Plan van aanpak inrichting rechtmatigheidstoezicht Wmo en Jeugdzorg bij MGR SDCG

Na analysefase juni-september 2025

Inleiding:

In september 2023 heeft het RPO Zorg besproken om het regionaal toezicht- en handhaving op WMO- en Jeugdvoorzieningen te regionaliseren en heeft hiertoe ingestemd met het Regionaal toezicht- en handhavingskader Wmo 2015 en Jeugdwet en algemeen controleplan Wmo 2015 en Jeugdwet. Een regionale samenwerking op het gebied van rechtmatigheidstoezicht zorgt voor een efficiëntere werkwijze, meer kennis en expertise, minder belasting van zorgaanbieders, een verdeling van kosten en eenduidig handelen met centrale regie.

Op 11 april is 2025 is de voortgang van de werkgroep kwaliteit en rechtmatigheid besproken in het RPO Zorg. Het RPO Zorg heeft verzocht om een plan op te stellen om invulling te geven aan het regionaal uitvoeren van het rechtmatigheidstoezicht voor 10 gemeenten (Wageningen, Renkum, Lingewaard, Overbetuwe, Westervoort, Duiven, Zevenaar, Rheden, Rozendaal, en Doesburg) en onder te brengen bij de MGR sociaal domein Centraal Gelderland.

Opdracht:
Per 1 januari 2027 uitvoering te geven aan de volgende taken door de MGR SDCG;

- *Rechtmatigheidstoezicht Wmo en Jeugdvoorzieningen voor 10 deelnemende gemeenten op basis van het Regionaal toezicht en handhavingskader Wmo 2015 en Jeugdwet 2023;*

Resultaten:
- *Gemeenschappelijke regeling, DVO's en mandaatregelingen zijn aangepast voor uitvoering rechtmatigheidstoezicht;*
- *Governance voor het rechtmatigheidstoezicht is vastgesteld;*
- *Organisatiestructuur voor het rechtmatigheidstoezicht is ingericht;*
- *Regie op het controleproces is belegd bij de MGR;*
- *Overlegstructuur met rechtmatigheidstoezicht gemeenten Arnhem is ingericht;*
- *Overlegstructuur met kwaliteitstoezicht Wmo GGD Gelderland- Midden (GGD GM)is ingericht;*
- *Overlegstructuur met kwaliteitstoezicht Jeugdwet Inspectie gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) is ingericht;*

Randvoorwaarden:
- *Implementatieplan is opgesteld en uitgevoerd;*
- *MGR wordt (materieel) werkgever van de medewerkers toezicht en handhaving. Er kan gewerkt worden met detacheringsconstructies vanuit gemeenten;*
- *MGR heeft inzicht in toekenning(sbeschikking), verwijzing of rechtelijke uitspraak declaratie, productieverantwoording prestatielevering en gemeentelijke basisadministratie, voor de uitvoering van formele en materiële controles. Er vindt zo min mogelijk overdracht van privacygevoelige informatie plaats;*
- *Indien er besluiten advies- of instemmingsplichting zijn op grond van de Wet op de Ondernemingsraden (WOR) is de bestuurder van iedere betrokken organisatie zelf verantwoordelijk voor het overleg met hun OR;*

Analyse:

De overwegingen om rechtmatigheidstoezicht Wmo en Jeugdvoorzieningen regionaal uit te voeren, in plaats van lokaal zijn:

- Ontzorgen gemeenten: door het regionaal uitvoeren van het rechtmatigheidstoezicht hoeven gemeenten deze vorm van toezicht niet meer in te richten;
- Complexiteit van de taak: handhaving en toezicht vereist specialistische kennis en vaardigheden en een bepaalde omvang om voldoende expertise op te doen en te behouden;
- Gelijke opdracht voor alle gemeenten: elke gemeente heeft dezelfde wettelijke opdracht uit te voeren op grond van de Wmo en Jeugdwet;
- Uniformiteit: de gemeenten in de regio Centraal Gelderland hebben in 2023 reeds besloten om een uniform uitvoering van het rechtmatigheidstoezicht. Dit is in het bijzonder van belang omdat de aanbieders in de meeste gevallen in meerdere of alle gemeenten actief zijn;
- Complementair: de taak rechtmatigheidstoezicht sluit goed aan op de bestaande taken inkoop zorg en contractbeheer/management die reeds bij de MGR zijn ondergebracht;
- Efficiëntie: door het gezamenlijk uniform uitvoeren van het rechtmatigheidstoezicht treden er schaalvoordelen op.

Welke taken en verantwoordelijkheden bij de MGR worden ondergebracht:

Het regionale rechtmatigheidstoezicht richt zich op het toezicht en handhaving op de gecontracteerde aanbieders van Zorg in natura (ZIN) Wmo en Jeugdwet binnen de regio Centraal Gelderland. Het toezicht betreft alle activiteiten die worden ondernomen om te onderzoeken of er wordt voldaan aan o.a. de wettelijke eisen, de gemeentelijke verordeningen en onderliggende beleidsregels en regionale contractvoorwaarden. Dit toezicht wordt in nauwe samenwerking met de lokale gemeenten (backoffice sociaal domein) uitgevoerd.

Handhaving richt zich op het aanspreken van aanbieders op de naleving van de gestelde eisen en voorwaarden, waaronder advies-, stimulerings-, corrigerende en privaatrechtelijke maatregelen. Handhaving wordt op basis van een advies van het rechtmatigheidstoezicht uitgevoerd door contractmanagement Inkoop SDCG (ingebrekestelling, cliëntenstop, betaalstop, boete, ontbinding overeenkomst), de gemeente (terugvordering, schadevergoeding) of het OM (strafrechtelijke maatregel).

Het toezicht en handhaving op de aanbieders zorg en ondersteuning middels een persoonsgebonden budget (pgb) of maatwerkcontract Wmo en Jeugdwet en toezicht op de Participatiewet (Pw) worden (nog) niet geregionaliseerd en blijven een verantwoordelijkheid van de gemeenten om uit te voeren. Handhaving middels een terugvordering is een verantwoordelijkheid van gemeenten. Handhaving middels een strafrechtelijke maatregel is een verantwoordelijkheid van het Openbaar Miniserie (OM).

De taken en verantwoordelijkheden die bij de MGR worden belegd zijn:

- Beoordeling van (fraude)signalen over de rechtmatigheid van Wmo- en jeugdhulpvoorzieningen en kinderbeschermingsmaatregel ZIN;
- In samenwerking met lokale backoffice en kwaliteitstoezicht uitvoeren van formele en materiele controles inclusief detailcontrole op Wmo- en Jeugdhulpvoorzieningen en kinderbeschermingsmaatregelen ZIN;

- Het uitvoeren van fraudeonderzoeken Wmo- Jeugdhulpvoorzieningen en kinderbeschermingsmaatregelen ZIN;
- Algehele regie op het controleproces;
- Verslaglegging van onderzoeksresultaten;
- Advisering over (mogelijke) handhaving aan OM, gemeenten en contractmanagement;
- Samenwerking en afstemming met lokale teams en backoffices bij gemeenten, Inkoop SDCG, contractbeheer en -management, IGJ, GGD GM, Informatieknooppunt Zorgfraude (IKZ) en anderen.

Op welke wijze het rechtmatigheidstoezicht in de governance en organisatie worden geborgd:

Het rechtmatigheidstoezicht wordt geborgd door het instellen van een nieuwe module rechtmatigheidstoezicht (of handhaving en toezicht). Het organiseren in een aparte module is van belang voor het begroten, verantwoorden en de verdeelsleutel (ook in relatie tot de 10 deelnemende gemeenten).

De bevoegdheden voor het rechtmatigheidstoezicht kunnen in mandaat of in delegatie worden uitgevoegd. Het rechtmatigheidstoezicht leent zich voor uitvoering in delegatie. Overwegingen daarbij zijn:

- Onafhankelijkheid van de uitvoering van rechtmatigheidstoezicht;
- Beperken bestuurlijke druk door rechtmatigheidstoezicht;
- Gemeenten kunnen nog wel beleidsregels vaststellen of instructies opnemen voor de uitvoering van de bevoegdheid, maar de MGR kan de taak zelfstandig uitvoeren.
- Levert voordelen op voor het uitoefenen van bevoegdheden, o.a. in het kader van AVG en verwerken persoonsgegevens.
- Door zelfstandige uitvoering kan de module als een bedrijfsvoeringstaak onder het DB/AB worden gebracht;

Indien er wordt gekozen voor delegatie kan de taak worden uitgevoegd als een onderdeel van de bedrijfsvoering onder verantwoordelijkheid van het DB/AB. Hiermee wordt voorkomen dat gemeenten op veel inhoudelijke en bedrijfsmatige onderdelen nog besluiten moeten nemen. Er is in dit geval geen bestuurscommissie meer betrokken bij de aansturing / beleidsvorming van de module rechtmatigheidstoezicht.

Alternatief is om het wel in mandaat uit te voeren. In dat geval is de vraag of en onder welke bestuurscommissie de module moet worden gebracht. Hoewel de leden van de bestuurscommissie zorg binding hebben met het werkveld Wmo en Jeugdwet, zijn dit niet altijd de bestuurders die handhaving en toezicht in hun portefeuille hebben.

Welke benodigde voorbereidingen/uit te voeren acties noodzakelijk zijn:

Opdrachtverstrekking en het instellen van een nieuwe module Rechtmatigheidstoezicht vraagt aanpassing van de Modulair Gemeenschappelijke Regeling sociaal domein centraal Gelderland (en organisatiebesluit, dienstverleningsovereenkomsten, mandaat- of delegatiebesluiten, enz). De taak rechtmatigheidstoezicht is niet in de huidige regeling opgenomen en het instellen van een module vindt in de regeling plaats. Aanpassing van de regeling is een proces van meerdere maanden. Hiermee dient uiterlijk december 2025 mee te worden gestart om op tijd over te gaan op de inrichting van de module. Om de juiste aanpassing in de regeling te doen zijn de komende fase de volgende voorbereidingen nodig:

- Duidelijkheid over de opdracht, taak en bevoegdheden en wijze van delegatie of mandatering. Hiertoe gaan we het Regionaal toezicht- en handhavingskader Wmo 2015 en Jeugdwet en algemeen controleplan Wmo 2015 en Jeugdwet nog eenmaal tegen het licht houden. Mocht voortschrijdende inzichten ertoe leiden dat er nu anders tegen de opdracht wordt gekeken, kunnen deze nog worden meegenomen. De MGR zal dit proces initiëren richting de gemeenten;
- Opstellen concept-regeling waarin de opdracht, module en ruimte voor delegatie of mandatering is opgenomen. Dit proces kan tegelijk worden uitgevoerd met andere aanpassingen in de regeling die moeten worden genomen. Dit proces zal de MGR initiëren. Aan de gemeenten wordt gevraagd om een juridische ondersteuning die met de MGR kan samenwerken met het aanpassen van de regeling.

Wat de financiële consequenties zijn voor de voorbereiding:

Voor de fase 2 (uitwerkingsfase) worden wat kosten gemaakt die kunnen worden opgevangen in de post onvoorzien. Vooralsnog zijn hier geen aanvullende middelen voor nodig.

Voor de fase 3 (voorbereidingsfase) moet wel rekening gehouden worden met aanvullende kosten, zijnde een projectleider/beoogd coördinator/toezichthouder die het implementatieplan gaat opstellen en uitvoeren en inrichtingskosten. De kosten hiervan worden meegenomen in de aangepaste begroting 2026 die in maart 2026 zal worden besproken in het bestuur.

Wat zijn de voorlopige inzichten in de kosten het rechtmatigheidstoezicht door de MGR in 2027:

Een inrichting van de module Rechtmatigheidstoezicht zal bestaan uit toezichthouders Wmo en Jeugdhulp, ondersteuning en coördinatie/management. Daarnaast is verzwaring van functies in de financiële kolom en bij het informatiemanagement en privacy nodig n. Als laatste worden er kosten gemaakt voor huisvesting en ICT. Uitgaande van de uitgangspunten uit het Regionaal toezicht- en handhavingskader Wmo 2015 en Jeugdwet en algemeen controleplan Wmo 2015 en Jeugdwet zou voor de 10 gemeenten 4,1 FTE toezichthouder (schaal 10) worden ingericht.

De voorlopige inschatting is dat de kosten daarmee uitkomen op 550k-600k per jaar. Dit is afhankelijk van keuze die de komende maanden gemaakt worden. De kosten zijn berekend op het kwalitatief inrichten van het rechtmatigheidstoezicht. Er zijn nog keuzes te maken waarmee efficiëntie kan worden behaald, zoals het ambitieniveau en het verder combineren van het rechtmatigheidstoezicht met het regionale kwaliteitstoezicht. Ook het in de toekomst aansluiten van de 11de gemeente in de module zal de efficiëntie doen toenemen.

Welke risico's worden gezien en op welke manier ze beheerst worden:

De risico's zitten vooral in de voorbereiding en uitvoering van het rechtmatigheidstoezicht. Voor de fase 2 (uitwerking) zijn ambtelijke betrokkenheid/beschikbaarheid en bestuurlijke besluitvorming de belangrijkste randvoorwaarden.

Voor de fase 3 (voorbereiding) en fase 4 (uitvoering) zijn de risico's voornamelijk in het aantrekken van voldoende en gekwalificeerde medewerkers, inrichting van processen en systemen, ook in het kader van de AVG, en het organiseren van de juiste afstemming met de gemeente Arnhem, IGJ, GGD GM en het IKZ. In het kader van gekwalificeerde medewerkers kan aan toezichthouders bij de deelnemende gemeenten de mogelijkheid worden geboden om (tijdelijk) naar de MGR over te gaan. Voor expertise in de voorbereiding en uitvoering kan worden gebruik gemaakt van het project toezichthouder Rechtmatigheid Wmo en Jeugdwet van Samen Weerbaar wat wordt uitgevoerd door de GGD GM.

Fase 2: uitwerkingsfase medio september – december 2025

De periode medio september t/m december worden benut om de voorbereiding van de overdracht en borging van taken te regelen. Resultaat van de voorbereidingsfase is:

- Regionaal toezicht- en handhavingskader Wmo 2015 en Jeugdwet en algemeen controleplan Wmo 2015 en Jeugdwet herzien;
- Eventueel een besluit op het combineren van het rechtmatigheids- en kwaliteitstoezicht
- Concept Regeling MGR sociaal domein Centraal Gelderland;
- Concept DVO en delegatie- of mandaatbesluit rechtmatigheidstoezicht;
- Concept wijziging van het organisatiebesluit;
- Inzicht in de benodigde capaciteit en budget voor de voorbereidingsfase;
- Inzicht in de benodigde capaciteit en budget voor de uitvoering van het rechtmatigheidstoezicht in 2027.

De uitwerkingsfase leidt in december 2025 tot een go/no go moment voor het RPO Zorg en het AB van de MGR.

<u>Herziening toezicht en handhavingskader Wmo 2015 en Jeugdwet en algemeen controleplan Wmo 2021 en Jeugdwet.</u>

Het beleidskader voor rechtmatigheidstoezicht is door de 11 gemeenten al in 2023 vastgesteld. In de voorbereiding is daarom ruimte gemaakt om dit beleidskader nog een keer tegen het licht te houden en te actualiseren indien nodig.

Inkoop SDCG (kwaliteitscoördinator en jurist) hebben samen met management naar het beleidskader gekeken en geconstateerd dat voor de uitvoering van het rechtmatigheidstoezicht geen aanpassing noodzakelijk is. Daarbij wordt geconstateerd dat de opdracht scherp is omschreven, scope/afbakening duidelijk is en op te leveren resultaten helder zijn weergegeven.

Het kan zijn dat de gemeenten nog de behoefte heeft om het beleidskader te herzien, bijvoorbeeld op het punt van de scope/afbakening. Deze vraag wordt voorgelegd aan het managersoverleg op 28 oktober 2025 en de BC Zorg op 14 november 2025.

<u>Combineren van het rechtmatigheids- en kwaliteitstoezicht.</u>

In de vergadering van het algemeen bestuur van 9 oktober 2025 is aan de MGR verzocht om in fase 2 ook een advies uit te brengen op het combineren van het rechtmatigheids- en kwaliteitstoezicht. Het kwaliteitstoezicht wordt momenteel nog uitgevoerd door de VGGM voor de regio centraal Gelderland en de vier gemeenten van de Gelderse vallei.

Om tot een advies te komen worden er de komende weken gesprekken gevoerd met de MGR, VGGM en de gemeenten uit de Gelderse Vallei. Het advies zal worden opgenomen in het voorstel voor Rechtmatigheidstoezicht 2027 voor het algemeen bestuur van 11 december 2025.

<u>Concept regeling MGR sociaal domein centraal Gelderland.</u>

Er wordt gewerkt aan een concept gewijzigde regeling MGR sociaal domein centraal Gelderland. Om een uitvoering van het rechtmatigheidstoezicht per 20227 mogelijk te maken moet er in december 2025 gestart worden met het proces tot wijziging van de regeling.

De procedure voor het wijzigen van de regeling verloopt als volgt:

Periode	*Besluit/handeling*	*Door*
sept-dec 2025	*Afstemming inhoudelijke keuzes rechtmatigheidstoezicht*	*MGR/MO/BC Zorg*
	Afstemming juridische formulering concept regeling	*MGR/juristen gemeente*
december 2025	*Besluit tot voornemen wijzigen regeling*	*AB MGR*
	Besluit concept gewijzigde regeling	*AB MGR*
december 2025	*Verzending aan colleges voor zienswijzeprocedure raden*	*MGR*
januari 2026	*Voorstel colleges aan raden voor zienswijzeprocedure (8 weken)*	*Colleges*
maart 2026	*Terugkoppeling zienswijzen aan algemeen bestuur*	*MGR*
juli 2026	*Besluit tot wijzigen (aangepaste) regeling*	*AB MGR*
	Besluit op (aangepaste) concept gewijzigde regeling	*AB MGR*
juli 2026	*Verzending concept regeling colleges voor instemmingprocedure raden*	*MGR*
juli 2026	*Voorstel college aan raden voor instemmingsprocedure (13 weken)*	*Colleges*
november 2026	*Besluiten colleges op gewijzigde regeling*	*Colleges*
december 2026	*Publicatie wijziging gemeenschappelijke regeling in Gemeenteblad*	*MGR/gemeenten*

Uit het tijdspad blijkt al dat er weinig tijd is om uit te lopen. In het tijdspad is nog niet meegenomen dat een gemeenteraad het recht heeft om de instemmingstermijn eenzijdig met 13 weken te verlengen. Dit zou het behalen van de deadline van december 2026 in gevaar kunnen brengen.

Gedurende het proces is daarom een goede afstemming tussen MGR en ambtelijk en bestuurlijk vertegenwoordigers van de gemeenten van cruciaal belang. Om de zienswijzeprocedure en instemmingsprocedure in de raden te begeleiden wordt overwogen om regionale raadsinformatiebijeenkomsten te organiseren. In het proces moet ook rekening gehouden worden met de wisseling van bestuursperiode per maart 2026.

<u>Concept DVO en delegatie- of mandaatbesluit rechtmatigheidstoezicht en concept wijziging van het organisatiebesluit.</u>

Na het opstellen van de concept gewijzigde regeling zal er ook gewerkt worden aan de concept DVO, delegatie besluit en wijziging organisatiebesluit(en). Dit hoeft niet voor de besluitvorming in december te zijn afgerond omdat deze overeenkomsten en besluiten worden vastgesteld door de colleges en/of het bestuur van de MGR. De besluiten op de DVO, delegatiebesluit en organisatiebesluit kunnen later in 2026 worden genomen.

<u>Benodigde capaciteit en budget voor de voorbereidingsfase (2026)</u>

Bij de overgang van fase 2 naar fase 3 wordt er een bestuurlijk besluit genomen tot de voorgenomen uitvoering van het rechtmatigheidstoezicht bij de MGR, immers dat wordt er daadwerkelijk een gewijzigde regeling aan de gemeenteraden voorgelegd voor zienswijze en instemming. Voor fase 3 (voorbereidingsfase) en fase 4 (implementatiefase) worden incidentele voorbereidings- en implementatiekosten gemaakt voor een projectleider (50k), juridische advisering (20k) en recruitment (30k). Dit is totaal 100k (incidenteel).

Benodigde capaciteit en budget voor de uitvoering (2027)

Voor de uitvoering van het rechtmatigheidstoezicht wordt uitgegaan van de (rand)voorwaarden uit het beleidskader Toezicht en handhavingskader Wmo 2015 en Jeugdwet en algemeen controleplan Wmo 2021 en Jeugdwet. Ook wordt uitgegaan van de berekening van benodigde capaciteit die destijds is gemaakt voor het uitvoeren van het toezicht.

Verdeling FTE en verdeelsleutel kosten rechtmatigheidstoezicht 2027			
Gemeente	FTE	Inwoners (2022)	Procentueel
Doesburg	0,2	11.036	3,59
Duiven	0,4	24.946	8,12
Lingewaard	0,6	46.963	15,28
Overbetuwe	0,6	48.266	15,71
Renkum	0,4	31.358	10,20
Rheden	0,6	43.435	14,13
Rozendaal	0,1	1.756	0,57
Wageningen	0,4	39.939	13,00
Westervoort	0,2	14.944	4,86
Zevenaar	0,6	44.645	14,53
Totaal	4,1	307.288	100,00

Bron: Memo Handhavingskader en toezicht RPO Zorg 22-09-2023

Voor het opstellen van de DVO 2027 zal er een actualisatie plaatsvinden in de verdeling naar het actuele aantal inwoners van de gemeenten (bv. per 01-01-2026).

De kosten voor het rechtmatigheidstoezicht bestaan uit loonkosten toezichthouders (normfunctie schaal 10) 4,1 FTE, een coördinator (TL/Manager normfunctie schaal 12) 0,5 FTE en Overhead (ICT, HR, AVG, communicatie, huisvesting). Inschatting van de totale kosten op prijsniveau 2025 bedraagt jaarlijks tussen de 500k en 550k. Hierbij kan mogelijk nog beperkt efficiëntie-voordelen behaald worden door combineren van rechtmatigheid en kwaliteitstoezicht en het combineren van coördinatiefunctie met andere leidinggevende functies binnen de MGR.

Opstellen IST-SOLL

Onderdeel van het implementatieplan (wordt na bestuurlijk besluit december opgesteld) is een IST-SOLL beschrijving waarin voor de gemeenten en MGR wordt weergegeven welke stappen moeten worden genomen voor de uitvoering. Hierin komt in ieder geval terug:

- Proces voor gemeenten die nu rechtmatigheid zelf uitvoeren (Lingewaard en Renkum) waaronder opties voor de medewerkers die deze taak nu uitvoeren (beoordeling mens-volgt-werk principe, OR advies- of instemmingsrecht, vergelijking arbeidsvoorwaarden en inventarisatie wensen van de betrokken medewerker(s).
- Proces voor gemeenten die nu rechtmatigheid afnemen bij gemeente Arnhem (Zevenaar, Duiven en Westervoort) waaronder opzeggen DVO met gemeente Arnhem.
- Proces voor gemeenten die nu geen rechtmatigheid hebben ingericht (overige gemeenten).

Vervolg en planning

Fase 3: voorbereidingsfase december 2025 – juni 2026

In de voorbereidingsfase kan naast het formele proces rondom zienswijze en vaststelling van de gewijzigde Regeling, de implementatie worden voorbereid. Het resultaat is:

- Gewijzigde regeling is (in eerste aanleg) voorgelegd aan de raden voor zienswijzeprocedure
- Implementatieplan voor de uitvoering van het rechtmatigheidstoezicht
- IST-SOLL opstellen voor proces naar implementatie rechtmatigheidstoezicht
- Implementatiekosten zijn opgenomen in de gewijzigde begroting 2026;
- Eventuele advies- en instemminsprocedures OR zijn doorlopen;
- Uitvoeringskosten zijn opgenomen in de begroting 2027-2030;

Fase 4: implementatiefase juni 2026 – december 2026

In de implementatiefase kan het implementatieplan worden uitgevoerd. Met als resultaat dat er vanaf 1 januari 2027 kan worden gestart met het rechtmatigheidstoezicht.