

februari 2023

Beleidskader Wmo-toezicht – kwaliteitstoezicht

Vastgesteld in bestuurlijk overleg VWS – VNG 15 februari

Indeling

In dit document is een voorstel opgenomen voor een nieuw beleidskader Wmo-toezicht. Achtereenvolgens komen de volgende onderdelen aan de orde:

- Hoofdstuk 1 – Aanleiding
- Hoofdstuk 2 – Probleemanalyse
- Hoofdstuk 3 – Kader voor Wmo-toezicht
 - o 3.1 – Reikwijdte
 - o 3.2 – Kader Wmo-toezicht
 - o 3.3 – Organisatie van het toezicht
 - o 3.4 – Relatie met andere wetgeving en toezichthouders
- Hoofdstuk 4 – Instrumentkeuze

Hoofdstuk 1 - Aanleiding

Gemeenten hebben bij de invoering van de Wmo 2015 een integrale verantwoordelijkheid gekregen. Zij zijn verantwoordelijk voor het aanbieden van maatschappelijke ondersteuning aan hun burgers. Dit doen zij door lokale beleidsvorming, contractering van aanbieders, de uitvoering van het lokale beleid en het inrichten van het toezicht. Met het goed afgestemd invullen van deze randvoorwaarden waarborgen gemeenten dat cliënten kunnen rekenen op kwalitatief goede maatschappelijke ondersteuning en dat aanbieders niet onrechtmatig of frauduleus handelen.

Er zijn, gelet op de IGJ-rapporten van de afgelopen jaren, zorgen over de wijze waarop het lokale toezicht is vormgegeven. IGJ constateert dat dit niet overal stevig genoeg is ingevuld en vindt het tempo waarin gemeenten het Wmo-toezicht ontwikkelen onvoldoende, met als mogelijk gevolg dat de kwaliteit van de maatschappelijke ondersteuning in het geding komt of frauduleus handelen in de hand wordt gewerkt.

Gezien deze rapportages heeft Significant in opdracht van VWS een onderzoek uitgevoerd, dat op 10 december 2021 naar de Tweede Kamer is gestuurd. Hierin is een analyse gemaakt over het Wmo-toezicht, zijn knelpunten benoemd in de huidige uitvoeringspraktijk en voorstellen gedaan voor verbetering. Geconstateerd wordt weliswaar dat gemeenten de Wmo 2015 in voldoende mate naleven, maar dat de inrichting, organisatie en beschikbare capaciteit van het toezicht zeer divers is en niet helder is in welke mate toezicht wordt gehouden op de kwaliteit en de rechtmatigheid van de geleverde maatschappelijke ondersteuning.

De hoofdlijnenbrief over de toekomst van de Wmo van 28 maart 2022 en de Kamerbrief 'uitwerking stelselonderwerpen Wmo 2015' van 4 november 2022 verwijzen naar het voorgaande en gaan in op het belang van goed toezicht en een goed werkend Wmo-stelsel, met het oog op de belangen van (kwetsbare) cliënten.¹ De gezamenlijke ambitie van VWS, VNG, gemeenten, lokale en regionale toezichthouders, GGD GHOR Nederland, de IGJ en TSD om het toezicht beter te waarborgen en onafhankelijker te positioneren is daarin benadrukt. Het streven is de Kamer aan het einde van het eerste kwartaal in 2023 te informeren over de gezamenlijke ambitie en de concrete maatregelen die worden voorgesteld om het Wmo-toezicht te verbeteren.

¹ Kamerstukken II, 2021/2022, 29538, nr. 332; Kamerstukken II, 2021/2022, 29538, nr. 346.

Hoofdstuk 2 – Probleemanalyse/samenvatting onderzoek Significant

Onderzoeksbureau Significant (hierna: de onderzoekers) heeft van het ministerie van VWS de opdracht gekregen een verkenning uit te voeren naar het Wmo-toezicht. De opdracht is afgestemd met de VNG, GGD GHOR Nederland, de IGJ en TSD. Deze partijen hebben ook zitting gehad in de begeleidingscommissie. De onderzoekers hebben onderzocht op welke wijze het gemeentelijk toezicht op de kwaliteit van Wmo-voorzieningen is vormgegeven in de uitvoering. In het onderzoek is ook aandacht voor de relatie met het gemeentelijk toezicht op fraude en rechtmatigheid. De opgestelde analyse en aanbevelingen richten zich echter voornamelijk op de verbetering van het kwaliteitstoezicht.

In het onderzoeksrapport is opgenomen dat gemeenten op grond van de Wmo 2015 een grote mate van beleidsruimte hebben om het toezicht uit te voeren. Sinds de inwerkingtreding van de Wmo 2015 is de ontwikkeling van de toezichtsfunctie een aandachtspunt geweest. Met het opstellen van handreikingen, het organiseren van intervisie en het delen van kennis tussen gemeenten is een aantal belangrijke stappen gezet. Tegelijkertijd geven de onderzoekers aan dat de vraag bij de betrokkenen leeft of het wettelijk kader voor het Wmo toezicht wel voldoende handvatten biedt voor de uitvoeringspraktijk.

De onderzoekers constateren dat vanuit het wettelijke kader (de Wmo 2015) minimale eisen worden gesteld aan de Wmo-toezichthouder. Dit leidt in de uitvoering tot een grote mate van diversiteit met betrekking tot de organisatie, uitvoering en verantwoordelijkheden van het toezicht. In de uitvoeringspraktijk zijn de minimale wettelijke eisen voor het toezicht onvoldoende gebleken om overal te leiden tot structureel, voldoende georganiseerd toezicht op de kwaliteit van ondersteuning. Onderdelen die niet overal voldoende van de grond komen bij de invulling van het toezicht zijn bijvoorbeeld onafhankelijkheid, werkprogramma's, beschikbare capaciteit, de werkwijze van de GGD of gemeente, het kennisniveau van de toezichthouder en de mate van structureel kwaliteitstoezicht of calamiteitentoezicht. Het toezicht is dus onvoldoende georganiseerd, dit leidt in de dagelijkse praktijk tot ongewenste effecten, zoals onvoldoende zicht op slecht presterende aanbieders of gemeenten die geen maatregelen nemen ondanks constatering en rapportages van de toezichthouder.

In het onderzoek is een vijftal scenario's geschetst om tot versterking van het Wmo-toezicht te komen: (0) geen extra inzet, (1) het blijven stimuleren, faciliteren en aanjagen van de uitvoering, (2) het aanscherpen van de wettelijke kaders (bijvoorbeeld door de rol, taken en bevoegdheden van de toezichthouder in de wet te definiëren), (3) het regionaliseren van het Wmo-toezicht en/of (4) het centraliseren van het Wmo-toezicht. De onderzoekers adviseren dat de betrokken partijen (VWS, VNG, GGD GHOR NL, IGJ en TSD) eerst gezamenlijk een visie opstellen alvorens een keuze voor één of meerdere scenario's te maken. Het voorliggende beleidskader Wmo-toezicht is hier de uitwerking van.

Hoofdstuk 3 – Kader voor Wmo-toezicht

In dit hoofdstuk is door de werkgroep Wmo-toezicht een² voorstel gedaan voor het verbeteren van het Wmo-toezicht op kwaliteit. Aan de hand van vier onderdelen (reikwijdte, taken en bevoegdheden toezichthouder, organisatie en samenwerking) wordt een voorstel gedaan voor een nieuw kader voor het Wmo-toezicht en de betekenis daarvan voor de uitvoeringspraktijk geschetst. De concrete verbetermaatregelen worden aan het begin van elke paragraaf voorgesteld. Daarbij wordt opgemerkt dat niet voor alle voorgestelde verbetermaatregelen geldt dat zij zich strikt tot één paragraaf beperken, gezien de onderlinge samenhang kunnen zij ook bij overige onderdelen van invloed zijn. In **bijlage 1: verbetermaatregelen Wmo-toezicht** is een totaaloverzicht te vinden.

3.1 – Inleiding: voorgestelde reikwijdte van dit beleidskader

Voorstel werkgroep

- Gemeenten blijven verantwoordelijk voor de drie onderdelen waaruit het Wmo-toezicht in de huidige uitvoeringspraktijk bestaat: calamiteitentoezicht, kwaliteitstoezicht³ en rechtmatigheidstoezicht.
- In dit gezamenlijke beleidskader worden concrete verbetervoorstellen voor het kwaliteitstoezicht gedaan. Daarbij is er oog voor de verbinding met het toezicht bij calamiteiten en het rechtmatigheidstoezicht.

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de Wmo 2015. Dit betekent dat zij onder meer verantwoordelijk zijn voor de bekostiging, het stellen van kwaliteitsnormen, het controleren van de rechtmatigheid van de uitgaven, de inkoop en de toegang tot maatschappelijke ondersteuning. Voor kwaliteit en rechtmatigheid is toezicht niet het enige of een op zichzelf staand instrument.⁴ Bij de inkoop van maatschappelijke ondersteuning moeten al heldere (kwaliteits)eisen en voorwaarden worden gesteld, zodat controle daarop door de opdrachtgever tijdens de looptijd en achteraf beter mogelijk is.

Het Wmo-toezicht bestaat in de huidige uitvoeringspraktijk uit drie onderdelen:

- Calamiteitentoezicht: Wanneer een calamiteit⁵ of geweld plaatsvindt bij de verstrekking van een voorziening dient de aanbieder onverwijld melding te doen bij de toezichthouder (art. 3.4 lid 1 Wmo 2015).
- Kwaliteitstoezicht: het houden van toezicht op de uitvoering van het door de gemeente gevoerde beleid op grond van de Wmo 2015. Naast reactief (op basis van calamiteiten en meldingen) kan dit door proactief (preventief, risicogestuurd en/of thematisch) toezicht te houden. In de huidige

² Deze werkgroep bestaat uit VWS, VNG, GGD GHOR, IGJ, TSD en Wmo-toezichthouders.

³ Wat wordt verstaan onder adequaat kwaliteitstoezicht wordt in dit beleidskader (paragraaf 3.2 en 3.3) uitgewerkt.

⁴ Het houden van toezicht is in de praktijk niet alleen voorbehouden aan de toezichthouder, bijvoorbeeld een contractmanager houdt ook toezicht op de wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan de afgesloten contracten.

⁵ Art. 1.1.1 Wmo 2015: Niet beoogde of onverwachtse gebeurtenis, die betrekking heeft op de kwaliteit van een voorziening en die tot een ernstig schadelijk gevolg voor of tot de dood van een cliënt heeft geleid.

uitvoeringspraktijk houden niet alle gemeenten proactief toezicht. De toezichthouder houdt toezicht op de uitvoering van het beleid dat de gemeente voert en de kwaliteit van de geleverde ondersteuning (huishoudelijke hulp, thuisbegeleiding, maatschappelijke opvang, hulpmiddelen, beschermd wonen en dagbesteding). De IGJ kan desgevraagd advies geven aan de toezichthouder en rapporteert jaarlijks over de uitvoering van het toezicht in het kader van de Wmo 2015 en de effecten daarvan op het niveau van de maatschappelijke ondersteuning (art. 6.2 Wmo 2015).

- **Rechtmatigheidstoezicht:** het houden van toezicht op basis van de door de gemeente verstrekte opdracht (of subsidie) op de rechtmatige besteding van de door de gemeente beschikbaar gestelde middelen door de zorgaanbieder. De uitgaven moeten besteed worden aan maatschappelijke ondersteuning en zijn niet bedoeld voor andere doeleinden. Onder rechtmatigheid vallen zowel fouten als fraude.

Deze vormen van toezicht zijn met elkaar verbonden, maar hoeven niet door dezelfde persoon of organisatie te worden uitgevoerd. Wel is het van belang dat helder is welke keuzes zijn gemaakt in de organisatie van het toezicht en wie welke verantwoordelijkheid heeft. De totstandkoming van die keuzes lijkt in de huidige uitvoeringspraktijk te vaak geen onderdeel uit te maken van het reguliere beleidsvormingsproces, en is daarmee vaak geen onderdeel van het lokale democratische proces. In paragraaf 3.3 worden voorstellen gedaan hier verandering in aan te brengen.

De verbinding tussen kwaliteit- en rechtmatigheidstoezicht is van belang voor de uitvoering van het lokale beleid. Daarbij moet worden onderkend dat beide vormen een eigen insteek hebben, maar duidelijk ook verband houden met elkaar. In de praktijk is er in gevallen waar onrechtmatigheid wordt geconstateerd vaak ook sprake van een gebrek aan kwaliteit. Dit is overigens niet altijd het geval. Ook aanbieders die met de juiste intenties kwalitatief goede zorg en ondersteuning aanbieden kunnen fouten maken in de verantwoording. Dat betekent niet dat er sprake is van fraude.

Zorg in natura en persoonsgebonden budget

De voorgestelde verbetermaatregelen verstevigen het kwaliteitstoezicht op zorg in natura, en bieden ook mogelijkheden aan gemeenten om het kwaliteitstoezicht op zorg en ondersteuning dat wordt ingekocht via een persoonsgebonden budget (pgb) te verbeteren.

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

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

Er zijn gemeenten die dergelijke voorwaarden hebben opgenomen voor professionele ondersteuning, zoals de gemeente Rotterdam in de Regeling maatschappelijke ondersteuning. De gemeente Rotterdam heeft in 2017 een rapport uitgebracht over Proactief toezicht op pgb-aanbieders in de regio Rotterdam-Rijnmond. Wanneer gemeenten voor pgb-zorg dezelfde voorwaarden voor professionele ondersteuning en kwaliteitseisen opnemen als voor ZIN, bestaat er, wanneer het gaat om toezicht op de kwaliteit van zorg, geen verschil tussen de twee vormen. Deze beleidskeuzes zorgen voor een eenduidige toepassing van kwaliteitstoezicht tussen ZIN en pgb-zorg. Het is daarbij wel noodzakelijk dat de toepassing van deze kwaliteitseisen is opgenomen in de verordeningen, anders kan de toezichthouder deze kwaliteitseisen niet toetsen. Een andere manier om grip te houden op ondersteuning die wordt ingekocht met een pgb, is via de toegang. De gemeente kan eisen stellen aan de kwaliteit van het pgb via de toets vooraf en door de pgb-vaardigheden van de aanvrager te beoordelen.

Verbinding kwaliteitstoezicht en rechtmatigheidstoezicht

Dit gezamenlijk beleidskader en de voorgestelde verbetermaatregelen richten zich, naar aanleiding van de rapportages van de IGJ en de aanbevelingen van de onderzoekers, met name op het kwaliteitstoezicht. De werkgroep ziet ook het belang van de verbinding met het rechtmatigheidstoezicht en heeft de ambitie uitgesproken in 2023 te willen verkennen welke maatregelen passend zijn om in het verlengde van dit beleidskader ook het rechtmatigheidstoezicht te verstevigen.

3.2 – Voorgestelde taken en bevoegdheden Wmo-toezicht

De voorgestelde taken en bevoegdheden voor de Wmo-toezichthouder zijn gebaseerd op de zes principes voor goed toezicht uit de ‘Rijksbrede kaderstellende visie op toezicht’⁶, te weten: onafhankelijk, transparant, selectief, slagvaardig, samenwerkend en professioneel. In deze paragraaf worden deze principes geoperationaliseerd op basis van de Wmo 2015.

Principe 1 - Onafhankelijk toezicht

Voorstel werkgroep

- In de Wmo 2015 wordt vastgelegd dat het kwaliteitstoezicht onafhankelijk van het college van B&W wordt uitgevoerd.
- Er wordt vastgelegd dat de Wmo-toezichthouder (jaarlijks) een werkprogramma opstelt en op basis hiervan toezicht houdt en rapportages publiceert. Het wenselijke niveau waarop dit wordt vastgelegd – Wmo 2015 en / of in een verordening dan wel in de opdrachtrelatie tussen gemeenten en toezichthouder - wordt nog verkend.
- De Wmo-toezichthouder stemt met het college af over het werkprogramma, maar beslist onafhankelijk over de totstandkoming en precieze inhoud van het werkprogramma.
- In de Wmo 2015 wordt opgenomen dat de toezichthouder jaarlijks een verslag publiceert van haar werkzaamheden en deze aanbiedt aan het college van B&W. Het college van B&W biedt het verslag vervolgens, eventueel met reactie, aan bij de gemeenteraad. In het verslag kan de toezichthouder voorstellen doen die zij in het belang van de kwaliteit en continuïteit van de maatschappelijke ondersteuning nodig acht.

Stukken:	Periodiciteit:	Vast te stellen door:
Werkprogramma	Jaarlijks	Wmo-toezichthouder
Toetsingskader	Meerjarig (gekoppeld aan beleidscyclus)	College van B&W
Beleidsplan	Meerjarig (gekoppeld aan beleidscyclus)	Gemeenteraad
Jaarverslag	Jaarlijks	Toezichthouder

Figuur 1: schematische weergave op te stellen stukken door gemeente en toezichthouder. Het beleidsplan en toetsingskader komen in volgende paragrafen aan de orde.

⁶ Kamerstukken II, 27831, nr. 15

Positionering binnen de gemeentelijke organisatie

De Wmo-toezichthouder wordt onafhankelijk en dus ook niet-hiërarchisch ondergeschikt gepositioneerd van de dienst of het organisatieonderdeel dat verantwoordelijk is voor het opstellen, vaststellen en uitvoeren van het lokale beleid. Dit betekent dat de Wmo-toezichthouder wordt aangesteld door het college van Burgemeester en Wethouders (hierna: college), maar daarna onafhankelijk onderzoek doet en de eigen bevindingen rapporteert. Het toezicht is hierdoor niet ondergeschikt aan de wensen van colleges en/of beleid voor wat betreft de manier waarop toezicht wordt gehouden. De kern is dat de toezichthouder niet ongeoorloofd kan worden beïnvloed binnen de (wettelijk) bepaalde toezichtstaken, -bevoegdheden en -verantwoordelijkheden. De toezichthouder kan hierbij zowel binnen de gemeente (intern) als extern (bijvoorbeeld via een gemeenschappelijke regeling) zijn gepositioneerd. In *paragraaf 3.3 – organisatie van het toezicht*, wordt hier nader bij stilgestaan.

Werkprogramma

De Wmo-toezichthouder stelt jaarlijks een (regionaal) werkprogramma op waarin de werkzaamheden voor alle vormen van toezicht zijn opgenomen. Dit wordt besproken en vastgesteld in samenspraak met de betrokken gemeente. In het werkprogramma worden prioriteiten, risicobepalingen, thema's en de daaraan gekoppelde tijds- en personeelsinzet vastgelegd. Zo wordt voorkomen dat het college kan sturen op wie of wat wordt onderzocht, mede ingegeven door wat zich (politiek) aandient. Ook geeft het werkprogramma de toezichthouder enerzijds legitimatie de nodige middelen en capaciteit te verzoeken, en anderzijds maakt het duidelijk waar de toezichthouder op aangesproken kan worden. De toezichthouder voert dit werkprogramma zelfstandig uit en legt verantwoording af over de uitvoering hiervan, maar vraagt geen goedkeuring of instemming om zijn toezichtstaken uit te voeren. Op basis van het werkprogramma worden toezichtsrapportages opgesteld. De Wmo-toezichthouder heeft een ruime discretionaire bevoegdheid om zelfstandig te handelen. Dat kan ook betekenen dat de toezichthouder zelf gedurende het lopende jaar op basis van nieuwe signalen het werkprogramma aanpast.

Principe 2 – transparantie

Voorstel werkgroep

- In de Wmo 2015 wordt vastgelegd dat college en gemeenteraad periodiek, gekoppeld aan de lokale beleidscyclus, als onderdeel van het lokale beleidsplan als bedoelt in art. 2.1.2 Wmo 2015 een (meerjarig) toezicht- en handhavingsbeleid vaststellen.
- In het implementatieprogramma is aandacht voor een model toetsingskader voor Wmo-toezichthouders.
- In de Wmo 2015 wordt vastgelegd dat er een verplichte afweging moet worden gemaakt om toezichtsrapportages openbaar te maken. Het uitgangspunt hierbij is dat rapportages in beginsel openbaar worden gemaakt (openbaar, tenzij). De wijze van publicatie is vervolgens onderdeel van de beleidsruimte van het college van B&W en de Wmo-toezichthouder.

- Ondersteuning voor gemeenten hoe het proces van openbaarmaking in de praktijk vorm te geven wordt onderdeel van het implementatieprogramma. Daarbij kan de handreiking van de VNG over openbaarmaking van toezichtrapporten voor gemeenten en Wmo-toezichthouders uit 2020 als vertrekpunt worden gebruikt.

Bevoegdheden toezichthouder

Het toezichtsbeleid wordt in een cyclus (bijvoorbeeld één keer in de vier jaar, gekoppeld aan de verplichting voor gemeenten om beleidsplannen te maken) vastgesteld door de gemeenteraad. Het toezichtsbeleid wordt na vaststelling gepubliceerd. Daarna stelt de Wmo-toezichthouder zogenoemde toetsingskaders op. Deze toetsingskaders legitimeren vervolgens het handelen van de toezichthouder. Op basis hiervan wordt onderzoek verricht of tot handhaving overgegaan. Het toetsingskader wordt opgesteld door de Wmo-toezichthouder en vervolgens vastgesteld en gepubliceerd door het college van B&W (bijvoorbeeld als bijlage of nazending van contracten met aanbieders). Hiermee is het voor aanbieders en burgers helder en transparant hoe het toezichtsbeleid is vormgegeven en op welke grond het toezicht wordt uitgevoerd. In het implementatieprogramma wordt in gezamenlijkheid een model toetsingskader opgesteld.

Openbaarmaking toezichtsrapportages

Er komt een verplichte afweging om toezichtsrapportages openbaar te maken. Uitgangspunt daarbij is dat rapportages in beginsel openbaar worden gemaakt, tenzij er gegronde redenen zijn om (delen van) rapportages niet te openbaren. Openbaarheid en transparantie is dus het uitgangspunt, maar er kunnen omstandigheden zijn waaronder rapportages niet, of niet integraal, gepubliceerd kunnen worden. Een uitzondering op het uitgangspunt van openbaarmaking moet altijd voorafgegaan worden door een afweging op basis van vastgesteld toezichtsbeleid. Voor openbaarmaking van kwaliteits- dan wel rechtmatigheidsrapportages kunnen daarbij verschillende afwegingen gelden. Het is aan gemeenten en toezichthouders om vorm en inhoud te geven aan dat beleid. Daarin kan ook worden opgenomen op welke wijze het proces van openbaarmaking wordt ingericht. Daarbij gaat het in ieder geval om zogenoemde getrapte openbaarmaking, zodat het college zich gedegen kan voorbereiden en/of eventuele handhavingsmaatregelen kan organiseren. De toezichthouder kan de rapportages vervolgens zelf publiceren, maar kan met het college ook de afspraak maken dat het college de rapportage eerst deelt met de verantwoordelijke gemeenteraad, eventueel voorzien van een beleidsreactie.

Principe 3 - selectief

Voorstel werkgroep:

- De wijze waarop het toezicht kan worden ingericht in de praktijk wordt opgenomen in het implementatieprogramma. Toezichthouders worden toegerust de verschillende vormen van adequaat toezicht (signaalgestuurd, risicogestuurd en thematisch toezicht) nader in te vullen bij het opstellen van een werkprogramma, op basis waarvan zij vervolgens toezicht houden.

- Op welke beleidsvelden of zorgsoorten binnen de Wmo een toezichthouder toezicht houdt, is aan de toezichthouder (in afstemming met het college van B&W, beleid en uitvoering van de betreffende gemeente(n)). De keuzes die een toezichthouder kan maken worden opgenomen in het implementatieprogramma. In het implementatieprogramma wordt gestimuleerd de capaciteit/inzet op de zwaardere vormen van ondersteuning in te zetten.

Zelfstandige bevoegdheid

Belangrijk uitgangspunt is dat gemeenten op adequate wijze invulling moeten geven aan het kwaliteitstoezicht, hierop wordt nader ingegaan in *paragraaf 3.3. – organisatie van het toezicht*.

De Wmo-toezichthouder bepaalt zelf, onafhankelijk, hoe vorm wordt gegeven aan het toezicht op basis van het opgestelde werkprogramma. De toezichthouder geeft hier in ieder geval invulling aan door proactief – risicogestuurd en/of thematisch - toezicht te houden. Daarnaast houdt de toezichthouder toezicht op basis van meldingen en signalen (signaalgestuurd toezicht). Proactief toezicht vindt plaats op basis van vooraf vastgestelde prioriteiten, thema's of risico's. Deze kunnen worden samengesteld in overleg met contractmanagement, consultants en beleidsmedewerkers. Op basis van deze informatie kan de toezichthouder bijvoorbeeld bepalen hoeveel en welk type aanbieders bezocht moeten worden, en in welke verhouding toezicht gehouden wordt op zorg in natura en zorg ingekocht met een persoonsgebonden budget. Ook signalen van inwoners, de gemeenteraad of zorgaanbieders kunnen aanleiding zijn om toezicht te houden. Dergelijke signalen kunnen een overweging zijn om het werkprogramma aan te passen of ruimte te laten voor de behandeling van meldingen van calamiteiten en andere signalen. De wijze waarop vorm wordt gegeven aan de uitvoering van het toezicht is ook afhankelijk van de beschikbare capaciteit en het beschikbare budget.

Inhoudelijke keuzes

Gemeenten hebben de wettelijke plicht om uitvoering te geven aan de Wmo 2015. Dit betreft een zeer brede wettelijke opdracht die varieert van mantelzorgondersteuning en welzijnswerk tot beschermd wonen voor mensen met een psychosociale stoornis. De risico's zowel ten aanzien van kwaliteit als rechtmatigheid zijn van een andere orde bij huishoudelijke hulp dan bij beschermd wonen. Ook eerdere ervaringen met een aanbieder of situatie kunnen van invloed zijn op de gewenste mate en vormen van toezicht. Het is niet wenselijk de zorg- of ondersteuningsvormen waarop toezicht kan of moet worden gehouden wettelijk vast te leggen, omdat de diverse vormen van ondersteuning dan gedefinieerd moeten worden. Het definiëren van de ondersteuningsvormen is complex omdat de diversiteit aan ondersteuningsvormen dusdanig groot en lokaal gedefinieerd is, dat het risico groot is dat vormen van ondersteuning buiten de definitie vallen. Wel ligt het voor de hand dat de toezichthouder zich bij kwaliteits- en calamiteitentoezicht vooral richt op de zwaardere vormen van ondersteuning. In het implementatieprogramma wordt gestimuleerd de capaciteit/inzet op de zwaardere vormen van ondersteuning in te zetten.

Principe 4 - slagvaardig

Voorstel werkgroep:

- Er wordt geen verandering aangebracht in de primaire verantwoordelijkheidsverdeling zoals die nu is geregeld: handhaving is in beginsel voorbehouden aan de individuele gemeente.
- In het wetgevingstraject wordt verkend of er in de Wmo 2015 moet worden vastgelegd dat het college van B&W beschikt over (aanvullende) handhavende bevoegdheden.
- In de Wmo 2015 wordt vastgelegd dat gemeenten bij verordening regels vaststellen voor de uitvoering van het handhavingsbeleid. In het handhavingsbeleid kunnen gemeenten onder meer bepalen hoe bijvoorbeeld opvolging wordt gegeven aan rapportages van de toezichthouder.
- In het wetgevingstraject wordt verkend of het wenselijk is en wat de mogelijkheden zijn om de toezichthouder een (gemandateerde) bevoegdheid van een schriftelijk bevel te geven – analoog aan de bevoegdheid van de IGJ (art. 9.3 lid 4 Jeugdwet) – wanneer de veiligheidssituatie daartoe noopt.
- In het implementatieprogramma wordt aandacht gegeven aan een model handhavingsbeleid.

Handhaving/sanctionering

Om slagvaardig te kunnen zijn, moet vooraf duidelijk zijn vastgelegd welke bevoegdheden de toezichthouder heeft en welke bevoegdheden de gemeente heeft. De toezichthouder beschikt vanuit de Algemene wet bestuursrecht (artikelen 5:11 – 5:20 Awb) en de Wmo 2015 over wettelijke bevoegdheden voor het kunnen uitoefenen van zijn functie. Dit betreft primair het recht op toegang tot bepaalde informatie en het verwerken van deze informatie.

Handhavende bevoegdheden liggen niet bij de toezichthouder, maar zijn voorbehouden aan de gemeente. Deze verantwoordelijkheidsverdeling wordt in beginsel niet gewijzigd. Op basis daarvan kan de gemeente slagvaardig, proportioneel en zonder willekeur handhaven. De gemeente dient zorg te dragen voor een kenbaar handhavingsbeleid, om te borgen dat toezicht ook navolging kan krijgen en aanbieders weten wat ze kunnen verwachten.

Gemeentelijke bevoegdheden

Het is primair aan gemeenten om te handhaven op kwaliteit, op rechtmatigheid en bij calamiteiten. In de wet wordt opgenomen dat iedere gemeente in de verordening een hoofdstuk moet opnemen over toezicht en handhaving. In het wetgevingstraject wordt ook verkend of het passend is (aanvullende) handhavingsmogelijkheden als bedoeld in artikel 5:2 Awb op te nemen in de Wmo 2015: het kan dan bijvoorbeeld gaan om het opleggen van een last onder bestuursdwang, een bestuurlijke boete of een last onder dwangsom. Daarnaast heeft de gemeente de mogelijkheid tot handhavingsmogelijkheden zoals het geven van een officiële waarschuwing en het eisen van verbetering of andere handhavingsinstrumenten in het kader van contractering. De handhaving richt zich op alle aanbieders. Zowel op aanbieders die zijn gecontracteerd door de gemeente als aanbieders die door een budgethouder middels een persoonsgebonden budget zijn gecontracteerd.

Bevoegdheden van de toezichthouder

De toezichthouder moet toegang kunnen krijgen tot locaties en informatie om gedegen onderzoek te kunnen doen en heeft de bevoegdheid om de bevindingen over kwaliteit, rechtmatigheid en calamiteiten vast te leggen.⁷ Het formuleren van verbetermaatregelen, eventueel gecombineerd met een handhavingsadvies richting gemeenten, openbaarmaking van rapporten en de mededeling dat heronderzoek kan plaatsvinden zijn stimulerende maatregelen die de toezichthouder kan inzetten richting aanbieders. De toezichthouder heeft verder de mogelijkheid om de gemeenteraad direct te informeren over een rapport en de geadviseerde maatregelen wanneer het college daartoe in gebreke blijft. Deze mogelijkheid kan de toezichthouder inzetten als het college van B&W het betreffende rapport niet actief aanbiedt, eventueel voorzien van een beleidsreactie. Zo bevordert zij dat gemeenten opvolging geven aan hun bevindingen. De werkgroep wil verkennen of het wenselijk is en wat de mogelijkheden zijn om de toezichthouder een (gemandateerde) bevoegdheid van een schriftelijk bevel te geven, zodat de toezichthouder onverwijld op kan treden in het geval van een door een toezichthouder geconstateerde noodsituatie waarbij de veiligheid in het geding is.

Principe 5 – samenwerkend

Voorstel werkgroep

- De wijze van samenwerking tussen Wmo-toezicht, IGJ, TSD (en eventueel andere rijksinspecties) wordt voor zover noodzakelijk, in aanvulling op het landelijke afsprakenkader van de VNG, opgenomen in het implementatieprogramma.

Een aanbieder kan te maken hebben met meerdere toezichthouders. In het kader van de Wmo 2015 gaat het om toezicht op kwaliteit en op rechtmatigheid. Biedt een aanbieder ook zorg en ondersteuning in het kader van andere wettelijke stelsels (Jeugdwet, Wlz, Zvw) dan krijgt de aanbieder ook in dat kader te maken met toezichthouders. Het toezicht kan zo extra belastend zijn voor een organisatie, in ieder geval met het oog op belasting in tijd en administratieve last. Het uitgangspunt is daarom om waar dat effectief is samen te werken, en de overlap in het houden van toezicht zoveel mogelijk te beperken.

Samenwerking heeft ook voordelen voor de toezichthouders. Die samenwerking kan binnen het kader van de Wmo in de eigen gemeente(n) of juist met andere gemeenten, maar ook in relatie tot toezicht in het kader van de Jeugdwet, Wlz of Zvw. Het kan dan gaan om het delen van kennis, capaciteit en middelen, maar ook om het toezicht gezamenlijk te kunnen richten op aanbieders die in meerdere gemeenten actief zijn. Samenwerking draagt bij aan de professionaliteit van de toezichthouder, aan het kunnen combineren van signalen en aan het beperken van stapeling van rapportages. Goede afspraken met de IGJ en andere relevante toezichthouders zijn essentieel, omdat er verschillen kunnen zijn in focus, status van rapportages, bevoegdheden, handhavingsbeleid, onafhankelijkheid. Uitgangspunt bij samenwerking moet zijn dat een toezichthouder de eigen specifieke toezichtstaak moet kunnen uitvoeren.

⁷ Vastgelegd in de Algemene wet bestuursrecht artikel 5:15-5:19 en de Wmo 2015

De afspraken voor samenwerking zijn vastgelegd in het Draaiboek toezicht⁸ van de VNG. Het draaiboek heeft betrekking op de afstemming en samenwerking tussen Wmo-toezichthouders en de rijksinspecties. Het regelt hun operationele samenwerking en praktische werkafspraken bij het opzetten plannen en uitvoeren van toezicht. Om effectief te kunnen zijn moet daar in de praktijk goed uitvoering aan worden gegeven. Bij het maken en vastleggen van samenwerkingsafspraken is het belangrijk dat deze de samenwerking vereenvoudigen en dus niet zo complex mogen zijn dat ze mogelijk drempels opwerpen die samenwerking in de weg kunnen staan. Bij het maken van samenwerkingsafspraken is expliciet ook aandacht nodig voor het inrichten van samenwerking tussen toezichthouders kwaliteit en rechtmatigheid.

Principe 6 - Professioneel

Voorstel werkgroep

- De (eisen aan) professionaliteit van de Wmo-toezichthouder in de vorm van een standaard voor functieprofielen en de opzet van een opleidings- en trainingsprogramma wordt opgenomen in het implementatieprogramma.

Voor het bieden van inzicht in kennis en vaardigheden die van een toezichthouder worden gevraagd, en dus welke opleiding- en training daarbij past, wordt als handreiking een gedeelde standaard in de vorm van functieprofielen van Wmo-toezichthouders uitgewerkt.

Voor de Wmo-toezichthouder wordt een opleiding- en trainingsprogramma ingericht. Het doel hiervan is om de kennis, kunde en vaardigheid van de toezichthouder te borgen. Voor professionaliteit is het immers noodzakelijk dat kennis en vaardigheid op peil zijn en worden gehouden. Dit heeft betrekking op opleiding, maar ook op het verkrijgen en delen van kennis en ervaring. Het betekent ook dat de toezichthoudende organisatie de blik niet alleen richt op de eigen organisatie en de opdrachtgever, maar op alle stakeholders die in het kader van toezicht relevant kunnen zijn. Dat zijn onder meer de aanbieders, verzekeraars en andere gemeenten of GGD-en.

Om het werk professioneel uit te kunnen oefenen moet er een werkbare verhouding zijn tussen een helder kader, voldoende financiële middelen en voldoende personeel.

⁸ [afsprakenkader-en-draaiboek-toezicht_20201027.pdf \(vng.nl\)](#)

3.3 – Organisatie van het toezicht

Uit de bevindingen van de IGJ en het onderzoek van Significant volgt dat ook de inrichting en organisatie van het Wmo-toezicht voor verbetering vatbaar is. Deze paragraaf schetst de lijnen waarlangs een adequate organisatie en inrichting van het Wmo-toezicht moet worden geborgd.

Voorstel werkgroep

Voor een adequate organisatie en inrichting van het Wmo-toezicht stelt de werkgroep het volgende voor:

- Waarborgen voor de onafhankelijke uitvoering van het Wmo-toezicht worden vastgelegd in de Wmo 2015.
- De keuzes en de onderbouwing in de organisatie en inrichting van het Wmo-toezicht en de daarbij passende (bovengemeentelijke) samenwerking wordt opgenomen als wettelijk verplicht onderdeel van het beleidsplan dat gemeenten in het kader van de Wmo 2015 moeten opstellen.
- Bij deze gemotiveerde afweging hoe het Wmo-toezicht organisatorisch in te richten, past ook een inhoudelijke afweging: naast calamiteitentoezicht dienen gemeenten ook op adequate wijze invulling te geven aan kwaliteitstoezicht. Dit betekent dat gemeenten in ieder geval proactief (signaalgestuurd en risicogestuurd) toezicht moeten houden. In de Wmo 2015 wordt als wettelijk verplicht onderdeel van het (lokale) beleidsplan als bedoeld in artikel 2.1.2. Wmo opgenomen dat gemeenten dienen te beschrijven hoe zij op adequate wijze vorm en invulling geven aan het kwaliteitstoezicht.
- Als onderdeel van het implementatieprogramma worden (in een handreiking) inhoudelijke parameters uitgewerkt die gemeenten kunnen gebruiken om een gemotiveerde afweging te maken op welke wijze het toezicht adequaat kan worden georganiseerd en welke (bovengemeentelijke) samenwerking passend is.
- Het beleggen van (de organisatie van) het Wmo-toezicht op een hoger schaalniveau wordt gestimuleerd door de waarborgen voor een onafhankelijke uitvoering van het Wmo-toezicht en de verplichte gemotiveerde afweging met betrekking tot keuzes die gemeenten dienen te maken in het adequaat vormgeven van het kwaliteitstoezicht.

Dit voorstel wordt onderstaand nader toegelicht.

Schaalgrootte

Naast het borgen van de onafhankelijkheid, transparantie, slagvaardigheid, samenwerking en professionaliteit wijst Significant in het onderzoek op de meerwaarde om het Wmo-toezicht op een bepaalde minimale schaalgrootte te organiseren. Uit de rapportages van Significant en de IGJ volgt dat een bepaalde schaalgrootte een aantal voordelen tot gevolg heeft, die de werkgroep onderschrijft:

- grotere slagkracht en effectiever toezicht.
- beter toezicht op zorgaanbieders die regionaal actief zijn.
- Zorgaanbieders worden minder belast: vermindering administratieve lasten en overlappende toezichtbezoeken.

- kleinere gemeenten hoeven niet disproportioneel te investeren in kennis en expertise om te profiteren van een volwassen toezichtfunctie.
- minder diversiteit in uitvoering Wmo-toezicht resulteert in overzichtelijker speelveld voor gemeenten, andere toezichthouders en zorgaanbieders.

Deze schaalvoordelen kunnen – naast de andere maatregelen die worden voorgesteld in dit beleidskader – bijdragen aan de kwaliteit van het Wmo-toezicht en daarmee de kwaliteit van de uitvoering van de Wmo 2015. Met het oog op de ambitie het Wmo-toezicht te verbeteren, en de door Significant en IGJ geconstateerde positieve effecten van een grotere schaalgrootte op de kwaliteit en slagkracht van het Wmo-toezicht, is het in veel gevallen niet bevorderlijk voor het ontwikkelen van een volwassen toezichtfunctie om die toezichtfunctie lokaal (op te kleine schaal) te organiseren.

Onafhankelijke uitvoering van het Wmo-toezicht

In paragraaf 3.2 zijn al voorstellen gedaan met betrekking tot de onafhankelijkheid van de toezichthouder.

Deze betreffen onder meer de volgende:

- In de Wmo 2015 wordt vastgelegd dat het kwaliteitstoezicht onafhankelijk van het college van B&W wordt uitgevoerd.
- In de Wmo 2015 wordt vastgelegd dat gemeenten toezichtbeleid dienen te formuleren dat periodiek wordt vastgesteld door de gemeenteraad. In de memorie van toelichting wordt opgenomen dat de Wmo-toezichthouder, onder andere op basis van het vastgestelde toezichtbeleid, een (regionaal) werkprogramma opstelt en op basis hiervan onafhankelijk toezicht houdt en rapportages publiceert. In de verordening of opdrachtrelatie tussen gemeenten en toezichthouder kunnen eventueel nadere kaders worden gesteld.
- De Wmo-toezichthouder stemt met het college af over het werkprogramma, maar beslist onafhankelijk over de totstandkoming en precieze inhoud van het werkprogramma.
- De toezichthouder publiceert jaarlijks een verslag van haar werkzaamheden en biedt deze aan bij de gemeenteraad en het college van B&W. In het verslag kan zij voorstellen doen die zij in het belang van de kwaliteit en continuïteit van de maatschappelijke ondersteuning nodig acht.

Waarborgen voor de onafhankelijke uitvoering van het toezicht zijn van groot belang voor een adequate inrichting en organisatie van het Wmo-toezicht. De onafhankelijke uitvoering van het toezicht kan onder meer worden bewerkstelligd door waarborgen op te nemen waarmee het toezicht buiten de directe invloedssfeer van het college wordt georganiseerd. Dat kan door het toezicht met een gemeenschappelijke regeling vorm te geven, of bij interne positionering aandacht te hebben voor de juiste waarborgen.

- Een persoon die de functie van toezichthouder bekleedt, kan naast deze functie geen andere functies namens of in dienst van de betreffende gemeente of inkooporganisatie bekleden die niet verenigbaar zijn met het toezichthouderschap. Daarnaast vervult een toezichthouder geen nevenfuncties waarvan de uitoefening ongewenst is met het oog op een goede vervulling van zijn taak als toezichthouder. Deze

uitgangspunten kunnen worden opgenomen in de gemeentelijke verordening en in de memorie van toelichting bij de voorgenomen wetswijziging.

- Het toezicht moet zoveel mogelijk buiten de directe invloedssfeer van het college van B&W worden georganiseerd, zowel wanneer het toezicht via een gemeenschappelijke regeling wordt ingericht als wanneer het toezicht lokaal bij een gemeente wordt gepositioneerd.
- In afstemming met BZK wordt uitgewerkt welke concrete waarborgen mogelijk en passend zijn om te bewerkstelligen dat de uitvoering van het toezicht onafhankelijk van het college van B&W functioneert. Deze waarborgen worden indien passend opgenomen in de Wmo 2015.

Adequate invulling van het kwaliteitstoezicht

Gemeenten moeten op adequate wijze invulling geven aan het kwaliteitstoezicht. Daarbij past dat zij inhoudelijke keuzes moeten maken hoe vorm te geven aan dat toezicht. In de Wmo 2015 wordt als wettelijk verplicht onderdeel van het (lokale) beleidsplan als bedoeld in artikel 2.1.2. Wmo opgenomen dat gemeenten dienen te beschrijven hoe zij op adequate wijze vorm en invulling geven aan het kwaliteitstoezicht. Dit betekent dat gemeenten in ieder geval naast reactief (signaalgestuurd) ook proactief (risicogestuurd en/of thematisch) toezicht moeten houden. Het is aan de gemeente om hier invulling aan te geven en keuzes in te maken.

Borging gemotiveerde afweging inrichten Wmo-toezicht

Een adequate invulling van het kwaliteitstoezicht vraagt niet alleen inhoudelijke keuzes, maar ook organisatorische keuzes.

Voorstel is om een gemotiveerde afweging voor de wijze waarop het toezicht wordt ingericht, de daarbij passende (bovengemeentelijke) samenwerking en bij wie de uitvoering van het Wmo-toezicht wordt belegd op te nemen als een wettelijk verplicht onderdeel van het beleidsplan zoals de Wmo 2015 dat kent. Daarmee wordt de inrichting van het toezicht onder de kaderstellende taak en de democratische controle van de gemeenteraad gebracht.

Binnen deze - en overige in dit beleidskader gestelde - kaders behouden gemeenten vrijheid hoe het Wmo-toezicht in te richten. In dit beleidskader wordt een aantal parameters opgenomen waarlangs gemeenten de keuze voor een adequate inrichting van het Wmo-toezicht kunnen vaststellen. In het implementatieprogramma worden deze inhoudelijke parameters uitgewerkt in een handreiking.

Gemotiveerde afweging organisatie Wmo-toezicht

Gemeenten dienen een gemotiveerde afweging te maken hoe het Wmo-toezicht ingericht wordt en dat als vertrekpunt in het beleidsplan op te nemen. In dit beleidskader wordt een aantal parameters opgenomen waarlangs gemeenten tot een keuze kunnen komen. Het betreft een niet limitatieve opsomming. Dat deze parameters niet limitatief zijn betekent dat gemeenten naar eigen inzicht aanvullend parameters kunnen toevoegen waarop zij hun afweging baseren. Doel is dat gemeenten hun keuzes voor de inrichting van het

toezicht motiveren, zodat er een duidelijk vertrekpunt ontstaat. Dit brengt de onafhankelijk gepositioneerde toezichthouder en de gemeenteraad beter in positie.

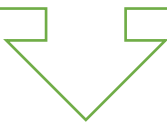
Voorgestelde parameters:

- ***Aantal Wmo-cliënten, kenmerken cliëntenpopulatie***
- ***Aantal Wmo-voorzieningen***
- ***Wijze waarop de inkoop is georganiseerd / inkoopstrategie***
- ***Wmo-budget***
- ***Verhouding zorg in natura en persoonsgebonden budget***

Deze parameters worden verder uitgewerkt in een separate handreiking in het kader van het implementatieprogramma.

Stimuleren van samenwerking

In deze paragraaf is voorgesteld dat gemeenten allereerst rekening moeten houden met een aantal waarborgen die moeten leiden tot een onafhankelijke uitvoering van het Wmo-toezicht. Gemeenten dienen te motiveren hoe zij op adequate wijze invulling geven aan het kwaliteitstoezicht. Vervolgens dienen gemeenten hun keuzes te onderbouwen voor de organisatie en inrichting van het Wmo-toezicht en de daarbij passende (bovengemeentelijke) samenwerking. Met deze waarborgen en afwegingen is de inzet de uitvoering van het toezicht op een hoger schaalniveau te stimuleren, met het oog op de schaalvoordelen en het positieve effect daarvan op de kwaliteit van het toezicht die door Significant en IGJ worden geconstateerd. Deze afwegingen leiden ertoe dat gemeenten het toezicht bijvoorbeeld kunnen beleggen zoals geschetst op de volgende pagina.

1. Waarborgen onafhankelijke positionering Wmo-toezicht.
 2. Motiveren op welke wijze adequaat invulling wordt gegeven aan kwaliteitstoezicht.
 3. Keuzes en onderbouwing voor de organisatie en inrichting van het Wmo-toezicht en de daarbij passende (bovengemeentelijke) samenwerking.
- 

Wmo-toezicht beleggen bij de GGD	Op deze manier kan het toezicht eenduidig worden uitgevoerd binnen de gehele veiligheidsregio. Met name voor gemeenten die de GGD als toezichthouder aanwijzen, kan dit meerwaarde hebben, evenals voor zorgaanbieders die over gemeentelijke of regionale grenzen heen werken. Bovendien vergroot het dan de uitvoerbaarheid van het toezicht door de GGD.
Wmo-toezicht beleggen op het niveau van de inkoopregio	De samenwerking op de contractering van Wmo-voorzieningen valt dan samen met het niveau waarop het toezicht wordt georganiseerd. Op deze manier kan bijvoorbeeld het contractmanagement en het toezicht nauw aan elkaar verbonden worden, zodat er een leercirkel ontstaat binnen de inkooporganisatie. Ook hierbij is het noodzakelijk de onafhankelijke positie van de toezichthouder – zoals beschreven in paragraaf 3.2 en 3.3 – te waarborgen.
Wmo-toezicht intern positioneren met stevige waarborgen ten aanzien van onafhankelijkheid	Met het oog op een wenselijke minimale schaalgrootte is het voor sommige grotere gemeenten wellicht niet noodzakelijk om samen te werken (in de regio) om het toezicht adequaat te organiseren. Waar mogelijk blijft het echter wenselijk open te staan voor samenwerking en deze te zoeken. Wanneer gemeenten besluiten het toezicht intern positioneren, is het onverminderd van belang de onafhankelijke positionering van het toezicht te waarborgen. Met BZK wordt verkend welke waarborgen kunnen worden gesteld zodat het toezicht in de organisatie zoveel mogelijk buiten de directe invloedssfeer van het college wordt geplaatst.

Overige verkende scenario's voor de organisatie en schaalgrootte van het Wmo-toezicht

1. Niets veranderen aan het huidige kader, waarin gemeenten een ruime mate van vrijheid hebben hoe zij het Wmo-toezicht willen inrichten: Hiervoor is niet gekozen omdat vanuit het rapport van Significant en rapportages van de IGJ duidelijk geworden is dat aanpassingen nodig zijn om het Wmo-toezicht landelijk op voldoende niveau te krijgen. Dit scenario zou géén recht doen aan de geconstateerde tekortkomingen en voorgestelde aanpassingen.
2. De minimale schaalgrootte en de invulling hiervan wettelijk voorschrijven: Hier is niet voor gekozen omdat er in het decentrale stelsel in beginsel terughoudend wordt omgegaan met het wettelijk voorschrijven van een bepaalde schaalgrootte of regionale samenwerking. Het uitgangspunt is dat bovengemeentelijke samenwerking in beginsel een vrijwillige keuze is. Als we van dat uitgangspunt afwijken moeten we goed kunnen uitleggen welk doel verplichte samenwerking dient. Vanuit de werkgroep is hier op dit punt in het traject geen draagvlak voor. De inschatting is dat met de voorkeursvariant vanuit het uitgangspunt 'zo licht als mogelijk en zo zwaar als nodig', de juiste stappen worden gezet in de verbetering van het Wmo-toezicht waarbij gemeenten beleidsruimte behouden om het toezicht in te richten passend bij de lokale situatie.
3. Een schaalgrootte en toezichthouder aanwijzen vanuit de wet: Deze variant is niet gekozen, omdat dit verregaand ingrijpt in de gemeentelijke beleids- en uitvoeringsvrijheid (zie ook hierboven onder 2). Gemeenten hebben met de huidige variant de keuze voor de partij die het toezicht uitvoert. Tot op zekere hoogte hebben gemeenten een keuze voor de schaalgrootte, waarbij er sprake is van minimumeisen gekoppeld aan een wettelijke motiveringsplicht.
4. Toezicht beleggen bij de IGJ: Gemeenten hebben een grote beleidsruimte bij de uitvoering van de Wmo 2015. Zij zijn zelf verantwoordelijk voor het bekostigen en contracteren van aanbieders, het opstellen van kwaliteitseisen, de organisatie van de toegang en de hoogte van tarieven binnen de gestelde wettelijke kaders. Hierbij hoeven gemeenten zich niet te houden aan de voorschriften die zijn opgenomen in Wkkgz en de Wtza, zoals landelijke vastgestelde kwaliteitseisen en een vergunningsplicht voor aanbieders. Het decentraliseren van taken en bevoegdheden verdraagt zich niet met het stellen van centrale en uniforme eisen die nodig zijn als het toezicht belegd zou worden bij de IGJ (het toezicht is anders voor de IGJ onuitvoerbaar). In de Wmo is niet gekozen voor uniformering van kwaliteitsnormen, dat verdraagt zich niet met het wezenskenmerk van decentraliseren en zou de beoogde vernieuwing van het aanbod van voorzieningen, gericht op het vergroten van de passendheid van voorzieningen op de leefwereld van mensen, kunnen belemmeren. Dat de Wmo niet onder de reikwijdte van de Wkkgz en Wtza valt is dan ook een bewuste keuze. Eerder is ook aan de Kamer gemeld dat toepasselijkheid van de Wkkgz op de Wmo 2015 in de volle breedte in feite een stelselwijziging zou betekenen, met grote consequenties voor de uitvoering.⁹ Draagvlak voor deze optie ontbreekt in de werkgroep, bij de IGJ en gemeenten.

⁹ Kamerstukken 29 538, nr. 279, 2018 – 2019

3.4 – relatie met andere wetgeving

Gemeenten hebben een grote beleidsruimte bij de uitvoering van de Wmo2015. Zij zijn zelf verantwoordelijk voor het bekostigen en contracteren van aanbieders, het opstellen van kwaliteitseisen, de organisatie van de toegang en de hoogte van tarieven binnen de gestelde wettelijke kaders. Hierbij hoeven gemeenten zich niet te houden aan de voorschriften die zijn opgenomen in Wkkgz en de Wtza, zoals landelijke vastgestelde kwaliteitseisen en een vergunningsplicht voor aanbieders. Het decentraliseren van taken en bevoegdheden verdraagt zich niet met het stellen van dergelijke centrale, uniforme eisen. De (her)inrichting van het Wmo-toezicht leidt niet tot een ander standpunt. Weliswaar worden meer eisen gesteld aan het Wmo-toezicht en de uitvoering hiervan, maar met dit beleidsvoornemen wordt verder niet ingegrepen in de gemeentelijke autonomie. Het verstevigen van de toezichtsfunctie heeft ook als doel een kwalitatief betere uitvoering met minder excessen op het terrein van onrechtmatigheid. Het eerder ingenomen standpunt van het kabinet verandert dus niet met deze voorgenomen beleidswijziging¹⁰.

¹⁰ Kamerstukken 29 538, nr. 279, 2018 – 2019

Hoofdstuk 4 - instrumentkeuze

In dit hoofdstuk is, op grond van hoofdstuk 3, bepaalt welke beleidsinstrumenten worden ingezet. In het onderzoeksrapport van Significant zijn de volgende opties uitgewerkt:

1. Niks doen.
2. Het stimuleren/faciliteren van de uitvoeringspraktijk binnen de bestaande kaders (bijvoorbeeld met leerkringen, intervisie, goede voorbeelden).
3. Het verankeren van rol, taken en bevoegdheden van de Wmo-toezichthouder in wet- en regelgeving.
4. Het bepalen van de schaal van de uitvoering (lokaal, regionaal, landelijk) door het maken van bestuurlijke afspraken of het verankeren in wet- en regelgeving.
5. Het centraliseren van het Wmo-toezicht.

Daarnaast is geadviseerd om de randvoorwaarden voor het Wmo-toezicht te organiseren/te regelen:

- Financiële middelen.
- Opleiding.
- Omschrijving van het functieprofiel.
- Implementatie bij een wetswijziging.

Zoals in hoofdstuk 3 is aangegeven wordt gekozen voor:

1. Het aanjagen/stimuleren van de uitvoeringspraktijk door middel van een implementatieprogramma.
2. De rol, taken en bevoegdheden van de Wmo-toezichthouder verankeren in wet- en regelgeving. Het betreft onder meer de onafhankelijke uitvoering van het toezicht, openbaarmaking van rapportages, het formuleren van toezichtsbeleid en handhavingsbeleid.
3. Het stimuleren van bovengemeentelijke samenwerking bij de uitvoering van het Wmo-toezicht.

Daarbij is onder aandacht voor:

- concrete waarborgen voor een onafhankelijke uitvoering van het Wmo-toezicht.
- Motiveringsplicht voor gemeenten hoe zij kwaliteitstoezicht adequaat vormgeven en welke keuzes gemeenten daarbij maken in de organisatie en inrichting.

Bijlage 1 – verbetermaatregelen Wmo-toezicht

In paragraaf 3.2 – voorgestelde taken en bevoegdheden Wmo toezicht, en paragraaf 3.3 – organisatie van het Wmo-toezicht, zijn concrete verbetermaatregelen voorgesteld om de het Wmo-toezicht te verstevigen. In onderstaande tabel zijn deze verbetermaatregelen in een overzicht weergegeven.

Voorgestelde maatregel	Niveau / type maatregel	Vindplek beleidskader
De onafhankelijke uitvoering van het Wmo-toezicht wordt verankerd in wet- en regelgeving.	Wijziging Wmo 2015	Paragraaf 3.2, principe 1: onafhankelijk toezicht, pagina 9.
Wmo-toezichthouder stelt onafhankelijk een werkprogramma op.	Gemeentelijke verordening / memorie van toelichting	Paragraaf 3.2, principe 1: onafhankelijk toezicht, pagina 9.
Toezichthouder publiceert jaarlijks een verslag van werkzaamheden en biedt deze aan bij de gemeenteraad . In het verslag kan zij voorstellen doet die zij in het belang van de kwaliteit en continuïteit van de maatschappelijke ondersteuning nodig acht.	Wijziging Wmo 2015	Paragraaf 3.2, principe 1: onafhankelijk toezicht, pagina 9.
Gemeenteraad dient periodiek toezichtsbeleid vast te stellen.	Wijziging Wmo 2015	Paragraaf 3.2, principe 2: transparantie, pagina 10.
In het implementatieprogramma wordt een model toetsingskader opgesteld.	Implementatieprogramma	Paragraaf 3.2, principe 2: transparantie, pagina 10.
Gemeenten dienen een verplichte afweging te maken voor de openbaarmaking van toezichtsrapportages, met als uitgangspunt dat de rapportages in beginsel openbaar worden gemaakt.	Wijziging Wmo 2015	Paragraaf 3.2, principe 2: transparantie, pagina 10.
Gemeenten worden toegerust bij het vormgeven van het proces van openbaarmaking in de praktijk.	Implementatieprogramma / handreiking	Paragraaf 3.2, principe 2: transparantie, pagina 11.
Toezichthouders worden toegerust in de keuzes die zij kunnen maken bij de inrichting van het toezicht in de praktijk en het opstellen van een werkprogramma.	Implementatieprogramma	Paragraaf 3.2, principe 3: selectief, pagina 11.
Toerusting in de keuzes die een toezichthouder kan maken in de zorg- en ondersteuningsvormen waarop toezicht kan worden gehouden, waarbij inzet op zwaardere vormen van ondersteuning wordt gestimuleerd	Implementatieprogramma	Paragraaf 3.2, principe 3: selectief, pagina 12.

Gemeenten moeten in hun verordening vastleggen hoe zij vormgeven aan het handhavingsbeleid.	Wijziging Wmo 2015	Paragraaf 3.2, principe 4: slagvaardig, pagina 13.
Om gemeenten toe te rusten wordt aandacht gegeven aan een model handhavingsbeleid.	Implementatieprogramma	Paragraaf 3.2, principe 4: slagvaardig, pagina 13.
In het wetgevingstraject wordt verkend of in de Wmo 2015 moet worden vastgelegd dat het college van B&W beschikt over (aanvullende) handhavende bevoegdheden.	Mogelijk: wijziging Wmo 2015	Paragraaf 3.2, principe 4: slagvaardig, pagina 13.
In het wetgevingstraject wordt verkend wat de mogelijkheden zijn om de toezichthouder een (gemandateerde) bevoegdheid van een schriftelijk bevel te geven wanneer de veiligheid in het geding is.	Mogelijk: wijziging Wmo 2015	Paragraaf 3.2, principe 4: slagvaardig, pagina 13.
Afspraken over samenwerking tussen Wmo-toezichthouders IGJ en overige relevante rijksinspecties.	Implementatieprogramma	Paragraaf 3.2, principe 5: samenwerkend, pagina 15.
Toerusting van gemeenten en toezichthouders wat betreft eisen aan professionaliteit, standaard functieprofielen en opleidings- en trainingsprogramma.	Implementatieprogramma	Paragraaf 3.2, principe 6: professioneel, pagina 15.
De uitvoering van het toezicht moet zoveel mogelijk buiten de directe invloedssfeer van het college van B&W worden georganiseerd, zowel wanneer het toezicht via een gemeenschappelijke regeling wordt ingericht als wanneer het toezicht lokaal bij een gemeente wordt gepositioneerd. Met het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties worden concrete waarborgen verkend en uitgewerkt, indien passend worden deze waarborgen opgenomen in de Wmo 2015.	Indien passend: wijziging Wmo 2015	Paragraaf 3.3, pagina 17-18
Een persoon die de functie van toezichthouder bekleed, kan naast deze functie geen andere functies namens of in dienst van de betreffende gemeente of inkooporganisatie bekleden die niet verenigbaar zijn met het toezichthouderschap.	Gemeentelijke verordening / memorie van toelichting	Paragraaf 3.3, pagina 17.
De keuzes en de onderbouwing van de organisatie en inrichting van het Wmo-toezicht en de daarbij passende (bovengemeentelijke) samenwerking wordt	Wijziging Wmo 2015	Paragraaf 3.3, pagina 18.

<p>opgenomen als wettelijk verplicht onderdeel van het beleidsplan dat gemeenten in het kader van de Wmo 2015 moeten opstellen</p>		
<p>In een handreiking worden inhoudelijke parameters uitgewerkt die gemeenten kunnen gebruiken om een gemotiveerde afweging te maken op welke wijze het toezicht adequaat kan worden georganiseerd en welke (bovengemeentelijke) samenwerking passend is.</p>	<p>Implementatieplan</p>	<p>Paragraaf 3.3, pagina 18-19.</p>
<p>Gemeenten dienen op adequate wijze invulling te geven aan het kwaliteitstoezicht. In de Wmo 2015 wordt als wettelijk verplicht onderdeel van het (lokale) beleidsplan als bedoeld in artikel 2.1.2. Wmo opgenomen dat gemeenten dienen te beschrijven hoe zij op adequate wijze vorm en invulling geven aan het kwaliteitstoezicht. Dit betekent dat gemeenten in ieder geval, naast het calamiteitentoezicht, ook proactief (risicogestuurd en/of thematisch) toezicht moeten houden.</p>	<p>Wijziging Wmo 2015</p>	<p>Paragraaf 3.3, pagina 18.</p>