

# NAAR MEER STANDAARDISATIE IN HET TOEZICHT

## ONDERZOEK NAAR STANDAARDISERING VAN RAPPORTAGES

**KLANT**  
**KENMERK**  
**AUTEUR(S)**  
**DATUM**  
**VERSIE**

VNG Naleving  
PT/ND-bv/003119  
Jaap Meijer, Maaïke Zoutenbier, Patrick Tazelaar  
18 augustus 2022  
1.0

# Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>3</b>
1.1	Inleiding	3
1.2	Doelstelling en reikwijdte	3
1.3	Onderzoeksverantwoording	4
1.4	Context van het onderzoek	4
1.5	Leeswijzer	5
<b>2</b>	<b>Rapporteren in de huidige praktijk van het toezicht</b>	<b>6</b>
2.1	Algemeen	6
2.2	Onderzoeksverslagen	6
2.3	Handhaving en maatregelen	9
2.4	Jaarrapportages	10
<b>3</b>	<b>Draagvlak en denkrichting voor standaardisering</b>	<b>12</b>
3.1	Vormen van standaardisering	12
3.2	Aandachtspunten voor standaardisering	12
3.3	Potentiële opbrengsten standaardisering	13
3.4	Draagvlak van standaardisering	14
3.5	Denkrichting voor standaardisering	14
3.6	Plaats openbare publicatie	18
<b>4</b>	<b>Voorgestelde richting en implementatiekosten- en opbrengsten</b>	<b>19</b>
4.1	Beoogd eindresultaat	19
4.2	Implementatie in de praktijk: kosten en opbrengsten	20

---

# 1 Inleiding

## 1.1 Inleiding

Vanuit het gemeentelijk toezicht op de Wmo 2015 en Jeugdwet is transparant werken en hierover communiceren belangrijk. Het rijk is voornemens om actieve openbaarmaking van Wmo en Jeugdwettoezichtrapporten te gaan verplichten. Toezichthouders verwerken hun onderzoeksbevindingen doorgaans in een rapport. Dit rapport biedt houvast voor een gesprek met zorgaanbieders. Op basis van de conclusies uit het rapport kan de gemeente handhavend optreden.

In 2020 maakte slechts 25% van de gemeenten haar rapporten openbaar.<sup>1</sup> 32% Procent gaf aan voornemens te zijn dit in 2021 wel te willen gaan doen.

VNG Naleving heeft Significant Public gevraagd onderzoek uit te voeren naar de haalbaarheid en het draagvlak voor standaardisering van toezichtrapportages en handhaving jaarverslagen. De verwachting hierbij is dat het openbaarmaking vereenvoudigt en de administratieve lastendruk voor gemeenten vermindert.

## 1.2 Doelstelling en reikwijdte

Het doel van dit onderzoek is inzicht verkrijgen in de huidige gemeentelijke uitvoeringspraktijk van rapportages en handavingsjaarverslagen, zowel voor kwaliteit (Wmo) als voor rechtmatigheid (Wmo en Jeugdwet). Daarnaast is het doel inzicht in de haalbaarheid van standaardisering en inzicht in het draagvlak om tot een standaard te komen. In het huidige onderzoek is met betrekking tot rechtmatigheid voornamelijk gekeken naar de Wmo. Voor rechtmatigheid Jeugdwet is minder

informatie beschikbaar.<sup>2</sup> Omdat kwaliteitstoezicht op de Jeugdwet niet binnen de verantwoordelijkheid van gemeenten valt, ligt het zwaartepunt van dit onderzoek op de Wmo. We merken daarbij op dat bevindingen die betrekking hebben op rechtmatigheidsonderzoek, van toepassing zijn op zowel de Wmo als op de Jeugdwet. In de uitvoering van rechtmatigheidsonderzoek bestaan namelijk geen essentiële verschillen in de praktijk.

Het resultaat van onderzoek bestaat uit de volgende elementen:

- a. Een beschrijving van de huidige uitvoeringspraktijk van rapporteren;
- b. De haalbaarheid en wenselijkheid van standaardisering en
- c. Een voorgestelde richting, inclusief verwachte kosten en opbrengsten.

Separaat aan de rapportage leveren we een document op aan VNG Naleving waarin een voorgestelde aanpak inclusief projectkosten en een tijdspad zijn opgenomen.

Het direct betrekken van gemeenten en GGD'en door enkele interactieve sessies maakte onderdeel uit van de aanpak van het onderzoek. De onderzoeksperiode was van april tot en met juli 2022.

Met de onderzoeksresultaten kan VNG Naleving in afstemming met landelijke belanghebbenden vervolgvactiteiten inzetten:

- d. Ontwikkeling en implementatie van een standaard toezichtrapportagemodel;
- e. Uitgewerkt voorstel en implementatie van ontsluiting van toezichtrapportages.

---

<sup>1</sup> [Wmo toezicht 2020 | Rapport | Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd \(igj.nl\)](#)

<sup>2</sup> De verklaring hiervoor is dat slechts twee gemeenten rechtmatigheidsonderzoeken openbaar maken, en daarvan is een beperkt deel op de Jeugdwet gericht.

---

### 1.3 Onderzoeksverantwoording

Voor het uitvoeren van het onderzoek en het beantwoorden van de onderzoeksvragen hebben wij de volgende activiteiten uitgevoerd:

- a. Deskstudy en literatuuronderzoek in de context van het onderzoeksdoel;
- b. Webscrape raadsinformatiesystemen en internetsearch naar toezichtsrapporten;
- c. Verkennende gesprekken met deskundigen in het veld, VNG Realisatie, team Kinderopvang van VNG Naleving, IGJ, GGD-GHOR;
- d. Interviews met gemeenten (beleidsmedewerkers, toezichthouders) en GGD-en;
- e. Twee werkbijeenkomsten met deskundigen in het veld.

### 1.4 Context van het onderzoek

Sinds 1 januari 2015 zijn gemeenten verantwoordelijk voor het toezicht op de Wmo 2015 en de Jeugdwet (enkel rechtmatigheid). 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. In de Jeugdwet is onder artikel 2.9 opgenomen: “De gemeenteraad stelt bij verordening en met inachtneming van het bepaalde bij of krachtens deze wet in ieder geval regels (onder d) voor de bestrijding van het ten onrechte ontvangen van een individuele voorziening of een persoonsgebonden budget, alsmede van misbruik en oneigenlijk gebruik van de wet”.

Voor wat betreft kwaliteitstoezicht (Wmo) zijn aanbieders van maatschappelijke ondersteuning 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 aanspreek-/meldpunt fungeert voor calamiteitenmeldingen en hieraan opvolging kan geven. Het rechtmatig besteden van

het persoonsgebonden budget (pgb) en rechtmatig gebruik van voorzieningen zijn belangrijke aandachtspunten in de Wmo 2015. De gemeente is verantwoordelijk voor het toezicht op de rechtmatigheid. Het doel van het toezicht is het bevorderen van naleving van de wet, de verordening en de regels die de gemeente heeft opgesteld om fouten en fraude te bestrijden en te voorkomen.

Hóe gemeenten hun toezicht en handhavingstaken op de Wmo en de Jeugdwet organiseren, is niet vastgelegd door de wetgever. Er is dus zowel voor kwaliteits- als rechtmatigheidstoezicht sprake van veel beleidsruimte.

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 de Jeugdwet en gemeenten hebben een ruime beleidsruimte in de wijze waarop zij dat doen. Voor wat betreft het kwaliteitstoezicht verplicht de wet gemeenten (indirect) in ieder geval om een toezichthouder aan te stellen die belast is met het toezicht op calamiteiten. De ruimte die gemeenten hebben voor het uitvoeren van Wmo-toezicht vertaalt zich ook naar de wijze waarop zij rapporteren over hun toezicht. In de praktijk is een grote verscheidenheid te zien van de wijze waarop gemeenten invulling geven aan hun toezichttaken. Sommige gemeenten houden toezicht op het vlak van rechtmatigheid en kwaliteit (in brede zin), andere gemeenten richten zich voornamelijk op calamiteitentoezicht. Gemeenten werken veelal samen met GGD-toezichthouders (bijna altijd voor het kwaliteitstoezicht) of stellen zelf een onafhankelijke toezichthouder aan in dienst van de gemeente. De toezichttaak wordt deels in regionaal verband georganiseerd, maar er zijn ook gemeenten die lokaal invulling geven aan deze taak.

Op basis van de enquête van de Inspectie Jeugd en Gezondheid (IGJ)<sup>3</sup>, die zij afnam in het kader van hun jaarlijkse rapportage over het Wmo-toezicht, maakt in 2020 ongeveer 25% van de gemeenten haar rapporten en/of de maatregelen of sancties openbaar. Het aandeel gemeenten dat niet openbaar zegt te maken is 68%.

---

<sup>3</sup> [igj.nl/actueel/nieuws/2021/12/13/terugval-in-wmo-toezicht](https://www.igj.nl/actueel/nieuws/2021/12/13/terugval-in-wmo-toezicht).

---

Belangrijke kanttekening is wel dat in dit onderzoek 32% van de gemeenten aangeeft in 2021 rapporten openbaar te willen maken. Op het moment van schrijven is de jaarlijkse rapportage van de IGJ nog niet gepubliceerd en dus is niet vast te stellen of dit ook gelukt is. Op basis van de gesprekken die we hebben gevoerd in dit onderzoek lijkt het er sterk op dat veel gemeenten bezig zijn met openbaarmaking en dat er beweging is in het aantal gemeenten dat daadwerkelijk publiceert.

De Tweede Kamer vindt het belangrijk dat Wmo-toezichtrapporten over kwaliteit openbaar zijn<sup>4</sup>. Om dit mogelijk te maken is een wetwijziging nodig, waarvoor momenteel een wetstraject loopt. Parallel aan dit wetstraject heeft de VNG een handreiking gepubliceerd waarin wordt beschreven hoe gemeenten hun toezichtrapporten openbaar kunnen maken. In deze handreiking staat over het belang van openbaar maken van rapporten beschreven:

“Openbare toezichtrapporten bieden inwoners inzicht in de kwaliteit van Wmo-voorzieningen. Zij kunnen lezen welke kwaliteitseisen er gelden, hoe de toezichthouder die beoordeelt en in welke mate aanbieders daaraan voldoen. Voor aanbieders kan (het voornemen tot) openbaarmaking een extra stimulans zijn om te werken aan kwaliteitsverbetering. Ook voor inkopers, contractmanagers, Rijksinspecties en zorgkantoren kan het waardevol zijn om kennis te nemen van Wmo-toezichtrapporten. Het toezicht wordt op die manier steviger verankerd in de (lokale) kwaliteitscyclus, terwijl de toezicht- en onderzoeksdruk mogelijk kan afnemen.”

Het standaardiseren van Wmo-toezichtrapportages hangt nauw samen met de openbaarmakingswens (en in de toekomst waarschijnlijk -plicht) vanuit de politiek. Immers, wanneer alle rapporten openbaar te vinden zijn, dan kan standaardisering bijdragen aan vindbaarheid, vergelijkbaarheid, professionaliteit en duidelijkheid

---

<sup>4</sup> NB. Dit geldt dus uitsluitend voor kwaliteitsonderzoeken. Niet voor rechtmatigheidsonderzoeken. Die vallen wel binnen de scope van dit onderzoek.

richting aanbieders. Ook kan standaardisering het openbaarmakingsproces vereenvoudigen voor toezichthouders.

## 1.5 Leeswijzer

In deze rapportage beschrijven wij achtereenvolgens de huidige praktijk van Wmo-toezichtrapportages (hoofdstuk 2), denkrichtingen en draagvlak voor standaardisering (hoofdstuk 3) en de voorgestelde richting, aanpak en aandachtspunten bij de implementatie (hoofdstuk 4).

---

## 2 Rapporteren in de huidige praktijk van het toezicht

In dit hoofdstuk beschrijven we de huidige praktijk van de wijze waarop gemeenten rapporteren over het Wmo (en Jeugdwet)-toezicht gebaseerd op beschikbare toezichtsrapporten en interviews met toezichthouders (gemeenten, GGD-en).

### 2.1 Algemeen

Er zijn diverse rapportages die gemeenten schrijven op het gebied van toezicht in de Wmo en de Jeugdhulp. Voor een goed begrip maken wij hierbij onderscheid naar de volgende categorieën van type rapportages:

- a. Rapportages op het gebied van toezicht op de kwaliteit van de Wmo naar aanleiding van een signaal of thematisch onderzoek;
- b. Rapportages op het gebied van toezicht op rechtmatigheid in de Wmo en Jeugdwet;
- c. Jaarrapportages die het toezicht uitbrengt in de vorm van verantwoording van uitgevoerde activiteiten en hierbij horende thema's.

De bovenstaande driedeling hanteren we voor het beschrijven van de huidige praktijk.

### 2.2 Onderzoeksverslagen

#### 2.2.1 Rapportages kwaliteit in de Wmo

Online zijn van diverse gemeenten onderzoeksrapportages te vinden. We kunnen echter niet exact zeggen hoeveel procent van alle gemeenten momenteel onderzoeksrapportages online heeft gepubliceerd, omdat veel toezichthouders in

opdracht van meerdere gemeenten onderzoek doen, de rapporten niet altijd eenvoudig terug te vinden zijn (verschillende bronnen) of dat er (nog) geen afgeronde onderzoeken zijn. Zoals eerder benoemd, publiceert volgens de IGJ in 2020 ongeveer 25% (85 gemeenten) van de gemeenten hun rapporten openbaar. 40 gemeenten publiceren hun rapporten op een generiek platform dat zich richt op kwaliteitstoezicht in de Wmo: de website van Toezichtwmo.nl (een initiatief van de GGD Amsterdam). Daarnaast zijn er veel GGD'en en individuele gemeenten die rapportages publiceren op hun eigen websites.<sup>5</sup>

Praktisch alle openbaar vindbare kwaliteitsrapportages hebben betrekking op reactieve (signaal gestuurde) onderzoeken; rapportages over calamiteitenonderzoek worden niet openbaar gemaakt, als gevolg van privacyoverwegingen (deze onderzoeken hebben vaak betrekking op één enkele cliënt, professional of zorgaanbieder). De inhoud van deze rapportages bevat een weergave van de uitgevoerde onderzoeken.

Het merendeel van de onderzoeksrapportages is geschreven door GGD-toezichthouders. Op basis van de interviews en de vindbaarheid van rapporten lijkt er een toename te zijn van het aantal gemeenten dat rapporten openbaar maakt. Daarnaast geven diverse geïnterviewde toezichthouders aan dat zij op korte termijn voornemens zijn hun onderzoeken te gaan publiceren.

Over het algemeen kennen de rapporten grotendeels vergelijkbare thema's. Met name de rapporten waarbij de GGD toezichthouder kwaliteit is, zien we een herkenbare opzet terug. De onderzoeksopzet is vaak gebaseerd op het vastgestelde

---

<sup>5</sup> <https://www.ggdrotterdamrijnmond.nl/wat-doet-de-ggd/toezicht-wmo/> en <https://wob arnhem.nl/pages/rechtmatigheidsonderzoeken>.

toetsingskader/normenkader en de oordeelsvorming vindt plaats aan de hand van een schaal. In de meeste rapporten worden de onderzoeksresultaten geduid aan de hand van de bevindingen per norm. In onderstaande tabel zijn de thema's die onderdeel uitmaken van rapportages beschreven.

Hoofdthema's rapportage	Inhoud per thema
Toelichting op het Wmo-toezicht	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wettelijk kader Wmo-toezicht</li> <li>• Organisatie van het Wmo-toezicht</li> <li>• Toezichthouder en naw-gegevens</li> </ul>
Aanleiding en kenmerken van het onderzoek	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aanleiding onderzoek (en type toezicht)</li> <li>• Context</li> <li>• Type zorg, locatie</li> <li>• Organisatie aanbieder</li> </ul>
Onderzoeksopzet	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Stappen in het proces, planning</li> <li>• Toezichtkader, normenkader</li> <li>• Oordeelsvorming (typering, schaal)</li> </ul>
Onderzoeksresultaten en toetsing aan de norm	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bevindingen per norm</li> <li>• Oordeel per norm, tekortkomingen</li> <li>• Verbeterpunten, vervolgcacties</li> </ul>
Conclusie en advies	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Overall conclusie van het onderzoek</li> <li>• Advies aan het college van B&amp;W omtrent opvolging</li> </ul>
Zienswijze aanbieder	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Schriftelijke reactie op de resultaten en conclusies</li> <li>• (Nawoord toezichthouder)</li> </ul>
Overig	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lijst gebruikte documenten</li> <li>• Bezoeken, bijeenkomsten</li> <li>• Interviews, gesprekken</li> </ul>

Tabel 1. Veelvoorkomende indeling/inhoud rapportages toezicht kwaliteit (Wmo)

Maar de rapporten verschillen ook op een aantal aspecten van elkaar, bijvoorbeeld in de wijze waarop een duidelijke normstelling is gehanteerd of in de manier waarop de specifieke normen worden beoordeeld. Het normenkader volgt uit het door de gemeente vastgestelde normen- of toezichtkader. Vaak maakt de toezichthouder

gebruik van een ordinale schaal, waarbij de toezichthouder beoordeelt in hoeverre een zorgaanbieder voldoet aan een bepaalde norm.

In sommige rapportages wordt beoordeeld op basis van twee categorieën, namelijk 'voldoende' (groen) of 'onvoldoende' (rood). In andere rapportages wordt beoordeeld aan de hand van meerdere categorieën, bijvoorbeeld 'voldoet' (groen), 'voldoet deels' (oranje) of 'voldoet niet' (rood).

Norm 2.2	Zorgverleners/begeleiders werken methodisch. Zij leggen dit hele proces inzichtelijk vast in het cliëntdossier.
----------	---

Volgens ons voldoen [REDACTED] grotendeels aan deze norm.

Uit de gesprekken met de cliënt en de zorgverlener en uit de cliëntdossiers blijkt dat de zorgverleners methodisch werken en het hele proces inzichtelijk vastleggen in de cliëntdossiers. De zorgverleners en de cliënten stellen samen het herstelplan op.

Figuur 1. Voorbeeld van verslaglegging toetsing aan de norm

Dit hoofdstuk beschrijft per thema de normen, het oordeel en de bevindingen. Indien voor een specifieke norm het oordeel voor Groepswonen en Individueel Wonen ongelijk is, wordt per zorgvorm een oordeel gegeven en onderbouwd.

De toezichthouders beoordelen elke norm op een vierpuntschaal. De kleuren van de vierpuntschaal hebben de volgende betekenis:

**Donkergroen:** De Ruimte voldoet aan de norm. De toezichthouders constateren op deze norm alleen positieve punten.

**Lichtgroen:** De Ruimte voldoet grotendeels aan de norm. De toezichthouders constateren op deze norm veelal positieve punten.

**Geel:** De Ruimte voldoet grotendeels niet aan de norm. De toezichthouders constateren op deze norm overwegend negatieve punten.

**Rood:** De Ruimte voldoet niet aan de norm. De toezichthouders constateren op deze norm nauwelijks tot geen positieve punten.

**Blauw:** De norm is niet getoetst.

Figuur 2. Voorbeeld 1 schalen

- voldoet: de aanbieder voldoet aan alle voorwaarden van de norm
- voldoet deels: de aanbieder voldoet niet aan bepaalde voorwaarden van de norm
- voldoet niet: de aanbieder voldoet aan geen van de voorwaarden van de norm

Figuur 3. Voorbeeld 2 schalen

---

Daarnaast verschillen rapporten ook enigszins in diepgang en toelichting van bevindingen. Tot slot verschillen de rapporten ook in bepaalde mate in de vorm. Sommige rapporten zijn heel tekstueel, anderen weer minder tekstueel. In sommige rapporten wordt bijvoorbeeld gebruik gemaakt van een 'stoplichtenmodel' om de oordeelsvorming van de normen weer te geven, in andere rapporten wordt dit in een meer beschrijvende vorm weergegeven.

Zoals eerder genoemd publiceert ongeveer 25% van de gemeenten hun rapporten. Er zijn twee in interviews vaak genoemde verklaringen waarom rapportages niet openbaar te vinden zijn. Er is een aantal redenen waarom gemeenten toezichtrapporten (nog) niet openbaar maken. Het komt voor dat gemeenten hun rapportages nog verder doorontwikkelen, voordat zij voldoende vertrouwen op de rapportages om te publiceren. Een aantal samenwerkende gemeenten (regio) heeft nog geen consensus over het wel of niet openbaar maken. In een dergelijke situatie kan het bijvoorbeeld voorkomen dat een deel van de gemeenten binnen een regio met dezelfde toezichthouder wel wil openbaar maken en een ander deel niet. Ook praktische redenen als het aanwijzen van een verantwoordelijke voor publiceren, het ontbreken van de technische randvoorwaarden of het ontbreken van een plek waar klachten en bezwaren kunnen worden gemaakt, worden genoemd om (nog) niet te publiceren.

### *2.2.2 Rapportages op het gebied van rechtmatigheid in de Wmo en Jeugdwet*

Op het gebied van rechtmatigheid zijn veel minder rapportages openbaar beschikbaar. Voor een deel is dit een bewuste keuze waarbij gemeenten voorzichtig zijn met het openbaar maken van bedrijfsgevoelige informatie op het gebied van rechtmatigheid. Een tweede belangrijk aspect hierbij is dat het onderzoek zich richt op de hulpverlening in de leveringsvorm Pgb. Een onderzoek richt zich daarbij op de door de (kwetsbare) cliënt zelf ingekochte zorg waardoor al snel sprake is van een naar personen herleidbare informatie die omwille van privacy gemeenten niet logischerwijs openbaar willen maken. Een andere reden om rechtmatigheidsrapporten niet openbaar te maken is het gegeven dat toezichthouders hun werkwijze niet willen

blootgeven, met het risico dat aanbieders daar rekening mee kunnen houden. Dit aspect speelt met name bij proactief toezicht.

Gemeenten voeren vaak wel rechtmatigheidsonderzoeken uit, maar publiceren deze maar zeer beperkt. Voorbeelden van gemeenten die bewust wel openbaar maken zijn de gemeenten Rotterdam en Arnhem.

Net als op het vlak van kwaliteit, zijn nog niet alle gemeenten zover dat ze een goed functionerende toezichtsfunctie op het vlak van rechtmatigheid kennen, onderzoeken uitvoeren en publiceren. Bij het rechtmatigheidsonderzoek zijn - veelal anders dan bij kwaliteitsonderzoek - maar twee mogelijke oordelen van toepassing: het is rechtmatig of niet. Zodra sprake is van onrechtmatigheid zou opvolgende handhaving en terugvordering moeten worden ingezet. Dat vraagt dat gemeenten rechtmatigheidsonderzoek zeer zorgvuldig en 'juridisch houdbaar' rapporteren. Uit interviews blijkt dat sommige gemeenten, als gevolg van onvoldoende ervaring en onzekerheid omtrent de juridische houdbaarheid, terughoudend zijn in het openbaar maken van rapportages. Een rapport dat duidt op fouten of zelfs fraude kan een grote mate van reputatieschade betekenen voor een aanbieder. Om die reden is het voor een gemeente nog belangrijker om een degelijk onderzoek te doen, waarin een zorgvuldig proces van hoor- en wederhoor is doorlopen en de bevindingen stevig zijn onderbouwd.

Dit vormt een derde verklaring waarom rapporten lastig vindbaar zijn. Wel geven verschillende geïnterviewde gemeenten aan te overwegen om te gaan publiceren. Tegelijkertijd geven andere gemeenten aan rapportages van uitgevoerde onderzoeken bewust niet openbaar te maken.

Van de rapportages die openbaar beschikbaar zijn, zien we ook hier een duidelijke lijn in de opbouw van de rapportages. In de onderstaande tabel hebben wij een overzicht opgenomen van de in rapporten voorkomende opbouw:



Hoofdthema's rapportage	Inhoud per thema
Toelichting op het toezicht (Wmo en Jeugd)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wettelijk kader toezicht</li> <li>• Organisatie van het toezicht</li> <li>• Toezichthouder en naw-gegevens</li> </ul>
Aanleiding en kenmerken van het onderzoek	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aanleiding onderzoek (en type toezicht)</li> <li>• Context</li> <li>• Type zorg, locatie, type product, contractsartikelen</li> <li>• Organisatie aanbieder, juridische structuur</li> </ul>
Onderzoeksopzet	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Stappen in het proces, planning</li> <li>• Toezichtkader, normenkader</li> <li>• Oordeelsvorming</li> </ul>
Onderzoeksresultaten en toetsing aan de norm	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bevindingen per norm</li> <li>• Oordeel per norm, tekortkomingen</li> <li>• Verbeterpunten, vervolgcacties</li> <li>• Thema's die bewust niet zijn meegenomen in het onderzoek</li> </ul>
Conclusie en advies	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Overall conclusie van het onderzoek</li> <li>• Advies aan het college van B&amp;W omtrent opvolging, (handhaving)</li> </ul>
Zienswijze aanbieder	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Schriftelijke reactie hoor en wederhoor (feiten en reacties) op de resultaten en conclusies</li> <li>• Nawoord toezichthouder en definitieve conclusies</li> </ul>
Overig	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lijst gebruikte documenten</li> <li>• Bezoeken, bijeenkomsten</li> <li>• Interviews, gesprekken</li> </ul>

Tabel 2. Veelvoorkomende indeling/inhoud rapportages rechtmatigheid (Wmo en Jeugd)

In vergelijking met de kwaliteitsonderzoeken, zien we dat de rapporten wel veel meer details bevatten die kenmerkend zijn voor het onderzoek op het vlak van rechtmatigheid. Bijvoorbeeld duidelijke verwijzingen naar contractuele voorwaarden, declaraties, facturen en betalingen. Daar waar het onrechtmatige declaraties betreft bevat het rapport dan ook een berekening van de omvang van het onrechtmatige deel van de declaraties.

**Berekening verschil tussen producten Jeugdhulp niveau 1 (45A48), Jeugdhulp niveau 2 (45A49) met eis gedragswetenschapper en productcode 45B15, gespecialiseerde begeleiding.**

Uitgesplitst per productcode

45A48		Uren	Uurtarief	Vergelijkbaar uurtarief 45B15	Vershil	
2017	t/m 31-12	603	82,80	70,20	12,60	7.597,80
2018	t/m 31-12	1231	85,20	72,60	12,60	15.510,60
2019	t/m 31-12	3882	87,60	74,40	13,20	51.242,40
2020	t/m 30-04	912	90,00	76,80	13,20	12.144,00
<b>Totaal</b>						<b>86.494,80</b>

45A49		Uren	Uurtarief	Vergelijkbaar uurtarief 45B14	Vershil	
2017	t/m 31-12	39	87,60	70,20	17,40	678,60
2018	t/m 31-12	27	90,00	72,60	17,40	469,80
2019	t/m 31-12	99	93,00	74,40	18,60	1.841,40
2020	t/m 30-04	36	95,40	76,80	18,60	669,60
<b>Totaal</b>						<b>3.659,40</b>

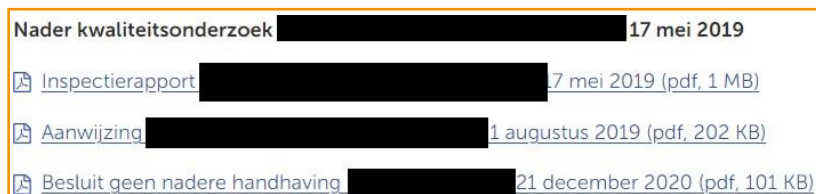
Figuur 4. Voorbeeld verschillenanalyse onrechtmatige declaratie

### 2.3 Handhaving en maatregelen

Toezichthouders publiceren hun kwaliteitsrapporten (en in sommige gevallen rechtmatigheidsrapporten) met daarin de bevindingen en het advies dat daaruit volgt. De handhaving en het opleggen van maatregelen is vervolgens een verantwoordelijkheid van gemeenten zelf die het kader hiervoor normaal gesproken in een handhavingbeleid heeft vastgelegd. In veel gevallen verloopt de communicatie over de bevindingen en de adviezen (onderzoeksrapport) en de gevolgen (handhaving en maatregelen) volgtijdelijk van elkaar. De toezichthouder publiceert de rapporten en het college over de handhaving en maatregelen. Beide zijn dan in beginsel openbaar en vindbaar, maar niet op één plaats gecentreerd. Het opvolgende handhavingproces ligt bij het college en de toezichthouder heeft daar in principe geen rol in. Soms zien toezichthouders ook niet wat er met hun advies gebeurt of welke overwegingen hierbij plaatsvinden. Dat verklaart waarom er sprake is van veelal gescheiden processen en hierbij passende rapportages.

In een enkel geval zien we dat de handhaving en maatregelen wel zijn verwerkt in een rapportage. Voor de lezer kan het prettig zijn om deze informatie op één plaats

terug te vinden. Immers, dan overziet de lezer het geheel vanaf (bijvoorbeeld) signaal, via onderzoek, conclusie en gevolgtrekking (al of niet handhaving of andere afspraken). De gemeente Ede is een van de weinige gemeenten die zowel onderzoek als handhaving in één overzicht weergeeft. Zij doet dit door naast het onderzoeksrapport ook een afsluitingsbrief te publiceren waarin staat welk gevolg het onderzoek heeft gehad.<sup>6</sup>



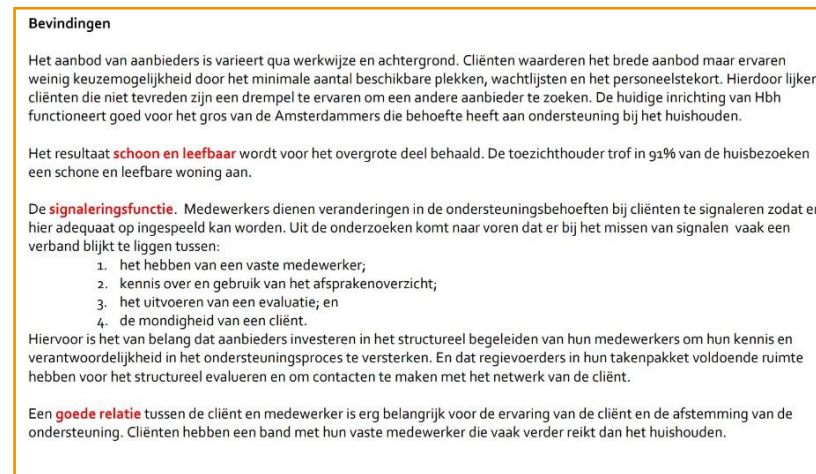
Figuur 5. Voorbeeld gemeente Ede: onderzoeksrapporten en handhavingsbesluiten op dezelfde vindplaats

## 2.4 Jaarrapportages

Naast rapportages over uitgevoerd onderzoek, bestaan er ook rapportages over een bepaalde periode, veelal een jaar. Deze zogenaamde jaarrapportages maken ook deel uit van de rapporten die gemeenten uitbrengen. De jaarrapportages bevatten een toelichting op uitgevoerde onderzoeken in de verslagperiode. Vrijwel alle jaarrapporten die we openbaar terug kunnen vinden richten zich op kwaliteit. In een enkel geval zien we ook dat rechtmatigheid hier onderdeel van uitmaakt. Ook zien we dat in sommige gevallen een jaarverslag onderdeel uitmaakt van een breder verslag van de GGD die in dat geval als toezichthouder kwaliteit acteert. Geïnterviewde gemeenten geven aan dat een dergelijk rapport bijdraagt aan het versterken van de toezichtsfunctie en hebben vooral tot doel om verantwoording af te leggen aan de (opdrachtgevende) gemeente. In mindere mate zien gemeenten ook als doel de gemeenteraad en anderen te informeren over hetgeen het toezicht heeft opgeleverd.

<sup>6</sup> <https://www.ede.nl/ondersteuning-werk-inkomen/inspectierapporten-wmo>.

De jaarrapporten lopen wat betreft inhoud en thematiek uit elkaar. In de ene gemeente is het jaarverslag vooral een verantwoording van uitgevoerd onderzoek. Ook zien we dat naast uitgevoerde kwaliteitsonderzoeken naar aanleiding van een signaal of thema, er ook overzicht wordt gegeven van meldingen en calamiteiten. Dat zijn veelal overzichten van aantallen meldingen en de ontwikkeling hiervan gedurende de tijd en eventuele opvallende zaken hierin.



Figuur 6. Voorbeeld van reflectie op inhoud van uitgevoerd onderzoek in een jaarrapportage

In onderstaande tabel staan de thema's die veelal onderdeel uitmaken van een jaarrapport overzichtelijk weergegeven:

Hoofdthema's rapportage	Inhoud per thema
Toelichting op het toezicht	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wettelijk kader Wmo-toezicht</li> <li>• Organisatie van het Wmo-toezicht</li> <li>• Toezichthouder en naw-gegevens</li> </ul>
Terugblik uitgevoerde onderzoeken	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Overzicht meldingen</li> <li>• Aantallen, type onderzoeken</li> <li>• Overzicht adviezen</li> <li>• Overzicht leerpunten (per type onderzoek)</li> <li>• Openbaarmaking van onderzoeken</li> </ul>
Uitgevoerde werkzaamheden	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Overzicht inzet urenverdeling afgelopen jaar</li> <li>• Uitgevoerde activiteiten</li> </ul>
Beleidsontwikkelingen en professionalisering	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ontwikkelingen in het beleid ten aanzien van het toezicht</li> <li>• Ontwikkelingen ten aanzien van professionalisering van het toezicht</li> <li>• Samenwerking met derden</li> <li>• Scholing toezichthouders</li> </ul>
Reflectie op het afgelopen jaar	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Terugblik op het afgelopen jaar ten aanzien van werkwijze toezicht en verbeterpunten</li> <li>• Leerpunten en terugkoppeling van aanbieders</li> </ul>
Vooruitblik komend jaar	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Speerpunten van het toezicht (type toezicht, type zorg)</li> <li>• Bijzondere activiteiten komend jaar</li> <li>• Overzicht werkzaamheden komend jaar</li> </ul>
Overig	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Financieel jaaroverzicht</li> <li>• Koppeling met kwaliteitstoezicht, leercirkel</li> </ul>

Tabel 3. Veelvoorkomende indeling/inhoud jaarrapportages (Wmo)

---

## 3 Draagvlak en denkrichting voor standaardisering

In dit hoofdstuk beschrijven we hoe standaardisering eruit kan zien, wat standaardisering potentieel kan opleveren, welke aandachtspunten we zien en of er op basis van dit onderzoek draagvlak is voor standaardisering. Tot slot beschrijven we welke denkrichting hieruit volgt. Deze denkrichting zullen we in hoofdstuk 4 verder uitwerken.

### 3.1 Vormen van standaardisering

In hoofdstuk 2 komt naar voren dat standaardisering in bepaalde mate al plaatsvindt in de praktijk. Enerzijds doordat veel rapporten (bewust of onbewust) dezelfde inhoudelijke thema's kennen, anderzijds doordat regionaal, lokaal of binnen organisaties (zoals de GGD) al actief wordt gestuurd op standaardisatie. Veel toezichthouders gebruiken dus al bepaalde formats, hebben een proces gestandaardiseerd of zoeken naar goede voorbeelden in hun netwerk.

Verdere (landelijke) standaardisering van toezichtrapporten en jaarrapporten kan op meerdere manieren. Een standaard kan betekenen dat er een format of sjabloon komt waarmee toezichthouders hun rapportages kunnen vullen, het kan betekenen dat er een leidraad komt met een set aan minimale componenten die terug moeten komen of een standaard die kan aangeven welke processtappen (minimaal) doorlopen moeten worden bij het doen van onderzoek. Daarnaast zal er voor rechtmatigheids- en kwaliteitstoezicht op een andere wijze gestandaardiseerd moeten worden. Bij rechtmatigheidstoezicht verdient de onderzoeksmethode, bewijslast, de juridische houdbaarheid en het goed doorlopen van het proces speciale aandacht omdat de onderzoeken een andere focus (financieel en juridisch) dan kwaliteitsonderzoeken kennen. Tot slot zal er in het kader van standaardisering ook nagedacht moeten worden over jaarverslagen Wmo-toezicht en duidelijke procesafspraken over

bijvoorbeeld de verantwoordelijke voor publiceren, een vaste vind- (en/of zoek)plaats voor rapporten.

Kortom, standaardisering is veelomvattend en kan met een lichtere of intensievere variant vormgegeven worden. In een lichtere variant is er veel ruimte en vrijheid voor de toezichthouder om een eigen werkwijze en invulling te geven aan zijn rapportages, bij een intensievere variant ligt er meer vast.

### 3.2 Aandachtspunten voor standaardisering

Alvorens we beschrijven hoe het draagvlak en de denkrichtingen voor standaardisering eruit kunnen zien, geven we in deze paragraaf weer welke zes aandachtspunten we in het algemeen zien voor het kiezen van een passende denkrichting voor standaardisering:

- a. Bijdragen aan professionalisering van Wmo-toezicht;
- b. Wettelijk kader;
- c. Het belang van de inwoner;
- d. Een haalbaar perspectief voor standaardisering;
- e. Draagvlak;
- f. Aansluiting op landelijke ontwikkelingen.

#### 3.2.1 Bijdragen aan professionalisering van Wmo-toezicht

Een belangrijk aandachtspunt voor standaardisering is dat het moet bijdragen aan de bredere ontwikkeling om het Wmo-toezicht verder te professionaliseren. Standaardisering kan daaraan bijdragen doordat rapportages beter vindbaar, vergelijkbaar, leesbaar en herkenbaar worden voor inwoners, aanbieders, gemeenten en andere ketenpartners.

---

### 3.2.2 Wettelijk kader

Het tweede aandachtspunt is het wettelijk kader (de Wmo). De Wmo is een decentrale wet, waarin veel beleidsruimte bestaat voor gemeenten. Deze ruimte is op het vlak van toezicht ook groot. Deze ruimte laat de wetgever, vanuit het oogpunt dat gemeenten hun eigen beleid moeten kunnen voeren, om op die manier aan te kunnen sluiten op de lokale situatie en vanuit het belang van de inwoner.

### 3.2.3 Het belang van de inwoner

Het belang van de inwoner (kunnen vertrouwen op kwalitatief goed en rechtmatige zorg en ondersteuning) is dan ook het derde aandachtspunt voor standaardisering. Dat betekent dat standaardisering bijdraagt aan een efficiëntere en betere toezichtsfunctie. Daardoor kan de toezichthouder meer onderzoeken uitvoeren en bovendien gaat de leesbaarheid en vindbaarheid van rapportages voor de inwoner omhoog.

### 3.2.4 Een haalbaar perspectief voor standaardisering

Ten vierde is een haalbaar perspectief een belangrijk aandachtspunt. Daarmee bedoelen we dat standaardisering zich moet verhouden tot een praktijk waarin toezichthouders en gemeenten zich in verschillende ontwikkelfasen bevinden. Waar sommige toezichthouders pas net van start zijn met het inrichten en uitvoeren van de toezichtfunctie, zijn andere gemeenten al een stuk verder ontwikkeld.

Dat betekent enerzijds dat een standaard moet aansluiten op de werkpraktijk van 'startende' gemeenten of toezichthouders en dat het anderzijds niet de werkwijze van doorontwikkelde toezichthouders of gemeenten moet doorkruisen.

### 3.2.5 Draagvlak

Als vijfde aandachtspunt zal de standaard op draagvlak moeten kunnen rekenen onder gemeenten en toezichthouders. Als de standaard voor hen te veel (implementatie)kosten met zich meebrengt, weinig behulpzaam is of als er andere belangrijke randvoorwaarden ontbreken, dan zal de kans dat de standaard in de praktijk wordt overgenomen marginaal zijn.

### 3.2.6 Aansluiting op landelijke ontwikkelingen

Tot slot moet een standaard aansluiting vinden bij landelijke ontwikkelingen, denk daarbij aan de wettelijke plicht tot openbaarmaking en mogelijke toekomstige (stelsel)- of wetwijzigingen binnen het Wmo-toezicht.

## 3.3 Potentiële opbrengsten standaardisering

In hoofdstuk 1 noemden we al enkele voordelen van standaardisering van Wmo-toezichtrapportages: het kan de vindbaarheid, vergelijkbaarheid, leesbaarheid en herkenbaarheid van rapporten vergroten. Wanneer we kijken naar het bovenregionaal opereren van aanbieders en het gegeven dat zij dus met meerdere gemeenten en toezichthouders te maken hebben, is een potentiële opbrengst dat voor hen duidelijker is hoe er gerapporteerd wordt, wat zij van de toezichthouder kunnen verwachten en waar de rapporten terug te vinden zijn. Ook voor inwoners kan een doordachte standaard helpen bij het vinden en begrijpen van informatie. Door een professionelere uitstraling van de rapportages in brede zin, zal dit ook het toezichtstelsel en het aanzien van de toezichthouder kunnen verbeteren. Daarnaast kan standaardisering ertoe leiden dat toezichthouders efficiënter rapporteren, waardoor zij tijd (en dus geld) besparen, wat ten goede kan komen aan het doen van meer of beter onderzoek. Verder heeft standaardisering een preventief effect richting de zorgaanbieders. Zorgaanbieders weten op welke wijze toezicht wordt gehouden en zullen om die reden ook meer geneigd zijn om te werken aan kwalitatieve en rechtmatige ondersteuning aan inwoners. Tot slot is er nog het voordeel voor de

---

gemeenten zelf. Door middel van standaardisering kunnen gemeenten van elkaar leren en informatie met elkaar delen over bijvoorbeeld zorgaanbieders.

### 3.4 Draagvlak van standaardisering

Zoals benoemd in paragraaf 3.2 zien we draagvlak als een belangrijk uitgangspunt. We hebben in dit onderzoek van alle respondenten gehoord dat er draagvlak is voor standaardisering. Tegelijkertijd hebben we ook gemerkt dat het draagvlak erg afhangt van de manier waarop standaardisering wordt vormgegeven. Omdat dit laatste nog openstaat gedurende de uitvoering van dit onderzoek, is het dus niet te zeggen dat er een breed draagvlak is voor iedere vorm van standaardisering. Zo hebben respondenten bijvoorbeeld benoemd dat er draagvlak is, onder de voorwaarde dat dit geen al te grote aanpassingen van hun huidige werkwijze vraagt en dat standaardisering aansluit op de verschillende regionale toezichtkaders. Bovendien is deze randvoorwaarde onder gemeenten en toezichthouders met een volwassen toezichtsfunctie nog belangrijker dan bij gemeenten die nog meer in de opstartfase zijn. Ook geven respondenten aan dat het belangrijk is om verschillende standaarden te ontwikkelen voor kwaliteit- en rechtmatigheidsonderzoek en aan te sluiten op bestaande goede voorbeelden<sup>7</sup>.

### 3.5 Denkrichting voor standaardisering

#### 3.5.1 Algemene lijn

Voortvloeiend uit de uitgangspunten en het draagvlak onder respondenten in dit onderzoek zien wij de meeste kans van slagen als een denkrichting voor de standaardisering wordt gekozen die zich het beste laat omschrijven als:

---

<sup>7</sup> Voor kwaliteitsrapporten zijn er vanuit de GGD toepasbare voorbeelden (die breed worden gebruikt) en voor rechtmatigheidsrapporten heeft het IKZ in samenwerking met andere partijen een standaard ontwikkeld.

**“Een heldere standaard voor een goed functionerend gemeentelijk toezichtsproces, met een set aan minimale inhoudelijke componenten voor de rapportage, verbonden met een duidelijk lokaal toezichts- en handhavingsbeleid en afspraken over vindbaarheid en leesbaarheid”.**

Deze leidraad dient er zowel voor kwaliteits- als rechtmatigheidstoezicht te zijn. De uitwerking hiervan lichten we in de volgende paragrafen toe.

Het vertrekpunt voor dit onderzoek was om te verkennen of een standaard - een voor iedere gemeente exact dezelfde opbouw en vorm - draagvlak kent. We adviseren om standaarden te ontwikkelen die gebaseerd zijn op een minimale set aan inhoudelijk uitgewerkte componenten. Daarbij dient een duidelijke plek te zijn voor het gemeentelijk vastgestelde toezichts- of normenkader dat - passend bij de lokale verantwoordelijkheid voor de Wmo - per gemeente (of in regionaal verband) verschillend kan zijn uitgewerkt. Ook adviseren wij omwille van het draagvlak van het toepassen ervan, dat gemeenten - mits gemotiveerd - haar eigen *couleur locale* mag verwerken in de rapportages. Voor gemeenten die nog niet zover zijn met rapporteren verwachten we dat zij de standaard veelal integraal overnemen. Gemeenten die al langere tijd rapporteren kunnen de eigen leerervaringen en eigen praktijk in zekere mate verwerken in de rapportages mits dit wel zoveel mogelijk in lijn is met de standaard. Op die manier kan een standaard voor deze gemeenten vooral een toetssteen vormen om te zien of zij alle proces- en inhoudelijke stappen en componenten hebben meegenomen in hun onderzoeksproces.

#### 3.5.2 Doel en functie van de rapportage

Wij adviseren om bij het ontwikkelen van de standaard een duidelijk doel en functie van de rapportage te formuleren. Zodra duidelijk is waar (en wie) een rapport voor

bedoeld is, helpt het om de vorm daarnaartoe te schrijven. Onderstaand hebben we een aantal suggesties geformuleerd ten aanzien van het doel en functie van een rapportage in het algemeen die bij specifieke rapporten in meer of mindere mate aan de orde zijn:

- a. Publieke verantwoording over toezichtstaken: informeren van burgers, organisaties en gemeenteraad over uitvoering van het toezicht;
- b. Informatie voor burgers over hulpverlening: hoewel gemeenten over het algemeen aangeven dat toezichtrapporten geen grote rol hebben in bijvoorbeeld het keuzeproses van cliënten, zien we dat in geval van rapportages die betrekking hebben op pgb-dienstverlening, wel deze functie in kunnen vullen;
- c. Leercyclus vanuit verschillende rollen (gemeenteraad, B en W, beleid, contractmanagement, bestuur en uitvoering aanbieder): het gaat hierbij met name om het proces en functie van het toezicht in het algemeen. Uiteindelijk is het proces ingericht om uitwassen te voorkomen en sanctioneren, maar ook om structureel het lokale 'systeem' van Wmo en Jeugdhulp te verbeteren;
- d. Informatie voor anderen (andere aanbieders, andere gemeenten, GGD-en, IGJ, landelijk beeld): het gaat hierbij om het informeren van professionele partijen buiten de gemeente om. Dat kan bijvoorbeeld door een beeld te krijgen over de betreffende gemeente, over aanbieders die voor meerdere gemeenten werken of ter voorkoming van het feit dat aanbieders die ondermaats presteren niet zonder meer in opdracht van andere gemeenten aan de slag kunnen;
- e. Interesse tonen in uitvoering en prikkel ter verbetering: het gaat hierbij zowel om het laten zien dat de gemeente goed wenst te weten hoe de uitvoering functioneert en de goede prestaties ook laat zien. Aan het andere eind van het spectrum staat ook de prikkel om slecht functioneren transparant te maken om ervoor te zorgen dat andere partijen dit niet overkomt. Daarmee hebben toezichtrapportages ook een preventieve functie.

De verschillende doelen zijn in meer of mindere mate van toepassing in verschillende rollen of bij verschillende partijen:

Figuur 7. Doelen van rapporteren

### 3.5.3 Uitgangspunten voor het uitwerken van standaarden

Op basis van het onderzoek hebben we een aantal uitgangspunten geformuleerd die als toetsingskader kunnen fungeren bij het uitwerken van de standaardrapportage. Deze hebben we in tabel 4 toegelicht:

Uitgangspunten	Toelichting
Zorgvuldig	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Juridisch correct opgeschreven, passend bij wet- en regelgeving, standhouden ingeval van handhaving en/of juridische procedure</li> <li>• Recht doen aan (positie) van alle belanghebbenden zoals cliënten, aanbieder, toezichthouder. Dit betekent correct verwoorden, zorgvuldig omgaan met openbaarmaking gevoelige informatie</li> <li>• Adequate controle op juistheid van informatie (controle op feiten, hoor en wederhoor)</li> <li>• Rapportage dient nauw aan te sluiten op afbakening en beantwoording onderzoeksvraag. Overbodige of niet-relevante informatie wordt weggelaten.</li> </ul>

<b>Leesbaar</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Goed leesbaar en te interpreteren voor de beoogde lezers</li> <li>Gemeenteraad vraagt om andere informatie dan handhaving of contractmanager</li> <li>Alle informatie in het dossier, maar niet alle informatie is zonder meer toegankelijk voor iedere lezer</li> </ul>
<b>Bruikbaar</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Rapportage heeft een functie in meerdere processen</li> <li>Informatie in rapportage (of achterliggend dossier) dient daartoe bij te dragen</li> <li>Informatie voor reflectie in gemeenteraad is anders dan informatie voor handhaving op het gebied van rechtmatigheid</li> </ul>
<b>Doelmatig</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Voorkomen van administratieve belasting van gebruikers, aanbieders, toezichthouders</li> <li>Focus op concrete beantwoording van onderzoeksvragen</li> </ul>
<b>Verifieerbaar</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Inhoud rapportage dient goed terug te leiden zijn naar de feiten en bevindingen in het onderzoek (eventueel in achterliggend dossier)</li> <li>Duidelijke lijn in normstelling, bevindingen en oordeelsvorming</li> <li>Hoor en wederhoor op feiten, 'zienswijze' aanbieder en eventueel nawoord college integraal toevoegen</li> </ul>

Tabel 4. Uitgangspunten standaardrapportage

### 3.5.4 Soorten rapporten en afbakening

We adviseren de standaardrapportage uit te werken naar verschillende type rapportages. Hiermee sluiten de standaarden goed aan op de verschillende soorten toezichtactiviteiten. Ook maken we onderscheid tussen rechtmatigheid en kwaliteit. In de uitvoering van het onderzoek kan het zijn dat er een duidelijke samenloop is tussen beide thema's en ze zijn ook niet altijd goed te onderscheiden. Het kan zijn dat er bij één aanbieder tegelijk onderzoek wordt uitgevoerd naar beide thema's. In dat geval zou een samenhangend rapport gemaakt kunnen worden, maar dat is geen wetmatigheid. Het karakter van beide onderwerpen is zodanig verschillend dat samenhang soms lastig te operationaliseren is en daarom hoeft het niet zo te zijn dat het één rapport wordt. Ook zien we dat sommige thema's in het ene geval onder de kop 'kwaliteit' vallen, maar in andere gevallen ook te zien zijn als 'rechtmatigheid'. Denk bijvoorbeeld aan kwalificatieniveaus. Dat kan zowel te maken hebben met kwaliteit (welk competentieniveau voert de hulpverlening uit?) als met rechtmatigheid

(in het contract is vastgelegd dat een gedragswetenschapper het werk uitvoert). Wat onder welk thema valt, dient duidelijk te zijn vastgelegd in het (lokale) toezichtkader. Wel adviseren we de standaarden op te bouwen met een duidelijke herkenbaarheid als 'familie' van verschillende rapporten.

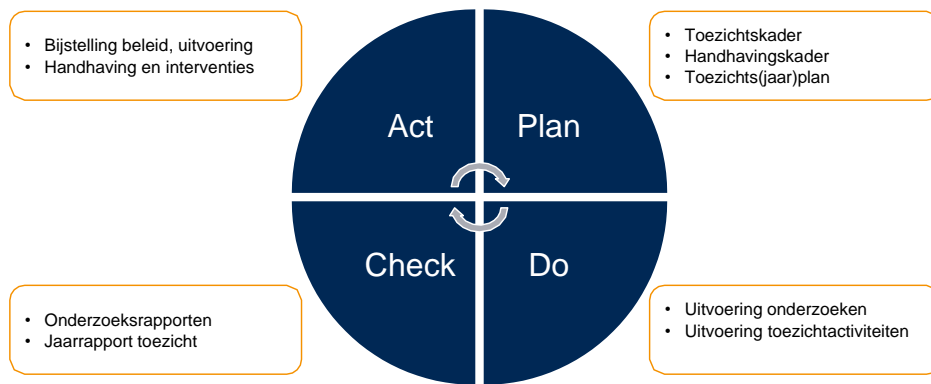
We adviseren de volgende rapporten te onderscheiden:

Hoofdthema's rapportage	Inhoud per thema
Rapportage calamiteitenonderzoek	N.a.v. gemelde calamiteit of geweldsincident
Rapportage thematisch kwaliteitsonderzoek	N.a.v. vooraf bepaald thema bij selectie van aanbieders
Rapportage proactief rechtmatigheidsonderzoek	N.a.v. steekproef onder een subgroep van aanbieders
Rapportage signaal gestuurd onderzoek	N.a.v. signaal over kwaliteitsproblemen
Rapportage kwaliteitsonderzoek ZIN	N.a.v. vooraf bepaalde steekproef of selectie van aanbieders
Rapportage rechtmatigheidsonderzoek ZIN	N.a.v. vermoedens van onrechtmatigheid
Rapportage rechtmatigheidsonderzoek pgb	N.a.v. vermoedens van onrechtmatigheid
Jaarrapportage	Samenvattend overzicht over een rapportagejaar voor kwaliteit en rechtmatigheid gezamenlijk

Tabel 5. Verschillende soorten rapporten

Voor de jaarrapportage maken we geen uitzondering tussen kwaliteit en rechtmatigheid. Juist omdat dit een totaaloverzicht betreft van het toezicht in het algemeen over een verslagperiode en dat dit in de totale (leer)cyclus van de gemeenteraad geagendeerd dient te zijn, zien we het belang om integraal te rapporteren. Dit voorkomt dat een raad 'fragmentarisch' informatie ontvangt over verschillende onderwerpen en helpt om haar controlerende taak goed uit te voeren.





Figuur 8. Onderzoeksrapporten en jaarrapporten als onderdeel van een leercyclus in een gemeenteraad

### 3.5.5 Opbouw

Zoals aangegeven dient de rapportage goed aan te sluiten op het gemeentelijk toezichtkader en handhavingsbeleid. Vandaar dat de verbinding met dit lokale beleid onderdeel dient uit te maken van de standaard. Het is daarmee niet de bedoeling dat de standaard voorschrijvend is ten aanzien van de kwaliteitseisen en -normen die lokaal - op basis van de wet zelf - zijn uitgewerkt.

Voor de inhoud van de standaardrapportages verwijzen we naar de thema's die in hoofdstuk 2 van dit onderzoek zijn beschreven en gebaseerd zijn op de veel voorkomende thema's in de door gemeenten uitgebrachte rapportages.

Bij het uitwerken van standaarden is het ook een overweging om een samenvatting als richtlijn op te nemen. Een samenvatting kan bijdragen aan de leesbaarheid (conclusie en advies is snel terug te lezen) en kan als voordeel hebben dat bedrijfsgevoelige of persoonsinformatie niet gepubliceerd hoeft te worden. Daarnaast hoeft de toezichthouder met een samenvatting niet zijn werkwijze te onthullen,

waarmee wordt voorkomen dat aanbieders hierop inspelen. Het nadeel van het publiceren van samenvattingen is dat het een extra last is voor de toezichthouder en dat het minder transparant is dan een volledige publicatie. Het is immers voor de lezer niet te achterhalen welke informatie is weggelaten, tenzij de volledige publicatie ook online te vinden is. Daarnaast is het van belang dat de samenvatting juridisch gezien in lijn is met de rapportage zelf ter voorkoming van conflicterende uitspraken in het rapport.

Bij het uitwerken van standaarden is het van belang om aandacht te hebben voor de vorm en stijl van de rapporten. We onderscheiden daarbij een aantal punten:

- a. Taalniveau;
- b. Visualisering;
- c. Norm en bevinding;
- d. Heldere conclusies en adviezen;
- e. Onderbouwing inclusief bewijslast.

Het taalniveau, zeker in een samenvatting, moet aansluiten op alle lezers: dus ook de inwoner. Tegelijkertijd dient de focus op het taalniveau niet ten koste te gaan van de juridische houdbaarheid. Visualisatie, bijvoorbeeld door gebruik te maken van een stoplichtmodel, draagt bij aan leesbaarheid en herkenbaarheid. Zoals in de vorige paragraaf is aangegeven, is te overwegen een (uitgebreide) samenvatting op te nemen als goed leesbare 'oplegger' op het uitgebreidere rapport.

Daarnaast dienen de normen die onderzocht zijn beschreven te worden en waar deze uit afgeleid zijn. Vervolgens is de manier waarop daar bevindingen zijn gedaan van belang en dient helder naar voren te komen welke conclusies en adviezen daarop gebaseerd zijn. Tot slot is een heldere onderbouwing van deze bevindingen en herleidbare bewijslast nodig om tot een goede (standaard)rapportage te komen.

---

### 3.6 Plaats openbare publicatie

In dit onderzoek hebben we ook aandacht gehad voor de plaats van publiceren. Binnen het toezicht op de kinderopvang en (kwaliteit binnen) de Jeugdwet worden rapportages op een centraal platform geplaatst<sup>8</sup>. Voor de Wmo (en rechtmatigheidstoezicht binnen de Jeugdwet) zien wij decentrale publicatie (op de gemeentelijke website) als een meer passend construct op korte termijn. Het Wmo-beleid (en het toezicht) is immers lokaal en hoort dus naar ons inzicht ook qua publicatie op de lokale online omgeving thuis. Op die manier kan ook makkelijker aangesloten worden op de communicatie die betrekking heeft op de maatregelen en de handhaving. Ook kost het lanceren en onderhouden van een landelijk platform veel tijd en geld. Wel adviseren we om een landelijke *vindplaats* te organiseren. Dat kan door een tool te ontwikkelen die binnen de gemeentelijke websites kan zoeken naar rapporten en hiernaar doorverwijst. Of een platform waar de rapporten staan waar de lokale websites van gemeenten naar toe verwijzen. Deze manier van werken helpt om een landelijk beeld op te bouwen en om als gemeenten en aanbieders van elkaar te leren. Een landelijke vindplaats verhoudt zich ook goed tot aanbieders die voor meerdere gemeenten werken.

---

<sup>8</sup> <https://www.landelijkregisterkinderopvang.nl/pp/#/> en <https://www.igj.nl/zorgsectoren/jeugd/publicaties>.

---

## 4 Voorgestelde richting en implementatiekosten- en opbrengsten

In dit hoofdstuk hebben we op basis van de inzichten en analyses in hoofdstuk 2 en 3, een beoogd eindresultaat geformuleerd en geven we weer welke kosten en opbrengsten er in de praktijk verwacht kunnen worden.

### 4.1 Beoogd eindresultaat

Zoals we in het vorige hoofdstuk beschreven, adviseren we als denkrichting:

***“Een heldere standaard voor een goed functionerend gemeentelijk toezichtsproces, met een set aan minimale inhoudelijke componenten voor de rapportage, verbonden met een duidelijk lokaal toezichts- en handhavingsbeleid en afspraken over vindbaarheid en leesbaarheid”***

te hanteren voor het uitwerken van een standaardrapportage. Deze standaard kan ontwikkeld worden voor kwaliteitsonderzoek, met een onderscheid tussen ‘regulier’ kwaliteitsonderzoek en calamiteitenonderzoek en voor rechtmatigheidsonderzoek (met aandacht voor het verschil tussen reactief en proactief onderzoek). Deze denkrichting bestaat uit een aantal bouwstenen die niet alleen bestaan uit een ‘standaardrapportage’, maar die zich ook richten op het gebruik van de rapportage in de context van de stelsels voor toezicht. De standaard voor de verschillende rapportages kent dus een basis aan ‘verplichte’ componenten, maar het staat toezichthouders daarbinnen en daarbuiten vrij om naar eigen inzicht af te wijken of verder aan te vullen. Naast deze verplichte componenten, denken we ook aan een vaste vormgeving, met een herkenbare huisstijl, een zelfde lettertype en -grootte, een voorblad en op hoofdlijnen dezelfde opbouw. De invulling hiervan zal tijdens het ontwikkelen van de standaardrapportages bepaald moeten worden. De verschillende

standaarden schrijven dus niet op detailniveau voor hoe toezichthouders hun rapportages dienen op te stellen, maar geven wel een duidelijke houvast en richtlijnen mee. Voorbeeldteksten kunnen daarbij ook van toegevoegde waarde zijn. Ook kunnen standaard opgenomen juridische verwijzingen in de standaarden de toezichthouder helpen. Deze kunnen afhankelijk van de aard van het onderzoek overgenomen worden.

We lichten de verschillende bouwstenen die tezamen het eindresultaat vormen onderstaand toe:

- a. Uitwerking van **doelen en uitgangspunten** waaraan een standaardrapportage dient te voldoen. De basis hiervoor hebben we beschreven in paragraaf 3.5.2 en 3.5.3;
- b. Uitwerking van een **definitie** van een ‘standaardrapportage’. Hiermee bedoelen we een beschrijving hoe gemeenten (gebruikers) de standaard dienen te interpreteren zoals de mate waarin deze voorschrijvend is (geheel, of onderdelen), de wijze waarop de gemeente haar eigen vastgestelde toezichtkader hierin verwerkt en de mate waarin gemeenten ruimte hebben om de standaard naar eigen inzicht aan te passen;
- c. **Uitwerking van processen** waarin de standaardrapportages een rol spelen in het toezicht. Deze beschrijving geeft een goede inbedding van de standaardrapportage in de context van de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor het toezicht. Het gaat hierbij om het proces van aanleiding tot rapportage, publicatie, eventuele handhaving en (eventuele) behandeling in de gemeenteraad. In deze processen zijn ook de verschillende rollen verwerkt voor gemeenteraad, college, (intern of externe) toezichthouders, management van de gemeente, handhaving en contractmanagers;

- 
- d. Uitwerking van de **standaardrapportages**. In hoofdstuk 3 hebben we thema's uitgewerkt die hiervan onderdeel uitmaken en de verschillende standaardrapportages die hieronder vallen. Daarbij horen ook aspecten als schrijfstijl (juridische houdbaarheid, leesbaarheid) en vorm (toegankelijk, onderbouwing van bevindingen en bewijslast), en het wel of niet voorschrijven van een samenvatting;
  - e. Toelichtende **handreiking** op de inhoud en gebruik van de standaardrapportages. Het gaat hierbij om een toelichting op de inhoud van de standaardrapportages, zoals bijvoorbeeld de juridische inbedding en achtergronden bij gemaakte keuzes in de standaard. Ook bevat de handreiking een toelichting op het gebruik van de standaard met daarbij de omgang met de '*couleur locale*' in de rapportage. Ook bevat de handreiking een verwijzing naar het **toezichtkader** en **handhavingsbeleid** dat een gemeente geïmplementeerd dient te hebben en een basis vormen voor het toezicht- en handhavingsproces van een gemeente.
  - f. **Publicatieplatform**. We adviseren om een landelijke vindplaats te organiseren. Dat kan door een tool te ontwikkelen die binnen de gemeentelijke websites kan zoeken naar toezichtsrapporten en hiernaar doorverwijst.

#### 4.2 Implementatie in de praktijk: kosten en opbrengsten

In deze paragraaf beschrijven we wat implementatie van standaardisatie voor gemeenten zal betekenen. We gaan op hoofdlijnen in op welke aanpassingen (kosten) gemeenten en toezichthouders naar verwachting dienen te maken en welke opbrengsten er naar verwachting zijn in de toekomst en we geven overige aandachtspunten voor implementatie aan de gemeentekant weer. Voor het niveau van standaardiseren gaan we daarbij uit van de beschreven denkrichting aan het begin van dit hoofdstuk. Omdat de mate en wijze van standaardiseren op dit moment nog niet volledig helder is en we een grote verscheidenheid in volwassenheid van de toezichtfunctie zien tussen gemeenten, kunnen we de kosten en opbrengsten enkel kwalitatief duiden.

##### 4.2.1 Implementatiekosten

Toezichthouders geven aan dat zij bij het implementeren van een standaard hun werkwijze over het algemeen dienen aan te passen. Ook zijn er toezichthouders die verwachten dat standaardisering tot weinig aanpassing zal leiden, omdat hun manier van toezichthouden en rapporteren al een ontwikkeling heeft doorgemaakt. In zulke gevallen zal de standaard naar verwachting voornamelijk de functie van een checklist dienen: voldoet de toezichthouder aan alle aspecten van deugdelijk onderzoek en wordt dit juist gerapporteerd? Zo nee, op welke onderdelen kan het onderzoeksproces aangescherpt en verbeterd worden en welke manieren zijn hiervoor? Bij gemeenten met een minder ontwikkelde toezichtfunctie zal niet enkel de wijze van rapporteren om aanpassing vragen: een standaard legt ook processen en toezichtactiviteiten bloot die in de huidige praktijk van toezichthouders nog ontbreken. Dat kan gaan om het toepassen van een uitgebreid hoor- en wederhoorproces, een administratief vooronderzoek of het publiceren van een onderzoeksrapportage op een specifiek platform. Gemeenten geven hierover aan dat met name normen en juridische eisen die onderdeel zijn van standaardisatie, zullen leiden tot hogere implementatiekosten. Respondenten geven verder aan dat in een ideaal scenario een standaard deels de functie van 'toolkit' vervult voor gemeenten die nog in de beginfase van de ontwikkeling van toezicht zitten. Op die manier ondersteunt en faciliteert een standaard het proces van onderzoek doen, samen met reeds beschikbare kennistools zoals handreikingen.

Respondenten laten weten kritisch te zijn als het gaat om de tijd en energie die zij zullen moeten steken in het implementeren van standaarden. In een aantal gevallen geven gemeenten aan dat voor hen de urgentie met name zit in het verbeteren en (door)ontwikkelen van de werkprocessen en dat de beschikbare tijd en energie daar nu naar toe gaat. Standaardisatie van de rapporten en uiteindelijk het publiceren daarvan zijn voor hen van latere zorg. Een voorschrijvende standaard, juridische eisen, of strikte normen zullen de kosten naar hun oordeel te hoog maken. De uiteindelijke implementatiekosten zullen dus grotendeels afhangen van de lokale (toezicht)situatie, de mate van standaardisatie (zijn er ook normen en juridische eisen

---

waaraan voldaan moet worden?) en de wijze waarop standaardisatie plaatsvindt. Zoals gezegd nemen we wat betreft de kosten en opbrengsten de denklijn die in het begin van dit hoofdstuk is geformuleerd.<sup>9</sup> Een standaard kent volgens deze denkrichting een focus op het proces van toezichthouden en een minimale set aan inhoudelijke componenten, met ruimte voor eigen werkwijze. Dat betekent dat toezichthouders de basis van toezichthouden op orde dienen te hebben en daarnaast ruimte hebben om eigen invulling en aanvulling te geven, waarbij het regionale (of lokale) toezichtkader een belangrijk vertrekpunt is. Strikte normen en juridische eisen lijken, gezien de geluiden van toezichthouders en gemeenten, (in eerste instantie) niet passend. Vanuit de denkrichting beredeneerd zullen implementatiekosten bij standaardisatie met name van toepassing zijn op toezichthouders die hun werkproces moeten inrichten om de basis op orde te krijgen. Om de toezichtfunctie te professionaliseren is het op orde krijgen van deze basis linksom of rechtsom hoe dan ook een noodzakelijkheid: de kosten, tijd en energie die hiermee gepaard gaan zijn dan ook nodig (ongeacht of dit gepaard gaat met standaardisatie).

#### 4.2.1 Opbrengsten in de praktijk

Respondenten zijn zoals benoemd kritisch op de kosten die aan de implementatie verbonden zijn, maar denken dat dit wel kan opwegen tegen de opbrengsten. Voorwaarde is wel dat toezichthouders het gevoel hebben dat standaardisatie een verbetering oplevert ten opzichte van de huidige wijze van rapporteren.

De opbrengsten in praktijk zien zij op verschillende vlakken:

- a. Het landelijk belang dat gediend wordt;
- b. Weten wat er mist in de huidige manier van toezichthouden en het stellen van de juiste vragen;

- c. Het optimaal gebruik maken van bevoegdheden van een toezichthouder;
- d. Het draagt bij aan openbaarmaking;
- e. Het voorkomen dat iedere toezichthouder zijn eigen zoektocht aan het houden is.

Standaardisering zou volgens een respondent met name een landelijk belang dienen: toezicht komt hierdoor meer onder de aandacht van gemeenten, met professionalisering als gevolg. Dat zorgt er onder andere voor dat frauderende aanbieders hun werkveld verleggen. Door een standaard kunnen toezichthouders snel inzien welke stappen en elementen in hun manier van toezichthouden nog missen en daarop anticiperen. Het helpt hen om vooraf de juiste vragen te stellen en op die manier verder te professionaliseren. Verder zou standaardisatie het optimaal gebruik maken van bevoegdheden van een toezichthouder kunnen bevorderen. Door in een standaard op te nemen welk mandaat en welke (wettelijke) bevoegdheden de toezichthouder heeft, kan daar ook maximaal gebruik van gemaakt worden door diezelfde toezichthouder. Verwijzing naar de juridische gronden op basis waarvan een toezichthouder zijn taak uitvoert, is daarbij ook nuttig volgens respondenten. Daarnaast kan standaardisatie helpen bij het publiceren van rapporten. Wanneer rapporten (grotendeels) hetzelfde zijn opgebouwd en aan een bepaalde kwaliteitsnorm voldoen, helpt dat in het proces van openbaarmaking. De vindbaarheid en vergelijkbaarheid wordt hiermee vergroot. Ook standaarden rondom het publiceren zelf zijn daarin van belang. Denk aan de eerdergenoemde plaats van openbaarmaking en het aanwijzen van een verantwoordelijke voor het openbaar maken. Tot slot kan een standaard voorkomen dat iedere toezichthouder of gemeenten zijn eigen zoektocht aan het houden is. Door het delen van goede voorbeelden en standaardteksten in de standaarden, kan daar eenvoudig gebruik van gemaakt worden door andere gemeenten. Wanneer dit vormgegeven kan worden op

---

<sup>9</sup> "Een heldere standaard voor een goed functionerend gemeentelijk toezichtsproces, met een set aan minimale inhoudelijke componenten voor de rapportage, verbonden

met een duidelijk lokaal toezichts- en handhavingsbeleid en afspraken over vindbaarheid en leesbaarheid".

---

een wijze die vooral stimulerend, ondersteunend en faciliterend is, levert dat (met name gemeenten in de beginfase van hun ontwikkeling) veel op. Goede voorbeelden, ruimte voor eigen werkwijze, suggesties en juridische kaders (bevoegdheden toezichthouders) zijn daarbij helpend. Te veel voorschrijvende formats, normen en juridische eisen zijn daarbij beperkend.

#### *4.2.2 Overige aandachtspunten bij implementatie*

Op basis van de bevindingen in dit onderzoek concluderen we dat de opbrengsten van standaardisatie opwegen tegen de kosten. Zeker op lange termijn zal het leiden tot efficiëntiewinst, doordat niet iedere gemeenten zelf het wiel hoeft uit te vinden. Tegelijkertijd merken we dat gemeenten en toezichthouders kritisch zijn op grote aanpassingen in de praktijk. Zij zijn dus wel voorstander van standaardisatie, maar niet als dat hun eigen werkwijze doorkruist. Teveel standaardisatie kan tot weerstand leiden, terwijl te weinig standaardisatie en afbakening onduidelijk is. De balans dient hier dus, in samenspraak met de uiteindelijke gebruikers, gezocht te worden. Bovendien heeft een aantal respondenten twijfels bij de volgordelijkheid van standaardisatie en professionalisering van het werkveld in brede zin. Zij zijn van mening dat het tweede een voorwaarde is voor uiteindelijke standaardisatie.

Het is dus een belangrijk aandachtspunt om gemeenten en toezichthouders te motiveren om met standaarden te werken. Dat kan door de potentiële opbrengsten helder te definiëren en goede voorbeelden breed te delen. Ook het gebruiksgemak en vindbaarheid van standaarddocumenten, presentaties met uitleg en een aanspreekpunt (vraagbaak) zijn belangrijke randvoorwaarden om standaarden breed te implementeren.