

Organisatie toezicht Wmo

Suggesties voor de organisatie van het toezicht op de naleving van de Wmo, in opdracht van het ministerie van VWS

Mr. A.G. Mein
Met medewerking van drs A. Verleun

11 juli 2014

Inhoudsopgave

1. Inleiding	3
2. Het wettelijk kader	4
2.1 Het toezicht in de Wmo 2015	4
3. De organisatie en uitvoering van het Wmo-toezicht	6
3.1. De organisatie van het toezicht	6
3.2. De uitvoering van het toezicht	7
4. Suggesties organisatie toezicht	9

Bijlagen

1. Overzicht deelnemers vraaggesprekken
2. Gesprekspuntenlijst

1. Inleiding

Dit verslag bevat suggesties hoe gemeenten het toezicht op de naleving van de Wmo vorm en inhoud kunnen geven. De suggesties zijn gebaseerd op een analyse van relevante beleidsnota's en het wetsvoorstel Wmo 2015 evenals een aantal vraaggesprekken met experts uit de gemeentelijke praktijk en de toezichtpraktijk. Het rapport is opgesteld in opdracht van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, in het kader van de ondersteuning van gemeenten bij de invoering van de herziende Wmo 2015.

Onder toezicht wordt in het kader van deze rapportage het nalevingstoezicht verstaan.¹ Dat wil zeggen het toezicht op de naleving van de voorschriften die zijn gesteld bij of krachtens de Wmo en zoals genormeerd in hoofdstuk 5 van de Algemene wet bestuursrecht.

Het verslag is als volgt opgezet. In hoofdstuk 2 schets ik kort het wettelijk kader en de reikwijdte van het toezicht. In hoofdstuk 3 geef ik de opbrengst van de vraaggesprekken weer, om in hoofdstuk 4 suggesties te doen hoe het toezicht georganiseerd zou kunnen worden.

Langs deze weg dank ik mijn gesprekspartners voor hun bereidwillige medewerking aan het onderzoek.

¹ Vgl. de rijksbrede visie op toezicht: *'Minder last, meer effect. Zes principes van goed toezicht.'* Ministerie van BZK, 2005, p. 14. In die visie wordt onder toezicht verstaan: 'Het verzamelen van informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover (aan de hand van een normatief kader) en het eventueel naar aanleiding daarvan op enigerlei wijze interveniëren' (p. 10). Zie ook het rapport van de WRR: *'Toezien op publieke belangen. Naar een verruimd perspectief op rijkstoezicht.'* 2013, p. 28 en 31.

2. Het wettelijk kader

In dit hoofdstuk schets ik het wettelijk kader voor de uitoefening van het toezicht in het kader van de Wmo en geef ik aan waar het gemeentelijke toezicht betrekking op heeft.

2.1 Het toezicht in de Wmo 2015

Op 1 januari 2015 moet de nieuwe Wet op de maatschappelijke ondersteuning (Wmo 2015) in werking treden.² De wet legt de verantwoordelijkheid voor de maatschappelijke ondersteuning nog nadrukkelijker bij de gemeenten, als onderdeel van de decentralisatie van het sociaal beleid.

Gemeentelijke opdracht

Op basis van het wetsvoorstel krijgt het gemeentebestuur kort gezegd de opdracht zorg te dragen voor maatschappelijke ondersteuning evenals de kwaliteit en de continuïteit van de voorzieningen, die in dat kader worden aangeboden (art. 2.1.1 Wmo 2015). Ter uitvoering hiervan moet de gemeenteraad onder meer een beleidsplan vaststellen (art. 2.1.2, eerste lid, Wmo 2015). Ook moet het in een verordening regels vastleggen voor de uitvoering van dit plan evenals de in het kader daarvan te nemen besluiten en handelingen (art. 2.1.3, eerste lid, Wmo 2015).

Toezicht en handhaving

In het verlengde hiervan krijgt het gemeentebestuur tot taak toe te zien op de naleving van wat bij of krachtens de Wmo is geregeld. Het College van B&W moet daartoe gemeentelijke toezichthouders aanwijzen (art. 6.1, eerste lid, Wmo 2015).

Het wetsvoorstel laat de organisatie en uitvoering van het toezicht vrij, indachtig de decentralisatie-doelstelling. Verwezen wordt naar de Algemene wet bestuursrecht als algemeen juridisch kader voor de uitvoering van het toezicht en de eventuele handhaving van de voorschriften (door middel van een last onder dwangsom of een last onder bestuursdwang). In het wetsvoorstel is nog wel een aanvullende taak toebedacht aan de IGZ. Zij kan de toezichthouders desgevraagd adviseren over het houden van toezicht en handhaving en rapporteert daarover jaarlijks aan de minister van VWS (art. 6.2, eerste en tweede lid, Wmo 2015). Deze adviesrol is beperkt tot de transitiefase.

Reikwijdte gemeentelijk toezicht

In het wetsvoorstel is aangegeven voor welke onderwerpen de gemeenteraad in elk geval nadere regels moet opstellen in de gemeentelijke verordening (of in een nadere regeling ter uitvoering daarvan door het college van B&W). Ik noem hier de voorschriften die van belang zijn voor het gemeentelijke toezicht. Dat zijn de toekenningsprocedure voor maatwerkvoorzieningen, de vaststelling van de hoogte van het persoonsgebonden budget en de kwaliteitseisen die worden gesteld aan de in het kader van de Wmo aan te bieden voorzieningen, waaronder de deskundigheid van de beroepskrachten (art. 2.1.3, tweede lid, a tot en met c, Wmo 2015). Wat betreft de kwaliteit van de voorzieningen wordt in het wetsvoorstel een aantal minimumeisen geformuleerd waaraan in elk geval moet worden voldaan (art. 3.1, tweede lid, Wmo 2015). Daarnaast wordt (onder leiding van de VNG) een landelijke kwaliteitsstandaard

² Momenteel is de wet in behandeling bij de Eerste Kamer (*Kamerstukken I*, 2013/14, 33 841).

opgesteld, die gemeenten als uitgangspunt kunnen hanteren bij het uitwerken van de kwaliteitseisen. Zo nodig kunnen, in een later stadium, bij AmvB nadere regels worden gesteld.

Afgezien van de (minimum)voorschriften uit de Wmo zelf, heeft het toezicht dus betrekking op de toekennings-, vaststellings- en kwaliteitseisen uit de lokale verordening (en een eventuele nadere regeling ter uitvoering daarvan door het college) en eventuele (aanvullende) voorwaarden die zijn gesteld in overeenkomsten met zorgaanbieders. Als in de toekomst in een AmvB nadere kwaliteitseisen worden gesteld, zal het toezicht ook daarop betrekking hebben.

Naar verwachting zal het toezicht zich in de praktijk toespitsen op de naleving van de kwaliteitseisen die worden gesteld aan de te leveren voorzieningen, waaronder de deskundigheid van de betrokken beroepskrachten (vgl. art. 3, eerste lid, Wmo).

3. De organisatie en uitvoering van het Wmo-toezicht

In dit hoofdstuk geef ik beknopt de opbrengst van de vraaggesprekken weer. Gesproken is met vertegenwoordigers van de gemeente Ermelo, Hilversum, Leidschendam-Voorburg, Rotterdam en Zwolle. Daarnaast is gesproken met een vertegenwoordiger van de Wmo-raad Gooi en Vechtstreek, een vertegenwoordiger van de VNG, van het ministerie van VWS, twee experts van het RCF/kenniscentrum handhaving (op het gebied van werk en inkomen) en twee experts van IGZ. De gesprekken zijn gevoerd op locatie, aan de hand van een van te voren toegestuurde gesprekspuntenlijst (zie bijlage). De gesprekken duurden gemiddeld ruim een uur. Daarnaast heb ik deelgenomen en gebruik gemaakt van de uitkomsten van een groepsdiscussie (een zogenoemde *Group Decision Room*) over het toezicht in het kader van de Wmo met experts van gemeenten, de IGZ en het ministerie van VWS.

In het kader van de organisatie en de uitvoering van het toezicht komen de volgende onderwerpen aan de orde.

3.1. De organisatie van het toezicht

Aanwijzing toezichthouders

De meeste gemeenten hebben nog geen uitgesproken idee aan wie zij het toezicht zullen opdragen. Eén gemeente denkt (samen met buurgemeenten) aan de regionale GGD, omdat daar ook het toezicht op peuterspeelzalen is belegd. Die thematiek is immers verwant aan de Wmo en de toezichthouders van de GGD beschikken al over de nodige ervaring. De GGD stelt wel als voorwaarde dat de (kwaliteits)eisen waarop zij zou moeten toezien voor de deelnemende gemeenten zo veel mogelijk concreet en uniform zijn, gelet op de uitvoerbaarheid. Andere gemeenten overwegen de toezichtrol te beleggen bij het sociaal wijkteam. Die zou als vooruitgeschoven post van de gemeente het best in staat zijn signalen op te vangen. Het onderbrengen van het toezicht bij de (regionale) afdeling Werk en Inkomen (WWB), ook toezichthouders binnen het sociaal domein, is door geen van de respondenten gesuggereerd.

Een aantal respondenten wijst er op dat het bovengemeentelijke of regionale schaal (een gemeenschappelijke regeling) organiseren van het toezicht het voordeel biedt dat het toezicht gescheiden blijft van het beleid en de uitvoering (functiescheiding).

De gemeentelijke respondenten hebben nog geen uitgesproken opvattingen over het aantal toezichthouders dat zij willen aanwijzen en de competentie-eisen of het functieprofiel van de toezichthouder.

De geraadpleegde experts onder de respondenten wijzen op het belang van een onafhankelijk toezicht. Dat wil zeggen onafhankelijk wat betreft de informatieverzameling en oordeelsvorming. Dit uitgangspunt moet in de organisatorische onderbrenging van het toezicht worden geborgd. Dat wil zeggen los van het proces van toekenning van de voorziening (bijv. in de wijkteams) en op gepaste afstand van het gemeentebestuur.

Aard en reikwijdte toezicht, referentiekader

De experts wijzen op het bijzondere karakter van het toezicht. Nieuw is dat het nu gaat om kwaliteitstoezicht, wat afwijkt van de traditionele rechtmatigheidscontrole door de accountant, monitoring ten behoeve van beleidsontwikkeling of financiële verantwoording (in het kader van de Wmo).

Een complicerende factor in het kader van dit toezicht is dat de kwaliteitseisen, op de naleving waarvan moet worden toegezien, zijn geformuleerd als een open norm. Die open norm moet nader worden ingevuld door de zorgaanbieders en de gemeente(n) (o.a. d.m.v. de modelverordening/landelijke kwaliteitsstandaard). Dat brengt met zich mee dat het accent van het toezicht ligt op het nagaan in hoeverre het beoogde resultaat (bijv. veilige, doeltreffende en doelmatige zorg of cliëntgericht en vraaggericht verstrekt, in samenhang met andere vormen van zorg en hulp) wordt bereikt in de individuele relatie met de cliënt.

De gemeentelijke respondenten geven aan dat het toezicht naar verwachting vooral betrekking zal hebben op de kwaliteit van de verleende zorg, op basis van de verordening of, meer in het bijzonder, het tussen zorgaanbieder en inwoner overeengekomen zorg- of leveringsplan.

In het verlengde hiervan benadrukken zij het belang van uitvoerbare en handhaafbare voorschriften in de lokale verordening. Echter, op het moment van de vraaggereken (mei/juni) is nog niet te voorzien welke voorschriften in de verordening zullen worden opgenomen. Ook voelen zij het gemis van een professionele standaard als referentiekader voor het toezicht. Het wachten is op een modelverordening van de VNG evenals een landelijke kwaliteitsstandaard. Vooral nog denken de respondenten aan vrij algemene/basale eisen, die in een later stadium zullen worden aangescherpt (een groeimodel).

Dergelijke algemene kwaliteitseisen stellen de gemeenten nu al in het kader van de aanbestedingsprocedure (het programma van eisen). Het gaat dan bijvoorbeeld om het minimale opleidingsniveau van de zorgverleners (MBO), hun functieomschrijving, het gebruik van kwaliteitszorgsystemen en inspraak- en klachtregelingen.

Informatieverzameling in het kader van het toezicht

Voor de meeste gemeenten is het nog onduidelijk op basis van welke informatie en signalen de toezichthouders hun werkzaamheden zullen gaan uitvoeren. Genoemd worden in elk geval meldingen en klachten, incidenten en calamiteiten en de uitkomst van cliënttevredenheidsonderzoek. Daarnaast zouden volgens sommige respondenten ook de zogenoemde wijkteam signalen kunnen opvangen en doorgeven en zouden interne audits op de uitvoering van het contract of het zorgplan de basis kunnen vormen voor de organisatie van het toezicht.

De respondenten spreken de verwachting uit dat het toezicht zich vooral zal concentreren op de zorg aan kwetsbare personen, dat wil zeggen begeleiding en dagbesteding, opvang en beschermd wonen. Voor huishoudelijke hulp lijkt een en ander minder urgent.

3.2. De uitvoering van het toezicht

Interventies

De gemeentelijke respondenten denken voornamelijk niet dat zij zullen overgaan tot het opleggen van bestuursrechtelijke sancties. De gedachten gaan eerder uit naar maatregelen te treffen op basis van de afspraken die zijn gemaakt naar aanleiding van de aanbestedingen of met zorgaanbieders afgesloten contracten. Als voorbeeld van een maatregel worden genoemd een kritisch gesprek/het geven van een waarschuwing, het korten op de overeengekomen tarieven, het beëindigen van de overeenkomst of het uitsluiten van aanbestedingen in de nabije toekomst.

Meer in het algemeen wijzen respondenten op het ontbreken van een toezicht- en handhavingstraditie (idzv de Awb) in gemeenten op het gebied van zorg en welzijn. Gemeente oefenen nu vooral invloed uit in het kader van de aanbestedingsprocedures (programma van eisen). Zo worden in het bestek kwaliteitseisen gesteld, die tot stand zijn gekomen in overleg met belanghebbenden (bijv. de Wmo-raad) en zorgaanbieders. De nakoming van de afspraken in het kader van de aanbestedingsprocedures en afgesloten contracten wordt vervolgens steekproefsgewijs gecontroleerd door de inkoper/contractbeheerder, bijvoorbeeld op basis van audits, of door de Wmo-consulent, bijvoorbeeld aan de hand van klachten van cliënten en mantelzorgers. Er lijkt veeleer sprake van sturing ex ante, dan ex post. Dit systeem werkt op zichzelf genomen naar wens, aldus respondenten. Alleen in geval van een incident of calamiteit zou de behoefte bestaan aan formele toezichtbevoegdheden.

De gemeentelijke respondenten voelen dan ook nog geen sterke urgentie om de organisatie en uitvoering van het toezicht op korte termijn ter hand te nemen. Met het oog op de continuïteit, gaat alle aandacht nu uit naar het opstellen van de beleidsnota en de verordening en de aanbestedingen.

4. Suggesties organisatie toezicht

In dit hoofdstuk doe ik een aantal suggesties voor de organisatie en uitvoering van het gemeentelijke toezicht in het kader van de Wmo. Zij kunnen als basis dienen voor een informatieblad voor gemeenten: wat moet een gemeente nog dit jaar regelen om in de loop van 2015 toezicht te kunnen houden?

1. Aan wie wordt het toezicht opgedragen? Bepaal aan welk gemeentelijk of bovengemeentelijk organisatieonderdeel het toezicht in het kader van de Wmo wordt opgedragen.

Toezicht houden is een op zichzelf staande functie en dient onafhankelijk te worden uitgevoerd. De onafhankelijkheid komt in het bijzonder tot uitdrukking in het proces van informatieverzameling en oordeelsvorming. Om die reden dient het toezicht te worden gescheiden van de (ambtelijke) functies inkoop en de toekenning van voorzieningen en op afstand te staan van het bestuur (borging onafhankelijkheid). Tegelijkertijd dient het toezicht transparant te zijn en dient de gemeenteraad daarover te worden geïnformeerd, gelet op zijn algemeen controlerende functie.

Toezicht houden vergt de nodige deskundigheid en ervaring. Organiseatieonderdelen die daarmee al enige ervaring hebben zijn de GGD (toezicht in het kader van de volksgezondheid) of Werk en Inkomen (toezicht in het kader van de Wet Werk en Bijstand).

2. Wie voert het toezicht uit? Laat het college van B&W bij besluit één of meer ambtenaren aanwijzen als toezichthouder.
3. Waarop heeft het toezicht betrekking? Bepaal de reikwijdte van het toezicht en stel prioriteiten.

Het toezicht heeft in beginsel betrekking op de (minimum)voorschriften uit de Wmo zelf, de toekennings-, vaststellings- en kwaliteitseisen uit de lokale verordening (en een eventuele nadere regeling ter uitvoering daarvan door het college) en eventuele (aanvullende) voorwaarden die zijn gesteld in overeenkomsten met zorgaanbieders.

Maak hierbinnen zo nodig een nadere selectie. Het ligt voor de hand om te beginnen met de kwaliteitseisen ten aanzien van de te verlenen zorg. Dit is een vorm van kwaliteitstoezicht, waarbij het resultaat (de outcome) centraal staat: voldoet de zorg in relatie tot de cliënt aan de gestelde kwaliteitseisen?

Stel zo nodig prioriteiten: bijvoorbeeld de kwaliteit van zorg aan kwetsbare personen, waarbij op meerdere leefgebieden problemen spelen (denk aan zgn. multi-probleemgezinnen, zgn. thuiszitters of kwetsbare ouderen). Houdt capaciteit vrij om snel in te spelen op klachten en incidenten.

4. Hoe vindt de oordeelsvorming plaats? Bepaal het normatieve kader voor het toezicht.

Stel in de verordening (en een eventuele nadere uitvoeringsregeling) evenals in de voorwaarden in het kader van contracten met zorgaanbieders concrete en uitvoerbare kwaliteitseisen. Hoe concreter de eisen, hoe gemakkelijker het is betrokkenen aan te spreken op de naleving daarvan.

5. Op basis van welke signalen komen de gemeentelijke toezichthouders in actie? Bepaal de indicatoren op basis waarvan het toezicht plaatsvindt.

Denkbaar is een zogenoemd piepsysteem: naar aanleiding van klachten, raadvragen, incidenten of calamiteiten. Maak afspraken (welke gegevens melden, wanneer en hoe?) in het kader van de contracten met zorgaanbieders over de informatievoorziening naar aanleiding van (onder meer) klachten en incidenten. Ook denkbaar is dat steekproefsgewijs huisbezoeken worden afgelegd en zorgdossiers worden ingezien.

Een meer fundamentele benadering is dat eerst een risicoanalyse wordt gemaakt van de uitvoering van de Wmo in de gemeente: wat zijn de kwetsbare groepen, wat is de kans dat zich (daar) een misstand voordoet en wat is daarvan het effect op de veiligheid en gezondheid (risico = kans x effect)? Op basis daarvan kunnen vervolgens prioriteiten worden gesteld. Zo'n risicoanalyse zou kunnen worden gemaakt op basis van cliënttevredenheidsonderzoek, klachtregistraties en jaarverslagen, maar ook op basis van gegevens van de IGZ, cliëntenorganisaties en de Wmo-Raad.

6. Hoe vindt het toezicht plaats? Stroomlijn de toezichtwerkzaamheden en laat die aansluiten op de reguliere gemeentelijke beleidsprocessen.

Structureer het werkproces voor het toezicht en de samenwerking met de afdeling die de eventuele maatregelen treft naar aanleiding van de bevindingen uit het toezicht (de back office).

Bijvoorbeeld: Ontvangst signaal -> Informatieverzameling -> Oordeelsvorming op basis normatief kader -> Rapportage en advies over eventuele maatregel aan back office -> Treffen (formele) maatregel -> Terugkoppeling naar toezicht, beleid en inkoop.

Zorg voor een goede rapportage (dossieropbouw), waarin de stand van zaken en eventuele (verbeter)afspraken zijn gedocumenteerd, ten behoeve van het treffen van (formele) maatregelen.

Zoek, met het oog op een samenhangende aanpak, samenwerking met de rijksinspecties als het gaat om bijzondere gevallen waar zorg en welzijn samenvallen (bijv. multi-probleemgezinnen, thuiszitters). De rijksinspecties beschikken immers uit hoofde van hun functie over informatie over cliënten (bijv. over de aspecten jeugdzorg en onderwijs), die bruikbaar kan zijn voor de oordeelsvorming en verbinden van consequenties daaraan.

Daarnaast verdient het aanbeveling dat de toezichthouders een jaarverslag opstellen waarmee zij niet alleen verantwoording afleggen over hun werkzaamheden en het effect op de naleving (aan de Raad en cliëntorganisaties), maar dat ook gebruikt kan worden bij de beleidsontwikkeling en aanbesteding/ inkoop (de Wmo-beleidscyclus).

7. Welke reactie volgt op een overtreding van de voorschriften? Bepaal welke maatregelen volgen als wordt vastgesteld dat niet aan de voorschriften wordt voldaan.

Bepaal vooraf welke maatregel zou kunnen volgen op een bepaalde overtreding: bijvoorbeeld een informele maatregel (een gesprek of een schriftelijke waarschuwing), formele

civilrechtelijke maatregelen (een korting, beëindiging van het contract of uitsluiting van toekomstige aanbestedingen) of bestuursrechtelijke maatregelen (last onder dwangsom/last onder bestuursdwang). Houd daarbij rekening met de ernst en de verwijtbaarheid van de overtreding en stem de maatregel af op reeds getroffen maatregelen (proportionaliteit en subsidiariteit).

Orden het type overtreding en het type maatregel (bijvoorbeeld aan de hand van een matrix).

8. Zie ook het beleidsconcept Hoogwaardig handhaven dat wordt toegepast bij het toezicht in het kader van de WWB.

Bijlage 1: Overzicht respondenten

H. Buijze - senior inspecteur, IGZ
H. Habets - kennismakelaar LKC, RCF Kenniscentrum handhaving
W. Heersink - kennismakelaar LKC, RCF Kenniscentrum handhaving
G.J. van der Hout, senior beleidsmedewerker, gemeente Rotterdam
B. Latten - Wmo-Raad Gooi en Vechtstreek
D.A. Prins - afdelingshoofd individuele voorzieningen, gemeente Zwolle
D. Rap - programmamanager transitie, gemeente Ermelo
A. Richt - senior beleidsmedewerker Project Wmo, VNG
J. van Slooten - projectleider decentralisatie begeleiding, Regio Gooi en Vechtstreek
G. Toebe - adviseur/senior jurist, gemeente Leidschendam-Voorburg
J. Vermeer - afdelingshoofd/plaatsvervangend directeur DMO, ministerie van VWS
J.K. van Wijngaarden - hoofdinspecteur, IGZ

Bijlage 2: Gesprekspuntenlijst

1. Introductie
 - Aanleiding en achtergrond
 - Verwerking interview
 - Eindproduct en planning
2. Organisatie toezicht
 - Aanwijzen toezichthouders: wie, waar en hoeveel? Competenties?
 - Reikwijdte toezicht: waar houdt men toezicht op?
 - Informatieverzameling t.b.v. het toezicht: hoe, aan de hand van welke informatie of indicatoren?
 - Intergemeentelijke samenwerking: nuttig, noodzakelijk?
3. Uitvoering toezicht
 - Oordeelsvorming: hoe, aan de hand van welk normatief kader, welke kwaliteitseisen?
 - Rapportage: hoe, aan wie?
 - Intervenieren: welke reactie volgt, pittig gesprek of sanctie, wat voor sanctie?
 - Rol IGZ: welke, advies en ondersteuning?
 - Intergemeentelijke samenwerking: nuttig, noodzakelijk?
 - Evaluatie: wat en hoe?
4. Wat heeft de gemeente per 1 januari 2015 nodig om het toezicht vorm en inhoud te kunnen geven?