



Strategische Agenda

Toezicht Wmo en Jeugdwet 2030

Het perspectief van gemeenten

April 2025

Strategische agenda Toezicht Wmo en Jeugdwet 2030

Maatschappelijke ontwikkelingen en nieuwe fenomenen zorgen voor nieuwe opgaven voor de naleving van de Wmo en de Jeugdwet.

Met deze strategische agenda richten VNG en gemeenten hun blik vooruit.

1

Passende financiering

Zeven principes van goed toezicht

Slagvaardig en transparant

Basis voor effectief toezicht

Samenhang toezicht kwaliteit en rechtmatigheid

2

Versterken van preventie

- Gemeentelijke inkoop en standaardisering
- Mogelijkheden van de wet Bibob
- Fraudealertheid bij de toegang tot ondersteuning en hulp
- Standaardisering van jaarverantwoordingen
- Continue geautomatiseerde screening

4

- Winstmaximalisatie
- Meer instrumenten

Versterken van de handhaving

3

Versterken van toezicht

- Regiovorming voor het toezicht op rechtmatigheid
- Screeningsmethoden voor Pgb zorgverleners
- Verbinding met ondermijning en zorgcriminaliteit
- Collectief landelijk registratiesysteem
- Wettelijke grondslag voor het delen van persoonsgegevens
- Integraal toezicht

Inhoud

1 Aanleiding	3
1.1 De principes van goed toezicht	4
1.2 Samenhang toezicht kwaliteit en rechtmatigheid	4
1.3 Basis voor effectief toezicht	4
1.4 Passende financiering	4
2 De agenda	5
2.1 Het doel	5
2.2 Versterken van preventie	5
2.3 Versterken van toezicht	6
2.4 Versterking van de handhaving	7
2.5 Het vervolgproces	7

1 Aanleiding

Maatschappelijke ontwikkelingen en nieuwe fenomenen zorgen voor nieuwe opgaven voor de naleving van de Wmo en de Jeugdwet.¹ Met deze strategische agenda richten VNG en gemeenten hun blik vooruit. Wij zetten een stap naar voren om de komende periode op een nieuwe manier vorm te geven aan het toezicht en de toezichtfunctie te verstevigen.

Fenomenen rondom zorgcowboys en zorgfraude hebben een forse maatschappelijke impact. Daarmee staat het toezicht in de publieke belangstelling. Daarnaast zien we een toename van de verbinding tussen ondermijning en zorgcriminaliteit. En er zijn nog meer vraagstukken die vragen om een 'Stap naar voren'. Denk daarbij aan de toenemende druk op de zichtbaarheid van het toezicht, de samenhang tussen toezicht op kwaliteit en het toezicht op rechtmatigheid en het Waarschuwingsregister. Dit zijn onderwerpen die een versteviging van de toezichtfunctie van gemeenten vereisen. Ook de oplopende financiële tekorten en het tekort aan personeel verhogen de druk op de uitvoeringspraktijk. Dit vraagt om nieuwe en meer eenduidige methoden van werken, zoals het standaardiseren van inhoud en proces.

In de complexiteit van naleving geven we in de strategische agenda richting aan de opgave om als VNG en gemeenten, in samenwerking met de ketenpartners, toe te werken naar een stevig gemeentelijk toezicht. Gemeenten zijn kwetsbaar op toezicht en met de strategische agenda kan deze kwetsbaarheid worden gemitigeerd. De strategische agenda is dan ook een oproep aan zowel de gemeentelijke bestuurders als het gemeentelijke management om actief met het toezicht aan de slag te gaan.

¹ De Wmo en de Jeugdwet verschillen in de verantwoordelijkheidsverdeling van gemeenten. Gemeenten houden toezicht op zowel de kwaliteit als de rechtmatigheid van de Wmo. En houden toezicht op de rechtmatigheid van de Jeugdwet. Het toezicht op de kwaliteit van de Jeugdwet is een taak van de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ).

1.1 De principes van goed toezicht

Om de slagvaardigheid zichtbaar te maken, concretiseren we de betekenis van “goed toezicht” aan de hand van de zeven principes van toezicht. Dat is niet geheel nieuw. Voor het toezicht op de Wmo kwaliteit is vorig jaar ingestemd dat twee van deze principes in de Wmo worden opgenomen. Het gaat daarbij om ‘onafhankelijkheid’. Dat wil zeggen dat toezichthouders binnen de gemeentelijke kaders zelfstandig hun informatie verzamelen en daarover een eigen oordeel vormen. Het tweede principe is ‘transparantie’, waarmee het openbaar maken van het toezicht rapport wordt bedoeld. De principes kunnen voor zowel het kwaliteitstoezicht als voor het rechtmatigheidstoezicht worden gebruikt. De overige principes zijn:

- Selectief: voor elke situatie wordt de juiste maatvoering ingezet en het toezicht sluit zoveel mogelijk aan op de andere vormen van controle en verantwoording, zoals in de toegang en bij het contractmanagement;
- Slagvaardig: ingegrepen wordt als de situatie dat vereist. Met een zakelijke houding op basis van geconstateerde feiten;
- Samenwerkend: er worden afspraken gemaakt over de samenwerking tussen de diverse toezichthouders om efficiënt met informatie van de zorgaanbieders om te gaan;
- Professioneel: de toezichthouder is deskundig en blijft zich ontwikkelen;
- Reflectief: het toezicht heeft een samenhangende rol in het gemeentelijk beleidsproces.

Door de zeven principes van toezicht uit te werken, zijn gemeenten erop toegerust om in de komende jaren het toezicht op de Wmo en Jeugdhulp te kunnen uitvoeren en te kunnen verantwoorden.

1.2 Samenhang toezicht kwaliteit en rechtmatigheid

We zien dat er een directe relatie is tussen het toezicht op kwaliteit en op rechtmatigheid. Als er sprake is van met opzet onrechtmatig handelen, dan schiet ook de kwaliteit van de zorg tekort. De VNG-acties zijn dan ook gericht op de verbinding tussen beide vormen van toezicht. Ook stimuleren we de samenhang in de uitvoeringspraktijk. Een aantal gemeenten heeft het toezicht op Wmo kwaliteit belegd bij hun GGD. Omdat er vaak enige afstand tot de gemeentelijke organisatie is, vraagt handhaving om actieve afstemming tussen GGD-toezicht en gemeentelijke handhaving. Verder zijn we met de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) in gesprek om de samenwerking te intensiveren.

1.3 Basis voor effectief toezicht

Inhoud en processen zijn van belang voor het versterken van toezicht. Tegelijkertijd zijn bepaalde randvoorwaarden noodzakelijk om uitvoering te kunnen geven aan het toezicht. Denk aan een gezamenlijke cultuur, gezamenlijke waarden en daaruit voortvloeiend passend gedrag van gemeenten, zorgaanbieders en ketenpartners. Als voorbeeld stellen gemeentelijke bestuurders vertrouwen vaak nog boven toezicht. Er wordt aangegeven dat toezicht van minder belang is, omdat men vertrouwen als uitgangspunt heeft in de omgang met de zorgaanbieders. Echter, vertrouwen en toezicht zijn niet tegengesteld maar liggen in elkaars verlengde. In de uitvoering van de gemeentelijke taak om toe te zien op de zorg, is vertrouwen gebaseerd op informatie waaruit blijkt dat het belang van de inwoner voldoende is geborgd. Zo kan een situatie ontstaan van “verdiend vertrouwen”. En kunnen gemeenten en zorgaanbieders als partners, in dialoog en met commitment, kwetsbare inwoners kwalitatief goede en betaalbare ondersteuning en hulp geven. Een ander voorbeeld is dat we veel verschillen zien tussen gemeenten/regio's op het gebied van capaciteit, geld en middelen. Inzet van alle gemeenten en regio's draagt eraan bij dat het onaantrekkelijk wordt om fraude te plegen en tussen gemeenten te 'hoppen'.

1.4 Passende financiering

Verder zetten we de gesprekken met het rijk voort over de passende randvoorwaarden qua financiën. Zo hebben we het rijk gevraagd om een budget van tenminste € 85 miljoen² voor het intensiveren van de gemeentelijke toezichtstaken Wmo en Jeugdwet³. Er is “massa” nodig om goed onderzoek te kunnen doen.

² Prijspeil 2021

³ In de lobbybrief aan de Kamers

2 De agenda

Effectieve naleving is het geheel van preventie, toezicht en handhaving, en bedoeld om te bevorderen dat de Wmo-en Jeugdhulpaanbieders kwalitatief goede zorg leveren tegen het afgesproken tarief. Het is bedoeld om kwetsbare inwoners te beschermen en ervoor te zorgen dat zij de hulp en ondersteuning krijgen die zij nodig hebben. Daarnaast is het bedoeld om ervoor te zorgen dat het geld voor de zorg ook besteed wordt aan de zorg en niet weglekt naar frauderende zorgaanbieders.

De strategische agenda volgt deze integrale aanpak van preventie, toezicht en handhaving.

2.1 Het doel

Met deze strategische agenda geven we de komende vijf jaar vorm aan de versterking van het toezicht, zowel op kwaliteit als op rechtmatigheid. We schetsen de contouren van het realiseren van de collectieve gemeentelijke wensen en de randvoorwaarden die daarvoor nodig zijn. We houden daarbij rekening met zowel de huidige uitdagingen als de toekomstige ontwikkelingen. We kunnen inspelen op kansen voor verbetering, en wat daarvoor nodig is. De strategische agenda sluit daarmee aan op de Meerjarenagenda Wmo en op de houdbaarheidsdiscussie die in de Wmo moet worden gevoerd. De inrichting van het toekomstige toezicht op de Jeugdhulp, zoals dat is opgenomen in de Hervormingsagenda Jeugd, wordt de komende jaren uitgewerkt en ingevuld.

De lessen vanuit de Proeftuin Aanpak Zorgfraude, die worden uitgevoerd door de regio Twente en Hart van Brabant, zijn in deze agenda meegenomen. Naast deze bouwstenen vanuit de praktijk komt de strategische agenda ook voort uit onze VNG-opdracht. De Wmo en de Jeugdwet hebben een aantal “ontwerpfouten” die met deze agenda aangepakt worden. De strategische agenda is er voorts om bij te dragen aan de opgaven van VNG, gemeenten en de ketenpartners die alleen in afstemming gestalte kunnen krijgen. Dat doen we met ketenpartners, waarvan we met een aantal samenwerken in de Taskforce Integriteit Zorgsector (TIZ).⁴

4 De TIZ bestaat uit de VNG, IGJ, het ministerie van VWS, Nederlandse Zorgautoriteit (NZa), Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA), Openbaar Ministerie (OM), Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ), Sociale Verzekeringsbank (SVB) en de Belastingdienst.

2.2 Versterken van preventie

Preventief toezicht voorkomt dat frauduleuze zorgaanbieders het gemeentelijk zorgsysteem binnenkomen. Het voorkomen van misstanden is effectiever en efficiënter dan wanneer er moet worden opgetreden tegen een zorgaanbieder die al in de gemeente actief is en daadwerkelijk hulp biedt aan kwetsbare mensen.

Gemeentelijke inkoop en standaardisering

Er is blijvend aandacht voor de inkoop. Gemeenten kopen periodiek Wmo ondersteuning en Jeugdhulp in. Het inkoopproces kan, mits het goed is ingericht, een effectieve barrière vormen die voorkomt dat gemeenten contracten sluiten met foute zorgaanbieders. De contractstandaarden inkoop Wmo en Jeugdwet worden doorontwikkeld. De Geschillencommissie Sociaal Domein buigt zich over inkoopverschillen Wmo en Jeugdwet en vormt door de snelle, laagdrempelige en deskundige geschillenbeslechting voor gemeenten en zorgaanbieders een aantrekkelijk alternatief voor de gang naar de rechter.

We zetten in op het verder standaardiseren van processen en inhoud, omdat dat een belangrijke stap is in het versterken het preventieve toezicht. Gemeenten stellen momenteel nog zeer diverse eisen aan de kwaliteit van zorg die de zorgaanbieder moet leveren. Door standaardisering verminderen we de administratieve lasten. En daarmee kunnen we ook het toezicht vereenvoudigen. En dat is nodig om de personele druk en de kosten te verminderen. We verkennen daarom ook de mogelijkheden van het standaardiseren van de Bibob. De bevindingen vanuit de Proeftuin Aanpak Zorgfraude helpen daarbij. En we hebben aandacht voor de inrichting van de inkooporganisatie in relatie tot de inrichting Bibob en de inrichting van het toezicht.

Toegang

Ook de fraudealertheid van gemeentelijk medewerkers in de toegang tot ondersteuning en hulp werkt preventief. Daarvoor kan een training worden gevolgd. VWS voert een onderzoek uit naar tussenpersonen voor Pgb budgethouders, waaruit aanbevelingen worden verwacht voor screening in de toegang. Verder is er vanuit het rijk een onderzoek gaande naar de mogelijkheid van een vergunningplicht voor jeugdhulpaanbieders. En we gaan met brancheorganisaties in gesprek om de mogelijkheden van een verplicht keurmerk voor zorgaanbieders te verkennen. De huidige keurmerken en certificaten zijn te vrijblijvend om een goede kwaliteit van zorg te waarborgen.

Verantwoording

We zetten in op de standaardisering van jaarverantwoordingen van zorgaanbieders Wmo en Jeugdwet, zodat gemeenten gebruik kunnen maken van het landelijke dashboard Zicht op Zorgaanbieders. Daarmee worden er ook landelijke eisen aan de jaarrekeningen gesteld. En krijgen gemeenten handvatten om de jaarverantwoording te doorgronden. Omdat het controleren van diploma's en VOG's lastig is, gaan we met het rijk in gesprek om een continue geautomatiseerde screening te realiseren, zoals dat in de kinderopvang al gebruikelijk is. Dit zal om een wetswijziging vragen.

2.3 Versterken van toezicht

In de loop van de jaren is in gemeenten meer aandacht voor toezicht ontstaan. Daarnaast is er een toenemend inzicht dat zorgfraude ook Wmo- en Jeugdhulpaanbieders betreft. De ontwikkelingen vragen om stevig gemeentelijk toezicht.

Regionalisering

In het Wetsvoorstel verbetering beschikbaarheid jeugdzorg worden gemeenten verplicht om regionaal samen te werken bij de inkoop van specialistische jeugdzorg. Voor het overige gedeelte van de jeugdzorg staat het gemeenten vrij om die naar wens in te kopen.

Deze ontwikkeling heeft gevolgen voor het toezicht, omdat het toezicht op de zorgaanbieders gerelateerd is aan de inkoop en het contractmanagement. We verkennen de gevolgen van deze regiovorming voor het toezicht op rechtmatigheid.

Persoonsgebonden Budget (Pgb)

Vanuit de gemeentelijke praktijk zien we dat juist de meest kwetsbare mensen een flink risico lopen op slechte zorg. Verscheidene gemeenten ontwikkelen daarom een toets voor (potentiële) Pgb zorgverleners om zo foute zorgverleners te kunnen weren. In de proeftuin onderzoeken we de mogelijkheid om de nieuwe screeningsmethode ook voor het pgb in te kunnen zetten. De goede voorbeelden worden verzameld en gedeeld.

Een ander nieuw systeem, dat ook voor toezicht kan worden ingezet, is het Pgb 2.0 systeem, als opvolger van het huidige pgb-systeem. Naar verwachting wordt dat op z'n vroegst in 2026 ingevoerd. Met het nieuwe administratiesysteem krijgen gemeenten meer grip op de toegekende budgetten, de vertegenwoordiger van de Pgb budgethouder en de betalingen van zorgdeclaraties. Het helpt gemeenten daarmee met een rechtmatigere en minder fraudegevoelige uitvoering van het pgb. Het toezicht wordt efficiënter en effectiever. De komende periode worden er

indicatoren ontwikkeld waarmee toezichthouders hun werk kunnen doen.

Verbinding met ondermijning en zorgcriminaliteit

We zien een toenemende mate van verwevenheid van zorgfraude met ondermijning en zorgcriminaliteit. Op landelijk niveau en op regionaal niveau worden verbindingen tussen de verschillende sectoren gelegd. We bevorderen de verbinding tussen de verschillende professionals in de gemeentelijk uitvoeringspraktijk. Ook is een uitbreiding van het Besluit politiegegevens (Bpg) in voorbereiding, om politie en toezichthouders mogelijkheden te geven om persoonsgegevens uit te wisselen.

Landelijk registratiesysteem

Een randvoorwaarde voor toezicht is een registratiesysteem waarin rapportages en het onderzoeksproces kunnen worden vastgelegd. We hebben de eisen en wensen van gemeenten in beeld gebracht. We verkennen de mogelijkheden voor een collectieve inkoop van zo'n registratiesysteem.

Voldoende wettelijke grondslag voor het delen van persoonsgegevens

Een andere randvoorwaarde is de mogelijkheid om persoonsgegevens te kunnen delen wanneer dat nodig is. Onderling als gemeenten en met de ketenpartners. Met de Wet bevorderen samenwerking en rechtmatige zorg (Wbsrz) delen gemeenten in het IKZ⁵ hun signalen van mogelijke zorgfraude. Maar om goed samen te kunnen werken, is ook (bilaterale) gegevensdeling nodig in het vervolg, in de uitvoering van het toezichtsonderzoek. Die mogelijkheden zijn nu zeer beperkt⁶ en we zijn en blijven met het rijk in gesprek om die te verbreden. Ook in de Proeftuin Aanpak Zorgfraude is het delen van persoonsgegevens een thema.

5 Stichting InformatieKnooppunt Zorgfraude

6 Er is voor het delen met de ziektekostenverzekeraars een AmvB Verzamelwet Gegevensverwerking I in de maak

Integraal toezicht

Om effectief en integraal toezicht op de Wmo en de Jeugdwet te kunnen houden, worden er nadere samenwerkingsafspraken gemaakt tussen gemeenten en ketenpartners, waaronder de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) en de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ).

Ook binnen gemeenten is voor effectief toezicht samenwerking tussen professionals nodig. Denk dan aan inkopers, contractmanagers, handhavers, kwaliteitsmedewerkers en financieel adviseurs. Als gemeenten gezamenlijk inkopen, moet er in de inrichting van het toezicht een duidelijke (formele) relatie met de regionale inkoop zijn.

2.4 Versterking van de handhaving

De meeste zorgaanbieders zijn te goeder trouw, hebben hart voor hun cliënten en zetten zich daarvoor in. Het komt echter voor dat het toezichtsonderzoek van de toezichthouder uitmondt in tekortkomingen in de kwaliteit van zorg en/of onrechtmatigheden in en rond de geleverde zorg. De colleges van burgemeester en wethouders besluiten op grond van het advies van de toezichthouder over het vervolg, over de maatregelen die worden ingezet. Ook de handhaving op de Wmo en de Jeugdwet vraagt om versteviging.

Winstmaximalisatie

Er zijn landelijke regels voor de kwaliteit en de betaalbaarheid van de zorg. Voor de Jeugdhulp zijn eisen⁷ opgenomen in de Jeugdwet. Voor de Wmo niet. Uit de praktijk blijkt dat er meer waarborgen nodig zijn om zorgaanbieders met een slechte bedrijfsvoering of zorgbestuurders met verkeerde intenties te kunnen weren. Daarom voorziet het wetsvoorstel Integere bedrijfsvoering zorgorganisaties (Wibz) in regels voor winstmaximalisatie voor jeugdhulpaanbieders. De Wibz is niet van toepassing op de Wmo zorgaanbieders. Uit de uitvoeringspraktijk blijkt dat ook de Wmo meer waarborgen nodig heeft om de integriteit van Wmo zorgaanbieders te kunnen handhaven. We onderzoeken de mogelijkheden om ook de winsten van Wmo zorgaanbieders te kunnen maximaliseren. Ook het niet uitkeren van dividend zal bij het onderzoek worden betrokken.

Waarschuwingsregister Zorgfraude

We zijn voorts met het rijk in gesprek over het nog op te zetten Waarschuwingsregister Zorgfraude. Gemeenten en ziektekostenverzekeraars kunnen elkaar in de toekomst waarschuwen voor een zorgaanbieder waarvan na onderzoek is vastgesteld dat hij/zij heeft gefraudeerd. Onze inzet is de introductie van een effectief werkend register met de daarvoor de benodigde financiering. De huidige vormgeving voldoet daar niet aan.

2.5 Het vervolgproces

De strategische agenda bevat diverse onderwerpen die om verdere uitwerking vragen. Een deel van de opgaven ligt binnen de invloedssfeer van de VNG. Maar ook een deel ligt daarbuiten. En de verdeling van taken, verantwoordelijkheden en rollen van VNG, gemeenten en ketenpartners zijn ook divers. In de uitwerking van de verschillende onderwerpen werken we deze aspecten verder uit. We doen dat in samenwerking met de VNG-klankbordgroep toezicht Wmo en Jeugdwet, die bestaat uit een aantal gemeentelijke beleidsadviseurs. We doen u daarvan jaarlijks verslag. Als eerste onderdeel zullen we de zeven principes van toezicht concretiseren.

De strategisch agenda is tot stand gekomen in nauwe samenwerking met de leden van de Commissie Zorg Jeugd en Onderwijs en wethouders en ambtenaren van diverse gemeenten.

⁷ Het gaat om eisen uit de Wet toetreding zorgaanbieders (Wtza)



**Vereniging van
Nederlandse Gemeenten**

Nassaulaan 12
2514 JS Den Haag
+31 70 373 83 93

info@vng.nl