

TOEKOMSTSCENARIO'S WMO-TOEZICHT

EINDRAPPORTAGE

KLANT
AUTEUR(S)
KENMERK
DATUM

Ministerie van VWS
Jaap Meijer, Suzanne Kluit, Maarten Batterink, Nienke Bilo,
Patrick Tazelaar
JM/jve/002771
30 november 2021

Inhoudsopgave

1	Inleiding	4
1.1	Context	4
1.2	Aanleiding	4
1.3	Onderzoeksvragen	5
1.4	Onderzoeksaanpak	5
1.5	Leeswijzer	6
2	Wmo-toezicht in wet en beleid	7
2.1	Wettelijke verankering van toezicht	7
2.2	Gemeentelijke verordeningen, nadere regels en beleidsregels	8
2.3	Handhaving	9
3	Wmo-toezicht in de praktijk	10
3.1	Wmo-toezicht divers georganiseerd	10
3.2	Variatie in kaders voor (kwaliteits)toezicht	14
3.3	Toezicht op meest kwetsbare vormen van Wmo-ondersteuning	15
4	Knelpunten in de uitvoering van Wmo-toezicht	17
4.1	Wettelijk kader	17
4.2	Inrichting, aandacht en urgentie binnen de gemeente	18
4.3	Onafhankelijkheid	20
4.4	Professionaliteit, kennis(deeling) en netwerk	21
5	Beschouwing op (goed) toezicht	24
5.1	Met verschillende 'brillen' naar Wmo-toezicht kijken	24
5.2	Professionele standaard van toezicht en de huidige praktijk	27
5.3	Richting toekomstscenario's voor Wmo-toezicht	27

6	Toekomstscenario's	29
	Nul-scenario: continuering	29
	6.1 Scenario 1: intensivering	30
	6.2 Scenario 2: standaardisering	30
	6.3 Scenario 3: regionalisering	32
	6.4 Scenario 4: centralisering	33
	6.5 De verschillende scenario's naast elkaar	34
	6.6 Beschouwing voor- en nadelen scenario's	36
	6.7 Thema's die kunnen bijdragen aan de ontwikkeling van het toezicht	37
7	Conclusies en aanbevelingen	39
	7.1 Conclusies	39
	7.2 Aanbevelingen	39
A.	Respondenten interviews	43

1 Inleiding

Sinds 2015 zijn gemeenten verantwoordelijk voor de uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (hierna: Wmo of Wmo 2015). De introductie van deze wet is onderdeel van de decentralisatie van meerdere zorgtaken naar gemeenten. Waar het toezicht in de meeste zorgwetten (uitgezonderd de wet publieke gezondheid), al dan niet gedeeltelijk, centraal belegd is, is de taak van toezichthouder binnen de Wmo decentraal belegd. Dat betekent dat gemeenten zelf verantwoordelijk zijn voor het toezicht op de kwaliteit en rechtmatigheid van de ondersteuning en zorg die geleverd wordt vanuit de Wmo. Gemeenten genieten een ruime mate van (beleids)vrijheid om deze toezichttaken in te richten (zie voor een nadere toelichting hoofdstuk 2 van dit rapport).

1.1 Context

De algemene definitie van toezicht in de kaderstellende visie op toezicht¹ 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".

Toezicht onderscheiden we vervolgens in kwaliteits- en rechtmatigheidstoezicht. Beide vormen van toezicht kunnen zowel reactief (op basis van meldingen en signalen) als proactief (op basis van vooraf vastgestelde thema's of risico's) plaatsvinden. Overigens merken we op dat bovenstaande de definitie van toezicht in engere zin is: toezicht heeft ook een bredere rol doordat onderzoeken kunnen leiden tot

het aanscherpen en aanpassen van gemeentelijk beleid en daarmee een belangrijke functie vervult in de kwaliteitsverbetering van het sociaal domein in brede zin.

1.2 Aanleiding

De Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (hierna: IGJ of inspectie) brengt jaarlijks een rapport uit over het functioneren van het Wmo-toezicht door gemeenten. In oktober 2020 heeft de inspectie het rapport over het jaar 2019 uitgebracht. In dit jaarrapport concludeert de IGJ dat het tempo waarin gemeenten het Wmo-toezicht invullen onvoldoende is. De IGJ concludeert dat het Wmo-toezicht zich in de verkeerde richting beweegt. "Een aantal aspecten waarop de IGJ het Wmo-toezicht tot nu toe in haar rapportage beschouwde doet het nog steeds niet goed genoeg of is het zelfs slechter gaan doen", zo is te lezen in het rapport. Twee aspecten die de IGJ uitlicht zijn onafhankelijkheid en samenwerking. Over dit laatste aspect wordt geschreven dat toezicht en handhaving slechts een onderdeel van een groter samenspel vormt dat ervoor moet zorgen dat Wmo- en jeugdzorg kwalitatief en rechtmatig wordt geboden aan burgers. In dit samenspel is samenwerking en afstemming nodig met andere toezichthouders (waaronder van andere gemeenten en de IGJ), contractmanagers, beleidsmakers, Wmo-consulenten en wethouders. Daarnaast noemt de IGJ als belangrijk thema de onafhankelijkheid van de toezichthouder en het beschikbaar stellen van voldoende middelen, inclusief de bijbehorende prioritering op bestuurlijk niveau. Kortom: veel gemeenten moeten een flinke doorontwikkeling maken op het gebied van Wmo-toezicht.

Naar aanleiding van deze bevindingen heeft de IGJ verschillende aanbevelingen gedaan. Een van deze aanbevelingen betreft het onderzoeken van de mogelijkheid

¹ <https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/255004/minder-last-meer-effect-kaderstellende-visie-op-toezicht-2005.pdf>

tot standaardisatie van het Wmo-toezicht. De minister van VWS heeft de aanbeveling overgenomen en toegezegd om samen met de VNG, TSD, GGD GHOR Nederland en de IGJ een verkenning naar standaardisatie van Wmo-toezicht uit te werken. Deze toezegging heeft geleid tot dit onderzoek naar toekomstscenario's Wmo-toezicht. Significiant Public voert dit onderzoek uit. In dit rapport gaan we in op de bevindingen van het onderzoek en schetsen we een aantal mogelijke toekomstscenario's.

1.3 Onderzoeksvragen

De centrale vraag van dit onderzoek is:

"Welke afspraken zijn wenselijk om het gemeentelijk toezicht op de kwaliteit van Wmo-voorzieningen (zorg in natura en pgb) en het gemeentelijk toezicht op rechtmatigheid en fraude, structureel te verbeteren en om een bepaalde basiskwaliteit te waarborgen?"

Hierbij wordt meegenomen in hoeverre standaardisatie en/of hervorming van het Wmo-toezicht hieraan kan bijdragen.

In het onderzoek vormt het toezicht op kwaliteit het voornaamste aandachtsgebied, maar we betrekken ook het toezicht op rechtmatigheid waar dat relevant is. Daarnaast plaatsen we het Wmo-toezicht ook in een context waarin meerdere toezichthouders naast elkaar opereren en waar de toezichtfunctie van gemeenten zich verhoudt tot de gemeentelijke organisatie. In het onderzoek hebben we speciale aandacht voor het toezicht op de meest kwetsbare vormen van ondersteuning (Beschermd Wonen, Maatschappelijke Opvang, Vrouwenopvang, thuisbegeleiding).

² Deze twee sectoren zijn gekozen vanwege enerzijds de vergelijkbaarheid en anderzijds de inrichting van het stelsel waar het Wmo-toezicht van kan leren.

1.4 Onderzoeksaanpak

Het onderzoek bestaat uit twee delen: een probleemanalyse en het schetsen van toekomstscenario's. We maken een probleemanalyse door met toezichthouders, beleidsmedewerkers, zorgaanbieders, wethouders en raadsleden in gesprek te gaan. Vervolgens reflecteren we op de vraag wat goed toezicht is. Daarbij zoomen we in op wat de wetgever beoogd heeft en beantwoorden we deze vraag vanuit het perspectief van toezicht in andere sectoren (kinderopvang en langdurige zorg²) en de zes principes uit de rijksbrede visie op toezicht. Deze reflectie vormt het vertrekpunt voor het tweede deel van het onderzoek.

In dit tweede deel schetsen we, in nauwe samenwerking met de partijen die onderdeel vormen van de begeleidingscommissie: VWS, VNG, IGJ, TSD, GGD GHOR Nederland en de VNG, de toekomstscenario's. We ordenen de te ontwikkelen scenario's langs criteria om de impact ervan te duidelijk te maken, te weten: de omvang van de wijzigingen ten opzichte van de huidige situatie en de mate van impact van de wijziging op de actoren (gemeenten, aanbieders, et cetera). In ieder van de scenario's kijken we naar veranderingen op twee hoofdonderwerpen: a) het aanpassen van het stelsel, de set van wet- en regelgeving waarin verantwoordelijkheden van actoren zijn vastgelegd. En b) interventies die bijdragen aan het ervoor zorgen dat actoren in het stelsel uitvoeren zoals deze is beoogd in de 'geest van de wet'.

In deze fase van het onderzoek laten we ons inspireren door het toezicht binnen de kinderopvang en de langdurige zorg.

1.5 Leeswijzer

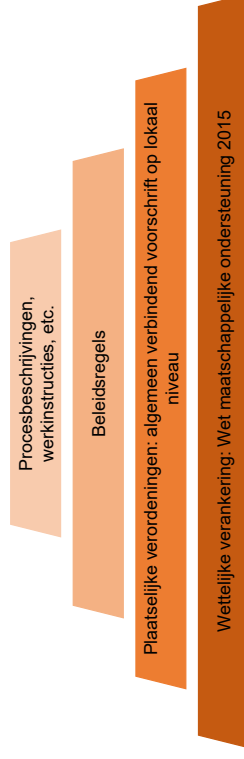
In deze rapportage leest u allereerst de context van het Wmo-toezicht, waarin we de vraag beantwoorden hoe het Wmo-toezicht feitelijk is georganiseerd. Daarin gaan we met name in op de (wettelijke) verankering van het toezicht en de rollen van de verschillende actoren binnen het stelsel.

In hoofdstuk 3 beschrijven we de verscheidenheid van verschijningsvormen van het toezicht bij gemeenten. We staan daar onder andere stil bij de vraag in welke ontwikkelingsfasen gemeenten zich bevinden, hoe de onafhankelijkheid van het toezicht is georganiseerd. In hoofdstuk 4 zijn de knelpunten terug te lezen, vanuit het perspectief van toezichthouders. In hoofdstuk 5 volgt de reflectie op goed toezicht. We sluiten het rapport af met de toekomstscenario's (hoofdstuk 6) en de conclusies en aanbevelingen (hoofdstuk 7).

2 Wmo-toezicht in wet en beleid

In dit hoofdstuk beschrijven we de context van het Wmo-toezichtsbeleid. Daarbij gaan we in op de vastlegging van toezichtkeuzes in gemeentelijk beleid. We beantwoorden in dit hoofdstuk de vragen: wat is de wettelijke taak van gemeenten aangaande het Wmo-toezicht en hoe hebben zij dat beleidsmatig belegd?

Bij het vastleggen van keuzes met betrekking tot Wmo-toezicht onderscheiden we vier verschillende niveaus, van de Wmo tot aan procesbeschrijvingen en werkinstructies. Deze gelaagdheid is hieronder schematisch weergegeven:



Figuur 1. Vier niveaus waar inrichting en keuzes voor Wmo-toezicht vastgelegd kunnen worden

2.1 Wettelijke verankering van toezicht

Sinds 1 januari 2015 zijn gemeenten verantwoordelijk voor het toezicht op de Wmo 2015. Het gaat dan om toezicht op de kwaliteit van het lokale beleid en op de rechtmatigheid van de uitgaven. 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.”

Aanbieders van maatschappelijke ondersteuning zijn verplicht calamiteiten te melden en daarvoor moeten zij bij de Wmo-toezichthouder terecht kunnen. Als afgeleide hiervan is het dus nodig om een toezichthouder aan te stellen die als aanspreekpunt fungeert voor calamiteitenmeldingen en hieropvolging aan kan geven. De overige vormen van toezicht, waar we in paragraaf 3.1.1 verder op in zullen gaan, zijn niet direct verplicht voor gemeenten. Wel stelt de wet dat gemeenten verantwoordelijk zijn voor toezicht op en handhaving van de kwaliteit. Hóe gemeenten dat organiseren, is echter niet vastgelegd door de wetgever.

In de memorie van toelichting bij de Wmo staat verder toegelicht: in artikel 2.1.1 is tot uitdrukking gebracht dat de gemeente verantwoordelijk is voor het stellen van regels inzake de kwaliteit van de voorzieningen in de maatschappelijke ondersteuning. In hoofdstuk 3 van de Wmo zijn enkele landelijke kwaliteitseisen gesteld, waaraan aanbieders in elk geval moeten voldoen. In aansluiting op die verantwoordelijkheidsverdeling regelt hoofdstuk 6 (toezicht en handhaving) dat de gemeente verantwoordelijk is voor het toezicht op en de handhaving van de kwaliteit. Daarnaast is voorzien in een vorm van landelijk toezicht op de wijze waarop de gemeentelijke toezichthouders toezicht houden. Het wetsvoorstel maakt de door gemeenten gecontracteerde aanbieders direct verantwoordelijk voor het leveren van ondersteuning van goede kwaliteit. De gemeenten moeten ook zelf voorzien in adequaat toezicht op de naleving van de gestelde kwaliteitseisen.

Figuur 2. Relevante passages over toezicht en handhaving uit de memorie van toelichting op de Wmo

De wettelijke basis van het toezicht is kort samen te vatten als: toezicht is een decentrale (gemeentelijke) verantwoordelijkheid bij de uitvoering van de Wmo en gemeenten hebben een ruime beleidsruimte in de wijze waarop zij dat doen. De wet verplicht gemeenten (indirect) in ieder geval om een toezichthouder aan te stellen die belast is met het toezicht op calamiteiten.

De wet schrijft voorts voor welke minimale (kwaliteits)eisen aan aanbieders gesteld worden. Deze staan in figuur 3 weergegeven:

De kwaliteitseisen die wettelijk bepaald zijn, zijn de volgende:

De aanbieder draagt er zorg voor dat de voorziening van goede kwaliteit is. Die voorziening moet volgens de Wmo aan de volgende kenmerken voldoen:

- a. Veilig, doeltreffend, doelmatig en cliëntgericht verstrekt;
- b. Afgestemd op de reële behoefte van de cliënt en op andere vormen van zorg of hulp die de cliënt ontvangt;
- c. Verstrekt in overeenstemming met de op de beroepskracht rustende verantwoordelijkheid, voortvloeiend uit de professionele standaard;
- d. Verstrekt met respect voor en inachtneming van de rechten van de cliënt.

Verder stelt de wetgever de volgende eisen aan aanbieders van Wmo-ondersteuning:

- a. Een regeling voor de afhandeling van klachten van cliënten;
- b. Een regeling voor medezeggenschap van cliënten;
- c. Een meldcode voor signalen van huiselijk geweld of kindermishandeling;
- d. Melding van calamiteiten en geweld bij verstrekking van de voorziening;
- e. Verklaringen omtrent het gedrag voor beroepskrachten en andere personen; die beroepsmatig met cliënten in contact kunnen komen.

Figuur 3. Wettelijk bepaalde kwaliteitseisen

2.2 Gemeentelijke verordeningen, nadere regels en beleidsregels

Het college van B en W is het verantwoordelijk orgaan om het kwaliteits- en rechtmatigheidstoezicht te beleggen. Dat betekent dat zij duidelijke kaders moeten vaststellen, beleidsregels dienen op te stellen en deze dienen te vertalen naar een werkwijze. Gemeenten moeten dus keuzes maken en kunnen deze vervolgens vastleggen in beleid. De keuzes die gemeenten maken met betrekking tot de inrichting van het toezicht, zijn volgens het recent verschenen Tijdschrift voor Toezicht³ beperkt terug te vinden en ontbreken bij een niet onbelangrijk deel van de gemeenten.

De mate waarin de keuzes - daar waar gemeenten die op het vlak van toezicht hebben gemaakt - terug te vinden zijn in verordeningen en beleidsregels, verschilt. Waar een enkele gemeente (zoals de gemeente Ede) een aparte beleidsregel heeft opgesteld voor het kwaliteitstoezicht binnen de Wmo, is het toezicht bij een belangrijk deel van de gemeenten onderdeel van een algemene Wmo-verordening. Ook heeft een deel van de gemeenten de keuzes rondom het toezicht opgenomen in beleidsregels die betrekking hebben op onderdelen van de Wmo, zoals beschermd wonen en maatschappelijke opvang of het persoonsgebonden budget. Deze passages van beleidsregels gaan dan specifiek over het toezicht op deze onderdelen of vormen van maatschappelijke ondersteuning. Naast deze verankering in het gemeentelijk beleid hebben sommige gemeenten op regionaal niveau een toezichtkader ontwikkeld, zoals de regio Rotterdam Rijnmond⁴. Andere gemeenten maken gebruik van door de Vereniging voor Nederlandse Gemeenten (VNG) beschikbare kennisproducten, zoals het kwaliteitskader Beschermd Wonen of praktijkvoorbeelden (verordeningen, toezichtkaders en beleidsplannen) van andere gemeenten. Tot slot zijn de kwaliteitseisen die gemeenten stellen aan hun gecontracteerde aanbieders opgenomen in de overeenkomsten met deze aanbieders.

³ https://www.bjuitijdschriften.nl/tijdschrift/tijdschrifttoezicht/2021/2/TVT_1879-8705_2021_012_002_004.

⁴ <https://www.gdrotterdamrijnmond.nl/wat-doet-de-ggd/toezicht-wmo/>.

In een evaluatie naar rechtmatigheidstoezicht, die Significant Public in 2020 uitvoerde in opdracht van het ministerie van VWS⁵, blijkt dat 12 van de 73 onderzochte gemeenten haar dienstverlening op het gebied van toezicht en handhaving (naar eigen zeggen) op orde heeft en dat dit getoetst kan worden aan: verordening, beleid, zorgplan en een kwaliteitskader. 38 Gemeenten geven aan dat de dienstverlening goed functioneert, maar dat er nog geen integraal beleid is op alle onderdelen. Overigens blijkt uit deze evaluatie dat een nog door te ontwikkelen toezichtfunctie niet hoeft te betekenen dat het beleid niet op orde is en vice versa. Met andere woorden: wanneer het toezichtbeleid van een gemeente niet duidelijk terug te vinden is, hoeft dat niet per definitie te wijzen op een beperkte toezichtfunctie in de praktijk.

De mate waarin toezichtkeuzes van gemeenten terug te vinden zijn in beleid, verschilt dus per gemeente. Gezien de mate van beleidsruimte die gemeenten genieten om toezicht te organiseren, kunnen hier ook niet eenvoudig conclusies aan verbonden worden. In combinatie met de constatering dat een functionerende toezichtfunctie niet alles zegt over de beleidsmatige kant en vice versa, maakt dat het lastig is om uitspraken te doen over hoe het landelijk staat met de vastlegging van toezichtkeuzes in beleid. Wel is duidelijk dat gemeenten dit op uiteenlopende wijze organiseren en dat er bij genoeg gemeenten nog veel ruimte is voor verbetering. Immers, het ontbreken van duidelijke beleidskeuzes zal ik veel gevallen wel samenhangen met openstaande keuzes of een achterblijvende toezichtfunctie.

2.3 Handhaving

Toezicht is, zoals we onder paragraaf 1.1 hebben gedefinieerd een proces dat primair gericht is op het verzamelen van informatie en het komen tot een oordeel. De opvolging van deze bevindingen is het handhaven, ofwel het opleggen van maatregelen. Daarbij merken we op dat de opvolging van onderzoek niet per definitie leidt tot maatregelen, maar ook tot andere interventies kan leiden, zoals het

aanspreken van zorgaanbieders en het opstellen van verbeterplannen. Deze bevoegdheid ligt bij gemeenten en niet bij de toezichthouder. Gemeenten hanteren vaak een afwegingskader om te bepalen welke maatregel passend is. Ook gebruiken zij richtlijnen om te bepalen of zaken binnen het bestuursrecht of het strafrecht worden afgedaan. Het is niet duidelijk welk deel van de gemeenten een helder afwegingskader gebruikt, welk deel handhaaft op basis van maatwerk en welk deel niet handhaaft. Dat wil overigens niet zeggen dat er in de praktijk niet gehandhaafd wordt, maatregelen kunnen ook in contracten zijn opgenomen of anderszins worden opgelegd.

⁵ Evaluatie ondersteuningsprogramma toezicht en handhaving VNG naleving. Significant Public, 2020.

3 Wmo-toezicht in de praktijk

3.1 Wmo-toezicht divers georganiseerd

Naast dat de keuzes in het kader van het Wmo-toezicht op verschillende wijze zijn verankerd in gemeentelijke beleidsstukken, kent het Wmo-toezicht ook organisatorisch en praktisch veel verschillende verschijningsvormen. In dit hoofdstuk beschrijven we achtereenvolgens de volgende aspecten en geven we aan welke verschijningsvormen terug te zien zijn in de praktijk:

- Diversiteit in waar het toezicht is georganiseerd;
- Diversiteit in volwassenheid van toezicht;
- Diversiteit in de manier waarop toezicht wordt uitgevoerd.

Daarnaast beschrijven we in dit hoofdstuk nog twee aspecten:

- De toezichtkaders; en
- Toezicht op de meest kwetsbare vormen van Wmo-ondersteuning.

We baseren ons op de interviews met de verschillende vertegenwoordigers van ruim 25 gemeenten die we in dit onderzoek spreken en op eerder onderzoek, zoals de jaarlijkse IGJ-rapportages, de evaluatie van het ondersteuningsprogramma toezicht en handhaving en de totstandkoming van de handreiking Wmo-toezicht. Dit hoofdstuk is beschrijvend van aard. We verbinden dus nog geen conclusies aan de beschrijvingen.

3.1.1 Diversiteit in waar het toezicht is belegd

Gemeenten zijn primair verantwoordelijk voor de uitvoering van toezicht, maar dat betekent niet dat gemeenten altijd zelf het gehele toezicht uitvoeren. Relatief veel gemeenten hebben toezicht op kwaliteit belegd bij de GGD. Vertegenwoordigers van de GGD schatten zelf in dat ongeveer 60% van alle gemeenten de toezicht op kwaliteit in de Wmo bij de GGD heeft belegd. De IGJ rapporteert in haar jaarrapportage over 2019 dat 59% van de gemeenten de toezichtfunctie bij de GGD heeft belegd. Op basis van geluiden uit dit onderzoek lijkt het er op dat dit percentage iets verder afneemt. Uit het evaluatieonderzoek van het ondersteuningsprogramma van de VNG Naleving komt daarbij naar voren dat vooral gemeenten die nog niet heel ver zijn met in beleid en uitvoering ontwikkelen van het toezicht, de toezicht op kwaliteit bij de GGD hebben belegd⁶. Gemeenten die al sinds de introductie van de Wmo actief beleid ontwikkelen op het vlak van toezicht hebben toezicht op kwaliteit juist vaker naar zich toe getrokken of hebben dit regionaal belegd (maar niet bij de GGD). We zien dat een aantal gemeenten de toezichtfunctie wat verder heeft ontwikkeld, zowel de toezicht op kwaliteit als op rechtmatigheid vaker zelf uitvoert en minder vaak geheel of gedeeltelijk bij de GGD belegt. Deze gemeenten noemen hierbij het belang van het in samenhang oppakken van toezicht op rechtmatigheid en kwaliteit en willen dit niet meer op aparte plekken belegd hebben. Tegelijkertijd zijn er ook gemeenten of regio's (zoals de regio Rijnmond) die bewust kiezen voor een onderscheid in organisatie tussen toezicht op kwaliteit en rechtmatigheid en daarbij ook vaak kiezen voor het beleggen van de taken rondom toezicht op kwaliteit bij de GGD.

⁶ Evaluatie ondersteuningsprogramma toezicht en handhaving VNG Naleving. Significant Public, 2020.

De 'opdracht' van gemeenten aan hun GGD gericht op toezicht, verschilt ook van gemeente tot gemeente. Sommige gemeenten geven de GGD de opdracht om de toezichtfunctie volledig zelfstandig uit te voeren, terwijl andere gemeenten 'losse opdrachten' geven aan de GGD. Een losse opdracht kan bijvoorbeeld zijn om een calamiteitenonderzoek uit te laten voeren. Deze verscheidenheid in opdrachtgever-calamiteitenrelaties tussen gemeenten en GGD'en kan iets zeggen over opdrachtgever-opdrachtnemerrelaties heeft namelijk invloed op de afweging en de onafhankelijkheid van het toezicht of de opdracht. De verscheidenheid in opdrachtgever-opdrachtnemerrelaties heeft namelijk invloed op de afweging en de keuze welke risico's, signalen of meldingen wel of niet worden opgevolgd. In paragraaf 4.3.3 gaan we verder in op het thema onafhankelijkheid bij GGD-toezichthouders.

In sommige regio's vormen gemeenten regionale netwerken waarin toezicht op kwaliteit gezamenlijk wordt opgepakt. Taken zijn dan belegd op verschillende plekken binnen dit netwerk, of (ook) bij de GGD of bij een centrumgemeente die de uitvoering van het toezicht voor de regio op zich genomen heeft. Daarnaast zijn er verschillen in de mate waarin binnen regio's onderling op het gebied van toezicht wordt afgestemd.

3.1.2 Diversiteit in volwassenheid van toezicht

In de praktijk variëren gemeenten in de mate waarin zij actief beleidskeuzes maken en beleggen, op het vlak van hun Wmo-toezicht. Op een enkele gemeente na, voldoen gemeenten aan de wettelijke basis om een toezichthouder aan te wijzen en calamiteitenonderzoek te doen. Er ontbreekt een volledig zicht op de motivatie van gemeenten om al dan niet een uitgebreide beleidsmatige en organisatorische invulling te geven aan hun toezichtfunctie. Toch lijkt een relatief minimale invulling (maar wel conform wettelijke verplichting) van het toezicht, op basis van de gesprekken in dit onderzoek⁷, voor veel gemeenten geen bewuste keuze maar eerder te maken te hebben met een gebrek aan prioriteit en aandacht voor het thema toezicht. Met andere woorden: gemeenten hebben vaak wel de intentie om uitgebreider invulling te

geven aan hun toezichtfunctie, maar hebben dit om diverse redenen (nog) niet doorontwikkeld. Een mogelijke verklaring is de integrale positie van toezicht binnen het totale kwaliteitsbeleid van gemeenten. Toezicht is immers niet een losstaande functie bij gemeenten, maar een functie die integraal en in samenhang met de kwaliteitsbeleidscyclus ontwikkeld dient te worden. Alleen op die manier kan het toezicht nauw aansluiten op de visie van de gemeente, het inkoop- en contractmanagement (en -proces), de toegang tot ondersteuning en zorg en het beleid in brede zin. Toezicht is niet alleen het sluitstuk binnen deze cyclus, maar vaak ook het sluitstuk in het ontwikkelproces van deze verschillende functies. Met andere woorden: wanneer de genoemde facetten van de kwaliteitsbeleidscyclus nog een beperkte mate van volwassenheid kennen, is de kans groter dat er nog weinig aandacht voor de toezichtfunctie is. Hierover horen we terug dat er op dit vlak een verschil is tussen grote en kleine gemeenten, als gevolg van een verschil in beleidscapaciteit en kennisposities. Beperkte aandacht en mate van volwassenheid van de toezichtfunctie kenmerkt zich doordat deze gemeenten nog beperkt beeld hebben bij thema's als onafhankelijkheid en transparantie, geen eigen toezichtkaders hebben of nog geen handhavingsbeleid hebben (en dus ook nog niet handhaven in de praktijk).

Uit de evaluatie van het ondersteuningsprogramma van VNG Naleving⁶ blijkt dat in verhouding nog veel gemeenten zich bevinden in het beginstadium van de inrichting van fraudepreventie, controle en handhaving, of nog geen volwaardig uitvoeringsplan hebben uitgewerkt. Ervan uitgaande dat de ontwikkeling van het toezicht op rechtmatigheid en kwaliteit met elkaar samenhangen, zegt dit dus ook iets over de volwassenheid van kwaliteitstoezicht. Tegelijkertijd zijn andere gemeenten bezig met borging en voeren het toezicht uit zoals ze zelf hebben beoogd. Zo ligt de nadruk in veel gemeenten vaak op reactief toezicht, en minder op proactief toezicht (zie ook vorige en volgende paragraaf) terwijl zij wel voornemens zijn meer proactief te handelen. Gemeenten verschillen dus in de 'mate van volwassenheid' van hun toezichtfunctie, dat kan zowel in beleid als uitvoering zijn. Daarbij maken we de

⁷ Zie bijlage A voor een overzicht van respondenten

kanttekening dat het doen van reactief toezicht niet direct samen hoeft te hangen met de mate van volwassenheid. Het kan immers ook een bewuste keuze van een gemeente zijn om enkel reactief toezicht uit te voeren. Dat kan bijvoorbeeld een gevolg zijn van een keuze voor een uitgebreide contractmanagementfunctie of een geprioriteerde keuze om alleen signaalgestuurd toezicht te doen.

Gemeenten verschillen ook in de (bestuurlijke) prioriteit die wordt gegeven aan toezicht. Gezien de dynamiek in het sociaal domein, waarin tekorten zijn en veel thema's prioriteit hebben, staat het ontwikkelen van de toezichtfunctie niet bij iedere gemeente bovenaan de agenda. Gemeenten geven aan dat het lastig is om structureel middelen vrij te maken voor het toezicht. Daarnaast ervaren veel toezichthouders van gemeenten dat zij veel van hun tijd kwijt zijn aan het primaire proces van een toezichthouder: rapporteren, uitvoeren van onderzoeken en het opstellen van jaarplannen waardoor weinig tijd overblijft om de ambities die zij hebben (proactief toezicht, doorontwikkelen van de toezichtfunctie, werkbezoeken aan aanbieders, het onderhouden van het netwerk, datagedreven toezicht, et cetera) waar te maken. Zij ervaren een minimale beschikbare capaciteit om toezicht goed uit te kunnen voeren, en om de toezichtfunctie verder te ontwikkelen.

Transparantie draagt over het algemeen bij aan een lerende uitvoeringspraktijk. Immers, hoe transparanter gemeenten zijn over hun toezicht en handhaving, hoe meer andere gemeenten en partijen daarvan kunnen leren en hoe meer de uitkomsten van toezichtonderzoeken bijdragen aan het duale stelsel van gemeenten. Ook steit het de burger in staat om inzicht te krijgen in (de kwaliteit van) geboden ondersteuning en hulp. De mate van transparantie kan dus iets zeggen over de volwassenheid van het stelsel in de brede zin. De minister van VWS werkt aan een wetsvoorstel waarin de openbaarmaking van toezicht rapporten verplicht wordt gesteld voor gemeenten. In de tussentijd heeft de VNG een handreiking⁸ opgesteld om gemeenten te helpen met openbaarmaking. De IGJ geeft aan dat ongeveer 100

⁸ https://vng.nl/sites/default/files/2020-06/handreiking_openbaarmaking_wmo-toezicht.pdf.

gemeenten in Nederland momenteel hun toezichtrapporten openbaar maken. Veel toezichthouders in dit onderzoek geven aan dat er binnen hun gemeente wel de wens is om op termijn rapporten openbaar te maken. Het ontbreekt vaak echter nog aan de invulling van praktische zaken als uniformering van onderzoeksrapporten, de (online) plek van publicatie en het AVG-proof publiceren. Waar regionaal toezicht wordt gehouden voor verschillende gemeenten is het soms de vraag of alle gemeenten het openbaar maken van onderzoeksrapporten op dezelfde manier willen doen. Omdat zij dezelfde opdrachtnemer hebben voor hun toezicht, is er eerst overeenstemming tussen gemeenten nodig voordat onderzoeksrapporten openbaar gemaakt kunnen worden. Dit kan een vertragende factor zijn voor het daadwerkelijk publiceren van onderzoeksrapporten. Ook geven enkele toezichthouders aan dat er voor publicatie nog een bepaalde professionaliseringsslag nodig is. Bijvoorbeeld door de wijze van rapporteren zorgvuldiger en meer gestandaardiseerd te doen dan op dit moment het geval is.

De IGJ benoemt in haar jaarrapportage over 2019 de thema's onafhankelijkheid en samenwerking als belangrijke aandachtgebieden voor de ontwikkeling van Wmo-toezicht. Onafhankelijkheid wordt onder andere bepaald door de vastlegging van de rol van de toezichthouder, hoe deze zich verhoudt tot zijn opdrachtgever en hoe de toezicht- en handhavingsprocessen zijn vormgegeven. Aanvullend, en misschien nog wel belangrijker, is de wijze waarop de toezichthouder in de praktijk opereert. Onafhankelijkheid is daarmee ook in belangrijke mate verbonden met professionaliteit, houding en gedrag. Niet alle gemeenten hebben spelregels rondom het onafhankelijk (kunnen) opereren van toezichthouders vastgelegd. We merken op dat de bevinding die de IGJ doet op het vlak van onafhankelijkheid met name gebaseerd is op één van de zes principes uit de rijksbrede visie op toezicht⁹ (namelijk onafhankelijkheid) en niet op een voorwaarde of eis die de wetgever aan het Wmo-toezicht heeft verbonden.

⁹ <https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/255004/minder-last-meer-effect-kaderstellende-visie-op-toezicht-2005.pdf>.

Zoals eerder beschreven is de toezichtfunctie een integrale functie binnen de totale kwaliteitsbeleidscyclus van gemeenten. Toezicht staat daarmee niet op zichzelf en het vormen van een oordeel over de manier waarop gemeenten haar kwaliteitsbewaking op orde heeft, is van meer afhankelijk dan alleen de wijze waarop het toezicht is georganiseerd. In het verlengde hiervan is ook de integraliteit met andere toezichthouders¹⁰ (bijvoorbeeld toezichthouders rechtmatigheid, toezichthouders van andere gemeenten, de IGJ of de NZa) van essentieel belang om goed toezicht te kunnen houden. Het gemeentelijk Wmo-domein is immers onderdeel van een breder en groter aanbod aan sociale en zorgvoorzieningen. Daarmee bedoelen we dat inwoners vaak gebruikmaken van meerdere voorzieningen (denk aan voorzieningen uit andere zorgwetten of de Participatiewet), waar ook toezicht op gehouden wordt. Daarnaast geldt voor aanbieders dat zij vaak op een grotere schaal opereren dan enkel de betreffende gemeenten. Samenwerking tussen toezichthouders, gemeenten en ketenpartners is dus nodig voor een goed opererende toezichtfunctie. We zien dat sommige gemeenten deze samenwerking actief opzoeken, daar waar andere gemeenten dit (nog) niet doen.

3.1.3 Diversiteit in de vormen van toezicht

Er zijn ook duidelijke verschillen tussen gemeenten in de uitgangspunten voor de manier waarop het toezicht wordt uitgevoerd of de vormen van toezicht. Een belangrijk onderscheid dat gemaakt kan worden is het onderscheid tussen reactief en proactief toezicht, waar we in de vorige paragraaf al nader op zijn ingegaan.

Bij reactief toezicht wordt er vooral gereageerd op signalen, zoals meldingen van zorgaanbieders, van toegangsmedewerkers, contractmanagers of vanuit cliënten of (andere) inwoners, of er wordt gereageerd op calamiteiten die in de media aandacht hebben gekregen. Een voorbeeld van reactief toezicht is het calamiteitentoezicht.

Bij proactief toezicht wordt er meer thematisch gewerkt op basis van (politieke) thema's, en/of vooraf gedefinieerde risico's. Proactief of preventief toezicht richt zich meer op het voorkomen van calamiteiten of onrechtmatig handelen, bijvoorbeeld door structureel (nieuwe toetredende) zorgaanbieders door te lichten (toezicht aan de poort) of zij inderdaad voldoen aan alle (kwaliteits)eisen die worden gesteld in de inkoop.

Veel geïnterviewde gemeenten geven aan dat de nadruk vooral ligt op het reactief toezicht en minder op het proactief toezicht. We hebben zowel gemeenten geïnterviewd die alle vormen van toezicht toepassen (een kleine minderheid) tot en met gemeenten die enkel het minimale door de wet vereiste hebben georganiseerd (calamiteitenonderzoek). Veel geïnterviewden geven aan dat er wel wensen en ambities zijn om meer proactief te gaan werken om daarmee calamiteiten te voorkomen, maar dat men er niet of (nog) te weinig aan toekomt. Gemeenten die proactief toezicht houden geven hierover aan dat dit hen oplevert meer zicht te hebben op kwaliteit van ondersteuning en/of van calamiteiten en incidenten. Over het algemeen geldt dat grotere gemeenten een uitgebreidere toezichtfunctie hebben en dus ook vaker proactief toezicht uitvoeren ten opzichte van kleinere gemeenten.

Een aantal geïnterviewde gemeenten geeft aan dat zij risicogestuurd werken. Dat houdt in dat zij met name toezicht houden op het aanbod waar de meest kwetsbare cliënten gebruik van maken, of waar grote kwaliteits- of financiële risico's van toepassing zijn. Toezichthouders besteden in dergelijke gevallen de meeste aandacht aan bepaalde typen zorgaanbieders, voor bepaalde categorieën (vaak kwetsbare) cliënten, of op een bepaalde type leveringsvorm (zoals het persoonsgebonden budget). Deze risico's worden bepaald aan de hand van omzetcijfers, aantal cliënten, type aanbod, een analyse van veelvoorkomende signalen en meldingen of door middel van (door het college) gedefinieerde thema's.

¹⁰ En aanvullend ook de samenwerking met diverse ketenpartners, waaronder de Belastingdienst, RIEC, IKZ, zorgkantoren en -verzekeraars en de politie.

Toezichthouders zijn niet de enige actoren binnen gemeenten die kwaliteitsbewaking als opdracht hebben. Contractmanagers van gemeenten zien vaak primair toe op de naleving van kwaliteitseisen (in contracten), in de (kwartaal)gesprekken die zij voeren met aanbieders. De gemeente is primair verantwoordelijk voor de kwaliteitsbewaking. Vanuit een onafhankelijke rol kan de toezichthouder besluiten om wel of niet in actie te komen wanneer blijkt dat de kwaliteit van ondersteuning in het geding is. Naast contractmanagers zijn ook inkopers, beleidsmedewerkers en Wmo-consulenten bezig met het borgen van kwaliteit. De wetgever laat gemeenten vrij in de wijze waarop gemeenten werken aan het borgen en bewaken van kwaliteit van Wmo-ondersteuning.

3.2 Variatie in kaders voor (kwaliteits)toezicht

In deze paragraaf beschrijven we de kaders voor kwaliteitstoezicht. Waar we in hoofdstuk 2 zijn ingegaan op de wettelijke en beleidsmatige verankering van toezicht, gaan we in deze paragraaf in op de variatie in de wijze waarop gemeenten in de praktijk naar kwaliteit kijken en daar toezicht op houden. Onderaan de paragraaf gaan we daarbij kort in op rechtmatigheidstoezicht.

De vraag hoe gemeenten naar kwaliteit kijken hangt uiteraard samen met de vraag wat kwaliteit van zorg is of moet zijn. Omdat hier maatschappelijk en wetenschappelijk verschillend naar gekeken wordt (in alle denkbare sectoren), is hier ook een ruime mate van interpretatie en invulling in. De ruime mate van invulling staat de Wmo ook toe (zie hoofdstuk 2). Daarbij merken we op dat de minimale basis de kwaliteitseisen zijn zoals benoemd in figuur 2 in paragraaf 2.1. Gemeenten stellen aanvullend hierop verschillende eisen aan hun gecontracteerde aanbieders. Om toezicht te houden op kwaliteit is het nodig dat gemeenten keuzes maken wat betreft kwaliteitseisen, deze vaststellen en expliciet maken. Met andere woorden: welke minimale eisen stelt de gemeente aan aanbieders van Wmo-ondersteuning en hoe

wordt bepaald of de kwaliteit van deze ondersteuning op orde is?

Gemeenten hebben hun kwaliteitseisen vastgelegd in de overeenkomsten met aanbieders. Daarnaast hanteren sommige regio's kwaliteitskaders of gebruiken het landelijke kwaliteitskader van de GGD. Ook heeft een aantal gemeenten hun visie op kwaliteit en toezicht daarop vastgelegd in bijvoorbeeld beleidsnotities, zoals de gemeente Utrecht¹¹. Aanvullend op deze bronnen zijn kwaliteitseisen vastgelegd in overeenkomsten met aanbieders. In figuur 4 hebben we de verschillende bronnen van kwaliteitseisen weergegeven:



Figuur 4. Bronnen van kwaliteitseisen

3.2.1 Verschijningsvormen van kwaliteitsbepaling en -kaders

De memorie van toelichting op de Wmo zegt dat het aan gemeenten zelf is om kwaliteitsbeleid te ontwikkelen en voorstellen te doen voor kwaliteitsstandaarden. In de praktijk bestaan er dus verschillende kaders, eisen, en dus 'brillen' om naar kwaliteit te kijken naast elkaar. Deels vullen deze elkaar in een gelaagdheid aan, deels overlappen deze. Daarbij wordt er op verschillende schaalgroottes en door verschillende actoren toegezien op de naleving van deze kwaliteit. Op gemeentelijk (of regionaal) niveau is het vaak de contractmanager die toeziet op het naleven van kwaliteitseisen, terwijl de toezichthouder toezicht houdt op basis van een

¹¹ <https://www.utrecht.nl/fileadmin/uploads/documents/documenten/bestuur-en-organisatie/beleid/2019-04-wmo-kwaliteit-en-toezicht.pdf>.

kwaliteitskader dat in een groter regionaal verband wordt toegepast. Pgb-aanbieders vormen hier in veel gemeenten een uitzondering op: zij hebben immers geen contract met de gemeente, maar met de inwoner. Daardoor kan het voorkomen dat de schakel van de contractmanager bij het toezien op de kwaliteit van ondersteuning en zorg bij pgb-aanbod ontbreekt.

Wanneer we kijken naar hoe vaak de verschillende verschijningsvormen van vastleggen van kwaliteits(eisen) voorkomen, dan valt op dat een klein deel van de gemeenten in regionaal verband een toezichtkader heeft vastgesteld, dat veel gemeenten toezicht houden op basis van landelijke geldende richtlijnen en dat bij een deel van de gemeenten dit niet duidelijk is. Veel gemeenten zijn hier nog zoekende in, waarbij zij regelmatig gebruikmaken van bestaande kennis vanuit de VNG, andere gemeenten, de IGJ of de GGD. Alle gemeenten hebben overeenkomsten met aanbieders en daar dus ook kwaliteits(eisen) in opgenomen. Er zijn gemeenten die dit heel uitgebreid hebben vastgelegd, waar andere gemeenten alleen op hoofdlijnen eisen hebben vastgelegd.

3.2.2 *Rechtmatigheidstoezicht*

Voor rechtmatigheidstoezicht zijn toezichtkaders iets minder relevant dan bij kwaliteitstoezicht. Immers, onrechtmatig handelen is een kwestie van wel of niet rechtmatig handelen. Wel kan een toezicht- of handhavingskader voor rechtmatigheid helpen bij het maken van keuzes en de balans houden tussen de menselijke maat en rechtvaardigheid. Onder onrechtmatig handelen verstaan we:

Handelingen die in strijd zijn met wet- en regelgeving. Het gaat hierbij om ondersteuning/hulp die onrechtmatig in rekening wordt gebracht, omdat de declaratie niet overeenkomt met de (mate van) geleverde ondersteuning/hulp of omdat de ondersteuning/hulp onterecht wordt gedeclareerd.

Figuur 5. Definitie onrechtmatigheid

Het is de taak van gemeenten om te toetsen of aanbieders (of inwoners) rechtmatig handelen. In de praktijk is er, net als bij kwaliteitstoezicht, een verschil tussen hoe gemeenten dit rechtmatigheidstoezicht hebben ingericht en in welke mate zij hier actief toezicht op houden en handhaven. Dat blijkt uit de eerder genoemde evaluatie van het ondersteuningsprogramma toezicht en handhaving van VNG Naleving.

3.3 *Toezicht op meest kwetsbare vormen van Wmo-ondersteuning*

De ondersteuning op grond van de Wmo is onder te verdelen in een aantal categorieën: ambulante (groeps)begeleiding, hulp bij het huishouden, hulpmiddelen, woningaanpassingen en een overige categorie zoals de uitgifte van gehandicaptenparkeerkaarten. Daarnaast is er nog een categorie ondersteuning voor kwetsbare groepen: beschermd wonen, maatschappelijke opvang en vrouwenopvang. Een belangrijk verschil met andere vormen van Wmo-ondersteuning is dat er hierbij sprake is van een verblijfscomponent en dat inwoners dus ook wonen op de locatie. Ook is de doelgroep voor deze voorzieningen kwetsbaar. Het gaat namelijk om mensen in een kwetsbare woon-, sociale of zorgpositie. Denk aan verslaafden, (dreigend) daklozen of vrouwen die te maken hebben met geweld in afhankelijkheidsrelaties. Een ander verschil met overige vormen van Wmo-ondersteuning is dat er bij deze categorie binnen de Wmo vaak sprake is van een subsidieregeling. Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn bij de nachtopvang, als algemene voorziening. In een dergelijk geval is er geen sprake van maatwerkvoorziening maar een subsidie, en is er dus geen inkooprelatie met de gemeente en dus geen directe link met de toezichthouderstaak van de gemeente. Dat wil overigens niet per definitie zeggen dat de gemeente geen toezicht houdt in zo'n situatie; enkel de formele rol kan ontbreken.

Het VNG-programma Opvang en Bescherming ontwikkelde basiskwaliteitseisen en de kwaliteitseisen voor de voorzieningen maatschappelijke - en vrouwenopvang en beschermd wonen. Gemeenten hebben, vaak aan de hand van deze basiskwaliteitseisen, aparte kwaliteitseisen bepaald voor deze vormen van ondersteuning. Ook is er bij gemeenten regelmatig specifieke aandacht binnen het

toezicht voor beschermd wonen en maatschappelijke opvang, als gevolg van de kwetsbaarheid van deze ondersteuningsvormen, maar ook omdat er relatief grote budgetten mee gemoeid zijn. Omdat deze vormen van Wmo-ondersteuning via de constructie van (43) centrumgemeenten georganiseerd en bekostigd worden, ligt bij de centrumgemeente de taak om hier toezicht op te houden. Daarbij merken we op dat, ondanks dit construct, iedere individuele gemeente juridisch verantwoordelijk is voor deze vormen van ondersteuning. Op termijn zullen deze vormen van Wmo-ondersteuning 'doordecentraliseren', wat betekent dat individuele gemeenten ook budgettair verantwoordelijk worden. De doordecentralisatie begint in eerste instantie bij beschermd wonen. Uit eerder onderzoek weten we dat alle gemeenten in ieder geval op korte termijn voornemens zijn om beschermd wonen in regionaal verband te blijven inkopen.

Zoals aangegeven maakt met name de verblijfscomponent en de kwetsbaarheid van de doelgroep deze vormen van Wmo-ondersteuning anders dan de overige categorieën. Beide aspecten maken dat toezicht op de kwaliteit hierbij extra relevant is. Ook zorgt het voor wat betreft handhaving voor uitdaging bij gemeenten. Het is immers een stuk complexer om een beschermd wonen locatie te sluiten dan bijvoorbeeld een contract te ontbinden met een hulp bij huishoudenaanbieder. Inwoners wonen immers op locatie en kunnen, gezien de schaarste in aanbod, niet eenvoudig overgeplaatst worden.

4 Knelpunten in de uitvoering van Wmo-toezicht

In dit hoofdstuk brengen we op basis van de documentstudie en interviews met Wmo-toezichthouders de knelpunten die zich in de praktijk voordoen in kaart.

We bespreken de knelpunten aan de hand van een viertal thema's. We kwamen knelpunten tegen die relateren aan het wettelijk kader, de positie die toezichthouders hebben binnen de gemeenten, onafhankelijkheid en het thema kennis en netwerk.

4.1 Wettelijk kader

4.1.1 *Het wettelijk kader geeft beperkt handvatten voor het organiseren en uitvoeren van professioneel toezicht*

Uit de gevoerde gesprekken en de literatuur komt een aantal knelpunten naar voren die hun basis hebben in het wettelijk kader voor Wmo-toezicht. Het wettelijk kader bevat een beperkt aantal voorwaarden voor het organiseren van het toezicht. Het staat gemeenten grotendeels vrij om het toezicht in te richten naar eigen interpretatie, zolang er maar een toezichthouder wordt aangesteld. Echter, diverse geïnterviewde toezichthouders geven wel aan dat zij onvoldoende toekomen aan een volledig professionele uitvoering¹² van het toezicht zolang zij als enige medewerker verantwoordelijk zijn voor het toezicht (soms op kwaliteit én rechtmatigheid) in een gemeente of zelfs een regio. Zij geven aan dat het wettelijk kader een te beperkt handvat biedt om het toezicht professioneel te organiseren, terwijl de gemeente wel gewoon voldoet aan de eisen die de wet voorschrijft.

De middelen en capaciteit die worden vrijgemaakt voor Wmo-toezicht is met alle ruimte die de wet laat afhankelijk van de aandacht en prioriteit die er binnen een gemeente aan het onderwerp wordt gegeven (hier gaan wij onder 4.2 verder op in).

De wet biedt daarnaast ook weinig handvatten in de uitvoering van het toezicht. Het is ook aan gemeenten om zelf de uitvoering vorm te geven. Voor beginnende toezichthouders, waarvan enkele alleen het toezicht opzetten, wordt dit als een grote uitdaging gezien ondanks dat de VNG en IGJ veel informatie en ondersteuningsmogelijkheden over en voor (het uitvoeren van) toezicht beschikbaar hebben. In veel gemeenten is na de decentralisatie wel een verordening tot stand gekomen voor de uitvoering van het Wmo-toezicht, maar ontbreekt het nog aan integraal (kwaliteit en rechtmatigheid) en (in de gemeentelijke kwaliteitsbeleidscyclus) ingebed toezichtbeleid¹³, iets waar gemeenten in geval van professioneel toezicht wel invulling aan zouden kunnen geven.

4.1.2 *Reikwijdte toezicht op Wmo sluit niet altijd aan bij de zorgpraktijk*

Naast de vereisten vanuit het wettelijk kader wat betreft het organiseren en uitvoeren van het toezicht, ervaren sommige toezichthouders ook andere knelpunten gerelateerd aan de wettelijke reikwijdte van hun taak. De afbakening van het Wmo-domein is hier een van, en in het bijzonder de scheiding tussen het Wmo-domein en het jeugddomein of de (langdurige) zorg. Veel aanbieders van Wmo-diensten bieden een breed palet van zorgtrajecten aan voor verschillende doelgroepen, waaronder doelgroepen die vallen onder de Jeugdwet of de Wiz. Dit kan er in de praktijk toe leiden dat bepaalde informatie van een aanbieder niet gedeeld mag worden met

¹² In hoofdstuk 5 reflecteren we op de vraag wat goed (of professioneel) toezicht is.

¹³ Significant Public (2020), Evaluatie ondersteuningsprogramma toezicht en handhaving VNG Naleving.

Wmo-toezichthouders in het kader van een onderzoek, omdat het in dat specifieke geval geen Wmo-cliënt betreft. Dit kan de voortgang van een onderzoek vertragen of verhinderen, omdat die informatie wel gewenst is voor het onderzoek. Daarnaast kan het voor aanbieders verwarrend zijn dat zij met meerdere toezichthouders (vanuit verschillende wettelijke domeinen) met verschillende kwaliteitseisen en verplichtingen (zoals meldcodes) te maken hebben. Van toezichthouders horen we bijvoorbeeld terug dat aanbieders aangeven recent al gesproken te hebben met 'de toezichthouder' of dat zij niet goed begrijpen wat de rol van de gemeentelijk toezichthouder is ten opzichte van bijvoorbeeld de NZa of de IGJ. Ook kan het zijn dat een aanbieder op hetzelfde moment te maken krijgt met meerdere Wmo-toezichthouders uit verschillende gemeenten.

4.1.3 *Handhaving komt soms nog moeilijk van de grond*

Wmo-toezichthouders ervaren in sommige gevallen knelpunten op het gebied van handhaving. Niet in iedere gemeente vindt daadwerkelijk handhaving plaats op basis van de adviezen van de toezichthouder. Daar waar dat wel gebeurt is het voor toezichthouders soms onduidelijk op basis van welke afwegingen de gemeente een maatregel toepast. Toezichthouders en andere respondenten geven aan dat adviezen van de toezichthouder niet direct een-op-een opgevolgd hoeven te worden, maar dat het wel transparant moet zijn of de gemeenten de adviezen opvolgen en waarom hier eventueel vanaf geweken wordt. Deze werkwijze is niet bij iedere gemeente aanwezig.

Een ander knelpunt op het gebied van handhaving is dat het (juridische) instrumentarium soms als beperkt wordt ervaren. Bijvoorbeeld omdat het lastig blijft om aanbieders te weigeren bij contractering (vaak genoemd in combinatie met open-house contractering) of om geld terug te vorderen van aanbieders die niet aan kwaliteitseisen voldoen of waar sprake is van onrechtmatig handelen (vaak genoemd bij pgb-zorg). We horen terug dat het juridisch ingewikkeld is om aan te tonen dat er sprake is van onrechtmatigheid of ondermaatse kwaliteit van dienstverlening. Het ervaren tekortkomende instrumentarium om te handhaven kan met meerdere

oorzaken samenhangen. Het kan voorkomen dat gemeenten nog maar kort actief onderzoek doen op het vlak van kwaliteitstoezicht en nog een bepaalde handelingsverlegenheid kennen om te handhaven (daardoor ontbreekt ervaring en een precedentwerking). Daarnaast is er nog onvoldoende protocollering van onderzoeksrapporten, waardoor het lastig kan blijken om voldoende bewijslast te leveren in een rechtszaak.

4.2 **Inrichting, aandacht en urgentie binnen de gemeente**

De verschillende manieren van het inrichten van de toezichtfunctie binnen gemeenten heeft gevolgen voor hoe het toezicht in de praktijk werkt en zodoende voor de knelpunten die toezichthouders tegenkomen. We gaan in deze paragraaf dan ook nog specifiek in op enkele knelpunten die zich voordoen, die later aan de manier waarop het toezicht in een gemeente is ingericht. De inrichting van de toezichtfunctie in gemeenten hangt sterk samen met de aandacht die er voor het onderwerp is en het gevoel van urgentie dat daarbij al dan niet aanwezig is.

4.2.1 *Toezichthouders ervaren een gebrek aan capaciteit voor het uitvoeren van (professioneel) toezicht*

Het voornaamste knelpunt in de gesprekken met toezichthouders, is het feit dat zij zelf een gebrek aan capaciteit ervaren voor het uitvoeren van (professioneel) toezicht. Vaak is de uitgesproken wens meer uren voor henzelf of een of twee collega's. Opvallend is dat deze behoefte ook speelt in de gemeenten waar het toezicht al verder gevorderd lijkt te zijn. Met andere woorden: een toezichthouder binnen een gemeente met een toezichtfunctie in ontwikkeling wil graag een bezetting van twee fte in plaats van één, en een toezichthouder bij een gemeente met een verder ontwikkelde toezichtfunctie wil graag tien fte in plaats van acht fte. Deze behoefte heeft uiteraard ook te maken met de schaal van de gemeente of regio. Aan de vraag om meer capaciteit wordt in veel gevallen niet door management en bestuur voldaan en de meeste toezichthouders verwachten ook niet dat dit snel zal veranderen. Van toezichthouders horen we terug dat bestuur en management de middelen simpelweg

niet hebben of heel expliciet willen inzien wat de businesscase is voor het intensiveren van toezicht capaciteit.

Veel toezichthouders geven aan dat de oorzaak hiervan ligt bij een matig gevoel van urgentie in de gemeente voor het goed inrichten van het Wmo-toezicht. Er heerst bij sommige gemeenten nog sterk de overtuiging dat ondermaatse kwaliteit of misstanden in de Wmo niet of nauwelijks voorkomen. Ze vertrouwen er daarmee impliciet op dat de kwaliteit van ondersteuning voor hun inwoners van een bepaalde basiskwaliteit is. Toezichthouders geven echter aan dat wanneer zij beginnen met onderzoek (proactief of op basis van signalen) er regelmatig iets gevonden wordt. Toezichthouders beschrijven deze tendens als 'wat niet weet, wat niet deert', of als 'een donkere tunnel'. Kortom, de opvatting leeft in een aantal gemeenten dat als er geen toezicht wordt gehouden, er ook geen misstanden worden gezien en het idee ontstaat dat er geen toezicht nodig is. Deze (on)bewuste dynamiek duidt op een vicieuze cirkel die volgens toezichthouders, in een context van een drukke agenda met andere prioriteiten voor het gemeentelijk bestuur, lastig te doorbreken is. Daarbij valt het op dat een aantal toezichthouders aangeeft zich zorgen te maken over het achterblijvende aantal (calamiteiten)/meldingen. In sommige regio's komen niet of nauwelijks calamiteitenmeldingen binnen van aanbieders, terwijl aanbieders wettelijk wel de verplichting hebben een melding te doen. Een realiteit die lastig te verenigen is met cijfers van andere sectoren. Bovendien geven deze toezichthouders aan dat in een periode van de coronacrisis, waarin er veel druk kwam te staan op aanbieders, zij juist meer calamiteitenmeldingen hadden verwacht. Deze toezichthouders kennen de exacte redenen van het uitblijven van meldingen en signalen niet, maar hebben daar dus wel een ongerust gevoel bij. In gemeenten waar wordt geïnvesteerd in het informeren van aanbieders, bijvoorbeeld over meldplicht, blijkt vaak dat aanbieders de meldplicht en -procedure binnen de Wmo niet altijd kennen.

Met name in de gevallen waar een toezichthouder alleen wordt ingezet, ervaren zij zelf onvoldoende capaciteit voor goed toezicht. Wanneer er bijvoorbeeld een urgente melding wordt gedaan, of als er één intensiever onderzoek gedaan moet worden,

slokt dit direct alle beschikbare tijd van de toezichthouder in kwestie op. De beperkte tijd die toezichthouders hebben heeft ook zijn weerslag op de professionalisering van het toezicht. Hier gaan wij in de volgende paragraaf verder op in.

4.2.2 Tijd en aandacht voor ontwikkeling van kaders en beleid ontbreekt vaak

Naaast het doen van onderzoeken en rapporteren, komt bij veel gemeenten de ontwikkeling van beleid bij de toezichthouders terecht. Toezichthouders nemen geregeld hierin zelf het voortouw. In veel gemeenten is ook (nog) geen beleidsmedewerker aangewezen voor het Wmo-toezicht. Ook dit heeft te maken met het gebrek aan aandacht of prioriteit voor het onderwerp van Wmo-toezicht binnen gemeenten.

Omdat veel toezichthouders aangeven (te) weinig tijd te hebben, gaat logischerwijs aandacht voor de ontwikkeling van beleid ten koste van onderzoeken en andersom. Sommige toezichthouders geven dan ook aan dat kaders voor toezicht gaandeweg ontstaan zijn of dat deze er eigenlijk nog niet zijn. Hier is wel behoefte aan, omdat het duidelijkheid schept richting aanbieders, binnen de gemeente zelf, in het werk van de toezichthouder en ook richting de inwoner.

Wanneer we gemeenten en toezichthouders vragen naar het achterblijven van de (beleidsmatige) ontwikkeling van de toezichtfunctie, geven zij aan dat gemeenten vaak het gevoel hebben zelf het wiel uit te moeten vinden, ondanks de hoeveelheid kennis en ondersteuning die beschikbaar is vanuit bijvoorbeeld de GGD GHOR Nederland, de VNG en de IGJ. De uitdagingen waar beleidsmakers tegenaan lopen zijn de vertaling van toezicht naar de lokale situatie en de integratie met gemeentelijk beleid en uitvoering en het gebrek aan capaciteit om het beleid door te ontwikkelen. Dit laatste heeft als gevolg dat de beleidsontwikkeling meer dan eens een taak wordt van de toezichthouder. Los van de beperkte tijd die de toezichthouder heeft voor deze taak, is het de vraag of het wenselijk is om deze beleidsmatige taak bij de toezichthouder te beleggen.

4.2.3 Een duidelijk proces voor opvolging (handhaving) van advies ontbreekt vaak

Een aantal toezichthouders geeft aan dat er nog geen duidelijk proces is ingericht waarmee gevolg gegeven wordt aan bevindingen of adviezen van toezichthouders (zoals ook omschreven onder 4.1.3 over handhaving). In sommige gemeenten is er wel een duidelijke route vastgelegd naar de gemeenteraad en/of het college voor een besluit, of worden bevindingen besproken in tafels waar beleid, contractmanagement en toezicht samenkomen. In andere gevallen is het voor toezichthouders nog onduidelijk wat er precies met hun onderzoeksrapporten wordt gedaan. Deze worden bijvoorbeeld gedeeld met een afdelingshoofd, met een directeur of simpelweg opgeslagen op een gemeenschappelijke locatie. Uiteindelijk beslist een gemeente over haar handhavingsmaatregelen (of een andere vorm van opvolging) richting een aanbieder op basis van de bevindingen van de toezichthouder. Een duidelijk proces voor opvolging (al dan niet in de vorm van handhaving) onderstreept het belang van transparantie, bijvoorbeeld in de vorm van openbaarmaking van rapporten (zie ook paragraaf 3.1.2).

4.3 Onafhankelijkheid

4.3.1 Onafhankelijkheid van het toezicht is niet altijd geborgd

De onafhankelijkheid van toezichthouders wordt, zoals we eerder in paragraaf 3.1.2 beschreven, gezien als een belangrijk principe voor het goed kunnen uitvoeren van toezicht en kan een kneepunt vormen voor toezicht wanneer het daaraan ontbreekt. Onafhankelijkheid is niet voor niets een van de zes principes uit de rijksbrede visie op professioneel toezicht. Uit de interviews en het IGJ-rapport van 2018¹⁴ komt naar voren dat de onafhankelijkheid van toezichthouders niet altijd goed is vastgelegd. Het kan toezichthouders daarbij helpen als zij kunnen teruggrippen op een document of een bepaling waarin hun onafhankelijke positie wordt benadrukt, mocht deze onder druk komen te staan.

Onafhankelijkheid kent verschillende facetten. Onafhankelijkheid kan lateren aan de keuzes die gemaakt worden bij het wel of niet opvolgen van meldingen en signalen. Daarnaast is de wijze waarop opvolging wordt gegeven aan onderzoek (handhaving) bepalend voor onafhankelijk handelen. Onafhankelijkheid kan daarnaast ook slaan op de perceptie die aanbieders of cliënten hebben van toezichthouders en of zij het idee hebben dat die los gezien kunnen worden van de (relatie met de) gemeente. We bespreken enkele kneelpunten die zich kunnen voordoen, gerelateerd aan deze aspecten van onafhankelijkheid.

4.3.2 Onafhankelijkheid van toezichthouders in dienst van de gemeente is sterk afhankelijk van hun positie en werkwijze

Een deel van de gesproken toezichthouders is in dienst van de gemeente. Zij kunnen vallen onder verschillende directies, bijvoorbeeld Wmo, sociaal domein of een specifiekere afdeling gericht op toezicht of kwaliteit. Hiermee maken deze toezichthouders deel uit van de gemeente waarvoor zij onafhankelijk toezicht houden. Sommige toezichthouders ervaren hierdoor kneelpunten. Zo worden voorbeelden genoemd van wethouders die naar aanleiding van de actualiteit druk uitoefenen om een bepaald onderzoek wel of niet te doen. Daarbij lijkt niet altijd helder te zijn op basis van welke objectieve criteria en onafhankelijke positie van de toezichthouder uiteindelijk besloten wordt of een onderzoek wel of niet gestart wordt. Het kennisniveau over Wmo-toezicht bij gemeenten is echter in sommige gevallen nog vrij laag, wat er in één voorbeeld toe leidde dat er verzoekt werd om onderzoek te doen naar een zaak waartoe het Wmo-toezicht niet bevoegd was. Toezichthouders hebben in sommige gemeenten ook een eigen afwegingskader gemaakt om te beslissen wanneer zij wel of geen onderzoek doen. Toezichthouders moeten naar eigen zeggen in een dergelijke situatie zelf een onafhankelijke positie innemen om hun onafhankelijke positie te borgen en werkwijze te handhaven. De ene toezichthouder gaat dit beter af dan de andere. Het kunnen verwijzen naar een afwegingskader kan hierin behulpzaam zijn.

¹⁴ <https://www.igj.nl/actueel/nieuws/2020/12/08/verbetering-wmo-toezicht-hard-nodig>.

Ook wordt er meermaals genoemd dat er binnen gemeenten een zekere terughoudendheid kan zijn voor het toezicht en dat er veel nadruk wordt gelegd op het goed onderhouden van de relatie met Wmo-aanbieders. Toezicht wordt nog al eens gezien als een kostenpost en onnodige juridisering van de relatie met aanbieders. Toezichthouders geven aan dat er nog weinig wordt ingezien dat (kwaliteits- en rechtmatigheids) toezicht op de lange termijn ook kwalitatieve en financiële voordelen kan hebben (bijvoorbeeld door de aanpak van fraude of het terugvorderen van zorggeiden). Vanuit kwaliteit kan toezicht bovendien input leveren om de kwaliteitsbeleidscyclus van een gemeente te verbeteren. Immers onderzoek kan leiden tot nieuwe bevindingen, aanpassing van beleid en bijvoorbeeld de indicatiestelling van nieuwe arrangementen. En misschien nog wel belangrijker dan dat: toezicht draagt bij aan het garanderen van een basiskwaliteit in de ondersteuning en zorg voor inwoners. Dat bestuurders en beleidsbepalers deze opbrengsten van toezicht niet lijken in te zien, kan toezichthouders frustreren.

4.3.3 *De manier van opdrachtverstrekking aan de GGD is bepalend voor de onafhankelijkheid van de GGD-toezichthouder*

Zoals in hoofdstuk 3 aangegeven, beleggen relatief veel gemeenten (een deel van het) Wmo-toezicht op kwaliteit bij de GGD. De GGD staat meer op afstand van de gemeente dan een toezichthouder die binnen het gemeentelijk apparaat is gepositioneerd, en kan daarom soms iets makkelijker een onafhankelijke positie innemen. De manier waarop de GGD gefinancierd wordt, of de opdracht tot onderzoek krijgt, kan wel een effect hebben op de manier waarin toezichthouders hun werk uitvoeren. Bij sommige gemeenten wordt het toezicht door de GGD gefinancierd op basis van het aantal onderzoeken. Andere GGD'en worden gecontracteerd voor een bepaald aantal fte. Bij de eerste vorm van financiering kan de gemeente sturen in de keuzes die gemaakt worden voor het toezicht (wanneer kan en mag er onderzoek gedaan worden?). In één interview kwam bijvoorbeeld naar voren dat er een jaar- of tweejarrenplan gemaakt wordt waarmee een bepaald aantal onderzoeken gefinancierd wordt en/of een aantal thema's als aandachtsgebied vastgesteld wordt. Dit laat minder ruimte voor incidentele onderzoeken op basis van signalen en voor de

toezichthouders om inhoudelijk te prioriteren. Wanneer er in goed overleg wordt besloten over de inzet van de GGD-toezichthouders hoeft dit geen knelpunt te zijn. De toezichthouders van de GGD uit het bovengenoemde voorbeeld geven aan dat dit wel het geval is, maar dat zij toch graag meer zelf zouden beslissen over hun focus en inzet.

Tot slot kan een sterk onafhankelijk, en vaak regionaal, opererende GGD-toezichthouder als gevolg hebben dat de toezichthouder beperkt aansluit op aanpalende gemeentelijke processen met betrekking tot kwaliteitsbewaking. Denk aan inkoopprocedures of de kwartaalgesprekken die contractmanagers houden. Dit hoeft niet per definitie een obstakel te zijn voor de functie die toezicht heeft voor kwaliteitsverbetering in brede zin, maar kan voor gemeenten een aanleiding zijn om niet voor deze constructie te kiezen.

4.4 Professionaliteit, kennis(deeling) en netwerk

4.4.1 *Het kennisniveau op het gebied van toezicht is binnen veel gemeenten nog beperkt*

Toezichthouden op een complex domein als de Wmo vraagt om een zekere professionaliteit. De Wmo is namelijk een divers domein, met veel zorg- en ondersteuningsvormen, veel ketenpartners en aanpalende beleidsgebieden (denk bijvoorbeeld aan de Jeugdwet, de Zorgverzekeringswet en de Participatiewet). Bij het inrichten van de toezichtfunctie binnen gemeenten, zeker wanneer de gemeente dit intern doet, is niet altijd aandacht voor het op peil brengen en houden van het juiste kennisniveau met betrekking tot de Wmo en het toezicht daarop. Toezichthouders worden veelal aangesproken vanuit de zorg of het sociaal domein en worden soms gevraagd het hele toezicht in te richten. Zoals eerder genoemd wordt meermaals gesproken van toezichthouders die opnieuw het wiel aan het uitvinden zijn. Daarbij speelt dat er nog weinig opleidingen beschikbaar zijn die gericht zijn op zowel de Wmo én het houden van toezicht. Met name de VNG doet door middel van haar ondersteuningsprogramma wel aan kennisdeling op dit vlak. Maar ook wanneer

toezichthouders wel de training van de VNG hebben gevolgd kan het vervolgens moeilijk zijn om in een gemeente uit het niets het toezicht op te bouwen.

Een aantal factoren speelt hierin mee. Zoals eerder kort genoemd, is het kennisniveau binnen gemeenten over Wmo-toezicht vaak nog laag. Toezichthouders moeten zodoende zelf hard lobbyen binnen hun gemeente om aandacht te vragen voor hun rol en voor het inrichten van bepaalde randvoorwaarden voor het houden van toezicht. Hierbij valt te denken aan de eerder genoemde beleidskaders, toezichtkaders of afwegingskaders voor het doen van onderzoek of opvolgen van adviezen (handhavingsmaatregelen).

Bij de professionalisering van de functie van toezichthouder hoort volgens sommige respondenten ook een minimale inschaling en opleidingsniveau. Wanneer we de gemiddelde salarisschalen (zoals benoemd in dit onderzoek) vergelijken tussen toezichthouders van de IGJ en binnen de Wmo, dan zit hier een behoorlijk verschil in, ten nadele van de Wmo-toezichthouder. Daarbij dient wel de kanttekening gemaakt te worden dat de taken en verantwoordelijkheden van de IGJ-inspecteurs anders zijn dan die van Wmo-toezichthouders.

Van respondenten horen we terug dat er wat betreft kennisniveau een groot verschil is tussen toezichthouders of beleidsmedewerkers van kleinere en grotere gemeenten. Bij grote gemeenten is het kennisniveau op toezichtgebied hoger dan bij kleinere gemeenten. De oorzaak hiervan is dat de (beleids)capaciteit bij kleine gemeenten vaak te beperkt is om te investeren in het toezicht. Toezicht is daarom bij kleinere gemeenten vaak als deeltaak onderdeel van een grotere portefeuille. Bij grotere gemeenten zijn er daarentegen vaak een of meerdere ambtenaren die toezicht als centraal aandachtsgebied hebben. Ook kan het kennisniveau tussen toezichthouders van gemeenten en de GGD verschillen; zo hebben GGD-toezichthouders vaak ook kennis en ervaring uit bijvoorbeeld het kinderopvangdomein en geldt dit voor gemeentelijke toezichthouders voor de Participatiewet.

4.4.2 Samenhang tussen kwaliteit en rechtmatigheidstoezicht ontbreekt binnen veel gemeenten

Zoals omschreven in hoofdstuk 3, zijn er in toenemende mate gemeenten waar het toezicht op rechtmatigheid en kwaliteit samen is georganiseerd. Maar er zijn ook veel gemeenten waar de GGD toezicht houdt op kwaliteit en de gemeente toezichthouders voor rechtmatigheid in dienst heeft. Deze teams staan dus organisatorisch op grotere afstand van elkaar. Goede informatiedeling en samenwerking is dan van groot belang, wil men de beide aspecten alsnog in samenhang kunnen bezien. Met name in regio's waar gewerkt wordt met bijvoorbeeld regionaal toezicht op kwaliteit en er verder per individuele gemeente toezichthouders in dienst zijn, kan dit een uitdaging zijn. Wanneer er enkel toezicht op kwaliteit (in het minimale geval enkel op calamiteiten) wordt gehouden vindt er uiteraard sowieso geen onderlinge versterking plaats.

4.4.3 Er is steeds meer sprake van regionale en landelijke kennis- en informatiedeling, maar niet altijd is duidelijk welke informatie mag worden gedeeld

Wat toezichthouders erg helpt in het opzetten van de toezichtfunctie in hun gemeente, is kennisdeling met andere gemeenten of regio's of toegang tot landelijke kennis of expertise. Zo bestaat er een forum van de VNG waarop landelijk informatie en voorbeelden op gedeeld worden. Ook bestaan er regionale overleggen waar toezichthouders bijeenkomen om kennis te delen en is er het Wmo-toezichthouder-netwerk van de GGD. Het forum van de VNG en het netwerk van de GGD is open voor toezichthouders van zowel de GGD als in dienst van gemeenten. Er wordt hiernaast ook een-op-een gebeld met toezichthouders uit andere gemeenten om advies te vragen of te sparren over een casus. Wanneer toezichthouders minder goed toegang hebben tot dergelijke netwerken is dit voor hen dan ook een knelpunt. Ook wordt genoemd dat het lastig kan zijn wanneer een gemeente in een regio nog geen toezicht heeft georganiseerd. Als er ernstige bevindingen zijn over een regionale aanbieder kan het moeilijk zijn om dit dan op de juiste plek binnen een buurgemeente te adresseren.

In het uitwisselen van informatie in de bovengenoemde situaties bestaat nog enige onduidelijkheid over wat er aan informatie gedeeld mag worden. Omdat aanbieders vaak in meerdere gemeenten werken kan het veel voordelen hebben om informatie over onderzoeken te delen met andere toezichthouders. Toezichthouders spreken de behoefte uit aan duidelijkheid over hoever zij hierin mogen gaan. Er is sprake van huiselijkheid ten aanzien van het delen van informatie binnen gemeenten, wat het moeilijk kan maken hiervoor toestemming te krijgen en een belemmering kan zijn voor een effectieve samenwerking. Informatie blijft nog altijd erg versnipperd.

Toezichthouders noemen het Informatieknooppunt zorgfraude (IKZ) een nuttige bron van informatie voor rechtmatigheidsonderzoek, met name voor informatie over aanbieders en hun netwerk. In één interview kwam naar voren dat het IKZ ook deelneemt aan een regionaal overleg met (gemeentelijke) toezichthouders en de GGD. Ook de informatiedeling met de IKZ moet worden ingeregeld, maar toezichthouders geven aan dat dit geen knelpunt vormt als de gemeente hier toe bereid is. Het functioneren van het IKZ hangt wel sterk af van de bereidheid om meldingen bij dit knooppunt aan te geven, een bereidheid die niet altijd aanwezig is bij gebruikers, zo geven respondenten aan.

4.4.4 Samenwerking met andere partijen wordt niet in alle gemeenten gevonden

De samenwerking met andere partijen dan toezichthouders kan bijdragen aan succesvol onderzoek, of in enkele gevallen ervaren worden als knelpunt. Zo horen we van een wethouder terug dat toezichthouders binnen andere wettelijke kaders (maar wel met betrekking tot dezelfde aanbieders) andere toezichtkaders hanteren. Het gevolg daarvan is dat ondermaats presterende aanbieders geweerd worden uit de Wmo, maar vervolgens binnen dezelfde gemeente toch weer zorg gaan leveren binnen een ander wettelijk domein. Een belemmering daarbij is dat gegevensuitwisseling met andere toezichthouders niet eenvoudig is.

Er wordt ook samengewerkt met Toezicht Sociaal Domein (TSD), met name in thematische onderzoeken. TSD voert onderzoeken uit naar doelgroepen of bepaalde

thematiek en werkt daarin sociaal domein breed. Zij kunnen ook calamiteitenonderzoek doen in situaties waar multiproblematiek speelt en dus meerdere instanties betrokken zijn. TSD heeft goede ervaringen wat betreft de samenwerking met lokale toezichthouders wanneer zij hen daarvoor benaderen. Ook vanuit de TSD worden de grote verschillen in inrichting en uitvoering, alsook het kennisniveau van het Wmo-toezicht onderschreven.

5 Beschouwing op (goed) toezicht

Voordat we de verschillende toekomstscenario's schetsen, geven we eerst een beschouwing op de eerdere hoofdstukken uit deze rapportage. Een rode draad in de bevindingen is namelijk dat er verschillen zijn in hoe Wmo-toezicht in de praktijk is vormgegeven en dat (mede afhankelijk van hoe het Wmo-toezicht is georganiseerd) er verschillende knelpunten worden ervaren. Hoe moeten we dit nu duiden en wat betekent dit voor de verschillende mogelijke toekomstscenario's? We baseren ons daarbij op de documentenstudie en verschillende interviews met beleidsmedewerkers, toezichthouders, aanbieders, wethouders en vertegenwoordigers van betrokken partijen zoals de IGJ, TSD, GGD-GHOR, VNG en VWS. In dit hoofdstukken beschrijven we:

- De verschillende brillen om naar Wmo-toezicht te kijken;
- De professionele standaard van toezicht en de huidige praktijk en
- Wat dat betekent voor de toekomstscenario's.

5.1 Met verschillende 'brillen' naar Wmo-toezicht kijken

Voor het maken van probleemanalyse, is het van belang om te bepalen op welke manier - met verschillende brillen - naar het huidige Wmo-toezicht wordt gekeken. Afhankelijk van 'de bril' waarmee je kijkt, komen verschillende knelpunten naar boven en wellicht ook oplossingsrichtingen en toekomstscenario's.

5.1.1 Het wettelijk kader als uitgangspunt

Een manier om naar Wmo-toezicht te kijken is door het wettelijk kader als uitgangspunt te nemen. Hiermee bedoelen we de Wet maatschappelijke ondersteuning als geheel, maar ook de onderdelen die specifiek over kwaliteit en toezicht gaan (zie hoofdstuk 2). Wat in de wet over toezicht staat is in het geval van het wettelijk kader als uitgangspunt leidend om te bepalen wat het toezicht is en waar

'het toezicht' aan moet voldoen. De Wmo geeft in de basis veel beleidsruimte aan gemeenten om de maatschappelijke ondersteuning afgestemd op lokale situaties, beleidskeuzes, wensen en prioriteiten in te vullen. Binnen het wettelijk kader bepalen raad en college wat de uitgangspunten zijn voor het invullen van het toezicht. Dat past ook bij een belangrijk uitgangspunt van de wet: dichtbij de inwoner ondersteuning bieden en participatie en zelfredzaamheid stimuleren en vergroten. Wat betreft toezicht geeft de Wmo alleen op een hoog abstractieniveau richting (zie hoofdstuk 2) op het gebied van toezicht; wat leidt tot verschillen tussen gemeenten in urgentiebesef, rol- en taakopvatting. Dan is een logisch gevolg dat er veel verschillen zijn in hoe gemeenten invulling geven aan de uitvoering van Wmo-toezicht. Immers: gemeenten voldoen aan hun wettelijke verplichting en vanuit de gedachte dat beleidsruimte een belangrijke randvoorwaarde is, zijn de uitvoeringsverschillen als gevolg daarvan ook een logisch gevolg.

Tegelijkertijd leidt de beleidsruimte ook tot grote verschillen in de kwaliteit ervan, dat blijkt uit de soms summiere invulling van de toezichtstaak, het gebrek aan (calamiteiten)meldingen of het gebrek aan handhavingsacties. Bij de verschillen in kwaliteit van toezicht spelen opvattingen over wat goed toezicht precies inhoudt en ervaringen met (vermeende) fraude of ondermaatse kwaliteit van voorzieningen een rol. Hoewel de IGJ de kwaliteit van Wmo-toezicht (bij veel gemeenten) ondermaats noemt, is het maar de vraag of gemeenten zich aangesproken voelen als zij zelf het wettelijk kader als uitgangspunt nemen, en welke gemeenten vervolgens werk maken van het verbeteren van hun toezichtfunctie.

Het wettelijk kader stelt weinig voorschriften aan de Wmo-toezichthouder en daardoor is ook niet helder voor gemeenten hoe de verbetering vorm dient te krijgen. Wat moet een gemeente precies veranderen, hoeveel moet een gemeente investeren, aan welke criteria moet de toezichthouder voldoen, welke randvoorwaarden moeten worden ingevuld, welke vormen van toezicht (preventief, proactief, reactief) zijn nodig,

welke mate van transparantie draagt bij aan het leerproces en wat gaan veranderingen dan vervolgens opleveren? Dergelijke vragen blijven onbeantwoord wanneer het wettelijk kader als uitgangspunt genomen wordt. Verschillende handreikingen en andere kennisdocumenten geven wel een indruk hiervan, maar vormen geen jipunkt voor gemeenten.

De wet geeft geen antwoord op de vraag wat goed toezicht inhoudt, waardoor er zowel tussen gemeenten als ook tussen gemeenten en andere stakeholders (IGJ, VWS, GGD GHOR, TSD) op dit terrein geen eenduidige opvatting is over wat een volwaardige toezichtfunctie behelst en waar het aan moet voldoen. Daardoor leidt dit tevens tot verschillende opvattingen over de huidige kwaliteit van het toezicht bij gemeenten.

Voor een doorontwikkeling van het toezicht bij gemeenten biedt de wet dan ook nauwelijks aanknopingspunten. Verandering (verbetering van het toezicht) is dan afhankelijk van andere factoren, bijvoorbeeld dat er bestuurlijke prioriteit ontstaat als gevolg van calamiteiten en/of voorbeelden van dat het (ernstig) is misgegaan (en de nodige media-aandacht hiervoor), of van politiek- en persoonsafhankelijke interesses en keuzes van betrokkenen.

5.1.2 Zes principes uit de rijksbrede visie op toezicht als uitgangspunt

Een andere manier om naar Wmo-toezicht te kijken is door de zes principes uit de rijksbrede visie op toezicht¹⁵ als uitgangspunt te nemen. Het gaat dan om de

volgende principes:

- a. Selectief;
- b. Slagvaardig;
- c. Samenwerkend;
- d. Onafhankelijk;

¹⁵ <https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/255004/minder-last-meer-effect-kaderstellende-visie-op-toezicht-2005.pdf>

- e. Transparant;
- f. Professioneel.

Veel toezichthouders, waaronder verschillende toezichthouders Wmo, nemen deze principes als uitgangspunt voor de verdere invulling van de toezichtfunctie. De IGJ kijkt ook (grotendeels) met deze bril naar het toezicht in de Wmo in haar jaatrijksrapportage over de uitvoering van het toezicht in de Wmo. Daarnaast zien we dat deze principes worden omarmd door andere sectoren waar (rijks)inspectie op van toepassing is, zoals de langdurige zorg en de kinderopvang. Daar vormen deze principes de basis voor de uitvoering daarmee min of meer het normenkader. Overigens zien we dat ook binnen Wmo-toezicht al gebeuren. Zo vormen deze zes principes voor de regio Rijnmond ook de basis voor de visie en uitvoering van hun toezicht.

De zes principes kunnen worden geoperationaliseerd tot een maatstaf om de kwaliteit van het toezicht te kunnen beoordelen. Dan nog bestaat er veel ruimte om concrete invulling te geven aan de uitvoering van het toezicht. Dit is volgens de rijksbrede visie ook de bedoeling: "Goed toezicht voldoet aan [deze] zes principes. Toepassing van deze principes leidt tot eigenijds toezicht dat het perspectief van de samenleving centraal stelt. Het kabinet vindt maatwerk in toezicht belangrijk. De zes principes van goed toezicht krijgen per toezichtsoort hun eigen invulling."¹⁶

Verskillende toezichthouders (binnen de Wmo, de Wlz, de kinderopvang) zien de zes principes dan ook als randvoorwaarden die ingevuld moeten worden om tot goed toezicht te komen. De zes principes bieden een algemeen kader, maar vragen nog wel om een nadere operationalisering waar verschillende invulling voor mogelijk is. De meest voor de hand liggende invulling, passend bij de Wmo, is een regionale inkleuring van het toezichtkader, op basis van deze zes principes.

¹⁶ <https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/255004/minder-last-meer-effect-kaderstellende-visie-op-toezicht-2005.pdf>

Hier geldt dat de zes principes voor goed toezicht als perspectief op zichzelf geen goed vertrekpunt is om verandering in gang te zetten. De zes principes geven weliswaar richting en een maatstaf, maar zullen bij gemeenten die het belang van goed toezicht niet inzien, of er puur vanuit de wettelijke bril (5.1.1) naar kijken, op basis van de huidige status (rijksbrede visie) niet zonder meer tot verandering leiden. Bovendien kunnen de zes principes, door het normerende en sturende effect wat van de principes uitgaat, op gespannen voet staan met huidige beleidsmatige en uitvoeringskeuzes van gemeenten. Zo kunnen beleidskeuzes van gemeenten en regio's ertoe leiden dat er meer focus komt te liggen op bepaalde principes (in plaats van op alle zes principes evenredig). De principes kunnen wel behulpzaam zijn voor gemeenten die hun toezicht beter willen organiseren. Vooral ook omdat er, sectoroverstijgend én bij verschillende gemeenten die hun toezichtfunctie hebben ingericht, consensus lijkt te bestaan over het belang van deze zes principes.

5.1.3 *Het systeem en de functie van toezicht daarbinnen als uitgangspunt*

Een derde vertrekpunt om naar toezicht te kijken is die van het systeem en systeem- of stelselverantwoordelijke. Op lokaal niveau is dat de gemeenteraad het college controleert en de Tweede Kamer op landelijk niveau de minister van VWS controleert. Het uitgangspunt is dan dat toezicht de naleving van in beleid en regelgeving vastgelegde normen bevordert door regels te handhaven (nalevingstoezicht). Daarnaast levert toezicht informatie over de kwaliteit van de uitvoering van publieke taken door zelfstandige organisaties. Op basis van deze informatie en inzichten kunnen gemeenteraden (en de minister) zo nodig bijsturen en de kwaliteit van Wmo-ondersteuning stimuleren.

Vanuit dit perspectief bekeken komt de wens van (in dit onderzoek gesproken) raadsleden en wethouders naar boven om gefaciliteerd te worden in de controlerende taak die een gemeenteraad heeft. Daar hoort een proactieve informatievoorziening bij, zonder te verwachten dat raadsleden alle toezichtrapporten kennen. Ook de minister wil gefaciliteerd worden in haar taak als stelselverantwoordelijke, en de Tweede Kamer wil daarover geïnformeerd worden. Daar hoort ook een goede

informatievoorziening (over de kwaliteit en functioneren van het stelsel) bij. Deze informatievoorziening op landelijk niveau ontbreekt momenteel.

Op gemeentenniveau draagt de toezichthouder echter niet in haar eenijde de informerende taak. Verschillende functies binnen een gemeente leveren relevante informatie, zoals inkoop- en contractmanagement, control, monitoring en onderzoek.

De informatiebehoefte verschilt echter ook van gemeente tot gemeente en is (mede) afhankelijk van hoe de gemeenteraad haar controlerende functie invult. Toezicht op de Wmo concurreert daar bovendien met veel andere onderwerpen die op de gemeentelijke agenda staan, dus zolang er geen of weinig signalen binnenkomen of informatie beschikbaar is over de kwaliteit, krijgen andere onderwerpen snel voorrang of gaat de aandacht enkel uit naar incidenten en calamiteiten. Dat blijkt uit de gesprekken die we hebben gevoerd met raadsleden en raadsadviseurs. Hier speelt soms ook het fenomeen dat wanneer er geen of weinig informatie over kwaliteit beschikbaar is, en er geen sterke signalen of calamiteiten zijn, er ook geen aanleiding is om meer nadruk op toezicht te leggen. Er is dan weinig bestuurlijke urgentie. Zodra de informatievoorziening verbetert, wordt ook de kans groter dat voorbeelden van fraude en/of gebrekkige kwaliteit in beeld komen, wat de bestuurlijke urgentie en aandacht binnen de raad juist kan bevorderen. Het college kan hier echter ook juist proactief in zitten, enerzijds ten behoeve van een lerende uitvoering (de wethouder die daarmee het systeem bestuurt), anderzijds om aan de raad proactief te laten zien dat het goed gaat.

Net als bij de andere twee brillen of invalshoeken is deze invalshoek van het systeem en de functie van toezicht daarbinnen op zichzelf geen goed vertrekpunt om verandering in gang te zetten. Hier ligt echter wel een belangrijke trigger om bestuurlijke urgentie in een gemeente te kunnen vergroten, met als principe dat zodra beter inzichtelijk wordt wat er nog niet goed gaat op het gebied van kwaliteit, er ook meer belang wordt gehecht aan toezicht en handhaving.

5.2 Professionele standaard van toezicht en de huidige praktijk

Binnen het Wmo-toezicht zien we een aantal uitgesproken en onuitgesproken principes van professionaliteit terugkomen in de praktijk. Denk aan: **onafhankelijkheid, transparantie** (openbaarmaking van onderzoeksrapporten) en **samenwerking**. Deze principes komen overeen met de rijksbrede visie op toezicht (zie paragraaf 5.1.2), maar hebben een wat nadrukkelijker plek binnen het huidige toezichtstelsel. Dit uit zich door de richtlijn rondom het publiceren van onderzoeksrapporten, de manier waarop veel gemeenten onafhankelijkheid van de toezichthouder borgen en samenwerking op regionaal niveau nastreven. Deze principes zien we terug in de toezichtpraktijk van gemeenten met een stevige bezetting van toezichthouders en een doorontwikkelde toezichtfunctie – beleid.

Als we deze principes of standaarden van professionaliteit langs de huidige praktijk van het Wmo-toezicht houden, dan is er bij een ander deel van de gemeenten geen sprake van de juiste randvoorwaarden voor het uitvoeren van professioneel toezicht. Daarbij bedoelen we met name die gemeenten of regio's die een dusdanig lage capaciteit voor het toezicht hebben, dat het daarmee onmogelijk is om een professionele standaard na te streven. Als voorbeeld: in een regio met een capaciteit van 0,5 tot 1 aan toezichthouders met een grote 'span of control' (meerdere gemeenten en tientallen aanbieders) is het vrijwel onmogelijk om professionele waarden als onafhankelijkheid, transparantie en samenwerking vorm te geven. Daarnaast is een groot deel van de respondenten van mening dat het toezicht een integrale plek heeft binnen de Plan-do-check-act-cyclus (PDCA)¹⁷ van gemeenten. Het toezicht dient dus de kwaliteit van het lokale stelsel te verbeteren en een belangrijke plek te hebben binnen het lerend stelsel. Daarvoor is het nodig dat het toezicht en de toezichthouder goed ingebed is in de gemeentelijke organisatie en de

¹⁷ Daarmee doelen we op een werkwijze die gericht is op het continu doorontwikkelen van processen door een cyclus van plan-do-check-act toe te passen.

juiste aansluiting kent met beleid, inkoop en contractmanagement. Dat kost tijd en met een zeer beperkte capaciteit is dat vrijwel onmogelijk.

Een beperkte capaciteit leidt vaak tot een beperkte invulling van de toezichtfunctie met enkel aandacht voor incidenten en calamiteiten. Enkel de aandacht voor incidenten en calamiteiten kent risico's. Daarmee zorgt het toezicht er maar beperkt voor dat er kwaliteitsverbetering kan plaatsvinden, maar dat er vooral aandacht is voor verantwoordelijkheid van incidenten. Toezichthouders staan daardoor niet aan de lat voor kwaliteitsverbetering maar hebben vooral aandacht voor zaken die fout gaan.

5.3 Richting toekomstscenario's voor Wmo-toezicht

Duidelijk is dat betrokkenen vanuit verschillende brillen naar toezicht (in de Wmo) kijken en dat deze verschillende brillen voor een deel verklaren waarom er momenteel sprake is van (soms grote) verschillen in de manier waarop toezicht in de Wmo is georganiseerd en in de mate waarin er aandacht is en middelen zijn voor Wmo-toezicht. Ook verklaart dit voor een deel waarom verandering (verbetering) in het toezicht niet overal en soms moeilijk tot stand komt. Tot slot verklaart het waarom de ene respondent in dit onderzoek minder kritisch is over de stand van het Wmo-toezicht dan de andere. Tegelijkertijd constateren we dat er overwegend een wil is om het toezicht ten goede te veranderen, gelet op de groeiende overtuiging van gemeenten om hierop te investeren, de uitkomsten en aanbevelingen van de IGJ-jaarrapportages en als gevolg daarvan het (laten) uitvoeren van huidig onderzoek. Ook constateren we dat de huidige wettelijke kaders onvoldoende helpend zijn om verandering op gang te brengen. Dat blijkt onder andere uit de afhankelijkheid van incidenten en casussen om daadwerkelijk de handen op elkaar te krijgen binnen een gemeente om te investeren in toezicht. Het zijn belangrijke noties bij de vraag hoe het nu verder moet met het Wmo-toezicht. Wat zijn belangrijke triggers om de kwaliteit van het toezicht in het hele land te verbeteren? Moet je deze verbetering proberen te

stimuleren (carrot) of moet je het gaan afdwingen (stick)? En welke verbeteringen zijn dan nodig?

De afgelopen jaren lag de nadruk op het stimuleren, onder andere in de vorm van het ondersteuningsprogramma van VNG Naleving, de inzet van regioadviseurs, het ontwikkelen van kennisproducten zoals handreikingen, het opstellen van kennisnetwerken (bijvoorbeeld van Wmo-toezichthouders), stimuleren van ontwikkeling van toezicht door TSD en het geven van presentaties of aanbieden van e-learning aan gemeenteraadsleden. Dat lijkt weliswaar iets op te hebben geleverd, maar het is niet voldoende om het Wmo-toezicht in alle gemeenten op een voldoende niveau te krijgen of de ontwikkeling van het toezicht op gang te krijgen. Maar wanneer de nadruk komt te liggen op het afdwingen, op welke manier kan dit dan het beste? Ook hier zijn de meningen over verdeeld, en de verschillende brillen bestaan naast elkaar. We constateren dat er niet één leidend perspectief is om naar Wmo-toezicht te kijken, maar dat ze alle drie van belang zijn. De ontwikkeling en verandering zullen dan ook het beste slagen door er integraal naar te kijken. Vanuit de wettelijke verplichting, vanuit de principes en vanuit de functie die toezicht heeft in het Wmo-stelsel. Er leven meerdere ideeën en visies bij de respondenten in dit onderzoek hoe deze verandering vervolgens tot stand dient te komen. Die variëren van meer investeren (lees: gemeenten moeten hier meer geld voor krijgen), tot regionaliseren, centraliseren of juist standaardiseren van de toezichtfunctie en/of van de kwaliteitscriteria en andere inkoopseisen. In het volgende hoofdstuk werken we een aantal toekomstscenario's langs deze wegen uit en vergelijken die met de huidige situatie (scenario 0).

6 Toekomstscenario's

In dit hoofdstuk presenteren we een vijftal scenario's voor hoe de inrichting van het Wmo-toezicht eruit zou kunnen zien in de toekomst. We schetsen eerst de individuele scenario's en vergelijken deze vervolgens met elkaar aan de hand van verschillende aspecten gerelateerd aan de inrichting van het toezicht en de probleemanalyse uit hoofdstuk 4. De scenario's die we beschrijven zijn achtereenvolgens:

- Een nul-scenario waarin de huidige situatie gehandhaafd zou worden;
- Een scenario waarin een intensivering plaatsvindt om gemeenten te stimuleren tot inrichting van (goed) Wmo-toezicht;
- Een scenario waarin meer standaardisering van het toezicht plaatsvindt;
- Een scenario van regionalisering;
- Een scenario van centralisering van de toezichtfunctie.

We schetsen deze scenario's en gaan in op de inrichting van het toezicht in een bepaald scenario, de voordelen van het inrichten van het toezicht op die manier, wat hiervoor nodig zou zijn en eventuele aandachtspunten daarbij. De scenario's zijn bondig en concreet beschreven en vormen een set van keuzes of maatregelen. Dat wil echter niet zeggen dat elementen van bepaalde scenario's niet binnen andere scenario's toepasbaar kunnen zijn. Bij scenario 2 tot en met 4 geven we relevante voorbeelden weer waarvan we denken dat het inspirerend kan zijn.

Aan het einde van dit hoofdstuk zijn interessante suggesties voor de toekomst van het Wmo-toezicht weergegeven, die gedurende het onderzoek door respondenten zijn genoemd.

Nul-scenario: continuering

Het eerste scenario is de huidige situatie (en het wettelijk kader) voort te laten bestaan, zonder hier enige verandering in aan te brengen. De wet stelt momenteel

een beperkte set aan eisen aan de inrichting van het Wmo-toezicht. Dit staat grote verschillen toe in de inrichting hiervan tussen gemeenten en regio's. De toetsing en borging van kwaliteit binnen de Wmo verschilt logischerwijs ook sterk.

Dit scenario kan wenselijk zijn omdat het de beleidsvrijheid van gemeenten in het uitvoeren van de wettelijke taak die zij hebben om toezicht te houden op de Wmo, onaangetast laat. Met de decentralisatie zijn veel taken bij de gemeente belegd. Het staat hen vrij hun Wmo-beleid zelf vorm te geven, dus het is geen onlogisch vervolg om ook het toezicht hierop zelf in te richten. Gemeenten kunnen zo rekening houden met de lokale situatie qua inrichting en uitvoering van de Wmo en met specifieke behoeften en trends binnen hun populatie en bij de Wmo-aanbieders in hun regio. De grote verscheidenheid bij gemeenten betekent dat er ook gemeenten en regio's zijn die hun toezichtfunctie de afgelopen jaren sterk ontwikkeld hebben. Voor deze gemeenten zou handhaving van de huidige situatie in het bijzonder wenselijk zijn, omdat zij geïnvesteerd hebben in het ontwikkelen van het Wmo-toezicht op een manier die aansluit bij hun specifieke situatie en die voortkomt uit een bepaalde beleidsstrategie.

Redenen waarom dit nul-scenario minder wenselijk kan zijn, hebben wij reeds uiteengezet in hoofdstuk 4 met onze probleemanalyse. Er zijn nog altijd gemeenten waar het toezicht minimaal of niet is ingericht. Het grootste aandachtspunt bij dit scenario is dat het de vraag oproept of de kwaliteit van de geleverde zorg vanuit de Wmo (landelijk) voldoende wordt geborgd. In dit scenario zou verbetering van het Wmo-toezicht in grote mate vanuit gemeenten zelf moeten komen. Uit de gesprekken die wij hebben gevoerd in het kader van dit onderzoek, blijkt dat de verwachtingen voor een dergelijke ontwikkeling vooralsnog laag blijven.

Speer- en aandachtspunten nul-scenario:

- Beleidsvrijheid gemeenten voor inrichting van wettelijke taak die bij hen is belegd blijft intact
- Geen impact op organisatie gemeenten of ministerie van VWS (en niet op andere betrokken organisaties)
- Zorgen over goede inrichting van het toezicht bij (alle) gemeenten blijven relevant, alsook de vraag of goede zorg voor burger zo voldoende en landelijk geborgd wordt

6.1 Scenario 1: intensivering

Het tweede scenario (scenario 1) ziet toe op een intensivering van de activiteiten die er tot nu toe geweest zijn om de inrichting van het Wmo-toezicht bij gemeenten onder de aandacht te brengen. In dit scenario zou het wettelijk kader ongewijzigd blijven. Momenteel vinden er met name bij de VNG, GGD GHOR Nederland, de IGJ en de TSD activiteiten plaats die gericht zijn op het meegeven van handvatten voor het Wmo-toezicht en het delen van kennis. In dit scenario worden deze activiteiten verder geïntensiveerd. Dat kan bijvoorbeeld door werkbezoeken te organiseren bij alle gemeenten die nog geen toezichthouder hebben aangesteld, kennisnetwerken verder te stimuleren en het ondersteuningsaanbod richting gemeenten met specialistische toezichtvragen door te ontwikkelen. Ook is er nog veel winst te halen in de informatievoorziening richting aanbieders, bijvoorbeeld over de meldingsplicht die zij in het kader van de Wmo hebben.

Voor dit scenario achten wij het als belangrijke voorwaarde dat er een uniform kader komt waarin bepaald wordt wat goed toezicht is en welk (basis)niveau gemeenten dienen na te streven. Dat kan bijvoorbeeld in de vorm van een visiedocument waarin het na te streven basisoniveau staat beschreven en op welke manier het intensiveren van ondersteuning en kennis hieraan kan bijdragen. Om vervolgens de ondersteuning aan gemeenten in te zetten op de specifieke knelpunten (zie hoofdstuk 4) binnen het Wmo-toezicht en het ondersteuningsaanbod en te differentiëren naar behoefte en mate van volwassenheid van de toezichtfunctie, dus maatwerk te bieden voor

¹⁸ Denk aan: preventief, structureel of proactief toezicht.

gemeenten. Een belangrijke voorwaarde voor dit scenario is dat er meer middelen beschikbaar komen voor het ontwikkelen van kennis en het ondersteunen van gemeenten dan nu het geval is.

Speer- en aandachtspunten scenario 1:

- Beleidsvrijheid gemeenten voor inrichting van wettelijke taak die bij hen is belegd blijft intact
- Geen impact op organisatie gemeenten
- Enige impact/aanvullende werkzaamheden voor ministerie van VWS en/of de VNG, dan wel een derde organisatie
- Zorgen over goede inrichting van het toezicht bij (alle) gemeenten blijven relevant, alsook de vraag of goede ondersteuning en zorg voor burger zo voldoende en landelijk geborgd wordt

6.2 Scenario 2: standaardisering

Scenario 2 gaat uit van standaardisatie van het Wmo-toezicht. Dat betekent dat er meer richtlijnen, kaders, voorwaarden en eisen komen waar Wmo-toezicht minimaal aan moet voldoen. Dat kan door het vastleggen van criteria met betrekking tot het functieniveau van toezichthouders, een minimale formatie (zoals een bepaald aantal fte per aantal inwoners) of eisen rondom openbaarstelling en informatiedeling. Hierbij kan ook worden gedacht aan de vereiste vormen van toezicht¹⁸ (waar nu enkel calamiteittoezicht verplicht is), of aan voorwaarden voor samenwerking met andere toezichthouders en gemeenten. Wethouders en toezichthouders die wij in dit onderzoek hebben gesproken zien als voordeel van standaardisering dat het ook mogelijkheden biedt voor het uniformeren van kwaliteitseisen voor Wmo-aanbieders. Ook aanbieders zijn voorstander van het uniformeren van kwaliteitseisen en de manier waarop deze worden gehandhaafd. Voor hen is daarbij het belangrijkste argument dat dit kan leiden tot een administratieve lastenverlichting en een overzichtelijker toezichtseis. Een groot voordeel dat toezichthouders en wethouders noemen is het aanscherpen van de controle (screening) bij toetreding van nieuwe aanbieders of door een uniforme standaard (norm of richtlijn) te hanteren voor

het toetsen van aanbieders bij contractering door gemeenten. Om toegangseisen daadwerkelijk te uniformeren en hierop te toetsen bij de inkoop van Wmo-ondersteuning en daarbij de inkoop en de uitvoering is het wel een forse wijziging van het huidige stelsel nodig. aangezien gemeenten in het huidige stelsel vrij zijn deze kwaliteitseisen (en toegangseisen) op te stellen en daarop te toetsen.

Een deel van de beschreven standaardisering zal moeten plaatsvinden door wetswijzigingen. Denk bijvoorbeeld aan de genoemde toetreding van zorgaanbieders of het verplichten van vormen van toezichthouden, maar ook in de Wmo zelf. Een ander deel kan ook door normen en richtlijnen op te stellen en gemeenten vragen om zich hieraan te conformeren, zoals ook is gebeurd met de norm voor opdrachtgeverschap binnen de Jeugdwet en beschermd wonen.

Op de vastgestelde standaarden kan vervolgens een tweedelijns toezichthouder¹⁹ toezien en ook corrigerend optreden als dat nodig blijkt. Op die manier kan ook worden afgedwongen dat gemeenten hun toezicht volgens de standaarden inrichten.

We zien standaardisering van het toezicht ook als mogelijkheid voor rechtmatigheidtoezicht. Daar kunnen, net als bij kwaliteitstoezicht, verdere standaarden en normen ontwikkeld worden voor de wijze waarop gemeenten toezicht op rechtmatigheid organiseren.

Een scenario waarin wordt gestandaardiseerd betekent een inperking van de beleidsruimte van gemeenten.

Voorbeeld van standaardisatie:

Het toezichtstelsel binnen de kinderopvang vormt een mooi voorbeeld voor dit scenario. In de Wet kinderopvang is toezicht ook opgenomen als een verantwoordelijkheid van gemeenten, maar is er uitgebreid wettelijk vastgelegd welke normen ten aanzien van de uit te voeren inspecties van toepassing zijn. De normen zijn uniform en dragen bij aan eenduidige beoordeling. Er is een minimale set aan eisen die jaarlijks moet worden bekeken bij iedere opvanglocatie. Er wordt beleidsmatig ingezet op de ontwikkeling naar meer uniformiteit, zodat alle opvanglocaties op dezelfde manier worden beoordeeld. Desondanks zijn er wel regionale verschillen en is er ruimte voor maatwerk. De wettelijke norm is sterk sturend voor gemeenten. Er wordt berekend aan de hand van het takenpakket welke middelen passen bij de kaders. Dat heeft een aparte plek in het gemeentefonds. Er is een landelijk registratiesysteem waarin alle beoordelingen, handhavingsbesluiten, et cetera (alles in het belang van het inspectieproces staat erin) zijn opgeslagen. Niet alles in dit systeem is openbaar, dat geldt wel voor alle rapporten en handhavingsbesluiten.

¹⁹ Een instantie die formeel de bevoegdheid heeft om jaarlijks de gemeentelijke Wmo-toezichthouders te evalueren en hierover te rapporteren aan de minister van VWS.

6.3

Scenario 3: regionalisering

Scenario 3 gaat uit van regionalisering van toezicht. Gemeenten organiseren binnen dit scenario in regionaal verband samen het toezicht. In zekere zin is deze trend op veel plekken al zichtbaar (zie ook kader op de volgende pagina). Zo werken de toezichthouders in dienst van de GGD al vaak in regionaal verband. Bij dit scenario denken we aan bestaande regionale verbanden, waarbij het logisch is om te kijken naar inkoopverbanden, de GGD-regio's of de regionale samenwerkingsverbanden die nu binnen beschermd wonen ook van toepassing zijn. Regionalisering kan langs twee lijnen: top-down of bottom-up. Langs de eerste lijn worden gemeenten verplicht gesteld om de samenwerking op regionale schaal te organiseren. Dat kan bijvoorbeeld door gemeenten regioplannen op te laten stellen waarin zij schetsen hoe zij tot regionaal toezicht willen komen, binnen bepaalde voorwaarden. Langs de tweede lijn worden gemeenten gestimuleerd om regionaal samen te werken door bijvoorbeeld voorwaarden te stellen die prikkelen om te regionaliseren. Denk bijvoorbeeld aan de reeds genoemde minimale formatie-eis, die voor kleinere gemeenten enkel in te vullen is door regionaal samen te werken. Beide lijnen vereisen aanpassingen aan het huidige stelsel, dat gedecentraliseerd is georganiseerd.

Het regionaal organiseren van toezicht kent een aantal voordelen, zoals nu al ondervonden in de regio's met een dergelijke constructie. Omdat aanbieders veelal regionaal actief zijn, kunnen regionale toezichthouders effectiever optreden dan een (kleine) gemeente dat alleen zou kunnen doen. Regionale toezichthouders hebben meer informatie tot hun beschikking dan wanneer zij maar voor één gemeente zouden werken. Tegelijkertijd blijft het toezicht wel dicht op de gemeenten georganiseerd, wat bevorderlijk is voor de communicatie waardoor er rekening gehouden kan worden met de lokale situatie. In de huidige praktijk zijn er al veel sterke regionale toezichtnetwerken. Vaak door in regionaal verband het toezicht te organiseren, maar soms ook door een sterke samenwerking en goede informatie-uitwisseling tussen toezichthouders van verschillende gemeenten. De winst van regionaliseren is het grootste bij kleinere gemeenten. Zij kunnen gebruikmaken van de regionale kennis en ervaring, zonder daar zelf disproportionele investeringen voor te hoeven doen.

Speer- en aandachtspunten scenario 2:

- Beleidsruimte van gemeenten wordt ingeperkt op het gebied van toezicht en/of kwaliteitseisen
- Standaardisatie van (delen van) het Wmo-toezicht zorgt voor borging van een (basis)kwaliteitsniveau van de toezichtfunctie
- Impact op de organisatie van gemeenten en aanvullende werkzaamheden voor het ministerie van VWS
- Het scenario biedt ook mogelijkheden voor de standaardisatie van kwaliteitseisen voor Wmo-aanbieders

Binnen dit scenario kan ook het rechtmatigheidstoezicht regionaal georganiseerd worden. Ook dat vereist een wetswijziging, aangezien gemeenten volgens de Wmo een verordening en regels opstellen om fraude en onrechtmatigheid te voorkomen en te bestrijden. In het kader van rechtmatigheidstoezicht is het pragmatisch om te kijken naar het regionale inkoopverband, vanuit dat verband worden regionaal contracten beheerd en is het toezicht op rechtmatigheid organisatorisch het makkelijkst te regelen.

Voorbeeld van regionalisering:

Binnen Wmo-toezichtland wordt al veel in regionaal verband gewerkt. Daarom denken we dat van die regionale samenwerkingsverbanden genoeg te leren valt. Een mooi voorbeeld is de wijze waarop het toezicht in de regio Rijnmond is georganiseerd. Binnen de regio Rijnmond is het kwaliteitstoezicht belegd bij de GGD en sterk onafhankelijk geïmplementeerd. De 14 wethouders sociaal domein vormen samen het dagelijks bestuur van GGD Rijnmond en zijn daarmee de opdrachtgevers voor de toezichthouders. De toezichthouders kunnen vervolgens conform hun eigen (geaccordeerde) werkplan toezicht houden. Dat doen ze reactief, preventief, proactief en structureel. Het grote voordeel van deze regionale samenwerking is dat er meer slagkracht is, meer kennis geborgd en dat er onafhankelijk gewerkt kan worden. De toezichthouders vormen samen een sterk team.

Speer- en aandachtspunten scenario 3:

- Beleidsruimte op het vlak van toezicht en/of kwaliteitseisen van gemeenten wordt enigszins ingeperkt
- Regionalisering vraagt om een stelselwijziging, in de vorm van een wetswijziging, nadere uitwerking van de wet of het opstellen van normen en richtlijnen.
- Regionale samenwerking creëert schaalvoordelen en kan het toezicht in een sterkere positie brengen in het optreden tegen grote regionale aanbieders
- Regionale samenwerking kan zorgen voor eenduidigere eisen en kan zo administratieve lasten voor aanbieders verminderen
- Minder versnippering van informatie

6.4 Scenario 4: centralisering

Het laatste scenario betreft de centralisering van de Wmo-toezichtfunctie in een landelijke organisatie. In dit scenario kan gedacht worden aan het vervangen van de lokale toezichthouders door een landelijke organisatie zoals de IGJ, die de daadwerkelijke uitvoering van het kwaliteitstoezicht op zich neemt. Een andere vorm zou een landelijke organisatie zijn die als het ware toezicht houdt op het lokale toezicht. Dit zou een vergelijkbare constructie zijn als het toezicht dat gehouden wordt door de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) op zorgverzekeraars en zorgkantoren op het gebied van rechtmatigheid. Daarbij wordt met name gekeken naar de inkoop van zorg en eisen die daarin worden gesteld. Een landelijke organisatie zou dan toezicht houden op de lokale en regionale Wmo-toezichtfunctie die bij gemeenten belegd blijft. In beide gevallen zou een nieuwe organisatie opgericht kunnen worden, maar zou deze taak ook als functie belegd kunnen worden bij een bestaande organisatie.

Centralisering in beide vormen zou de beleidsruimte van gemeenten beperken. Ofwel omdat het toezicht op de Wmo niet meer door henzelf wordt uitgevoerd, ofwel omdat het toezicht aan landelijke kwaliteitseisen moeten voldoen (in het kader van het toezicht op toezicht). Deze insteek wijkt af van de huidige geest van de Wmo, waarin

lokale beleidsruimte centraal staat. Ook zou centralisering een ingrijpende wijziging zijn op stelselniveau voor zowel het ministerie als gemeenten, alsook andere betrokken organisaties.

Centralisering zou daarentegen leiden tot een uniforme manier van toezichthouden. Indien het toezicht wordt gecentraliseerd, maar kwaliteitseisen niet worden geharmoniseerd, zal het toezicht hier rekening mee moeten houden. Het centrale toezicht moet dan op de hoogte zijn van de verschillende kwaliteitscriteria en andere criteria die worden gehanteerd door gemeenten. Dit vraagt om de nodige afstemming tussen het centrale toezicht en de individuele (of samenwerkende) gemeenten en maakt het toezicht zelf complex. Indien kwaliteitseisen landelijk worden geharmoniseerd, wordt het toezicht in dit scenario juist overzichtelijker en eenvoudiger. Dit kan bovendien de administratieve lasten voor aanbieders verlagen. Ook zou bij een centralisatie van het toezicht minder versnippering van informatie zijn, zeker wanneer de uitvoering van het toezicht bij een landelijke organisatie zou worden belegd.

Het rechtmatigheidstoezicht kan binnen dit scenario eveneens bij de IGJ belegd worden, bij een andere instantie belegd worden of bij gemeenten blijven. Aangezien rechtmatigheidstoezicht niet binnen de expertise van de IGJ ligt, is dat geen voor de hand liggende mogelijkheid. Wanneer het toezicht gecentraliseerd wordt bij een partij die wel kennis en expertise heeft van rechtmatigheidstoezicht, dan is rechtmatigheidstoezicht centraliseren wel een mogelijkheid.

Voorbeeld van centralisering:






De IGJ houdt toezicht op de kwaliteit van de jeugdhulp. Daarmee is dit toezicht op landelijk (centraal) niveau belegd. De IGJ maakt in afstemming met de gemeenten een jaanwerkplan. Daarnaast heeft de gemeente - in het kader van contractering, samenwerking, afstemming en monitoring - een rol bij het toezien op of controleren van de kwaliteit. In de genoemde processen komen signalen naar voren over de kwaliteit van de te leveren of geleverde zorg. Bij (gesignaleerde) twijfels over de kwaliteit en bij calamiteiten is het IGJ aan zet in het kader van haar toezichtstaak. Dit toezichtstelsel is dus centraal georganiseerd maar wel op een manier die aansluit op de lokale processen die raakvlakken hebben met het toezien van en controleren op kwaliteit. Een dergelijke constructie zou, in het geval van centraliseren, ook voor de hand liggen bij scenario 4, omdat op die manier rekening wordt gehouden met het decentrale karakter van de Wmo.

Speer- en aandachtspunten scenario 4:

- De verantwoordelijkheid van het houden van toezicht verplaatst van gemeenten naar één centraal toezichtorgaan
- Dit scenario betekent een trendbreuk met de (decentrale) geest van de Wmo
- Centralisering vraagt om een ingrijpende stelselwijziging
- Centralisering van toezicht leidt tot één uniforme manier van toezichthouden en kan administratieve lasten voor aanbieders verminderen alsook de kwaliteitseisen worden geharmoniseerd
- Minder versnippering van informatie

6.5 De verschillende scenario's naast elkaar

In tabel 1 staan alle scenario's naast elkaar en worden ze op verschillende aspecten van de inrichting en aspecten van de probleemanalyse (huidige knelpunten) vergeleken. Het gaat hier om een beknopte beschrijving per aspect per scenario. In de voorgaande paragrafen staan de scenario's uitgebreider beschreven. Bij alle scenario's zijn subvarianten denkbaar, of zijn combinaties met andere scenario's mogelijk.

	 Scenario 0: continuïering	 Scenario 1: intensivering	 Scenario 2: standaardisering	 Scenario 3: regionalisering	 Scenario 4: centralisering
Aspecten inrichting					
Mate van standaardisering inrichting toezicht	Geen standaardisering kaders of inrichting toezicht	Geen standaardisering kaders of inrichting toezicht	(Verreгаande) landelijke standaardisering kwaliteitskaders en/of inrichting toezicht	Mogelijkheden voor regionale standaardisering kwaliteitskaders en/of inrichting toezicht	(Verreгаande) standaardisering kaders en/of inrichting toezicht
Beleidsruimte gemeenten	Veel beleidsruimte	Handhaving huidige beleidsruimte	Gedeeltelijke beperking beleidsruimte	Gedeeltelijke beperking beleidsruimte	Verreгаande beperking beleidsruimte
Borging (basis)kwaliteit toezichthouders	Geen borging (basis)kwaliteit toezichthouders	Geen borging (basis)kwaliteit toezichthouders	Mogelijkheden voor verreгаande borging kwaliteit toezichthouders	Mogelijkheden voor borging kwaliteit toezichthouders	Mogelijkheden voor verreгаande borging kwaliteit toezichthouders
Impact op stelsel (wetswijziging)	Geen aanpassing stelsel	Geen aanpassing stelsel	Beperkte tot uitgebreide aanpassing stelsel	Beperkte tot uitgebreide aanpassing stelsel	Zeер uitgebreide aanpassing stelsel
Aspecten probleemanalyse					
Capaciteit toezichthouders	Geen minimale inzet van toezichthouders	Geen minimale inzet van toezichthouders	Mogelijkheden voor invoeren minimale capaciteit toezichthouders	Schaalvergroting biedt mogelijkheden voor meer capaciteit toezichthouders	Schaalvergroting biedt mogelijkheden voor meer capaciteit toezichthouders (door efficiëntiewinst)
Duidelijkheid en handvatten uitvoering toezicht	Weinig duidelijkheid en handvatten	Mogelijkheden voor bieden meer duidelijkheid en handvatten	Veel duidelijkheid en handvatten door standaard kaders of inrichting toezicht	Mogelijkheden om regionaal veel duidelijkheid en handvatten te bieden	Veel duidelijkheid en handvatten door standaard kaders of inrichting toezicht
Onafhankelijkheid toezicht	Geen (landelijke) borging onafhankelijkheid toezicht	Geen (landelijke) borging onafhankelijkheid toezicht	Mogelijkheden voor landelijke borging onafhankelijkheid toezicht	Mogelijkheden voor regionale borging onafhankelijkheid toezicht	Borging onafhankelijkheid, inherent aan landelijke organisatie
Bevoegdheden en inzet handhavingsmethoden	Ervaren gebrek aan handhavingsmogelijkheden, diverse vormen in aanpak	Mogelijkheden voor bieden duidelijkheid en handvatten, grote verschillen in aanpak	Mogelijkheden voor bieden duidelijkheid en invoeren eenduidige aanpak	Regionale aanpak handhaving	Landelijke aanpak handhaving
Schaalvergroting en daadkracht toezicht	Schaalvoordelen afhankelijk van omvang gemeente, minder daadkracht t.o.v. regionale aanbieders	Schaalvoordelen afhankelijk van omvang gemeente, minder daadkracht t.o.v. regionale aanbieders	Geen schaalvoordelen, mogelijk meer daadkracht door landelijke (toegangs)kwaliteitseisen	Regionale schaalvoordelen, daadkrachtig optreden tegen aanbieders in regio	Landelijke schaalvoordelen, landelijk daadkrachtig optreden tegen aanbieders
Informatiedeling	Grote versnippering van informatie	Mogelijkheden voor scheppen duidelijkheid over informatiedeling	Mogelijkheden voor scheppen duidelijkheid en standaardisatie proces van informatiedeling	Regionaal goede informatiedeling en minder (derde) partijen om mee uit te wisselen landelijk	Landelijk goede informatiedeling en minder (derde) partijen om mee uit te wisselen

Tabel 1. Overzicht van scenario's en aspecten van inrichting en aspecten uit de probleemanalyse

6.6 Beschouwing voor- en nadelen scenario's

De bovenstaande beschrijving van verschillende scenario's en de onderlinge vergelijking daarvan, schept al enig inzicht in de wenselijkheid van deze mogelijkheden. We reflecteren in deze paragraaf op de voor- en nadelen van de verschillende scenario's. We betrekken hierin de perspectieven van de burgers die onder de Wmo vallen, gemeenten en het ministerie van VWS. We staan ook stil bij de gevolgen van de scenario's voor de uitvoerders (huidig of in de scenario's) van het Wmo-toezicht. De meest uiteenlopende scenario's (nul en vier) lijken, de verschillende perspectieven meewegend, het minst wenselijk. Scenario een tot en met drie hebben ieder belangrijke voor- en nadelen.

6.6.1 Scenario 0 en 1

Scenario 0 is onwenselijk, terwijl ook bij scenario 1 de zorg relevant is of kwaliteit en rechtmatigheid van ondersteuning en zorg gegarandeerd kunnen worden. De Wmo is er voor inwoners, vaak kwetsbare personen, en erop gericht om hen van de ondersteuning en zorg te voorzien die zij nodig hebben. Met als doel om hun zelfredzaamheid te vergroten en hen zoveel mogelijk te laten participeren in de samenleving. Voor de eindgebruikers van de Wmo is het van belang dat de uitvoering van de Wmo doelmatig is, rechtmatig (dat zij de zorg krijgen waar zij recht op hebben), de Wmo toegankelijk is en dat de zorg die zij ontvangen van goede kwaliteit is. Wmo-toezicht is er vanuit dit oogpunt om een bepaalde basiskwaliteit van de zorg te garanderen en toe te zien op de rechtmatigheid hiervan. Uit dit onderzoek en de jaarrapportages van de afgelopen jaren van de IGJ blijkt dat het Wmo-toezicht niet in iedere gemeente is ingericht of deze rol adequaat vervult (of kan vervullen). Vanuit het burgerperspectief is het dan ook onwenselijk om te kiezen voor het nul-scenario, waarin de huidige situatie gehandhaafd wordt. Respondenten geven aan niet te verwachten dat de achterblijvende gemeenten zich de komende jaren door zullen ontwikkelen naar een niveau waarmee kwaliteit en rechtmatigheid in grote mate gegarandeerd kunnen worden. Sterker nog er wordt door sommigen gevreesd dat de inzet ten gevolge van bezuinigingen minder wordt. Voor scenario één blijft deze zorg

ook relevant, aangezien er geen wettelijke eisen of kaders worden gesteld en de inrichting van het toezicht nog altijd aan gemeenten zelf is. Daarmee zijn er geen expliciete waarborgen in het stelsel dat het toezicht in dit scenario aan een gewenst kwaliteitsniveau gaat voldoen. Met andere woorden: met name scenario 0, maar ook scenario 1 is te vrijblijvend om een verandering in de ontwikkeling en kwaliteit van het Wmo-toezicht af te dwingen. Uit de gesprekken met gemeenten blijkt dat een groot deel van hen voorstander is van scenario 1, met het behoud van beleidsruimte als voornaamste argument.

Scenario 2 en 3

Zoals omschreven in de voorgaande paragrafen, wordt met de scenario's twee en drie in meer of mindere mate de beleidsruimte van gemeenten beperkt. Ook vereisen deze scenario's aanpassingen in wet- en regelgeving, of tenminste het opstellen van richtlijnen. Afhankelijk van het scenario en de vorm daarvan, zullen gemeenten en het ministerie meer of minder ingrijpende wijzigingen moeten doorvoeren. Voor gemeenten is het inperken van de beleidsruimte een heikel punt. Zij hechten sterk aan de beleidsruimte en wijzen erop dat inperking van de beleidsruimte op het gebied van toezicht tegenstrijdig is met de uitgangspunten van het decentrale karakter van de Wmo. Gemeenten die Wmo-toezicht de afgelopen jaren serieus hebben opgepakt en waarbinnen het toezicht momenteel wel goed functioneert, kunnen mogelijk hinder ondervinden van het opleggen van richtlijnen of verplichtingen die haaks staan op de manier waarop zij momenteel invulling geven aan toezicht. Daartegenover staat dat deze scenario's verbetering kunnen brengen op gebieden zoals het garanderen van een (basis)kwaliteitsniveau van het toezicht, doeltreffendheid van het toezicht (onder andere door schaalvergroting), administratieve lasten en informatie-uitwisseling. Respondenten - uitgezonderd een groot deel van de gemeenten - geven overwegend aan voorstander te zijn van (een vorm van) standaardisering of regionalisering. Voor gemeenten zijn deze scenario's bespreekbaar onder de voorwaarden dat zij tegenover een extra (wettelijk) takenpakket ook extra middelen vanuit het Rijk ontvangen.

Zoals beschreven kan standaardisering voor gemeenten die volop in de ontwikkeling zijn wat betreft het Wmo-toezicht als belemmerend of sturend ervaren worden. Deze gemeenten laten zien dat de beleidsruimte die er binnen de wet is, juist ook positief kan uitpakken. Wat betreft het (verplicht) regionaliseren van toezicht wordt door een (op het vlak van toezicht) vooruitstrevende wethouder als nadeel benoemd dat dit er toe kan leiden dat gemeenten de verantwoordelijkheid en het eigenaarschap van toezicht minder voelen, omdat het in dat scenario een taak is van de regio en niet meer van de individuele gemeente. Tegelijkertijd zijn er goede voorbeelden van een regionale aanpak waarin dit niet op deze manier wordt ervaren.

6.6.2 Scenario 4

Voor scenario 4, centralisatie van het toezicht op de Wmo, lijkt weinig draagvlak te zijn, hoewel het langs deze weg wel mogelijk is om een bepaalde basiskwaliteit van het toezicht te garanderen. Er zijn binnen dit scenario vooral zorgen over de mate waarin rekening gehouden kan worden met lokale invulling van het Wmo-beleid (gaat ten koste van de beleidsruimte van gemeenten). Indien beleidsruimte van gemeenten op het gebied van kwaliteit wel intact gehouden wordt, wordt het toezichthouden zelf erg complex en bewerkelijk. Een variant van centraal toezicht is het organiseren van een toezichthoudende partij die toezicht houdt op de gemeentelijke toezichthouders. Een dergelijke werkwijze zien we in de langdurige zorg, voor wat betreft de rechtmatigheid. Op die manier is het makkelijker om rekening te houden met lokale beleidsverschillen. Het nadeel van een dergelijke variant is dat er een 'extra laag' in het toezicht ontstaat en dat de toezichthoudende partij met alle gemeenten moet afstemmen. Daarmee ontstaat het risico dat er vooral extra bureaucratie wordt gecreëerd. Een extra voordeel van centralisatie zou kunnen zijn dat het makkelijker wordt om het toezicht meer domeinoversijgend vorm te geven, bijvoorbeeld in samenhang met het toezicht op de langdurige zorg en de jeugdzorg.

Voor een stelselverantwoordelijke (ministerie van VWS) van een decentraal georganiseerd stelsel zoals de Wmo ontstaat al snel een dilemma als er onderdelen niet (overal) goed (genoeg) functioneren. Welke mogelijk bestaan er om in te grijpen,

zonder dat er afbreuk wordt gedaan aan de uitgangspunten van het stelsel? Kunnen maatregelen zo worden ingezet dat dit niet ten koste gaat van de plekken waar het wel goed gaat? Vanuit het perspectief van de stelselverantwoordelijke is het begrijpelijk om goed toezicht verder af te dwingen, bijvoorbeeld door dit vast te leggen in wet- en regelgeving (zoals bij scenario's 2, 3 en 4).

6.7 Thema's die kunnen bijdragen aan de ontwikkeling van het toezicht

Naast de in dit hoofdstuk beschreven scenario's, hebben we gedurende het onderzoek meerdere interessante ideeën en suggesties die kunnen bijdragen aan het verder ontwikkelen van het toezicht. We noemen deze ideeën, zodat ze betrokken kunnen worden bij de verdere uitwerking van het vormgeven van toezicht:

- a. Draai de toezichtkaders om door niet vanuit de wet, afgesproken normen of kwaliteitseisen te beredeneren, maar vanuit de cliënt. Toezicht focust zich dan op (het scheppen van) de juiste randvoorwaarden voor het leveren van de juiste kwaliteit van de ondersteuning van de cliënt;
- b. Horizontaal toezicht: laat Wmo-aanbieders zichzelf (eigen audit) en andere organisaties onderzoeken. Om zulke audits te doen, heeft de Wmo-aanbieder een 'aaa-label' nodig. Dat label komt voor uit toezichtrapporten en geeft de betrouwbaarheid van de kwaliteitsborging van de organisatie weer;
- c. 'Stoplichtmethode': Tijdens jaarlijkse onderzoeken rapporteert de toezichthouder over de kwaliteit van de ondersteuning. Wanneer blijkt dat de betreffende aanbieder haar kwaliteitsborging op orde heeft, dan zal het onderzoek (in de vorm van een locatiebezoek) de volgende keer minder intensief zijn en vice versa. Een vergelijkbaar systeem bestaat nu ook binnen de toezicht op de kinderopvang. De aanbieder krijgt een classificatie (rood, geel, groen) mee, die bepalend is voor de intensiteit van het volgende onderzoek;
- d. Toezicht en handhaving losknippen (screening en hard optreden) van kwaliteitsbewaking. Laat de toezichthouder zich enkel nog bezighouden met grotere incidenten, calamiteiten, fraude en een adviserende rol met betrekking

-
- tot de handhaving. De kwaliteitsbewaking en -verbetering is dan niet meer belegd bij de toezichthouder, maar bij bijvoorbeeld contractmanagement.
- e. Integraal toezicht. Gezien het versnipperde systeem met een toezichthouder in per zorgdomein, is een integrale toezichthouder over domeinen heen als idee geopperd. Dat bevordert de integrale kijk en zorgt voor minder (administratieve) lasten bij zorgaanbieders.

7 Conclusies en aanbevelingen

In dit onderzoek is de huidige situatie met betrekking tot Wmo-toezicht in kaart gebracht, zowel op het vlak van wetgeving als op het gebied van uitvoering. Ook zijn knelpunten geïdentificeerd die partijen momenteel ervaren in de uitvoering van het Wmo-toezicht. In de kamerbrief van 9 december 2020 schrijft minister de Jonge: 'De inspectie [IGJ] concludeert dat het tempo waarin gemeenten het Wmo-toezicht invullen onvoldoende is. Ondanks de geleverde inzet is het toezicht op lokaal niveau nog niet op orde.'²⁰ Mede op basis daarvan bestaat er een behoefte bij de minister om het Wmo toezicht te verbeteren. Met dit onderzoek hebben wij verschillende scenario's geschetst voor de toekomst van het Wmo-toezicht. Elk scenario heeft voor en nadelen en het ene scenario vraagt om een ingrijpender verandering dan het andere.

7.1 Conclusies

We hebben in dit rapport geconstateerd dat er geen eenduidige standaard is om te bepalen wat de basiskwaliteit van Wmo-toezicht is. Daarmee is het dus ook niet mogelijk om een eenvoudig antwoord te geven op de vraag hoe het is gesteld met het Wmo-toezicht bij gemeenten. Wat we wel hebben geconstateerd is dat er een grote diversiteit is in de wijze waarop het toezicht is georganiseerd, hoe actief en hoe ver gemeenten zijn in de ontwikkeling van het toezicht. Ook hebben we een aantal brillen en perspectieven (zie paragraaf 5.1) beschreven die bepalen hoe naar (de kwaliteit van) toezicht kan worden gekeken. De brillen bestaan min of meer naast elkaar (er is dus niet één werkelijkheid) maar de perspectieven zijn wel bepalend voor het vaststellen van kwaliteit en verwachtingen van toezicht en hangen samen met belangen en prioriteiten. Die belangen en prioriteiten kunnen voor gemeenten (ten

dele) anders liggen dan voor VWS of de IGJ. Welk scenario de voorkeur geniet, hangt dus af van welke aspecten van de verschillende scenario's (zie paragraaf 6.6) partijen het belangrijkste vinden en hoe hoog de noodzaak is om snel een verbetering te realiseren.

Een belangrijk aspect voor gemeenten in elk van de scenario's is de beleidsruimte die er mee samengaat. Gemeenten hechten - gegeven de beleidsruimte die in de decentrale wet als die van de Wmo is verankerd - sterk aan ruimte om het toezicht in te kunnen vullen op zo'n manier dat die goed past bij andere beleidsmatige en uitvoeringskeuzes die de gemeente heeft gemaakt. Zij zijn daarmee terughoudend om wijzigingen in het toezichtstelsel door te voeren die ten koste gaan van de beleidsruimte.

Daarnaast hebben we geconstateerd dat betrokkenen een bepaalde wens en ambitie hebben om de kwaliteit van het toezicht te verbeteren en dat de huidige, wettelijke maatstaf, onvoldoende houvast biedt om deze ambitie op redelijke termijn te realiseren. Kortom: als de wet als leidend uitgangspunt en standaard voor de kwaliteit van Wmo-toezicht gehanteerd wordt, dan is een snelle verandering geen realistische verwachting.

7.2 Aanbevelingen

Gegeven de beschouwing, de beschreven scenario's en de conclusies hebben wij een aantal aanbevelingen geformuleerd die naar onze inzichten bijdragen aan het verder ontwikkelen van het Wmo-toezicht.

²⁰ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/12/08/kamerbrief-over-rapportage-wmo-toezicht-2019>

7.2.1

Werk allereerst gezamenlijk de uitgangspunten van goed toezicht in de Wmo uit

Los van de keuze voor een bepaald scenario is het van belang dat de belanghebbenden die een rol spelen in het Wmo-toezicht eerst overeenstemming krijgen over de rol van toezicht in de Wmo en over de uitgangspunten van het Wmo-toezicht. Zoals beschreven kijken het ministerie van VWS als stelselverantwoordelijke en gemeenten en IGJ als belanghebbenden verschillend naar dezelfde werkelijkheid. Dit leidt ertoe dat de IGJ kritisch is op het functioneren van het Wmo-toezicht in de praktijk en dat tegelijkertijd gemeenten gewoon voldoen aan de wettelijke verplichtingen en daarmee weinig urgentie ervaren om het anders te doen. Het ministerie van VWS hecht, in de geest van de wet, waarde aan beleidsruimte van gemeente, maar heeft ook een informatie en controlebehoefte ten aanzien van de kwaliteit van het stelsel. Twee aspecten waar de toezichthouder een wezenlijke rol in speelt of kan spelen.

We bevelen aan om een duidelijker 'fundament' uit te werken voor de wijze waarop gemeenten het Wmo-toezicht dienen in te richten en aan welke basiskwaliteit het toezicht moet voldoen (zie hoofdstuk 5). Het is aan de partijen in het stelsel om dat gezamenlijk te formuleren. Een fundament beschrijven in deze rapportage zou vanuit dat oogpunt te voorbarig zijn. Het fundament biedt lokaal of regionaal nog steeds de ruimte om het goed aan te laten sluiten op beleidskeuzes, maar zorgt er tegelijkertijd voor dat de verschillende belanghebbenden door dezelfde bril kijken naar het Wmo-toezicht en samen bepalen wanneer het toezicht goed is georganiseerd en wanneer dit niet het geval is.

We adviseren bij de uitwerking van het fundament de PDCA-cyclus centraal te stellen. Een belangrijk doel van het toezicht is immers het bijdragen aan een lerende praktijk van de Wmo. Toezicht is er niet uitsluitend om fraude uit te sluiten of ondermaatse kwaliteit op te sporen, het toezicht draagt ook bij om te zien daar waar het goed gaat, het nog beter kan.

Vervolgens bevelen we aan de zes principes uit de rijksbrede visie op toezicht uit te werken in de context voor de Wmo. Het gaat er hierbij om de vrij abstract beschreven principes inhoudelijk te laden om ze daarmee richting te laten geven voor het toezicht in het decentrale stelsel van de Wmo. Bijvoorbeeld wat **onafhankelijkheid** van het toezicht betekent en hoe dit te borgen. Het gaat dan bijvoorbeeld niet per se om het buiten de gemeentelijke organisatie plaatsen van het toezicht, maar er zijn wel duidelijke randvoorwaarden om het toezicht onafhankelijk te laten functioneren bij te laten dragen aan 'checks en balances' in het stelsel.

In het verlengde hiervan volgt de uitwerking van wat het principe van **transparantie** betekent, bijvoorbeeld als het gaat om (het publiceren van) uitgevoerde onderzoeken. Betekent dit ieder uitgevoerd onderzoek openbaar maken, bedoelen we hiermee een jaarijksse rapportage aan de gemeenteraad of bedoelen we ook de transparante werkwijze in het toezichtproces? Andere thema's die uitwerking behoeven zijn de **relatie tussen toezicht op kwaliteit en toezicht op rechtmatigheid** en **domeinoverstijgende samenwerking** in het toezicht.

Door alle zes principes langs deze weg verder uit te werken ontstaat er een generiek fundament, een vertrekpunt voor het verder invullen en regionaal of lokaal organiseren van goed toezicht. Door op deze onderwerpen concrete uitgangspunten te formuleren moet voor iedereen duidelijk zijn wat 'we' verstaan onder goed toezicht en wanneer de praktijk daaraan voldoet. Het helpt gemeenten het toezicht goed te organiseren, uitvoerende toezichthouders bij gemeenten of de GGD om houvast te hebben in de uitvoering, aanbieders wat ze van de gemeente kunnen verwachten in deze rol en de IGJ om vanuit meta-perspectief te onderzoeken en te agenderen in hoeverre gemeenten het eerder genoemde fundament op orde hebben. Ook het ministerie van VWS kan hiermee de uitvoering van de Wmo in termen van kwaliteit en rechtmatigheid naar een volgend niveau leiden waarmee de gebruiker van Wmo-voorzieningen een betere hulpverlening ontvangt.

Er zijn diverse bronnen die voor de uitwerking van de PDCA en de zes principes hier een voedingsbodem in vormen. Allereerst de huidige praktijk waarin goede

voorbeelden te vinden zijn, ten tweede de diverse handreikingen of kennisdocumenten die VNG, de IGJ, de GGD-GHOR Nederland hiervoor hebben ontwikkeld en extern of intern gebruiken en ten derde de wijze waarop in andere sectoren wordt gewerkt en *best practices* uit deze sectoren (bijvoorbeeld de kinderopvang).

Tot slot is het belangrijk om de afbakening - op welke terreinen dient de gemeente toezicht te houden - scherper te definiëren zodat gemeenten zien waar het toezicht op dient te worden gehouden en welke terreinen buiten de scope vallen. Dit treft bijvoorbeeld de discussie over toezicht op de opvang of andere meer algemene gemeentelijke voorzieningen.

7.2.2 *Kiezen van een scenario passend bij het uitgewerkte fundament*

Afhankelijk van de uitwerking van het kader voor goed toezicht (vorige aanbeveling), kan een best passend scenario worden gekozen dat bijdraagt aan het implementeren van het uitgewerkte fundament: de beschreven uitgangspunten. Wanneer het tweewebbrengen van verandering prioriteit heeft, ligt scenario 2 of 3 (of een combinatie van deze scenario's) voor de hand. Scenario 4 lijkt te veel op gespannen voet te staan met de aard van het huidige (decentrale) stelsel en kan te weinig rekenen op draagvlak onder alle partijen. Het is uiteindelijk aan de minister van VWS om, in gezamenlijkheid met betrokken partijen, een keuze te maken voor een bepaald scenario.

Bij het kiezen van een scenario, of combinatie van scenario's, kunnen de volgende acties helpend zijn. Het gaat om acties en keuzes die de kwaliteit van het Wmo-toezicht versterken, ongeacht het scenario dat gekozen wordt. We zien deze acties en keuzes als volgt:

- a. Werk in gezamenlijkheid (met alle betrokken en belanghebbende partijen) de uitgangspunten van goed toezicht in de Wmo uit (onze eerste aanbeveling);
- b. Stel in gezamenlijkheid (met alle betrokken en belanghebbende partijen) vast wat de basiskwaliteit van Wmo-toezicht is. Op basis hiervan kan worden

ingeschat in hoeverre scenario 2 (meer standaardisatie) kan of moet worden ingezet;

- c. Leg de standaarden die daaruit volgen vast en weeg daarbij af wat het beste in wet- en regelgeving hoort en wat te zien is als leidraad voor de praktijk;
- d. Bepaal hoe op deze standaarden wordt gecontroleerd en gecorrigeerd;
- e. Bepaal de juiste schaalgrootte die bij deze standaarden past. Schaalgrootte is een belangrijke factor: hoe groter het schaalniveau, hoe meer slagvaardigheid en onafhankelijkheid gerealiseerd kan worden;
- f. Stel tot slot vast hoe en waar standaarden worden vastgelegd: in de wet, in een nadere uitwerking van de wet (AMVB), in normen of richtlijnen of bijvoorbeeld in handreikingen.

Daarnaast dienen er ook binnen elk scenario nog keuzes te worden gemaakt en vragen te worden beantwoord. Wanneer er voor scenario 1 (intensiveren) wordt gekozen, zal dit meer dan een vrijblijvende intensivering moeten inhouden.

Tegelijkertijd zal er ook meer geïnvesteerd moeten worden in het toezicht, bijvoorbeeld in de kennisontwikkeling. En hoeveel tijd en ruimte moeten gemeenten krijgen die (te lang) achterblijven op het gebied van toezicht? Moeten zij hierop worden aangesproken, en door wie?

Bij scenario 2 (standaardiseren van de toezichtfunctie) moet ook worden gekeken naar het (verder) gelijktrekken van kwaliteitscriteria (zoals bij de inkoop). Hoewel standaardiseren van het toezicht en het standaardiseren van kwaliteitscriteria (voor de uitvoering van zorg en ondersteuning) twee verschillende dingen zijn, raken ze elkaar wel. Door kwaliteitseisen verder te harmoniseren (minder verschillen tussen gemeenten), wordt het namelijk ook makkelijker om toezicht verder te standaardiseren. Hierbij zijn ook raakvlakken met de Wet toetreding zorgaanbieders. Het van toepassing laten zijn van deze wet voor Wmo-aanbieders, is al een manier om kwaliteitscriteria in de Wmo op een bepaald vlak te harmoniseren.

Bij scenario 3 (regionaliseren) is een relevante vraag welke schaal het best passend is, en in hoeverre er ruimte mag zijn voor uitzonderingen. En op welke manier kan

regionalisatie worden bewerkstelligd? Bijvoorbeeld door dit van bovenaf op te leggen (bijvoorbeeld via een ministeriële regeling) of door dit meer bottom-up te laten plaatsvinden (zie de parallel bij de Norm voor Opdrachtgeverschap). Zo kan regionalisering worden gestimuleerd door extra eisen aan het toezicht te stellen (zoals bij scenario 2), waardoor een bepaalde schaalgrootte vereist is en gemeenten meer moeten samenwerken. Een dergelijke, meer bottom-up benadering leidt waarschijnlijk tot minder weerstand bij gemeenten en zal minder snel leiden tot frictie in relatie tot bestaande regionale verbanden. Regionalisatie is bij een bottom-up benadering geen doel op zich, maar meer een manier om tot een gewenste standaard in het toezicht te kunnen komen. Er zou dan eventueel ook ruimte kunnen blijven voor gemeenten die op een andere manier wel aan de gewenste standaard in het toezicht kunnen voldoen. Tegelijkertijd zijn er zorgen bij partijen dat een bottom-up benadering te vrijblijvend is en dat de gewenste samenwerking, schaalgrootte en slagkracht onvoldoende van de grond komt.

Wanneer er een keuze voor een scenario is gemaakt, zijn er naast meer fundamentele keuzes die binnen elk scenario nog moeten worden gemaakt (zoals hierboven besproken), ook nog meer praktische uitwerkingen nodig en vragen van een andere aard die beantwoord moeten worden. Het gaat dan om zaken als een concretere functi omschrijving van een toezichthouder of het minimale aantal fe dat passend is bij de uitwerking van het toezicht (afhankelijk van het scenario). Een van de aspecten hierbij is ook het financiële. Als de toezichtfunctie in de Wmo verder wordt uitgewerkt dan wat nu wettelijk vereist is, vraagt dit ook om een (structurele) investering van gemeenten en om voldoende middelen vanuit het Rijk om deze investeringen te kunnen doen.

A. Respondenten interviews

Interviews leden en management van vertegenwoordigde partijen in de begeleidingscommissie
Gemeentelijke Gezondheidsdiensten en Geneeskundige Hulpverleningsorganisaties in de Regio (GGD GHOR)
Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ)
Ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport (VWS)
Toezicht sociaal domein (TSD)
Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)

Interviews toezichthouders gemeente / (zorg)regio
1. Amsterdam
2. Duivenvoorde (Voorschoten en Wassenaar)
3. Ede
4. Enschede
5. Flevoland
6. Gelderland-Zuid
7. Gooi en Vechtstreek
8. Gooise Meren
9. Groningen
10. Hart van Brabant
11. Heerlen
12. Hollands Midden
13. Meentzicht
14. Midden-IJssel/Oost-Veluwe
15. Midden-Limburg West
16. Nissewaard
17. Oss
18. Oude IJsselstreek
19. Tilburg
20. Venlo
21. Westervolde
22. Zeeland
23. Zoetermeer

(Groeps)interviews gemeente / (zorg)regio	
Gelderland-Zuid	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Gemeente Nijmegen ▪ GGD Gelderland-Zuid ▪ Wmo-aanbieder regio Nijmegen
Rotterdam	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Gemeente Rotterdam ▪ Toezichthouder gemeente ▪ Wmo-aanbieder regio Rotterdam

Interviews raadsleden, raadsadviseurs en wethouders	
Gemeente Almelo	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Wethouder ▪ Toezichthouder Wmo
Gemeente Ede	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Raadslid ▪ Raadsadviseur financiën ▪ Raadsadviseur sociaal domein
Gemeente Leeuwarden	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Raadsgriffie, raadsadviseur sociaal domein
Gemeente Tilburg	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Wethouder
Gemeente Zaanstad	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Wethouder ▪ Afdelingshoofd o.a. Wmo-toezicht
Gemeente Zwolle	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Wethouder ▪ Beleidsmedewerker Wmo

Interviews toezicht andere sectoren	
Kinderopvang (GGD)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Beleidsmedewerker GGD GHOR ▪ Teammanager toezicht kinderopvang GGD GHOR
Nederlandse Zorg Autoriteit	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Toezichthouder NZA ▪ Toezichthouder NZA

Overige interviews	
Kees Reedijk (IGJ)	
Koos Vos (coördinator Public Sector NBA)	
Regionale zorgaanbieder regio Zwolle	