

BELEIDSKADER WMO-TOEZICHT

KWALITEIT EN RECHTMATIGHEID 2025

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	3
1 Inleiding	5
1.1 Aanleiding	5
1.2 Toezichtcyclus	5
1.3 Uitwerking beleidskader	6
1.4 Leeswijzer	7
2 Wmo-toezicht: juridisch kader en definities	8
2.1 Juridisch kader	8
2.2 Vormen van Wmo-toezicht	10
2.3 Scope van dit beleidskader	11
3 Visie op Wmo-toezicht	12
3.1 Uitgangspunten	12
3.2 Wmo-toezicht op kwaliteit en rechtmatigheid in samenhang	14
3.3 Proactief en reactief Wmo-toezicht	14
4 Bevoegdheden en positionering van de Wmo-toezichthouders	16
4.1 Formele bevoegdheden	16
4.2 Opdracht van de Wmo-toezichthouders	17
4.3 Onafhankelijke positionering van de Wmo-toezichthouders	17
4.4 Bepalen van- en rapporteren over onderzoeksactiviteiten	18
5 Organisatie van Wmo-toezicht	20
5.1 Communiceren	21
5.2 Signaleren	21
5.3 Analyseren	22
5.4 Leren, controleren en handhaven	23
5.5 Informatie delen en samenwerken	25
5.6 Monitoren, rapporteren en evalueren	25

Managementsamenvatting

Gemeenten zijn vanuit de Wmo 2015 verantwoordelijk voor het bieden van passende ondersteuning aan inwoners. De kwaliteit en continuïteit van ondersteuning en rechtmatige besteding van publieke middelen zijn voor de gemeenten Sittard-Geleen, Beek en Stein belangrijk. De gemeenten ontwikkelen en professionaliseren daarom samen het Wmo-toezicht. We onderscheiden twee soorten Wmo-toezicht: toezicht op kwaliteit en toezicht op rechtmatigheid. Het Wmo-toezicht richt zich zowel op Zin als pgb's.

Visie op Wmo-toezicht

Uitgangspunten

Bij het inrichten en uitvoeren van Wmo-toezicht hanteren de gemeenten vijf uitgangspunten. Deze vormen de kern van de gemeentelijke visie op Wmo-toezicht.

- a. werken vanuit de bedoeling;
- b. partnerschap;
- c. vertrouwen, maar met controle;
- d. lerende organisatie;
- e. transparantie.

Wmo-toezicht op kwaliteit en rechtmatigheid in samenhang

De gemeenten zien Wmo-toezicht op kwaliteit en rechtmatigheid in samenhang met elkaar. De Wmo-toezichthouders werken daarom vanuit een **integrale opdracht**, ieder met een eigen taakaccent, nauw samen. Bijvoorbeeld door kennis en informatie te delen, van elkaar te leren en gezamenlijke onderzoeken uit te voeren. Dit vermindert de toezichtlast voor zorgaanbieders, door waar relevant gelijktijdig vanuit verschillende perspectieven (kwaliteit en rechtmatigheid) te opereren en bevindingen op elkaar af te stemmen.

Proactief én reactief Wmo-toezicht

Bij **reactief toezicht** wordt uitvoering gegeven aan de toezichtfunctie naar aanleiding van calamiteiten (uitvoering door de GGD Zuid-Limburg) of signalen (uitvoering door de Wmo-toezichthouders van de gemeenten). Bij **proactief toezicht** wordt toezicht gehouden zonder directe aanleiding. Deze vorm van Wmo-toezicht richt zich op het voorkomen en vroegtijdig signaleren van misstanden en knelpunten. **Risico-gebaseerd-** en **thematisch toezicht** volgt uit risicoanalyses, op basis van risicoprofielen, cliëntervaringsonderzoeken en informatie vanuit de bedrijfsvoering. **Structureel toezicht** zoals periodieke steekproeven onder ZiN en pgb's. **Preventief toezicht** of toezicht 'aan de voorkant', waaronder screening van toetredende zorgaanbieders (hoofd- en onderaannemers).

Door te investeren in proactief toezicht kunnen problemen vroegtijdig worden gesignaleerd en aangepakt. Hiermee streven de gemeenten ernaar dat op termijn de noodzaak voor reactief toezicht afneemt en minder ingrijpen achteraf nodig is.

Positionering dicht bij de uitvoeringspraktijk

Wmo-toezichthouders hebben een ruime discretionaire bevoegdheid. Het is belangrijk dat Wmo-toezichthouders onafhankelijk en onpartijdig kunnen functioneren en hun toezichtfunctie niet alleen kunnen uitoefenen ten aanzien van zorgaanbieders en inwoners, maar ook ten aanzien van de gemeente zelf. Anderzijds vinden de gemeenten het belangrijk dat de Wmo-toezichthouders vindbaar zijn, goed kunnen samenwerken met en kunnen leren van andere gemeentelijke teams, en andersom. Er is daarom gekozen om de Wmo-toezichthouders dicht bij de uitvoering te positioneren. Duidelijke afspraken over rollen en verantwoordelijkheden dragen bij aan het borgen van de onafhankelijkheid van de Wmo-toezichthouders. Zowel tussen de Wmo-toezichthouders en andere functionarissen als het bestuur.

Organisatie van Wmo-toezicht

Wmo-toezicht begint niet pas bij misstanden, maar al bij het helder communiceren van duidelijke, navolgbare afspraken met inwoners en zorgaanbieders. Mocht er toch sprake zijn van misstanden, bewust of onbewust, dan willen de gemeenten dat zo vroeg mogelijk signaleren. Door deze signalen vervolgens te analyseren en onderzoeken (reactief) en ook los van deze signalen periodieke controles uit te voeren (proactief) en waar nodig daadwerkelijk te sanctioneren, wordt naleving van kwaliteitseisen en regels gestimuleerd. In alle 'fases' in het proces van Wmo-toezicht is het bovendien van belang dat de Wmo-toezichthouders informatie uitwisselen en samenwerken met andere betrokkenen. En dat activiteiten en resultaten worden gemonitord, dat hierover wordt gerapporteerd en geëvalueerd.



Op basis van dit beleidskader stellen de gemeenten een uitvoeringsplan op met daarin een nadere uitwerking van de geformuleerde visie en uitgangspunten. Wmo-toezichthouders stellen periodiek een jaarplan op om het uitvoeringsplan te vertalen naar concrete werkafspraken en onderzoeksactiviteiten voor het betreffende jaar. De Wmo-toezichthouders rapporteren hierover via een jaarverslag.

1 Inleiding

De gemeenten Sittard-Geleen, Beek en Stein (hierna: de gemeenten) geven met dit beleidskader invulling aan het [Wmo-toezicht op kwaliteit en rechtmatigheid](#). De gemeentebesturen zijn vanuit de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (hierna: Wmo 2015) verantwoordelijk voor het bieden van passende ondersteuning aan inwoners. De inwoners ontvangen ondersteuning van zorgaanbieders die door de gemeenten zijn gecontracteerd (zorg in natura, hierna: ZiN) of vanuit een persoonsgebonden budget (hierna: pgb) worden gefinancierd. De kwaliteit en continuïteit van ondersteuning en de rechtmatige besteding van publieke middelen zijn voor de gemeenten belangrijk. De gemeenten ontwikkelen en professionaliseren het Wmo-toezicht om te waarborgen dat inwoners kwalitatief goede ondersteuning krijgen en dat publieke middelen op een doelmatige en rechtmatige manier worden besteed.

Dit beleid biedt kaders voor het inrichten van het Wmo-toezicht bij de gemeenten. Het beleidskader is opgesteld binnen het geldend wettelijk kader en overkoepelende beleids- en visiedocumenten¹. Het vormt de basis voor het verder in de praktijk concretiseren en uitvoeren van het Wmo-toezicht.

1.1 Aanleiding

Gemeenten zijn verplicht om Wmo-toezicht in te richten conform de Wmo 2015. Goed toezicht draagt bij aan de kwaliteit van zorg, veiligheid en de rechtmatige besteding van publieke middelen. In de afgelopen jaren is door Sittard-Geleen al uitvoering gegeven aan Wmo-toezicht op rechtmatigheid. Door de drie gemeenten samen is ook actief ingezet op het versterken van contract- en leveranciersmanagement, om de 'voorkant' te versterken. Nu dit staat is een volgende stap het doorontwikkelen van Wmo-toezicht.

De gemeenten hebben, mede naar aanleiding van aanbevelingen van de rijksbrede samenwerking Toezicht Sociaal Domein², de ambitie om het Wmo-toezicht de komende jaren verder te professionaliseren en daarbij ook toezicht op kwaliteit te gaan inrichten. Maatschappelijke ontwikkelingen zoals de toenemende ondersteuningsbehoefte van inwoners (mede veroorzaakt door vergrijzing) en knelpunten in de zorg (arbeidsmarktproblematiek, zorgfraude) benadrukken het belang van goed toezicht.

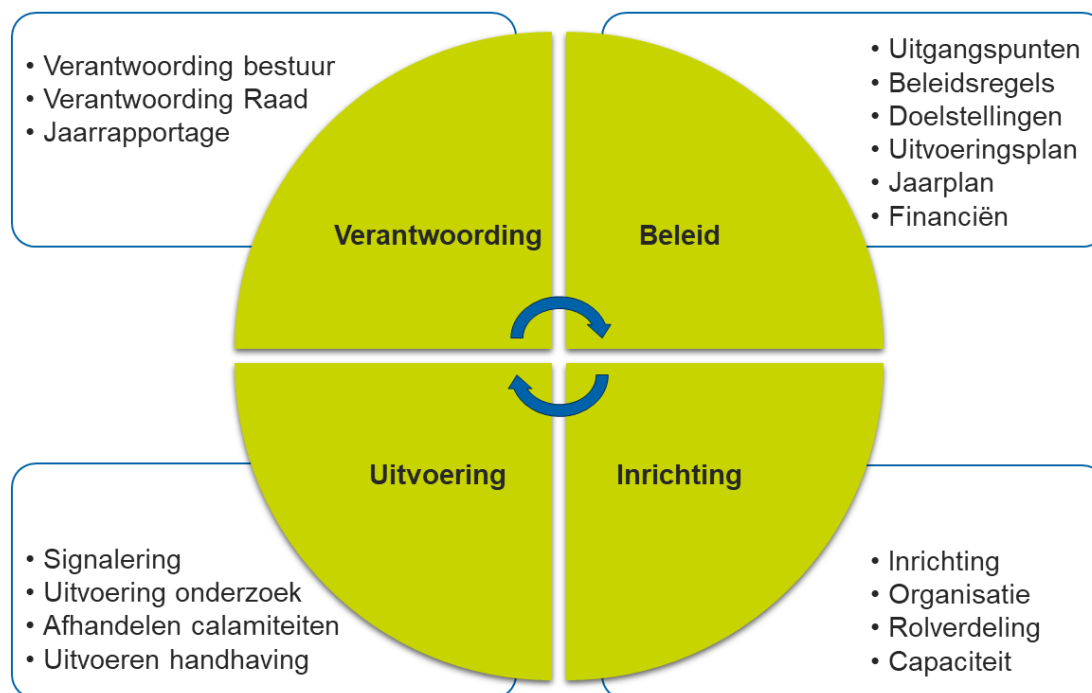
1.2 Toezichtcyclus

Het beleidskader is opgesteld aan de hand van de toezichtcyclus (zie figuur 1). Deze cyclus laat de verschillende aspecten zien die van belang zijn voor het vormgeven van het Wmo-toezicht. De gemeenten Sittard-Geleen, Beek en Stein stellen ieder afzonderlijk dit beleidskader vast, maar geven hier gezamenlijk uitvoering aan.

¹ Zoals de 'Visie organisatie en manier van werken (2021)', van de gemeente Sittard-Geleen.

² Toezicht Sociaal Domein, Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. (2023). Zorg en ondersteuning aan Donny M. in het straf-, zorg- en sociaal domein. [Link](#).

Op basis van de toezichtcyclus werken de gemeenten het beleidskader verder uit in de [beleidsfase](#). Daarna volgt de [inrichtings- en uitvoeringsfase](#) van de cyclus. In deze fasen worden de plannen uit de beleidsfase concreet uitgevoerd. In de [verantwoordingsfase](#) leggen de gemeenten verantwoording af in de vorm van een jaarrapportage aan het college van B&W en de gemeenteraad. De inzichten uit het Wmo-toezicht dienen vervolgens als inbreng voor toekomstige beleidsverbeteringen.



Figuur 1. Toezichtcyclus

1.3 Uitwerking beleidskader

De gemeenten blijven samen het Wmo-toezicht continu ontwikkelen. Voor de totstandkoming en nadere uitwerking van het beleidskader maken de gemeenten gebruik van landelijke handreikingen³, kaders en ervaringen van andere gemeenten.

Op basis van dit beleidskader stellen de gemeenten een [uitvoeringsplan](#) vast met daarin een nadere uitwerking en concretisering van de in het beleidskader vastgestelde uitgangspunten. De Wmo-toezichthouders stellen periodiek een [jaarplan](#) op om het uitvoeringsplan te vertalen naar concrete werkafspraken en de prioritering van werkzaamheden en onderzoeksactiviteiten voor het betreffende jaar. De Wmo-toezichthouders bieden ieder jaar een [jaarverslag](#) aan bij het college van B&W en de gemeenteraad.

³ Waaronder: IGJ. (2024). Rapportage Wmo-toezicht 2023. [Link](#); Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2005). Minder last, meer effect: Zes principes van goed toezicht. [Link](#); Significant Public. (2021). Toekomstscenario's Wmo-toezicht: Eindrapportage. [Link](#); Significant Public. (2024). Samenhang in het Wmo-toezicht: rechtmatigheid en kwaliteit. [Link](#); VNG. (2017). Inrichting van het Wmo-toezicht: Handreiking voor gemeenten. [Link](#); VNG. (2022). Wettelijke kaders toezicht Wmo 2015 en Jeugdwet. [Link](#); VNG. (2022). Profiel toezichthouder rechtmatigheid Wmo 2015 en Jeugdwet. [Link](#).

1.4 Leeswijzer

In het vervolg van dit beleidskader worden allereerst het juridisch kader, definities van Wmo-toezicht en de scope van dit beleidskader beschreven in [hoofdstuk 2](#). In [hoofdstuk 3](#) delen de gemeenten hun visie op Wmo-toezicht in de vorm van vijf uitgangspunten die gelden als leidende principes in alle aspecten van het Wmo-toezicht. Ook wordt de visie van de gemeenten op Wmo-toezicht op kwaliteit en rechtmatigheid, proactief en reactief toezicht uiteengezet. [Hoofdstuk 4](#) gaat vervolgens dieper in op de bevoegdheden en opdracht van de Wmo-toezichthouders, hun positionering binnen de gemeentelijke organisatie en de wijze waarop zij onderzoeksactiviteiten bepalen en hierover rapporteren. Tot slot wordt in [hoofdstuk 5](#) ingegaan op de organisatie van Wmo-toezicht, waarbij verschillende fasen in het proces van toezicht worden uitgewerkt.

2 Wmo-toezicht: juridisch kader en definities

2.1 Juridisch kader

Het Wmo-toezicht is wettelijk verankerd in de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 en in de lokale verordeningen en beleidsregels van gemeenten.

2.1.1 *Wet maatschappelijke ondersteuning 2015*

Met de invoering van de Wmo 2015 zijn gemeenten verantwoordelijk geworden voor het toezicht op maatschappelijke ondersteuning. Het college van B&W 'wijst personen aan die belast zijn met het houden van toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens deze wet' (artikel 6.1, lid 1). Een minimale wettelijke verplichting is het aanstellen van een toezichthouder ten behoeve van calamiteiten. Gemeenten zijn daarnaast verantwoordelijk voor het opstellen van regels en het inrichten van toezicht op de kwaliteit van geboden ondersteuning en rechtmatige besteding van middelen binnen de Wmo⁴.

De invulling van het Wmo-toezicht laat de wetgever vrij. Het is dus een decentrale verantwoordelijkheid met ruime beleidsvrijheid voor gemeenten. De Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) onderzoekt jaarlijks hoe gemeenten het Wmo-toezicht uitvoeren en rapporteert de uitkomsten aan de minister. Vooruitlopend op eventuele wetwijzigingen om Wmo-toezicht steviger te verankeren, hebben de gemeenten nadrukkelijk aandacht voor thema's als onafhankelijkheid, proactief toezicht en transparantie.

2.1.2 *Lokale afspraken en beleid*

De lokale Verordeningen maatschappelijke ondersteuning van de drie gemeenten bevatten een uitwerking van de meldingsregeling in het geval van calamiteiten. Zorgaanbieders zijn verplicht melding te maken van calamiteiten. De gemeenten wijzen hiervoor een toezichthoudend ambtenaar aan. De gemeenten hebben het calamiteitentoezicht belegd bij de GGD Zuid-Limburg. In de Beleidsregels en/of de Besluiten Wmo van de gemeenten staan kwaliteitscriteria beschreven voor ZiN en pgb's.

De gemeenten Sittard-Geleen, Beek en Stein werken samen voor inkoop, contract- en leveranciersmanagement van Wmo maatwerkvoorzieningen en voor de uitvoering van beschermd wonen en Wmo-toezicht. Hiervoor zijn een samenwerkingsovereenkomst, dienstverleningsovereenkomsten en mandaatbesluiten afgesloten.

⁴ VNG. (2022). Wettelijke kaders toezicht Wmo 2015 en Jeugdwet. [Link](#).

2.1.3 Contracten met zorgaanbieders

De gemeenten contracteren zorgaanbieders voor het bieden van ZiN aan inwoners. In deze contracten zijn verplichtingen en afspraken over de dienstverlening opgenomen.

In de contractering van zorgaanbieders maken de gemeenten onder andere keuzes over de bekostigingssystematiek. In de uitvoering van het Wmo-toezicht wordt rekening gehouden met de risico's van de verschillende bekostigingssystematieken (zoals inspanningsgericht/P*Q of resultaatgericht/arrangementen).

2.1.4 De gemeentelijke Wmo-toezichthouders

Het calamiteitentoezicht is door de gemeenten belegd bij de GGD Zuid-Limburg. Daarnaast stellen de gemeenten via aanwijzingsbesluiten Wmo-toezichthouders aan voor Wmo-toezicht op rechtmatigheid en kwaliteit. Met deze aanwijzingsbesluiten worden de betrokken ambtenaren aangewezen voor het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens de Wmo 2015 en lokale regelgeving.

2.1.5 Aanpalende wetgeving en beleidsterreinen

Sommige zorgaanbieders in onze regio bieden ondersteuning binnen meerdere wetten uit het sociaal domein, zoals binnen de Wmo 2015 en Jeugdwet. Waar volgens de Wmo 2015 de gemeente verantwoordelijk is voor toezicht op kwaliteit en rechtmatigheid, is dit in de Jeugdwet anders geregeld. In Sittard-Geleen is een toezichthouder Jeugd die zich bezighoudt met rechtmatigheidstoezicht, in Beek en Stein zijn geen aparte toezichthouders Jeugd aangesteld. Daarnaast houdt de IGJ vanuit haar wettelijke taak toezicht op de kwaliteit van gezondheidszorg en jeugdhulp in Nederland. Deze overlap komt minder voor tussen de Wmo 2015 en Participatiewet of de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs).

Er is ook een belangrijk raakvlak met andere zorgwetten, zoals de Wet langdurige zorg (Wlz), de Zorgverzekeringswet (Zvw), de Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg (Wggz) en Wet zorg en dwang (Wzd)⁵. Veel Wmo-aanbieders verrichten ook zorgwerkzaamheden onder deze wetten, wat betekent dat zij niet alleen onder het Wmo-toezicht vallen, maar ook onder het toezicht van de IGJ en andere toezichthouders. Dit vraagt om intensieve samenwerking in de zorgketen, waaronder met zorgkantoren.

Daarnaast is de samenhang tussen zorg (maatschappelijke ondersteuning) en justitie en veiligheid van belang. De gemeenten werken samen op het gebied van openbare orde en veiligheid⁶. Bij sommige inwoners die zich bevinden in een forensische setting is dit vooraf gegaan aan of gevolgd door gebruik van jeugd- of Wmo-voorzieningen. Ook bieden enkele zorgaanbieders voorzieningen gelijktijdig aan binnen de Wmo 2015, Wlz en het forensisch kader.

⁵ Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Historische analyse Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo 2015). [Link](#).

⁶ Gemeenten Beek, Stein en Sittard-Geleen. (2022). Kadernota Integrale Veiligheid Westelijke Mijnstreek 2023-2026. [Link](#).

Dit alles maakt dat samenwerking over domeinen heen nodig is. Het Informatie Knooppunt Zorgfraude (IKZ) speelt hierin een rol, door signalen over zorgaanbieders te verzamelen en uitwisseling hierover mogelijk te maken. De gemeenten zijn aangesloten bij het IKZ en verplicht om (vermoedens van) zorgfraude bij het IKZ te melden. Ook de Taskforce Integriteit Zorgfraude (TIZ) en de Landelijke Stuurgroep Interventieteams (LSI) zijn relevante landelijke samenwerkingsverbanden. Het wetsvoorstel Bevorderen samenwerken en rechtmatige zorg geeft gemeenten, zorgverzekeraars en zorgkantoren bovendien meer ruimte om signalen uit te wisselen. De gemeenten zoeken daarnaast waar mogelijk samenwerking met de IGJ en andere toezichthouders.

2.1.6 AVG en geheimhouding

Bij het uitoefenen van Wmo-toezicht is een rechtmatige gegevensverwerking een belangrijk uitgangspunt. Controles en (fraude)onderzoeken hebben veelal betrekking op persoonsgegevens (NAW-gegevens van Wmo-cliënten en indien/voor zover het toezicht dit vereist ook (persoons)gegevens van derden) en bij Wmo 2015 ook op gezondheidsgegevens. Verwerking van gegevens vindt plaats op grond van hoofdstuk 5 en 6 van de Wmo 2015, artikel 5.16 en 5.17 van de Algemene wet bestuursrecht en eventueel aanvullende bepalingen in de lokale verordeningen van de gemeenten.

Artikel 5.1.5 van de Wmo 2015 beschrijft dat Wmo-toezichthouders bevoegd zijn tot het verwerken van persoonsgegevens, waaronder gezondheidsgegevens, voor zover deze zijn verkregen bij de uitoefening van het toezicht en noodzakelijk zijn voor een goede uitoefening van het toezicht. Wmo-toezichthouders zijn verantwoordelijk voor deze verwerking. Bevoegdheden van Wmo-toezichthouders ten aanzien van het verwerken van persoonsgegevens zijn nader uitgewerkt in paragraaf 4.1

De verwerking van deze gegevens moet in overeenstemming zijn met de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) en het privacy beleid van de gemeenten Sittard-Geleen, Beek en Stein. Gegevensuitwisseling kan plaatsvinden binnen én buiten de gemeenten, en is alleen rechtmatig als aan één van de voorwaarden uit artikel 6 van de AVG wordt voldaan. Het voorkomen van fraude en uitvoeren van lokaal Wmo-toezicht is in de AVG genoemd als een zwaarwegend algemeen belang, wat verwerking van gegevens mogelijk maakt.

Bij delen en verwerken van (persoons- en gezondheids)gegevens dienen het proportionaliteits- en subsidiariteitsbeginsel in acht te worden genomen.

2.2 Vormen van Wmo-toezicht

Onder toezicht wordt 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 en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren”⁷. De wet onderscheidt twee soorten toezicht: toezicht op kwaliteit en toezicht op rechtmatigheid. Hieronder volgt een toelichting hoe de gemeenten invulling geven aan beide vormen van toezicht.

⁷ VNG. (2017). Inrichting van het Wmo-toezicht: Handreiking voor gemeenten. [Link](#).

-
- a. **Kwaliteit** - toezicht op kwaliteit gaat over de naleving van kwaliteitseisen uit wet- en regelgeving. Dit betreft wettelijke kwaliteitseisen, maar ook gemeentelijke beleidsregels en contractuele afspraken met zorgaanbieders. In Sittard-Geleen, Beek en Stein verstaan wij onder toezicht op kwaliteit: toezien dat de ondersteuning die is afgesproken ook wordt geleverd en dat deze ondersteuning passend is (bij de ondersteuningsbehoefte van de inwoner en gericht op het versterken van zelfredzaamheid). Geboden ondersteuning of voorzieningen zijn in elk geval:
- i. veilig, doeltreffend, doelmatig en cliëntgericht verstrekt;
 - ii. afgestemd op de reële behoefte van de cliënt en op andere vormen van ondersteuning of hulp die de cliënt ontvangt;
 - iii. verstrekt in overeenstemming met de op de beroepskracht rustende verantwoordelijkheid, voortvloeiende uit de professionele standaard;
 - iv. verstrekt met respect voor en inachtneming van de rechten van de cliënt⁸.
- b. **Rechtmatigheid** - rechtmatigheidstoezicht houdt in dat de gemeenten controleren of ontvangen middelen voor ZiN of pgb's volgens de geldende wetten, regels en procedures worden ingezet (rechtmatig en doelmatig) door zorgaanbieders of inwoners. Het doel is om misbruik, fraude en/of inefficiënt gebruik van publieke middelen te voorkomen of te stoppen.

Daarbij richt Wmo-toezicht zich zowel op ZiN als op pgb. In beide gevallen gaat het om ondersteuning voor inwoners en vinden de gemeenten het belangrijk dat deze ondersteuning passend, kwalitatief, doelmatig en rechtmatig is. Bij ZiN heeft de gemeente een directe contractuele relatie met betrokken zorgaanbieders. In het geval van pgb heeft de gemeente geen directe contractuele relatie met de aanbieder. Waar relevant wordt in dit beleidskader het onderscheid tussen ZiN en pgb genoemd.

2.3 Scope van dit beleidskader

Het beleidskader biedt een kader voor het inrichten en uitvoeren van de verschillende vormen van het Wmo-toezicht en daaruit volgende handhavingsmaatregelen voor de gemeenten Sittard-Geleen, Beek en Stein. De toezichtfunctie voor Jeugd valt voortsnog buiten de scope van het beleidskader. Het calamiteitentoezicht is belegd bij de GGD Zuid-Limburg.

⁸ Wet Maatschappelijke ondersteuning 2015. (2014). Artikel 3.1.2. [Link](#).

3 Visie op Wmo-toezicht

Bij het inrichten en uitvoeren van Wmo-toezicht hanteren de gemeenten vijf uitgangspunten. Deze uitgangspunten vormen de kern van de visie van de gemeentelijke visie op Wmo-toezicht en gelden als leidende principes in alle fasen en aspecten van het toezicht.

- a. Werken vanuit de bedoeling;
- b. Partnerschap;
- c. Vertrouwen, maar met controle;
- d. Lerende organisatie;
- e. Transparantie.

De gemeenten onderschrijven de zes principes van goed toezicht uit de rijksbrede visie op toezicht⁹. Deze principes zijn verwerkt in de uitgangspunten van de gemeenten.

Hieronder worden de vijf uitgangspunten uitgewerkt. Vervolgens wordt beschreven hoe de gemeenten het Wmo-toezicht in de basis willen vormgeven: toezicht op kwaliteit en rechtmatigheid in samenhang met elkaar en met inzet van zowel proactief als reactief toezicht.

3.1 Uitgangspunten

3.1.1 *Werken vanuit de bedoeling*

In Sittard-Geleen, Beek en Stein staat de mens centraal. We doen wat nodig is en de gemeenten werken met zorgaanbieders en andere partners samen om inwoners zo goed mogelijk verder te helpen en hen passende ondersteuning te bieden voor een reële prijs. Door toezicht te houden zorgen we dat geleverde ondersteuning voldoet aan de gemaakte afspraken, zodat inwoners passende ondersteuning ontvangen en zorggelden op de juiste plek terechtkomen.

Dit doen we vanuit verbinding en met een integrale blik. Vanuit de Wmo 2015 en het Wmo-toezicht zoeken de gemeenten waar nodig verbinding met andere domeinen zoals de Participatiewet, Jeugdwet, Wlz en het veiligheidsdomein (incl. forensisch kader). Het Wmo-toezicht is bovendien zichtbaar en vindbaar: inwoners, zorgaanbieders, gemeentelijke functionarissen en anderen weten waar zij terechtkunnen met signalen.

⁹ De zes principes van goed toezicht zijn: selectief, slagvaardig, samenwerkend, onafhankelijk, transparant en professioneel. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2005). Minder last, meer effect: Zes principes van goed toezicht. [Link](#); VNG. (2017). Inrichting van het Wmo-toezicht: Handreiking voor gemeenten. [Link](#).

3.1.2 *Partnerschap*

De gemeenten werken in partnerschap met zorgaanbieders en andere gemeenten, toezichthouders en andere maatschappelijk of private partners. In het geval van pgb's kan ook de inwoner of budgethouder een partner zijn. De gemeenten zoeken met hen samenwerking op en doen dit vanuit verbinding en gelijkwaardigheid. We hebben elkaar nodig om goede ondersteuning te realiseren voor de inwoner en dragen daar ieder vanuit onze eigen rol aan bij.

De gemeenten helpen inwoners en zorgaanbieders bij het steeds beter naleven van afspraken (door helderheid over afspraken en wederzijdse verwachtingen) en vroegtijdig ingrijpen bij niet-naleving. Als zorgaanbieders tegen dilemma's aanlopen, zoeken de gemeenten samen met hen naar een passende oplossing. We blijven met elkaar in gesprek vanuit de inhoud en kiezen op basis daarvan het best passende vervolg.

3.1.3 *Vertrouwen, maar met controle*

Vertrouwen is de basis, maar er blijft controle. Inwoners hebben recht op passende ondersteuning en de gemeenten dragen hier verantwoordelijkheid voor. Als vertrouwen gegrond blijkt, is er minder controle nodig. Een fout is niet hetzelfde als fraude (menselijke maat). Wanneer het vertrouwen bewust beschaamd wordt, grijpen we in. De gemeenten combineren harde controle, zoals het toetsen van (kwaliteits)eisen en (financiële) gegevens, met zachte controle, zoals ondersteuning en (zelf)evaluatie.

Andersom mag men ook vertrouwen in het gemeentelijk Wmo-toezicht, namelijk dat er slagvaardig wordt geacteerd bij misstanden. Men mag er ook op vertrouwen dat er zorgvuldig, subsidiair en proportioneel wordt gehandeld: een onderzoek gaat niet verder dan wat noodzakelijk is en hiervoor worden middelen gebruikt die passend zijn bij de (ernst van) de situatie. De gemeenten dragen zorg voor professionalisering van Wmo-toezicht(houders) door ontwikkeling en opleiding.

3.1.4 *Lerende organisatie*

De gemeenten zijn lerende organisaties. Zij kijken kritisch naar hun eigen processen, waaronder de inrichting en uitvoering van de Wmo-toezichtfunctie. Dit betekent dat de gemeenten processen en dienstverlening actief monitoren, periodiek toetsen en waar nodig aanpassen. Hiervoor vragen de gemeenten feedback aan onder andere inwoners en zorgaanbieders die te maken hebben (gehad) met Wmo-toezicht en ondersteuning in het kader van de Wmo. Ook kunnen de uitkomsten van onderzoeken door de Wmo-toezichthouders aanleiding geven tot verbeteringen, zoals aanpassingen in contractering of beleid.

De gemeenten toetsen hun werkwijze rond Wmo-toezicht ook intern. Dit vraagt om samenwerking tussen verschillende teams die te maken hebben met toezicht, waarbij het geven van feedback aan collega's wordt gestimuleerd. Tot slot zoeken de gemeenten waar mogelijk verbinding met andere domeinen en andere gemeenten, toezichthouders en partners. Met hen wisselen we kennis en signalen uit. Zo werken de gemeenten voortdurend aan een gezamenlijke kwaliteitsverbetering.

3.1.5 *Transparantie*

De gemeenten zijn transparant over de werkwijze rond Wmo-toezicht. Dat wil zeggen dat de gemeenten deze werkwijze op hoofdlijnen zorgvuldig beschrijven en beschikbaar stellen voor inwoners en zorgaanbieders. De werkwijze laat ruimte voor maatwerk als een situatie daar om vraagt.

De Wmo-toezichthouders zijn onafhankelijk in wat of wie zij onderzoeken, hoe zij dit doen en in het advies dat zij formuleren. De gemeenten vinden het belangrijk om onderzoeksrapporten openbaar te maken, tenzij omwille van bescherming van personen of zorgaanbieders de Wmo-toezichthouder besluit een rapport als vertrouwelijk aan te merken. Deze transparantie verwachten de gemeenten ook van samenwerkingspartners binnen én buiten de gemeente.

3.2 **Wmo-toezicht op kwaliteit en rechtmatigheid in samenhang**

De gemeenten zien Wmo-toezicht op kwaliteit en rechtmatigheid in samenhang met elkaar. Wij zijn van mening dat een integrale benadering nodig is voor goed toezicht. De Wmo-toezichthouders werken vanuit een integrale opdracht, ieder met een eigen taakaccent, nauw samen. Bijvoorbeeld door kennis en informatie te delen, van elkaar te leren en gezamenlijke onderzoeken uit te voeren. Dit vermindert de toezichtlast voor zorgaanbieders, doordat Wmo-toezichthouders waar relevant gelijktijdig vanuit verschillende perspectieven (kwaliteit en rechtmatigheid) opereren en onderzoeksactiviteiten en bevindingen op elkaar afstemmen. In de organisatie van het Wmo-toezicht en de positionering van Wmo-toezichthouders wordt deze samenhang gefaciliteerd en gestimuleerd.

3.3 **Proactief en reactief Wmo-toezicht**

De gemeenten voeren zowel reactief als proactief toezicht uit. **Reactief toezicht** richt zich op calamiteiten (uitvoering door de GGD Zuid-Limburg) of signalen van mogelijke misstanden: onwenselijke, onrechtmatige of ontoelaatbare situaties (uitvoering door de Wmo-toezichthouders van de gemeenten). Signalen kunnen door inwoners, professionals, andere gemeenten, toezichthouders of anderen worden afgegeven.

Onder **proactief toezicht** verstaan we dat toezicht wordt gehouden zonder dat daar een directe aanleiding voor is, gericht op het voorkomen van misstanden en het vroegtijdig signaleren van knelpunten. Dit kent verschillende vormen:

- a. Bij **risicogebaseerd toezicht** wordt op basis van een risicoanalyse bepaald waarop toezicht wordt gehouden, bijvoorbeeld op basis van (financiële) gegevens van zorgaanbieders, eerdere signalen of andere bronnen.
- b. Bij **thematisch toezicht** is een bepaalde vorm van ondersteuning onderwerp van toezicht.
- c. **Preventief toezicht** zien we als toezicht 'aan de voorkant', zoals een uitgebreide screening van nieuwe zorgaanbieders.
- d. Tot slot is **structureel toezicht** een werkwijze waarbij bijvoorbeeld jaarlijks steekproeven plaatsvinden onder een deel van onze zorgaanbieders.

Door te investeren in proactief toezicht versterken de gemeenten de voorkant van het proces, waardoor problemen vroegtijdig worden gesignaleerd en aangepakt. Hiermee streven de gemeenten ernaar dat op termijn de noodzaak voor reactief toezicht afneemt. Daardoor is uiteindelijk minder ingrijpen achteraf nodig. Zo werken de gemeenten aan geleidelijke beweging van reactief en controlerend, naar proactief en (samen) lerend.

4 Bevoegdheden en positionering van de Wmo-toezichthouders

4.1 Formele bevoegdheden

Wmo-toezichthouders zijn met toezicht belaste personen in de zin van de [Algemene wet bestuursrecht \(Awb\)](#) artikel 5.11 en de [Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 \(Wmo\)](#)¹⁰. Deze wettelijke verplichtingen en bevoegdheden omvatten onder andere:

- a. Legitimatieplicht (artikel 5:12 Awb);
- b. Inachtneming van het evenredigheidsbeginsel (artikel 5:13 Awb);
- c. Bevoegdheid tot:
 - i. Het betreden van plaatsen en meenemen van apparatuur, met uitzondering van een woning zonder toestemming van de bewoner (artikel 5:15 Awb);
 - ii. Het vorderen van inlichtingen (artikel 5:16 Awb);
 - iii. Inzage van zakelijke gegevens (artikel 5:17 Awb);
 - iv. Het onderzoeken van zaken, aan opnemingsonderwerpen en monsters te nemen (artikel 5:18 Awb);
 - v. Het onderzoeken van vervoermiddelen (artikel 5:19 Awb).
- d. Anderen zijn verplicht toezichthouders medewerking te verlenen tenzij zij gehouden zijn aan geheimhoudingsplicht (artikel 5:20 Awb);
- e. Het college van B&W is bevoegd tot oplegging van een last onder dwangsom of bestuursdwang (artikel 5:20 Awb).

In aanvulling op bovenstaande schrijft de Wmo 2015 (artikel 6.1, lid 1) voor dat artikel 5:16 en 5:17 van de Awb mede betrekking hebben op inzage van dossiers. De Wmo-toezichthouder dient hierbij wel het noodzakelijkheidsvereiste en proportionaliteitsvereiste in acht te nemen¹¹.

In afwijking van bovengenoemd artikel 5:20 van de Awb, staat in artikel 6.1, lid 2 van de Wmo 2015 dat een 'beroepsbeoefenaar' zich tegenover de Wmo-toezichthouders niet kan beroepen op geheimhouding. Op de Wmo-toezichthouders rust dezelfde geheimhoudingsplicht als op de betrokken zorgaanbieder met betrekking tot cliëntgegevens die onder het beroepsgeheim vallen. Deze geheimhoudingsplicht geldt tegenover iedereen en begrenst dus wat (openbaar) gerapporteerd kan worden. Deze geheimhoudingsplicht gaat boven de Wet open overheid (Woo).

Toezichthoudende ambtenaren zijn bevoegd uit eigen beweging en desgevraagd verplicht persoonsgegevens, waaronder gegevens over gezondheid, die zijn verkregen ten behoeve van de uitoefening van het toezicht te verstrekken aan het college (artikel 5.2.4 Wmo 2015).

¹⁰ VNG. (2017). Inrichting van het Wmo-toezicht: Handreiking voor gemeenten. [Link](#).

¹¹ Het [noodzakelijkheidsvereiste](#) houdt in dat een toezichthouder zijn 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 dat voor het onderzoek niet afgezien kan worden van de desbetreffende gegevens.

Het [proportionaliteitsvereiste](#) houdt in dat de toezichthouder bij gebruik van zijn inzagerecht geen gebruikmaakt van individuele cliëntgegevens, maar aan de hand van de cliëntendossiers uitsluitend het handelen van de zorgaanbieder beoordeelt.

4.2 Opdracht van de Wmo-toezichthouders

Rechtmatigheidstoezicht heeft vooral een controlerende en stimulerende rol op naleving van (wettelijke) regels en afspraken. De Wmo-toezichthouder voert materiële controles uit om te onderzoeken of ontvangen middelen voor ZiN of pgb's volgens de regels worden ingezet (rechtmatig en doelmatig) door zorgaanbieders of inwoners. De Wmo-toezichthouder kan ook formele en/of fysieke controles uitvoeren of fraudeonderzoek doen. Het rechtmatigheidstoezicht kan daarnaast onderzoeken of verstrekte voorzieningen rechtmatig zijn toegekend en of procedures zoals indicatiestelling, besluitvorming en uitvoering volgens de wet en gemeentelijke regelgeving zijn.

Kwaliteitstoezicht betreft met name zorginhoudelijk onderzoek naar de uitvoering van ondersteuning in het kader van ZiN en pgb's en de mate waarin deze voldoet aan gestelde kwaliteitsnormen. Dit betreft wettelijke kwaliteitseisen, maar ook gemeentelijke eisen en contractuele afspraken met zorgaanbieders (alleen voor ZiN). Er zijn geen wettelijke verschillen in bevoegdheden van Wmo-toezichthouders voor rechtmatigheid en kwaliteit.

In Sittard-Geleen, Beek en Stein krijgen Wmo-toezichthouders een **integrale opdracht** mee. Dat wil zeggen dat Wmo-toezichthouders zich in de praktijk kunnen bezighouden met beide vormen van toezicht, waarbij iedere Wmo-toezichthouder wel zijn eigen taakaccent heeft. Deze samenhang in het toezicht maakt dat Wmo-toezichthouders breed inzetbaar zijn, gemakkelijk kennis en informatie kunnen uitwisselen, kunnen leren van elkaar en samen kunnen optrekken in onderzoeken. In de praktijk zal de ene Wmo-toezichthouder beter toegerust zijn voor rechtmatigheidstoezicht en de ander meer voor kwaliteitstoezicht. De gemeenten streven ernaar dat beide accenten altijd in het team van Wmo-toezichthouders aanwezig zijn.

4.3 Onafhankelijke positionering van de Wmo-toezichthouders

Gemeenten zijn naast poortwachter en indicatiesteller ook handhaver van activiteiten in het kader van de Wmo 2015. Daarom is het van belang dat Wmo-toezichthouders onafhankelijk en onpartijdig kunnen functioneren en daarmee hun toezichtfunctie niet alleen kunnen uitoefenen ten aanzien van zorgaanbieders en inwoners, maar ook ten aanzien van de gemeente zelf. Ook moeten de Wmo-toezichthouders hun werk kunnen doen zonder beïnvloeding door anderen, van collega's die zich bezighouden met beleid, inkoop of andere zaken, tot aan politieke beïnvloeding of druk vanuit inwoners.

Wmo-toezichthouders worden formeel aangesteld door en vallen onder verantwoordelijkheid van het college van B&W. Zij hebben een ruime discretionaire bevoegdheid. Om samenwerking en kennisuitwisseling met andere teams te bevorderen zijn de Wmo-toezichthouders dicht bij de uitvoering gepositioneerd, in het **team Zorg** van de gemeente Sittard-Geleen. Daarmee vallen zij onder de dagelijkse leiding van de teammanager van team Zorg. Wmo-toezichthouders zijn ook structureel aanwezig op de locaties van de gemeenten Beek en Stein.

De Wmo-toezichthouders informeren de teammanager over mogelijke bestuurlijke gevoeligheden in onderzoeken. De Wmo-toezichthouders zijn daarnaast te allen tijde bevoegd om het bestuur onafhankelijk en ongevraagd te adviseren dan wel te informeren over lopende onderzoeken.

De nabijheid van de Wmo-toezichthouders bij de uitvoeringspraktijk maakt dat zij zicht hebben op ontwikkelingen, processen en eventuele knelpunten. Ook is het Wmo-toezicht daardoor goed vindbaar voor collega's, wat het makkelijker maakt om af te stemmen over signalen of vermoedens maar ook over eventuele handhavingsmaatregelen of beleids- of kwaliteitsaanpassingen. Er is wel een functionele scheiding tussen toezichtstaken en uitvoeringstaken¹². Ook de andere toezichthouders in de gemeente Sittard-Geleen, waaronder toezichthouders Jeugd, Participatiewet en Openbare Orde en Veiligheid (cluster Concern), zijn bij de uitvoeringsteams gepositioneerd. Deze keuze sluit hierbij aan.

Het maken van duidelijke afspraken over rollen en verantwoordelijkheden, wat men van elkaar mag verwachten en hoe er wordt samengewerkt, draagt bij aan het borgen van de onafhankelijkheid van de Wmo-toezichthouders. Zowel tussen de Wmo-toezichthouders en andere functionarissen als het bestuur. Deze afspraken zijn onder andere vastgelegd in het werkproces van de Wmo-toezichthouders. De gemeenten evalueren de gemaakte keuzes ten aanzien van de positionering periodiek met de Wmo-toezichthouders en andere betrokkenen, om te onderzoeken of de voordelen worden gerealiseerd en of onafhankelijkheid van de Wmo-toezichthouders voldoende geborgd is.

4.4 Bepalen van- en rapporteren over onderzoeksactiviteiten

Het college van B&W van Sittard-Geleen wijst Wmo-toezichthouders aan (conform artikel 6.1 lid 1 Wmo 2015) en geeft hen de bevoegdheid om onafhankelijk Wmo-toezicht uit te voeren. De colleges van B&W van Beek en Stein mandateren Sittard-Geleen daartoe. Jaarlijks evalueren de drie gemeenten samen het Wmo-toezicht en kijken zij vooruit.

De Wmo-toezichthouders rapporteren aan de drie colleges over hun activiteiten, onderzoeksuitkomsten en adviezen, maar bepalen zelf hun werkzaamheden. De Wmo-toezichthouders werken op basis van een [jaarplan](#). Hierin beschrijven zij hun prioriteiten en onderzoeksactiviteiten voor het komende jaar. Om dit jaarplan op te stellen, putten zij uit het Uitvoeringsplan Wmo-toezicht, halen zij input op bij diverse betrokkenen binnen de gemeenten en analyseren zij onder andere trends en ontwikkelingen, (financiële) gegevens en (kwaliteits)eisen. Na afronding wordt het jaarplan ter kennisname gedeeld met de betrokken teammanagers en portefeuillehouders van Sittard-Geleen, Beek en Stein.

¹² Een persoon die de functie van toezichthouder bekleedt, kan naast deze functie geen andere functies namens of in dienst van de gemeente bekleden die niet verenigbaar zijn met het toezichthouderschap. Staatssecretaris Van Ooijen. (2023, 8 mei). Kamerbrief over voortgangsbrief Wmo 2015. Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. [Link](#); VNG. (2017). Inrichting van het Wmo-toezicht: Handreiking voor gemeenten. [Link](#).

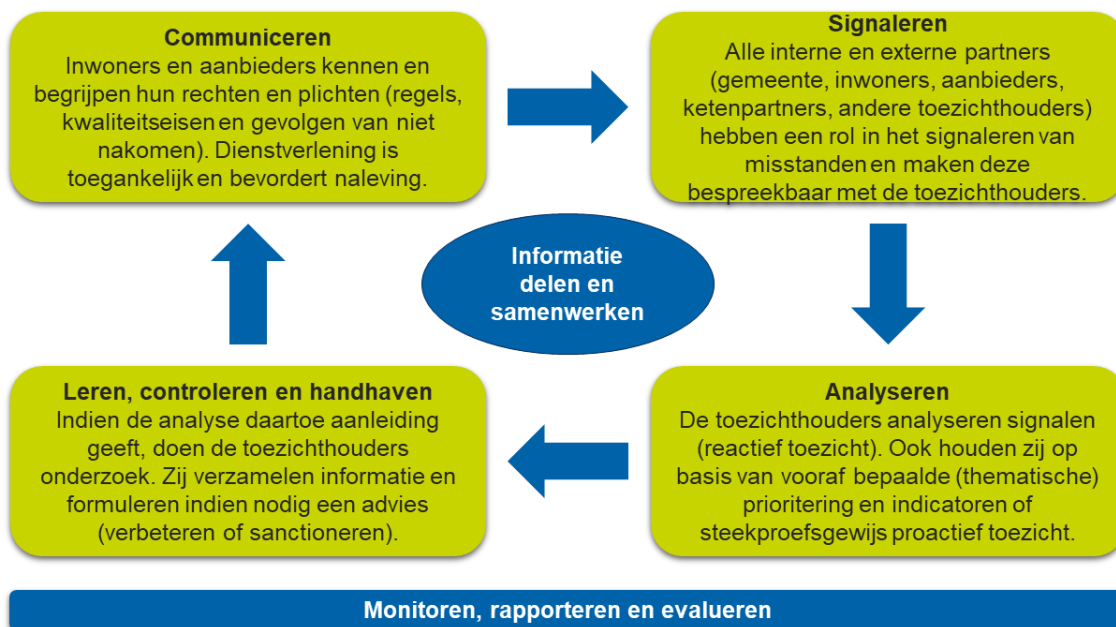
De Wmo-toezichthouders rapporteren jaarlijks over hoe en waarop toezicht is gehouden en wat de uitkomsten hiervan waren. Daarvoor stellen ze een [jaarverslag](#) op ter attentie van de betrokken teammanagers en colleges van B&W van de gemeenten. De colleges van B&W kunnen dit verslag, eventueel voorzien van schriftelijke reactie of toelichting, naar de gemeenteraad sturen ten behoeve van de horizontale verantwoording van colleges aan de gemeenteraden. Jaarverslagen worden ook openbaar gemaakt. Als een individuele casus daarom vraagt kunnen de Wmo-toezichthouders vaker rapporteren aan de colleges.

5 Organisatie van Wmo-toezicht

Wmo-toezicht begint niet pas als er sprake is van misstanden, maar begint al bij het helder communiceren van duidelijke en navolgbare afspraken met inwoners en zorgaanbieders. De gemeenten focussen op voorlichting en communicatie om misbruik, fouten en fraude te voorkomen. Heldere afspraken en wederzijdse verwachtingen helpen inwoners en zorgaanbieders om afspraken na te leven. Op deze manier wordt preventief gewerkt aan het voorkomen van calamiteiten of misstanden. Als toch sprake is van misstanden, bewust of onbewust, willen de gemeenten dat zo vroeg mogelijk signaleren. Door deze signalen vervolgens te analyseren en te onderzoeken (reactief) en ook los van deze signalen periodieke controles uit te voeren (proactief) en waar nodig daadwerkelijk te sanctioneren, wordt naleving van (kwaliteits)eisen en regels gestimuleerd.

Alle vier de aspecten worden hieronder besproken: [communiceren](#), [signaleren](#), [analyseren](#) en [leren, controleren en handhaven](#). Daarbij komt een stap die in alle fases van Wmo-toezicht plaatsvindt, namelijk [informatie delen en samenwerken](#). Tot slot is het belangrijk dat de activiteiten in het proces van Wmo-toezicht, alsook de resultaten en hoe daar vervolg aan is gegeven, worden [gemonitord](#), dat hierover wordt [gerapporteerd en geëvalueerd](#). Dit wordt aan het einde van dit hoofdstuk besproken.

Het uitvoeringsplan Wmo-toezicht vertaalt dit proces naar concrete acties.



Figuur 2. Fases in het proces van Wmo-toezicht

5.1 Communiceren

De gemeenten stimuleren naleving en proberen (onbewuste) misstanden te voorkomen door duidelijke communicatie over afspraken en wederzijdse verwachtingen met inwoners en zorgaanbieders. Zij zorgen voor goed vindbare informatie en afspraken, onder andere door heldere inkoopvoorwaarden en (kwaliteits)eisen en via een werkafsprakenboek voor zorgaanbieders waarin eisen en afspraken zijn vastgelegd. De gemeenten beperken het aantal eisen aan zorgaanbieders waar mogelijk, om naleving te vergemakkelijken en de gemeente in staat te stellen hierop effectief toezicht te houden. Ook wordt waar mogelijk gebruik gemaakt van landelijk gestandaardiseerde afspraken, zoals contractstandaarden van het Ketenbureau I-Sociaal Domein. Dit draagt bij aan eenduidigheid voor zorgaanbieders.

Functionarissen van de gemeenten geven voorlichting tijdens keukentafelgesprekken en ontwikkeltafels met zorgaanbieders. De gemeenten hebben aandacht voor het realiseren van een eenvoudig en toegankelijk aanvraagproces. Ook worden interne kwaliteitscontroles uitgevoerd om beschikkingen en dossiervoering te verbeteren.

5.2 Signaleren

Als sprake is van (vermoedens van) misstanden, bewust of onbewust, willen de gemeenten dat zo vroeg mogelijk signaleren. Alle interne en externe partners hebben een rol in signaleren en maken signalen bespreekbaar met de Wmo-toezichthouder of melden dit via het meldpunt. De gemeenten beschikken over een gezamenlijk meldpunt waar inwoners, zorgaanbieders en anderen melding kunnen maken van (vermoedens van) misstanden of van zaken die juist goed gaan. Dit meldpunt wordt doorontwikkeld. Daarnaast is er een landelijk meldpunt (IKZ). Het is belangrijk om signalen uit verschillende bronnen te verzamelen, samen te brengen en gezamenlijk te analyseren.

Om dit mogelijk te maken zijn de Wmo-toezichthouders laagdrempelig benaderbaar voor functionarissen binnen en buiten de gemeenten, om mee te denken over zorgen en om signalen te toetsen op inhoud. De Wmo-toezichthouders ontwikkelen samen met betrokken functionarissen instrumenten of handreikingen waarmee verschillende teams van meer handvatten worden voorzien om hun signalerende rol te vervullen. De Wmo-toezichthouders hebben een belangrijke rol in het geven van voorlichting en het fraudebewust maken van de gemeentelijke organisaties. Hiervoor kunnen zij, indien gewenst, periodiek aansluiten bij andere teams om mee te kijken, scherpe vragen te stellen en tips te geven.

Daarnaast zoeken de gemeenten verbinding met externe partners, zoals de GGD Zuid-Limburg (waar het calamiteitentoezicht is belegd), andere toezichthouders, (Zuid-Limburgse) gemeenten en relevante platformen of organisaties (waaronder zorgkantoren, het Regionaal Informatie- en Expertisecentrum Limburg (RIEC), Zorg- en Veiligheidshuis Westelijke Mijnstreek, andere partners uit het veiligheidsdomein, de Belastingdienst en het IKZ). Op die manier wordt ingezet op uitwisseling, kennisdeling, afstemming van (kwaliteits)eisen, KPI's en instrumenten en het gezamenlijk duiden van signalen.

5.3 Analyseren

Wanneer signalen binnenkomen, maken de Wmo-toezichthouders een analyse van deze signalen en op basis daarvan een afweging of onderzoek nodig is. Dit is reactief toezicht. Naast reactief toezicht, vinden de gemeenten het belangrijk om ook proactief toezicht te houden. Door te investeren in proactief toezicht versterken de gemeenten de voorkant van het proces en kunnen risico's en knelpunten in een vroeg stadium worden ondervangen en wordt geleerd van fouten. De Wmo-toezichthouders maken in het jaarplan onderscheid tussen proactief en reactief toezicht. Hierin geven ze aan hoeveel tijd wordt gereserveerd voor proactief toezicht.

Hieronder wordt eerst beschreven hoe ingezet wordt op proactief toezicht. Vervolgens gaan we in op het reactief toezicht.

5.3.1 Proactief toezicht

Om invulling te geven aan proactief toezicht zetten de gemeenten in op een combinatie van onder andere datagedreven werken, risicoanalyses op basis van risicoprofielen, cliëntervaringsonderzoeken en informatie vanuit de bedrijfsvoering ([risicogebaseerd en thematisch toezicht](#)) en steekproeven van ZiN en pgb's ([structureel toezicht](#)). De gemeenten onderzoeken de mogelijkheid om een dashboard met sturingsinformatie te ontwikkelen, waarin bijvoorbeeld declaratiegedrag en cliëntenaantallen per aanbieder zichtbaar zijn, maar waarin ook signalen en trends gebundeld kunnen worden, om risico's en verdachte afwijkingen vroegtijdig te signaleren. Door samen te werken met controllers en andere functionarissen, duiden de Wmo-toezichthouders deze informatie en vertalen zij deze indien nodig naar concrete onderzoeksactiviteiten.

Door middel van periodieke contractgesprekken en, indien relevant, fysieke locatiebezoeken, houden de gemeenten een vinger aan de pols bij zorgaanbieders (met bijzondere aandacht voor nieuw gecontracteerde zorgaanbieders). Daarnaast willen de gemeenten toetredende zorgaanbieders (hoofd- en onderaannemers) streng screenen, om problemen aan de voorkant te voorkomen ([preventief toezicht](#)). Hierbij kan gebruikgemaakt worden van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het Openbaar Bestuur (Bibob).

5.3.2 Reactief toezicht

Meldingen komen op verschillende manieren bij de Wmo-toezichthouders terecht. In een structureel [signaleringsoverleg](#) worden signalen vanuit verschillende teams gebundeld. In dit overleg sluiten naast de Wmo-toezichthouders één of enkele Wmo consulenten en/of coördinatoren en kwaliteitsmedewerkers Jeugd en Wmo, contract-/leveranciersmanagers, financial controllers en backofficemedewerkers aan. De gemeenten onderzoeken de mogelijkheid om ook één of meerdere externen aan te laten sluiten als onafhankelijk adviesorgaan.

De Wmo-toezichthouders onderzoeken signalen van mogelijke misstanden zorgvuldig en gericht. De hoeveelheid en ernst van signalen wegen mee in het wel of niet starten van een onderzoek. Eventueel kunnen de Wmo-toezichthouders al informatie opvragen of vooronderzoek doen om te komen tot een afweging of onderzoek nodig is. Voor het maken van deze afweging hanteren de Wmo-toezichthouders een (openbaar) [toetsingskader](#). Het signaleringsoverleg wordt meegenomen in de uitkomsten van het toetsingskader en is adviserend aan de Wmo-toezichthouders. De Wmo-toezichthouders maken uiteindelijk een onafhankelijke beoordeling van een melding of signaal en het al dan niet starten van een onderzoek. De Wmo-toezichthouders kunnen ook besluiten dat de melding of het signaal wordt overgedragen. In beide gevallen zorgen de Wmo-toezichthouders voor een terugkoppeling naar het signaleringsoverleg en eventueel de teammanager van team Zorg.

5.4 Leren, controleren en handhaven

5.4.1 *Leren en controleren: het onderzoek*

De onderzoeksactiviteiten die Wmo-toezichthouders inzetten bij een onderzoek verschillen afhankelijk van het onderwerp van het onderzoek en de aard van de signalen. De Wmo-toezichthouders benutten passende en proportionele onderzoeksactiviteiten. Dit kan variëren van het opvragen van informatie tot een controle ter plaatse. Waar nodig gaan Wmo-toezichthouders in gesprek met zorgaanbieders, cliënten of andere betrokkenen om een compleet beeld te krijgen. Dit wordt bij voorkeur vooraf aangekondigd, tenzij een situatie vraagt om een onaangekondigd onderzoek.

Op basis van de inzichten uit het onderzoek stellen de Wmo-toezichthouders een concept-rapport op met daarin hun bevindingen. Het concept wordt aan de betrokken aanbieder of inwoner voorgelegd voor hoor- en wederhoor. Als bevindingen aanleiding geven tot verbetering of sanctionering, formuleren de Wmo-toezichthouders een advies. Dit advies omvat bijvoorbeeld verbetervoorstellen of voorgestelde sancties. Afhankelijk van de aard van het advies is dit enkel gericht aan de betrokken inwoner of zorgaanbieder, of ook aan andere betrokkenen zoals contractmanagement of het college van B&W.

Betreft het een aanbieder van ZiN, dan delen de Wmo-toezichthouders hun bevindingen en advies met het college van B&W. Uit privacyoverwegingen worden bevindingen en adviezen bij pgb's doorgaans niet gedeeld met het college, omdat dit gaat over personen. Als de situatie uitzonderlijk of ernstig is, kan hiervan worden afgeweken.

5.4.2 *Handhaven: verbeteren en sanctioneren*

Bij het formuleren van een advies houden de Wmo-toezichthouders rekening met de ernst van de situatie, de mate van verwijtbaarheid en het vertrouwen in de verbeterkracht van de betrokken inwoner of zorgaanbieder. Bewuste, kwaadwillende misstanden vragen om een andere reactie dan een onbewuste fout. We hanteren hierbij de piramide van naleving (figuur 3). Aan de basis van de piramide bevindt zich het bevorderen van naleving, bijvoorbeeld door middel van advies. Hoe hoger in de piramide, hoe zwaarder de consequenties of maatregelen.

Wanneer sprake is van vertrouwen in de verbeterkracht van een inwoner of zorgaanbieder, zetten we informele maatregelen in: [advies en stimulering](#) (informatie of voorlichting) of [bijsturen](#). Bijsturen kan bijvoorbeeld via een schriftelijke waarschuwing of gesprek met het bestuur van een zorgaanbieder, het laten opstellen van een verbeterplan, tijdelijk verscherpt toezicht of intensivering van contractmanagement.



Figuur 3. Piramide van naleving

Beide hebben als doel om overtredingen of tekortkomingen te herstellen en in de toekomst te voorkomen. In het geval van ZiN speelt contractmanagement hier een belangrijke rol in. De Wmo-toezichthouders mogen zelf informele maatregelen in te zetten.

Is sprake van bewuste misstanden, dan verbinden de gemeenten hier passende consequenties (sancties) aan. Gemeenten kunnen [privaatrechtelijke maatregelen](#) nemen op basis van contractuele afspraken met zorgaanbieders, waaronder:

- a. een aanbieder in gebreke stellen;
- b. een cliëntenstop of betaalstop instellen;
- c. onterecht verstrekte gelden terugvorderen;
- d. schadevergoeding eisen;
- e. en/of contracten beëindigen of ontbinden.

[Bestuursrechtelijke maatregelen](#) kunnen enkel worden opgelegd door het college van B&W. Dit kan zijn een last onder dwangsom of bestuursdwang (artikel 5:21 en 5:31 Awb). Voor inwoners die fraude plegen, kan het college het recht op een maatwerkvoorziening of pgb intrekken en bijvoorbeeld besluiten om in de toekomst alleen nog ZiN toe te kennen. Terugvordering van zorggelden is mogelijk als blijkt dat een cliënt met opzet ten onrechte een maatwerkvoorziening of pgb heeft gekregen, zoals geregeld in artikel 2.4.1 van de Wmo 2015.

Het opleggen van formele (privaatrechtelijke of bestuursrechtelijke) maatregelen is geen bevoegdheid van de Wmo-toezichthouders, maar van het college (of een door het college gemandateerd persoon). Dat wil zeggen dat het college beargumenteerd kan afwijken van het handhavingsadvies van de Wmo-toezichthouders. Indien het college het nodig acht om af te wijken van het handhavingsadvies van de Wmo-toezichthouders, wordt dit (zonder opgave van redenen) vermeld in het jaarverslag of (openbare) onderzoeksrapport. Het opleggen van maatregelen wordt nader uitgewerkt in een [handhavingskader](#).

Voor de opsporing van strafrechtelijke delicten is (bijzondere) opsporingsbevoegdheid vereist. Deze bevoegdheid heeft een Wmo-toezichthouder niet. Bij ernstige overtredingen, zoals valsheid in geschrifte of oplichting, kan in overleg met de betrokken portefeuillehouder en burgemeester wel [strafrechtelijke aangifte](#) tegen inwoners en zorgaanbieders worden gedaan bij het OM.

De insteek is om zo licht mogelijk te starten met ingrijpen, gericht op herstel en het vervolgens snel inzetten van zwaardere interventies als naleving uitblijft.

5.5 Informatie delen en samenwerken

Wmo-toezicht is een gezamenlijke verantwoordelijkheid die vraagt om nauwe samenwerking en effectieve informatie-uitwisseling, binnen de drie gemeenten en met andere partners. Wmo-toezichthouders werken samen met consultants, coördinatoren, kwaliteits- en beleidsmedewerkers, contract- en leveranciersmanagers, controllers en bestuurders. Door het maken van duidelijke afspraken en het stimuleren van bewustwording van ieders signaalfunctie, werken we aan een integrale aanpak tussen teams en domeinen. Iedere partij draagt vanuit zijn of haar eigen rol bij aan het signaleren, opvolgen en verbeteren van ondersteuning en het is duidelijk wat iedereen van elkaar mag verwachten.

Goede afstemming en terugkoppeling over signalen en acties versterken de samenwerking zonder de onafhankelijkheid van de Wmo-toezichthouders aan te tasten. De Wmo-toezichthouders zijn de verbindende spil en worden hierin onder andere geholpen door het signaleringsoverleg. In het Uitvoeringsplan Wmo-toezicht wordt dieper ingegaan op de verdeling van rollen en verantwoordelijkheden in relatie tot het Wmo-toezicht.

5.6 Monitoren, rapporteren en evalueren

Er wordt op twee niveaus gerapporteerd over Wmo-toezicht. Er kan gerapporteerd worden over individuele onderzoeken en er wordt gerapporteerd over overkoepelende activiteiten en resultaten van Wmo-toezicht.

5.6.1 Rapporteren over onderzoeken

Na het doen van een onderzoek worden onderzoeksresultaten door de Wmo-toezichthouders verwerkt in een rapport. Afhankelijk van de uitkomsten van het onderzoek kan dit inclusief een advies voor verbetering of sanctionering zijn. De gemeenten vinden het in het kader van transparantie belangrijk om onderzoeksrapportages in de regel openbaar te maken. Dit biedt inwoners en andere betrokkenen inzicht in de mate waarin zorgaanbieders voldoen aan (kwaliteits)eisen en afspraken. Ook kan dit een stimulans bieden voor zorgaanbieders om zich aan gemaakte afspraken te houden.

Rapporten over zorgaanbieders van ZiN worden openbaar gemaakt op basis van de Woo. Rapporten over pgb worden in de regel niet openbaar gemaakt. De Wmo-toezichthouders maken per situatie een afweging of openbaarmaking passend is. Eventueel wordt het signaleringsoverleg geconsulteerd. Het uitgangspunt is dat er geen rapportages worden gedeeld over unieke personen of casussen en dat er geen vertrouwelijke informatie of privacygevoelige gegevens openbaar worden gemaakt. De gemeenten hanteren hierbij de richtlijnen uit de Woo. Dit kan ook betekenen dat slechts onderdelen van een onderzoek openbaar worden gemaakt. In de jaarrapportage nemen de Wmo-toezichthouders op wat het motief was om een bepaald rapport als vertrouwelijk aan te merken.

Openbare onderzoeksrapportages worden gepubliceerd op de gemeentelijke websites.

5.6.2 *Monitoren, rapporteren en evalueren over Wmo-toezicht*

Er wordt actief gerapporteerd over onderzoeksactiviteiten, resultaten en het vervolg dat daaraan is gegeven door de Wmo-toezichthouders. Dit begint met het delen van de jaarplannen van Wmo-toezichthouders. Ook de werkwijze van de Wmo-toezichthouders en het gehanteerde toetsingskader uit paragraaf 5.3 worden openbaar gemaakt. Deze informatie komt op de gemeentelijke websites.

Naast openbaarmaking van onderzoeksrapportages, stellen de Wmo-toezichthouders jaarlijks een jaarverslag op ter attentie van de betrokken teammanagers en colleges van B&W van de gemeenten over hoe en waarop toezicht is gehouden en wat de uitkomsten hiervan waren. Deze jaarverslagen worden vervolgens ook openbaar gemaakt.

Op basis van de jaarplannen, jaarverslagen en onderzoeksrapportages monitoren de Wmo-toezichthouders hun inzet. Hiermee brengen zij in kaart wat het Wmo-toezicht oplevert in termen van verbeterde naleving en kwaliteit, samenwerking en integraliteit en professionalisering van toezicht. Hoe de Wmo-toezichthouders monitoren of/wanneer zij succesvol zijn wordt uitgewerkt in het Uitvoeringsplan.

De Wmo-toezichthouders zijn de drijvende kracht achter het continue evalueren van de organisatie van Wmo-toezicht en het in kaart brengen van mogelijke verbeteringen. Daarmee werken de Wmo-toezichthouders op de lange termijn aan het vormgeven en borgen van een robuuste en doorlopend verbeterende toezichtstructuur.