

SAMENHANG IN HET WMO-TOEZICHT

RECHTMATIGHEID EN KWALITEIT

KLANT
KENMERK
AUTEUR(S)
DATUM
VERSIE

VNG Realisatie
PT/sb/003901
Maaïke Zoutenbier, Frank Heuts, Paulette In 't Veld, Patrick Tazelaar
10 juni 2024
Definitief

Inhoudsopgave

	Managementsamenvatting	4
1	Inleiding	7
1.1	Inleiding	7
1.2	Doelstelling en onderzoeksvragen	7
1.3	Onderzoeksmethode	8
1.4	Leeswijzer	8
2	Toezicht in de Wmo: wetgevend kader en uitgangspunt voor samenhang rechtmatigheid en kwaliteit	9
2.1	Inleiding	9
2.2	Inwerkingtreding Wmo 2015 en de plek van het toezicht in het wetgevend kader	9
2.2.1	Huidig wetgevend kader	9
2.2.2	Aangekondigde veranderingen in de wetgeving	10
2.3	Organisatie van het toezicht het stelsel	10
2.4	Uitgangspunten voor de samenhang tussen rechtmatigheid en kwaliteit	11
2.4.1	Het begrip 'samenhang'	11
2.4.2	Het theoretisch kader	12
3	Samenhang Wmo-toezicht rechtmatigheid en kwaliteit in de praktijk	14
3.1	Inleiding	14
3.2	Algemeen: organisatie van het toezicht	14
3.3	Beleid	16
3.3.1	Algemeen beeld van gemeenten t.a.v. samenhang	16
3.3.2	Uitgangspunten in het vormgeven van toezicht	17
3.3.3	Beleid(sregels)	17
3.3.4	Jaarprogramma en financiële kaders	18
3.4	Inrichting en organisatie	18

3.5	Uitvoering	19
3.5.1	<i>Samenhang in de uitvoering van het toezicht</i>	19
3.5.2	<i>Samenhang op de inhoud van toezichtsonderwerpen</i>	20
3.5.3	<i>Afhandeling calamiteiten en handhaving</i>	21
3.6	Jaarrapportages, verantwoording aan management en bestuur	21
4	Versterking van de samenhang in het Wmo-toezicht	23
4.1	Inleiding	23
4.2	Samenhang versterken: Wmo-toezicht als integraal geheel te benaderen	23
4.2.1	<i>Samenhang in het Wmo-toezicht is niet vanzelfsprekend</i>	23
4.2.2	<i>Wmo-toezicht benaderen als integraal onderwerp</i>	24
4.3	Versterking ondersteuning van de ontwikkeling van samenhangend toezicht	25
4.3.1	<i>Veel gemeenten geven aan een vorm van ondersteuning nodig te hebben</i>	25
4.3.2	<i>De VNG biedt vooral op het vlak van rechtmatigheid ondersteuning aan gemeenten</i>	26
4.3.3	<i>Vanuit het perspectief van de inzet op integraliteit van het toezicht, vraagt dit van de VNG versterking van het ondersteuningsaanbod</i>	27
5	Conclusie en aanbevelingen	28
5.1	Inleiding	28
5.2	Conclusies	28
5.3	Aanbevelingen	29
	Bijlage A	31

Managementsamenvatting

Aanleiding en onderzoeksvraag

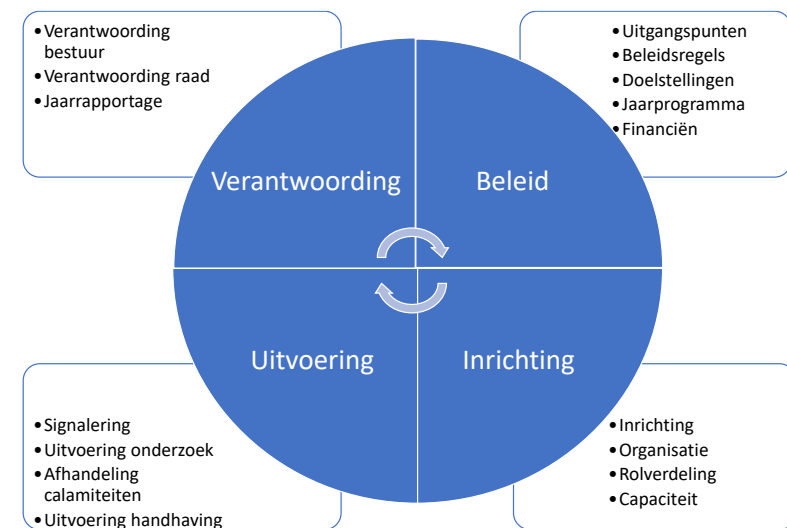
Sinds 2015 zijn gemeenten verantwoordelijk voor de uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo 2015). En zijn gemeenten ook verantwoordelijk voor het toezicht en de handhaving op zowel kwaliteit als rechtmatigheid van de ondersteuning en zorg die vanuit de wet geleverd worden. Om het toezicht en de handhaving in de Wmo passend in te richten, moet slim worden samengewerkt. Gemeenten geven vanuit hun uitvoeringspraktijk het belang aan van de verbinding tussen het toezicht op rechtmatigheid en het toezicht op kwaliteit.

In opdracht van de VNG heeft Significant Public in de periode november 2023 tot en met maart 2024 onderzoek uitgevoerd naar het thema samenhang tussen rechtmatigheid en kwaliteit in het Wmo-toezicht. Het doel van het onderzoek is het in beeld brengen van de wijze waarop de samenhangende aanpak kwaliteit en rechtmatigheid in de uitvoeringspraktijk gestalte krijgt, de wijze waarop de VNG de gemeenten daarbij kan ondersteunen en wat er nodig is voor een beleidsmatige inzet van de VNG richting het Rijk. De onderzoeksvragen richten zich op de wijze waarop samenhang in de praktijk is vormgegeven, de wijze waarop versterking van samenhang mogelijk is en hoe de VNG hierbij kan ondersteunen.

Het begrip 'samenhang'

In dit onderzoek hebben wij specifiek gekeken naar het thema samenhang tussen rechtmatigheid en kwaliteit. Het thema 'samenhang' heeft geen wettelijke verankering of (beleidsmatige) uitwerking in onderliggende regelgeving. Ook is in verschillende kennisdocumenten, handreikingen of andere onderzoeken weinig concretisering te vinden over een operationalisering van het begrip samenhang. Om toch te kunnen onderzoeken hoe samenhang in de praktijk wordt vormgegeven, hebben wij op basis

van verschillende verkennende gesprekken en kennis over het toezicht in de eerste fase van het onderzoek een theoretisch kader uitgewerkt op welke wijze samenhang geoperationaliseerd kan worden. Hierbij is als kapstok de PDCA-cyclus gebruikt, specifiek gericht op toezicht en is voor verschillende onderwerpen een beschrijving gegeven hoe samenhang er uit zou kunnen zien.



Figuur 1. PDCA-cyclus voor Wmo-toezicht

Conclusies

Op basis van het onderzoek zijn vier conclusies getrokken:

1. Wet- en regelgeving geeft weinig kaders voor het Wmo-toezicht en zegt niets over eventuele samenhang in het toezicht

De wet kent slechts weinig artikelen waarin het Wmo-toezicht is beschreven. Het onderwerp 'samenhang' in het toezicht heeft geen plek in de wet of regelgeving. Daarmee is er geen formeel kader hoe gemeenten om dienen te gaan met deze verschillende vormen van toezicht.

2. In de praktijk zien we dat gemeenten waarde hechten aan samenhang in het Wmo-toezicht, maar dat de praktijk zich nog ontwikkelt op dit gebied

Gemeenten die relatief ver zijn met het organiseren en uitvoeren van het Wmo-toezicht geven vrijwel alle aan dat samenhang in het toezicht belangrijk is. Zij noemen verschillende vormen waarin deze samenhang geoperationaliseerd is en waarmee zij ervaring hebben opgedaan. Gemeenten noemen allerlei voorbeelden zoals uitwisseling van informatie, uitwisseling van ervaring en integraal uitvoeren van toezicht. En ook bijvoorbeeld dat wanneer er gebreken zijn op het gebied van rechtmatigheid zij ook risico's zien op het gebied van kwaliteit en vice versa. Beleidsmatig of organisatorisch is er over het algemeen niet veel vastgelegd of uitgewerkt over samenhang in het toezicht. Verschillende andere gemeenten zijn nog aan het verkennen van het onderwerp samenhang. In ons onderzoek zijn we (vrijwel) geen gemeenten tegengekomen die geen belang hechten aan samenhang.

3. Het Wmo-toezicht is in de praktijk verschillende georganiseerd, waardoor samenhang niet van nature is geborgd

Er zijn diverse vormen van de wijze waarop gemeenten het Wmo-toezicht in het algemeen hebben georganiseerd. In enkele gevallen is het toezicht op rechtmatigheid

een kwaliteit op één plek (afdeling) belegd, maar in veel gevallen zit het rechtmatigheidstoezicht op een andere plek dan het toezicht op kwaliteit. Veelal is deze inrichting ooit zo opgezet kort na de inwerkingtreding van de Wmo waarbij niet altijd duidelijk is welke afwegingen hierbij destijds zijn gemaakt.

Hoewel gemeenten waarde toekennen aan samenhangend toezicht is deze samenhang er niet vanzelfsprekend. Naar mate het toezicht op één plek is belegd is samenhang vanzelfsprekender. Wanneer de vormen van toezicht op verschillende plekken zijn belegd, dient er meer moeite te worden gestoken in het organiseren van samenhang. Naarmate gemeenten meer ervaring hebben opgedaan met het toezicht, zien we dat zij samenhang operationaliseren in de vorm van kennisuitwisseling, leren van elkaar en soms samen onderzoek uitvoeren.

4. Gemeenten hebben behoefte aan het versterken van de ondersteuning op het gebied van toezicht, ook in relatie tot samenhang

Gemeenten geven over het algemeen aan dat er behoefte is aan verschillende vormen van ondersteuning. Dit is veelal afhankelijk van het ervaringsniveau van de gemeenten, de mate van volwassenheid van het toezicht en ook de mate van bekendheid met wat er al beschikbaar is aan informatie en ondersteuning.

Aanbevelingen

Aan de hand van de conclusies hebben wij de volgende drie aanbevelingen geformuleerd:

1. Aandacht voor de ontwikkeling van het Wmo-toezicht blijft nodig omdat nog lang niet alle gemeenten dit op goed niveau uitvoeren

In dit onderzoek hebben we voornamelijk gesprekken gevoerd met gemeenten die al verder zijn met het organiseren van Wmo-toezicht. Ook zij kennen een wisselende mate van volwassenheid in het toezicht en verschillende uitdagingen. Zij geven aan dat het blijvend nodig is om aandacht te vragen voor het goed organiseren van het Wmo-toezicht. Veelal zien zij dat de grote(re) gemeente in de regio wat verder is dan de kleine(re) gemeenten, maar dat er niet voldoende urgentie is bij deze gemeenten om de toezichtsfunctie te versterken. Voldoende schaalniveau is daarmee van belang om ervoor te zorgen dat er een stevige toezichtsfunctie daadwerkelijk te organiseren is.

Uit de enquête, en diverse andere onderzoeken zoals van de IGJ, blijkt dat er breder bij alle gemeenten blijvend aandacht nodig is om het Wmo-toezicht op goed niveau te organiseren. Soms gaat dit vooral over urgentie voor het organiseren van het toezicht, soms betreft dit aandacht voor specifieke onderwerpen zoals samenhang in het toezicht.

2. Inzet op integraliteit van het Wmo-toezicht draagt bij aan versterking van het toezicht als geheel, draagt bij aan samenhang en voorkomt versnippering

Om samenhang te stimuleren, is het allereerst van belang het Wmo-toezicht op rechtmatigheid en kwaliteit niet als losse thema's te benaderen, maar als integraal onderwerp. De integrale benadering dient er dan voor te zorgen dat stakeholders ervaren dat het toezicht niet over het ene of het andere onderwerp gaat en dat er waarde zit in het samenhangend benaderen, organiseren en uitvoeren van het Wmo-toezicht. Dit geeft dan tevens stevigheid op het thema Wmo-toezicht als geheel en we verwachten dat dit bijdraagt aan een verdere ontwikkeling van toezichtsfuncties bij gemeenten. Door uit te gaan van een integrale toezichtsfunctie geeft dit ook een kader voor alle gemeenten waar het Wmo-toezicht aan zou moeten voldoen. Binnen

de integrale benadering hoort dan uiteraard ook aandacht voor specifieke kenmerken (of verschillen) van het Wmo-toezicht te zijn.

De integrale benadering kan de VNG tevens meenemen in de wijze waarop zij de communicatie en ondersteuning van gemeente organiseert en de wijze waarop zij acteert bij en samenwerkt met landelijke stakeholders over de versterking en ontwikkeling van het toezicht. Van belang is de impact van een integrale toezichtsfunctie te bespreken met IGJ, TSD en GGD-GHOR en een vertaling te maken naar onderlinge samenwerkingsafspraken.

Met integrale benadering bedoelen we overigens niet dat samenhang met bijvoorbeeld het toezicht op rechtmatigheid in het jeugdstelsel (of eventuele andere stelsels) - die er ook is - moet worden losgelaten. Uitwisseling en samenhang hierbij is immers ook relevant en in de uitvoering van het toezicht is samenwerking op deze gebieden eveneens belangrijk. Ook binnen het jeugdstelsel kan meer integraliteit in het toezicht bijdragen aan verbeteringen op dit gebied.

3. Versteving van de ondersteuningsrol van de VNG op verschillende thema's helpt gemeenten om het Wmo-toezicht te versterken en de praktijk te verbeteren

Om het ondersteuningsaanbod te versterken, stellen we een aantal verbeteringen voor. Dit betreft een integrale vindplek voor informatie over Wmo-toezicht aan de hand van de Routekaart, uitbreiding informatieaanbod (waaronder over samenhang), versteving van het netwerk bij gemeenten en uitbreiding van trainingsaanbod.

Belangrijk daarbij is samenwerking met ketenpartners als GGD-GHOR en IGJ om zo veel mogelijk vanuit eenzelfde visie het onderwerp Wmo-toezicht te benaderen, gebruik te maken van elkaars expertise en deze visie te vertalen naar (aanpassing van) samenwerkingsafspraken.

1 Inleiding

1.1 Inleiding

Sinds 2015 zijn gemeenten verantwoordelijk voor de uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo 2015). En zijn gemeenten ook verantwoordelijk voor het toezicht en de handhaving op zowel kwaliteit als rechtmatigheid van de ondersteuning en zorg die vanuit de wet geleverd worden. Om het toezicht en de handhaving in de Wmo passend in te richten, moet slim worden samengewerkt. Gemeenten geven vanuit hun uitvoeringspraktijk het belang aan van de verbinding tussen het toezicht op rechtmatigheid en het toezicht op kwaliteit. De VNG wenst meer inzicht in de samenhang tussen kwaliteit en rechtmatigheid in het Wmo-toezicht. Daarom heeft zij besloten om een onderzoek uit te laten voeren naar samenhang in het toezicht.

In de periode november 2023 tot en met maart 2024 heeft Significant Public onderzoek uitgevoerd naar samenhang tussen rechtmatigheid en kwaliteit in het Wmo-toezicht.

1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen

Het doel van het onderzoek is het in beeld brengen van de wijze waarop de samenhangende aanpak kwaliteit en rechtmatigheid in de uitvoeringspraktijk gestalte krijgt, de wijze waarop de VNG de gemeenten daarbij kan ondersteunen en wat er nodig is voor een beleidsmatige inzet van de VNG richting het Rijk. De belangrijkste onderzoeksvragen zijn:

- a. Achtergrond en aanleiding:
 - i. Waarom en hoe is de Wmo naar gemeenten overgekomen?
 - ii. Hoe is het toezicht in het stelsel vormgegeven?

Huidige situatie:

- i. Hoe zien de verschillende vormen van samenhangend toezicht en handhaving kwaliteit en rechtmatigheid Wmo er in de praktijk uit?
- ii. Welke afwegingen lagen ten grondslag aan de onderscheiden vormen van gemeentelijke uitvoering? Hoe is samenhang hierin georganiseerd?
- iii. Hoe ziet de uitvoeringspraktijk van toezichthouders er voor toezicht en handhaving uit? Wat werkt goed en tegen welke knelpunten loopt men aan? Is er een relatie met de inkoop van voorzieningen en zo ja, hoe ziet deze er uit? Welke relatie leggen gemeenten tussen toegang en toezicht?
- b. Versterking samenhang en ondersteuning:
 - i. Wat is er nodig om samenhang tussen toezicht en handhaving kwaliteit en rechtmatigheid te versterken en welke behoeften hebben gemeenten?
 - ii. Is er draagvlak bij gemeenten voor ondersteuning op een samenhangend toezicht?
 - iii. Hoe ziet het speelveld eruit en is er al een organisatie die in de ondersteuning voorziet?
 - iv. Welke ondersteuning kan de VNG daarin bieden en wat is daarvoor nodig?
- c. Inzet richting het Rijk:
 - i. Wat is er nodig voor beleidsmatige inzet richting het Rijk?

In het onderzoek is aandacht besteed aan verschillen tussen zorg in natura en persoonsgebonden budgetten.

1.3 Onderzoeksmethode

In het onderzoek is gebruikgemaakt van de volgende onderzoeksmethoden:

- a. Deskstudy: dit betreft een analyse van eerder uitgebrachte onderzoeksrapporten, beleidsdocumenten en overige relevante informatie;
- b. Interviews landelijke organisaties: dit betreft interviews met medewerkers van de VNG, Toezicht Sociaal Domein (TSD), Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ), GGD-GHOR en Informatie Knooppunt Zorgfraude (IKZ);
- c. Interviews gemeenten: er zijn zestien interviews gehouden met gemeentelijke beleidsmedewerkers op het vlak van toezicht en toezichthouders Wmo (kwaliteit en/of rechtmatigheid). Hierbij is de selectie gebaseerd op gemeenten die relatief ver gevorderd zijn in het organiseren van de toezichtsfunctie en spreiding over Nederland en omvang van gemeenten;
- d. Vragenlijst gemeenten: de vragenlijst is uitgezet onder 152 gemeentelijke toezichthouders uit het relatiebestand van VNG;
- e. Diverse gesprekken met de opdrachtgever VNG.

In bijlage A staat een uitgebreide toelichting op de gehanteerde onderzoeksmethode.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 gaan we in op het wettelijk kader voor het toezicht en de uitgangspunten voor samenhang tussen het toezicht op rechtmatigheid en kwaliteit. In hoofdstuk 3 gaan we in op samenhang in het toezicht in de praktijk. Hoofdstuk 4 richt zich op de versterking van samenhangend toezicht en hoofdstuk 5 bevat de conclusies en aanbevelingen.

2 Toezicht in de Wmo: wetgevend kader en uitgangspunt voor samenhang rechtmatigheid en kwaliteit

2.1 Inleiding

In deze paragraaf lichten wij het wetgevend kader Wmo 2015 specifiek toe op het gebied van het toezicht, de wijze waarop het toezicht wordt vormgegeven en hoe we het begrip samenhang tussen rechtmatigheid en kwaliteit operationaliseren.

2.2 Inwerkingtreding Wmo 2015 en de plek van het toezicht in het wetgevend kader

2.2.1 Huidig wetgevend kader

In 2015 is de nieuwe Wmo 2015 inwerking getreden. De kern van de wet is dat de gemeente de verantwoordelijkheid heeft gekregen om ondersteuning te bieden aan inwoners die dit nodig hebben. De Memorie van Toelichting (MvT)¹ spreekt daarbij over “[dat inwoners] ondersteuning en zorg aangeboden krijgen die aansluit op hun persoonlijke omstandigheden en levensfase.” Gemeenten hebben de beleidsvrijheid om deze zorg en ondersteuning zo in te richten dat deze passen bij de lokale situatie en behoefte van inwoners.

Vanwege deze decentrale verantwoordelijkheid en beleidsvrijheid voor inrichting is ook het toezicht een decentrale verantwoordelijkheid. De MvT beschrijft dit als volgt: “De gemeenten moeten ook zelf voorzien in adequaat toezicht op de naleving van de gestelde kwaliteitseisen. Het wetsvoorstel voorziet wel in een vorm van ondersteuning van de gemeentelijke toezichthouders door de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) bij hun taakoefening. Zij kunnen bij de IGZ terecht voor advies over toezicht en handhaving.”

In de wet is de taak om toezicht te houden vastgelegd in artikel 6.1. Daarin staat dat het college van B en W personen moet aanwijzen “die belast zijn met het houden van toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens deze wet.” Deze toezichthouders worden door een besluit van het college van B en W aangewezen als toezichthouder en krijgen daarmee de taak.

¹ KST 33 841, Regels inzake de gemeentelijke ondersteuning op het gebied van zelfredzaamheid, participatie,

beschermd wonen en opvang (Wet maatschappelijke ondersteuning 2015)

Hoe de gemeente het Wmo-toezicht invult, laat de wetgever vrij². Zo kan een gemeente ervoor kiezen om het toezicht te beperken tot toezicht naar aanleiding van calamiteitenmeldingen of signalen. Maar een gemeente kan er ook voor kiezen om risicogebaseerd toezicht te houden. Bijvoorbeeld door het toezicht in te richten naar aanleiding van risicoanalyses en door een jaarplan op te stellen met prioritering. De gemeente is in ieder geval voor het calamiteitentoezicht verplicht om een Wmo-toezichthouder aan te wijzen. Aanbieders van maatschappelijke ondersteuning zijn namelijk verplicht calamiteiten te melden en daarvoor moeten zij bij de Wmo-toezichthouder terecht kunnen.

Als het gaat om het toetsen van rechtmatigheid dient de gemeente in de verordening regels te stellen om te bestrijden dat cliënten ten onrechte ondersteuning krijgen en over misbruik en oneigenlijk gebruik van de wet. De wet en bijbehorende MvT bevat verder nauwelijks aanknopingspunten voor een gemeente om goed toezicht te organiseren of wanneer het toezicht 'goed genoeg' is.

2.2.2 Aangekondigde veranderingen in de wetgeving

De afgelopen jaren zijn verschillende onderzoeken uitgevoerd naar het functioneren van het toezicht. Ook de Inspectie voor Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) kijkt hier jaarlijks naar op grond van de opdracht die zij heeft om jaarlijks te rapporteren³ aan de minister van VWS over de stand van zaken en de ontwikkelingen op het gebied van het kwaliteitstoezicht in de Wmo. Het algemene beeld dat hieruit volgt is dat gemeenten over het algemeen weliswaar voldoen aan de wettelijke verplichting, maar dat er het nodige te verbeteren valt aan de organisatie en kwaliteit van het toezicht in de Wmo.

Naar aanleiding van de hiervoor genoemde onderzoeken, is door het ministerie van VWS en de VNG in 2023 een beleidskader⁴ opgesteld waarin op het gebied van het

kwaliteitstoezicht en de samenhang tussen toezicht op rechtmatigheid en kwaliteit verbeteringen zijn opgenomen. Het doel hiervan is - in combinatie met een stimuleringsprogramma - de urgentie voor het goed organiseren van het toezicht in de Wmo aan te wakkeren en de inrichting en organisatie te versterken.

Het beleidskader benoemt een aantal mogelijke wetswijzigingen die de positie van het toezicht in de Wmo dienen te versterken en verbeteren. De kernpunten die een mogelijke wetswijziging tot gevolg hebben zijn:

- a. Verankering in de wet- en regelgeving van de onafhankelijke uitvoering van het Wmo-toezicht;
- b. Jaarlijkse publicatie en aanbieding aan de gemeenteraad van een verslag van werkzaamheden;
- c. Gemeenteraad dient periodiek het toezichtsbeleid vast te stellen;
- d. Gemeenten dienen een verplichte afweging te maken voor de openbaarmaking van toezichtsrapportages, met als uitgangspunt dat de rapportages in beginsel openbaar worden gemaakt;
- e. Gemeenten moeten in hun verordening vastleggen hoe zij vormgeven aan het handhavingsbeleid.

Het beleidskader bevat verschillende maatregelen die ten tijde van ons onderzoek in voorbereiding zijn.

2.3 Organisatie van het toezicht het stelsel

Iedere gemeente kan het toezicht op de Wmo naar eigen inzicht organiseren. Er zijn dan ook verschillen tussen gemeenten in de wijze waarop zij het toezicht hebben georganiseerd. Ook de intensiteit van het toezicht en capaciteit zijn verschillend ingevuld. Onderstaand hebben we enkele kenmerken van de organisatie en verschillen tussen gemeenten kort beschreven:

² VNG, Handreiking voor gemeenten. Inrichting van het Wmo-toezicht, 2017

³ Inspectie voor Gezondheid en Jeugd, Wmo toezicht in 2022, januari 2024

⁴ Beleidskader Wmo-toezicht - kwaliteitstoezicht, 2023

- a. De gemeente kan het toezicht zelf organiseren of dit in opdracht laten uitvoeren door de regionale GGD (voornamelijk kwaliteitstoezicht) of door een private organisatie. Opvolging van uitkomsten van het toezicht en handhaving ligt dan weer bij de gemeente zelf;
- b. De gemeente kan het toezicht in een regionaal samenwerkingsverband onderbrengen of kan het zelfstandig uitvoeren;
- c. De gemeente kan een toezichthouder kwaliteit en een toezichthouder rechtmatigheid aanstellen. Deze kunnen zijn gepositioneerd in verschillende afdelingen;
- d. Gemeentelijke toezichthouders zijn vaak gericht op of het rechtmatigheidstoezicht of het kwaliteitstoezicht. Verderop in deze rapportage gaan we hier specifiek op in;
- e. Gemeenten kunnen resultaten van het toezicht openbaar maken, maar zijn hier niet toe verplicht;
- f. Gemeenten kunnen het toezicht reactief organiseren (afgaande op signalen) of ook vormen van preventief toezicht instellen (bij contractering of een specifieke zorgfunctie zonder signaal onderzoeken).

In de praktijk zijn er dus verschillende mogelijkheden om het toezicht in te richten. Zoals in verschillende onderzoeken is beschreven, zijn er ook verschillen in de mate van volwassenheid tussen gemeenten. Er zijn gemeenten die het toezicht goed op orde hebben en stevig hebben georganiseerd.

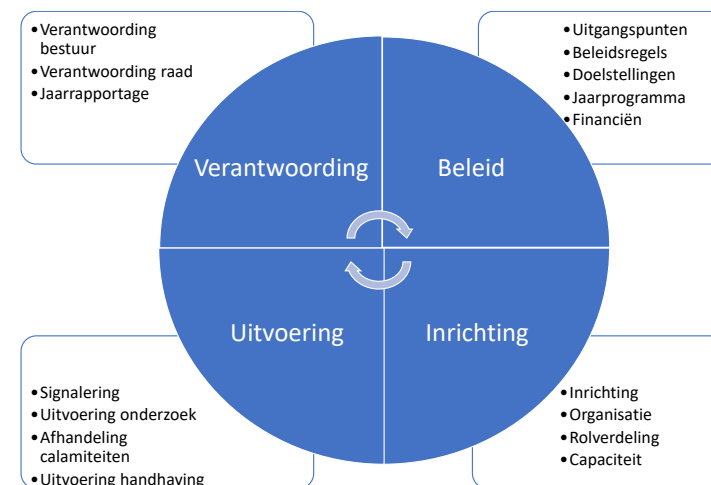
2.4 Uitgangspunten voor de samenhang tussen rechtmatigheid en kwaliteit

2.4.1 Het begrip 'samenhang'

In dit onderzoek hebben wij specifiek gekeken naar het thema samenhang tussen rechtmatigheid en kwaliteit. Het thema 'samenhang' heeft geen wettelijke verankering of (beleidsmatige) uitwerking in onderliggende regelgeving. Het eerder genoemde beleidsdocument verwijst naar het belang van samenhang tussen het toezicht op het gebied van kwaliteit en rechtmatigheid, maar geeft geen richtlijn aan hoe dit er uit dient te zien. In het beleidsdocument is wel benoemd om dit nader te onderzoeken.

Ook is in verschillende kennisdocumenten, handreikingen of andere onderzoeken weinig concretisering te vinden over operationalisering van het begrip samenhang. Om toch te kunnen onderzoeken hoe in de praktijk samenhang wordt vormgegeven, hebben wij op basis van verschillende verkennende gesprekken en kennis over het toezicht in de eerste fase van het onderzoek een theoretisch kader uitgewerkt op welke wijze samenhang geoperationaliseerd kan worden. Hierbij is als kapstok de PDCA-cyclus gebruikt specifiek gericht op toezicht en zijn voor verschillende onderwerpen een beschrijving gegeven hoe samenhang er uit zou kunnen zien:

- a. **Beleid:** beleidsmatige uitgangspunten op het gebied van samenhang;
- b. **Organisatie:** organisatorische keuzes en invulling van samenhang;
- c. **Uitvoering:** wijze waarop samenhang in de uitvoering terugkomt;
- d. **Verantwoording:** wijze waarop samenhang tot uiting komt in de verantwoording.



Figuur 2. PDCA-cyclus voor Wmo-toezicht

Het theoretisch kader is vervolgens gebruikt voor de voorbereiding van gesprekken met gemeenten, de enquête onder gemeenten en bij het uitvoeren van de analyse van resultaten.

2.4.2 Het theoretisch kader

Het theoretisch kader bestaat uit een mogelijke operationalisering van het begrip samenhang in het toezicht op rechtmatigheid en kwaliteit. Het kader valt uiteen in vier hoofdonderwerpen: beleid, inrichting, uitvoering en verantwoording. Voor ieder van de hoofdonderwerpen hebben wij een mogelijke invulling van samenhang uitgewerkt. Dit hoeft in de praktijk niet zo te worden toegepast, maar zien we als hypothese voor een invulling van samenhang.

Beleid

In onderstaande tabel is een mogelijke invulling van samenhang in het toezicht op rechtmatigheid en kwaliteit uitgewerkt op het gebied van onderwerpen die het beleid van een gemeente beschrijven.

Beleid	Onderwerp	Hypothesen (basis voor topiclijst)
	Algemeen	Het algemene beeld van de gemeente ten aanzien van samenhang.
	Uitgangspunten in het vormgeven van het toezicht	- Er is een beleidsdocument waarin de samenhang is beschreven. - Er zijn uitgangspunten geëxpliciteerd over samenhang. - Er is beschreven hoe de gemeente samenhang ziet bij Pgb
	Beleidsregels	- Er is één set van beleidsregels en verordening voor beide vormen van toezicht en handhaving. - In de beleidsregels en verordening is samenhang beschreven.
	Doelstellingen	- In de beschrijving van doelstellingen is aandacht voor samenhang in het toezicht.
	Jaarprogramma	- Er is één jaarprogramma voor toezicht en handhaving voor rechtmatigheid en kwaliteit. - Er is in het jaarprogramma aandacht voor de samenhang in het toezicht. - Er is een preventieve activiteit waarin toezicht rechtmatigheid en kwaliteit samen komen.
	Financiën	- De financiële kaders van het toezicht zijn bepaald voor toezicht voor rechtmatigheid en kwaliteit gezamenlijk.

Tabel 1. Beleid

Inrichting

In onderstaande tabel is een mogelijke invulling van samenhang in het toezicht op rechtmatigheid en kwaliteit uitgewerkt. Deze tabel richt zich op onderwerpen die te maken hebben met de organisatorische inrichting van het toezicht.

Inrichting		
	Inrichting	- Er zijn rollen gedefinieerd voor toezicht waarin samenhang is vastgelegd. - Er is een procesbeschrijving uitgewerkt wanneer en op welke wijze samenhang ontstaat in het toezicht. - Indien rechtmatigheid en kwaliteit separaat zijn georganiseerd, zijn samenwerkingsafspraken gemaakt over samenhang waaronder gegevensdeling.
	Organisatie	- Verantwoordelijkheden voor toezicht zijn belegd en daarin is aangegeven hoe samenhang ontstaat. - Er vindt uitwisseling plaats over plannen, kennis en informatie over samenhang in het toezicht en naleving. - Er is bepaald en vastgelegd hoe samenhang werkt in de verbinding met de toegang, contract- en relatiemanagement en uitvoering van voorzieningen. - Er is bepaald en vastgelegd hoe interne samenwerking plaatsvindt op het gebied van toezicht tussen verschillende afdelingen en daarin is aandacht voor samenhang. - In gebruik zijnde systemen, werkwijzen etc. zijn zowel voor rechtmatigheid als kwaliteit en faciliteren samenhang. - Er vindt terugkoppeling plaats van inzichten uit onderzoeken (waaronder samenhang) naar beleid, inkoop, uitvoering.
	Rolverdeling	- Er zijn rollen gedefinieerd die verantwoordelijk zijn voor het aanbrengen van samenhang in het toezicht (beleid, uitvoering, verantwoording). - Toezichthouders zijn gespecialiseerd in het Wmo toezicht en in de opleiding en ontwikkeling is aandacht voor samenhang.
	Capaciteit	- Er is capaciteit bepaald voor het toezicht waarin ook rekening is gehouden met samenhang.

Tabel 2. Inrichting

Uitvoering

In onderstaande tabel is een mogelijke invulling van samenhang in het toezicht op rechtmatigheid en kwaliteit uitgewerkt. Deze tabel richt zich op onderwerpen die te maken hebben met de uitvoering van het toezicht.

Uitvoering		
	Signalering	- In geval van signalering op rechtmatigheid, weegt de gemeente ook af hoe om te gaan met kwaliteit en vice versa.
	Uitvoering onderzoek	- Er zijn onderzoeken waarin rechtmatigheid en kwaliteit gezamenlijk plaatsvindt.
	Afhandeling calamiteiten	- Ingeval van een calamiteit, weegt de gemeente ook af hoe om te gaan met kwaliteit en vice versa.
	Uitvoering handhaving	- In geval van handhaving voor rechtmatigheid, weegt de gemeente ook af hoe om te gaan met kwaliteit en vice versa.

Tabel 3. Uitvoering

Verantwoording

In onderstaande tabel is een mogelijke invulling van samenhang in het toezicht op rechtmatigheid en kwaliteit uitgewerkt. Deze tabel richt zich op onderwerpen die te maken hebben met de verantwoording over het toezicht.

Verantwoording		
	Verantwoording bestuur	- Het management legt jaarlijks verantwoording af over het toezicht voor zowel kwaliteit als rechtmatigheid en samenhang
	Verantwoording raad	- Het college legt jaarlijks verantwoording af over het toezicht voor zowel kwaliteit als rechtmatigheid en samenhang
	Jaarrapportage	- De jaarrapportage bevat de terugblik op kwaliteit, rechtmatigheid en de samenhang

Tabel 4. Verantwoording

3 Samenhang Wmo-toezicht rechtmatigheid en kwaliteit in de praktijk

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we de bevindingen ten aanzien van de samenhang van het Wmo-toezicht in de praktijk. De bevindingen volgen uit de gesprekken met gemeenten waar gemiddeld genomen de toezichtsfunctie verder is ontwikkeld in vergelijking met andere gemeenten, informatie uit gesprekken met landelijke partijen en resultaten uit de enquête onder gemeentelijke toezichthouders. In dit hoofdstuk gaan we achtereenvolgens in op de organisatie van het toezicht, de afwegingen die hierbij zijn gemaakt, wat er goed gaat en waarop zij zich nog ontwikkelen.

3.2 Algemeen: organisatie van het toezicht

De geïnterviewde gemeenten hebben het toezicht op verschillende wijze georganiseerd. Voor een goed begrip van de resultaten benoemen we kort de verschillende vormen:

- a. De uitvoering van het toezicht op kwaliteit en rechtmatigheid ligt bij de gemeente, calamiteitentoezicht bij de GGD (drie gemeenten). De toezichthouders zijn in dienst van de gemeente en zijn wel of niet in één afdeling gepositioneerd. Het toezichts- en handavingsproces is nauw op elkaar aangesloten en er vindt afstemming plaats met contractmanagers binnen de gemeente over toezichtsonderwerpen.
- b. De uitvoering van het toezicht op kwaliteit en rechtmatigheid inclusief het calamiteitentoezicht ligt bij de gemeente (vijf gemeenten). In feite zien we hier hetzelfde beeld als beschreven onder a. Daarbij ligt in dit geval ook het calamiteitentoezicht bij de gemeente.
- c. De uitvoering van het toezicht op rechtmatigheid ligt bij de gemeente, toezicht op kwaliteit ligt bij de regionale GGD of een private dienstverlener (vier gemeenten). In dit geval zien we dat organisatorisch de uitvoering van het toezicht op rechtmatigheid en kwaliteit gescheiden zijn. Dat houdt in dat de gemeente zelf het toezicht op rechtmatigheid uitvoert en dat het toezicht kwaliteit (en calamiteitentoezicht) bij de regionale GGD is belegd of bij een private uitvoerder van het toezicht. De uitvoering van de handhaving ligt dan wel weer bij de gemeenten.
- d. De uitvoering van het toezicht op rechtmatigheid ligt bij de gemeente en kwaliteit bij een publiek regionaal samenwerkingsverband (één gemeente). Deze vorm is *min* of meer gelijk aan c., alleen ligt de uitvoering bij een publiek orgaan dat valt onder de verantwoordelijkheid van verschillende samenwerkende gemeenten.
- e. Veel van de hierboven genoemde vormen zijn vanuit de historie opgezet, waarbij gemeenten in een regio ook vaak naar elkaar kijken als voorbeeld. Zo is ervoor gekozen om gebruik te maken van het toezicht in andere domeinen (sociale recherche bijvoorbeeld) om het toezicht op rechtmatigheid vorm te geven. Een aantal gemeenten heeft er vanuit een bepaalde gebeurtenis voor gekozen om het toezicht steviger en 'dichterbij' te organiseren. Er is dan een duidelijke reden waarom zij een bepaalde verandering hebben doorgevoerd. Soms liggen ook praktische overwegingen ten grondslag aan een wijze van organiseren: door verschillende toezichthouders bij elkaar in één afdeling te plaatsen ontstaat dan als vanzelf samenwerking.

Voorbeeld: vormen van samenhang in de praktijk

We zijn in 2016 begonnen met de ontwikkeling van toezicht en hebben dat in de loop der jaren steeds verder uitgebouwd. Voor het toezicht op rechtmatigheid werken we nu in de regio samen met acht gemeenten, voor het kwaliteitstoezicht is dit vanuit de GGD georganiseerd voor elf gemeenten. Om de samenhang te waarborgen, werken we met een casustafel waar verschillende disciplines bij elkaar komen; de toezichthouders rechtmatigheid en kwaliteit, contractmanagers, medewerkers toegang, sociale wijkteam, medewerkers centrale toegang beschermd wonen.

Uit de ingevulde vragenlijst, ingevuld door 79 toezichthouders van verschillende gemeenten, komt het beeld naar voren dat 90% van de gemeenten een toezichthouder rechtmatigheid heeft aangesteld en 72% van de gemeenten een toezichthouder kwaliteit. Daarbij geldt dat vrijwel iedere gemeente voor calamiteiten een toezichthouder heeft aangesteld. Van de gemeenten die een toezichthouder kwaliteit hebben aangesteld, geldt dat 45% van de gemeenten dit heeft belegd bij de GGD en 39% van de gemeenten deze taak zelf uitvoert. Deze verdeling ligt grotendeels in lijn met de bevindingen van het recent gepubliceerde IGJ-rapport over Wmo-toezicht⁵. De toezichthouders die bij de GGD zijn aangesteld, voeren het onderzoek uit in opdracht van een gemeente (of gemeenten), waarbij de gemeenten zelf aan zet zijn om in te zetten (eventuele) handhaving en/of om opvolging te geven aan de uitkomsten van het uitgevoerde onderzoek.

De toezichthouders rechtmatigheid en kwaliteit werken samen. Uit de enquête volgt dat rechtmatigheid en kwaliteit bij 59% van de gemeenten (in één of andere vorm) met elkaar samenwerken. Dit beeld kwam ook naar voren in de interviews met gemeenten.

Uit de interviews blijkt dat de afwegingen die ten grondslag liggen aan bovengenoemde keuzes voor inrichtingsvormen van toezicht niet altijd eenduidig of

überhaupt bekend zijn bij de geïnterviewden. Vaak is wel bekend hoe het toezicht is ingedeeld en of er beleid is vastgelegd omtrent de uitvoering van toezicht, maar de achterliggende keuzes en de bijbehorende afwegingen waarom hiervoor is gekozen in het verleden worden niet altijd beantwoord.

De geïnterviewde gemeenten hebben over het algemeen een goed fundament voor het toezicht georganiseerd. Ze kunnen doorgaans relatief onafhankelijk opereren, waarbij er wel verschillen zijn in de manier waarop dit is georganiseerd. Uit de interviews blijkt dat toezichthouders veel ruimte ervaren om jaarplannen zelfstandig op te stellen. In de praktijk werken toezichthouders ook regelmatig samen met contractmanagers, inkopers en toegangsmedewerkers. In het geval van toegangsmedewerkers geven toezichthouders aan bewustwording en alertheid ten aanzien van rechtmatigheid (en kwaliteit) te willen creëren bij toegangsmedewerkers in hun gesprekken met cliënten.

Voorbeeld: toezicht integraal uitvoeren

Op papier zijn onze rollen [toezicht rechtmatigheid en toezicht kwaliteit] gescheiden, maar in de praktijk trekken we steeds meer samen op. We doen gezamenlijk onderzoek als toezichthouder. We omschrijven het als toezicht, niet gesplitst tussen rechtmatigheid en kwaliteit. Onze voorgangers hadden deze tweedeling wel, niemand weet nog waarom deze keuze is gemaakt. In de praktijk werkt het omslachtig om systemen en meldingenlijsten separaat te organiseren. We weten nu veel beter waar iedereen mee bezig is, leren van elkaar waar we op moet letten en kunnen onderzoeken integraal insteken.

⁵ Inspectie voor Gezondheid en Jeugd, Wmo toezicht in 2022, januari 2024

Toeziqhthouders ervaren in de praktijk als knelpunt dat toezichthouders kwaliteit en toezichthouders rechtmatigheld niet altijd hetzelfde geografische gebied met zorgaanbieders bestrijken wanneer zij niet binnen dezelfde organisatie zijn gepositioneerd. Zo komt het voor dat een toezichthouder rechtmatigheld van een gemeente in een kleiner geografisch gebied met zorgaanbieders actief is dan de toezichthouder kwaliteit die gepositioneerd is bij een GGD. Zeker als er dan sprake is van zorgaanbieders die regionaal actief zijn, kan het voorkomen dat meerdere toezichthouders rechtmatigheld betrokken zijn (vanuit verschillende gemeenten) terwijl er bijvoorbeeld één toezichthouder kwaliteit vanuit een GGD is betrokken of soms geen toezichthouder kwaliteit beschikbaar is. De geïnterviewden zijn over het algemeen werkzaam bij middelgrote of grote(re) gemeenten en een aantal werkt ook regionaal. Daar waar bij de eigen gemeente het toezicht ver gevorderd is, zien zij dat bij de andere gemeenten in de regio meerdere tekortkomingen in de organisatie van het toezicht.

Uit de interviews blijkt dat niet in alle gemeenten de handhaving passend is ingericht. Soms ontbreekt handhavingsbeleid, soms is er wel handhavingsbeleid maar wordt dit in de praktijk niet uitgevoerd. Vooral als het toezicht op kwaliteit niet bij de gemeente zelf wordt uitgevoerd, is aansluiting op handhaving in diverse gemeenten minder goed of niet georganiseerd. Ook geldt dat toezichthouders niet altijd voldoende draagvlak en betrokkenheid ervaren vanuit het bestuur. Jaarrapportages worden aangeboden door toezichthouders aan het college, maar er lijkt maar weinig belang te worden gehecht aan uitkomsten met uitzondering van situaties waar min of meer een ernstig feit aan de hand is.

3.3 **Beleid**

3.3.1 *Algemeen beeld van gemeenten t.a.v. samenhang*

Uit de interviews en enquête komen de volgende bevindingen ten aanzien van samenhang:

- a. Vrijwel iedere gemeente is van mening dat toezicht op kwaliteit en rechtmatigheld in één of andere vorm met elkaar verbonden zijn. Als er op rechtmatigheld iets mis is, dan is er nagenoeg altijd wat met de kwaliteit aan de hand en vice versa.
- b. Toezicht op kwaliteit en toezicht op rechtmatigheld zijn wel twee verschillende takken van sport. Geïnterviewden geven aan dat er verschillende vaardigheden nodig zijn gekoppeld aan het type toezicht en het vraagt dan ook om een andere expertise. De vraagstelling en aard van het onderzoek is veelal ook verschillend. Vanuit historie is kwaliteit meer gericht op ontwikkeling en verbetering en rechtmatigheld meer op handhaving. Uit de interviews blijkt dat er steeds meer aandacht ontstaat voor ontwikkeling en verbetering bij rechtmatigheldsonderzoeken en bij kwaliteitstoezicht er geleerd kan worden van de benadering die toezichthouders op het gebied van rechtmatigheld hanteren met een duidelijke 'rechtmatig of niet-rechtmatig';
- c. Meer in samenhang optrekken, sluit beter aan op goed opdrachtgeverschap richting de zorgaanbieder. Het niet in samenhang organiseren van toezicht kan ertoe leiden dat op basis van hetzelfde artikel uit dezelfde wet op twee verschillende manieren (en zelfs op verschillende momenten bij dezelfde aanbieder) toezichtonderzoek wordt uitgevoerd.

3.3.2 Uitgangspunten in het vormgeven van toezicht

In het onderzoek zijn de volgende uitgangspunten genoemd voor het vormgeven van samenhangend toezicht:

- a. Veel gemeenten hebben wel beleidsdocumenten en een verordening, maar toezichthouders zijn niet altijd op de hoogte of de samenhang hier ook in staat beschreven. Samenhang tussen het toezicht op rechtmatigheid en kwaliteit is veelal iets wat vooral in de praktijk ontstaat, zonder dat het als zodanig is vastgelegd in beleid(sdocumenten). Het wordt vaak gezien als 'de normale gang van zaken'. Uit de enquête volgt dat 35% van de respondenten de samenhang tussen kwaliteitstoezicht en rechtmatigheid in hun gemeente is vastgelegd in beleid. Enkele gemeenten hebben in de visie- en beleidsdocumenten de samenhang tussen toezicht op kwaliteit en rechtmatigheid specifiek beschreven.
- b. Veel gemeenten zijn nog bezig met het vormgeven van het toezicht bij pgb. Gemeenten ervaren ook risico's op rechtmatigheidsgebied bij pgb, maar zien ook kwaliteitsrisico's. Omdat gemeenten wel verantwoordelijk zijn voor rechtmatige besteding hebben zij logischerwijs ook een rol in het toezicht hierop en zien we dat zij hier alert op zijn. Ten aanzien van kwaliteit zien we dat gemeenten zich voor zichzelf wel een rol zien om ook toezicht te houden op kwaliteit van de pgb-voorziening, maar omdat in principe de inwoner zelf verantwoordelijk is voor het organiseren van de hulpverlening, worstelen gemeenten met hun rol op dit onderwerp. Wel zien zij duidelijke samenhang tussen rechtmatigheid en kwaliteit van het Pgb. Maar, met name de controle op kwaliteit vinden gemeenten een ingewikkeld vraagstuk. Er vindt geen contractmanagement plaats en kwaliteitseisen voor Pgb-aanbieders staan niet altijd beschreven. Enkele geïnterviewde gemeenten beschrijven specifiek in hun beleidsdocumenten hoe toezicht op kwaliteit en rechtmatigheid voor Pgb is georganiseerd. De samenhang tussen toezicht op kwaliteit en rechtmatigheid wordt doorgaans niet specifiek voor Pgb beschreven in beleidsdocumenten. Een enkele gemeente heeft specifiek toezichthouders rechtmatigheid aangesteld specifiek voor Pgb.

- c. Als toezicht separaat is georganiseerd, zijn er vaak wel (informele) afspraken gemaakt over de afstemming tussen toezichthouders kwaliteit en toezichthouders rechtmatigheid. Zo vindt er bijvoorbeeld periodiek regionaal overleg plaats met verschillende toezichthouders en informeren toezichthouders elkaar doorlopend over ontvangen signalen.

3.3.3 Beleid(sregels)

In het onderzoek hebben we gekeken in welke mate er sprake is van samenhang op het gebied van beleidsregels:

- a. De interviews leveren een divers beeld op als we kijken naar de beleidsregels en verordeningen voor beide vormen van toezicht en handhaving. Er zijn enkele gemeenten die het toezicht integraal beschrijven en vast hebben gelegd in visie- en beleidsdocumenten, maar doorgaans wordt het toezicht beperkt beschreven in beleidsdocumenten. Toezichthouders werken bijvoorbeeld zelf aan het opstellen van een toezichtsplan en handhavingsbeleid, zonder dat de kaders voor het toezicht zijn uitgewerkt in een beleidsplan of dat er doelstellingen zijn vastgelegd.
- b. De samenhang tussen toezicht op kwaliteit en rechtmatigheidstoezicht staat doorgaans beperkt beschreven in beleidsregels. Slechts bij een klein aantal gemeenten is er specifiek aandacht voor samenhang tussen kwaliteit en rechtmatigheid in beleidsdocumenten.
- c. Verschillende geïnterviewden geven aan dat er wel sprake is van onderzoek naar rechtmatigheid, kwaliteit of beide onderwerpen in samenhang, maar dat het nalevingsbeleid (en bijbehorend proces) nog onvoldoende is ontwikkeld.

3.3.4 Jaarprogramma en financiële kaders

Nagenoeg alle geïnterviewde gemeenten werken met een jaarplan voor het toezicht. Als het toezicht op kwaliteit en rechtmatigheid bij twee verschillende organisaties is belegd, dan is hier vaak ook sprake van twee aparte jaarplannen. Als toezicht op kwaliteit en rechtmatigheid op dezelfde afdeling in een organisatie zijn belegd, dan is er ook een gezamenlijk jaarplan. De samenhang tussen kwaliteitstoezicht en rechtmatigheidstoezicht staat er dan niet altijd letterlijk in benoemd. Enkele gemeenten werken met jaarplannen voor integraal toezicht, waarbij bijvoorbeeld ook de rol van inkoop (het contracteren van aanbieders) en de toegang wordt meegenomen. In die gevallen is er ook aandacht gegeven aan samenhang en samenwerking met andere rollen binnen de gemeente die een rol (kunnen) spelen op het vlak van toezicht.

De financiële kaders zijn los vastgelegd wanneer de beide toezichtsfuncties in aparte afdelingen zijn belegd. In enkele gevallen waarbij sprake is van één plek waar het gehele toezicht is belegd, is er ook één financieel kader.

Voorbeeld: toezicht is onlosmakelijk verbonden

Het toezicht op kwaliteit en rechtmatigheid is onlosmakelijk met elkaar verbonden. In vrijwel alle onderzoeken is de samenhang terug te zien. We hebben de afgelopen jaren veel geïnvesteerd in het leren van elkaar binnen het team van toezichthouders en binnen de organisatie. De kennis en expertise die we in huis hebben, delen we met elkaar door team- en ontwikkeldagen te organiseren en door een wekelijks casuïstiekoverleg met alle toezichthouders waar ook andere collega's van de organisatie bij aansluiten; om onderzoeken te bespreken, thema's te agenderen. Het is een proces van continu van elkaar leren.

3.4 Inrichting en organisatie

In het onderzoek hebben we gekeken in hoeverre inrichting en organisatie zijn aangesloten op samenhang. Over het algemeen zien we dat er weinig formeel en of bewust is vastgelegd over samenhang in het toezicht. Gemeenten geven hier het volgende over aan:

- a. Verschillende gemeenten zijn nog zoekende naar de juiste inrichting voor het toezicht. Het toezicht is nog volop in ontwikkeling. De samenhang tussen kwaliteit en rechtmatigheid daarmee ook en daarmee niet vanzelfsprekend georganiseerd. Veelal is samenhang niet expliciet georganiseerd, maar ontstaan vanuit de praktijk.
- b. Bij enkele gemeenten zien we dat kwaliteit en rechtmatigheid beiden in de regio zijn georganiseerd, waarmee regiobreed samenhang is verankerd.
- c. Deel van de gemeenten heeft toezicht vooral ingericht op signaalgestuurd toezicht. Andere zijn al verder ontwikkeld en hebben daarmee een breder spectrum van toezicht ingericht en met verschillende termen geduid: proactief toezicht, preventief toezicht, thematisch toezicht.
- d. Veel gemeenten kennen wel overleg en afstemming met anderen. Gemeenten bij wie rechtmatigheid en kwaliteit apart zijn georganiseerd, kennen een overlegstructuur voor afstemming over onderzoeken, uitwisseling van thema's die spelen op bepaald terrein, delen van tips en ervaringen met bepaald type onderzoek. Bij sommige gemeenten vindt ook overleg plaats met IKZ, zorgverzekeraar en af en toe ook de IGJ. Deze overleggen zijn veelal ontstaan vanuit de praktijk en niet specifiek georganiseerd om samenhang te bevorderen. Wel geven gemeenten aan dat dergelijke overlegstructuren belangrijk zijn voor de ontwikkeling van de toezichtsfunctie in het algemeen.
- e. Gemeenten geven aan dat er nog meer samenwerking en afstemming nodig is met andere rollen binnen de gemeente (of in de regio). Voorbeelden hiervan zijn samenwerking met business analisten, inkoop- en contractmanagement, toegang, beleid, bestuur.

Voorbeeld: wel of niet samen uitvoeren van toezicht

Het uitgangspunt is om bij een bezoek bij de aanbieder kwaliteit en rechtmatigheid gezamenlijk op te pakken. Het komt ook wel eens voor dat er een casus is waarbij de toezichthouders afwegen om alleen in te zetten op rechtmatigheid, omdat de toezichthouders de kans groter achten succesvol onderzoek uit te voeren en in te kunnen zetten op handhaving. Dit speelt in gevallen waarbij de toezichthouders nog voordat zij onderzoek starten, een hoog risico zien voor onrechtmatigheden.

Specifiek op dit onderdeel is informatie-uitwisseling een belangrijk thema: wat mag tussen toezichthouders (of andere rollen) aan informatie worden uitgewisseld over bepaalde casuïstiek. Uit de interviews volgt geen duidelijk beeld of gemeenten hierover afspraken hebben gemaakt tussen verschillende type toezichthouders en hoe zij met gegevensuitwisseling omgaan. Wel geven enkele geïnterviewden aan dat dit een belangrijk thema is in de praktijk, waar zij soms zoekende zijn hoe hiermee om te gaan.

Een ander knelpunt is de beschikbare capaciteit van toezichthouders. Vaak is er sprake van een beperkte bezetting waardoor het niet mogelijk is 'alles' te doen. Zeker daar waar toezichthouders zelf ook moeten zorgen voor toezichtsbeleid, verantwoording en samenwerking in de keten (verschillende overleggen). Enerzijds komt dit doordat de formatie zelf ontoereikend is volgens de toezichthouders (het staat niet altijd in verhouding tot de uitgaven), anderzijds hebben gemeenten ook te maken met knelpunten op de arbeidsmarkt waardoor het lastig is om toezichthouders te werven. Veelal maken geïnterviewden ook het onderscheid tussen de toezichthouder en beleidsmatige activiteiten die ook nodig zijn voor het toezicht. Ook noemen gemeenten dat vooral bij de opstart een kwartiermaker nodig is om het toezicht goed te organiseren, voordat een toezichthouder kan starten. Vooral beleidsmatig en bij het kwartiermakerschap ervaren gemeenten knelpunten.

Bij het bovenstaande speelt de schaalomvang een rol. Naarmate er sprake is van een grote(re) schaal om het Wmo-toezicht voor te organiseren, zijn er meer mogelijkheden om de kwetsbaarheid in de formatie op te lossen. Wanneer er sprake is van een relatief beperkte omvang (deeltijdfunctie) van het Wmo-toezicht, dan neemt de kwetsbaarheid toe in de formatie. Veelal voeren de toezichthouders dan ook zelf beleidstaken uit en in geval van uitval of vertrek van een medewerker neemt de kwaliteit van het toezicht af. Verschillende geïnterviewden geven aan dat de grote(re) gemeente waarvoor zij werken meer hebben ingericht dan wat zij zien bij kleine(re) omliggende gemeenten.

Sommige gemeenten hebben een onderbouwing voor de omvang van de capaciteit voor het toezicht. Hierin is niet specifiek gekeken naar capaciteit om samenhang te verankeren. Bij andere gemeenten is er geen concrete onderbouwing hoeveel capaciteit er nodig is voor het uitvoeren van goed toezicht.

3.5 Uitvoering

3.5.1 Samenhang in de uitvoering van het toezicht

In de uitvoering van het toezicht zien we bij gemeenten verschillende vormen waarin samenhang is vormgegeven in die situaties waarbij er sprake is van samenhang. Uit het onderzoek zijn de volgende vormen genoemd:

- a. Bij enkele gemeenten waarbij de toezichthouders rechtmatigheid en kwaliteit in één afdeling werken, zien we dat samenhang op natuurlijke wijze vanzelfsprekend is. In deze gevallen zijn onderzoeken altijd integraal ingestoken en komen beide typen toezicht altijd in een onderzoek voor.
- b. In andere gevallen zien we dat toezichthouders rechtmatigheid en kwaliteit elkaar opzoeken daar waar dit mogelijk is. Bij voorbereiding op onderzoeken zoeken toezichthouders elkaar op of ze betrekken elkaar wanneer er signalen binnenkomen op het ene of andere gebied. Daar waar onderzoek gezamenlijk plaatsvindt, maken beide toezichthouders wel een eigen rapport over het uitgevoerde toezicht.

- c. Er zijn gemeenten waarbij de samenwerking meer ad hoc plaatsvindt, als toezichthouders denken dat het relevant is om elkaar te betrekken. Dit vindt dan vooral plaats als toezichthouders mogelijke risico's zien op het andere toezichtsgebied. Samenwerking vindt dan niet structureel plaats.
- d. Wanneer het toezicht op kwaliteit is uitbesteed aan de regionale GGD of bij een regionale organisatie, zien we dat er minder aandacht is voor samenhang in de uitvoering. Sommige gemeenten geven aan dat er geen ervaring is opgedaan met signalering vanuit het kwaliteitstoezicht, ook omdat de afstand tussen beide toezichtsvormen relatief groot is en er in die gevallen de focus uitsluitend is op het kwaliteitstoezicht.
- e. Over het algemeen zien we dat lang niet alle gemeenten het nalevingsproces goed hebben ingericht, ook al is er soms wel handhavingsbeleid. De focus ligt dan vooral op het uitvoeren van het toezicht en de uitvoering van opvolgende handhavingstappen is dan nog niet ingeregeld. We merken in de gesprekken dat de nadruk in geval van handhaving vooral ligt op het vlak van rechtmatigheid ('terugvordering') en handhaving minder aandacht heeft in geval van toezicht op kwaliteit. Tegelijk kan een gemeente wel degelijk tot handhaving in geval van kwaliteit overgaan en impliciet komt dit in de praktijk ook voor. Zeker in de vorm van overleg, overreding en verbeterplannen (=afspraken). Zwaardere maatregelen als ontbinding van de overeenkomst of last onder dwangsom zijn instrumenten die gemeenten in het kader van kwaliteitstoezicht nauwelijks toepassen. Wel kwam in verschillende gesprekken aan de orde dat het toezicht op rechtmatigheid vaak meer gericht is op handhaving en dat het toezicht op kwaliteit hiervan kan leren. En dat verschillende gemeenten werken aan een verbeterd handhavingsbeleid. Tot slot noemen gemeenten ook de verbinding met contractering waarbij het op voorhand toetsen van aanbieders - en waar mogelijk vervolgens uitsluiting van contractering indien ze niet voldoen aan vereisten - een onderwerp is waarmee ze bezig zijn.

- f. Verschillende geïnterviewde gemeenten geven aan dat zij aan de slag zijn met de verbinding met verschillende rollen binnen de gemeenten voor het versterken van het toezicht. Voorbeelden zijn relaties met contractering, rondom ondermijning en met de toegang tot voorzieningen (bijvoorbeeld bij pgb).

Voorbeeld: complexiteit vraagt om samenwerking

Wij merken een toename in ingewikkeldheid van casussen. Door die complexiteit zie je ook vaak problemen in een mix in kwaliteits- en rechtmatigheidsaspecten. Als je het hebt over rechtmatigheid en ziet dat zorg niet is geleverd en wel is gedeclareerd, is er vaak ook geen focus op de beste kwaliteit van zorg. Het is eigenlijk onmogelijk die scheiding te maken, er is bijna altijd een mix van deze thema's in de praktijk.

3.5.2 Samenhang op de inhoud van toezichtsonderwerpen

In het onderzoek hebben we geïnterviewden gemeenten ook gevraagd op welke aspecten van de inhoud van de Wmo zij samenhang zien in het toezicht. Hieruit volgen een aantal regelmatig genoemde voorbeelden van onderwerpen waarop zij in de praktijk van het onderzoek samenhang zien:

- a. De belangrijkste reden voor samenhang in de praktijk die gemeenten noemen is wanneer zij tekortkomingen op het gebied van rechtmatigheid tegenkomen, ze vaak ook risico's zien op het gebied van kwaliteit. Soms zijn deze risico's gekoppeld (zie volgende bullets), maar dat hoeft niet het geval te zijn. De verklaringen die gemeenten hierbij geven is dat wanneer een aanbieder de bedrijfsvoering niet voldoende op orde heeft, er mogelijk meer aan de hand is. In die gevallen waarbij er sprake is van bewuste ernstige tekortkomingen en/of fraude, zien geïnterviewden zeker het risico dat er ook tekortkomingen zijn op kwaliteitsgebied. Ook omgekeerd kan dit het geval zijn.

-
- b. Concrete samenhang zien toezichthouders bij onder andere de definities van in te zetten medewerkers. Wanneer een aanbieder medewerkers inzet die niet voldoen aan de afgesproken kwaliteitsnorm is er sprake van een tekortkoming op het gebied van kwaliteit. Wanneer de declaratie is gekoppeld aan dergelijke kwaliteitscriteria is er direct ook sprake van een foutieve declaratie en daarmee een tekortkoming op het gebied van rechtmatigheid. In algemene zin is er sprake van samenhang als declaratie direct is gekoppeld aan een zeker kwaliteitsniveau.
 - c. Een tweede voorbeeld dat gemeenten noemen is de intensiteit. Wanneer er afspraken zijn gemaakt over de intensiteit van de ondersteuning en een inwoner ontvangt minder ondersteuning dan is afgesproken, dan is er sprake van een tekortkoming op het gebied van kwaliteit. Wanneer de declaratie hier aan is gekoppeld, en er wel is gedeclareerd conform de gemaakte afspraken, dan kent de declaratie ook een tekortkoming. In dergelijke gevallen komt samenhang tussen rechtmatigheid en kwaliteit in de praktijk voor.
 - d. Ook noemen gemeenten eenduidigheid en belasting voor aanbieders als concrete voorbeelden van samenhang. Door integraal preventief toezicht te houden voorkomt de gemeente dat een aanbieder meermaals een bezoek krijgt van verschillende toezichthouders en dat er vanuit duidelijke toezichtskaders wordt gewerkt. Dit draagt bij aan het beperken van de belasting bij aanbieders en zorgt voor een duidelijk integraal beeld van de gemeente rondom het bewaken van toegankelijke, kwalitatief goede en doelmatige ondersteuning in de Wmo.

3.5.3 Afhandeling calamiteiten en handhaving

In het onderzoek hebben we gemeenten ook gevraagd hoe wordt gehandeld in geval van calamiteiten. Hieruit blijkt dat gemeenten die alert zijn op samenhang, daarnaast bijvoorbeeld kijken naar eventuele risico's op het gebied van rechtmatigheid. En, mochten zij risico's zien dat ook de toezichthouder rechtmatigheid wordt geïnformeerd om te zien of er aanvullend onderzoek nodig is. We zien dat in geval van calamiteiten toezichthouders niet anders handelen met betrekking tot samenhang dan bij regulier onderzoek.

Net als bij calamiteiten, zien we ook dat gemeenten in geval van handhaving niet anders handelen voor onderzoek waarbij sprake is van samenhang in vergelijking tot onderzoeken waarbij er geen sprake is van samenhang.

3.6 Jaarrapportages, verantwoording aan management en bestuur

Het afleggen van verantwoording over het uitgevoerde toezicht aan college en gemeenteraad is nog lang geen gemeengoed. In ongeveer de helft van de gemeenten wordt een verantwoordingsrapport aan de gemeenteraad gestuurd om verantwoording af te leggen over het uitgevoerde toezicht.

Vaak richt de verantwoordingsrapportage zich alleen op het toezicht op kwaliteit of het toezicht op rechtmatigheid. Wanneer we inzoomen op een integraal verantwoordingsverslag over rechtmatigheid en kwaliteit samen, komt dit veel minder vaak voor. Uit de enquête volgt dat 27% van de gemeenten aangeven een integrale (voor rechtmatigheid en kwaliteit gezamenlijk) verantwoordingsrapportage aan de gemeenteraad te sturen.

Er zijn ook andere vormen van verantwoording, zoals het op hoofdlijnen delen van uitkomsten van toezicht in een informerende bijeenkomst voor de gemeenteraad. Bijvoorbeeld specifiek over het thema rechtmatigheid. Een enkele gemeente geeft aan bestuurders periodiek bij te praten, waarbij ook de burgemeester wordt geïnformeerd in het kader van ondermijning. Verschillende geïnterviewden geven aan dat bestuur (college en gemeenteraad) maar beperkt belangstelling lijken te hebben in het Wmo-toezicht, tenzij er sprake is van (vermeende) zorgfraude waar mediaberichten over verschijnen. In sommige gemeenten zijn wethouders een belangrijke drijvende kracht om het toezicht goed te organiseren. In deze gemeenten staat het toezicht hoger op de agenda en wordt er meer belang gehecht aan integraal en goed toezicht.

4 Versterking van de samenhang in het Wmo-toezicht

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op de mogelijkheid voor de VNG om samenhang in het toezicht te versterken, gaan we in op de vraag welke ondersteuning gemeenten nodig hebben en wat de VNG hierin kan betekenen.

4.2 Samenhang versterken: Wmo-toezicht als integraal geheel te benaderen

4.2.1 Samenhang in het Wmo-toezicht is niet vanzelfsprekend

Gegeven de bevindingen die we in de vorige hoofdstukken hebben beschreven, is het de vraag op welke wijze samenhang in het toezicht kan worden versterkt. Zoals we beschreven in het vorige hoofdstuk zien we bij gemeenten die we hebben onderzocht veel draagvlak om samenhang tussen het toezicht op rechtmatigheid en kwaliteit te versterken. Zij zien het belang van samenhang in en een aantal hebben hier in meer of mindere mate ervaring in opgedaan.

Toch is samenhang niet vanzelfsprekend. Op allerlei wijzen zien we dat er sprake is van 'gescheiden werelden'. Dit zorgt ervoor dat samenhang niet vanzelfsprekend is en werkt daarmee in zekere zin belemmerend. Dit zien we op een aantal terreinen terug:

- a. Op het niveau van de **wetgeving** zien we dat er in feite weinig is vastgelegd over de inhoud van het toezicht, maar verder ook geen regels zijn vastgelegd over wat de inhoud van het toezicht zou moeten zijn. De reden is dat gemeenten daarmee beleidsvrijheid hebben om het toezicht passend, naar eigen inzicht en situatie vorm te geven. Daarmee is er vanuit de wet geen helder kader gedefinieerd waar het toezicht aan zou moeten voldoen.
- b. **Beleidsmatig** op stelselniveau zien we dat er veelal eerder sprake is van een scheiding tussen het toezicht op kwaliteit en rechtmatigheid, dan samenhang. Zo bevat het in 2023 ontwikkelde beleidskader⁶ verschillende onderwerpen die gekoppeld zijn aan het toezicht op kwaliteit, maar dat er geen onderwerpen zijn beschreven voor rechtmatigheid. Met uitzondering van de paragraaf waarin juist aandacht wordt gevraagd voor samenhang;
- c. De scheiding in het toezicht is ook **organisatorisch** te zien. De beide vormen van toezicht zijn op het ministerie van VWS ondergebracht bij verschillende directies. Dit is mede ingegeven door het feit dat men op het gebied van rechtmatigheid eerder samenhang ziet met andere zorgstelsels (Wet langdurige zorg, Zorgverzekeringswet) dan binnen de Wmo. Ook in de andere zorgstelsels zien we dat de verantwoordelijkheid voor het toezicht op rechtmatigheid op een andere plek ligt (zorgverzekeraar, zorgkantoor) dan het toezicht op kwaliteit (Inspectie voor Gezondheid en Jeugd). De zorgstelsels kennen ook een hele andere inrichting en rolverdeling dan de Wmo, wat dit verschil verklaart. Tegelijk zien we dat de verschillende stakeholders in de zorg ook interesse hebben in de samenhang van het toezicht en daar in meer of mindere mate ervaring mee hebben;
- d. Wanneer we inzoomen op het gemeentelijk niveau, zien we dat het daar ook vaak **apart georganiseerd** is. Er zijn voorbeelden van gemeenten waarbij de

⁶ Beleidskader Wmo-toezicht - kwaliteitstoezicht, 2023

verantwoordelijkheid van het Wmo-toezicht in één afdeling valt, maar dit komt veel minder vaak voor dan omgekeerd. Ook omdat het toezicht op rechtmatigheid in de - nauw met de Wmo samenhangende - Jeugdwet⁷ onderdeel uitmaakt van de gemeentelijk taak zien we dat er bundeling van het rechtmatigheidstoezicht op één plek plaatsvindt;

- e. We zien vervolgens dat er op landelijk niveau veelal sprake is van **gescheiden ondersteuning voor het toezicht in de Wmo**. Zo houdt de ene afdeling van de VNG zich ter ondersteuning van gemeenten bezig met het toezicht op rechtmatigheid, terwijl het toezicht op kwaliteit is ondergebracht bij een ander onderdeel van de VNG. En het toezicht op rechtmatigheid is een veel groter thema dan het toezicht op kwaliteit bij de VNG. Daarbij zien we dat de landelijke GGD-GHOR organisatie⁸ haar eigen netwerk van gemeentelijke toezichthouders ondersteuning biedt met kennis en ontwikkeling voor het toezicht op kwaliteit, maar in dat verband geen specifieke aandacht heeft voor het toezicht op rechtmatigheid (of de samenhang).

We zien dat de scheiding in het toezicht ook het gevolg is van een **verschillende focus**. Er is bij het toezicht op rechtmatigheid relatief veel aandacht voor (bewust) misbruik en fraude van publieke (zorg)middelen en misbruik van kwetsbare inwoners bij pgb. De nadruk ligt dan op het voorkomen van misbruik en terugvordering (of handhaving) in die gevallen waarbij hier sprake van is. Bij het toezicht op kwaliteit zien we dat er meer sprake is van aandacht voor verbetering, leercyclus, een verbeteraanpak en het continu ontwikkelen. Daarmee ligt de aandacht meer op wat er beter kan en minder op 'repressie' op wat er mis gaat. Verschillende geïnterviewden benadrukken dit verschil in benadering, maar geven ook aan dat daarmee juist uitwisseling van ervaringen en werkwijzen met toezicht op rechtmatigheid en kwaliteit kan bijdragen aan een beter stelsel.

⁷ Het toezicht op kwaliteit in de Jeugdwet ligt op landelijk niveau bij de Inspectie voor Gezondheid en Jeugd.

Toezicht op rechtmatigheid heeft ook baat bij het toekomstgericht verbeteren en de toezicht op kwaliteit kan soms scherper vaststellen wat niet volgens de norm is.

4.2.2 *Wmo-toezicht benaderen als integraal onderwerp*

Om samenhang te stimuleren, is het allereerst van belang het Wmo-toezicht op rechtmatigheid en kwaliteit niet als losse thema's te benaderen, maar als integraal onderwerp. De integrale benadering dient er dan voor te zorgen dat stakeholders ervaren dat het toezicht niet over het ene of het andere onderwerp gaat en dat er waarde zit in het samenhangend benaderen, organiseren en uitvoeren van het Wmo-toezicht. Met integrale benadering bedoelen we overigens niet dat samenhang met bijvoorbeeld het toezicht op rechtmatigheid in het Jeugdstelsel of andere stelsels - die er ook is - moet worden losgelaten. Uitwisseling en samenhang hierbij is immers ook relevant en in de uitvoering van het toezicht is samenwerking op deze gebieden ook belangrijk.

De **integrale benadering** van het Wmo-toezicht zou op de eerste plaats zichtbaar moeten zijn op het vlak van het stelsel en landelijk beleid. Bij de doorontwikkeling van landelijke beleidskaders en wet- en regelgeving dienen binnen het Wmo-toezicht beide onderwerpen voldoende aandacht te krijgen en dient samenhang een plek te hebben. Een beleidskader Wmo-toezicht dient dan bijvoorbeeld uit te gaan van het geheel aan toezicht en niet eenzijdig te gaan over alleen kwaliteit of rechtmatigheid.

⁸ Ongeveer 40% van de gemeenten heeft (een deel) van het toezicht op kwaliteit belegd bij de regionale GGD, waarbij de opdrachtgevende gemeente dan wel zelf dient te zorgen voor de follow-up van uitgevoerd onderzoek op dit gebied.

De VNG als vertegenwoordiger namens gemeenten op landelijk niveau kan hierin een rol spelen door integraliteit en samenhang voor het toezicht **te agenderen op overlegtafels** met het Rijk. Door te benadrukken dat gemeenten het Wmo-toezicht als één geheel zien, zetten zij zich daarmee in op samenhang en is te verwachten dat beide vormen als geheel (voldoende) aandacht krijgen. In de communicatie naar stakeholders en gemeenten ontstaat daarmee vanzelf dat verschillende vormen van toezicht als onderdeel van het toezichtstelsel worden gezien.

Voor de VNG zelf is het van belang beide vormen van toezicht als één geheel te benaderen. Dit kan door samenhang als onderwerp op te nemen in **de eigen plannen**, de **communicatie** naar gemeenten over het onderwerp toezicht integraal te benaderen en ook **‘samenhangend’ te organiseren** waarin voor beide vormen van toezicht voldoende tijd en aandacht beschikbaar te stellen. Daarbij is het van belang om de netwerken die de VNG onderhoudt op dit gebied als één netwerk te beschouwen voor het Wmo- toezicht als geheel.

Wanneer op landelijk niveau het Wmo-toezicht als integraal onderwerp wordt benaderd, vraagt dit wel extra aandacht in de afstemming met anderen die aan het Wmo-toezicht zijn gerelateerd. Zo is het belangrijk om overleg te voeren met de GGD-GHOR - die haar eigen netwerk onderhoudt met toezichthouders kwaliteit in de Wmo - op welke wijze samenwerking met hen mogelijk is om het onderwerp ‘toezicht’ vanuit één narratief te benaderen. De focus van GGD-GHOR is logischerwijs gericht op het kwaliteitstoezicht en niet op rechtmatigheid. Wanneer VNG de integraliteit in het toezicht centraal staat, vraagt dit overleg over wat dit betekent voor de ondersteuning die GGD-GHOR biedt op het gebied van het kwaliteitstoezicht.

Andere partijen die het Wmo-toezicht raken zijn de IGJ en TSD. Voor de IGJ geldt dat zij regelmatig samenwerken met Wmo-toezichthouders op casuïstiek en aanbieders die zowel Wmo-hulpverlening uitvoeren alsook actief zijn in de langdurige of curatieve zorg. Aangezien de IGJ en TSD geen focus hebben op rechtmatigheid of de samenhang tussen het toezicht op kwaliteit en rechtmatigheid, dient de VNG ook met

hen te bespreken wat het betekent als de integraliteit van het toezicht en de samenhang tussen kwaliteit en rechtmatigheid meer centraal komen te staan.

In de volgende paragraaf gaan we specifiek in op ondersteuning van gemeenten.

4.3 Versterking ondersteuning van de ontwikkeling van samenhangend toezicht

4.3.1 Veel gemeenten geven aan een vorm van ondersteuning nodig te hebben

In het onderzoek hebben we gemeenten (en andere geïnterviewden) gevraagd naar ondersteuningsbehoefte op het gebied van samenhangend toezicht. In het algemeen zien we dat het merendeel van de gemeenten (enquête en interviews) aangeeft behoefte te hebben aan een vorm van ondersteuning. Een klein deel van de gemeenten heeft aangegeven geen behoefte te hebben aan (verdere) ondersteuning. Wel zien we dat gemeenten de vraag naar ondersteuning in het onderzoek wat breder interpreteren dan sec het onderwerp ‘samenhang’, waarmee de uitkomsten op een breder scala aan onderwerpen van toepassing is. In onderstaande tabel is de uit ons onderzoek voorkomende behoefte aan ondersteuning samengevat weergegeven:

Thema	Genoemde ondersteuningsbehoefte
Urgentie creëren	Bijdrage aan het vergroten van de urgentie en draagvlak bij bestuur en management om een professionele toezichtsfunctie in te richten of te professionaliseren.
Regionaal en landelijk overleg voor kennisuitwisseling	Bijdrage regionale overleggen, zoals dat nu gebeurt voor toezicht op rechtmatigheid. Organiseren landelijke bijeenkomsten.
Vraag en antwoord, beschikbaarheid informatie	Fungeren als vraagbaak, actualiteiten wet- en regelgeving. Goed vindbaar kennisplatform, informatie is lastig vindbaar en moeilijk toegankelijk.

Ondersteuning opzetten toezichtsfunctie	Ondersteuning bij het opzetten van een toezichtsfunctie, beleid en documenten. Landelijk georganiseerde ondersteuning bij opzetten en ontwikkelen toezichtsfunctie.
Informatievoorziening over professioneel toezicht	Kennis ontsluiten, handreikingen, modelverordeningen, voorbeelddocumenten, best-practices, werkinstructies. Met name op het gebied van kwaliteit missen gemeenten informatie. Ook noemen gemeenten eenduidigheid in voorbeelden.
Training en scholing	Training voor toezicht op kwaliteit, scholing voor ervaren toezichthouders. Jaarlijkse update met actualiteiten.
Specifieke onderwerpen	Kennis over AVG, Landelijk toetsingskader screening zorgaanbieders, handhavingsskaders, richtlijnen last-onderdwangsom.

Enkele gemeenten geven aan specifieke voorbeelden en handreikingen te missen die vooral gaan over de operationele uitvoering. Het gaat hierbij om meer gedetailleerde voorbeelden, specifieke thema's of werkinstructies waar gemeenten naar op zoek zijn. Ook geven diverse gemeenten aan vooral ondersteuning te wensen voor het 'kwartiermakerschap' waarbij het gaat om het goed organisatorisch inrichten van een toezichtsfunctie. Voorafgaand aan het uitvoeren van het toezicht of voor het ontwikkelen van de toezichtsfunctie als geheel.

Een kleine groep gemeenten geven in het onderzoek aan geen (aanvullende) ondersteuningsbehoefte te hebben. Veelal omdat zij een voldoende volwassen toezichtsfunctie te hebben georganiseerd en in staat zijn zelf kennis te genereren waar nodig. Wel geven een aantal respondenten aan dat dit geldt voor de 'eigen' gemeenten, maar dat er bij gemeenten in de regio waarmee zij samenwerken wel ondersteuning nodig is.

Tot slot noemen enkele gemeenten ook het onderwerp dat VNG en GGD-GHOR als landelijke organisaties die bijdragen aan de ontwikkeling van het toezicht meer met elkaar moeten optrekken en meer vanuit één boodschap moeten communiceren.

4.3.2 De VNG biedt vooral op het vlak van rechtmatigheid ondersteuning aan gemeenten

Wanneer we specifiek inzoomen op de ondersteuning die de VNG op dit moment te bieden heeft voor individuele gemeenten, zien we dat dit zich voornamelijk richt op het toezicht op rechtmatigheid en vrijwel niet op het gebied van kwaliteit. In onderstaande tabel hebben we de huidige ondersteuning van de VNG (beknopt) in beeld gebracht:

Thema	Rechtmatigheid	Kwaliteit
Urgentie en missie	Diverse presentaties (w.o. vereniging lokale bestuurders)	Enkele presentaties
Informatievoorziening	Website VNG	Website VNG
Vraag en antwoord	Vraagbaak, verbinden andere gemeenten	Geen
Goede voorbeelden	Handreiking Rechtm. Handreiking Handh. Routekaart Contractstandaarden Modelverordening Rapportagestandaard Praktijkvoorbeelden	Handreiking kwaliteit Routekaart Modelverordening Rapportagestandaard Praktijkvoorbeelden
Training en scholing	Basistraining (vier dagen) E-learning raadsleden	E-learning (basistraining)

	E-learning Wmo-consulent	E-learning raadsleden GGD-training toezicht
<i>Uitwisseling, informatieverspreiding en inspiratie</i>	Digitaal webinar (vier keer per jaar) Aanwezig bij sommige regionale overleggen Proeftuinen zorgfraude Werkgroep teamleiders Wmo	Geen (wel GGD-GHOR-netwerk) Werkgroep teamleiders Wmo
<i>Individuele ondersteuning kwartiermaken</i>	Alleen als vraagbaak	Geen

We merken hierbij op dat hoewel er op diverse onderwerpen informatie beschikbaar is deze niet altijd makkelijk terug te vinden is. Er is niet één pagina waar alles te vinden is over het Wmo-toezicht. Een aantal respondenten in ons onderzoek gaf aan dat de toegankelijkheid van informatie beter zou moeten kunnen.

4.3.3 Vanuit het perspectief van de inzet op integraliteit van het toezicht, vraagt dit van de VNG versterking van het ondersteuningsaanbod

Wanneer we de “match” maken tussen ondersteuningsbehoefte en ondersteuningsaanbod, zien we dat op best veel onderwerpen er al aanbod beschikbaar is vooral op het gebied van rechtmatigheid. Er is geen aanbod dat specifiek ingaat op samenhang in het toezicht op kwaliteit en rechtmatigheid en het aanbod op het gebied van toezicht op kwaliteit is veel minder dan waar gemeenten behoefte aan hebben. We adviseren daarbij ook samen te werken met de GGD-GHOR vanwege haar landelijke rol in het netwerk van toezichthouders kwaliteit die

⁹ <https://vng.nl/artikelen/routekaart-toezicht-handhaving-en-naleving-wmo-2015-en-jeugdwet>

werkzaam zijn bij de GGD-organisaties. En om afstemming te zoeken met IGJ en TSD op de thema's waarin met hen wordt samengewerkt. Het is belangrijk dat partijen zo veel mogelijk werken vanuit eenzelfde visie op het gebied van Wmo-toezicht en dit vertalen naar de eigen en eventuele samenwerkingsafspraken op dit gebied.

Om het ondersteuningsaanbod te versterken, stellen we de volgende mogelijke invulling voor:

- Integrale vindplek voor informatie over Wmo-toezicht:** we stellen hierbij voor uit te gaan van één 'landingsplek' voor het Wmo-toezicht waar alle relevante kennis en informatie over toezicht te vinden is. De al bestaande Routekaart⁹ geeft een handig kader voor inhoudelijke ordening van onderwerpen hiervoor;
- Uitbreiding informatieaanbod:** vooral uitbreiding op het gebied van toezicht op kwaliteit en samenhang tussen toezicht rechtmatigheid en kwaliteit is hiervoor nodig;
- Versteving van het netwerk:** ontwikkel één netwerk van toezichthouders rechtmatigheid en kwaliteit. Daarbinnen kunnen er specifieke deelnetwerken zijn die gaan over één thema. Aandacht voor beleids- en kwartiermakers en management is nodig om het netwerk te verstevigen ook voor hen relevante thema's te agenderen;
- Uitbreiding trainingsaanbod:** uitbreiding is nodig op het gebied van het toezicht op kwaliteit en daarbinnen ook aandacht voor samenhang en integraliteit. Dit laatste geldt evenzo binnen de training op het gebied van rechtmatigheid. Daarbij adviseren we ook uitbreiding van het aanbod voor ervaren toezichthouders waarbij actualiteiten, dilemma's op het gebied van toezicht en uitwisseling centraal staan.

5 Conclusie en aanbevelingen

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk hebben we de conclusies en aanbevelingen uitgewerkt. De conclusies zijn gebaseerd op de bevindingen uit de vorige hoofdstukken. De aanbevelingen zijn gebaseerd op de bevindingen, conclusies en op onze expertise over het onderzoeksonderwerp.

5.2 Conclusies

Wet- en regelgeving geeft weinig kaders voor het Wmo-toezicht en zegt niets over eventuele samenhang in het toezicht

De wet kent slechts weinig artikelen waarin het Wmo-toezicht is beschreven. Het onderwerp “samenhang” in het toezicht heeft geen plek in de wet- of regelgeving. Daarmee is er geen formeel kader hoe gemeenten om dienen te gaan met deze verschillende vormen van toezicht.

Op basis van verschillende bronnen en onze eigen expertise hebben we daarom een raamwerk gemaakt om het begrip samenhang in het toezicht te vertalen naar verschillende onderwerpen die te maken hebben met de organisatie en uitvoering van het toezicht. Dit kader hebben wij vervolgens als leidraad gebruikt in de uitvoering van het onderzoek.

In de praktijk zien we dat gemeenten waarde hechten aan samenhang in het Wmo-toezicht, maar dat de praktijk zich nog ontwikkelt op dit gebied

Gemeenten die relatief ver zijn met het organiseren en uitvoeren van het Wmo-toezicht geven vrijwel allen aan dat samenhang in het toezicht belangrijk is. Zij noemen verschillende vormen waarin deze samenhang geoperationaliseerd is en waarmee zij ervaring hebben opgedaan. Gemeenten noemen allerlei voorbeelden zoals uitwisseling van informatie, uitwisseling van ervaring en integraal uitvoeren van toezicht. En ook bijvoorbeeld dat wanneer er gebreken zijn op het gebied van rechtmatigheid zij ook risico's zien op het gebied van kwaliteit en vice versa. Beleidsmatig of organisatorisch is er over het algemeen niet veel vastgelegd of uitgewerkt over samenhang in het toezicht.

Verschillende andere gemeenten zijn het onderwerp samenhang nog aan het verkennen. In ons onderzoek zijn we vrijwel geen gemeenten tegengekomen die geen belang hechten aan samenhang.

Het Wmo-toezicht is in de praktijk verschillende georganiseerd, waardoor samenhang niet van nature is geborgd

Er zijn diverse vormen van de wijze waarop gemeenten het Wmo-toezicht in het algemeen hebben georganiseerd. In enkele gevallen is het toezicht op rechtmatigheid een kwaliteit op één plek (afdeling) belegd, maar in veel gevallen zit het rechtmatigheidstoezicht op een andere plek dan het toezicht op kwaliteit. Sommige gemeenten geven wel invulling aan bijvoorbeeld het rechtmatigheidstoezicht, terwijl het toezicht op kwaliteit nog nauwelijks wordt uitgevoerd. Veelal is deze inrichting ooit zo opgezet kort na de inwerkingtreding van de Wmo waarbij niet altijd duidelijk is welke afwegingen hier destijds bij zijn gemaakt.

Hoewel gemeenten waarde toekennen aan samenhangend toezicht is deze samenhang er niet vanzelfsprekend. Naar mate het toezicht op één plek is belegd is samenhang vanzelfsprekender. Wanneer de vormen van toezicht op verschillende plekken zijn belegd, dient er meer moeite te worden gestoken in het organiseren van samenhang. Naarmate gemeenten meer ervaring hebben opgedaan met het toezicht, zien we dat zij samenhang operationaliseren in de vorm van kennisuitwisseling, leren van elkaar en soms samen onderzoek uitvoeren.

Gemeenten hebben behoefte aan het versterken van de ondersteuning op het gebied van toezicht, ook in relatie tot samenhang

Gemeenten geven over het algemeen aan dat er behoefte is aan verschillende vormen van ondersteuning. Dit is veelal afhankelijk van het ervaringsniveau van de gemeente, de mate van volwassenheid van het toezicht en ook de mate van bekendheid met wat er al beschikbaar is aan informatie en ondersteuning.

5.3 Aanbevelingen

Aandacht voor de ontwikkeling van het Wmo-toezicht blijft nodig omdat nog lang niet alle gemeenten dit op goed niveau uitvoeren

In dit onderzoek hebben we voornamelijk gesprekken gevoerd met gemeenten die al verder zijn met het organiseren van het Wmo-toezicht. Ook zij kennen een wisselende mate van volwassenheid in het toezicht en verschillende uitdagingen. Zij geven aan dat het blijvend nodig is om aandacht te vragen voor het goed organiseren van het Wmo-toezicht. Veelal zien zij dat de grote(re) gemeente in de regio wat verder is dan de kleine(re) gemeenten, maar dat er niet voldoende urgentie is bij deze gemeenten om de toezichtsfunctie te versterken. Voldoende schaalniveau is daarmee van belang om ervoor te zorgen dat er een stevige toezichtsfunctie daadwerkelijk te organiseren is.

Uit de enquête, en diverse andere onderzoeken zoals van de IGJ, blijkt dat er breder bij alle gemeenten blijvend aandacht nodig is om het Wmo-toezicht op goed niveau te organiseren. Soms gaat dit vooral over urgentie voor het organiseren van het toezicht, soms betreft dit aandacht voor specifieke onderwerpen zoals samenhang in het toezicht.

Inzet op integraliteit van het Wmo-toezicht draagt bij aan versterking van het toezicht als geheel, draagt bij aan samenhang en voorkomt versnippering

Om samenhang te stimuleren, is het allereerst van belang het Wmo-toezicht op rechtmatigheid en kwaliteit niet als losse thema's te benaderen, maar als integraal onderwerp. De integrale benadering dient er dan voor te zorgen dat stakeholders ervaren dat het toezicht niet over het ene of het andere onderwerp gaat en dat er waarde zit in het samenhangend benaderen, organiseren en uitvoeren van het Wmo-toezicht. Dit geeft dan tevens stevigheid op het thema Wmo-toezicht als geheel en we verwachten dat dit bijdraagt aan een verdere ontwikkeling van toezichtsfuncties bij gemeenten. Door uit te gaan van een integrale toezichtsfunctie geeft dit ook een kader voor alle gemeenten waar het Wmo-toezicht aan zou moeten voldoen. Binnen de integrale benadering hoort dan uiteraard ook aandacht voor specifieke kenmerken (of verschillen) van het Wmo-toezicht te zijn.

De integrale benadering kan de VNG tevens meenemen in de wijze waarop zij de communicatie en ondersteuning van gemeente organiseert en de wijze waarop zij acteert bij en samenwerkt met landelijke stakeholders over de versterking en ontwikkeling van het toezicht. Van belang is de impact van een integrale toezichtsfunctie te bespreken met IGJ, TSD en GGD-GHOR en een vertaling te maken naar onderlinge samenwerkingsafspraken.

Met integrale benadering bedoelen we overigens niet dat samenhang met bijvoorbeeld het toezicht op rechtmatigheid in het jeugdstelsel (of eventuele andere stelsels) - die er ook is - moet worden losgelaten. Uitwisseling en samenhang hierbij zijn immers ook relevant en in de uitvoering van het toezicht is samenwerking op deze

gebieden daarbij belangrijk. Bij het jeugdstelsel kan meer integraliteit in het toezicht eveneens bijdragen aan het verbeteringen op dit gebied.

Versteving van de ondersteuningsrol van de VNG op verschillende thema's helpt gemeenten om het Wmo-toezicht te versterken en de praktijk te verbeteren

Om het ondersteuningsaanbod te versterken, stellen we een aantal verbeteringen voor. Dit betreft een integrale vindplek voor informatie over Wmo-toezicht aan de hand van de Routekaart, uitbreiding informatieaanbod (waaronder over samenhang), versteving van het netwerk bij gemeenten en uitbreiding van trainingsaanbod.

Belangrijk daarbij is samenwerking met ketenpartners als GGD-GHOR en IGJ om zo veel mogelijk vanuit eenzelfde visie het onderwerp Wmo-toezicht te benaderen, gebruik te maken van elkaars expertise en deze visie te vertalen naar (aanpassing van) samenwerkingsafspraken.

Bijlage A

Interviews met gemeenten en andere belanghebbenden

In totaal hebben we zestien gemeenten geïnterviewd. De selectie van gemeenten is uitgegaan van gemeenten die al verder zijn in het organiseren van het toezicht, gemeenten verspreid over Nederland en een mix van grote en middelgrote gemeenten. Verder hebben we interviews gehouden veelal met medewerkers die zich bezighouden met het toezicht op kwaliteit en rechtmatigheid (gecombineerd) en met management en beleidsmedewerkers die direct betrokken zijn bij het organiseren van het toezicht.

Topiclijst interviews Samenhang in toezicht kwaliteit en rechtmatigheid

Voor de interviews met geselecteerde gemeenten is de volgende topiclijst gehanteerd.

Algemeen

- a. Wat is uw rol/functie?
- b. Kunt u een korte beschrijving geven hoe het toezicht van kwaliteit en rechtmatigheid in uw organisatie is vormgegeven?
 - i. Inrichting van het toezicht (bij gemeente, GGD, extern bureau, samenwerkingen)
 - ii. Werkwijze (calamiteiten/signalen of risico gestuurd)
 - iii. Welke activiteiten onderneemt de Wmo-toezichthouder

Beleid

- a. Welke beleidsregels en verordening hebben jullie voor beide vormen van toezicht en handhaving? (denk aan beleidsdocumenten; doelstellingen, jaarrapportages);

- b. Hoe kijken jullie aan tegen de samenhang tussen rechtmatigheid en kwaliteit?
- c. Hebben jullie deze samenhang beschreven? Zo ja, op welke manier?
- d. Is de samenhang beschreven in de doelstellingen?
- e. Hebben jullie een jaarprogramma? Zo ja;
 - i. Is er een programma voor rechtmatigheid en kwaliteit?
 - ii. Staat de samenhang rechtmatigheid en kwaliteit hierin beschreven?
 - i. Is er een preventieve activiteit waarin toezicht, rechtmatigheid en kwaliteit samenkomen?
- f. Hebben jullie expliciet de samenhang tussen rechtmatigheid en kwaliteit bij pgb beschreven?
- g. Hoe zijn de financiële kaders van het toezicht bepaald voor toezicht voor rechtmatigheid en kwaliteit? (gezamenlijk of apart)
- h. Hebben jullie een procesbeschrijving uitgewerkt wanneer en op welke wijze samenhang ontstaat in het toezicht?
- a. (Indien rechtmatigheid en kwaliteit separaat zijn georganiseerd) Zijn er samenwerkingsafspraken gemaakt over samenhang, waaronder gegevensdeling?

Organisatie

- a. Hoe zijn verantwoordelijkheden voor toezicht belegd in de organisatie? Is daarin aangegeven hoe samenhang tussen toezicht en naleving ontstaat?
- b. Vindt er uitwisseling plaats over plannen, kennis en informatie over samenhang in het toezicht en naleving?
- c. Is er bepaald en vastgelegd hoe samenhang werkt in de verbinding met de toegang, contract- en relatiemanagement en uitvoering van voorzieningen?
- d. Is er bepaald en vastgelegd hoe interne samenwerking plaatsvindt op het gebied van toezicht tussen verschillende afdelingen en is daarin aandacht voor samenhang?

-
- e. Hoe zijn de systemen, werkwijzen etc. (hetzelfde) ingericht voor rechtmatigheid als kwaliteit? En faciliteren zij de samenhang?
 - f. Vindt er terugkoppeling plaats van inzichten uit onderzoeken (waaronder samenhang) naar beleid, inkoop, uitvoering?)

Rolverdeling

- a. Hebben jullie rollen gedefinieerd voor toezicht? Zo ja, is de samenhang hierin vastgelegd?
- b. Zijn er rollen gedefinieerd die verantwoordelijk zijn voor het aanbrengen van samenhang in het toezicht (beleid, uitvoering, verantwoording)?
- c. Zijn de toezichthouders gespecialiseerd in het Wmo-toezicht?
- d. Is er in de opleiding en ontwikkeling aandacht voor samenhang in het toezicht? Op welke manier?
- e. Is er capaciteit bepaald voor het toezicht? Is er ook rekening gehouden met samenhang?

Uitvoering

- a. In geval van signalering op rechtmatigheid, wegen jullie ook af hoe om te gaan met kwaliteit en vv? En andersom?
- b. In geval van een calamiteit, wegen jullie ook af hoe om te gaan met kwaliteit en vv?
- c. Zijn er toezichtonderzoeken waarin rechtmatigheid en kwaliteit gezamenlijk plaatsvinden?
- d. In geval van handhaving voor rechtmatigheid, weegt de gemeente ook af hoe om te gaan met kwaliteit en vv? En andersom?

Verantwoording:

- a. Legt het management jaarlijks verantwoording af over het toezicht voor zowel kwaliteit als rechtmatigheid en samenhang?
- b. Legt het college jaarlijks verantwoording af over het toezicht voor zowel kwaliteit als rechtmatigheid en samenhang?

- c. Bevat de jaarrapportage de terugblik op kwaliteit, rechtmatigheid en de samenhang?
- d. Hoe zien jullie de doorontwikkeling van (samenhang in) het Wmo toezicht in de komende (drie) jaren?
- e. Op welke manier kan de VNG hierin ondersteuning bieden?

Afsluiting

- a. Heeft u nog aandachtspunten die u ons mee wilt geven?
- b. Zijn er nog beschikbare documenten die relevant zijn voor ons onderzoek?
- c. Kunt u ons contacten aanraden die wij in het kader van dit onderzoek zouden moeten spreken?
- d. Dank voor het interview.

Enquête

De enquête is verstuurd naar het netwerk van VNG Realisatie van 152 Wmo-toezichthouders die onderdeel uitmaken van dit netwerk. 79 respondenten hebben de vragenlijst ingevuld (respons 52%).

Vragenlijst enquête

Voor de enquête is de volgende vragenlijst gehanteerd:

- a. Heeft uw gemeente een toezichthouder rechtmatigheid/kwaliteit aangesteld?
- b. Waar is de toezichthouder rechtmatigheid/kwaliteit in dienst?
- c. Werken de toezichthouders rechtmatigheid en kwaliteit samen?
- d. Hoe is deze samenwerking georganiseerd?
- e. Voeren toezichthouders rechtmatigheid en kwaliteit wel eens gezamenlijk onderzoek uit bij een zorgaanbieder?
- f. Delen toezichthouders rechtmatigheid en kwaliteit bevindingen met elkaar bij het uitvoeren van onderzoek?
- g. Op welke wijze gebeurt het delen van informatie?

-
- h. Delen toezichthouders rechtmatigheid en kwaliteit kennis en ervaring met elkaar?
 - i. Op welke wijze gebeurt het delen van kennis en ervaring?
 - j. Is de samenhang tussen rechtmatigheid en kwaliteit vastgelegd in beleid?
 - k. Op welke wijze is dit vastgelegd?
 - l. Brengt uw gemeente een openbaar rapport uit van uitgevoerd onderzoek bij een aanbieder?
 - m. Maakt uw gemeente een jaarverslag uit over het uitgevoerde toezicht voor de gemeenteraad?
 - n. Wat zijn voor uw gemeente de komende jaren uitdagingen bij de (door)ontwikkeling van het Wmo-toezicht (met betrekking tot samenhang)?
 - o. Op welke manier kan de VNG uw gemeente ondersteunen bij het ontwikkelen van samenhang in het Wmo-toezicht voor rechtmatigheid en kwaliteit?