voor het toezicht op de kwaliteit zijn hier meerdere toezichthouders verantwoordelijk, namelijk de gemeentelijke toezichthouder op aanbiederniveau, de Jeugdinspectie en de Inspectie voor de Gezondheidszorg. De toezichthouder van de gemeente Leeuwarden op aanbiederniveau heeft zitting in een landelijke werkgroep, die is opgericht door de VNG, waarin diverse gemeenten en landelijke inspecties vertegenwoordigd zijn. Hier wordt onder andere nagedacht over het continue verbeteren van de samenwerking tussen de verschillende toezichthouders. Inmiddels zijn al enkele protocollen geschreven om de samenwerking te bevorderen. De gemeentelijke toezichthouder op aanbiederniveau heeft in casussen waarbij meerdere wetgevingen (zoals Zorgverzekeringswet of Wet langdurige zorg) van toepassing zijn al enkele malen samen met de Jeugdinspectie en de Inspectie voor de Gezondheidszorg contact gehad of samengewerkt.

Ook op provinciaal vlak worden nog steeds stappen gezet in de samenwerking. Zo is een platform voor Friese Toezichthouders Wmo opgericht. Inmiddels zijn, op een enkeling na, alle Friese Toezichthouders hierbij aangehaakt. Met dit platform willen de toezichthouders binnen de provincie Friesland kennis, ervaringen en bevindingen over aanbieders (daar waar mogelijk) delen. De toezichthouder op aanbiederniveau van de gemeente Leeuwarden is momenteel voorzitter van deze werkgroep.

3. Planning 2019

Omschrijving	Wanneer
Toezicht op aanbiederniveau	
Aanpassen kwaliteitskader	tweede en derde kwartaal 2019
Ontwikkelen controlegebouw aanbieders	eerste tot vierde kwartaal 2019
Doorontwikkeling ervaringsonderzoeken	eerste en tweede kwartaal 2019
Thema onderzoeken	Doorlopend
Algemeen Ketenonderzoek	Derde kwartaal 2019
Toezicht op cliëntniveau	
Niet planbaar toezicht	doorlopend afhankelijk van aantal meldingen
Toezicht op basis van steekproef	afhankelijk van aantal onderzoeken op basis van signalen

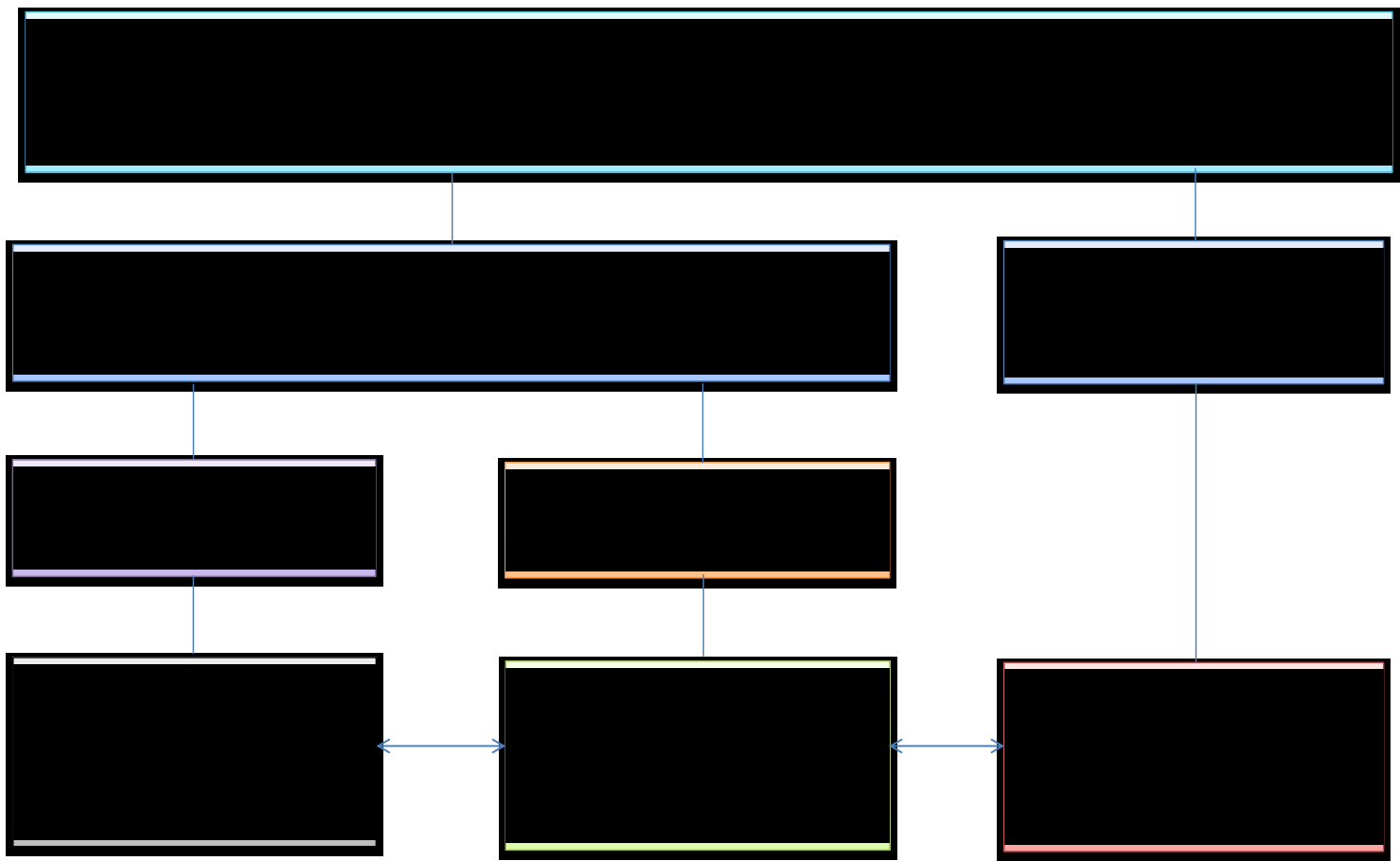
Bijlage 1 Landelijk integraal overzicht toezicht sociaal domein



*

In bovenstaand schema wordt tevens de Wet Kinderopvang en kwaliteit peuterspeelzalen weergegeven. Deze wet is echter geen onderdeel van dit uitvoeringsplan.

Bijlage 2 Toezichthoudende rollen sociaal domein binnen de gemeente Leeuwarden



EXTERN: TOEZICHT OP KWALITEIT AANBIEDERS ZORG/ONDERSTEUNING

AANBIEDERS ZORG/ONDERSTEUNING (gesubsidieerd/gecontracteerd/niet gecontracteerd)

Zorgaanbieders – Amaryllis
Cliënten

NIET-PLANBAAR TOEZICHT KWALITEIT LEVERANCIERS ZORG/ONDERSTEUNING

In het kwaliteitskader wordt onderscheid gemaakt tussen planbaar en niet-planbaar toezicht. Onder niet-planbaar toezicht verstaan wij het acteren op basis van meldingen van calamiteiten en acteren op basis van signalen over de kwaliteit van ondersteuning (reactief). Dit niet-planbaar toezicht is de verantwoordelijkheid van de kwaliteitsadviseur SB, als de door het college aangewezen gemeentelijk toezichthoudend ambtenaar.

In de WMO 2015 is bepaald dat de gemeente personen aanwijst die belast zijn met het houden van toezicht op de naleving van de wet.

De gemeente Leeuwarden heeft, na advies te hebben ingewonnen bij het Ondersteuningsteam Decentralisaties van het VNG, ervoor gekozen voor de WMO 2015 dat toezicht op te splitsen in toezicht op organisaties (zorgaanbieders) en toezicht op het rechtmatig ontvangen van maatwerkvoorzieningen en PGB's (klantniveau).

Het onderdeel toezicht op basis van de WMO op organisaties is belegd bij de kwaliteitsadviseur van de sector SB en het toezicht op klantniveau bij de sector Sociale Zaken, team Handhaving.

PLANBAAR TOEZICHT KWALITEIT LEVERANCIERS ZORG/ONDERSTEUNING

Onder planbaar toezicht verstaan wij het voorgenomen en vooraf geplande onderzoek naar de kwaliteit van ondersteuning (proactief). Dit periodiek planbare toezicht kan onder andere bestaan uit van te voren bepaalde themaonderzoeken.

Voor dit planbare gedeelte wordt in 2017 een toezicht houdende externe partij aangetrokken om formeel door het college als extern toezichthouder te worden aangewezen.

De aansturing en de coördinatie van werkzaamheden van de externe toezichthoudende partij is belegd bij de gemeentelijke toezichthouder.

OPDRACHTGEVER – OPDRACHTNEMERS

Opdrachtgever:
RAADSCOLLEGE / MT DIENST SOCIAAL DOMEIN
(aanwijzing door college)

TOEZICHT ORGANISATIES/ZORGAANBIEDERS
KWALITEIT

Opdrachtnemer:
KWALITEITSADVISEUR SB

TOEZICHT CLIËNTNIVEAU RECHTMATIGHEID
MAATWERKVOORZIENINGEN EN PGB's

Opdrachtnemer:
TEAM HANDHAVING SOZA

OPDRACHTGEVER – OPDRACHTNEMER

Opdrachtgever:
SECTORMANAGER SB / GEMEENTELIJKE TOEZICHTHOUDERS

Opdrachtnemer:
TOEZICHT UITVOERENDE EXTERNE PARTIJ
(aanwijzing door college)

UITVOERINGSPLAN TOEZICHT KWALITEIT LEVERANCIERS ZORG/ONDERSTEUNING

Elk jaar zal het college een Uitvoeringsplan opstellen. Dit uitvoeringsplan geeft aan op welke wijze in dat jaar het toezicht zal worden vormgegeven. Het Uitvoeringsplan geeft aan welke ondersteuningsvormen worden onderzocht en op welke wijze dat onderzoek zal plaatsvinden. De toezichthouder zal het toezicht conform dit Uitvoeringsplan uitvoeren.

Bij de totstandkoming van het Uitvoeringsplan zullen de ervaringen van de toezichthouder, de input van focusgroepen, actuele meldingen en signalen en de risicoanalyse op instellingen worden betrokken. De uitkomsten van deze onderdelen bepalen welke thema's onderzocht worden en welke ondersteuningsvormen worden bezocht.