



# Handreiking voor gemeenten Inrichting van het Wmo-toezicht





# Inhoud

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Samenvatting</b>                                | <b>5</b>  |
| <b>1 Toezicht in het kader van de Wmo</b>          | <b>7</b>  |
| 1.1 Inleiding                                      | 7         |
| 1.2 Wat is toezicht                                | 8         |
| 1.2.1 Wettelijk kader voor toezicht in de Wmo 2015 | 8         |
| 1.2.2 Toezicht Wmo                                 | 8         |
| 1.2.3 Monitoring en verantwoording                 | 9         |
| 1.4 Vormen van toezicht                            | 9         |
| 1.4.1 Calamiteiten en signaal gestuurd toezicht    | 9         |
| 1.4.2 Risico-gebaseerd toezicht                    | 11        |
| <b>2 De inrichting van het Wmo-toezicht</b>        | <b>12</b> |
| 2.1 Algemene uitgangspunten van goed toezicht      | 12        |
| 2.2 De plaats van de Wmo-toezichthouder            | 13        |
| 2.3 Inrichting van het Wmo-toezicht                | 15        |
| 2.4 Handhaving                                     | 18        |
| <b>3 De Wmo-toezichthouder</b>                     | <b>20</b> |
| 3.1 Bevoegdheden Wmo-toezichthouder                | 20        |
| 3.2 Het profiel van de Wmo-toezichthouder          | 21        |
| 3.3 Opleidingen                                    | 22        |



# Samenvatting

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de Wmo 2015 (verder te noemen de Wmo). Gemeenten zijn sinds 1 januari 2015 ook verantwoordelijk voor het toezicht daarop. Dat stelt hen voor een aantal praktische vragen, vooral over de inrichting van dat toezicht. Deze handreiking biedt gemeenten daarvoor handvatten.

## Toezicht in het kader van de Wmo

De wettelijke grondslag voor de toezichthoudende taak van de gemeente op de Wmo is neergelegd in artikel 6.1. Daarin staat dat het college van B en W personen moet aanwijzen *“die belast zijn met het houden van toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens deze wet.”* Deze toezichthouders worden door een besluit van het college van B en W aangewezen als toezichthouder en krijgen daarmee de taak.

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

Als het gaat om het toetsen van rechtmatigheid moet de gemeente in de verordening regels stellen om te bestrijden dat cliënten ten onrechte ondersteuning krijgen en over misbruik en oneigenlijk gebruik van de wet.

## De inrichting van het toezicht

Omdat de gemeente zelf activiteiten in het kader van de Wmo uitvoert en daarnaast handhaver is op het gebied van de Wmo, is het van belang dat het toezicht onafhankelijk en onpartijdig wordt gepositioneerd. Om die reden kan het college van B en W een collegebesluit nemen waarin zij vastlegt en garandeert dat de toezichthouder zelfstandig en onafhankelijk informatie kan verzamelen, zich een oordeel kan vormen, adviseren en rapporteren.

Uit een uitvraag van de VNG blijkt dat er vijf inrichtingsvarianten zijn bij het Wmo-toezicht:

- 1 Gemeente organiseert het toezicht zelf
- 2 Gemeente organiseert het toezicht in samenwerking met andere gemeenten
- 3 Gemeente geeft een GGD de opdracht het toezicht uitvoeren
- 4 Gemeente laat het calamiteitentoezicht door een GGD uitvoeren en organiseert het risico-gebaseerde toezicht zelf of in samenwerking met andere gemeenten

5 Gemeente laat het toezicht door een extern bureau uitvoeren<sup>1</sup>

Iedere variant heeft voordelen en nadelen. In het schema met voordelen en nadelen wordt dit in in paragraaf 2.3 verder uitgewerkt.

## De Wmo-toezichthouder

Aandacht verdienen de onderzoeksbevoegdheden van de Wmo-toezichthouders. Dat heeft te maken met de verplichtingen en de bevoegdheden uit de Awb waarop zij zich kunnen beroepen. In tegenstelling tot beleidsambtenaren of inkopers hebben Wmo-toezichthouders de bevoegdheid om onder meer plaatsen te betreden, inlichtingen te vorderen en inzage te vorderen in dossiers. Zij dienen zich echter wel te houden aan het noodzakelijkheidsvereiste en het proportionaliteitsvereiste.

De functie toezichthouder Wmo is voor sommige gemeenten nog relatief nieuw. Voor het succesvol vervullen van de functie is inhoudelijke kennis van en ervaring met de maatschappelijke ondersteuning belangrijk. Er worden uiteenlopende cursussen en trainingen voor een Wmo-toezichthouder aangeboden. Tot nu toe is er echter geen specifieke opleiding tot toezichthouder. De VNG Academie ontwikkelde, in samenwerking met VNG, GGD-GHOR en de Inspectieacademie (academie van alle rijksinspecties) een [trainingsaanbod](#) voor Wmo-toezichthouders.

---

<sup>1</sup> De wet is wel terughoudend met het mandateren van dergelijke bevoegdheden. In de artikelsgewijze toelichting bij de Wmo 2015 is aangegeven terughoudend om te gaan met mandateren van dergelijke bevoegdheden aan personen die niet ondergeschikt zijn aan het college van B en W.



# 1 Toezicht in het kader van de Wmo

Deze handreiking biedt gemeenten handvatten bij het inrichten van het toezicht op de maatschappelijke ondersteuning. In dit eerste hoofdstuk verkennen we het Wmo-toezicht.

## 1.1 Inleiding

Sinds 1 januari 2015 zijn gemeenten verantwoordelijk voor het toezicht op de Wmo. In de loop van 2015 ontving de VNG steeds meer vragen van gemeenten over het toezicht Wmo. De vragen varieerden van 'wie wijs ik als toezichthouder aan' tot 'hoe richt ik het toezicht onafhankelijk in'. Maar ook 'wat is de verhouding tussen monitoring, verantwoording en toezicht' en 'wat is de meerwaarde van een toezichthouder als ik al een accountmanager heb die periodiek met de aanbieders in gesprek gaat'? En 'hoe zit het met toezicht op rechtmatigheid en persoonsgebonden budgetten (pgb), kan de Wmo-toezichthouder daar ook toezicht op houden'?

In overleg met gemeenten en een aantal Wmo-toezichthouders kwam begin 2016 naar voren dat ondersteuning in de vorm van een handreiking wenselijk is. Deze handreiking is bedoeld om gemeenten inzicht te geven in welke afwegingen zij kunnen maken bij de inrichting en uitvoering van het toezicht en met welke aspecten minimaal rekening gehouden dient te worden. Daarbij is de minimale basis vastgelegd in de Wmo, namelijk dat de gemeente een Wmo-toezichthouder aanwijst voor calamiteitentoezicht op het terrein van de naleving van de wettelijke kwaliteitseisen.

Het toezicht op de Wmo heeft veel raakvlakken met overig toezicht in het sociaal domein. Veel aanbieders hebben naast Wmo-cliënten ook cliënten vanuit de Wet langdurige zorg (Wlz), Zorgverzekeringswet (Zvw) en Jeugdwet. Dat toezicht is bij verschillende toezichthouders belegd. Zo ligt het toezicht bij Jeugd met name bij de Inspectie Jeugdzorg (IJZ) en is er het Toezicht Sociaal Domein/Samenwerkend Toezicht Jeugd (TSD/STJ). TSD/STJ is een samenwerkingsverband van de IJZ, Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ), Inspectie Veiligheid en Justitie (IV&J), Inspectie van het Onderwijs en de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het feit dat er zoveel verschillende toezichthouders zijn vereist een nauwe afstemming dan wel samenwerking tussen de toezichthouders in het sociaal domein onderling.

In lijn met het integraal werken in het sociale domein, tekent zich een wens af of om ook binnen het toezicht integraal te werken. Deze handreiking biedt handvatten om het toezicht zo in te richten dat de Wmo-toezichthouder een volwaardige collega-toezichthouder kan zijn voor overige toezichthouders binnen het sociaal domein. VNG, TSD/STJ en Wmo-toezichthouders ontwikkelen voor de samenwerking een afsprakenkader, dat voor de zomer van 2017 wordt gepubliceerd. Ten slotte is er de wens om zodanig invulling te geven aan toezicht dat het bijdraagt aan het lerend vermogen van gemeenten en aanbieders. De komende periode worden hierin stappen gezet. Eind

2017 komt de VNG waarschijnlijk met een visie op het integraal werken binnen het toezicht sociaal domein en het versterken van het lerend vermogen van gemeenten. Mocht u vragen hebben dan kunt u die stellen via [info@vng.nl](mailto:info@vng.nl).

## 1.2 Wat is toezicht

De algemene definitie van toezicht in de [Kaderstellende visie op toezicht](#) zegt dat toezicht een combinatie is van drie activiteiten:

*“toezicht is het verzamelen van de informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren.”*

### 1.2.1 Wettelijk kader voor toezicht in de Wmo 2015

De wettelijke grondslag voor toezichthoudende taak van de gemeente op de Wmo 2015 is neergelegd in artikel 6.1, eerste lid van de Wmo 2015:

*“Het college wijst personen aan die belast zijn met het houden van toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens deze wet.”*

Het toezicht op de naleving van de Wmo 2015 omvat de bij en krachtens de Wmo 2015 gestelde regels. Ten eerste zijn dit de regels uit de Wmo 2015 zelf. Ten tweede zijn dit de regels die in de gemeentelijke verordening Wmo 2015 en nadere beleidsregels zijn opgenomen. En ten derde vallen de voorwaarden die de gemeente in overeenkomsten met aanbieders heeft opgenomen onder de toezichthoudende taak.

In artikel 3.1 van de Wmo staat dat de aanbieder zorg draagt voor een voorziening van goede kwaliteit. Dat wordt als volgt omschreven:

- “Een voorziening wordt in elk geval:
- veilig, doeltreffend, doelmatig en cliëntgericht verstrekt,
- afgestemd op de reële behoefte van de cliënt en op andere vormen van zorg of hulp die de cliënt ontvangt,
- verstrekt in overeenstemming met de op de beroepskracht rustende verantwoordelijkheid, voortvloeiende uit de professionele standaard;
- verstrekt met respect voor en inachtneming van de rechten van de cliënt.”

GGD-GHOR Nederland maakte in oktober 2015 een model toetsingskader, eveneens aan de hand van artikel 3.1 van de Wmo 2015: [Werkdocument model toetsingskader kwaliteitstoezicht](#). Wmo-toezichthouders kunnen op basis van de geldende kwaliteitseisen, de contractuele voorwaarden uit de overeenkomsten en veldnormen zelf toetsingskaders ontwikkelen of het model van GGD-GHOR Nederland verder invullen.

### 1.2.2 Toezicht Wmo

Binnen het toezicht op maatschappelijke ondersteuning (Wmo-toezicht) zijn er twee typen toezicht te onderscheiden.

Allereerst is er het toezicht op naleving en kwaliteit. Het gaat dan om het toezicht op de naleving van de (kwaliteits-)eisen zoals gesteld in de wet- en regelgeving van de geleverde zorg in natura en pgb's. De wet maakt het mogelijk om toezicht op de kwaliteit van pgb's uit te oefenen. Een aantal gemeenten heeft de sociale werkers van een wijkteam zelf in dienst. In dat geval is de gemeente op dit onderdeel zelf zorgverlener en gaat deze vorm van Wmo-toezicht ook hierover. Tevens kan de rol van de gemeente als verwijzer onderdeel zijn van een onderzoek in het kader van toezicht.

Ten tweede is er het toezicht op rechtmatigheid en fraude. Gemeenten moeten op grond van artikel 2.1.3 lid 4 van de Wmo 2015 in de verordening regels opstellen over de bestrijding van het ten onrechte ontvangen van een maatwerkvoorziening of een pgb. De wet verplicht gemeenten



daarnaast tot het uitvoeren van periodieke heronderzoeken naar toegekende maatwerkvoorzieningen en pgb's. Hoe vaak die onderzoeken moeten plaatsvinden is niet in de Wmo 2015 geregeld. Gemeenten kunnen zelf prioriteiten stellen en daarbij rekening houden met fraudegevoeligheid van bepaalde voorzieningen. De VNG startte daarom [het Expertteam Fraudepreventie en handhaving Wmo en Jeugdwet](#). Zie ook de toelichting in de [Richtingwijzer rechtmatige zorg](#).

### 1.2.3 Monitoring en verantwoording

Het onderscheid tussen monitoring, verantwoording en toezicht is niet altijd even duidelijk. Toch is er al een verschil in functie en bevoegdheden van de ambtenaren die zich met monitoring of verantwoording bezig houden en de functie en bevoegdheden van een toezichthoudend ambtenaar. Lees meer over de bevoegdheden en verplichtingen van de Wmo-toezichthouder in paragraaf 3.1.

Monitoring is een belangrijk middel om de kwaliteit te borgen of te verbeteren. Door periodiek kengetallen te meten krijg je als gemeente een beter beeld van wat goed gaat en wat moet worden verbeterd. Monitoren kan bijvoorbeeld via het digitale berichtenverkeer en informatie die beschikbaar is op [www.waarstaatjegemeente.nl](http://www.waarstaatjegemeente.nl).

Het begrip verantwoording heeft in de context van het Wmo-toezicht twee betekenissen. In de eerste plaats kan het gaan om de verantwoording die de aanbieder aan de gemeente aflegt over de uitgevoerde dienstverlening. In de handreiking [Verantwoording Wmo en Jeugd](#) is de definitie ruimer dan financiële verantwoording en controle in jaarverslagen. Het gaat dan om:

- "a) Informatie aan de hand waarvan de gemeente kan bepalen of de aanbieder voldoet aan (inhoudelijke) eisen en/of de resultaatafspraken die binnen het contract zijn gemaakt. Hiermee kan de gemeente de aanbieder (aan)sturen en daarmee haar rol als opdrachtgever professioneel invullen;
- b) Informatie bedoeld om aan te tonen dat de gecontracteerde dienst of het afgesproken resultaat daadwerkelijk is geleverd zodat de gemeente de rechtmatigheid van haar uitgaven kan aantonen."

In de tweede plaats kan het gaan om horizontale verantwoording. De gemeenteraad controleert het college van B en W op de uitvoering van de medebewindstaken en krijgt daarbij hulp van bijvoorbeeld de lokale rekenkamer, een burgerpanel of de lokale ombudsman. Het college van B en W moet zich over het gevoerde beleid en de resultaten in de uitvoering verantwoorden naar de gemeenteraad.

De informatie uit toezichtrapporten kan de gemeenteraad benutten in het gesprek met het college van B en W. Tevens biedt de informatie uit de rapporten een basis om als gemeente een goed gesprek met de aanbieder aan te gaan. De onafhankelijkheid waarmee de toezichthouder het werk kan uitvoeren geeft de inwoner het vertrouwen in de hulp en ondersteuning die de gemeente uitvoert of laat uitvoeren. Ten slotte is toezicht een instrument om te kijken welke effecten het beleid heeft op de inwoner van de gemeente.

## 1.4 Vormen van toezicht

De wet geeft de gemeente veel ruimte om het Wmo-toezicht zelf inhoud te geven. In deze handreiking onderscheiden we reactief en proactief toezicht. Reactief toezicht is toezicht naar aanleiding van een melding of een signaal. Proactief toezicht vindt plaats aan de hand van bijvoorbeeld risicoanalyses of een (meerjarige) planning van de toezichtactiviteiten.

### 1.4.1 Calamiteiten en signaal gestuurd toezicht

#### *Calamiteiten*

Artikel 3.4, lid 1, van de Wmo bepaalt dat aanbieders bij de toezichthouder melden wanneer zich een calamiteit heeft voorgedaan bij de verstrekking van een voorziening of wanneer er sprake

was van geweld bij de verstrekking van een voorziening<sup>2</sup>. De wetgever zegt in het eerste lid van artikel 1.1.1. van de Wmo het volgende over wat een calamiteit is: *"niet-beoogde of onverwachte gebeurtenis, die betrekking heeft op de kwaliteit van een voorziening en die tot een ernstig schadelijk gevolg voor of de dood van een cliënt heeft geleid."*

De Inspectie Jeugdzorg omschrijft een incident als 'een (in vergelijking met calamiteiten relatief lichte) verstoring van de dagelijkse gang van zaken in een instelling.<sup>3</sup> Het verschil tussen een calamiteit of een incident is niet altijd even duidelijk. Wanneer het onduidelijk is of de gebeurtenis moet worden aangemerkt als een calamiteit of een incident, is het aan te bevelen dat de aanbieder toch de misstand meldt bij de toezichthouder zodat de toezichthouder zelf kan besluiten om al dan niet nader onderzoek in te stellen.

De wet geeft geen termijn waarbinnen de aanbieder de calamiteit moet melden. De gemeente heeft daarom beleidsvrijheid om een termijn te bepalen en vast te leggen in de verordening en/of de inkoopcontracten. Het is aan te bevelen een termijn van drie werkdagen te hanteren zoals ook in het Uitvoeringsbesluit Wet Kwaliteit, Klachten en Geschillen Zorg (WKKGZ) is opgenomen.

Door de meldplicht moet er een Wmo-toezichthouder zijn die deze meldingen ontvangt en behandelt. Aanbieders moeten weten hoe zij een calamiteit bij de gemeentelijke toezichthouder kunnen melden. Een direct herkenbare verwijzing op de gemeentelijke website en een eenvoudig digitaal meldformulier draagt hiertoe bij. Zo richtte de gemeente Venlo een [aparte pagina](#) voor het melden van calamiteiten of incidenten in op de website van de gemeente.

**Nelly Maaskant, beleidsadviseur Dienst Sociaal Domein gemeente Almere:**

"Het toezicht op de regionale voorzieningen beperken we vooralsnog tot het toezicht bij calamiteiten en incidenten. Dat hebben we ondergebracht bij de GGD. Een suïcide in een beschermde woonvorm bijvoorbeeld. De instelling moet in zo'n geval onmiddellijk zelf de gemeente informeren en een rapport maken. De GGD checkt dat rapport en doet voorstellen aan B&W hoe om te gaan met de casus. Voor de lokale Wmo-zorg hebben we eigen toezicht georganiseerd. Dat is iemand die goed bekend is met handhaving en toezicht."

### Signalen

Een 'signaal' is een teken waarmee een persoon wijst op een in zijn ogen ontoelaatbare situatie. Signalen over vermeende onrechtmatigheden kunnen de gemeente op allerlei manieren bereiken. Ook de bronnen zijn verschillend. Inwoners, toezichthouders, gemeenten, professionals, aanbieders. Het is belangrijk voor iedereen duidelijk is waar men met dit soort meldingen terecht kan. Dat kan net als bij de meldingen van calamiteiten een apart telefoonnummer, een e-mailadres en een vermelding op de website zijn.

Signalen worden meestal meegenomen in een risico-analyse voor het geprogrammeerde toezicht. Als een signaal zodanig ernstig is, dan kan dat rechtvaardigen om er onderzoek naar te doen. Ernstige signalen worden dan vaak wel eerst getoetst op juistheid en ernst.

### Onderzoek door de Wmo-toezichthouder

Als de calamiteit gemeld wordt, is het wenselijk dat de toezichthouder nagaat of de melder verplicht was om de calamiteit of het incident bij andere toezichthouders (zoals de IGZ en de IJZ) te melden. In dat geval is namelijk afstemming nodig tussen bijvoorbeeld de Wmo-toezichthouder en de IGZ of de IJZ. De afspraken die de VNG met de inspecties heeft gemaakt dienen daarvoor als leidraad

2 In verband met de melding van een calamiteit doet de gemeente er goed aan een apart calamiteitenprotocol te hebben. Vanwege de termijn die de aanbieder heeft om de calamiteit vast te stellen en te melden kan het zijn dat een calamiteit door de media wordt opgepakt voordat de toezichthouder daarvan op de hoogte is. Het is daarom cruciaal dat de verantwoordelijk wethouder zo snel mogelijk op de hoogte is van zo een situatie. Het is mogelijk om in de inkoopcontracten op te nemen dat bij calamiteiten de accounthouders van de gemeente op de hoogte worden gesteld. Bij het delen van informatie over calamiteiten moet de privacy worden gewaarborgd. De VNG heeft voor jeugdhulp in 2014 een handreiking [Communicatie bij calamiteiten](#) gepubliceerd. Deze handreiking is ook bij Wmo calamiteiten toe te passen.

3 <https://www.inspectiejeugdzorg.nl/toezicht/incidenten/>

en leiden mogelijk tot een gezamenlijk onderzoek. Voor de zomer van 2017 wordt een actueel en meer integraal afsprakenkader hiervoor beschikbaar gesteld, aangevuld met draaiboeken waarin de operationele samenwerking tussen de lokale en landelijke toezichthouders zijn vastgelegd.

Afhankelijk van de verstrekte informatie bij een melding zal de Wmo-toezichthouder een (voor) onderzoek doen. Ook kan de toezichthouder de aanbieder verzoeken zelf onderzoek te doen. Voor dit zelfonderzoek kan de toezichthouder de aanbieder verzoeken handvatten te gebruiken bij het onderzoek. De IJZ heeft voor diverse situaties [handvatten bij zelfonderzoek](#) beschikbaar gesteld die ook behulpzaam zijn voor Wmo-toezichthouders.

Bij de beoordeling van een rapport naar aanleiding van een zelfonderzoek kan de toezichthouder zich laten leiden door twee vragen. Allereerst: is de calamiteit of het incident door de aanbieder voldoende onderzocht? En in de tweede plaats: maken de maatregelen die worden voorgesteld voldoende aannemelijk dat iets dergelijks in de toekomst niet meer gebeurt? Afhankelijk van de afspraken die de gemeente met de Wmo-toezichthouder maakt zal de Wmo-toezichthouder direct rapporteren naar de gemeente. Na enige tijd zal de Wmo-toezichthouder controleren of de verbetermaatregelen voldoende zijn doorgevoerd. Als de verbetermaatregelen onvoldoende zijn doorgevoerd dan zal de Wmo-toezichthouder de gemeente informeren over het onderzoek en de bevindingen (op hoofdlijnen, rekening houdend met privacy).

#### **1.4.2 Risico-gebaseerd toezicht**

Risico-gebaseerd toezicht kan plaatsvinden op grond van een jaarlijkse risicoanalyse van aanbieders van maatschappelijke ondersteuning. Bronnen zoals signalen van inwoners, meldingen van calamiteiten, jaarlijkse cliëntervaringsonderzoeken, bedrijfsvoering informatie, signalen van de afdeling contractbeheer en het oordeel van de Wmo-toezichthouder kunnen een rol spelen bij de risicoanalyse. De uitkomsten van de risicoanalyse leggen de basis voor de programmering van het toezicht. De programmering kan gaan om individuele aanbieders, maar het kan ook gaan om een bepaalde vorm van maatschappelijke ondersteuning zoals Beschermd Wonen. Dit laatste wordt ook wel thematisch toezicht genoemd.



## 2 De inrichting van het Wmo-toezicht

Dit hoofdstuk gaat over de manier waarop gemeenten het toezicht Wmo kunnen inrichten: iedere gemeente apart of gezamenlijk, zonder de inzet van de GGD of met de inzet van de GGD. Allereerst gaan we in op de positie van de toezichthouder in de gemeentelijke organisatie.

### 2.1 Algemene uitgangspunten van goed toezicht

De Wmo 2015 stelt nauwelijks kaders aan de invulling van het Wmo-toezicht, anders dan dat de gemeente moet zorgen voor de kwaliteit en de continuïteit van de voorzieningen. De verantwoordelijkheid voor de ondersteuning en het toezicht daarop, berust daarmee bij de gemeenten. De minister heeft alleen bij de IGZ de taak neergelegd om jaarlijks te rapporteren over de uitvoering van het toezicht door de gemeentelijke Wmo-toezichthouders. Het plan van de IGZ is om over 2016 te rapporteren of alle gemeenten een Wmo-toezichthouder hebben. In de loop van de jaren zal de IGZ de rapportage meer inhoud geven door een meer kwalitatief beeld te krijgen van de Wmo-toezichthouders. Zo zal de IGZ bijvoorbeeld kijken naar de reikwijdte van het toezicht (programmatisch of alleen calamiteitentoezicht), de onafhankelijke en onpartijdige positie van de Wmo-toezichthouders en de afspraken met de wethouder over het handhavingsbeleid.

#### Criteria goed toezicht

De Wmo 2015 is weliswaar erg open geformuleerd als het gaat om de invulling van het toezicht, toch is er een aantal algemene uitgangspunten van goed toezicht die ook van belang zijn voor de Wmo-toezichthouder. Het gaat om de zes principes van goed toezicht zoals verwoord in de rijksbrede visie op toezicht 'Minder last, meer effect. Zes principes van goed toezicht'.

#### Selectief

Gemeenten en aanbieders zijn huiverig voor meer regeldruk. Als toezicht nodig is, zal de gemeente dat doen. Maar vaak is toezicht niet of in mindere mate nodig, bijvoorbeeld als aanbieders beschikken over een relevant keurmerk.

#### Slagvaardig

De Wmo-toezichthouder stimuleert aanbieders van maatschappelijke ondersteuning om zelf het gewenste resultaat te bereiken. Het uitgangspunt daarbij is dat het Wmo-toezicht zacht is waar het kan en hard waar het moet. Het toezicht moet slagvaardig zijn, met name als de situatie dat vereist. Het is daarom van belang dat de lijntjes met de afdeling handhaving van de gemeente kort zijn zodat er snel maatregelen mogelijk zijn.

#### Samenwerkend

Gemeenten werken vaak samen rond het toezicht op de maatschappelijke ondersteuning. Veel

aanbieders van zorg en ondersteuning werken regionaal en hebben vaak zowel jeugdige cliënten, als cliënten uit de Wmo, Wlz en Zvw. Dat maakt afstemming en samenwerking tussen lokale Wmo-toezichthouders en rijksinspecties noodzakelijk. Die samenwerking is nuttig omdat de taak van toezicht op de Wmo 2015 voor gemeente nieuw is. Door samen te werken leren gemeenten van elkaar en van de rijksinspecties en dit vergroot de efficiency van het toezicht. Daarnaast is goede samenwerking met collega toezichthouders Wmo of van de IGZ een vereiste om een onnodige toezichtlast bij aanbieders te voorkomen.

De samenwerking betreft hier ook de samenwerking met de aanbieders van maatschappelijke ondersteuning. Goede afspraken met aanbieders kunnen bijdragen aan betere kwaliteit van de maatschappelijke ondersteuning.

#### *Onafhankelijk*

Onafhankelijkheid heeft betrekking op de materiële onafhankelijkheid van de toezichthoudende ambtenaar. De Wmo-toezichthouder moet zijn feitelijke werkzaamheden onafhankelijk en zelfstandig kunnen uitvoeren, zonder beïnvloeding door anderen die zich bijvoorbeeld bezig houden met het beleid, de inkoop of de verstrekking van voorzieningen. Dit laat onverlet dat de Wmo-toezichthouder formeel onder de (politieke) verantwoordelijkheid valt van het college van B en W.

In de Wmo is zowel het beleid, de inkoop, de financiële verantwoordelijkheid en het toezicht bij de gemeente belegd. Het is daarom belangrijk dat het toezicht (bijvoorbeeld door een collegebesluit zoals besproken in paragraaf 2.1) onafhankelijk is gepositioneerd.

#### *Transparant*

De Wmo-toezichthouder stelt prioriteiten. Welke keuzes maakt hij binnen de opdracht van de gemeente? Waar ligt het accent op? Over die keuzes communiceert de toezichthouder met het college van B en W, met andere gemeenten en met de aanbieders van maatschappelijke ondersteuning. Ook maakt de Wmo-toezichthouder zoveel mogelijk zijn bevindingen openbaar. En achteraf verantwoordt de toezichthouder zich over de keuzes en behaalde resultaten.

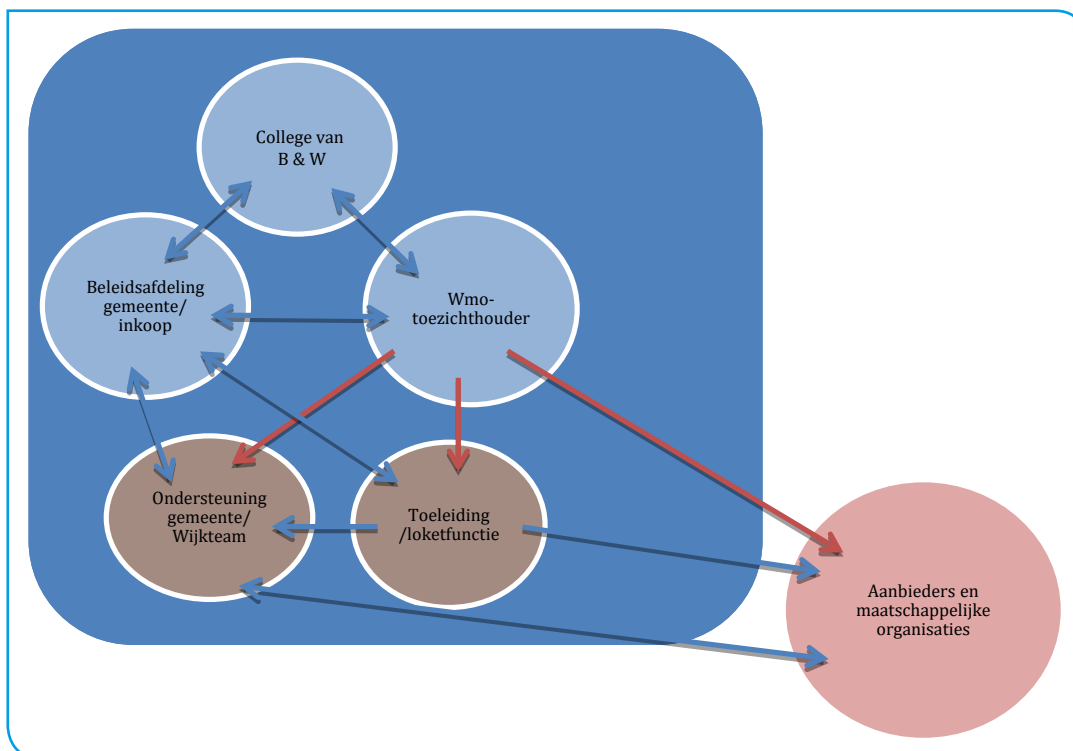
#### *Professioneel*

Toezicht houden is een vak. De toezichthouder is een professional. Daar hoort bij dat de Wmo-toezichthouder reflecteert op de gemaakte keuzes, collegiaal toezicht vraagt en zich toetsbaar opstelt. Ook werkt hij permanent aan verbetering in samenspraak met collega's, het college van B en W en onder toezicht gestelde aanbieders. Het is belangrijk dat gemeenten de professionaliteit van hun Wmo-toezichthouder stimuleren. Daarnaast speelt de toezichtorganisatie en de beroepsgroep ook een rol bij de professionalisering van het toezicht.<sup>4</sup>

## 2.2 De plaats van de Wmo-toezichthouder

De toezichthouder heeft een bijzondere plek in de gemeentelijke organisatie. De Wmo-toezichthouder houdt namelijk niet alleen toezicht op aanbieders maar op de gehele maatschappelijke ondersteuning, inclusief de toegang en ondersteuning die de gemeente zelf regelt of aanbiedt. Deze bijzondere plek maakt het tegelijkertijd lastig om de toezichthouder binnen de gemeentelijke organisatie goed te positioneren en een eigenstandige plek te geven.

<sup>4</sup> De beroepsgroep ontwikkelt zich via initiatieven van de beroepsvereniging [VIDE](#).



### Relaties

Bovenstaande figuur illustreert de veelheid aan relaties die de Wmo-toezichthouder heeft binnen de gemeentelijke organisatie. Let op: dit schema kan er afhankelijk van de inrichtingsvorm per gemeente anders uitzien (zie paragraaf 2.3, dit schema is vooral gebaseerd op variant 1 en 2). Het college van B en W wijst een toezichthouder aan die hierdoor bevoegd wordt om het Wmo-toezicht uit te voeren en geeft de Wmo-toezichthouder een opdracht mee om het toezicht uit te voeren. De Wmo-toezichthouder rapporteert aan het college van B en W over bijvoorbeeld onderzoeksrapportages en werkzaamheden in het toezichtjaar. De beleidsafdeling van de gemeente kan signalen doorspelen aan de Wmo-toezichthouder en kan openbare toezichtsonderzoeken benutten bij contractgesprekken en het inkoopproces. Ten slotte houdt de Wmo-toezichthouder toezicht op de door de gemeente gecontracteerde aanbieders. Ook de toeleiding en de maatschappelijke ondersteuning die wordt geboden door het wijkteam kunnen onderdeel zijn van een toezichtonderzoek.

#### Nelly Maaskant, beleidsadviseur Dienst Sociaal Domein gemeente Almere:

“Om de onafhankelijkheid te garanderen rapporteert de toezichthouder aan het hoofd van de beleidsafdeling. Bovendien benoemde de gemeente een voormalig wethouder en een voormalig raadslid als een onafhankelijke commissie, als onbezoldigde toezichthouders. Ze kijken mee en komen met suggesties.”

Om de toezichthouder onafhankelijk en onpartijdig te positioneren ten opzichte van het college van B en W is het aan te bevelen dat het college een besluit neemt dat de toezichthouder zelfstandig en onafhankelijk informatie kan verzamelen, zich een oordeel kan vormen, kan adviseren en rapporteren.

Bij het opstellen van een collegebesluit verdienen onderstaande punten de aandacht:

1. In de situatie dat de Wmo-toezichthouder onderdeel van de gemeentelijke organisatie is, is onontkoombaar dat hij ondergeschikt is aan het college van B en W. De Wmo-toezichthouder legt rechtstreeks verantwoording af aan het college van B en W. Het is wenselijk dat ervoor zorg wordt gedragen dat er minimaal een functionele scheiding bestaat tussen de toezichtstaken en uitvoeringstaken en bij voorkeur ook een organisatorische scheiding.

Binnen het college maken burgemeester en wethouders afspraken over de verdeling van de taken en de onderlinge afstemming bij de uitoefening van bevoegdheden die uit hun rollen voortvloeien. Die afspraken delen zij met de toezichthouder. De Wmo-toezichthouder en het college van B en W maken expliciete afspraken over de samenwerking. Zo kunnen zij bijvoorbeeld vastleggen dat de toezichthouder en de verantwoordelijk wethouder eenmaal per drie maanden de voortgang m.b.t. het toezicht bespreken.

In situaties waarin het Wmo-toezicht is opgedragen aan (medewerkers van) een GGD of extern bureau, is de toezichthouder niet hiërarchisch ondergeschikt aan het college van B en W. Ook in een dergelijke situatie verdient het aanbeveling om vast te leggen hoe de verantwoording door de toezichthouder aan het college plaatsvindt, rechtstreeks of bijvoorbeeld via het bestuur van de GGD. Onderstaande punten gaan uit van de situatie dat de Wmo-toezichthouder rechtstreeks verantwoording aflegt aan het college van B en W.

2. De Wmo-toezichthouder informeert het college van B en W over hoe het beleid inzake de maatschappelijke ondersteuning in de praktijk uitpakt. Omgekeerd: bij het formuleren van nieuw beleid legt het college van B en W (of de afdelingen die dat beleid voorbereiden) deze beleidsvoornemens tijdig voor aan de toezichthouder; de toezichthouder beoordeelt de voornemens op handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid, en op de gevolgen voor zijn werkprogramma.
3. De Wmo-toezichthouder stelt jaarlijks een verslag op aan het college van B en W over hoe en waarop toezicht is gehouden en wat de uitkomsten hiervan waren. Het college van B en W stuurt dit jaarverslag aan de gemeenteraad en aan de Wmo-raad, eventueel voorzien van een reactie.
4. De Wmo-toezichthouder informeert de verantwoordelijke wethouder over een te publiceren onderzoeksrapport n.a.v. een calamiteit, signaal of geprogrammeerd toezicht indien:
  - het rapport een algemeen oordeel geeft over het beleid
  - het rapport aanleiding geeft om dat beleid te heroverwegen
  - het rapport op verzoek van het college of de wethouder is opgesteld
  - het college of de wethouder op voorhand vraagt te kunnen reageren
  - het een kwestie betreft die voor ophef kan zorgen.
  - Het college van B en W heeft maximaal 6 weken de tijd voor een reactie. De toezichthouder wacht met publiceren tot het college van B en W de reactie klaar heeft.
5. De toezichthouder werkt op basis van een werkprogramma.<sup>5</sup> De Wmo-toezichthouder stelt dat programma periodiek op na overleg met het college van B en W en de afdelingen van de gemeente die verantwoordelijk zijn voor de maatschappelijke ondersteuning. Daarna wordt het werkprogramma aangeboden aan de gemeenteraad.

## 2.3 Inrichting van het Wmo-toezicht

Op basis van artikel 6.1, eerste lid van de Wmo 2015 is het college vrij in de keuze van de inrichting van het toezicht. De aanwijzing kan categoriaal zijn (bijv. de ambtenaren van de dienst toezicht of van de GGD) of individueel (de heer of mevrouw x). In november 2015 heeft de VNG een uitvraag gedaan bij alle gemeenten hoe zij het toezicht hebben ingericht. Circa 200 van de 388 gemeenten hebben er voor gekozen om het toezicht door de GGD te laten uitvoeren.

---

<sup>5</sup> Dit punt geldt alleen indien de opdracht wordt gegeven aan de Wmo-toezichthouder om ook risico-gebaseerd toezicht te houden.



**Rinske van der Bij is medewerker van de GGD Gelderland-Zuid en is (gemandateerd) toezichthouder:**

“Het houden van toezicht is een van de vier pijlers van de GGD. We verzorgen bijvoorbeeld de inspecties op de hygiëne bij seksinrichtingen, tattoo- en piercinginrichtingen en grootschalige evenementen. Daarnaast is het toezicht op de kinderopvang belegd bij de GGD'en. Ons grote voordeel: we zijn min of meer neutraal ten opzichte van de gemeenten. En we werken regionaal, net zoals veel aanbieders. Dat voorkomt voor zorgaanbieders veel onnodig en onbevredigend dubbel werk. Als GGD kennen we de zorg goed. We zijn als het ware verankerd in het zorgnetwerk. Overigens: In geval de GGD zelf onderdeel is van toezicht wordt het onderzoek in het kader van good governance uitbesteed aan een andere Wmo-toezichthouder.”

Uit de uitvraag is gebleken dat de volgende inrichtingsvormen mogelijk zijn:

- 1 Gemeente organiseert het toezicht zelf
- 2 Gemeente organiseert het toezicht in samenwerking met andere gemeenten
- 3 Gemeente geeft een GGD de opdracht het toezicht uitvoeren
- 4 Gemeente laat het calamiteitentoezicht door een GGD uitvoeren en organiseert het risico-gebaseerde toezicht zelf of in samenwerking met andere gemeenten
- 5 Gemeente laat het toezicht door een extern bureau uitvoeren

**Marianne Slingerland is toezichthouder Wmo bij de gemeente Leeuwarden:**

“Ik ben erg voor om het toezicht bij de gemeente zelf te beleggen. Ikzelf heb hierdoor korte lijnen. Met name met de beleidsmedewerkers, de juristen, de contractmanagers en de inkoopmanager. Als er wat aan de hand is, kan ik direct in overleg met bijvoorbeeld de contractmanager. Wat moeten we hiermee? Moeten we de eisen aanscherpen of juist versoepelen? Moeten we het anders formuleren? Zo kun je zo'n signaal ook gebruiken om de kwaliteit te verbeteren. Als een externe partij het toezicht doet, maakt men enkel een rapport op en legt het bij ons neer. Dat is jammer, want in de zorg is het maar zelden zwart-wit.”

**José van den Elzen, beleidsmedewerker bij de gemeente Oss:**

“De gemeente Oss organiseert het Wmo-toezicht samen met tien andere gemeenten. Dat is in 2016 van de grond gekomen, dus er is nog weinig ervaring. Ons uitgangspunt was: samen met aanbieders werken aan goed toezicht op basis van wederzijds vertrouwen. We doen het zelf omdat we er zelf van willen leren. Bovendien gaan de onderwerpen veel meer leven binnen de deelnemende gemeenten. Het toezicht naar aanleiding van calamiteiten en incidenten brachten we overigens onder bij de GGD. Bij dergelijke meldingen is er meestal sprake van ernstige feiten. Dan is onafhankelijkheid cruciaal. We hebben dat hele traject samen met hen ingericht. De toezichthouder werkt op basis van signalen vanuit bijvoorbeeld de consultants, klachtenregeling, ombudsmensen en contractbeheer. Maar ook wel op basis van minder concrete aanknopingspunten. Een niet-pluis-gevoel bijvoorbeeld of gesprekken met aanbieders. We benoemden één toezichthouder voor de 10 gemeenten. Of dit voldoende is zal zich in de praktijk uitwijzen. We constateren dat er op dit moment niet alleen vragen betreffende de kwaliteit van Wmo zorg binnenkomen maar ook vragen over de rechtmatigheid van zorg, het jeugddomein en fraude en handhaving. Begin 2017 evalueren we onze ervaringen tot nu toe en dan zullen we opnieuw overwegen wat nodig is in de ondersteuning van gemeenten m.b.t. toezicht. En vooral ook wat we lokaal en regionaal kunnen doen om te zorgen voor goede preventie. Een regionale aanpak is nodig omdat de meeste zorgaanbieders ook regionaal werken.”

Iedere aanpak heeft voordelen en nadelen. De ene gemeente hecht vooral waarde aan de kansen om te leren van het toezicht en zal het toezicht binnen de eigen organisatie beleggen. De andere gemeente legt de focus op het voorkomen van fouten en belegt het toezicht liever bij een GGD.

### Voordelen en nadelen inrichtingsvormen

Als de gemeente de focus wil leggen op rechtmatigheidstoezicht dan ligt het voor de hand dat de gemeente het toezicht zelf organiseert of in samenwerking met andere gemeenten. In onderstaand schema vindt u de voordelen en nadelen van de diverse inrichtingsvormen. Dit schema is bedoeld als voorbeeld. Het is geen uitputtend schema en zal niet voor alle gemeenten of GGD'en volledig van toepassing zijn.

| De gemeente  | Voordelen  | Nadelen   |
|--|--|---|
| 1. organiseert het zelf                              | <p>Uitvoering en controle door de gemeente zorgt voor maximaal leereffect.</p> <p>Er zijn korte lijnen met de gemeentelijke organisatie en aanbieders.</p> <p>Er kan een goede aansluiting tot stand worden gebracht tussen de verschillende vormen van toezicht (kwaliteit en rechtmatigheid).</p>  | <p>Uit oogpunt van efficiency is dit een dure optie: het vergt veel kennis en aandacht om toezicht goed te regelen. Zeker voor kleinere gemeenten. Indien er maar één persoon toezichthouder is, dan is de constructie kwetsbaar.</p> <p>Aanbieders werken in meerdere gemeenten, dit vergt dus nauwe samenwerking met toezichthouders van omliggende gemeenten.</p> <p>Aanbieders die gemeente overstijgend werken, hebben te maken met meerdere Wmo-toezichthouders.</p> <p>De gemeente kan betrokken zijn bij de hulpverlening en staat mogelijk zelf onder toezicht. Dit vereist een duidelijke onafhankelijke positionering van de Wmo-toezichthouder.</p> |
| 2. organiseert het samen met andere gemeenten        | <p>Het toezicht blijft relatief dicht bij de gemeenten.</p> <p>Door de schaalgrootte kan het toezicht robuust en professioneel worden ingericht.</p> <p>Voor aanbieders die in meerdere gemeenten werken is het prettiger omdat zij met minder toezichthouders te maken hebben.</p> <p>Er kan een goede aansluiting tot stand worden gebracht tussen de verschillende vormen van toezicht (kwaliteit en rechtmatigheid).</p>                                     | <p>Er ontstaat toch een nieuwe 'organisatie' die wellicht wat verder weg komt te staan van de gemeente. Dit hoeft niet maar dan moet het goed worden ingeregeld.</p> <p>Onderlinge aansluiting verschillende vormen van toezicht vraagt om goed ingeregeld te worden.</p> <p>De gemeente kan betrokken zijn bij de hulpverlening en staat mogelijk zelf onder toezicht. Dit vereist een duidelijke onafhankelijke positionering van de Wmo-toezichthouder.</p>  |
| 3. besteedt het uit aan de GGD of een andere partner | <p>De GGD is onafhankelijker ten opzichte van de gemeentelijke processen.</p> <p>Toezichthouders van verschillende GGD'en kunnen elkaar vervangen als de onafhankelijkheid in het geding is.</p> <p>De GGD heeft al ervaring met toezicht houden zoals toezicht op de kinderopvang en peuterspeelzalen.</p> <p>Het toezicht wordt regio breed belegd zonder dat je daarvoor een aparte structuur hoeft in te richten.</p> <p>GGD'en werken al in 25 regio's.</p> | <p>De GGD kan betrokken zijn bij de hulpverlening van bijvoorbeeld een gezin, de GGD is dan niet meer onafhankelijk.</p> <p>De gemeente is (mede)opdrachtgever van de GGD en dient daarom het toezicht goed te positioneren.</p> <p>Het ligt niet voor de hand dat de GGD rechtmatigheidstoezicht doet, dit vergt een extra schakel om samenwerking tot stand te brengen.</p>   |

| De gemeente  | Voordelen   | Nadelen  |
|--|---|--|
| 4. besteedt het calamiteitentoezicht uit aan de GGD en doet het risico-gebaseerde toezicht zelf of i.s.m. andere gemeenten | De gemeente verzorgt het risico-gebaseerd toezicht waardoor het leereffect op dat gebied binnen de gemeente blijft.<br>Wat betreft de voordelen van calamiteitentoezicht bij de GGD, zie punt 3.<br>Wat betreft de voordelen van risico-gebaseerd toezicht bij de GGD, zie punt 1 en 2. | Extra schakel tussen toezichthouders, vereist goede onderlinge samenwerking.<br>Wat betreft de nadelen van calamiteitentoezicht bij de GGD, zie punt 3.<br>Wat betreft de voordelen van risico-gebaseerd toezicht bij de GGD, zie punt 1 en 2.   |
| 5. besteedt het uit aan externe partij   | Beschikt mogelijk over kennis en expertise.   | Voor de omgang met persoonsgegevens zijn duidelijke afspraken tussen gemeente en bureau omtrent de Awb, het collegebesluit zoals besproken in paragraaf 2.2 en de zes principes van goed toezicht cruciaal.<br><br>Minder leereffect binnen de gemeentelijke organisatie.<br><br>De wethouder is de opdrachtgever, dit maakt de onafhankelijke positie lastig. Bovendien heeft een bureau een commercieel belang.<br><br>Meer energie nodig om vertrouwen van aanbieders te winnen om het toezicht als lerend instrument op te vatten.<br><br>De wet is wel terughoudend met het mandateren van dergelijke bevoegdheden. In de artikelsgewijze toelichting bij de Wmo 2015 is aangegeven terughoudend om te gaan met mandateren van dergelijke bevoegdheden aan personen die niet ondergeschikt zijn van het college van B en W. |

## 2.4 Handhaving

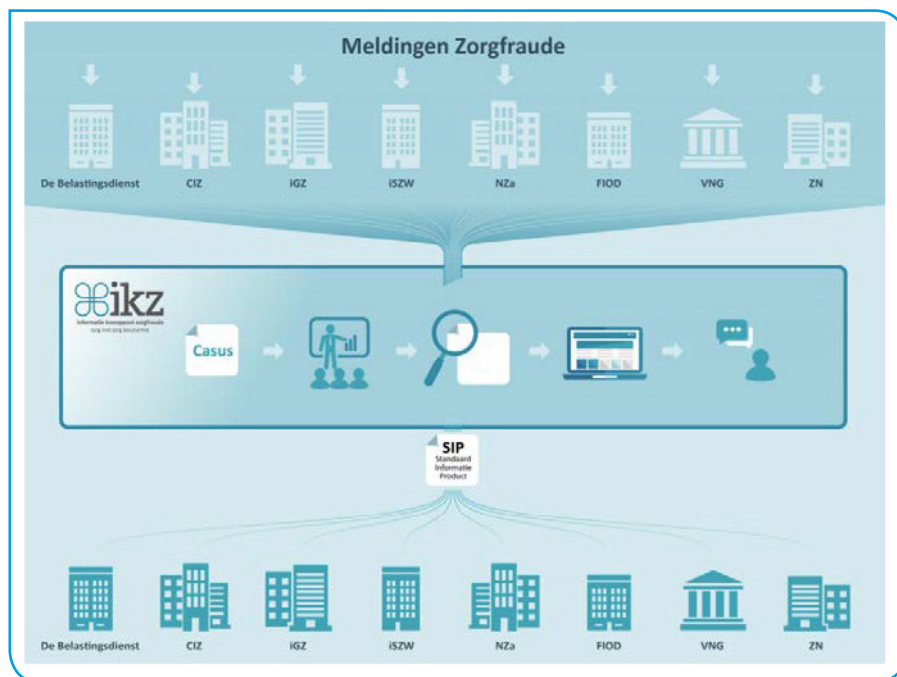
De toezichthouder kan naar aanleiding van het uitgevoerde toezicht een oordeel vormen en advies uitbrengen over de handhaving. De beleidsafdeling of de afdeling handhaving van de gemeente is verantwoordelijk voor de uitvoering van de handhaving.

Als de toezichthouder vaststelt dat de kwaliteit van de ondersteuning onvoldoende is, zal een gesprek met de aanbieder plaatsvinden. Ook kan de toezichthouder de aanbieder vragen verbetervoorstellen op te stellen. De toezichthouder zal die verbeteringen na een periode controleren. Daarnaast kan waar mogelijk en van toepassing de Wmo-toezichthouder verzoeken de accounthouders of contractmanagers van de gemeente de uitvoering van de verbetermaatregelen te monitoren. Als de verbeteringen niet toereikend zijn kan de Wmo-toezichthouder de gemeente via de verantwoordelijke wethouder inlichten, waarop de contracthouder (of de afdeling handhaving) via de inkoopcontracten of conform de Algemene wet bestuursrecht (Awb) een sanctie kan opleggen.

Als een aanbieder onvoldoende kwaliteit levert of fraudeert, kan de gemeente afhankelijk van de bepalingen in het contract de overeenkomst met de aanbieder beëindigen of geen nieuwe

cliënten meer bij de aanbieder laten instromen. Het is daarom van belang in de contracten met de aanbieders kwaliteitsbepalingen op te nemen die controleerbaar en handhaafbaar zijn.

Om fraude in de maatschappelijke ondersteuning op te sporen, te onderzoeken en waar nodig te bestraffen, hebben toezichthouders, opsporingsdiensten, gemeenten en uitvoeringsorganisaties de krachten gebundeld. Alle signalen over fraude en misbruik, bijvoorbeeld meldingen van burgers of zorgaanbieders, komen bij het Informatieknoppunt Zorgfraude (IKZ) terecht. Om beschikking te krijgen over informatie uit het IKZ moet de gemeente een bewerkersovereenkomst ondertekenen met het Kenniscentrum Handhaving & Naleving van de VNG.



In geval van fraude kan ten onrechte betaald geld worden teruggevorderd. Daarnaast bestaat de mogelijkheid schadevergoeding te vorderen. Strafrechtelijke aangifte tegen de aanbieder is ook een mogelijkheid<sup>6</sup>.

Een cliënt die via een pgb fraudeert, kan het recht op een maatwerkvoorziening of een pgb verliezen. Ook kan de gemeente bij toekomstige voorzieningen weigeren de cliënt een pgb te verstrekken en alleen de mogelijkheid van de zorg in natura aanbieden. Als er sprake is van het opzettelijk verstrekken van onjuiste gegevens kan de gemeente de kosten van de voorziening terugvorderen, ook als die in natura is verstrekt. Strafrechtelijke aangifte tegen de cliënt en eventueel tegen degene die voorzieningen of diensten heeft geleverd via een pgb is ook een mogelijkheid<sup>7</sup>.

6 VNG Stappenplan voor het opzetten van een (rechtsmatigheids)onderzoek Wmo 2015 en Jeugdwet, p. 21

7 VNG Stappenplan voor het opzetten van een (rechtsmatigheids)onderzoek Wmo 2015 en Jeugdwet, p. 21



## 3 De Wmo-toezichthouder

Dit hoofdstuk gaat in op de bevoegdheden van de toezichthouder, het profiel van de toezichthouder en opleidingen ten behoeve van professionalisering.

### 3.1 Bevoegdheden Wmo-toezichthouder

Aandacht verdienen de onderzoeksbevoegdheden van de Wmo-toezichthouders. Dat heeft te maken met de wetgeving waarop zij zich kunnen beroepen. Een Wmo-toezichthouder is een met toezicht belaste persoon in de zin van de Awb (artikel 5:11). Hieruit vloeit voort dat zij de in die wet vastgelegde verplichtingen en bevoegdheden hebben, tenzij daarvan in het wetsvoorstel expliciet is afgeweken of daaraan in het wetsvoorstel extra bevoegdheden zijn toegevoegd. Beleidsambtenaren beschikken op grond van de Wmo 2015 niet over deze bevoegdheden vanuit de Awb. Zij mogen bijvoorbeeld wel bij een pgb-houder nagaan of er nog wel voldaan wordt aan de voorwaarden die in de toekenningsbeschikking zijn geformuleerd, maar geen dossiers inzien.

De verplichtingen en bevoegdheden die de Awb aan toezichthouders verleent, zijn kort samengevat: legitimatieplicht (artikel 5:12), de verplichting het evenredigheidsbeginsel in acht te nemen (artikel 5:13), de bevoegdheid tot het betreden van plaatsen met uitzondering van een woning als de bewoner daarvoor geen toestemming heeft gegeven, apparatuur mee te nemen en zo nodig de sterke arm daarbij in te zetten (artikel 5:15), de bevoegdheid inlichtingen (artikel 5:16) en inzage van zakelijke gegevens en bescheiden (artikel 5:17) te vorderen, de bevoegdheid zaken te onderzoeken en monsters te nemen (artikel 5:18) en vervoermiddelen te onderzoeken (artikel 5:19).

In afwijking van de Awb staat in artikel 6.1, lid 2 van de Wmo 2015: *“De toezichthoudende ambtenaren zijn, voor zover dat voor de vervulling van hun taak noodzakelijk is en in afwijking van artikel 5:20, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht, bevoegd tot inzage van dossiers.”* Het gaat hier om dossiers zoals die met betrekking tot cliënten worden opgesteld door aanbieders die ondersteuning leveren. En om dossiers die Veilig Thuis opstelt met betrekking tot personen die bij een melding van huiselijk geweld zijn betrokken. De toezichthouder zal een voornemen tot inzage moeten toetsen aan het noodzakelijkheidvereiste en het proportionaliteitsvereiste.

Het noodzakelijkheidvereiste brengt met zich mee dat de toezichthouder deze bevoegdheid tot inzage slechts heeft voor zover dat voor de vervulling van zijn taak noodzakelijk is. Dat wil zeggen dat de desbetreffende gegevens voor het onderzoek niet op een andere wijze verkregen kunnen worden, en voor het onderzoek niet afgezien kan worden van de desbetreffende gegevens. Het proportionaliteitsvereiste houdt in dat de toezichthouder bij gebruik van zijn inzagerecht geen gebruik maakt van de individuele cliëntgegevens, maar aan de hand van de cliëntendossiers uitsluitend het handelen van de aanbieder beoordeelt.

De toezichthouder mag alleen van zijn inzagerecht gebruik maken in gevallen waarin in redelijkheid niet kan worden gevergd dat vooraf om toestemming wordt gevraagd of waarin toestemming vragen niet mogelijk is. Daarvan kan sprake zijn in de volgende gevallen:

- Bij grootschalige thematische onderzoeken. Het gaat de toezichthouder niet om de individuele cliëntgegevens als zodanig, maar om de vraag of bijvoorbeeld bepaalde protocollen/procedures zijn nageleefd. Bij dergelijke onderzoeken kan het gaan om vele dossiers die ingezien moeten worden. Deze hoeveelheid tezamen met het gegeven dat het niet om de cliëntgegevens als zodanig gaat, maakt dat de toezichthouder in deze gevallen gebruik wil maken van het inzagerecht (zonder toestemming cliënt). Het vragen van toestemming of anonimiseren van vele dossiers zou een grote administratieve toezichtslast voor de aanbieders met zich brengen. Bij gebruik maken van het inzagerecht mag het dus niet gaan om de individuele cliëntgegevens als zodanig, maar moet het gaan om ten minste honderden dossiers en mag er geen eenvoudiger of minder belastende mogelijkheid voorhanden zijn.
- Bij calamiteiten als gevolg waarvan de cliënt is overleden. Voor inzage in het dossier kan dan geen toestemming meer gevraagd worden aan de cliënt. Het beroepsgeheim van een hulpverlener geldt ook na de dood van een cliënt. Nu moet de hulpverlener een belangenafweging maken om al dan niet inzage in het dossier toe te staan. Juist daar waar toezicht noodzakelijk is, namelijk als mogelijk sprake is van fouten in de ondersteuning, creëert deze situatie een vreemd dilemma bij de hulpverlener. Om dit knelpunt op te heffen is inzagerecht van de toezichthouder zonder toestemming opgenomen.
- Bij andere ernstige gevallen, bijvoorbeeld kindermishandeling. Daarbij ligt het niet voor de hand aan de ouders – die mogelijk dader zijn – toestemming te vragen. Indien de toezichthouder afhankelijk zou zijn van toestemming van een mogelijke dader, kan hij niet naar behoren zijn wettelijk opgelegde taken uitvoeren. Een mogelijke dader kan immers andere motieven hebben om inzage te weigeren dan die waartoe de taak van de toezichthouder zich uitstrekt: de kwaliteit van de ondersteuning.

Verder is iedereen verplicht aan een toezichthouder binnen een gestelde termijn alle medewerking te verlenen die hij redelijkerwijs kan vorderen bij de uitoefening van zijn bevoegdheden (artikel 5:20), zij het dat daarbij een beroep kan worden gedaan op een beroepsgeheim. Het college van B en W heeft op grond van artikel 125 Gemeentewet de bevoegdheid om in voorkomende gevallen een last onder dwangsom of bestuursdwang op te leggen.

Bij een gegronde vermoeden van oneigenlijk gebruik/misbruik van een pgb mag de Wmo-toezichthouder een huisbezoek doen. De VNG heeft voor een huisbezoek het [Wmo protocol huisbezoeken](#) opgesteld. Daarin staat meer informatie over hoe en op welke momenten een huisbezoek wordt toegepast binnen de kaders van de wet- en regelgeving.

## 3.2 Het profiel van de Wmo-toezichthouder

De functie toezichthouder Wmo is nog relatief nieuw, daarom besteden we kort aandacht aan het profiel van de toezichthouder op het terrein van kwaliteit.

Hieronder vindt u het functieprofiel dat het Verwey Jonker Instituut in de [handreiking toezicht Wmo](#) heeft opgesteld. Voor het succesvol vervullen van de functie is inhoudelijke kennis van en ervaring met de maatschappelijke ondersteuning belangrijk.

*“Functieprofiel toezichthouder:*

- Deskundig op het gebied van maatschappelijke ondersteuning en zorg
- Onafhankelijk in denken en doen
- Vasthoudend
- Beschikt over inlevingsvermogen
- Flexibel in beïnvloedingstijlen
- Integer
- HBO denk- en werkniveau”

De GGD –GHOR heeft een uitgebreid competentieprofiel voor Wmo-toezichthouders gericht op kwaliteit opgesteld die beschikbaar is via [Kennisset](#). Voor een toezichthouder rechtmatigheid ontwikkelt het Kenniscentrum Handhaving & Naleving van de VNG momenteel een standaard functieprofiel.

**Marianne Slingerland is toezichthouder Wmo bij de gemeente Leeuwarden:**

“Ik vind dan ook dat de toezichthouder een zorg-achtergrond moet hebben. Als je toezicht houdt, moet je echt weten of de afspraken die je als gemeente met de zorgaanbieder maakt, hout snijden. En of de aanbieder zich niet alleen aan de letter van de afspraken houdt, maar ook aan de geest.”

### 3.3 Opleidingen

Er is geen specifieke opleiding tot Wmo-toezichthouder. Wel kan het volgende als het gaat om opleidingen en werk- en denkniveau als basis dienen (zie ook het competentieprofiel van GGD-GHOR):

- “Minimaal HBO werk/denk niveau en passend opgeleid bijvoorbeeld met een opleiding op het gebied van psychologie, sociale wetenschappen, sociaal-medische zorg, gezondheid(szorg), maatschappelijke dienstverlening, (gezondheids)recht of toezicht houden;
- Kennis van en affiniteit met de Wmo;
- Uitstekende aantoonbare mondelinge en schriftelijke uitdrukkingsvaardigheden;
- Aantoonbare ervaring met het schrijven van formele en/of politiek bestuurlijke stukken strekt tot de aanbeveling.”

De VNG Academie ontwikkelde, in samenwerking met VNG, GGD-GHOR en de Inspectieacademie (academie van alle rijksinspecties) een [trainingsaanbod](#) voor Wmo-toezichthouders.

