

# Peer-reviewed artikel

## Toezicht in het sociaal domein

Heinrich Winter\*

In dit artikel komt de stand van toezicht en handhaving in het sociaal domein aan de orde. Vanaf januari 2015 zijn belangrijke taken rond maatschappelijke ondersteuning, jeugdzorg, passend onderwijs en werk en inkomen overgeheveld naar de gemeenten. De gedachte was dat na een korte transitieperiode, via de transformatie van de manier van werken maatwerk zou worden geleverd. Gemeenten, als bestuurslaag die dicht bij de inwoners staat, zouden bij uitstek in staat zijn zo'n individuele aanpak te ontwikkelen. De veronderstelling was dat daarbij een kostenbesparing mogelijk zou zijn. Die besparing is in de vorm van een korting op de overgeheveldde budgetten bij de decentralisatie toegepast. Inmiddels blijkt dat gemeenten aanzienlijke bedragen toelagen op de gedecentraliseerde taken. Veel aandacht gaat de afgelopen jaren uit naar de overdracht van de taken op grond van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 en de Jeugdwet en naar de financiële problemen waarin gemeenten terecht zijn gekomen. Ook is er veel aandacht voor de vraag hoe de taakuitvoering gestalte heeft gekregen. Wat is er terechtgekomen van het beoogde maatwerk? Lukt het om de zelfredzaamheid van inwoners te vergroten? Hoe staat het met de uitstroom van uitkering naar werk? Minder aandacht is er tot nu toe voor het toezicht op de taakuitvoering. In dit artikel komt de vraag aan de orde waar dat toezicht is belegd, hoe dat wordt uitgevoerd en wat de resultaten daarvan zijn. Ook komen verbetervoorstellen aan de orde.

### Decentralisatie in het sociaal domein

In het regeerakkoord Rutte-Asscher (VVD-PvdA) 'Bruggen slaan' van 29 oktober 2012 worden de veranderingen in het sociaal domein aangekondigd.<sup>1</sup> Enkele citaten uit het regeerakkoord:

'Gemeenten worden geheel verantwoordelijk voor de activiteiten op het gebied van ondersteuning, begeleiding en verzorging. De aanspraken worden beperkt, dienstverlening wordt versoberd en meer gericht op waar ze het hardste nodig is en gaat vallen onder de wet maatschappelijke ondersteuning (WMO). De aanspraken op huiselijke hulp worden vervangen door een maatwerkvoorziening voor degenen die het echt nodig hebben en het niet uit eigen middelen kunnen betalen.

De gemeenten wordt een zeer ruime beleidsvrijheid gegeven met betrekking tot de concrete invulling van deze gedecentraliseerde voorzieningen.

"Eén gezin, één plan, één regisseur" is het uitgangspunt bij de decentralisaties in het sociale domein: bij de wet werken naar vermogen, de algemene wet bijzondere ziektekosten, de wet maatschappelijke ondersteuning en de jeugdhulpverlening. Dit vergt ook één budget en één verantwoordelijke van overheidszijde. Er komt een einde aan de praktijk waarbij vele hulpverle-

\* Prof. dr. H.B. Winter is hoogleraar Bestuurskunde aan de Rijksuniversiteit Groningen.

1. [www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2012/10/29/regeerakkoord](http://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2012/10/29/regeerakkoord).

ners langs elkaar heen werken bij de ondersteuning van één gezin.’

Sinds de Troonrede van 17 september 2013 spreken we ook wel van de ‘Participatiesamenleving’.<sup>2</sup> Aan de decentralisaties op het terrein van zorg, passend onderwijs, participatie en maatschappelijke ondersteuning lag een in 2011 gesloten bestuursakkoord ten grondslag.<sup>3</sup> In dat akkoord maakten het Rijk, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Unie van Waterschappen (UvW) bestuursafspraken over onder meer de decentralisaties in de periode 2011–2015. Gemeenten vonden en vinden nog steeds dat zij de meest aangewezen instantie zijn om naast taken in het fysiek domein (zoals ruimtelijke ordening, bouwen en wonen en verkeer(sveiligheid)) ook in het sociaal domein voor hun inwoners belangrijke taken uit te voeren. De kwaliteit van de taakuitvoering zou toenemen doordat gemeenten voortaan verbindingen kunnen leggen tussen zorg en ondersteuning en jeugd en werk en inkomen. Ondanks veel kritiek op die ingangsdatum werden de taken per 1 januari 2015 overgeheveld van Rijk en provincies naar de gemeenten.

Inmiddels is ruim zes jaar ervaring opgedaan met de uitvoering van de nieuwe taken. De eerste jaren waren een periode van transitie: organisatieopbouw, introductie van systemen, inkoop van zorg, enzovoort. De gedachte was dat dit een korte periode zou kunnen zijn van hooguit enkele jaren. De praktijk bleek weerbarstiger. Veel gemeenten hadden meer tijd nodig voor de ordening van hun organisaties en de inrichting van de uitvoering. De ontwikkeling van een andere manier van werken krijgt de laatste jaren veel aandacht. Dat gaat hand in hand met de zorg voor de financiële tekorten die dit terrein is gaan kenmerken. Veel gemeenten moeten uit eigen middelen geld toeleveren op de taakuitvoering in het sociaal domein. Dat wordt vooral veroorzaakt door een toegenomen beroep op voorzieningen. Het lijkt erop dat doordat de nabijheid van de taakuitvoering in de dorpen en wijken toenam, de laagdrempeligheid ook heeft geleid tot een toename van de vraag. In de jeugdzorg gingen de kosten van de voorzieningen per jongere ook nog eens omhoog. Dat, gecombineerd met de bij de decentralisaties toegepaste budgetkortingen, zorgt voor de grote financiële problemen waarmee gemeenten op dit terrein worstelen.

In een bundeling van verschillende evaluaties op deel-terreinen publiceerde het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) in november 2020 een overzicht van de belangrijkste conclusies na ruim vijf jaar ervaring met de decentralisaties in het sociaal domein.<sup>4</sup> Die conclusies

zijn niet direct positief. Zo werken veel gemeenten met sociale wijkteams, maar dat heeft niet overal geleid tot duidelijker toegang tot voorzieningen en ondersteuning, ook omdat bestaande routes zoals de huisarts en gemeentelijke loketten daarnaast ook bleven bestaan. Ook lukt het niet overal om noodzakelijke hulp vroegtijdiger in te zetten. Proactief werken, een verondersteld voordeel van gemeentelijke taakuitvoering, is nog niet goed van de grond gekomen. Een verschuiving van individuele voorzieningen naar algemene voorzieningen was een andere verwachting waarvan nog niet duidelijk is in hoeverre die wordt gerealiseerd, net als een verschuiving van zware naar lichte voorzieningen in het kader van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo 2015) en de Jeugdwet. De onderzoekers constateren wel dat bij de Wmo en de Jeugdwet meer maatwerk wordt geleverd, maar dat dit bij de Participatiewet veel minder het geval is. Opvallend is dat gemeenten een belangrijk deel van de cliënten van de Participatiewet niet goed in beeld hebben. Een andere verwachting was dat zelfredzaamheid van inwoners zou kunnen toenemen, mede door een beroep op ondersteuning door het sociale netwerk. Die verwachting is evenmin uitgekomen.

Terwijl de kwaliteit van de inhoudelijke taakuitvoering ruimschoots aandacht krijgt en er veel discussies zijn over de financiering van de nieuwe taken, is er ook steeds meer belangstelling voor de inrichting en het functioneren van het toezicht en de handhaving in het sociaal domein. Steeds vaker, zo lijkt het, zijn er in de media berichten die duiden op problemen met de kwaliteit van begeleiding, beschermd wonen en jeugdhulp en soms is zelfs fraude met zorgbudgetten aan de orde. Gemeenten hebben als taak toe te zien op de uitvoering van taken door tweedelijns instellingen waarmee is gecontracteerd. Dat geldt voor jeugdzorginstellingen, voor thuiszorgorganisaties, voor ontvangers van een persoonsgebonden budget (pgb), maar ook voor zorgboerderijen. Het gaat daarbij zowel om de kwaliteit van de voorzieningen als om de rechtmatigheid van de uitgaven. In deze bijdrage komen toezicht en handhaving van de Participatiewet en Passend Onderwijs meer zijdelings aan de orde. Dit artikel concentreert zich op de taken rond de zorg in natura (maatwerkvoorzieningen en algemene voorzieningen) die in het kader van maatschappelijke ondersteuning wordt geleverd (Wmo 2015) en op taken in het kader van jeugdhulp (Jeugdwet).<sup>5</sup>

Hierna komt eerst aan de orde wat precies het sociaal domein is en komt een theoretisch kader over toezicht en handhaving en over governance aan de orde. Daarna

2. [www.rijksoverheid.nl/documenten/toespraken/2013/09/17/troonrede-2013](http://www.rijksoverheid.nl/documenten/toespraken/2013/09/17/troonrede-2013).  
3. *Kamerstukken II 2010/11, 32794, nr. 1, Bestuursakkoord 2011-2015*, Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Interprovinciaal Overleg, Unie van Waterschappen en Rijk.  
4. M. Kromhout, P. van Echtelt & P. Feijten, *Sociaal domein op koers? Verwachtingen en resultaten van vijf jaar decentraal beleid*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau 2020.

5. Er is de afgelopen periode veel te doen rond de gemeentelijke handhaving van de Participatiewet. Hoewel de regels in de wet streng zijn, deed de terugvorderingscasus naar aanleiding van de in de gemeente Wijdemeren aan een inwoonster door haar moeder verstrekte boodschappen veel stof opwaaien. De staatssecretaris en de Tweede Kamer overwegen aanpassing van de Participatiewet, zodat er ruimte komt voor ‘de menselijke maat’. Veel gemeenten gaan overigens al op die manier te werk, zie bijvoorbeeld het proefschrift van P. de Winter, *Tussen de regels. Een rechtssociologische studie naar handhaving in de sociale zekerheid*, Den Haag: Boom juridisch 2019.

staat de inrichting van het gemeentelijke en het rijkstoezicht centraal. Vervolgens wordt het functioneren van het tweedelijns rijkstoezicht in het sociaal domein besproken. De paragraaf ‘Het functioneren van het gemeentelijke toezicht’ betreft de kern van dit artikel en bespreekt de werking van het gemeentelijke toezicht in het sociaal domein. In de afsluitende paragraaf staat een analyse van het toezicht in het sociaal domein en dat leidt tot enkele adviezen. Het doel van dit artikel is een overzicht te geven van de inrichting en het functioneren van het toezicht in het sociaal domein. Daarbij zijn openbare bronnen gehanteerd, hetgeen uitmondt in een kritische beschouwing van de stand van het toezicht in het sociaal domein.

## Het sociaal domein, een kader voor toezicht en het governancevraagstuk

Wanneer we spreken over het sociaal domein, dan gaat het over een breed takenpakket, van maatschappelijke ondersteuning, jeugdhulp, wijkverpleging, huishoudelijke hulp, passend onderwijs, inkomensondersteuning en re-integratie naar werk. Het SCP wijst erop dat gemeenten ‘het sociaal domein’ op verschillende manieren afbakenen.<sup>6</sup> Volgens een ‘enge’ definitie gaat het om taken op het gebied van werk, zorg en jeugd. Een ruimere definitie rekent ook andere taken tot het sociaal domein, zoals de handhaving van de leerplicht, bestrijding van vroegtijdig schoolverlaten, passend onderwijs, leerlingenvervoer en de bestrijding van onderwijsachterstanden (sector onderwijs); bij de sector inkomen zijn reguliere bijstand, bijzondere bijstand en schuldhulpverlening voorbeelden van gerelateerde taken en bij de sector zorg/jeugd zijn dit openbare gezondheidszorg en jeugdgezondheidszorg. Voor een belangrijk deel zijn het voor gemeenten nieuwe taken die per 1 januari 2015 van rijk en provincies zijn overgenomen. Taken op het terrein van inkomensondersteuning liggen van oudsher al bij gemeenten onder de Bijstandswet en de Wet werk en bijstand. De Participatiewet voegde daar per 1 januari 2015 aan toe dat instroom naar de sociale werkvoorziening niet meer mogelijk werd. Gemeenten werden behalve voor die inwoners ook verantwoordelijk voor de ondersteuning van jonggehandicapten met enig arbeidsvermogen naar werk; voorheen vielen zij onder het regime van de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten (Wajong). Er is weliswaar sprake van decentralisatie van taken naar gemeenten, maar er zijn tal van andere organisaties en instanties die een (uitvoerende) rol spelen op dit gebied. Te denken valt aan huisartsen, instellingen voor jeugdzorg, wijkverpleegkundigen, scholen en thuiszorgorganisaties. De winst die de decentralisaties zouden moeten

realiseren werd ook verwacht van de grotere samenhang die een gemeente als regisseur tussen al die organisaties en hun taakuitvoering zou kunnen realiseren. Dat idee is aantrekkelijk, maar in de werkelijkheid van alle dag zijn er tal van verstoringen die ertoe leiden dat de praktijk zich niet zo gedraagt als werd gehoopt. Zo is er sprake van de aanbesteding van jeugdzorg en thuishulp op bovenlokaal niveau, waardoor individuele gemeenten die regierol soms niet goed kunnen spelen. Daarnaast hebben de aanbestedingen geleid tot contractrelaties tussen een gemeente en een opdrachtnemende partij. Die relaties vertonen vaak kenmerken van een principaal-agent-verhouding waarbij de opdrachtgevende principaal afhankelijk is van de agent waar het gaat om informatie over de geleverde prestaties. Informatieasymmetrie zorgt er dan voor dat niet altijd de informatie beschikbaar is die nodig is om goed te kunnen sturen en de rol van regisseur adequaat te kunnen spelen. Een ander punt is dat gemeenten met de decentralisaties de wettelijke verplichting kregen samen te werken met onder meer zorgverzekeraars en zorgaanbieders. Maar dat wordt niet vergemakkelijkt door de wettelijke kaders die sommige uitvoeringstaken beheersen, zoals de Zorgverzekeringswet bij wijkverpleegkundigen, en waarbij het gemeentebestuur geen bevoegdheid heeft.

Ook bij toezicht en handhaving is de beschikbaarheid van informatie cruciaal. In de meest gehanteerde definitie van toezicht op de naleving bestaat deze uit drie elementen: (1) informatieverzameling, (2) beoordeling, en (3) interventie.<sup>7</sup> In zijn advies uit 2013 onderscheidt de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) naast nalevingstoezicht nog de signalerende/agenderende en reflectieve functie van toezicht.<sup>8</sup> Daarvan gaat vooraf dat de toezichthouder beleid opstelt voor de manier waarop toezicht wordt gehouden. Simpel gezegd: waar gaan we kijken en hoe vaak en hoe intensief doen we dat? En dan is ook handhavingsbeleid nodig: hoe treden we op als we zien dat de naleving niet op orde is? Eerst waarschuwen, of meteen ‘lik op stuk’? En welk nalevingsniveau willen we bereiken? Wat opvalt aan toezicht en handhaving in het sociaal domein is dat sprake is van verantwoordelijkheden die zowel op gemeentelijk als op rijksniveau liggen. In de volgende paragraaf wordt de inrichting van het toezicht, verspreid over die niveaus besproken. Ook komt aan de orde welk beleid gemeenten en rijk voor toezicht en handhaving vaststellen. Bij toezicht en handhaving in het sociaal domein speelt ook een onderscheid tussen toezicht op rechtmatigheid en toezicht op kwaliteit een rol. En, om het nog wat ingewikkelder te maken, ook de tweedelijns toezichttaak van het rijk op de uitvoering van in medebewind bij gemeenten neergelegde taken komt aan de orde.

Uit het voorgaande vloeit voort dat de inrichting van het toezicht in het sociaal domein *ook* een *governancevraag-*

6. SCP, *Overall rapportage sociaal domein 2015. Rondom de transitie*, Den Haag: SCP 2016, p. 19.

7. Zie bijvoorbeeld: H.B. Winter, *Zicht op toezicht. Over de meerwaarde van toezicht in de risicosamenleving*, (oratie Groningen), Groningen: 2010.

8. WRR, *Toezien op publieke belangen. Naar een verruimd perspectief op rijkstoezicht*, Den Haag: WRR 2013.

stuk is. Bij governance staan de inrichting van de toezichtarrangementen en de bestuurlijke verantwoordelijkheden daarvoor centraal. De term ‘governance’ staat voor besturingsvraagstukken in het publiek domein die niet langer door verticale *governmentmodellen* worden beheerst, maar waar horizontale verhoudingen en samenwerking tussen een grote diversiteit aan spelers aan de orde zijn.<sup>9</sup> Verschillende overheden op centraal en decentraal niveau spelen daarbij een rol, naast semi-publieke instellingen, en tussen die organisaties zijn uiteenlopende samenwerkingsverbanden tot ontwikkeling gekomen. Weliswaar past maatwerk bij de inrichting van het toezicht en de bestuurlijke verantwoordelijkheden daarvoor naar zijn aard bij het wezen van de decentralisaties, maar het gevaar bestaat nu dat door de ondoorzichtigheid van het geheel van bestuurlijke arrangementen het overzicht uit het oog wordt verloren en lacunes ontstaan.

## Hoe is het toezicht geregeld?

### De inrichting van het gemeentelijke toezicht

Het antwoord op de vraag wie verantwoordelijk is voor het toezicht in het sociaal domein is eigenlijk betrekkelijk eenvoudig. Waar de taken zijn neergelegd bij het college van burgemeester en wethouders (B&W) is dat college ook eerstverantwoordelijk voor de uitoefening van het toezicht. Dat betekent dat het college van B&W toezicht dient te houden op de wijze waarop taakuitvoering geschiedt en dat het moet overgaan tot handhaving als een overtreding wordt geconstateerd. Toezicht en handhaving worden vaak ervaren als een extra kostenpost en een vorm van onnodige juridisering; de onder toezicht gestelde, de ‘toezichtgenieter’, noemt vaak de toezichtlasten als euvel. Zeker als zich geen problemen in de taakuitvoering voordoen, wordt toezicht veelal ervaren als onnodig. In het bijzonder in het sociaal domein geldt dat in de eerste jaren na de decentralisaties, de aandacht vooral uit is gegaan naar de opbouw van de organisaties, de inrichting van de werkprocessen en de aanpassing van de werkwijzen.

Mede door programma’s als ‘Handhaven op Niveau’ (eind jaren negentig), bedoeld om het geconstateerde handhavingstekort bij gemeenten te verhelpen door het handhavingsinstrumentarium beter en intensiever te gebruiken, hebben gemeentebesturen toezicht- en handhavingbeleid vastgesteld. Dergelijk beleid stelt prioriteiten: waar letten we op en welke taken krijgen wat minder aandacht? Het geeft aan hoe op een overtreding wordt gereageerd: eerst een waarschuwing en dan een hercontrole, lik-op-stuk of wellicht zelfs inzet op preventieve handhaving. Het nieuwe takenpakket geeft uitstekende mogelijkheden de verbinding te leggen met toezicht en handhaving in het fysieke domein. Integrale handhaving biedt meerwaarde omdat problemen in de

fysieke wereld (een rommelige voortuin, geluidsoverlast enzovoort) kunnen wijzen op problemen achter de voordeur. Samenwerking tussen toezichthouders heeft dan natuurlijk grote voordelen.

De praktijk laat een grote diversiteit in de inrichting van het gemeentelijke toezicht zien. Binnen gemeenten zijn toezichthouders aan het werk, die veelal binnen sectoren zijn aangesteld, dus bij een team sociale recherche, een onderdeel maatschappelijke ondersteuning of bij een afdeling jeugdzorg. Veel toezichttaken zijn belegd bij een bovengemeentelijk werkende organisatie, de GGD (Gemeentelijke gezondheidsdienst). De grondslag voor het gemeentelijke toezicht is neergelegd in de Wmo 2015 en de Jeugdwet. Die kaders lopen nogal uiteen. Eerst komt hierna de Wmo 2015 aan de orde en de daarin neergelegde uitgangspunten voor het gemeentelijke toezicht en het toezichtbeleid dat daarop is gebaseerd. Daarna staat het toezicht op grond van de Jeugdwet centraal.

#### • Wmo 2015

De Wmo 2015 eist dat het gemeentebestuur toezicht houdt op de *rechtmatigheid* en op de *kwaliteit* van de ondersteuning. Dat staat in artikel 6.1 Wmo 2015. De wet geeft vrijheid bij de inrichting van dat toezicht. Wel moet de gemeente een toezichthouder aanstellen. Die is in ieder geval verantwoordelijk voor calamiteitentoezicht, omdat aanbieders verplicht zijn om calamiteiten te melden (art. 3.4 lid 1 Wmo 2015). In de Wmo 2015 is vastgelegd dat de gemeente in de verordening regels moet maken voor het bestrijden van het onterecht ontvangen van een maatwerkvoorziening of een pgb en van misbruik en oneigenlijk gebruik van de wet (art. 2.1.3 lid 4 Wmo 2015). Hierbij kan een toezichthouder via zijn bevoegdheden uit de Algemene wet bestuursrecht (Awb) een belangrijke rol spelen. Naast het calamiteitentoezicht stelt de Wmo 2015 voor kwaliteitstoezicht specifieke eisen, zoals vastgelegd in hoofdstuk 3 van de Wmo. Gemeenten zijn op basis van de Wmo 2015 verantwoordelijk voor het stellen van regels voor en het handhaven van de kwaliteit van de ondersteuning en moeten daarbij zorgen voor de continuïteit van de voorzieningen (art. 2.1.1 lid 2 Wmo 2015).

Voor het kwaliteitstoezicht schakelen veel, maar zeker niet alle, gemeenten de GGD in. Dat heeft te maken met de zorginhoudelijke kennis die dit toezicht vereist. Ook de onafhankelijkheid van de GGD, die als intergemeentelijke organisatie die werkt voor meerdere gemeenten op enige afstand staat van een individuele gemeente, speelt daarbij een rol. Rechtmatigheidstoezicht over de vraag of terecht een beroep is gedaan op de voorzieningen, beleggen gemeenten vaak bij de binnen de gemeentelijke organisatie werkzame sociaal rechercheurs, die ook zijn aangewezen als toezichthouder.

Hoe ziet het gemeentelijke toezicht- en handhavingbeleid er uit? De door gemeenteraden vastgestelde verordeningen zijn meestal algemeen en geven geen inzicht in het toezicht- en handhavingbeleid van gemeenten. Specifiek (gepubliceerd) toezicht- en handhavingbeleid waaruit blijkt in welke situaties het college overgaat tot

9. T. Nederland, A. Huygen & H. Boutellier, *Governance in de Wmo. Theorie en praktijk van vernieuwende governance modellen*, Utrecht: Verwey-Jonker Instituut 2009.

het opleggen van sancties en derhalve welke factoren een rol spelen, lijkt bij veel gemeenten te ontbreken.

De meest zichtbare kant van het gemeentelijke toezicht op de Wmo 2015 is het kwaliteitstoezicht. Dat is door veel gemeenten neergelegd bij een GGD. De GGD voert inspecties bij instellingen uit en brengt op basis daarvan onderzoeksrapporten uit. Waar het toezicht is georganiseerd op bovenlokaal niveau is sprake van grote verschillen in aanpak. Dat de GGD verantwoordelijk is voor het kwaliteitstoezicht op de Wmo blijkt bij de meeste GGD'en niet duidelijk uit hun website. Bij een enkele GGD is er weer wel een duidelijk toezichtkader te vinden. Daaruit blijkt dan dat vooral sprake is van een 'piepsysteem'; het is geen uitzondering als een instelling slechts eens in de vijf jaar wordt bezocht. De GGD is verantwoordelijk voor het verzamelen van feiten en het geven van een beoordeling. De GGD pleegt ook interventies als het bijvoorbeeld gaat om het opleggen van verbetermaatregelen. Tot de inzet van formele interventies in de zin van de Awb wordt door de GGD geadviseerd aan het gemeentebestuur dat daarover besluit. Het is vervolgens de gemeentelijke toezichthouder die een en ander in gang zet. Een interventie kan ook zijn het beëindigen van het contract – daarvoor wordt de contractmanager op (boven)lokaal niveau ingezet – of het beëindigen van de voorziening als het gaat om pgb's – waarvoor de gemeentelijk consulent handelingen verricht. Al met al is sprake van een versnipperde praktijk van het kwaliteitstoezicht op de Wmo 2015.

- *Jeugdwet*

Ook de Jeugdwet maakt een onderscheid tussen toezicht en handhaving van *kwaliteit* en *rechtmatigheid*. Het *rechtmatigheidstoezicht* ligt bij de gemeenten. De wet eist in artikel 2.9 aanhef en onder d:

'De gemeenteraad stelt bij verordening en met inachtneming van het bepaalde bij of krachtens deze wet in ieder geval regels: (...)

d. voor de bestrijding van het ten onrechte ontvangen van een individuele voorziening of een persoonsgebonden budget, alsmede van misbruik of oneigenlijk gebruik van de wet.'

De Jeugdwet stelt de wettelijke kaders voor onder meer materiële controle en fraudebestrijding. Artikel 7.4.0 Jeugdwet maakt het mogelijk dat jeugdhulpaanbieders gegevens verstrekken aan de gemeente over controle en fraudeonderzoek.

Hoofdstuk 9 van de Jeugdwet – Toezicht en handhaving – gaat vooral over het toezicht op de kwaliteit van de door aanbieders geleverde jeugdhulp. Het *kwaliteitstoezicht* is in de Jeugdwet belegd bij de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) en de Inspectie Justitie en Veiligheid (Inspectie JenV). Deze twee inspecties voeren het toezicht in het kader van de Jeugdwet gezamenlijk uit en maken daarnaast deel uit van het hierna nog te bespreken samenwerkingsverband Toezicht Sociaal Domein (TSD) waarin ook de Inspectie Sociale

Zaken en Werkgelegenheid (Inspectie SZW) en de Inspectie van het Onderwijs participeren.<sup>10</sup> Het toezichtbeleid is goed vindbaar op de website van de IGJ. Ook gemeenten hebben een rol bij het toezien op en het controleren van de kwaliteit. In de processen van contractering, samenwerking, afstemming en monitoring komen signalen naar voren over de kwaliteit van de te leveren/geleverde zorg. Gemeenten geven die signalen door aan het inspectieloket van de samenwerkende inspecties van de TSD, aan de IGJ of aan het ketenbreed functionerende Informatieknoppunt Zorgfraude (IKZ). De inspecties hebben in hoofdstuk 9 van de Jeugdwet ruime bevoegdheden gekregen om de kwaliteit in de instellingen te handhaven: de wet kent een aanwijzingsbevoegdheid, die kan worden versterkt met een last onder dwangsom en een bestuurlijke boete. Instellingen hebben een meldingsplicht bij calamiteiten. Overtreddingen daarvan zijn strafbare feiten.

In de Jeugdwet is niet vastgelegd dat de gemeente zelf een toezichthouder moet aanwijzen die belast is met toezicht op de rechtmatigheid. Wel moeten gemeenten de door aanbieders ingediende declaraties controleren alvorens ze te betalen. Wil een gemeente het rechtmatigheidstoezicht handen en voeten geven, dan is het noodzakelijk dat een toezichthouder wordt aangesteld. Een toezichthouder heeft alle Awb-bevoegdheden (vorderen inlichtingen, toegang tot plaatsen, enzovoort). Met name voor het rechtmatigheidstoezicht op de met pgb ingekochte jeugdhulp is het van groot belang een toezichthouder aan te stellen. Daarvoor is een grondslag in de verordening noodzakelijk. Dat toezicht kan ertoe leiden dat de beslissing over een persoonsgebonden budget wordt heroverwogen en het pgb wordt herzien of ingetrokken; eventueel kan het ook worden teruggevorderd.

- *Tussenconclusie*

Deze korte verkenning maakt in de eerste plaats duidelijk dat toezicht en handhaving op grond van de Wmo 2015 en de Jeugdwet versnipperd zijn. Er is een onderscheid tussen kwaliteitstoezicht en rechtmatigheidstoezicht en er zijn afhankelijk van de regeling en de toezichttaak gemeentelijke, bovengemeentelijke en rijks-toezichthouders betrokken. Dat betekent dat toezichthouders moeten investeren in onderlinge afstemming. Verder geven de wettelijke regelingen maar in beperkte mate voorschriften voor het gemeentelijke toezicht op de Wmo 2015 en de Jeugdwet. Gemeenten moet dus vooral zelf keuzes maken. Het beleid waarin die keuzes worden neergelegd is moeilijk vindbaar en ontbreekt bij een niet onbelangrijk deel van de gemeenten. Er zijn wel verordeningen tot stand gekomen met juridische grondslagen voor de uitoefening van het toezicht, maar meer dan vijf jaar na de decentralisaties lijkt het gemeentelijke toezichtbeleid vaak nog in ontwikkeling. Er zijn wel

10. Het toezicht voeren de inspecties uit aan de hand van toezichtkaders, zoals het Toezichtkader Stelseltoezicht Jeugd, en het JIJ-kader (Jeugdigen in Jeugdhulp), allemaal te vinden op de website van de IGJ. Die kaders bevatten kwaliteitsnormen waaraan de aanbieders moeten voldoen en geven aan waarop de inspecties letten bij een toezichtbezoek.

regio's met een toezichtkader, zoals Rotterdam-Rijnmond, maar in andere delen van het land ontbreekt dat geheel.<sup>11</sup> De decentralisaties maakten diversiteit in de aanpak mogelijk op grond van lokale verschillen, maar verklaren niet de afwezigheid van een uitgewerkte aanpak in gemeenten. Een aantal partijen in de Tweede Kamer lijkt in de discussie met de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) van oordeel te zijn dat hier een taak ligt voor de minister, lees: de IGJ. De IGJ houdt namens de minister van VWS toezicht op instellingen die vallen onder de Jeugdwet zoals hierboven is vastgesteld, maar ook op instellingen waar de Wet langdurige zorg of de Zorgverzekeringswet van toepassing zijn. Overlap met een gemeentelijke toezichtverantwoordelijkheid op grond van de Wmo 2015 in dezelfde instellingen komt voor. Waar verantwoordelijkheden op die manier door elkaar lopen, ontstaan ook gemakkelijk lacunes. Het is niet uit te sluiten dat de complexe organisatie van verantwoordelijkheden voor het toezicht en de beleidsvrijheid die gemeenten op dat vlak hebben, een verklaring zijn voor de incidenten rond fraude met voorzieningen, die de afgelopen tijd steeds meer aan het licht komen.

Kortom, het versnipperde toezichtlandschap en de focus op de inrichting van de gedecentraliseerde taken brengen met zich mee dat toezicht en handhaving in het sociaal domein nog niet zijn uitontwikkeld.<sup>12</sup>

### De inrichting van het rijkstoezicht

Behalve het bevoegde gemeentebestuur dat verantwoordelijk is voor het eerstelijnstoezicht op de kwaliteit van de voorzieningen, is er ook een tweedelijns toezichthouder, die verantwoordelijk is voor het interbestuurlijk toezicht. Die tweedelijns toezichthouder let dus op de uitvoering van de taken die gemeenten in medebewind toebedeeld kregen. Dit interbestuurlijk toezicht is per 1 oktober 2012, dus een paar jaar voor de decentralisaties, 'gerevitaliseerd'.<sup>13</sup> Deze revitalisering hield in dat de nadruk binnen het stelsel van interbestuurlijk toezicht kwam te liggen bij het grondwettelijke instrumentarium van schorsing, vernietiging en indeplaatsstelling. Het bestaande stelsel van overwegend specifiek interbestuurlijk toezicht, dat was neergelegd bij de rijksinspecties, werd ingeruild voor een stelsel waarbij de nadruk lag op generiek interbestuurlijk toezicht op de uitvoering van medebewindstaken. Het provinciebestuur werd verantwoordelijk voor het toezicht op de

gemeentelijke taakuitvoering van medebewindstaken. Maar dat geldt niet voor het toezicht op de taakuitvoering in het sociaal domein. Daar vindt het rijkstoezicht als voorheen met name plaats door het ministerie van SZW en het ministerie van VWS; in de praktijk door de inspecties van beide ministeries, de Inspectie SZW en de IGJ.<sup>14</sup>

De minister van SZW heeft een interbestuurlijke toezichtverantwoordelijkheid ten aanzien van socialezekerheidswetgeving en wetgeving rondom kinderopvang en peuterspeelzalen. De minister van SZW heeft een toezichtarrangement vormgegeven voor enkele socialezekerheidswetten die door gemeenten in medebewind worden uitgevoerd. Het belangrijkste kenmerk hiervan is het behoud van de aanwijzingsbevoegdheid in verschillende wetten, waaronder de Participatiewet, Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW) en de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (IOAZ) en de combinatie van dit instrument met financiële instrumenten. De Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (Wet SUWI) kent met het *Escalatieprotocol* een eigen uitgewerkt toezichtregime, dat ontworpen is nadat de minister tot de conclusie kwam dat bijna de helft van de gemeenten onvoldoende actie had ondernomen om te voldoen aan de eisen in de Wet SUWI, met name op het vlak van informatiebeveiliging. Het SZW-toezicht is in algemene zin te karakteriseren als signaalgericht. Dit 'piepsysteem' werkt aan de hand van berichten in de media of signalen van derden. Analyse van beleidsverantwoordingsinformatie kan ook aanleiding zijn tot het doen van nader onderzoek. In het kader van de Wet SUWI dient het college wel systematisch informatie te verschaffen. Dit is wettelijk voorgeschreven.

De minister van VWS is verantwoordelijk voor het tweedelijns toezicht op de Wmo 2015 en deels – voor wat betreft de rechtmatigheid van de uitvoering – op de Jeugdwet.<sup>15</sup> De minister van VWS oefent de bevoegdheid in het kader van de Jeugdwet uit samen met de minister van Justitie en Veiligheid die verantwoordelijk is voor het toezicht op aanbieders die kinderbescherming/jeugdreclassering verzorgen. In artikel 2.6.8 lid 1 Wmo 2015 is geregeld dat de minister een aanwijzing kan geven aan het college van B&W met het oog op de rechtmatige uitvoering van de wet. De Wmo 2015 geeft geen grondslag voor systematische of incidentele informatieverschaffing door gemeenten aan de minister. Veel gemeenten voorzien het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) wel structureel van beleidsinformatie, maar dat berust niet op een grondslag in de Wmo 2015. Evenals het SZW-tweedelijnstoezicht is het toezicht op de Wmo 2015 en de Jeugdwet te typeren als een piep-

11. In Toezine van 11 augustus 2020 wordt Mark de Man, wethouder in Südwest-Fryslân en lid van de VNG-commissie Zorg, Jeugd en Onderwijs geïnterviewd. Hij heeft er begrip voor dat gemeenten vooral focus hadden op de vormgeving van de ondersteuning en minder op het toezicht.

12. Ik verwijs op dit punt graag naar de bijdrage in dit nummer van Onno de Zwart en Sanne van Muijden die aan de hand van de fictieve casus van de gemeente 'Integralerwaard' de versnippering van het toezicht in het sociaal domein aan de orde stellen. Overigens ondersteunt de VNG gemeenten, onder meer door het uitbrengen van handreikingen; eind 2020 verscheen een nieuwe versie van de Handreiking Wmo-toezicht (waarop Matthijs Vermaat elders in dit tijdschrift nader ingaat): [https://vng.nl/sites/default/files/2020-12/handreiking-wmo-toezicht\\_20201215.pdf](https://vng.nl/sites/default/files/2020-12/handreiking-wmo-toezicht_20201215.pdf).

13. Wet revitalisering generiek toezicht, *Stb.* 2012, 233.

14. Over het functioneren van het gerevitaliseerde generiek toezicht stuurde het kabinet een aanbiedingsbrief met beleidsvoornemens (*Kamerstukken II 2017/18*, 29362, nr. 273), met als bijlage het onderzoeksrapport van H.B. Winter e.a., *Evaluatie van de Wet revitalisering generiek toezicht*, 2017.

15. IGJ, *Wmo toezicht 2019. Rapport aan de minister over de uitvoering van het Wmo-toezicht door de gemeenten in 2019*, IGJ 2020.

systeem. Signalen, bijvoorbeeld via de media of Twitter, vragen vanuit de Tweede Kamer of berichten van burgers of raadsleden, kunnen aanleiding vormen voor het instellen van een onderzoek bij een individuele gemeente. Dit onderzoek is er in eerste instantie op gericht de relevante feiten op tafel te krijgen en helder te krijgen of er daadwerkelijk sprake is van een ernstige tekortkoming. Bij sommige onderwerpen wordt een onderzoek breder uitgevoerd om een landelijk beeld te verkrijgen. Openbare bronnen, zoals Wmo-beleidsplannen of verordeningen, worden niet structureel bestudeerd. Een specifiek beoordelingskader bestaat niet, mede door de veelheid aan te onderscheiden situaties, de veelheid aan open normen in de Wmo 2015 en het tijdgebonden kader van de invulling van het begrip ‘ernstige tekortkomingen’. Wat opvalt, is dat het ministerie de gemeenten wel ondersteunt door (in overleg met de VNG) een lijst met randvoorwaarden op te stellen waaraan gemeenten minimaal moeten voldoen.

De minister heeft in de Wmo 2015 expliciet een taak gekregen om gemeenten te ondersteunen bij toezicht en handhaving: op verzoek dienen medewerkers van de IGJ volgens artikel 6.2 lid 1 toezichthoudende ambtenaren van gemeenten van advies. Ook interessant is dat in het tweede lid de IGJ de plicht krijgt opgelegd jaarlijks aan de minister te rapporteren over de uitvoering van het gemeentelijke toezicht en het effect daarvan op het niveau van de maatschappelijke ondersteuning. De minister heeft ook zeker actie ondernomen om gemeenten te ondersteunen.<sup>16</sup> Kennisdeling in het gemeentelijke domein is een van de activiteiten in het programma rechtmatige zorg.<sup>17</sup> De pilot ‘Voorkomen fraude gemeentelijk sociaal domein’ is financieel door VWS ondersteund. In dat kader heeft de Erasmus Universiteit Rotterdam onderzoek uitgevoerd naar de grootste risico’s op fouten en fraude in de uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning en de Jeugdwet.<sup>18</sup> Een van de aanbevelingen uit dat rapport is dat gemeenten hun kennis beter dienen te bundelen en uit te wisselen binnen de keten met zorgaanbieders, zorggebruikers en zorgverzekeringen. Een andere aanbeveling is de handhaving te versterken, waarbij de houding van gemeenten ten opzichte van zorgaanbieders en zorggebruikers kritischer moet zijn.

Hierboven is het eerstelijns rijksstoezicht op grond van de Jeugdwet reeds besproken. Het tweedelijns toezicht op de rechtmatigheid van de uitgaven die door het gemeentebestuur moet worden gecontroleerd, verloopt in grote trekken identiek aan het Wmo-toezicht, met dien verstande dat het instrument van de aanwijzingsbevoegdheid niet in de Jeugdwet is opgenomen.

16. Het Inspectieloket Sociaal Domein, [www.toezichtsociaaldomein.nl](http://www.toezichtsociaaldomein.nl), is daarvan een goed voorbeeld met een vraag- en antwoordpagina en een beknopte uitleg van verantwoordelijkheden en bevoegdheden.

17. Kamerstukken II 2016/17, 28828, nr. 94.

18. M. Fenger, N. Chin-A-Fat, A. Frankowski & L. van der Torre, *Naar rechtmatige zorg in het gemeentelijke sociale domein. Een verkennende studie naar de aard, omvang en achtergronden van rechtmatigheidsrisico’s in de Wmo en de Jeugdzorg in Zuid-Holland*, Rotterdam: Erasmus School of Social and Behavioural Sciences 2016.

De uitoefening van het rijksstoezicht is in de praktijk vormgegeven door vier onder de noemer ‘Toezicht Sociaal Domein (TSD)’ samenwerkende rijksinspecties: de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, de Inspectie Justitie en Veiligheid, de Inspectie van het Onderwijs en de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Daarmee omvat TSD drie onderdelen van de decentralisaties, respectievelijk de jeugdzorg, passend onderwijs en werk en inkomen. Eind 2020 publiceerde TSD een terugblik op het toezicht in de periode 2016–2020, de periode waarin deze rijksinspecties vormgaven aan het samenhangende toezicht op de gedecentraliseerde taken. De terugblik geeft een beschrijving van de TSD-activiteiten en de knelpunten die zich volgens de inspecties voordoen in de taakuitvoering in het sociaal domein.<sup>19</sup> Daarover meer in de volgende paragraaf.

## Het functioneren van het tweedelijns rijksstoezicht

De vier samenwerkende rijksinspecties hebben de ambitie na te gaan of de zorg en ondersteuning samenhangend en integraal worden aangeboden. In de Terugblik kijken zij terug op de afgelopen jaren. Daarbij zijn vijf thema’s centraal gesteld: focus op kwetsbare groepen, toegang tot integrale hulp, signaleren van onveiligheid, informatie-uitwisseling en participatie van kwetsbare groepen. In de jaren 2016–2020 zijn zestien onderzoeken uitgevoerd in 43 gemeenten; vijf keer was een calamiteit aanleiding voor het doen van onderzoek, de andere onderzoeken waren thematisch geprogrammeerd en vonden in meerdere gemeenten plaats (bijvoorbeeld onderzoek naar wijkteams in acht gemeenten).

De terugblik leidt tot een zestal bevindingen op hoofdlijnen. In de eerste plaats vinden de rijksinspecties dat gemeenten te weinig integraal te werk gaan in het sociaal domein. De ambitie van ‘één gezin, één plan, één regisseur’ komt onvoldoende uit de verf. Dat komt doordat vooral op het voorliggende probleem wordt ingezet, zonder dat een bredere analyse van onderliggende oorzaken wordt gemaakt en de samenhang met andere problemen in kaart wordt gebracht. Verkokering en gebrekkige samenwerking staan in de weg aan gezamenlijk optreden en informatie die nodig is voor een gezamenlijke aanpak wordt maar mondjesmaat gedeeld.

Ten tweede signaleren de inspecties dat het bevorderen van zelfredzaamheid van inwoners veel nadruk krijgt, maar dat de mogelijkheden van inwoners vaak worden overschat. Het daarmee verbonden vraaggericht werken voorkomt het maken van een integrale probleemanalyse en leidt ertoe dat zorgmijders buiten beeld raken. Een derde bevinding is dat de veiligheidsrisico’s worden onderschat en ook niet worden gedeeld met andere professionals. Een reden voor die onderschatting is dat normenkaders voor het vaststellen van onveiligheid

19. TSD, *Terugblik Toezicht Sociaal Domein*, Utrecht 2020.

onvoldoende tot ontwikkeling zijn gekomen. Ten vierde zijn de inspecties van oordeel – en dat is tegen de achtergrond van de gebrekkige samenwerking tussen organisaties en de terughoudendheid bij het delen van informatie geen verrassing – dat regievoering onvoldoende uit de verf komt. Gemeenten en samenwerkingspartners hebben daarover vaak onvoldoende afspraken gemaakt. Het gebrek aan continuïteit is een vijfde tekortkoming die de rijksinspecties signaleren. Dat heeft te maken met wachtlijsten, met gebrekkige overdracht en met slechte aansluiting op leefgebieden waarover gemeenten niet gaan, zoals ggz, wonen en onderwijs. Tot slot komt duurzame participatie en het vinden van aansluiting bij de samenleving onvoldoende uit de verf. De oorzaak daarvan moet worden gezocht in de houding van professionals om vraaggericht te werken en minder – ook door budgettaire beperkingen – inzet te plegen op het verder weg gelegen doel van inclusie.

De samenwerkende inspecties formuleren aldus een duidelijke analyse van de gemeentelijke praktijk in het sociale domein. In het Meerjarenprogramma TSD 2021–2024 gaan ze door met deze manier van toezicht houden die vooral ook gericht is op het overdragen van inzichten aan partijen in het sociaal domein; de benamingen van de lijnen uit dat programma zijn veelzeggend: ‘verbreden’, ‘verdiepen’ en ‘reflecteren’.

Het is de vraag of deze activiteiten van de rijksinspecties kunnen worden gezien als klassiek toezicht volgens de hiervoor gepresenteerde definitie. De TSD-analyse lijkt in ieder geval niet veel met interventie te maken te hebben. Dat wil niet zeggen dat de rijksinspecties hun formele interventies niet inzetten. Kijk bijvoorbeeld naar een onderzoek van de Inspectie SZW naar de gemeentelijke verordeningen tegenprestatie. Daarover zijn tientallen gemeenten aangeschreven waarbij de inspectie van oordeel was dat de verordening op onjuiste wijze invulling gaf aan de Participatiewet. Ook de door deze inspectie gesignaleerde tekortkomingen rond informatiebeveiliging hebben een enkele keer tot een interventie geleid, veelal in de vorm van een signalerende brief. Die interventie bleek meestal tot een afdoende gemeentelijke reactie te leiden. Een aanwijzing of een besluit tot indeplaatsstelling is niet genomen. De IGJ trad enkele keren op in situaties waarin gemeenten geen passende voorziening voor huishoudelijke hulp hadden vormgegeven of de vergoeding voor huishoudelijke hulp niet conform de Wmo 2015 hadden vastgesteld. Ook daar is door de gemeenten steeds het gedrag aangepast na een informele interventie van de kant van de inspectie. Het zijn de rapporten (de eerdergenoemde zestien rapporten over 43 gemeenten) uit de periode 2016–2020 die aan de ‘Terugblik’ ten grondslag liggen die hebben geleid tot lokale verbeteringen.

De analyse van de rijksinspecties in de ‘Terugblik’ is wel degelijk herkenbaar en past goed bij de door de WRR in 2013 bepleite reflectieve rol van toezichthouders.<sup>20</sup> De bevindingen op hoofdlijnen uit okto-

ber 2020 komen overeen met het eerdergenoemde SCP-rapport met de bevindingen na een aantal jaren onderzoek, uit november 2020. Dat neemt niet weg dat deze reflectieve beschouwingen van de samenwerkende toezichthouders op rijksniveau voor de lerende centrale praktijk een belangrijke toegevoegde waarde kunnen hebben.

## Het functioneren van het gemeentelijke toezicht

Het gemeentebestuur is verantwoordelijk voor het toezicht op de rechtmatigheid en de kwaliteit van de op grond van de Wmo 2015 toegekende voorzieningen. En voor de rechtmatigheid van de toekenningen op grond van de Jeugdwet. Tegelijkertijd leidt de uitvoering van de Wmo en de Jeugdwet tot voorzieningen die worden aangeboden in instellingen waarvoor ook rijksinspecties een toezichtverantwoordelijkheid hebben.

### Het GGD-kwaliteitstoezicht

Het toezicht op de onder de Wmo geleverde kwaliteit is door veel gemeenten neergelegd bij de GGD'en. Sommige GGD'en voeren de inspecties uit aan de hand van een toezichtkader, zoals het door het Verwey-Jonker Instituut in samenwerking met GGD GHOR Nederland ontwikkelde ‘Toetsingskader kwaliteitstoezicht Wmo’. Dit toetsingskader heeft als uitgangspunt de in artikel 3.1 Wmo 2015 genoemde eisen. Door individuele GGD'en is dit toetsingskader aangevuld met criteria ten aanzien van kwaliteit en eisen uit gemeentelijke verordeningen. Daarmee kunnen de kwaliteitseisen per regio verschillen – veelal ingegeven door de gestelde inkoopvoorwaarden of overeenkomsten met aanbieders en, waar het een persoonsgebonden budget betreft, met eventuele voorwaarden uit de toekenningsbeschikking.

#### *Box 1 Veelvoorkomende toetsingscriteria GGD'en<sup>21</sup>*

- Doelmatigheid, doeltreffendheid en cliëntgerichtheid van de geboden zorg en ondersteuning
- De veiligheid van cliënten
- De afstemming van de ondersteuning op de behoefte van de cliënt en op andere geboden zorg of hulp(zorgcoördinatie)
- De deskundigheid van het personeel
- De kwaliteit van de organisatie
- De naleving van de rechten van de cliënten
- Het verloop van het melden en afhandelen van calamiteiten

Ook GGD'en houden toezicht op basis van een ‘piep-systeem’ – het wordt wat eentonig. Dat is bijvoorbeeld aan de orde als er een calamiteit wordt gemeld. Dat kan

20. WRR, *Toezien op publieke belangen. Naar een verruimd perspectief op rijksinspectie*, Den Haag: WRR 2013.

21. Opgesteld op basis van het door Verwey-Jonker en GGD GHOR Nederland ontwikkelde toetsingskader en enkele lokale uitwerkingen daarvan.



een cliënt zelf doen, maar ook een ouder, mantelzorger of medewerker van een zorgaanbieder. Een melding van een calamiteit kan gaan over een gevaarlijke situatie voor een cliënt, afspraken die niet worden nagekomen of niet vakkundig handelen.

Het beeld dat van het gemeentelijk Wmo-toezicht bestaat, is niet erg rooskleurig. Daarvoor biedt het in oktober 2020 aan de minister van VWS uitgebrachte rapport van de tweedelijns-toezichthouder, de IGJ, over 2019 ook onderbouwing. Dat rapport leidt tot de volgende sombere conclusie:

‘Het Wmo-toezicht beweegt zich in de verkeerde richting. Een aantal aspecten waarop de IGJ het Wmo-toezicht tot nu toe in haar rapportage beschouwde doet het nog steeds niet goed genoeg of is het zelfs slechter gaan doen. De IGJ is van mening dat het tempo waarin gemeenten het Wmo-toezicht invullen aanhoudend te laag is. Als dit tempo en deze richting van de ontwikkeling van het Wmo-toezicht zo blijft, dan verdwijnt daarmee ook de mogelijkheid om in Nederland te komen tot Wmo-toezicht dat overal van voldoende niveau is.’<sup>22</sup>

### Het rechtmatigheidstoezicht

Gemeenten moesten hun nieuwe toezichttaken vanaf de grond opbouwen. Hierboven is al aandacht geweest voor de ondersteuning die de minister van VWS gaf aan een pilot waarin de ontwikkeling van het rechtmatigheidstoezicht centraal stond. Als het gaat over toezicht in het sociaal domein, dan trekt ook met name die rechtmatigheid ofwel de aanpak van zorgfraude in het gemeentelijk domein al enige tijd de aandacht, ook van de Tweede Kamer en de minister van VWS. Dat is met name ingegeven door zorg over signalen die met enige regelmaat naar boven komen. De minister verstrekke een subsidie aan de VNG met het oog op de aanpak van zorgcowboys/zorgfraude. Het Kenniscentrum Handhaving en Naleving (KHCHN) biedt een ondersteuningsaanbod aan.<sup>23</sup> Dat aanbod richt zich onder meer op de erkenning van het bestaan van zorgfraude, het bevorderen van fraudebewustzijn van medewerkers, de opleiding tot toezichthouderschap, fraudeonderzoek en gegevensuitwisseling en op de aanstelling van toezichthouder(s) rechtmatigheid, die samenwerken met toezichthouders kwaliteit en met de rijksinspecties. Het KHCHN bevordert tevens dat gemeenten zijn aangesloten bij het Informatie Knooppunt Zorgfraude (IKZ) en stimuleert gemeenten fraudemeldingen en signalen door te zetten naar de IGJ en het IKZ. Samenwerking en periodiek overleg met omliggende gemeenten wordt ook beoogd. Het aantal signalen van pgb-fraude dat bij het Informatie Knooppunt Zorgfraude binnenkomt, neemt door de jaren heen toe. Waren dat er over Wmo-rgb's in 2016 nog achttien, in 2017 steeg dat aantal naar 38 en in 2018 naar 45. In 2019 zijn het er ongeveer 90. Signalen

over pgb's onder de Jeugdwet lijken veel minder vaak te worden gegeven: die blijven in de jaren 2016–2018 steken op vier of vijf en lopen in 2019 iets op naar acht. Uit het rapport ‘Signalen fraude in de zorg 2019’ van het Informatie Knooppunt Zorg blijkt dat de meeste van de bijna tweehonderd signalen over fraude in verband met de Wmo vanuit gemeenten komen, waarvan het in ruim de helft van de gevallen pgb's betreft.<sup>24</sup> Een wellicht veelzeggende mededeling in het rapport is dat eind 2019 147 gemeenten bij het IKZ zijn aangesloten. Minder dan de helft van de gemeenten geeft zijn signalen dus door en dat stemt niet bepaald optimistisch over de stand van het rechtmatigheidstoezicht in gemeenteland.

#### Box 2 Zorgfraude in Twente

In januari 2021 kwam het onderzoeksrapport ‘Verwevenheid zorg & criminaliteit’ van het Informatie Knooppunt Zorgfraude in de media. De onderzoekers stellen vast dat in de periode 2017 t/m 2019 bij 22 zorgorganisaties indicaties voor ondermijnende criminaliteit bestaan. Het IKZ heeft dit onderzoek in samenwerking met het Regionaal Informatie- en Expertise Centrum Oost Nederland (RIEC ON) uitgevoerd. Het onderzoek heeft geleid tot een bestuursrechtelijke of civielrechtelijke interventie bij het merendeel van de instellingen, zoals ontbinding van een contract door gemeenten of een fiscale interventie. Soms zijn de ondermijnende strafbare feiten strafrechtelijk aangetoond. Signalen over fraude in de zorg zijn nog in onderzoek.<sup>25</sup>

51

De Twentse casus laat zien dat gemeenten behalve informele maatregelen als een waarschuwing ook formele sancties opleggen, waaronder het opzeggen van een contract. Ondertussen blijft de vraag hoe stevig verankerd de fraudebestrijding is. Is sprake van een weloverwogen toezichtbeleid en een handhavingstrategie of is ook hier veeleer sprake van een piepsysteem? Veel lijkt nog in de fase van opbouw te zijn. Dat onderkent ook de VNG, die in een eind 2020 verschenen Handreiking Wmo-toezicht schrijft dat uit het meest recente onderzoek van de IGJ over de ontwikkeling van het Wmo-toezicht blijkt dat

‘... het vormgeven en ontwikkelen van het Wmo-toezicht voor gemeenten een kwestie van hard werken blijft. Voor gemeenten is toezicht een complex samenspel gebleken tussen de toezichthouder, gemeente, aanbieders en Rijksinspecties. Het tempo moet omhoog, zo stelde de IGJ, zodat het toezicht in het hele land van een gelijkwaardig en voldoende niveau wordt. Ook in de politiek klonk de roep om verbetering. Veelgenoemde thema's die verbetering behoeven zijn: de onafhankelijkheid en transparantie van de toezichthouder en de samenwerking met

22. IGJ, *Wmo-toezicht 2019. Rapport aan de minister over de uitvoering van het Wmo-toezicht door de gemeenten in 2019*, IGJ 2020.

23. Zie Tweede voortgangsrapportage rechtmatige zorg, *Kamerstukken II 2019/20*, 28828, nr. 113.

24. Informatie Knooppunt Zorg, *Rapport Signalen in de zorg 2019*, Den Haag: IKZ 2020.

25. *Kamerstukken II 2020/21*, 2 828, nr. 125.

andere toezichthouders, gemeenten en ketenpartners.<sup>7</sup>

### Tussenconclusie

Er is bij het toezicht in het sociaal domein – getuige de titel van een onderzoeksrapport hierover uit 2020 – een wereld te winnen.<sup>26</sup> Een belangrijke kanttekening daarbij is dat het opvallend is dat er meer aandacht uit lijkt te gaan naar het toezicht op rechtmatigheid en dat het kwaliteitstoezicht daarbij achter dreigt te blijven. Met een verwijzing naar de affaire kinderopvangtoeslag past hier een waarschuwing. Het is goed dat er aandacht is voor fraude en onrechtmatigheid bij de besteding van zorggelden. Tegelijkertijd is er geen reden om te veronderstellen dat hier sprake is van een omvangrijk, structureel probleem. Uiteindelijk gaat het in het sociaal domein om de kwaliteit van de geleverde zorg en ondersteuning en de effectiviteit daarvan gelet op de daarmee beoogde doelen. Dat vraagt om inzet op het kwaliteits-toezicht, maar die blijft helaas nogal achter.

## Conclusies en aanbevelingen

De decentralisaties hebben een ingewikkeld speelveld aan actoren opgeleverd. De uitvoeringspraktijk is er niet eenvoudiger op geworden. Er is weliswaar sprake van decentralisatie van taken aan gemeenten, maar gemeenten hebben vervolgens voor de uitvoering daarvan gecontracteerd met tal van instellingen die zorg en ondersteuning leveren. Daar komt bij dat gemeenten zelf ook uitvoeringsorganisaties, zoals wijkteams en sociale teams, in het leven hebben geroepen, soms onafhankelijke organisaties waarin voorheen zelfstandige organisaties samen met onderdelen van de gemeentelijke organisatie zijn opgegaan, soms onderdelen van het gemeentelijke apparaat die met andere organisaties moeten samenwerken. Op veel onderdelen zijn gemeenten ook onderling samenwerking aangegaan, waaronder bij de contractering van instellingen. In het toezicht zijn functionarissen aangesteld belast met nieuwe taken, terwijl een deel van het toezicht ook is ondergebracht bij GGD'en – gemeenschappelijke regelingen van meerdere gemeenten. De ingewikkelde ordening van het speelveld en het toezicht beperkt zich niet tot het gemeentelijke niveau. Er is ook een wonderbaarlijke mix van verantwoordelijkheden ontstaan tussen rijk en gemeenten. Op rijksniveau is het toezicht op de kwaliteit van de zorg die zorgaanbieders leveren – met uitzondering van de Wmo-ondersteuning, want dat is een gemeentelijke toezichtverantwoordelijkheid – neergelegd bij de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd en bij de Inspectie Justitie en Veiligheid. En op hun beurt zijn deze inspecties voor dit werkgebied weer samengegaan met andere rijksinspecties in het verband Toezicht Sociaal Domein. En om het nog complexer te maken:

een van deze rijksinspecties, de IGJ, oefent ook nog tweedelijns toezichttaken uit op de manier waarop het gemeentelijke toezicht functioneert. Het gaat bij het toezicht in het sociaal domein over zowel de kwaliteit als de rechtmatigheid van voorzieningen en pgb's die door zorgaanbieders worden aangeboden en ingevuld. Bijzonder is dat het toezicht van het gemeentebestuur en dat van de rijksinspecties dikwijls ziet op dezelfde instellingen en organisaties. Er is een afsprakenkader opgesteld en er zijn draaiboeken geschreven over de afstemming van het Wmo-toezicht tussen de rijkstoezichthouders en die van gemeenten.<sup>27</sup>

Kortom, het toezicht in het sociaal domein is een ware *governancepuzzel*. Niet vreemd dat de minister van VWS bij herhaling door de Tweede Kamer wordt aangesproken op die onduidelijkheid. Zeker tegen de achtergrond van het vermoeden dat juist die onduidelijkheid leidt tot lacunes in het toezicht. Helaas is er vaak meer dan een vermoeden over achterblijvend gemeentelijk toezicht op de Wmo, waarover de IGJ in oktober 2020 een kritische rapportage schreef. Het wekt verbazing dat zes jaar na de decentralisaties het gemeentelijke toezicht niet meer tot ontwikkeling is gekomen en dat het Wmo-toezicht zich inmiddels – in de woorden van de IGJ – zelfs in de verkeerde richting ontwikkelt. Het voorgaande leidt tot een aantal adviezen. Om de ingewikkelde governancepuzzel te leggen is er behoefte aan professionalisering van het toezicht. De rijksinspecties gebundeld in het TSD dienen hier het voortouw te nemen. Dat moet ertoe leiden dat gemeenten toezicht- en handavingsbeleid ontwikkelen, liefst meer geüniformeerd dan nu het geval is, met behoud van afstemming op de lokale situatie. Gemeenteraden dienen serieus werk te maken van hun kaderstellende en controlerende taken in het sociaal domein. Er is voldoende reden om gemeentelijke rekenkamer(commis)sie(s) op te roepen gedegen onderzoek te gaan uitvoeren naar toezicht en handhaving in het sociaal domein. Toezichthouders moeten hun rapportages openbaar gaan maken. Alleen dan kunnen ze (in de woorden van de WRR) een bijdrage leveren aan reflectie over de uitvoering van de gedecentraliseerde taken en waar nodig aan het signaleren en agenderen van urgente vraagstukken. Zeker nu gemeenten worstelen met de bekostiging van de taakuitvoering in het sociaal domein kan reflectie een grote meerwaarde hebben. Gemeenten moeten in het sociaal domein oppassen voor de metafoor van de houthakker die geen tijd heeft om zijn bijl te slijpen omdat er nog zoveel bomen moeten worden gekapt.

26. E. van der Torre & M. Heijkoop, *Een wereld te winnen. Over zorgfraude (Wmo 2015 en Jeugdwet)*, Rotterdam 2020.

27. Het afsprakenkader en de draaiboeken van oktober 2020 vervangen die van 2016: <https://vng.nl/kennisbank-naleving/afsprakenkader-endraaiboeken-voor-de-afstemming-van-het-wmo-toezicht-van-de-gemeente-en-het-nalevings-en-stelseltoezicht-van-de-rijksinspecties-in>.