

Handreiking

Wmo-toezicht



Colofon

Auteurs

Annemarijn Onstenk
Jaap Meijer

Inhoudsopgave

1	Inleiding	4
1.1	Context	4
1.2	Verschillende fases in ontwikkeling en professionalisering Wmo-toezicht	5
2	De (wettelijke) verankering en bevoegdheden van de toezichthouder	7
2.1	Wettelijke bevoegdheden Wmo-toezichthouder	7
2.2	Waarop kan het toezicht zich richten?	8
2.2.1	Calamiteitentoezicht	9
2.2.2	De gemeente als object van toezicht	10
2.2.3	Toezicht op pgb-gefinancierde ondersteuning	10
2.3	Het beleggen van het Wmo-toezicht	11
2.4	Van toezicht naar handhaving	12
3	Goed toezicht: wat is dat en hoe doe je dat?	13
3.1	Inspiratie voor de invulling van het toezicht in het sociaal domein	13
3.2	Randvoorwaarden voor goed toezicht	13
3.3	Een duidelijk geformuleerde opdracht voor de toezichthouder	13
3.4	Voldoende human resources met de juiste competenties, passend bij de geformuleerde opdracht	14
3.5	Onafhankelijkheid	15
3.6	Transparant	16
3.7	Aanwezigheid van juridische expertise	17
3.8	Een sterk netwerk en sluitend toezicht- en handhavingbeleid	17
3.9	Gegevensdeling en dossierinzage	17
4	Samenwerking binnen en buiten de gemeente	19
4.1	Externe samenwerkingspartners in kaart	19
4.1.1	Samenwerking met aanbieders	21
4.2	Samenwerken binnen de gemeente: toezicht als onderdeel van de beleidscyclus	21
4.3	Toezicht op kwaliteit en rechtmatigheid: verweven of zelfstandig?	23
4.4	Samenwerken met andere gemeenten	24
A	Wettelijke bevoegdheden Wmo-toezichthouder	25
B	Toelichting inrichtingsvarianten	26
B.1	De gemeente organiseert het kwaliteitstoezicht en rechtmatigheidstoezicht zelf	26
B.2	De gemeente organiseert het rechtmatigheidstoezicht zelf en besteedt het kwaliteitstoezicht uit (bijvoorbeeld aan de GGD)	26
B.3	De gemeente organiseert het rechtmatigheidstoezicht en kwaliteitstoezicht in samenwerking met andere gemeenten	27
B.4	De gemeente besteedt het calamiteiten toezicht uit (bijvoorbeeld aan de GGD) en organiseert het risicogestuurd toezicht zelf of in samenwerking met andere gemeenten	27
B.5	De gemeente laat het toezicht door een extern bureau uitvoeren	27

1 Inleiding

Sinds 1 januari 2015 zijn gemeenten verantwoordelijk voor het toezicht op de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (hierna: Wmo 2015). Inmiddels hebben gemeenten een toezichthouder aangewezen en hun toezichtfunctie opgezet. In de afgelopen vijf jaar is veel kennis en ervaring opgedaan met Wmo-toezicht, maar de mate waarin gemeenten het toezicht hebben geprofessionaliseerd loopt uiteen.

Jaarlijks onderzoekt de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd de ontwikkeling van het Wmo-toezicht. Uit het meest recente onderzoek, over het jaar 2018, bleek dat het vormgeven en ontwikkelen van het Wmo-toezicht voor gemeenten een kwestie van hard werken blijft. Voor gemeenten is toezicht een complex samenspel gebleken tussen de toezichthouder, gemeente, aanbieders en Rijksinspecties. Het tempo moet omhoog, zo stelde de IGJ, zodat het toezicht in het hele land van een gelijkwaardig en voldoende niveau wordt. Ook in de politiek klonk de roep om verbetering. Veelgenoemde thema's die verbetering behoeven zijn: de onafhankelijkheid en transparantie van de toezichthouder en de samenwerking met andere toezichthouders, gemeenten en ketenpartners.

De VNG wil dit proces versnellen door ondersteuning te bieden aan gemeenten en toezichthouders, bijeenkomsten te organiseren en handreikingen te schrijven. In het land zien wij volop goede voorbeelden en initiatieven om het Wmo-toezicht - en de kwaliteit van ondersteuning in bredere zin - te vergroten. Met deze handreiking willen we de opgedane expertise met elkaar delen, om zo aan de hand van goede voorbeelden te komen tot een verdere professionalisering van het Wmo-toezicht. Deze hernieuwde handreiking richt zich op de opgave die gemeenten hebben om op een passende manier invulling te geven aan de toezichtfunctie. Het biedt handvatten om keuzes te maken in de inrichting en doorontwikkeling van het Wmo-toezicht.

1.1 Context

De algemene definitie van toezicht in de kaderstellende visie¹ op toezicht zegt dat toezicht een combinatie is van drie activiteiten:

'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.'

De Wmo 2015 geeft gemeenten veel beleidsruimte om invulling te geven aan de toezichtfunctie; in de wet staan slechts de minimale vereisten beschreven. Deze handreiking is bedoeld om gemeenten (binnen de wettelijke kaders) inzicht te geven in welke afwegingen zij kunnen maken bij de inrichting en uitvoering van het toezicht en met welke aspecten minimaal rekening gehouden dient te worden. De handreiking schrijft geen ideaaltypische vorm van toezicht voor, maar maakt keuzes inzichtelijk en helpt om de juiste zaken te agenderen bij het inrichten van de toezichtfunctie.

Een professionele toezichtfunctie kan een gemeente veel inzicht geven in het functioneren van het lokale sociaal domein. Inzicht dat helpt om beleid verder aan te scherpen, aanbieders te stimuleren continu te werken aan kwaliteit en uiteindelijk de ondersteuning en zorg voor inwoners te verbeteren.

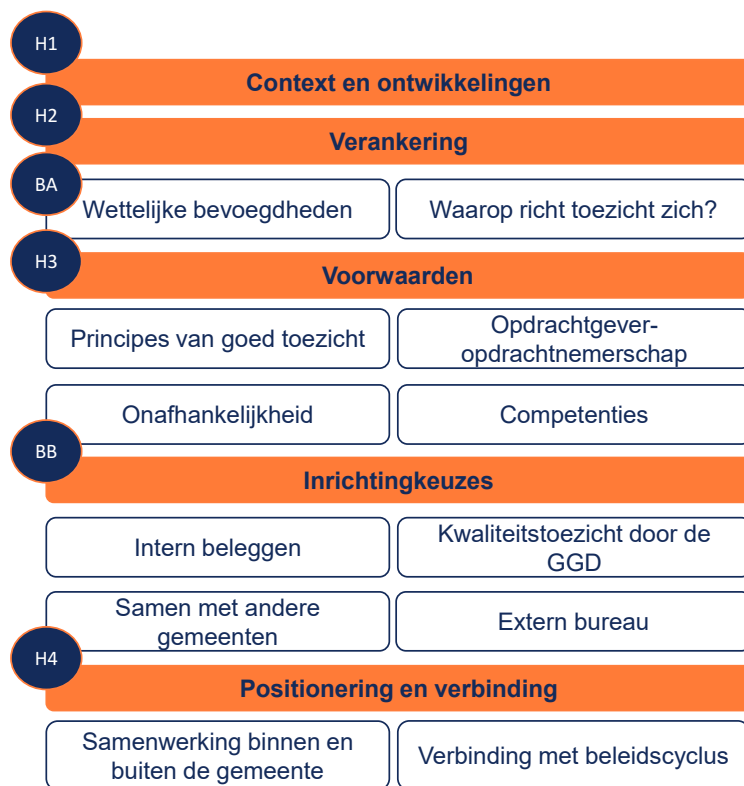
¹ <https://www.videnet.nl/download/?id=3863625>

Daarnaast helpt een professionele toezichtfunctie bij de grip op rechtmatigheid, de kwaliteit maar ook de kosten binnen de uitvoering van de Wmo 2015.

Het toezicht op de Wmo 2015 heeft veel raakvlakken met overig toezicht in het sociaal domein. Veel aanbieders hebben naast Wmo-cliënten ook cliënten vanuit de Wet langdurige zorg (Wlz), Zorgverzekeringswet (Zvw) en Jeugdwet. Dat toezicht is bij andere toezichthouders belegd. Zo ligt het toezicht op de uitvoering van de Jeugdwet met name bij de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) en is er daarnaast het Toezicht Sociaal Domein (TSD), dat het functioneren van het sociaal domein in de breedte onderzoekt. Het feit dat er verschillende toezichthouders zijn, vereist een nauwe afstemming dan wel samenwerking tussen de toezichthouders in het sociaal domein onderling. In de handreiking is dan ook expliciet aandacht voor de positionering van Wmo-toezicht ten opzichte van andere toezichthouders en de verbinding met het werkveld in het sociaal domein, specifiek met stakeholders die zich bezighouden met kwaliteit en rechtmatigheid.

1.2 Verschillende fases in ontwikkeling en professionalisering Wmo-toezicht

Deze handreiking richt zich op toezicht binnen de Wmo 2015 en is bedoeld als inzichtgevend document voor gemeenten. De focus van deze handreiking is toezicht op kwaliteit. Daar waar toezicht op kwaliteit en toezicht op rechtmatigheid elkaar raken, is er ook aandacht voor rechtmatigheidstoezicht. Verschillende keuzes worden in de handreiking inzichtelijk gemaakt, waarbij we de lezer meenemen in voor- en nadelen van inrichtings- en beleidskeuzes. Omdat gemeenten zich in verschillende fasen bevinden wat betreft de inrichting en doorontwikkeling van hun toezichtfunctie, verschilt de relevantie van de thema's binnen deze handreiking per gemeente, afhankelijk van de fase waarin de gemeente zich bevindt. Daarom hebben we in onderstaande figuur de belangrijkste thema's weergegeven, inclusief hoofdstuknotering. Door op de thema's te klikken komt u bij de betreffende passage terecht.



Figuur 1. Professionaliseringsfasen van Wmo-toezicht.

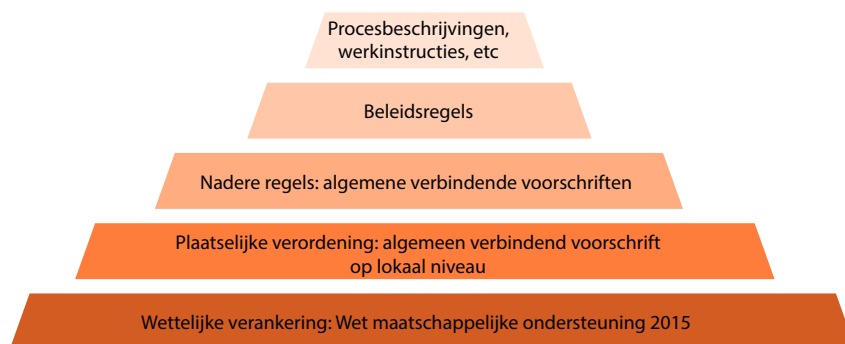
In deze handreiking proberen we recht te doen aan de verschillende fases waar gemeenten zich in kunnen bevinden: ook voor gemeenten die verder zijn in de ontwikkeling van hun toezicht- en handhavingsfunctie biedt de handreiking keuzemogelijkheden, handvatten en inspiratie. In sommige specialistische vragen of ondersteuningsbehoeften voorziet deze handreiking echter niet. Voorbeeld hiervan zijn onderzoeksprotocollen, voorbeeldverordeningen en specialistische juridische kennis. Voor relevante documenten, andere handreikingen of bronnen zijn dan ook verwijzingen opgenomen. Daarnaast heeft de VNG recentelijk de [Routekaart Toezicht, Handhaving en Naleving | Wmo en Jeugdwet](#) ontwikkeld. De routekaart geeft aan de hand van vier fases inzicht in alle stappen en activiteiten die nodig zijn voor een effectieve inrichting en uitvoering van de preventie-, toezichts- en handhavingstaken.

2 De (wettelijke) verankering en bevoegdheden van de toezichthouder

Sinds 1 januari 2015 zijn gemeenten verantwoordelijk voor het toezicht op de Wmo 2015. Dit is vastgesteld in de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015. De wettelijke grondslag voor de toezichthoudende taak van de gemeente op de Wmo 2015 is neergelegd in artikel 6.1, eerste lid van de Wmo 2015.

Het college wijst personen aan die belast zijn met het houden van toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens deze wet.

Het toezicht op de Wmo 2015 omvat de bij en krachtens de Wmo 2015 gestelde regels. Hierbij gaat het om de regels uit de Wmo 2015, de regels die in de gemeentelijke verordening Wmo 2015 (algemeen geldend) of nadere regels (gemeente specifiek) zijn opgenomen en om de voorwaarden die gemeenten in de overeenkomst met aanbieders hebben opgenomen. Naast deze drie niveaus van juridische verankering kan een gemeente ook beleidsregels, procesbeschrijvingen en werkinstructies opstellen om de toezichtfunctie nader te omschrijven. Hieronder is een overzicht weergegeven van de vijf manieren van verankering van toezicht, waarbij alleen de onderste drie juridisch van aard zijn. In dit hoofdstuk lichten we beknopt toe welke bevoegdheden de toezichthouder heeft en belichten we een aantal specifieke thema's waarop het Wmo-toezicht zich kan richten.



Figuur 2. Vijf niveaus van verankering van Wmo-toezicht

2.1 Wettelijke bevoegdheden Wmo-toezichthouder

De personen die worden aangewezen en belast zijn met het houden van toezicht op naleving van het bepaalde bij of krachtens de wet zijn toezichthouders. Hierin ligt de grondslag voor het aanwijzen van toezichthouders kwaliteit én rechtmatigheid. Voor rechtmatigheidstoezicht geldt dat er regels moeten worden opgenomen in de verordening die ingaan op het oneigenlijk gebruik en/of misbruik van voorzieningen.

De Wmo 2015 stelt nauwelijks kaders aan de invulling van de toezichtfunctie. Wat de Wmo 2015 wel expliciet bepaalt is dat aanbieders zich bij de toezichthouder melden wanneer zich een calamiteit of geweldsincident heeft voorgedaan. Zie daarover meer in paragraaf 2.3.1.

De verplichtingen en bevoegdheden van de Wmo-toezichthouder zijn voor het grootste deel gestoeld op de Algemene wet bestuursrecht (Awb), titel 5.2. Zo is een toezichthouder verplicht om altijd een legitimatiebewijs te kunnen tonen. Wat er minimaal op dat legitimatiebewijs moet staan, is te lezen in de 'Regeling model legitimatiebewijs toezichthouders Awb'. In bijlage A: Wettelijke bevoegdheden Wmo-toezichthouder staan de wettelijke bevoegdheden van een Wmo-toezichthouder nader omschreven.

2.2 Waarop kan het toezicht zich richten?

Binnen Wmo-toezicht zijn er twee typen inhoudelijke onderdelen te onderscheiden, namelijk toezicht op naleving van de kwaliteitseisen en toezicht op rechtmatigheid en fraudebestrijding. In de praktijk komen deze vormen vaak bij elkaar: als er problemen geconstateerd worden met de rechtmatigheid, is de kans aanwezig dat ook de kwaliteit van de ondersteuning gebreken kent. In hoofdstuk 4.1.4. bieden we enkele handvatten voor het bij elkaar brengen van deze typen onderzoek.

- a Toezicht op naleving van de kwaliteitseisen. Bij dit onderdeel gaat het om het toezicht op de naleving van de (kwaliteits-)eisen die gesteld zijn in de wet- en regelgeving. Gemeenten kunnen de wettelijke kwaliteitseisen in hun eigen beleid nader uitwerken. Het is zeer aan te raden bij het formuleren van de kwaliteitseisen al na te denken over toetsbaarheid en handhaafbaarheid;
- b Toezicht op rechtmatigheid en fraudebestrijding. Volgens artikel 2.1.3 lid 4 van de Wmo 2015 moeten gemeenten in de verordening regels opstellen over de bestrijding van het ten onrechte ontvangen van een maatwerkvoorziening of een pgb, alsmede van misbruik of oneigenlijk gebruik van de wet. De Wmo 2015 verplicht gemeenten daarnaast tot het uitvoeren van periodieke heronderzoeken naar toegekende maatwerkvoorzieningen en pgb's. Hoe vaak die onderzoeken moeten plaatsvinden is niet in de Wmo 2015 geregeld. Gemeenten kunnen zelf prioriteiten stellen en daarbij rekening houden met fraudegevoeligheid van bepaalde voorzieningen.

Toezicht en handhaving kent daarnaast twee aanvliegroutes: reactief en proactief toezicht. Reactief toezicht vindt doorgaans achteraf plaats, naar aanleiding van (calamiteiten)meldingen. Proactief toezicht vindt plaats op basis van vooraf vastgestelde prioriteiten, thema's of risico's. Deze kunnen worden opgesteld in overleg met contractmanagement, consultants en beleidsmedewerkers. Ook signalen van inwoners of zorgaanbieders kunnen onderwerp van proactief toezicht zijn. De meeste gemeenten kiezen voor een combinatie van beide vormen. Gemeenten die slechts één vorm van toezicht laten uitvoeren, kiezen in de regel voor reactief toezicht.



Tips en inspiratie uit de praktijk

- Het Wmo-toezicht kent diverse verschijningsvormen. VNG Naleving geeft deze verschillende vormen een gezicht, in de interviewreeks 'De toezichtpraktijk van....'
- De GGD Amsterdam-Amstelland maakt op haar website inzichtelijk welke typen toezicht zij onderscheidt en hoe de verschillende onderzoeken in zijn werk gaan.
- Ook GGD Rotterdam-Rijnmond heeft een uitgebreid toezichtkader op zijn website staan, waarin onder andere de organisatie, uitgangspunten en vormen van toezicht uitgebreid worden beschreven.
- In het rapport 'Een wereld te winnen' wordt de aard en omvang van zorgfraude nader toegelicht en staan aanbevelingen om zorgfraude in te dammen.

Naast deze algemene indelingen in kwaliteit en rechtmatigheid en reactief en proactief, zijn er enkele thema's die bijzondere aandacht verdienen. Die worden in de paragrafen hieronder belicht.

2.2.1 Calamiteitentoezicht

Volgens het eerste lid van artikel 1.1.1. van de Wmo 2015 is een calamiteit een 'niet-beoogde of onverwachte gebeurtenis, die betrekking heeft op de kwaliteit van een voorziening en die tot een ernstig schadelijk gevolg voor of de dood van een cliënt heeft geleid.' Calamiteitentoezicht richt zich op het onderzoeken van het incident dat heeft plaats gevonden. Meestal is de insteek om te leren van de gebeurtenis. Soms kan het calamiteitentoezicht leiden tot aanvullend kwaliteits- of rechtmatigheidstoezicht, als er sprake lijkt van structurele tekortkomingen.

De Wmo 2015 (artikel 3.4, lid 1) verplicht aanbieders om calamiteiten en geweld bij de verstrekking van de voorziening te melden bij de toezichthouder. Ook andere toezichthouders en inwoners van de gemeente kunnen calamiteiten of andere signalen melden bij de toezichthouder, maar zij zijn hiertoe niet verplicht. Het is aan te raden een calamiteitenmeldpunt in te richten.



Aandachtspunten bij het inrichten van een calamiteitenmeldpunt

- Zorg voor een goede **vindbaarheid** van het meldpunt: Richt een website in, al dan niet in combinatie met een telefonisch meldpunt of e-mailadres. Een goede vindbaarheid zorgt ervoor dat het doen van een melding makkelijker wordt.
- Gebruik een **leidraad en duidelijke definities**: Een leidraad voor het doen van meldingen met duidelijke definities van calamiteiten en geweld, maakt duidelijk wat hieronder verstaan moet worden en hoe het doen van een melding in zijn werk gaat.
- Omschrijf de **meldingstermijn**: Leg vast wat de termijn is waarbinnen een melding gedaan moet worden.
- Zorg voor duidelijkheid over **gegevensaanlevering**: Wees duidelijk welke gegevens een melder moet aanleveren en welke punten er in de melding benoemd moeten worden. Door een meldingsformat te maken, wordt voor de melder duidelijk welke informatie precies aangeleverd moet worden.
- Omschrijf het **vervolg**: Wees transparant over het vervolg van de melding (ook wanneer de melding niet voor de gemeente is bestemd). Licht de melder tevens in over wat er gebeurt wanneer er onderzoek komt naar de aanleiding van de melding.
- Beschrijf de **gevolgen** van niet melden en geef informatie over wat de gemeente doet bij vermoeden van strafbare feiten.

Na een calamiteit zal de toezichthouder niet altijd direct overgaan tot een onderzoek. Om ervoor te zorgen dat het leereffect bij de aanbieder zo groot mogelijk is, zal de toezichthouder er vaak voor kiezen de aanbieder een zelfonderzoek te laten uitvoeren. Of dit raadzaam geacht wordt, hangt onder andere af van de ernst en complexiteit van de casus, en of de toezichthouder de aanbieder kundig acht om een gedegen zelfonderzoek uit te voeren.



Tips en inspiratie uit de praktijk

- GGD Hart voor Brabant heeft een [online meldpunt ingericht](#). Via dit punt kunnen meldingen worden gedaan en wordt omschreven hoe dit in zijn werk gaat. Op de website is ook het meldprotocol te vinden, evenals een korte factsheet over calamiteiten voor aanbieders.
- GGD Regio Utrecht zet in haar '[Protocol calamiteitentoezicht](#)' duidelijk uiteen welke stappen er na een calamiteit doorlopen worden.
- GGD Rotterdam-Rijnmond heeft een '[Richtlijn zelfonderzoek calamiteiten](#)' opgesteld, die de vereisten voor het zelfonderzoek beschrijft.
- Ook gemeenten kunnen de behoefte voelen zelf een calamiteit te onderzoeken. Hiervoor heeft het Verwey-Jonker Instituut in opdracht van het Programma Sociaal Domein een [handreiking](#) opgesteld. Ook het samenspel tussen de gemeente en de toezichthouder wordt daarin beschreven.

2.2.2 De gemeente als object van toezicht

Het kan voorkomen dat ook de gemeente door de toezichthouder wordt onderworpen aan een onderzoek. Een aantal gemeenten heeft de sociale werkers van een wijkteam zelf in dienst. In dat geval is de gemeente op dit onderdeel zelf zorgverlener en gaat deze vorm van Wmo-toezicht ook hierover. In alle onderzoeken moet worden gekeken of een gemeente juist heeft gehandeld. Bij een aanvraag van een voorziening moet een bestuursorgaan namelijk alle kennis en informatie verzamelen die van invloed is op het te nemen besluit. Tevens kan de rol van de gemeente als verwijzer onderdeel zijn van een onderzoek in het kader van toezicht.

2.2.3 Toezicht op pgb-gefinancierde ondersteuning

De gemeente heeft een taak om te controleren of het persoonsgebonden budget (pgb) juist wordt ingezet. In de gemeentelijke verordening moet de gemeente regels stellen voor de bestrijding van het ten onrechte ontvangen van een maatwerkvoorziening of een pgb, misbruik en oneigenlijk gebruik van de wet (art. 2.1.3, lid 4). Ook moet de gemeente periodiek heronderzoek doen naar toegekende maatwerkvoorzieningen en pgb's (art. 2.3.9, lid 1). Het pgb wordt bovendien alleen verstrekt als naar het oordeel van het college is gewaarborgd dat de ondersteuning veilig, doeltreffend en cliëntgericht wordt verstrekt, en geschikt is voor het doel waarvoor het pgb wordt verstrekt (art. 2.3.6, lid 2 en lid 3).

Toch is het niet vanzelfsprekend om ook de kwaliteit van pgb-ondersteuning te laten toetsen door de Wmo-toezichthouder. De kwaliteitseisen uit de Wmo 2015 zijn immers niet rechtstreeks van toepassing, omdat de gemeente geen directe contractrelatie met pgb-aanbieders heeft. De gedachte achter het pgb is dat de cliënt zelf de regie voert en zelf verantwoordelijk is voor kwaliteitsafspraken met de pgb-aanbieder. Toch is het mogelijk om toezicht op de kwaliteit van pgb-ondersteuning uit te oefenen, indien de gemeente expliciet voorwaarden voor pgb-ondersteuning in de verordening heeft opgenomen.

Er zijn gemeenten die dergelijke voorwaarden hebben opgenomen voor professionele ondersteuning, zoals de gemeente Rotterdam in de Regeling maatschappelijke ondersteuning. De gemeente Rotterdam heeft in 2017 een rapport uitgebracht over [Proactief toezicht op pgb-aanbieders in de regio Rotterdam-Rijnmond](#). Wanneer gemeenten voor pgb-zorg dezelfde voorwaarden voor professionele ondersteuning en kwaliteitseisen opnemen als voor ZiN, bestaat er, wanneer het gaat om toezicht op de kwaliteit van zorg, geen verschil tussen de twee vormen. Deze beleidskeuzes zorgen voor een eenduidige toepassing van kwaliteitstoezicht tussen ZiN en pgb-zorg. Het is daarbij wel noodzakelijk dat de toepassing van deze kwaliteitseisen is opgenomen in de verordeningen, anders kan de toezichthouder deze kwaliteitseisen niet toetsen.

Een andere manier om grip te houden op ondersteuning die wordt ingekocht met een pgb, is via de toegang. De gemeente kan eisen stellen aan de kwaliteit van het pgb via de toets vooraf en door de pgb-vaardigheden van de aanvrager te beoordelen.

Het nauwkeurig beoordelen van de pgb-vaardigheid van cliënten is belangrijk om misbruik en oneigenlijk gebruik van het pgb te voorkomen. Immers, hoe 'strikt' de gemeente de pgb-vaardigheid beoordeelt (en de mogelijkheid voor een budgethouder om pgb-vaardigheden te ontwikkelen), hoe meer een gemeente kan vertrouwen op de waardering van belangen door de budgethouder zelf, diens sociale netwerk en eventuele vertegenwoordiger(s). De gemeente bepaalt zelf hoe de wettelijke eisen te vertalen naar de beoordeling in hoeverre budgethouders (en hun vertegenwoordigers) in staat zijn met een pgb om te gaan.



Tips en inspiratie uit de praktijk

- [Juridisch kader](#) voor toezicht op kwaliteit van de pgb-ondersteuning (GGD GHOR Nederland, 2016).
- Meer weten over handhaving en naleving rondom het pgb? Lees hoofdstuk 9 van de '[Handreiking pgb voor gemeenten](#)' (VNG, 2018). Hierin staat ook informatie over de mogelijkheden om onrechtmatig besteed pgb terug te vorderen en andere maatregelen toe te passen.
- Om fraude met het pgb te voorkomen, heeft VNG Naleving een pgb-fraudebarrièremodel ontwikkeld.
- De gemeente Amsterdam heeft een [factsheet](#) gepubliceerd over het toezicht op [pgb-gefinancierde](#) Wmo-ondersteuning.
- GGD Rotterdam Rijnmond heeft in 2017 een toezichtonderzoek uitgevoerd naar de kwaliteit van pgb-ondersteuning. Het [eindrapport](#) bevat ook een verwijzing naar de gemeentelijke kwaliteitseisen voor aanbieders, die de onderbouwing vormen voor het kunnen uitvoeren van een toezichtonderzoek (p. 17).
- Snel en laagdrempelig signalen over mogelijke pgb-fraude verzamelen? Gemeente Tilburg heeft hiervoor een online [meldformulier](#) ontworpen.

2.3 Het beleggen van het Wmo-toezicht

De Wmo 2015 laat gemeenten vrij in de keuze van de inrichting van het toezicht. Toezichthouders kunnen individueel worden aangewezen (de heer ... of mevrouw...) of een categorie personen kan hiervoor worden aangewezen (bijvoorbeeld ambtenaren van de dienst toezicht, van de GGD of een andere specifieke groep).

Doordat gemeenten worden vrijgelaten in de inrichting van het Wmo-toezicht, zijn er verschillende inrichtingsvarianten ontstaan:

- a De gemeente organiseert het rechtmatigheidstoezicht en kwaliteitstoezicht zelf;
- b De gemeente organiseert het rechtmatigheidstoezicht zelf en besteedt het kwaliteitstoezicht uit (bijvoorbeeld aan de GGD);
- c De gemeente organiseert het rechtmatigheidstoezicht en kwaliteitstoezicht in samenwerking met andere gemeenten;
- d De gemeente besteedt het calamiteitentoezicht uit (bijvoorbeeld aan de GGD) en organiseert het risicogestuurd kwaliteitstoezicht² en rechtmatigheidstoezicht zelf of in samenwerking met andere gemeenten;
- e De gemeente laat het toezicht door een extern bureau uitvoeren.

Elke variant kent zijn voor- en nadelen. Het is aan gemeenten om hier een goede afweging in te maken en te beslissen wat het meest passend is. In bijlage B: [Toelichting inrichtingsvarianten](#) lichten wij elke variant kort toe, waarbij we de voor- en nadelen en aandachtspunten benoemen. In de praktijk kiest zo'n twee derde van de gemeenten ervoor het toezicht (ten minste gedeeltelijk) bij de GGD te beleggen. Het gaat dan doorgaans over kwaliteits- of calamiteitentoezicht. Rechtmatigheidstoezicht wordt in de regel door gemeenten zelf uitgevoerd. Parallel aan de inrichtingskeuzes, kunnen gemeenten er ook voor kiezen om kwaliteits- en rechtmatigheidstoezicht verweven of zelfstandig te organiseren. In paragraaf 4.4 lichten we deze keuze ook toe.

2 Risicogestuurd toezicht heeft betrekking op instellingen en op thema's die vanwege hun risico's voor de kwaliteit en/of de veiligheid van patiënten/cliënten geselecteerd zijn voor nader onderzoek.



Tips en inspiratie uit de praktijk

- Het correct toebedelen van bevoegdheden luistert nauw. Raadpleeg voor meer informatie de '[Handreiking Attributie, mandaat en delegatie](#)' (VNG, 2016).

2.4 Van toezicht naar handhaving

Na afronding van een onderzoek, ligt de bevoegdheid om te gaan handhaven bij het college van B en W. Bij kleine tekortkomingen kan het wel zo zijn dat de toezichthouder als eerste optreedt. Denk dan bijvoorbeeld aan het voeren van gesprekken met de aanbieder om verbetering te stimuleren. Voor wat betreft de handhaving is het voor de gemeente verstandig om voorafgaand aan onderzoeken helder te hebben:

- a Wat de gemeente doet om handhavingsmaatregelen te voorkomen. Denk bijvoorbeeld aan het toetsen van pgb-vaardigheden bij pgb-aanvragen;
- b Wanneer handhaving van toepassing is;
- c Wat de gemeente doet bij negatieve uitkomsten van een onderzoek. Of, wanneer de uitkomst leidt tot een heronderzoek, wat er bij twee keer een negatieve uitkomst gebeurt;
- d Of en wanneer verregaande maatregelen (denk aan een cliëntenstop, contractontbinding, terugvorderen of het aanpassen van een contract) toegepast worden.



Tips en inspiratie uit de praktijk

- Gemeente Ede heeft een uitgebreide [beleidsregel](#) waarin de verschillende maatregelen, beoordelingsvariabelen en wegingsfactoren toegelicht worden.
- GGD Rotterdam-Rijnmond beschrijft de handhavende maatregelen die toezichthouder en college kunnen nemen in hoofdstuk 5 van het [toezichtkader](#).
- Lees voor meer achtergrondinformatie over handhaving de '[Handreiking voor gemeenten: Handhaving en naleving Wmo en Jeugdwet](#).'

3 Goed toezicht: wat is dat en hoe doe je dat?

In hoofdstuk 2 hebben we gekeken naar wat toezicht is en waarop de toezichthouder zich kan richten. Maar wat verstaan we eigenlijk onder 'goed' toezicht? Welke randvoorwaarden zijn daarvoor nodig en hoe organiseer je dat?

3.1 Inspiratie voor de invulling van het toezicht in het sociaal domein

Toezicht is méér dan simpelweg controleren of aanbieders aan de vereisten voldoen. Uiteindelijk draait het om de vraag: hoe kan toezicht in het sociaal domein meerwaarde bieden aan inwoners die zorg en ondersteuning nodig hebben? Om te komen tot een antwoord op die vraag hebben de VNG, gemeenten, Netwerk Directeuren Sociaal Domein, departementen en Toezicht Sociaal Domein nagedacht over de richting van de vernieuwing van het toezicht in het sociaal domein. Hieruit is een gezamenlijke visie op toezicht gekomen. In deze visie staan vier kernwaarden centraal:

- Toezicht draagt bij aan de kwaliteit van leven van (kwetsbare) burgers;
- Toezicht stimuleert de lerende uitvoeringspraktijk;
- Toezicht draagt bij aan vertrouwen;
- Toezicht houden is een vak dat waarde toevoegt.



Meer inspiratie

- Lees het '[Inspiratiedocument: Naar een nieuwe visie op integraal toezicht in het sociaal domein](#)'.

3.2 Randvoorwaarden voor goed toezicht

Volgens de rijksbrede 'Kaderstellende visie op toezicht' voldoet goed toezicht aan zes algemene principes: het is selectief, slagvaardig, samenwerkend, onafhankelijk, transparant en professioneel. Hoe de randvoorwaarden georganiseerd en optimaal kunnen worden ingevuld, hangt mede af van de lokale context. Er is een aantal aspecten waar iedere gemeente rekening mee moet houden. Hieronder schetsen we belangrijke randvoorwaarden voor een goed functionerende toezichtfunctie. In de volgende paragrafen worden deze uitgediept.

- a Een duidelijk geformuleerde opdracht;
- b Voldoende human resources met de juiste competenties, passend bij de geformuleerde opdracht;
- c Onafhankelijkheid;
- d Transparantie;
- e Aanwezigheid van juridische expertise;
- f Een sterk netwerk en sluitend toezicht- en handhavingbeleid;
- g Gegevensdeling en dossierinzage.

3.3 Een duidelijk geformuleerde opdracht voor de toezichthouder

Zowel de Wmo-toezichthouder als de gemeente heeft baat bij een duidelijke, doordachte opdracht-formulering. Gemeenten moeten hierbij in overweging nemen welke doelen zij nastreven en hoe het toezicht daaraan kan bijdragen. Vragen die de gemeente zich hierbij kan stellen, zijn onder andere:

- a Wat zijn de gemeentelijke Wmo-(beleids)doelstellingen?
- b Hoe kan de toezichthouder bijdragen aan het realiseren van de gemeentelijke doelstellingen? De

gemeente kan bijvoorbeeld kiezen voor enkel reactief toezicht (calamiteiten en meldingen) of ook proactief/risicogestuurd toezicht (bijvoorbeeld naar specifieke thema's/ondersteuningsvormen of door het periodiek bezoeken van alle aanbieders). Deze keuze zal onder andere afhangen van de andere processen binnen de gemeente (bijvoorbeeld: in hoeverre draagt het contractmanagement bij aan de controle op kwaliteit?) en de hoeveelheid aanbieders die er in de gemeente actief zijn;

- c Hoe wordt een onafhankelijke taakinfilling van de toezichthouder geborgd? Hoeveel ruimte krijgt de toezichthouder om zelf te bepalen welke thema's onderzocht worden (en hoe kan de toezichthouder zelf thema's adresseren), en welke rol krijgt de gemeenteraad hierin? Het selectief opereren van toezichthouders is een belangrijk principe voor goed toezicht (zoals bij paragraaf 3.2 benoemd is) en vraagt dus om een heldere agendasetting van de toezichthouder (in samenspraak met de gemeente), inclusief keuzes waar het toezicht geen focus op heeft;
- d Waar kan het toezicht het best worden belegd? Een toezichthouder die binnen de gemeente actief is (bijvoorbeeld in het team kwaliteit of contractmanagement), heeft meestal kortere lijntjes, maar loopt ook een groter risico dat belangen (te) sterk met elkaar verweven raken. Het beleggen van het Wmo-toezicht bij de GGD leidt doorgaans tot een duidelijkere onafhankelijke positie, maar ook tot een grotere afstand tot (andere onderdelen van) de gemeente. Bovendien kunnen sterk uiteenlopende lokaal geformuleerde kwaliteitscriteria een efficiënte regionale uitvoering van toezicht in de weg zitten; dit kan voor zowel de toezichthouder als de aanbieder onprettig zijn;
- e Hoe worden de bevindingen of adviezen van de Wmo-toezichthouder gewogen in het handhavingsbeleid?
- f Vanuit welk budget wordt de Wmo-toezichthouder gefinancierd?

Het is verstandig om het gesprek over de opdracht, het takenpakket en de speerpunten tussen gemeente en toezichthouder voorafgaand aan de start van de samenwerking te voeren en vervolgens ieder jaar te herhalen. Het helpt daarbij als de toezichthouder zelf op basis van haar productcatalogus een voorstel formuleert. Daarbij wordt direct duidelijk hoeveel inzet (in tijd) de toezichthouder nodig denkt te hebben voor calamiteiten, signalen en vooraf gekozen thema's. Door op deze manier in gezamenlijkheid tot een opdrachtformulering te komen (waarbij het initiatief bij de toezichthouder ligt), voorkom je dat gemeente en de toezichthouder pas met elkaar in gesprek treden wanneer er discussie optreedt over prioriteitsstelling of over bekostiging van de toezichthouder. Bovendien schept een heldere opdrachtoomschrijving duidelijkheid in de verwachtingen die de gemeente mag hebben van de toezichthouder. Een dergelijke opdrachtformulering kan jaarlijks worden bijgesteld met thema's en speerpunten voor het komende jaar. Op die manier brengen gemeenten en toezichthouder focus aan in het toezicht en kunnen thema's geadresseerd worden die op dat moment relevant zijn. Het is raadzaam om dit gesprek jaarlijks op bestuurlijk niveau te voeren, de opdrachtformulering en de realisatie te monitoren en de voortgang periodiek (minimaal eens per kwartaal) ambtelijk te bespreken.

3.4 Voldoende human resources met de juiste competenties, passend bij de geformuleerde opdracht

Om de toezichtfunctie goed te kunnen invullen, is voldoende menskracht nodig. Wanneer de gemeente bijvoorbeeld een brede opdracht heeft geformuleerd met een nadrukkelijke wens om naast calamiteiten te onderzoeken ook themagericht en proactief toezicht te houden, dan moet hier uiteraard voldoende menskracht (fte's) tegenover staan. Andersom kan de gemeente ook kiezen om meer focus aan te brengen in de opdracht, wanneer blijkt dat het takenpakket van de toezichthouder niet overeenkomt met de personele belastbaarheid. Omdat de gemaakte keuzes van grote invloed zijn op de gevraagde capaciteit (en ook andere aspecten, zoals het aantal aanbieders, een rol kunnen spelen) is het bepalen van het juiste aantal fte's maatwerk en bestaat er derhalve ook geen richtlijn voor een passende capaciteit. Sommige gemeenten kiezen ervoor om een formatiecalculatie te laten doen door een externe partij om op die manier inzicht te krijgen in de benodigde capaciteit.

Naast kwantiteit, is ook kwaliteit cruciaal voor een juiste rolinvulling. De toezichthouder dient daarom over de juiste set [competenties](#) te beschikken. Onderstaande competenties worden met name van belang geacht voor de toezichthouder kwaliteit en calamiteiten:

- a **Deskundig op het gebied van maatschappelijke ondersteuning en zorg.** Praktijkervaring binnen dit werkgebied is daarbij helpend;
- b **Onafhankelijk in denken en doen.** Niet alleen opdrachtgericht werken, maar ook ongevraagd advies leveren en proactief handelen bij signalen. Objectiviteit is hierbij belangrijk: een toezichthouder moet in staat zijn om op basis van objectieve, verifieerbare feiten tot een conclusie te komen;
- c **Vasthoudend.** Een onderzoekende houding waarbij de toezichthouder stevig in zijn schoenen blijft staan;
- d **Beschikt over inlevingsvermogen.** Houdt oog voor het andere perspectief;
- e **Flexibel in beïnvloedingstijlen.** Kan inspelen op de situatie en weet stakeholders op een passende manier te beïnvloeden;
- f **Integer.** Handelt oprecht en integer;
- g **Ten minste hbo denk- en werkniveau.**

Specifiek voor de toezichthouder rechtmatigheid heeft VNG Naleving een [standaard functieprofiel](#) opgesteld.

3.5 Onafhankelijkheid

Onafhankelijkheid is een belangrijk kenmerk van en aandachtspunt voor de Wmo-toezichthouder. In de Wmo 2015 zijn zowel het beleid, de inkoop, de financiële verantwoordelijkheid en het toezicht bij de gemeente belegd. Daarom is het van groot belang dat het toezicht onafhankelijk gepositioneerd wordt. Onder onafhankelijkheid wordt verstaan:

‘Onafhankelijkheid heeft betrekking op de materiële onafhankelijkheid van de toezichthoudende ambtenaar. De Wmo-toezichthouder moet zijn feitelijke werkzaamheden onafhankelijk en zelfstandig kunnen uitvoeren, zonder beïnvloeding door anderen die zich bijvoorbeeld bezighouden met het beleid, de inkoop of de verstrekking van voorzieningen³’

De onafhankelijkheid van de Wmo-toezichthouder laat onverlet dat de Wmo-toezichthouder formeel onder de (politieke) verantwoordelijkheid valt van het college van B en W. Het college dient zich te onthouden van inmenging in de wijze waarop specifiek onderzoek wordt verricht of in de bevindingen, oordelen en adviezen van de toezichthouder. Dit geldt in het bijzonder wanneer de gemeente een eigen toezichthoudend ambtenaar aanwijst⁴. Om die reden kan het college van B en W een collegebesluit nemen waarin wordt vastgelegd en gegarandeerd dat de toezichthouder zelfstandig en onafhankelijk informatie kan verzamelen, zich een oordeel kan vormen, adviseren en rapporteren. Door de stevige bevoegdheden zoals het recht op inzage en het recht op binnentreden die een toezichthouder toekomen (en andere gemeentelijke medewerkers niet), is een onafhankelijke positie in de opzet vereist.

3 [Bron](#)

4 [Bron](#)

Elke toezichthouder legt een ambtseed af waarin de toezichthouder verklaart dat hij of zij zijn taak zonder aanzien des persoons vervult en daarbij geheimhoudingsplicht en andere plichten zal nakomen. Met deze verklaring belooft de toezichthouder dat hij zich niet zal laten beïnvloeden in de uitvoering van zijn werk.

Onafhankelijk functioneren kan worden gewaarborgd door dit vast te leggen in aanwijzings- of organisatiebesluiten (collegevoorstel), opdrachtverleningen of in de contractafspraken bij aanbesteding van het Wmo-toezicht. Om onafhankelijkheid te garanderen is het aan te bevelen om de toezichthouder geen verregaande beslissingsbevoegdheden (maar wel de mogelijkheid om zelf over te gaan tot verbetergesprekken met aanbieders) te geven, maar uitsluitend een adviserende rol aan het college dat vervolgens op basis van het advies een afgewogen besluit kan nemen. Daarnaast helpt het om de toezichthouder organisatorisch zo te positioneren, dat er geen sprake kan zijn van belangenverstrengeling. Dat betekent bijvoorbeeld dat de toezichthouder niet aan dezelfde collega rapporteert als collega's die direct betrokken zijn bij zorg die de gemeente zelf levert (en dus ook onder toezicht staan van de gemeente zelf). Wanneer de gemeente toezicht buiten de inkoop en indicatiestelling positioneert, wordt schijn van belangenverstrengeling tegengegaan. Zo zijn er gemeenten die toezichthouders regionaal laten opereren om een meer onafhankelijke positie te behouden met een zekere afstand van een individuele gemeente. Van de toezichthouder wordt verwacht dat hij op geen enkele wijze een relatie heeft met een instelling of leverancier waarop hij toezicht houdt. Daarnaast kan een gemeente een onafhankelijke commissie instellen die gevraagd en ongevraagd advies geeft ten aanzien van Wmo-toezicht. Tot slot dragen de volgende punten bij aan het borgen van onafhankelijkheid⁵:

- a Het direct informeren over bevindingen, oordelen en adviezen van de toezichthouder richting wethouder;
- b Het openbaar maken van onderzoeksrapporten, inclusief een vaste termijn (zie ook paragraaf 3.6);
- c Het werkprogramma wordt opgesteld door de toezichthouder en vastgesteld door de wethouder (zie ook paragraaf 3.3);
- d De wethouder mag niet treden in feitelijke onderzoeken (zie ook paragraaf 3.5).

Wanneer een gemeente het Wmo-toezicht belegt bij een GGD, blijft de onafhankelijkheid van de Wmo-toezichthouder een aandachtspunt, ondanks de meer neutrale en onafhankelijke positie van de GGD ten opzichte van de gemeente. Ook de GGD is in een bepaalde mate financieel afhankelijk van een gemeente, wat mogelijk van invloed zou kunnen zijn op het resultaat van toezicht. De gemeente kan dan een aantal afspraken maken met de toezichthouder, om de onafhankelijkheid van de Wmo-toezichthouder te waarborgen.



Zo kan het ook

Een gemeente in het noorden van het land heeft het toezicht op de kwaliteit in samenhang georganiseerd met contractmanagement. Dat betekent dat contractmanagers zowel de kwaliteit binnen hun accounts monitoren, als toezicht op kwaliteit houden (waarbij geldt dat zij geen toezicht houden op hun eigen accounts). Binnen het contractmanagement vinden dossieronderzoek, cliëntinterviews en bedrijfsbezoeken plaats, waarbij contractmanagers controleren op de naleving van contracten en plannen. Binnen het toezicht worden signalen opgepakt en onderzoeken gedaan. Op deze manier staan toezien en toezicht in nauwe verbinding met elkaar.

3.6 Transparant

Een van de professionele eisen van de toezichthouder is transparantie. Dat betekent dat de Wmo-toezichthouder zoveel mogelijk zijn werkwijze en bevindingen openbaar maakt. En achteraf verantwoordt

⁵ Geïnspireerd door: landelijke aanwijzingen Rijksinspecties: <https://www.rijksinspecties.nl/publicaties/besluiten/2015/10/01/index>

de toezichthouder zich over de keuzes en behaalde resultaten. Werkwijzen en bevindingen moeten zorgvuldig gerapporteerd kunnen worden, zodat duidelijk is op basis waarvan het besluit genomen is. Transparantie komt het lokale democratische proces ten goede. Deze transparantie is voor toezicht op kwaliteit anders dan voor toezicht op rechtmatigheid. In het laatste geval worden resultaten doorgaans niet gedeeld, in verband met privacywetgeving.

Het openbaar maken van Wmo-toezichtrapporten draagt bij aan de transparantie. Omdat toezichtrapporten in de praktijk nog niet vaak de weg naar de openbaarheid vinden, heeft de VNG een [handreiking openbaarmaking toezichtrapporten](#) opgesteld.

3.7 Aanwezigheid van juridische expertise

Een toezichthouder opereert in een juridisch complexe context, waarbij een juist kennisniveau van deze context vereist is. Deze kennis gaat over het wettelijk kader waarbinnen hij opereert, inclusief bevoegdheden en grenzen aan zijn mandaat. Daarnaast is het van belang om de juridische kaders van aanpalende toezichtfuncties te kennen. Op die manier weet een toezichthouder wat hij wel en niet mag en wanneer er eventueel geschakeld dient te worden met collega-toezichthouders. Binnen grote gemeenten is juridische kennis vaak geborgd, binnen kleinere gemeenten is dat niet altijd het geval. Daarom is samenwerking tussen (kleinere) gemeenten verstandig, om het borgen van juridische expertise gezamenlijk te organiseren. Juridische kennis en expertise kunnen gemeenten ook bij [VNG Naleving](#) vinden.

3.8 Een sterk netwerk en sluitend toezicht- en handhavingsbeleid

Omdat de toezichthouder functioneert in een context waarbinnen hij binnen en buiten de gemeente te maken krijgt met verschillende zorgwetten, aanbieders die binnen één of meerdere zorgwetten opereren en ook een grote interne organisatie (waar verschillende collega's zich bezighouden met kwaliteit en rechtmatigheid), is een sterk netwerk noodzakelijk. Een netwerk is noodzakelijk omdat toezicht een integraal onderdeel is van een breder samenspel van het borgen van kwaliteit en rechtmatigheid van Wmo-ondersteuning en -zorg. Daar zijn veel partijen bij betrokken en nodig. (zie paragraaf 4.1 voor netwerkpartners). Daarnaast is het ook van belang dat de toezichthouder kennis heeft van de sociale kaart. Enerzijds om kennis en expertise in te schakelen wanneer nodig, maar ook om inzichten en bevindingen te toetsen en praktische hulp te vragen. Regionale kennisnetwerken waaronder casuïstiektafels zijn voorbeelden van georganiseerde externe netwerken. Zie voor meer informatie paragraaf 4.5.

Daarnaast is het van belang dat gemeentelijke processen rondom de uitvoering van de Wmo 2015 (zoals beleid, inkoop, toegang en contractmanagement) elkaar logisch opvolgen en versterken. Toezicht en handhaving moeten in die cyclus een logisch 'slot op de deur' vormen. In paragraaf 4.2. lees je hier meer over.

3.9 Gegevensdeling en dossierinzage

Een belangrijke randvoorwaarde is een juiste manier van gegevensdeling en dossierinzage. De bevoegdheid om dossiers in te zien voor toezichthouders bestaat voor zover dat voor de taakuitvoering noodzakelijk is (art 6.1 lid 2 Wmo 2015). Het gaat hierbij om dossiers die met betrekking tot cliënten worden opgesteld door onder meer zorgaanbieders, wijkteams en indicatiestellers. Ook dossiers die een organisatie als Veilig Thuis opstelt, vallen onder het Wmo-toezicht en kunnen worden ingezien. Daarnaast is Wmo-toezicht bevoegd tot het verwerken van persoonsgegevens, waaronder gegevens betreffende de gezondheid van de cliënt alsmede andere bijzondere persoonsgegevens als bedoeld in de (uitvoeringswet) Algemene verordening gegevensbescherming. Het Wmo-toezicht moet deze bevoegdheden toetsen aan het proportionaliteitsvereiste en noodzakelijkheidsvereiste.



Meer informatie

- Voor het delen van (persoons)gegevens tussen Wmo-toezichthouder, gemeenten en Rijksinspecties is in het '[Afsprakenkader en draaiboek](#)' een matrix gegevensuitwisseling opgenomen.
- Raadpleeg de '[Matrix gegevensuitwisseling bij uitvoering, fraudepreventie en fraudebestrijding Wmo en Jeugdwet](#)' voor meer informatie over het uitwisselen van informatie in het rechtmatigheidstoezicht.

4 Samenwerking binnen en buiten de gemeente

Goed toezicht staat of valt ook bij de samenhang met andere partijen. Dit hoofdstuk richt zich op de positionering en samenwerking van Wmo-toezicht ten opzichte van (en met) andere toezichthouders, aanbieders, de interne organisatie van de gemeente en (toezichthouders van) andere gemeenten. Door samen te werken, leren gemeenten van elkaar en van de rijksinspecties en dit vergroot de efficiëntie van het toezicht. Daarnaast is goede samenwerking met collega-toezichthouders Wmo 2015 of van de IGJ een vereiste om een onnodige toezichtlast bij aanbieders te voorkomen. Ook zorgt een goede samenwerking tussen verschillende toezichthouders voor een integrale blik, waarin de inwoner centraal kan staan.

4.1 Externe samenwerkingspartners in kaart

Als toezichthouder dien je je te verhouden tot een breed scala aan (externe) netwerkpartners. Hieronder is een overzicht opgenomen van partners op het gebied van toezicht en handhaving, met per partner een zeer beknopte weergave van hun belangrijkste taak in relatie tot gemeenten of Wmo-toezicht:

Samenwerkingspartner	Informatie/signalen/vermoedens delen met betrekking tot
IGJ	Kwaliteitstoezicht op de Jeugdwet, Wlz en Zvw
iSZW	Verkeerde werkomstandigheden van werknemers
Belastingdienst	Belasting- of toeslagenfraude. Gegevensdeling via RIEC-convenant
Zorgverzekeraar	Zorgfraude binnen de Zorgverzekeringswet
UWV	Uitkeringsfraude
FIOD	Belastingfraude of financiële fraude
Politie	(Georganiseerde) misdaad
Openbaar Ministerie	Strafrechtelijk onderzoek
CIZ	Wlz-zorg (bijvoorbeeld om dubbele financiering vanuit Wlz én Wmo 2015 te voorkomen)
Gemeenten	Als er kwaliteits- of rechtmatigheidsvragen rijzen over aanbieders die in meerdere gemeenten diensten leveren
CAK	Fraude omtrent de eigen bijdragen in de Wmo 2015
SVB	Pgb-fraude
NZa	Toegankelijkheid of betaalbaarheid van zorg(gerelateerd aan zorgaanbieders of zorgverzekeraars), bijvoorbeeld m.b.t. tarifiering, declaraties of wachtlijsten
RIEC	Georganiseerde criminaliteit (bijvoorbeeld zorgfraude)

Hieronder lichten we de samenwerking met drie belangrijke partners (zorgverzekeraar, Openbaar Ministerie en de Sociale Verzekeringsbank) toe.

- a **Zorgverzekeraar.** Fraude in de zorg beperkt zich niet tot één domein; vaak zijn frauduleuze cliënten en aanbieders actief in meerdere domeinen. Dit kan voorkomen wanneer een cliënt of aanbieder binnen het ene domein geen mogelijkheden (meer) ziet om onrechtmatig of frauduleus te handelen. In zo'n geval zetten fraudeurs hun activiteiten soms voort in een ander domein. Daarom is nauwe afstemming noodzakelijk tussen de toezichthouder en de zorgverzekeraar. Signalen kunnen gedeeld worden wanneer de toezichthouder een lopend onderzoek heeft bij een aanbieder die in

meerdere domeinen actief is of wanneer hiervan een vermoeden bestaat. Het IKZ is het platform waar signalen over zorgfraude gedeeld kunnen worden, maar los daarvan is het delen van signalen en ontwikkelingen tussen de gemeente en de zorgverzekeraar van toegevoegde waarde bij het signaleren en voorkomen van fraude;

- b **Openbaar Ministerie.** Wanneer uit onderzoek van de toezichthouder blijkt dat maatregelen binnenvallen in de bevoegdheid of die van de gemeente niet passend zijn, dan kan het strafrecht een passende (en noodzakelijke) vorm van ingrijpen zijn. Vaak helpt het dreigen met strafrechtelijke maatregelen ook in de aanpak van zorgfraude. Strafzaken zijn door de aard - denk bijvoorbeeld aan het medisch beroepsgeheim en getuigen die vaak een prudente behandeling nodig hebben - complexe zaken en die kosten tijd. De meerwaarde van de inzet van strafrecht wordt bepaald door de mate van bewust en calculerend gedrag van de overtreder, de omvang van de schade en impact van de fraude op de maatschappij. Wat ook meeweegt is of het strafrechtelijk onderzoek een maatschappelijke discussie op gang kan brengen⁶;
- c Sociale verzekeringsbank. In de Wmo 2015 (en de Wlz en Jeugdwet) beheert de Sociale Verzekeringsbank de persoonsgebonden budgetten (pgb). Dat betekent dat budgethouders hun pgb niet op hun eigen rekening gestort krijgen, maar dat de SVB namens hen zorgverleners betaalt. Wanneer er sprake is van malafide cliënten of tussenbureaus, die namens cliënten pgb's aanvragen of pgb-zorg leveren, dan is afstemming met de SVB noodzakelijk. Signalen rondom pgb-fraude of onrechtmatig handelen dient een gemeente dan ook direct te delen met de SVB. Ook hiervoor kunnen gemeenten gebruikmaken van het IKZ.

Denk naast deze (overheids)instanties ook aan het betrekken van andere partijen die zich in het sociaal domein bewegen, zoals cliëntenraden en -organisaties. Ook zij kunnen waardevolle informatie hebben over aanbieders of kwaliteit in bredere zin.

Belangrijke uitgangspunten voor een succesvolle samenwerking zijn:

- a Houd bij de samenwerking rekening met het [Afsprakenkader & Draaiboek](#) waarin de samenwerking tussen Wmo-toezichthouders, gemeenten en Rijksinspecties is vastgelegd;
- b Ken je samenwerkingspartners, maak kennis met elkaar en leg afspraken vast (bijvoorbeeld over frequentie en inhoud van contact). Tip: teken samenwerkingspartners uit op een kaart of zet de relevante partners inclusief contactgegevens onder elkaar;
- c Weet wanneer je welke partner nodig hebt, maar ook met welke partners je een leereffect kunt bereiken. Bedenk op welke momenten het belangrijk is om elkaar te informeren. Met sommige partners kan een periodiek overleg waardevol zijn;
- d Bedenk vooraf goed welke informatie je moet (en mag!) delen met je partners. Houd rekening met de AVG-wetgeving. Maak heldere afspraken over de uitwisseling van informatie (wie is bevoegd om informatie in te zien, via welk platform of kanaal, wanneer wel en wanneer niet, et cetera). Er zijn bijvoorbeeld gemeenten die een convenant met de politie hebben afgesloten om, mits noodzakelijk, uitwisseling van gegevens mogelijk te maken.

6 <https://www.om.nl/onderwerpen/fraude/fraude-met-zorggelden/aanpak>



Tips en inspiratie uit de praktijk

- De afspraken tussen Wmo-toezichthouders, gemeenten en Rijksinspecties zijn vastgelegd in het [Afsprakenkader & Draaiboek](#).
- Het kan waardevol zijn een onderzoek naar een bepaald thema van begin tot eind samen op te zetten. Wmo-toezicht Rotterdam-Rijnmond en Rijkstoezicht hebben gezamenlijk [onderzoek uitgevoerd naar de kwaliteit van zorg en ondersteuning voor cliënten met een licht verstandelijke beperking](#).
- Verschillende toezichthouders en andere instanties beschikken vaak over een schat aan informatie, zowel over kwaliteit als over mogelijke fraude. Om zorgfraude tegen te gaan, is het [Informatieknoppunt Zorgfraude](#) (IKZ) in het leven geroepen. Elke gemeente kan zich hierbij aansluiten; dat wordt vanaf 2022 zelfs verplicht. Binnen het IKZ worden fraudesignalen gedeeld tussen onder andere gemeenten, IGJ, NZa, Belastingdienst en SVB. Om gemeenten hierbij te ondersteunen is een [handreiking](#) ontwikkeld.

4.1.1 Samenwerking met aanbieders

Ook met aanbieders zelf is een goede samenwerkingsrelatie waardevol. Zo kunnen aanbieders hun input leveren voor de toezicht- en handhavingsfunctie van de gemeenten. Vragen die hen gesteld kunnen worden, zijn bijvoorbeeld:

- a Hoe stellen we kwaliteitscriteria op die in de praktijk ook te handhaven zijn?
- b Hoe komt het dat we in onze regio weinig signalen zien van zorgfraude?
- c Hoe kunnen we beter signaleren?

Uiteraard kent een samenwerking met aanbieders binnen een toezichthouder - aanbiederrelatie wel zijn grenzen. Teveel nauwe betrokkenheid is daarom ongewenst. Ten slotte kan het voor de samenwerkingsrelatie en het versterken van het vertrouwen in goed functioneren bevorderlijk zijn om preventieve onderzoeken bij aanbieders te verrichten. Op die manier kunnen aanbieders op voorhand verbeteringen aanbrengen en voorkomen partijen dat er handhaving of sanctiëring plaatsvindt gedurende de contractperiode. Bovendien kunnen gemeenten met behulp van dergelijke onderzoeken aanbieders met ondermaatse kwaliteit van dienstverlening filteren tijdens de voorbereiding op contractering.

4.2 Samenwerken binnen de gemeente: toezicht als onderdeel van de beleidscyclus

De Wmo-toezichthouder opereert binnen de gemeente onafhankelijk, maar niet in een vacuüm. Toezicht is binnen het interne (kwaliteits)proces van de gemeente in principe het sluitstuk. Daarmee bedoelen we dat toezicht en handhaving de laatste stap is binnen de doorlopende kwaliteitscyclus in het sociaal domein. Tegelijkertijd is het van belang dat er in de gehele cyclus aandacht is voor deze thema's: ook tijdens de inkoop en aanbesteding, in de toegang en bij het contractmanagement kan al een nuttige verbinding worden gelegd met toezicht en handhaving. Knelpunten die gaandeweg in de beleidscyclus naar voren komen - bijvoorbeeld: *zijn we voldoende in staat om toezicht te houden op pgb-aanbieders?* - kunnen teruggekoppeld worden aan de beleidsafdeling. Op deze manier vormen toezicht en handhaving een logisch 'slot op de deur'. In de gemeentelijke praktijk zien we dat eenduidige werkprocessen en heldere communicatie (zowel intern als richting aanbieders en inwoners) de kans op ondermaatse kwaliteit, fouten en fraude reduceren. Dat geldt voor zowel bij zorg in natura als pgb-gefinancierde ondersteuning.

Enkele handvatten om toezicht en handhaving de verschillende fasen van de kwaliteitscyclus te laten versterken:

- a **Inkoop en aanbesteding.** In deze fase stellen gemeenten kwaliteitscriteria en voorwaarden op. Het is verstandig om een toezichthouder reeds in de aanbestedingsfase input te laten leveren op kwaliteitscriteria en de wijze waarop deze gedurende de contractperiode te controleren en hanteren zijn. Ook kunnen eerdere bevindingen van de toezichthouder meegenomen worden om in een vroeg stadium de kwaliteit van aanbieders in kaart te brengen. Door aan de voorkant goede afspraken te maken met de aanbieders wordt de kans op fouten en fraude verkleind. Duidelijkheid zorgt er bovendien voor dat aanbieders weten waar ze aan toe zijn. Dat geldt ook voor duidelijkheid over de controle achteraf en over mogelijke sancties;
- b **Toegang.** Het helpt als de toezichthouder de gemeentelijke toegang actief informeert over aanbieders die onderwerp van onderzoek of maatregel zijn (geweest), de inzichten in de signalen en calamiteiten en de uitkomsten van toezichtonderzoeken. Daarnaast kan de toezichthouder een belangrijke rol spelen door toegangsmedewerkers actief te informeren over hoe zij eventueel aanbieders kunnen weigeren, hoe zij de ondersteuningsbehoefte van inwoners goed kunnen vaststellen en tenslotte hoe zij bij pgb-aanvragen de vaardigheden van de pgb-aanvrager goed kunnen beoordelen. Het is belangrijk dat ook de cliënt op de hoogte is van zijn rechten en plichten, maar ook dat hij weet wat toegekend is. Ook dat verkleint de kans op ondermaatse zorg of onrechtmatigheid;
- c **Contractmanagement.** Toezichthouders kunnen contract- en relatiemanagers informeren over bepaalde aanbieders die onderwerp van een onderzoek of maatregel zijn (geweest), inzicht in de signalen/calamiteiten bij de aanbieder, informatie over uitkomsten van onderzoeken door toezicht (kwaliteit en rechtmatigheid). Dit kan worden gebruikt in gesprekken met aanbieders of in verbeterplannen die de aanbieders moeten doorvoeren. Toezicht draagt zo bij aan het verhogen en waarborgen van de hoge kwaliteit van dienstverlening;
- d **Toezicht en handhaving.** Zorg voor voldoende capaciteit zodat niet alleen reactief toezicht maar ook proactief toezicht kan worden uitgevoerd. Vooral dat laatste zorgt voor voorkomen van problemen of het identificeren van daadwerkelijke fraude in een zo vroeg mogelijk stadium. Ook de integrale aanpak sociaal domein breed maakt dat aanbieders op een eenduidige wijze worden benaderd en linken vanuit de verschillende wetten (Wmo 2015/Jeugd) snel gelegd zijn. Daarbij helpt het als verschillende beleidsonderdelen binnen de gemeenten dezelfde taal spreken richting aanbieders (bijvoorbeeld vanuit leidende principes die de gemeente heeft opgesteld op basis van de lokale visie). Ten slotte helpt het evalueren na een (invloedrijk) onderzoekstraject tussen gemeente en toezichthouder om de geleerde lessen mee te nemen in de beleidscyclus van de gemeente en tegelijkertijd het toezicht te verbeteren. Ook datagedreven toezicht kan effectief zijn. Daarbij analyseren toezichthouders bijvoorbeeld verbanden in meldingen over de afgelopen jaren of opvallende zaken in jaarrekeningen van aanbieders. Om datagedreven te kunnen werken, is monitoring en datamanagement nodig, bij voorkeur in samenwerking met andere toezichthouders en gemeenten.

Enkele stappen die kunnen helpen om deze processen slim in te richten:

- a Stel een functionaris aan die zich bezighoudt met het vertalen van beleid en visie naar concrete procesbeschrijvingen en werkinstructies;
- b Stel een plan van aanpak op met daarin de processen en werkzaamheden die vastgelegd dan wel omschreven dienen te worden;
- c Informeer in het netwerk (andere gemeenten) naar modelbeleidsregels, procesbeschrijvingen en werkinstructies;
- d Laat de functionaris (zie a.) actief lacunes en vragen over Wmo-toezicht adresseren aan beleidsadviseurs;
- e Stel beleid en visie bij aan de hand van deze lacunes en vragen;
- f Evalueer gaandeweg of processen en werkzaamheden goed en volledig zijn omschreven;
- g Richt een (maandelijkse) casustafel in waar toezichthouders, juristen, toegang-, contract-,

relatiemanagers en beleidsadviseurs samenkomen om kwaliteit en rechtmatigheidsvraagstukken te bespreken;

- h Focus vooral op communicatie en voorlichting, zodat fraude, onjuist en oneigenlijk gebruik zoveel mogelijk wordt voorkomen. Toezicht kan zich vervolgens focussen op het aanpakken van fraude- en probleemgevallen.



Tips en inspiratie uit de praktijk

- Meer weten over inkoop, kwaliteitscriteria en de beleidscyclus? Lees dan de '[Handreiking kwaliteitscriteria jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning voor inkoop](#)'. Hierin wordt de cyclus van beleidsontwikkeling, inkoopvoorbereiding, inkoopuitvoering en uitvoeren/monitoren/bijsturen/leren toegelicht. Hoofdstuk 10 besteedt aandacht aan de plek van toezicht in het geheel.
- Elke toezichthouder kan een eigen vertaling van de kwaliteitseisen naar een toetsingskader maken, waarin (soms zeer gedetailleerd) wordt beschreven hoe de toezichthouder de eisen controleert. Raadpleeg ter inspiratie de toetsingskaders van de volgende toezichthouders:
 - [GGD Rotterdam-Rijnmond](#) (Toezichtkader Wmo-toezicht, deel 2)
 - [GGD IJsselland](#)
 - [GGD Haaglanden](#)
- De gemeente Emmen heeft een integrale werkwijze ontwikkeld, waarbij onder andere toezichthouders kwaliteit, toezichthouders rechtmatigheid, contractmanagement en handhaving sociaal domeinbreed samenwerken. Lees hier het [Beleidsplan Toezicht en Handhaving Sociaal Domein 2019-2022](#).
- Om gemeenten zelf in staat te stellen het sociaal domein door te lichten, is een [Zelfevaluatie-tool](#) ontwikkeld. Deze geeft gemeenten in korte tijd inzicht in de kracht en de aandachtspunten van toegang en samenhang van hulp.

4.3 Toezicht op kwaliteit en rechtmatigheid: verweven of zelfstandig?

Hoewel (gebrekkige) kwaliteit en (on)rechtmatigheid vaak samenhang vertonen, wordt deze verbinding in de toezichtpraktijk nog lang niet altijd gelegd. Vaak zijn er voor kwaliteit- en rechtmatigheidstoezicht aparte functionarissen aangesteld, die in meer of mindere mate met elkaar samenwerken. Deze functionarissen kunnen beiden bij de gemeente werkzaam zijn, maar in verschillende teams (de toezichthouder kwaliteit bij het team kwaliteit, en de toezichthouder rechtmatigheid bij de sociale recherche). Het komt ook voor dat de een bij de gemeente zit, en de ander bij de GGD.

Het voordeel van een nauw verweven organisatie is dat rechtmatigheids- en kwaliteitsvragen integraal opgepakt kunnen worden. Sommige gemeenten zien dit als een voorwaarde voor goed toezicht, omdat beide vormen van toezicht onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn. Wanneer het onderzoek zich niet uitsluitend op kwaliteit of rechtmatigheid richt, draagt een verweven organisatie bij aan een integrale blik en kan bijvoorbeeld een rechtmatigheidsvraagstuk ook nuttige input leveren voor kwaliteitstoezicht en het toezien door contractmanagers. Verwevenheid is echter niet noodzakelijk: 'zelfstandig' opererende kwaliteits- en rechtmatigheidstoezichthouders kunnen elkaar ook opzoeken wanneer het onderzoek daarom vraagt. Daarvoor is wel een nauw samenwerkingsverband vereist met duidelijke samenwerkingsafspraken, bijvoorbeeld over het delen van gegevens.



Tips en inspiratie uit de praktijk

- Om de samenwerking tussen de toezichthouder kwaliteit en rechtmatigheid als randvoorwaarde te borgen, is het in geval van zelfstandige opererende toezichthouders, waardevol om gezamenlijk meldingen op te pakken. In de praktijk betekent dit dat beide toezichthouders samenkomen om binnengekomen signalen of meldingen door te spreken en vervolgens de juiste onderzoeksroute te bepalen. Daarbij bepalen zij in gezamenlijkheid wie het onderzoek uitvoert (is de melding primair gericht op kwaliteit of rechtmatigheid?), wanneer informatie gedeeld wordt en wanneer er tussentijdse afstemming plaatsvindt.

Een voordeel van een zelfstandige organisatie van beide vormen van toezicht is dat het toezicht houden op kwaliteit andere vaardigheden vraagt dan toezicht houden op rechtmatigheid. Bij toezicht op rechtmatigheid is meer kennis van cijfers en juridische kaders nodig. Sommige gemeenten kiezen voor een constructie waarbij kwaliteits- en rechtmatigheidstoezicht gescheiden zijn, maar waarbij toezicht op rechtmatigheid over wetten heen georganiseerd is. Een toezichthouder houdt dan bijvoorbeeld toezicht op de rechtmatigheid van de Participatiewet en de Wmo 2015. Dit kan als voordeel met zich meebrengen dat een toezichthouder rechtmatigheid binnen de Participatiewet zijn of haar ervaring als toezichthouder kan gebruiken bij het rechtmatigheidstoezicht in de Wmo 2015.

4.4 Samenwerken met andere gemeenten

Voor een effectieve toezichtfunctie dienen gemeenten in afstemming met elkaar (met name buurgemeenten) op te trekken. Door afstemming kunnen signalen gedeeld worden en wordt het aanbieders moeilijker gemaakt om in meerdere gemeente frauduleus te handelen. Aanbieders opereren namelijk vaak in een werkgebied dat meerdere gemeenten bestrijkt. Daarnaast zorgt samenwerking voor meer slagkracht bij (met name kleine) gemeenten.

Gemeenten kunnen van elkaar leren en elkaar ondersteunen door:

- a Gezamenlijk de toezichtfunctie in te richten. Vooral voor kleine gemeenten is het interessant om gezamenlijk de toezichtfunctie te organiseren, door een toezichthouder aan te stellen voor meerdere gemeenten of door (kwaliteits)toezicht gezamenlijk uit te besteden aan een externe partij zoals de GGD. Door schaalgrootte kunnen met name kleinere gemeenten meer slagkracht organiseren en ontstaat ook meer efficiëntie. Daarnaast zorgt deze schaalgrootte er voor aanbieders voor dat zij minder belast worden, doordat ze met verschillende toezichthouders te maken krijgen;
- b (Regionale of landelijke) kennisnetwerken op te richten of bij aan te sluiten, waar thematisch gesproken wordt over Wmo-toezicht. Dit kan in de vorm van een regionale overlegtafel (met toezichthouders uit buurgemeenten) of via bestaande overlegstructuren (bijvoorbeeld van de VNG). Deze kennisnetwerken helpen om best practices uit te wisselen, maar ook op casusniveau kan informatie uitgewisseld worden;
- c Praktische informatie te delen (denk bijvoorbeeld aan modelverordeningen, toezichtkaders of concept- werkinstructies). Dit kan via het eigen netwerk van de gemeente, maar ook de regioadviseurs van VNG Naleving kunnen hierin ondersteunend zijn. Ten slotte kan informatie over zorgfraude gedeeld worden via het IKZ.

A Wettelijke bevoegdheden Wmo-toezichthouder

Welke onderzoekbevoegdheden de Wmo-toezichthouder heeft, ligt in het verlengde van op welke wetgeving hij zich kan beroepen. In de zin van de Awb (artikel 5:11) wordt 'een persoon, bij of krachtens wettelijk voorschrift belast met het houden van toezicht op de naleving van het bepaalde of bij krachtens enig wettelijk voorschrift' verstaan onder een toezichthouder. De verplichtingen en bevoegdheden die de Awb aan toezichthouders verleent zijn:

- a Legitimatieplicht;
- b (Artikel 5:12): dit kan worden ingericht door toezichthouders te voorzien van gepersonaliseerde pasjes. Deze legitimatiepasjes bevatten een foto van de toezichthouders en vermelden de gemeente(s) waarvoor de toezichthouder is aangesteld. Deze pasjes zijn getekend door de Directeur Publieke Gezondheid;
- c De verplichting het evenredigheidsbeginsel in acht te nemen (artikel 5:13);
- d 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 VNG heeft een [protocol](#) opgesteld voor professionals die op huisbezoek gaan in het kader van de Wmo 2015;
- e De bevoegdheid inlichtingen (artikel 5:16) en inzage van zakelijke gegevens en bescheiden (artikel 5:17) te vorderen;
- f De bevoegdheid zaken te onderzoeken en monsters te nemen (artikel 5:18);
- g De bevoegdheid om vervoersmiddelen te onderzoeken (5:19).

De toezichthoudende ambtenaar is volgens lid 2 van artikel 6.1 van de Wmo 2015 'voor zover dat voor de vervulling van hun taak noodzakelijk is en in afwijking van artikel 5:20, lid 2 van de Awb, bevoegd tot inzage van dossiers'. Het gaat hier (naast zakelijke gegevens en bescheiden) om de dossiers die worden opgesteld door aanbieders om ondersteuning te leveren aan een cliënt en om dossiers die Veilig Thuis opstelt met betrekking tot personen die bij een melding van huiselijk geweld zijn betrokken. Er moet in deze gevallen een voornemen tot inzage getoetst worden aan de noodzakelijkheidsvereiste en de proportionaliteitsvereiste.

B Toelichting inrichtingsvarianten

In hoofdstuk 2.2 wordt genoemd dat gemeenten vrij worden gelaten in de inrichting van het Wmo-toezicht. Hieronder worden de genoemde inrichtingsvarianten nader toegelicht.

B.1 De gemeente organiseert het kwaliteitstoezicht en rechtmatigheidstoezicht zelf

Wanneer een gemeente ervoor kiest om het toezicht zelf te organiseren, stelt zij een toezichthoudend ambtenaar binnen de eigen organisatie aan. Het grote voordeel van het beleggen van de toezicht-houdende taak binnen de eigen gemeente is dat er korte lijnen zijn binnen de eigen gemeentelijke organisatie en bij aanbieders. Ook kan er op deze manier makkelijker aansluiting tot stand worden gebracht door andere vormen van toezicht (zoals kwaliteit en rechtmatigheid). Wanneer er incidenten of calamiteiten zijn, kan er direct intern overleg plaatsvinden. Bovendien kunnen signalen gebruikt worden om de kwaliteit te verbeteren en zorgen uitvoering en controle door de gemeente voor een maximaal leereffect.

Deze inrichtingsvariant heeft ook nadelen. Wanneer een gemeente ervoor kiest om het toezicht binnen eigen organisatie in te richten, vergt het veel kennis en aandacht van de gemeente om het toezicht goed te regelen, waarbij dit met name geldt voor kleinere gemeenten. Ook is de constructie kwetsbaar wanneer er maar één persoon toezichthouder is. Daarnaast werken aanbieders vaak niet alleen in een gemeente, maar bedienen zij een hele regio. Deze aanbieders hebben dan dus te maken met meerdere Wmo-toezichthouders. Dit vraagt derhalve ook veel afstemming en samenwerking tussen toezichthouders van verschillende gemeenten.

Het kan voorkomen dat de gemeente betrokken is bij hulpverlening en in die rol onder toezicht staat. Wanneer dan de toezichthoudende taak ook bij de gemeente is belegd, vraagt dit om een duidelijke onafhankelijke positionering van de toezichthouder, zodat er geen dubbele rollen ontstaan.

B.2 De gemeente organiseert het rechtmatigheidstoezicht zelf en besteedt het kwaliteitstoezicht uit (bijvoorbeeld aan de GGD)

De meeste gemeenten kiezen ervoor om het Wmo-toezicht bij de GGD te beleggen. Het toezicht houden is een van de vier pijlers van de GGD in het algemeen. Zij hebben veelal ervaring met toezicht houden omdat zij deze rol ook vervullen bij kinderopvang en peuterscholen. Deze ervaring maakt het eenvoudiger om toezicht professioneler te organiseren. Ook kan de GGD zich onafhankelijker opstellen doordat zij een meer neutrale en onafhankelijke positie ten opzichte van de gemeente heeft. Een ander bijkomend voordeel van het beleggen van toezicht bij de GGD is dat de GGD regionaal werkt, net zoals veel aanbieders. Er hoeft daardoor geen aparte toezichtstructuur per gemeente te worden ingericht. Bovendien is deze constructie minder kwetsbaar vanwege de grotere schaal. Ook biedt dit de mogelijkheid om uitwisseling van toezichthouders tussen verschillende GGD'en mogelijk te maken in geval er een (mogelijk) belangenconflict ontstaat tussen een dossier en een toezichthouder.

Net zoals gemeenten, kan ook de GGD betrokken zijn bij hulpverlening, bijvoorbeeld wanneer zij bij het gezin betrokken is vanuit het consultatiebureau. In dat geval is de GGD geen onafhankelijke partij meer. Bovendien bevinden gemeenten en GGD'en zich in een opdrachtgever - opdrachtnemer relatie, waardoor ook hier de positionering van het toezicht van belang is. Wanneer het gaat om toezicht op calamiteiten en incidenten, en om het kwaliteitstoezicht is de GGD een logische keuze, maar wanneer het om rechtmatigheidstoezicht gaat, ligt het minder voor de hand dat de GGD dit doet. Hier-

door is er een extra schakel nodig in de samenwerking tussen de gemeente en de GGD.

Het nadeel van deze variant is dat een individuele gemeente minder invloed heeft op de prioriteitsstelling en het toezichtplan. In de praktijk is het zeker mogelijk om individuele behoeften van gemeenten te faciliteren, maar een GGD zal afstemming over prioriteiten zoveel mogelijk over gemeenten heen gelijk willen stellen. Ook is de afstand met andere rollen (onder andere contractmanagement) bij gemeenten die een relatie hebben met het toezicht groter waardoor afstemming minder vanzelfsprekend is.

B.3 De gemeente organiseert het rechtmatigheidstoezicht en kwaliteitstoezicht in samenwerking met andere gemeenten

Gemeenten hebben ook de keuze om het Wmo-toezicht in samenwerking met andere gemeenten in te richten. Een motief hiervoor is dat de meeste zorgaanbieders regionaal werken, waardoor een regionale aanpak hierbij goed aansluit. Aanbieders vinden het prettig dat zij met minder toezichthouders te maken hebben. Daarnaast heeft het samen optrekken met andere gemeenten als voordeel dat gemeenten het toezicht niet volledig uitbesteden, maar het relatief dichtbij gemeenten blijft, mits het goed wordt ingeregeld (en er geen nieuwe 'organisatie' ontstaat die verder weg staat). Wanneer meerdere gemeenten samenwerken, is het toezicht robuuster (bij uitval is de constructie niet gelijk kwetsbaar) en is het door de schaalgroottes makkelijker om het professioneler in te richten.

Ook in dit geval kan het zijn dat een gemeente betrokken is bij hulpverlening en in die rol onder toezicht staat. Ook bij deze inrichtingsvariant vraagt dit om een duidelijke onafhankelijke positionering van de toezichthouder, zodat er geen dubbele rollen ontstaan.

B.4 De gemeente besteedt het calamiteiten toezicht uit (bijvoorbeeld aan de GGD) en organiseert het risicogestuurd toezicht⁷ zelf of in samenwerking met andere gemeenten

Sommige gemeenten kiezen ervoor om het toezicht deels bij de GGD te beleggen en deels zelf te doen. In dit geval laten gemeenten het reactieve toezicht door een GGD uitvoeren en voeren ze het proactieve toezicht zelf uit. Hierdoor behouden gemeenten het leereffect binnen de gemeenten bijvoorbeeld in relatie tot het reguliere contractmanagement. Wel bestaat er in deze vorm een extra schakel tussen toezichthouders van de gemeente en GGD, wat goede onderlinge afstemming vereist. Verder gelden hier voor- en nadelen zoals genoemd in bijlage B.1 en B.2.

B.5 De gemeente laat het toezicht door een extern bureau uitvoeren

Voor gemeenten die zelf expertise missen op het gebied van Wmo-toezicht is het een optie om het toezicht uit te besteden aan een externe partij die hier meer kennis over heeft. Door het toezicht extern te beleggen, is er een kleiner leereffect binnen de gemeenten en zal afstemming met andere rollen bij de gemeente of bij de GGD lastiger zijn. Wel is het van belang in een dergelijk constructieve goede formele afspraken te maken over gevoelige aspecten van het toezicht zoals omgang met persoonsgegevens. De gemeente dient hierop zelf toe te zien of deze ook worden nageleefd. Deze variant komt in de praktijk beperkt voor.

⁷ Risicogestuurd toezicht heeft betrekking op instellingen en op thema's die vanwege hun risico's voor de kwaliteit en/of de veiligheid van patiënten/cliënten geselecteerd zijn voor nader onderzoek.

**Vereniging van
Nederlandse Gemeenten**

Nassaulaan 12
2514 JS Den Haag
+31 70 373 83 93
info@vng.nl

december 2020

vng.nl