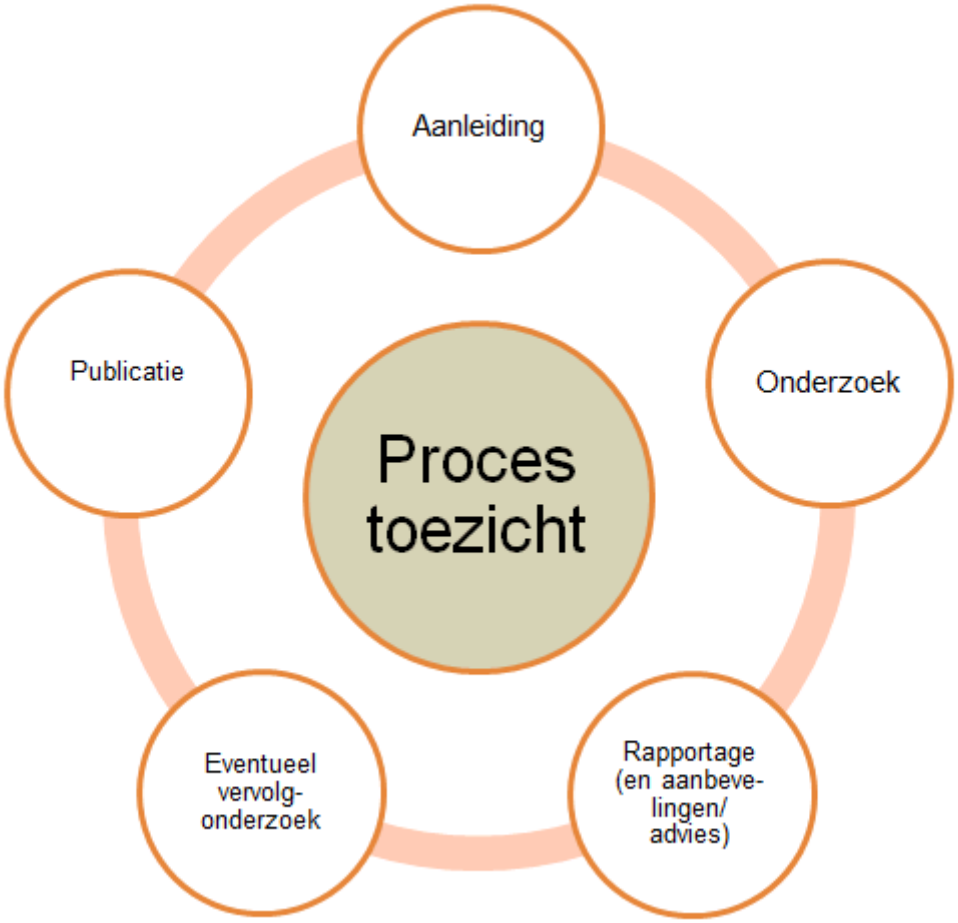
Notitie Kwaliteit en Toezicht Wmo

december 2021



Samenvatting

Gemeenten zijn sinds 2015 verantwoordelijk voor de kwaliteit van de geboden Wmo-ondersteuning. Voor de uitvoering van toezicht hierop hebben onze gemeenten GGD Gelderland-Zuid aangewezen om Wmo-toezicht uit te voeren. In deze notitie starten we met een beschrijving van de gemeentelijke verantwoordelijkheid en een schets hoe wij dit de afgelopen 6 jaar vorm hebben gegeven. De feitelijke uitvoering van het toezicht vindt plaats door personen, werkzaam onder de verantwoordelijkheid van de directeur van GGD Gelderland-Zuid.
In de afgelopen jaren zijn er aanvullingen geweest op de oorspronkelijke opdracht van 2015. Voor de geïnteresseerde lezer is er in de twee bijlagen een uitgebreide terugblik op de oorspronkelijke opdracht, de ontwikkelingen in de afgelopen 6 jaar, schetsen we de output van Wmo-toezicht, geven we een beeld van andere regio's en spiegelen we de lokale ontwikkelingen tegen de landelijke ontwikkelingen. De belangrijkste constateringen uit de evaluatie en mondelinge toelichtingen zijn:

- Gemeenten zijn met de inwerkingtreding van de Wmo in 2015 verantwoordelijk gemaakt voor toezicht op de kwaliteit van de uitvoering van de gehele Wmo;
- Wmo-toezicht is een belangrijk onderdeel in een bredere keten gericht op kwaliteit, rechtmatigheid en handhaving;
- Eind 2014 is er gekozen om de GGD Gelderland Zuid als toezichthouder aan te wijzen voor het kwaliteitstoezicht op de Wmo en voor calamiteitsonderzoek.
- De Wmo-toezichthouder heeft zich sindsdien tot een goede, professionele partner ontwikkeld.
- Voor een deel van gemeenten blijft (de kwaliteit van) Wmo-toezicht onduidelijk, omdat deze gemeenten de afgelopen jaren niet betrokken zijn geweest bij een onderzoek;
- De basisopdracht van eind 2014 is in loop van jaren aangevuld met additionele afspraken over pgb-onderzoeken en hertoetsen;
- Wmo-toezicht heeft 1,5 fte voor de basisopdracht. Via declaraties van aanvullende onderzoeken wordt 0,5 fte gefinancierd. De (minimale) basis van Wmo-toezicht is daarmee kwetsbaar. Voor een onderzoek zijn namelijk 2 onderzoekers en een medebeoordelaar nodig.
- Uit vergelijking met andere regio's blijkt dat de bezetting (en opdracht) breder zijn.
- Enkele aannames van eind 2014 zijn in de praktijk achterhaald:
    - Toezicht op calamiteiten en incidenten vraagt (steeds) meer tijd van Wmo-toezicht dan bij start was ingeschat.
    - Het toezicht blijk in de praktijk vaak aanzienlijk complex(er) door samenloop met toezicht op aanpalende wet- en regelgeving zoals de Wlz en de Jeugdwet. Samenwerking en afstemming met IGJ en de gemeenten is nuttig en heeft meerwaarde, maar kost ook veel tijd.
    - De afhandeling van calamiteitenonderzoeken kost meer tijd dan vooraf ingeschat.
    - De vraag naar signaalgestuurde onderzoeken is groter dan de huidige capaciteit van Wmo-toezicht kan afhandelen. Hierdoor is een forse werkvoorraad ontstaan.
- Veel tijd en energie gaat zitten in intensieve onderzoeken op een beperkt aantal zorgaanbieders. Enkele zorgaanbieders zoeken (bewust) kwaliteitsgrenzen op. Bezwaar-en rechtszaken vergen extra inzet van Wmo-toezicht;
- Tijdens onderzoeken blijkt dat kwetsbare cliënten én medewerkers zich, vanwege een afhankelijkheidsrelatie, niet durven uitspreken. Breed onderzoek is dan nodig om te voorkomen dat constateringen naar een persoon herleidbaar zijn;

Deze bevindingen leveren de inhoudelijke onderbouwing op om in deze notitie een viertal varianten uit te werken voor de toekomst. Deze variëren van continuering van huidige basisopdracht tot een ambitieuze uitbreiding van de opdracht. Voor de inhoudelijke ambities hebben we voor een conceptversie per variant de ureninzet en financiële consequenties in beeld gebracht. Op 15-10-2021 is deze conceptnotitie besproken in een eenmalig PFO Wmo Toezicht. In voorliggende notitie wordt, gebaseerd op de uitgesproken bestuurlijke ambities in het PFO en de realiseerbaarheid door Wmo-toezicht, voorstellen tot uitbreiding voor de komende 3 jaar voorgelegd.

Inhoudsopgave

Samenvatting **blz.2**

Inleiding **blz. 4**

Kwaliteit en Toezicht Wmo in Gelderland Zuid **blz. 5**

Keuzes voor de toekomst **blz. 8**

Bijlage 1 Situatieschets Gelderland Zuid 2015 – 2020 **blz. 16**

Bijlage 2 Landelijke ontwikkeling en Gelderland Zuid **blz. 21**

Inleiding

Verschillende ontwikkelingen maken dat we Kwaliteit en Toezicht Wmo herijken. We hebben vanaf 2015 niet meer beleidsmatig stil gestaan bij deze gemeentelijke taak en de positionering van toezichthoudende taak bij de GGD Gelderland-Zuid. Het sluit aan en draagt bij aan het proces om tot een update van het regionaal handhavingsplan Rijk van Nijmegen te komen.

In deze notitie schetsen we de verantwoordelijkheid die gemeenten hebben ten aanzien van toezicht krachtens de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo2015). We schetsen kort de achtergrond, hoe wij vanaf 2015 aan deze taak invulling hebben gegeven en wat de (landelijke) ontwikkelingen sindsdien zijn. We eindigen met de vraag hoe we kwaliteitstoezicht de komende jaren willen neerzetten en schetsen enkele scenario's voor de toekomst.

Nadat de inhoudelijke verantwoordelijke wethouders een voorkeur hebben uitgesproken voor een toekomstvariant, willen we deze notitie met voorkeursvariant (via het RAO) agenderen voor het AB GGD.

Richting geven

Wat willen we met kwaliteitstoezicht bereiken? Hoe kunnen we dat toezicht efficiënt en effectief realiseren? Welke keuzes zijn in het verleden gemaakt en moeten deze keuzes heroverwogen worden? Waar zetten we een toezichtfunctie neer? Hoe breed/eng formuleren wij de toekomstige opdracht voor deze toezichtfunctie? Wat is effect van deze opdracht voor handhavingsactiviteiten verderop in deze keten? Past het Wmo-toezicht nog goed in het totale speelveld van de regio's Bommelerwaard, Rivierenland en Rijk van Nijmegen? Vraagt de doordecentralisatie van Beschermd Wonen per 2023 nog om keuzes of heroverwegingen?

In deze notitie willen we richting geven door antwoorden te formuleren op bovenstaande vragen.

Juridische basis voor Wmo-toezicht

Vanaf 2015 zijn gemeenten verantwoordelijk voor de uitvoering van de Wmo2015. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de kwaliteit van de geboden ondersteuning alsmede de taak om het toezicht op de kwaliteit te borgen door hiervoor toezichthouders aan te wijzen.

De wettelijke basis voor Wmo-toezicht is artikel 6.1 van de Wmo: *"Het college wijst personen aan die belast zijn met het houden van toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens deze wet."* Dit artikel stelt nauwelijks kaders aan de concrete invulling van de toezichtfunctie, zowel qua opdracht als positionering. Er zijn geen harde wettelijke, minimale eisen waar we aan moeten voldoen. Ten aanzien van kwaliteit kent Wmo 2015 weinig aanvullende eisen of kaders aan gemeenten. Zorgaanbieders zijn, op grond van artikel 3.4 Wmo2015 verplicht zich te melden bij de toezichthouder, wanneer zich een calamiteit of geweldsincident heeft voorgedaan. In hun verordeningen hebben de gemeenten van Gelderland-Zuid de bepalingen voor het melden en onderzoeken van calamiteiten nader uitgewerkt.

Waarvoor zijn gemeenten verantwoordelijk?

Gemeenten zijn met de inwerkingtreding van de Wmo in 2015 verantwoordelijk gemaakt voor toezicht op de kwaliteit van de uitvoering van de gehele Wmo, dat wil zeggen het toezicht op instellingen en maatschappelijke partners waarmee de gemeente in het kader van de Wmo een subsidie- of contractrelatie heeft én de kwaliteit van zorg die pgb'ers ontvangen.
De gemeentelijke verantwoordelijkheid t.a.v. de Jeugdwet is anders georganiseerd. In de jeugdwet is opgenomen dat voor het grootste deel van het kwaliteitstoezicht van de Jeugdhulp de landelijke Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) verantwoordelijk is. De IGJ ziet toe op de kwaliteit van de jeugdhulpaanbieders, de Gecertificeerde Instellingen, Veilig Thuis de Raad voor de Kinderbescherming en justitiële jeugdinrichtingen en de jeugdgezondheidszorg. Alleen voor wat betreft het toezicht op preventieve ondersteuning van jeugdigen, zoals

maatschappelijke werk of kortdurende ondersteuning door de Sociale Wijkteams, is de gemeente verantwoordelijk voor de kwaliteit. De Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd onderzoekt en rapporteert jaarlijks de ontwikkeling in gemeenten van Wmo-toezicht.

Gemeenten zijn niet alleen verantwoordelijk voor de kwaliteit van (regionaal) gecontracteerde zorg, maar hebben ook een verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van door persoonsgebonden budget (pgb) gefinancierde zorg. Het college houdt (indirect) toezicht op de door de zorgaanbieder geleverde kwaliteit. Het college moet voordat aan een cliënt een persoonsgebonden budget wordt verstrekt, vaststellen of de daarmee in te kopen ondersteuning van goede kwaliteit is (artikel 2.3.6 lid 2 onderdeel c Wmo 2015). Tevens moet het college beoordelen of de kwaliteit van de diensten, hulpmiddelen, woningaanpassingen en andere maatregelen in redelijkheid geschikt zijn voor het doel waarvoor het persoonsgebonden budget wordt verstrekt (artikel 2.3.6 lid 3 Wmo 2015). Dit alles is lastig, tijdrovend en vindt primair aan de voorkant plaats. Er vindt geen continue monitoring van de geleverde kwaliteit plaats zoals dat bij gecontracteerde zorg wel gebeurd middels contractmanagement. Er ontbreekt een opdrachtgever/contractrelatie. Toch zijn gemeenten verantwoordelijk voor de kwaliteit van zorg die kwetsbare burgers ontvangen op basis van pgb-gefinancierde zorg.

Wmo-toezicht: wat levert het op voor cliënt én gemeente?
Met Wmo-toezicht kunnen misstanden in Wmo ondersteuning onderzocht en blootgelegd worden. Wmo-toezicht onderzoekt vier relevante thema's: cliëntgerichtheid, veiligheid van de cliënt, deskundigheid van de professional en kwaliteitsbeheersing. Het is de organisatie die (onaangekondigd) over de vloer komt bij zorgaanbieders. En onderzoekt of het mooie theoretische verhaal bij de aanbesteding in de praktijk gerealiseerd wordt. Dankzij onderzoek van Wmo-Toezicht zijn cliënten weggehaald uit onveilige situaties en is overgegaan bij een cliëntenstop bij een organisatie. Hierdoor wordt zorggeld beter besteed.

Recente rapporten van bevindingen zijn opgeleverd over diverse aanbieders, zie: .
https://ggdgelderlandzuid.nl/professionals/overige-professionals/maatschappelijke-zorg/wmo-toezicht/publicaties/

Kwaliteit en Toezicht Wmo in Gelderland Zuid

Wat is 'goed toezicht'?

Omdat de Wmo 2015 erg 'open' is geformuleerd en er geen nadere invulling van het toezicht is gegeven, worden een aantal generieke uitgangspunten voor goed toezicht gehanteerd voor een Wmo-toezichthouder. Het gaat om de zes principes van goed toezicht, zoals verwoord in de rijksbrede visie op toezicht 'Minder last, meer effect'. Deze principes van goed toezicht zijn herbevestigd in de VNG-handreiking 'Handreiking Wmo-toezicht'. Goed toezicht is **selectief, slagvaardig, samenwerkend, onafhankelijk, transparant en professioneel**. Hoe deze randvoorwaarden georganiseerd en worden ingevuld, hangt mede af van lokale keuzes en context.

Wmo-toezicht onderdeel van een breder speelveld

De kwaliteit van Wmo wordt bepaald door een scala aan activiteiten op het gebied van inkoop/aanbesteding, contractbeheer, wijkteams, Wmo-consulenten, toezicht en handhaving. Het is daarom van belang om scherp te maken, wat gemeenten specifiek van Wmo-toezicht verwachten om het gehele speelveld rondom kwaliteit en handhaving optimaal te laten functioneren.

Van belang is dat we het speelveld in hoofdlijnen schetsen om later in de notitie stil te staan bij de positie en rol van het Wmo-toezicht om dit speelveld te optimaliseren. Dan staan we ook stil bij de vraag of er aanpassingen nodig zijn in de huidige opdracht aan de Wmo-toezichthouder. En of de GGD als organisatie nog steeds de juiste keuze is om Wmo-toezicht uit voeren.

Speelveld met verschillen tussen regio's

Het formuleren van kwaliteitseisen en wel/niet toelaten van zorgaanbieders via aanbesteding en inkoop is een belangrijke eerste schifting 'aan de poort'. Zowel een schifting in kwaliteit als om toezicht beheersbaar te houden. Hoe meer zorgaanbieders, hoe moeilijker om toezicht te hebben op de kwaliteit van al deze zorgaanbieders. Zorgaanbieders moeten bij inkoop en gunning voldoen aan de gestelde kwaliteitseisen voor een gemeentelijke/regionale raamovereenkomst. Door middel van contractmanagement (uitgevoerd door regionale uitvoeringsorganisaties) en kwaliteitsonderzoeken door Wmo-toezicht monitoren én handhaven we op de kwaliteit.

Op onderdelen maken de regio's Rijk van Nijmegen, Bommelerwaard en Rivierenland verschillende keuzes op inkoop, contractmanagement en handhaving. Dit speelveld is hierdoor per subregio soms net wat anders ingericht. En dit speelveld is vol in beweging. Regio's hebben relevante, parallelle ontwikkelingen. Ontwikkelingen die ook een relatie hebben tot kwaliteit en toezicht. Dat maakt het opstellen van een korte, maar volledige notitie lastig. De notitie is bestemd voor een groot aantal gemeenten, verdeeld over een drietal regio's: Bommelerwaard, Rivierenland en Rijk van Nijmegen. Waar van toepassing schetsen we in deze notitie kort de relatie tot relevante (beleids)ontwikkelingen in één regio. We starten met een korte schets van de huidige situatie en belangrijkste ontwikkelingen in de drie regio's.

Waar in het Rijk van Nijmegen 'de voorkant' via aanbesteding de kwaliteit is ingeregeld, kennen de regio's Bommelerwaard en Rivierenland (nog) een Open-House methode. Hierbij staan de kwaliteitseisen opgenomen in de contracten van in deze regio actieve zorgaanbieders. De op inkoop- en contractmanagement samenwerkende gemeenten in de regio Rivierenland, zijnde Buren, Culemborg, Neder-Betuwe, Tiel, West Betuwe en West Maas en Waal, hebben in juni 2018 een nieuwe inkoopstrategie per 1-1-2023 vastgesteld. Deze gemeenten gaan tot aanbesteding over. Een van de verwachte gevolgen is dat met een kleiner aantal zorgaanbieders raamovereenkomsten aangegaan wordt. Sturen op kwaliteit maakt nadrukkelijk onderdeel uit van de aanbesteding.

In de regio Bommelerwaard (Maasdriel en Zaltbommel) wordt eveneens een nieuwe aanbesteding voorbereid. Daar wordt een open-house-systematiek gecontinueerd om ruimte te bieden aan kleine, lokale aanbieders. Middels kwaliteitseisen wil deze regio handvatten ontwikkelen om aanbieders te kunnen weren / uit het contract te kunnen zetten als ze niet voldoen aan de contractafspraken en de eisen daarbinnen.

In het Rijk van Nijmegen wordt de Wmo-zorg grotendeels regionaal aanbesteed, gecontracteerd, gemonitord én gehandhaafd. De uitvoering hiervan is bij het Regionaal Ondersteuningsbureau Rijk van Nijmegen (ROB) belegd, als onderdeel van de centrum gemeente Nijmegen. Het ROB werkt aan een Plan van Aanpak Doorontwikkeling Handhaving ROB.

Hoewel de regio's op een aantal onderdelen een eigen keuze maken bij het inrichten van het speelveld, is door de regio's de omvang en de opdracht van Wmo-toezicht in gezamenlijkheid bepaald en bij de GGD belegd.

Uit welke gemeenten komen meldingen? En ligt de verhouding tussen verschillende Wmo-producten?
Calamiteiten
Calamiteitsmeldingen komen uit de gehele regio. Zo zijn de afgelopen drie jaren 3 calamiteiten/ geweldsincidenten gemeld vanuit de Bommelerwaard. Ongeveer 40% van de gemelde calamiteiten de afgelopen drie jaar heeft betrekking op een Beschermd Wonen (BW)-setting, 10% op maatschappelijke (nacht)opvang. De overige 50% heeft betrekking op overige Wmo-gefinancierde producten.

Signalen
De signaal gestuurde onderzoeken hebben zo'n 60% betrekking gehad op BW-settings. Vaak bieden de BW-aanbieders ook andere Wmo-gefinancierde producten, zoals dagbesteding en ambulante begeleiding waarvoor dezelfde verbeterpunten geconstateerd worden.
Wmo-toezicht geeft terug dat signalen hen vanuit de regio Rivierenland regelmatig, maar beperkt bereiken. Signalen uit de Bommelerwaard bereiken Wmo-toezicht minimaal. Het melden van signalen is in de regio Rijk van Nijmegen het verst ontwikkeld, o.a. door een laagdrempelig Meldpunt Zorg van het ROB.

Keuze voor positionering Wmo-toezicht bij GGD Gelderland-Zuid
Eind 2014 is er gekozen om de GGD Gelderland Zuid als toezichthouder aan te wijzen voor het kwaliteitstoezicht op de Wmo en voor calamiteitsonderzoek. Daar is om de volgende redenen voor gekozen:

1. De GGD als zijnde een gemeenschappelijke regeling van de 14 gemeenten van Gelderland-Zuid heeft van oudsher veel betrokkenheid bij een deel van de voorzieningen dat vanaf 2015 onder de verantwoordelijkheid van de gemeente valt. De GGD is vanuit haar taken betrokken bij de keten- en netwerkpartners in het veld. Deze bekendheid met de aanbieders en met het zorgveld is een voordeel voor het uitoefenen van de toezichtstaak.
2. De GGD heeft reeds ervaring met toezichthoudende taken, in haar rol als toezichthouder voor de kinderopvang en Technische hygiënezorg (THZ). De GGD voldoet aan de voorwaarden voor een toezichthoudend orgaan c.q. Wmo- toezichthouder: onafhankelijk, professioneel, deskundig, doelmatig, samenwerkingsgericht (met o.a. de landelijke inspecties) en transparant.
3. Een belangrijke overweging was dat gemeenten het toezicht gezamenlijk wilden oppakken. Gelet de afgebakende opdracht (met bijbehorende capaciteit), de gewenste bundeling van expertise, de schaal waarop GGD Gelderland-Zuid opereert en de territoriale congruentie met de veiligheidsregio werd de toezichthoudend ambtenaar aangesteld voor zowel de regio Rijk van Nijmegen, Bommelerwaard als de regio Rivierenland.

De keuze voor positionering bij de GGD Gelderland-Zuid heeft voor meerdere regio's voor-en nadelen. Binnen de huidige constructie bepaalt stelt Wmo-toezicht grotendeels zelfstandig, welk signaal gestuurd onderzoek prioriteit

krijgt. Dat vraagt in de praktijk om een balans tussen prioriteit van signaal en spreiding inzet over regio's. Gemeenten betalen via het uniforme deel aan Wmo-toezicht en willen daarom dat zij zich inzet ten behoeve van de eigen regio. Moeten we als gemeenten niet meer sturen op verdeling van inzet over regio's of specifieke zorgaanbieders? Gemeentelijke (bij)sturing leidt tot andere vraagstukken; hoe wegen gemeenten onderling elkaars prioriteiten? Hoe komen gemeenten en regio's op een snelle en efficiënte manier tot afgewogen, gezamenlijk gedragen keuzes voor de inzet van Wmo-toezicht?

Verhouding Wmo-toezicht tot Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ)

Wmo-toezicht heeft regionaal een zelfstandige positie en werkt waar mogelijk samen met de landelijke Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ). De IGJ is verantwoordelijk voor kwaliteitsonderzoek binnen de Jeugdwet. Gemeenten zijn echter verantwoordelijk voor contractmanagement Jeugdhulp. De gemeente is opdrachtgever voor jeugdhulpaanbieders. De IGJ informeert gemeenten niet rechtstreeks over hun bevindingen vanwege het ontbreken van een verantwoordingsrelatie. Maar regelmatig wordt Wmo-toezicht wel geïnformeerd door het IGJ als Wmo-Toezicht vanuit haar rol en positie ook een relatie heeft tot deze aanbieder. De Wmo-toezichthouder is vast contactpersoon voor de IGJ en wordt geïnformeerd in geval van calamiteiten bij uitvoering van de Jeugdwet.

Door recente wetswijziging zal samenloop en samenwerking tussen Wmo-toezichthouder en de IGJ vaker voorkomen. Door de openstelling van de Wet langdurige zorg (Wlz) voor mensen die hun leven lang intensieve geestelijke gezondheidszorg nodig hebben, is per 1-1-2021 ongeveer 35 à 40 procent van de cliënten populatie Beschermd Wonen overgegaan van Wmo naar de Wlz. De IGJ is per 2021 verantwoordelijk voor toezicht op Wlz en dus ook op 'Beschermd Wonen Wlz'. In veel Beschermd Wonen-locaties wordt een deel van de zorg voor bewoners via de Wlz en een deel via Wmo gefinancierd, wat de complexiteit en noodzaak tot samenwerking vergroot. Met pilots onderzoekt de IGJ hoe zij, samen met de regionale toezichthouders, de toezichthoudende taak kunnen invullen. Deze samenwerking is in onze regio verder dan in andere regio's.

Hoe verhoudt Wmo-toezicht zich tot beleid rechtmatigheidstoezicht en handhaving?

Er is vaak een sterke samenhang tussen kwaliteit, rechtmatigheid en handhaving. Signalen rondom rechtmatigheid zijn regelmatig aanleiding om ook kwaliteit te onderzoeken en visa versa. Het Wmo-toezicht draagt daarmee bij aan het terugdringen van onrechtmatig besteding van gemeenschappelijke middelen. Kennis en bevindingen van Wmo-toezicht zijn voor gemeenten input voor gemeentelijk kwaliteitsbeleid en uitvoering van de Wmo. Tijdens een onderzoek is er bijvoorbeeld geregeld afstemming tussen de toezichthouder en gemeenten en/of Regionaal Ondersteunings Bureau Rijk van Nijmegen (ROB).

Wmo-toezicht stelt na afronding van een toezichtonderzoek een rapport op. Daarin worden de bevindingen en conclusies beschreven alsmede een advies gegeven hoe hiermee om te gaan. De gemeenten/ROB kunnen op basis van dit rapport eventuele handhavende taken uitvoeren, variërend van een aanwijzing, een maatregel (bijvoorbeeld een cliëntenstop), beëindiging/ ontbinding van de (raam)overeenkomst tot aan het starten van een procedure om de zorgaanbieder aansprakelijk te stellen voor geleden schade en het niet naleven van de overeengekomen kwaliteitseisen.
De nauwe relatie tussen toezicht en handhaving maakt, dat keuzes rondom rol, invulling en mogelijke uitbreiding van Wmo-toezicht óók consequenties hebben voor de werkdruk c.q. de benodigde formatie bij gemeenten / ROB. Verderop in deze notitie maken we daarom een globale inschatting wat het effect van aanpassing opdracht aan Wmo-toezicht heeft verderop in de handhavingsketen.

Keuzes voor de toekomst

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de kwaliteit van Wmo-zorg. De continue, financiële druk op Wmo-budgetten én de doordecentralisatie van Beschermd Wonen vragen om de ondersteuning efficiënt te organiseren. Hier staan we stil hoe we de komende jaren invulling kunnen en willen geven aan onze verantwoordelijkheid hierop.

Opdracht aan GGD continueren

Wmo-toezicht is in Gelderland-Zuid, net als in veel andere regio's, bij de GGD belegd. De afwegingen van gemeenten in 2014 om deze functie gezamenlijk bij GGD te beleggen, zijn ongewijzigd. Uit de evaluatie (zie bijlagen) blijkt, dat de geleverde kwaliteit niet vraagt om herpositionering van het toezichthouderschap kwaliteit.

De positieve ervaringen in de afgelopen 5 jaar maakt, dat wij de positionering van Wmo-toezicht bij de GGD willen continueren.

Het is zinvol om te herijken, hoe breed/eng wij de toekomstige opdracht voor Wmo-toezicht formuleren. En als daar een verandering komt ten opzichte van de huidige opdracht, welk effect heeft dat voor de rest van de keten? En welke kosten zijn hieraan verbonden?
Wij leggen in deze paragraaf keuzes voor de toekomst voor in een viertal varianten.

Variant 1: Continuering basisopdracht. We passen de urenverdeling aan.

De basisopdracht voor Wmo-toezicht blijft vanaf 2022 qua totale omvang gelijk aan de huidige opdracht. Wmo-toezicht voert primair toezicht bij calamiteiten uit. We passen o.b.v. de evaluatie de urenverdeling naar de overige taken aan. Voor de uitvoering van signaal-gestuurde onderzoeken is een beperkt budget beschikbaar voor de hele regio Gelderland Zuid. Wmo-toezicht kan de komende jaren minder signaalonderzoeken uitvoeren dan in 2015 ingeschat. Reden is dat onderzoeken naar calamiteiten en incidenten meer tijd vergen én de signaalonderzoeken vanwege complexiteit veel meer tijd vergen (zie bijlage). Voorstel: we passen in deze variant de opdracht aan naar reële uren inzet (o.b.v. evaluatie):

	Uren inzet basisopdracht	**Facturering aan gemeente**
Calamiteiten en incidenten	650	
Advies en consultatie	200	
Samenwerking IGJ	100	
Onderzoeksverkenningen	50	
Signaalonderzoeken ZIN	600	p.m. uren boven de 600
Achterstand/quickscan		
Risicoprofiel/thema		
Extra inzet grote onderzoeken en bezwaar		p.m.
PGB/Wmo-voorzieningen tweede en verdere hertoetsen (voorheen 'Follow up onderzoeken' genoemd)		p.m. gemiddeld 400 uur

Bij deze optie is aanvullende declaratie voor (pgb-)onderzoeken de komende jaren noodzakelijk om de huidige bezetting van Wmo-toezicht overeind te houden. Omdat de toezichthouder niet op korte termijn kan opschalen, kan bij grote pgb-onderzoeken deze ureninzet ten koste gaan van de basisopdracht.

In deze variant worden onderzoeken naar de kwaliteit van (lokaal ingekochte) algemene Wmo-voorzieningen, pgb-aanbieders, grote calamiteiten en hertoetsen separaat gefactureerd. Deze uren worden tegen het tarief voor facultatieve dienstverlening van de GGD, in rekening gebracht na afstemming met deze gemeente(n). Ook brengt het Wmo-toezicht volgens afspraak kosten in rekening bij gemeenten voor bezwaarprocedures (bv. tegen openbaarmaking).

Argument:

- Basisbijdrage per gemeente blijft gelijk aan voorgaande jaren en wordt via verdeelsleutel uniforme deel van GGD-begroting naar gemeenten toebedeeld. Additioneel werk wordt gefactureerd aan individuele gemeente tegen tarief voor facultatieve dienstverlening van de GGD;
- Behoud van minimale basis.

Kanttekening:

- Onderzoekscapaciteit van 1,5 fte is op totale Wmo-budget/aantal zorgaanbieders voor de regio Gelderland Zuid zeer gering (< 1% van zorgaanbieders wordt in een jaar gezien);
- Bij deze optie blijft continuïteit en kwetsbaarheid Wmo-toezicht belangrijk risicopunt;
- Bij tijdsintensieve, additionele opdrachten kan het noodzakelijk zijn om uren uit de basisopdracht in te zetten, simpelweg omdat de toezichthouder niet op korte termijn kan opschalen. Gemiddeld is 0,5 fte nodig voor de extra additionele opdrachten;
- (Grote) wisselingen in declaraties tussen jaren blijven bestaan. Weinig sturingsmogelijkheden voor individuele gemeente;
- Werkvoorraad/achterstanden bij Wmo-toezicht zijn recentelijk bekend geworden. Hier niet op acteren kan vragen oproepen bij toekomstige calamiteiten. Zeker als eerdere signalen over aanbieder niet (tijdig) zijn opgepakt;
- Pas actie na signalen, geen capaciteit om te voorkomen/preventief toezicht;
- Ontbreken proactieve onderzoeken kan leiden tot (imago)risico bij ernstige calamiteiten. Tevens is er geen kwaliteitsverbetering, kans op uitgebreide signaalonderzoeken in toekomst blijft groot.

Variant 2: Uitbreiden variant 1 met (financieel) inregelen aanvullende opdrachten

De basisopdracht voor Wmo-toezicht blijft vanaf 2022 gelijk aan de huidige opdracht. Wmo-Toezicht voert toezicht bij calamiteiten uit. Het toezicht wordt uitgevoerd op basis van signalen. We maken generieke afspraken voor de financiële dekking van de oorspronkelijke opdracht conform optie 1 én voor de kosten van onderzoeken naar pgb-aanbieders/follow-up onderzoeken. Tevens worden kosten voor extra werkzaamheden bij grote calamiteiten én bezwaarprocedures (bv tegen openbaarmaking) met de basisbekostiging ingeregeld.

Wanneer het Wmo-toezicht op verzoek van gemeente(n) extra opdrachten uitvoert die niet in bovenstaande passen, brengt het Wmo-toezicht daarvoor een aparte offerte uit bij de betreffende gemeente(n).

	Uren inzet basisopdracht	**Facturering aan gemeente**
Calamiteiten en incidenten	650	
Advies en consultatie	200	
Samenwerking IGJ	100	
Onderzoeksverkenningen	50	

Signaalonderzoeken ZIN	600	p.m. uren boven de 600
Achterstand/quickscan		
Risicoprofiel/thema		
Extra inzet grote onderzoeken en bezwaar	**250**	p.m. uren boven de 250
PGB/Wmo-voorzieningen Tweede en volgende hertoetsen	**400**	p.m. Wmo-voorzieningen

Argument:

- Minder declaraties en wisselingen tussen jaren;
- Betere continuïteit en verminderde kwetsbaarheid Wmo-toezicht doordat 0,5 fte beter geborgd is;
- Kosten van uitbreiding basisopdracht worden hoofdzakelijk uit regionale BW-middelen gefinancierd;
- Behoud van huidige, goede kwaliteit.

Kanttekening:

- Onderzoekscapaciteit blijft op totale Wmo-budget/aantal zorgaanbieders zeer gering(< 1%) %) voor heel Gelderland Zuid;
- Bij deze optie blijft continuïteit en kwetsbaarheid Wmo-toezicht belangrijk risicopunt, maar minder dan in variant 1;
- Werkvoorraad/achterstanden bij Wmo-toezicht zijn recentelijk bekend geworden. Hier niet op acteren kan vragen oproepen bij toekomstige calamiteiten. Zeker als eerdere signalen over aanbieder niet (tijdig) zijn opgepakt;
- Pas actie na signalen, geen capaciteit om te voorkomen/preventief toezicht;
- Ontbreken proactieve onderzoeken kan leiden tot (imago)risico bij ernstige calamiteiten. Tevens is er geen kwaliteitsverbetering, kans op uitgebreide signaalonderzoeken in toekomst blijft groot;

Uitbreiding basisopdracht met pgb-en follow-up onderzoeken financieren met Beschermd Wonen-middelen
Uitbreiding van de basisopdracht kan uiteraard door de gemeentelijke bijdrage via GGD-begroting te verhogen. Alternatief is de uitbreiding te dekken door Beschermd Wonen-middelen. Inzet van Beschermd Wonen-middelen voor kwaliteitscontrole is reëel en te verantwoorden. Een aanzienlijk deel van de huidige werkzaamheden van Wmo-toezicht richt zich op calamiteiten en signalen bij Beschermd Wonen-aanbieders. Veiligheid en kwaliteit van zorgaanbieder zijn extra relevant voor situaties waar er een grote mate van afhankelijkheid is tussen cliënt en aanbieder (zoals bij 24-uurszorg binnen Beschermd Wonen).

De huidige inzet van Wmo-toezicht wordt gefinancierd door de gemeentelijke bijdrage aan de GGD-begroting (het uniforme deel). Voorgesteld wordt om de kosten van de extra inzet te dekken uit de regionale Beschermd Wonen middelen Gelderland-Zuid. Hier ligt, naast het eerder geschetste inhoudelijk argument (calamiteiten/signalen hebben vaak betrekking op BW-locaties) ook een praktisch argument aan ten grondslag. Het reguliere Wmo-budget staat bij alle gemeenten zwaar onder druk. Het budget Beschermd Wonen Gelderland Zuid heeft in 2022 bij centrumgemeente Nijmegen financiële ruimte. Beschermd Wonen-middelen Gelderland-Zuid komen ten goede aan dezelfde gemeenten (alleen subregio Bommelerwaard niet). Vanaf 2023 worden Beschermd Wonen-middelen door gedecentraliseerd. Kosten voor uitbreiding opdracht Wmo-toezicht kunnen voor 2023 en 2024 gedekt worden uit de gezamenlijke regiobegroting BW/MO.

Variant 3: Uitbreiden variant 2 met het inlopen op werkvoorraad signalen

De werkwijze en omvang van de basisopdracht blijft gelijk als bij variant 2. De huidige werkvoorraad signalen/onderzoeken heeft een niet acceptabele omvang. Om de werkvoorraad weg te werken verhogen we de

gemeentelijk bijdragen gedurende maximaal 3 jaar, tot 1-1-2025, om de capaciteit uit te breiden met 1 fte. Deze Fte wordt specifiek ingezet om de huidige werkvoorraad te onderzoeken en terug te brengen.

	Uren inzet basisopdracht	**Facturering aan gemeente**
Calamiteiten en incidenten	650	
Advies en consultatie	200	
Samenwerking IGJ	100	
Onderzoeksverkenningen	50	
Signaalonderzoeken ZIN	600	p.m. uren boven de 600
Achterstand	*1200*	
Risicoprofiel/thema		
Extra inzet grote onderzoeken en bezwaar	250	p.m. uren boven de 250
PGB/Wmo-voorzieningen	400	p.m. Wmo-voorzieningen

Ambitie in bestuurlijk overleg

Tijdens de eerste bestuurlijke oriëntatie dd. 15-10-2021 van deze conceptnotitie met de verantwoordelijk wethouders werd het voorstel breed gesteund, om de werkvoorraad ***volledig in 2022*** *in te lopen én de kosten daarvan ten laste van budget BW 2022 te boeken. Gelijktijdig werd opgeroepen maatregelen te nemen om te voorkomen dat na 2022 opnieuw de werkvoorraad oploopt. En als er mogelijkheden ontstaan, een start maken met proactieve QuickScans.*

Aan de GGD is gevraagd, wat zij nodig hebben om bovenstaande ambitie te realiseren. De GGD juicht de ambitie toe, maar geeft wel nadrukkelijk terug dat dit uitvoeringstechnisch een kwetsbaar model is. Het opbouwen van extra capaciteit Wmo-toezichthouders kost tijd. Bestuurlijke besluitvorming, het werven en inwerken van nieuwe toezichthouders; dit alles kost al snel een half jaar. Extra personeel in 2022 vraagt extra inzet van de huidige toezichthouders; er zijn meer mensen om in te werken. Het is daarom niet reëel te verwachten, dat de werkvoorraad in de tweede helft van 2022 wordt weggewerkt. Daarnaast leiden onderzoeken in 2022 mogelijk tot hertoetsen/follow-up onderzoeken in 2023 e.v.. Deze werkzaamheden moeten in komende jaren ook uitgevoerd kunnen worden.

Aangepast voorstel

Het is helder dat een snelle slag op inhoud noodzakelijk is, maar dat dit geen kosteneffectieve keuze is. En het uitvoeringstechnisch niet mogelijk is, om de voorgenomen extra inzet van 2023 en 2024 volledig in te zetten in 2022. Ook met een forse en snelle slag in 2022 kunnen we extra werkzaamheden (en kosten) voor 2023 e.v. niet voorkomen. Om recht te doen aan bestuurlijke ambitie om in 2022 grote slag te maken én deze ambitie tot goed uit te voeren, wordt de volgende fasering voorgesteld:

- *In 2022* ***verdubbelen*** *we de formatie-uitbreiding bij Wmo-toezicht voor het onderdeel 'inlopen achterstand' (2400 uur i.p.v. 1200 uur);*
- *Voor 2023 en 2024 handhaven we de formatie-uitbreiding van 1200 uur per jaar vanwege omvang wachtlijst en de verwachte her toetsen;*
- *Medio 2023 starten we evaluatie van deze tijdelijke uitzetting om structurele bezetting vanaf 2025 e.v. vast te stellen.*

Argument:

- Verbeterde continuïteit en verminderde kwetsbaarheid Wmo-toezicht door uitbreiding naar 3 fte.
- Minder fluctuaties in additionele kosten tussen jaarschijven.
- Werkvoorraad bij Wmo-toezicht op niveau brengen. Door signalen over aanbieder tijdig op te pakken is de basis op orde;
- Minder declaraties en wisselingen tussen jaren. Hogere kosten worden tot 1-1-2025 uit regionale BW-middelen gefinancierd;
- Verlaging (imago)risico bij toekomstige calamiteiten.

Kanttekening:

- Tijdelijke uitbreiding tot en met 2024 geeft komende 3 jaar ruimte om noodzakelijke zaken op te pakken. Bezetting en borging van kennis bij Wmo-toezicht blijven aandachtspunten voor lange termijn.
- Onderzoekscapaciteit Wmo-toezicht blijft beperkt ten opzichte van Wmo-budget/aantal zorgaanbieders;
- Er is geen garantie dat deze tijdelijke uitzetting voor de langere termijn afdoende is. Tevens zijn werkzaamheden (en kosten) te verwachten verderop in de toezichtketen bij het wegwerken werkvoorraad. Waar deze landen (in welke regio/gemeenten) is op voorhand lastig in te schatten;
- Vanaf 2023 worden Beschermd Wonen-middelen gefaseerd overgeheveld naar regiogemeenten. Bij afspraken over deze overheveling en de gezamenlijke uitgaven BW zal ook overeenstemming nodig zijn over dekking van deze kosten.
- Als uitbreiding inhoudelijk wenselijk blijkt, komt over 3 jaar de vraag hoe we uitbreiding voor 2025 e.v. financieren.
- Verderop in de rechtmatigheidsketen Gelderland Zuid is extra ureninzet te verwachten door het wegwerken van de werkvoorraad signalen. Eerste inschatting van omvang is 0,5 fte. Op voorhand is verdeling over gemeenten niet te maken, inschatting is dat deze werkzaamheden verspreid over Gelderland Zuid plaats gaan vinden.

Financieren van tijdelijke uitbreiding

Voorgesteld wordt om middels een opdracht (en subsidie) de tijdelijke uitbreiding te financieren en om deze extra kosten te dekken uit de regionale Beschermd Wonen middelen.

Variant 4: Uitbreiden variant 3 met QuickScans, inlopen op werkvoorraad signalen én gerichte, proactieve werkzaamheden

De opdracht voor Wmo-toezicht wordt per 2022 beperkt uitgebreid met een opdracht om jaarlijks 5 QuickScans uit te voeren. Een QuickScan geeft een ‘foto’ van de zorgaanbieder of zorgboerderij: wat gaat er goed, op welke onderdelen is kwaliteitsverbetering mogelijk en/of noodzakelijk. Per QuickScan wordt maximaal 50 uur aan inzet gefinancierd. Een QuickScan moet zorgaanbieders prikkelen tot zelfreflectie op kwaliteit. Voor de keuze van QuickScans zijn de omvang van de zorgaanbieder en werkgebied van belang; we starten met de grotere zorgaanbieders die actief zijn in een groot deel van werkgebied Wmo-toezicht. We geven overigens prioriteit aan de openstaande signalen en *starten pas met QuickScans als de huidige werkvoorraad signalen minimaal gehalveerd is.* Voor QuickScans nemen we geen extra uren op.

Daarnaast gaan we enkele uitgebreide, proactieve onderzoeken uit voeren. Voorgesteld wordt om jaarlijks additioneel 500 uur onderzoekscapaciteit beschikbaar te stellen voor **proactieve onderzoeken** (o.b.v. risicoprofielen/thema’s). Daarmee wordt de kwaliteit van en bij zorgaanbieders breder getoetst. Wmo-toezicht doet jaarlijks een voorstel aan de gemeenten over te onderzoeken risicoprofielen en/ of het thema voor proactieve onderzoeken.

Uren inzet basisopdracht	**Facturering aan gemeente**

Calamiteiten en incidenten	650	
Advies en consultatie	200	
Samenwerking IGJ	100	
Onderzoeksverkenningen	50	
Signaalonderzoeken ZIN	600	p.m. uren boven de 600
Achterstand / QuickScan	*1200*	
Risicoprofiel/thema	500	
Extra inzet grote onderzoeken en bezwaar	250	p.m. uren boven de 250
PGB/Wmo-voorzieningen	400	p.m. Wmo-voorzieningen

Financieren van tijdelijke uitbreiding
Voorgesteld wordt om middels een opdracht (en subsidie) de tijdelijke uitbreiding te financieren en om deze extra kosten te dekken uit de regionale Beschermd Wonen middelen.

Argument:

- Bredere opdracht leidt tot hogere structurele bezetting bij Wmo-toezicht (3,5 fte) en draagt bij aan kennis en kwaliteit op lange termijn;
- Snel inzicht in kwaliteit van een aanbieder door de QuickScan;
- Uitbreiden Wmo-toezicht draagt bij aan verdere bewustwording bij zorgaanbieders en heeft zo een preventieve werking;
- Verlaging (imago)risico bij toekomstige calamiteiten;
- Uitkomsten proactieve onderzoeken kunnen lopende handhavingstrajecten ondersteunen;
- Minder declaraties en wisseling kosten tussen jaren. Hogere kosten worden tot 1-1-2025 uit regionale BW-middelen gefinancierd;

Kanttekening:

- Onderzoekscapaciteit blijft beperkt ten opzichte van het totale Wmo-budget (en aantal zorgaanbieders).
- Proactieve onderzoeken leiden tot extra werk/kosten verderop in de handhavingsketen.
  Uitbreiding Wmo-toezicht zonder uitbreiding Handhaving leidt ertoe dat de handhavingsactiviteiten niet opgepakt kunnen worden. Beperkte, additionele kosten voor handhaving zijn noodzakelijk.
- Vanaf 2023 worden Beschermd Wonen-middelen gefaseerd overgeheveld naar regiogemeenten. Bij afspraken over gezamenlijke uitgaven BW zal ook overeenstemming nodig zijn over dekking van deze kosten.

Besluitvorming: keuze voor een aangepaste variant 3

Tijdens het bestuurlijk overleg van 15-10-2021 zijn de vier varianten (inclusief kosten per variant) gepresenteerd. Er werd een breed gedragen voorkeur uitgesproken voor een aangepaste variant 3. Er is een breed gedragen bestuurlijke ambitie om de werkvoorraad in 2022 weg te werken én een robuust Wmo-toezicht in te regelen Dekking voor de hogere kosten is een vraagstuk dat in meerdere gemeenten speelt, met name in subregio Bommelerwaard. Dit alles verwerkend, inclusief de reactie van de GGD op uitvoerbaarheid, leidt tot het een **aangepaste én uitvoerbare variant 3** die eerder in deze notitie is beschreven. En leidt tot de volgende voorstellen:

1. De basisopdracht, gefinancierd uit het uniformele deel, wordt vanaf 2022:

	Uren inzet basisopdracht	**Facturering aan gemeente**
Calamiteiten en incidenten	650	
Advies en consultatie	200	
Samenwerking IGJ	100	
Onderzoeksverkenningen	50	
Signaalonderzoeken ZIN	600	p.m. uren boven de 600

Tabel 1: Basisopdracht 2022 e.v.

2. In 2022 wordt een aanvullende opdracht verstrekt voor uitbreiding werkzaamheden in tabel 2. De kosten voor de volledige uitbreiding in 2022 ad € 343.125 worden gedekt middels een subsidie uit het Beschermd Wonen-budget van centrumgemeente Nijmegen.

Uitbreiding 2022	**Uren inzet**
Achterstand	2400
Extra inzet grote onderzoeken en bezwaar	250
PGB/Wmo-voorzieningen	400

Tabel 2: Uitbreiding opdracht 2022

3. In 2023 én 2024 wordt een aanvullende opdracht verstrekt voor uitbreiding werkzaamheden in tabel 3. De kosten voor de volledige uitbreiding in 2023 en 2024 ad € 208.125 per jaar worden gedekt middels een subsidie uit de regiobegroting Beschermd Wonen/Maatschappelijke Opvang. Indien er door Wmo-toezicht additionele uren voor subregio Bommelerwaard worden gemaakt, worden de daaraan verbonden kosten vanuit de regiobegroting BW/MO aan de betreffende gemeente van de subregio Bommelerwaard gefactureerd.

Uitbreiding 2023 én 2024	**Uren inzet**
Achterstand	1200
Extra inzet grote onderzoeken en bezwaar	250
PGB/Wmo-voorzieningen	400

Tabel 3: Uitbreiding opdracht 2023 én 2024

Bijlage 1 Situatieschets Gelderland Zuid 2015 – 2020

In dit hoofdstuk schetsen we kort hoe de afgelopen jaren Wmo-toezicht in Gelderland Zuid vorm is gegeven:

- Welke opdracht is aan de GGD verstrekt?
- Wat is de opdracht en werkwijze van de toezichthouder?

Welke opdracht is aan de GGD verstrekt?

GGD Gelderland-Zuid vervult de toezichthoudende functie voor alle gemeenten in de regio Gelderland-Zuid en de gemeente Mook en Middelaar t.a.v. de Wmo. De feitelijke uitvoering van het toezicht vindt plaats door personen werkzaam onder de verantwoordelijkheid van de directeur van de GGD Gelderland-Zuid. Eind 2014 is de directeur van de GGD door de Colleges van B&W van de betreffende gemeenten hiertoe aangewezen. Per 1 januari 2015 is bij GGD Gelderland-Zuid de toezichthoudend ambtenaar aangesteld voor het doen van een tweetal soorten onderzoeken:

1. Toezicht n.a.v. signalen (veiligheid/kwaliteit);
2. Toezicht n.a.v. meldingen calamiteiten en geweldsincidenten.

Bij deze laatste categorie wordt onderzoek gedaan naar de oorzaak van de calamiteit en dient de zorgaanbieder verbetermaatregelen te treffen om dit in de toekomst te voorkomen. De toezichthouder monitort dit. Toezicht n.a.v. calamiteiten en geweldsincidenten is een wettelijk verplichte taak.

In de oorspronkelijke opdracht zou Wmo-toezicht (in aanvulling op bovenstaande taken) onderzoek uit voeren naar:

3. nieuwe aanbieders;
4. aanbieders die onder (verscherpt) toezicht stonden van landelijke inspecties voordat de decentralisatie zijn beslag kreeg dan wel – inmiddels – onder (verscherpt) toezicht van de Wmo-toezichthouder staan.

Door gebrek aan budget c.q. formatie kwam Wmo-toezicht hier niet aan toe.

Naast uitvoeren van toezicht kreeg Wmo-toezicht eveneens opdracht om:
- toezicht op algemene voorzieningen te ontwikkelen;
- toetsingskader door te ontwikkelen;
- samenwerking te creëren met andere Wmo-toezichthouders en met de Rijksinspecties;
- deskundigheidsbevordering van toezichthouders op te zetten en intervisie te organiseren;
- af te stemmen met gemeenten inzake handhaving.

Deze activiteiten dienden allemaal binnen het in de GGD-begroting (€175.636 in GGD-begroting 2021) plaats te vinden. Afgesproken is dat voor werkzaamheden waar financiële dekking ontbrak, Wmo-toezicht toestemming vraagt van de betreffende gemeente en de extra inzet bij de betreffende gemeente in rekening brengt.

- Wijziging 2017

In 2017 bleek dat vanwege de breedte van bovenstaande activiteiten afgezet tegen beperkte, beschikbare middelen, de prioriteit ligt op toezicht naar aanleiding van calamiteiten en incidenten. Daarnaast kan met de huidige begroting enkel signaal-gestuurde onderzoeken uitgevoerd worden bij ZIN gecontracteerde aanbieders inclusief één hertoets (voorheen genoemd follow-up-onderzoek). Een tweede of volgende hertoets, alsmede onderzoek bij grote calamiteiten en thematische onderzoeken kunnen facultatief uitgevoerd worden, maar moeten door gemeenten additioneel worden gefinancierd.

- Wijziging 2019

In december 2019 is door het AB van de GGD het juridische mandaat voor Wmo-toezicht uitgebreid naar pgb-onderzoeken en alle (volgens Wmo-toezicht) benodigde follow-up onderzoeken. Gelijktijdig heeft het AB besloten dat de kosten van pgb-onderzoeken en/of follow-up onderzoeken op factuurbasis gedeclareerd worden bij gemeenten. In de praktijk kunnen deze onderzoeken namelijk niet binnen de basisfinanciering gerealiseerd

worden. Dit besluit heeft als gevolg dat Wmo-toezicht gemeenten informeert over ophanden zijnde pgb/follow-up onderzoeken en factureert bij de betreffende gemeente.

Wat is de opdracht en werkwijze van de toezichthouder?
De toezichthouder heeft jaarlijks de opdracht en financiële ruimte voor de volgende (re-actieve) werkzaamheden voor de hele regio Gelderland Zuid:

Soort onderzoek	**Gemaximeerd aantal**	
Calamiteiten/geweldsmeldingen	15	(300 uur)
Onderzoeksverkenningen	8	(80 uur)
Onderzoek n.a.v. signalen	5	(1250 uur)

Bovenstaand aantal onderzoeken was in 2015 een inschatting van het maximaal aantal te realiseren onderzoeken met 1,5 fte. Deze inschatting is niet eerder getoetst aan realisatiecijfers en bijgesteld. Verderop in dit hoofdstuk maken we inzichtelijk, dat deze begrote aantallen en uren niet corresponderen met de dagelijkse realiteit.

- Werkwijze calamiteiten/geweldsmeldingen

Wmo-zorgaanbieders zijn verplicht om zelf calamiteiten te melden bij Wmo-toezicht. Bij de meldingen die de toezichthouder in behandeling neemt, geeft de toezichthouder in de meeste gevallen opdracht aan de aanbieder om eerst zelf onderzoek te doen. Wmo-toezicht beoordeelt daarna deze onderzoeken en stelt zo nodig een aanvullend onderzoek in. De toezichthouder beoordeelt de door de aanbieder voorgestelde verbetermaatregelen en legt eventueel aanvullende verbetermaatregelen op. Vervolgens controleert de toezichthouder of de verbetermaatregelen zijn uitgevoerd. Het doel van calamiteitenonderzoek is leren en verbeteren.

- Signaal gestuurde onderzoeken

Bij signaal-gestuurde onderzoeken onderzoekt de toezichthouder de kwaliteit geboden ondersteuning van de organisatie. Doormiddel van o.a. dossieronderzoek, interviews, observatie haalt de toezichthouder haar bevindingen op en beschrijft deze in een rapport. Deze rapporten worden openbaargemaakt. Bij een hertoetsing wordt onderzocht of de normen en verbeterpunten zijn gerealiseerd.

- Extra werkzaamheden wordt separaat gefactureerd

In de huidige opdracht aan Wmo-toezicht zijn geen middelen beschikbaar gesteld voor onderzoek naar de kwaliteit van algemene Wmo-voorzieningen. Algemene Wmo-voorzieningen zijn voor iedere inwoner van de gemeente beschikbare voorzieningen zoals een maaltijdservice, maatschappelijk werk of activiteiten in een buurthuis. Het toezicht op algemene voorzieningen wordt net als bij de maatwerkvoorzieningen uitgevoerd op basis van signalen. Een signaal gestuurd onderzoek naar een lokaal ingekochte algemene voorziening wordt gefinancierd door betreffende gemeente(n), na afstemming met deze gemeente(n).

Er zijn eveneens geen middelen beschikbaar gesteld voor onderzoeken naar een ‘grote calamiteit’. Evenmin zijn er middelen voor onderzoek naar pgb-aanbieders. En ook als er meer dan één hertoets noodzakelijk is, als onderzoeken vanwege complexiteit meer tijd kosten, of kosten worden gemaakt voor bezwaarprocedures tegen openbaarmaking, dan worden (conform afspraak) ad hoc aanvullende financieringsafspraken gemaakt, brengt Wmo-toezicht c.q. de GGD de extra kosten bij de betreffende gemeente in rekening.

- Financiering Wmo-toezicht

Op bovenstaande wijze, dus middels structurele en a-structurele middelen, is de afgelopen jaren een kleine 1,5 fte bij Wmo-toezicht financieel gedekt. Voor Wmo-toezicht is het lastig dat zij voor een deel van de inzet jaarlijks afhankelijk zijn van a-structurele middelen. De financiering met a-structurele middelen en de inzet van Wmo-toezicht is hierop niet planbaar. Tevens kunnen gemeenten verrast worden door hoge (incidentele) kosten. Tevens

staat bij GGD Gelderland -Zuid nu tegenover de vaste formatie Wmo-toezicht een beperkte structurele dekking (basisopdracht) en een aanvullende dekking op basis van verwachte maar onvoorspelbare extra opdrachten.

Verantwoording werkzaamheden (voorbeeld 2019)

De toezichthouder rapporteert jaarlijks aan de opdracht gevende gemeenten over de uitgevoerde onderzoeken en breder ontwikkelingen die zij relevant vindt. Hieruit blijkt voor 2019 dat:

- 477 uur is besteed aan het onderzoek naar calamiteiten en geweld. Hierbij is de begroting (300 uur totaal) overschreden. In 2018 en 2019 zijn de onderzoeken en meldingen ingewikkelder (meerdere partijen betrokken en veel media-aandacht). Wmo-toezicht controleert/monitort of de verbetermaatregelen gerealiseerd worden. Tenslotte is in toenemende mate overleg geweest met de landelijke inspectie (IGJ) over calamiteiten.
- Er zijn in 2019 twee signaal-gestuurde onderzoeken uitgevoerd. Naast deze twee onderzoeken er drie hertoetsen uitgevoerd.
- Naast deze onderzoeken zijn uren besteed aan onderzoeken uit eerdere jaren waar nog acties nodig waren i.v.m. juridische trajecten, aandacht in de media of doorstart van zorgwekkende aanbieders. Tevens wordt het Wmo-toezicht regelmatig benaderd voor advies en consultatie.
- Niet alle signalen leiden tot een onderzoek. Om tot een oordeel over de signalen te komen onderzoekt Wmo-toezicht aard en omvang van de gemelde signalen en geeft hierover adviezen aan gemeente(n) en regionaal contractmanagement. Er zijn 5 onderzoek verkenningen uitgevoerd, waar 26 uur aan is besteed (begroot is 80 uur)
- Het Wmo-toezicht heeft in 2019 twee extra opdrachten uitgevoerd op verzoek van gemeenten. Eén opdracht betrof een 2e hertoets. De andere opdracht betrof een eerste signaal-gestuurd onderzoek bij een PGB-aanbieder, in samenwerking met de landelijke inspectie IGJ.
- Ten aanzien van beleid en doorontwikkeling van Wmo-toezicht heeft de toezichthouder afgestemd met landelijke inspectie, VNG alsmede een evaluatie en aanscherping uitgevoerd op het toetsingskader uit 2015. Tevens is een procedure opgesteld bij bezwaar door een aanbieder tegen openbaarmaking van het rapport van bevindingen. Verder is het digitale systeem om calamiteiten en geweldsincidenten te melden geëvalueerd en vernieuwd.

Uit de evaluatie blijkt dat Wmo-toezicht regelmatig ‘advies en consultatie’ heeft met gemeenten. Afstemming is noodzakelijk om de rechtmatigheidsonderzoeken van gemeenten en kwaliteitsonderzoeken van Wmo-toezicht te versterken en op elkaar af te stemmen. Gemiddeld kost Wmo-toezicht dit 200 uur per jaar.

Ontwikkeling calamiteiten door de jaren heen en vergelijkingen met andere regio’s

Bovenstaande geeft één kalenderjaar van Wmo-toezicht weer. Maar welke ontwikkeling zien qua aantallen en door de jaren heen? En hoe verhoudt onze regio zich tot andere regio’s, zowel qua calamiteiten, als bezetting Wmo-toezicht? Dit zijn enkele van de vragen die we in dit deel pogen te beantwoorden.

Calamiteiten

Als een melding binnen komt, bepaalt Wmo-toezicht of deze in behandeling wordt genomen. In de meeste gevallen is het direct helder dat de melding in behandeling genomen moet worden. Maar regelmatig blijkt dat er geen sprake is van een calamiteit of geweldsincident volgens de wet. Of dat de IGJ het bevoegd orgaan is. In een beperkt aantal gevallen is een vooronderzoek nodig om te bepalen, of een vervolg aan de melding gegeven moet worden.

	Meldingen	In behandeling	Ureninzet
2018	18	11	419
2019	17	13	477

2020	12	10	607
2021#	*9*	*7*	*410*

 # eerste helft 2021

Het aantal meldingen (en in behandeling genomen meldingen) fluctueert licht, maar is redelijk constant. De ureninzet op calamiteiten groeit echter wel. En is alle jaren fors hoger dan de begrote 300 uur per jaar. In 2020 en 2021 is een tweemaal zo hoge ureninzet noodzakelijk gebleken. Belangrijkste reden hiervoor is dat op enkele dossiers het eigen onderzoek van de zorgaanbieder kwalitatief onvoldoende was of de calamiteit te complex om het enkel door één aanbieder te laten onderzoeken. Waardoor een eigen, verdiepend onderzoek door Wmo-toezicht noodzakelijk was.

Hoe verhoudt de ontwikkeling van calamiteitenmeldingen in onze regio zich tot andere regio's?
Naast de ontwikkeling in de tijd is het goed om onze regio te vergelijken met enkele andere, gelijksoortige regio's.

	2018		**2019**		**2020**	
	Melding	**Behandeling**	**Melding**	**Behandeling**	**Melding**	**Behandeling**
Gelderland-Zuid	*18*	*11*	*17*	*13*	*12*	*10*
Hart van Brabant			20	16	33	27
Rotterdam Rijnmond			15	9	19	16
Gelderland Midden	26	18	29	20	13	9

Het aantal calamiteiten (en meldingen) fluctueert in iedere regio per jaar. Kijkend naar het aantal meldingen, dan zitten we in Gelderland Zuid onder het gemiddelde. Wmo-toezicht geeft aan dat zorgaanbieders niet altijd scherp hebben, welke situaties zij als calamiteit moeten melden. Hierdoor worden calamiteiten soms niet gemeld, wat uiteraard onwenselijk is. Zorgaanbieder leren niet van de ontstane calamiteit, wat de kans op herhaling (of zwaardere) calamiteiten vergroot. De verwachting is dat het aantal meldingen gaat stijgen, als we zorgaanbieders actief informeren en wijzen op hun meldingsplicht.

Signaal gestuurde onderzoeken

Naast calamiteitenonderzoek is signaalonderzoek een belangrijk én tijdsintensief product van Wmo-toezicht. De afgelopen jaren is de ureninzet per onderzoek toegenomen. Enkele onderzoeken kostten de afgelopen jaren gemiddeld 775 uren aan inzet. Hierdoor kunnen binnen de beschikbare uren minder onderzoeken uitgevoerd worden dan in 2015 ingeschat. Daar werd namelijk als uitgangspunt 250 uur per onderzoek genomen en werd ingeschat er derhalve binnen 1250 uur beschikbare onderzoektijd zo'n 5 onderzoeken uitgevoerd zouden kunnen worden.

Tevens blijken meerdere follow-up onderzoeken c.q. hertoetsen noodzakelijk. Hoewel de meeste zorgaanbieders aan de slag gaan om de kwaliteit structureel te verhogen, constateren we dat een aantal aanbieders de afgesproken verbeteringen bij een follow up onderzoek niet of niet volledig realiseren. Extra vervolgonderzoeken zijn dan noodzakelijk; als de aandacht en noodzaak wegvalt, stokken verbetertrajecten.

Belangrijkste redenen voor oplopende ureninzet in bovenstaand overzicht is de groeiende complexiteit. Enkele zorgaanbieders zoeken bewust de randen van wet- en regelgeving op en bieden verschillende producten op meerdere domeinen aan. Samenwerking met IGJ versterkt het dossier, maar kost ook meer (afstemmings)tijd. Daarnaast zitten cliënten en (oud)medewerkers vaak in een afhankelijkheidsrelatie en zijn ze soms bang om zich uit te spreken. Het uitvoeren van een onderzoek kost ook hierdoor veelal extra tijd.

Bezetting van Wmo-toezicht

De continuïteit van het Wmo-toezicht blijft een uitdaging, omdat het basisbudget van ruim 180.000 euro een formatie van 1,5 fte mogelijk maakt terwijl het team in zijn huidige, minimale omvang uit 2 fte (3 parttime medewerkers) bestaat. De resterende 0,5 fte dekking geschiedt op basis van facturering/a-structurele middelen. Voor de continuïteit en kwaliteit van het Wmo-toezicht in Gelderland-Zuid is het belangrijk dat de kennis en ervaring die de afgelopen jaren is opgedaan goed wordt verankerd. Deze verankering kost bij wisselingen binnen een klein team logischerwijs relatief veel tijd.

Per onderzoek zijn 3 personen noodzakelijk. Twee medewerkers die het onderzoek inhoudelijk uitvoeren en een onafhankelijke medebeoordelaar.

Vergelijking bezetting Wmo-toezicht in andere regio's

De benodigde formatie hangt uiteraard af van de exacte opdracht voor de toezichthouder kwaliteit. Deze kan per regio verschillen. Om toch een eerste gevoel te krijgen, hebben we de bezetting bij enkele regio's opgevraagd.

GGD Gelderland-Zuid	1,5 fte	toezichthouder	
GGD Amsterdam	6,3 fte	toezichthouder	en 1 beleidsmedewerker + 1 teamleider
GGD Gelderland Midden	3 fte	toezichthouder	
GGD Hart voor Brabant	1,5 fte	toezichthouder	(richt zich voornamelijk op calamiteitenonderzoek)
GGD Rotterdam Rijnmond	4 fte	toezichthouder	
GGD Regio Utrecht	4 fte	toezichthouder	

Vijf jaar Wmo-toezicht: wat zijn belangrijkste conclusies?

- In de afgelopen vijf jaar heeft de Wmo-toezichthouder bij de GGD een onafhankelijke, kritische positie neergezet.
- Wmo-toezicht heeft zich opgesteld als lerende organisatie en heeft zich op basis van ervaringen doorontwikkeld met goede samenwerkingsrelaties, zowel naar gemeenten/ROB als nationaal (IGJ).
- Brede waardering voor gedegen, inhoudelijk sterke onderzoeken.
- Het onafhankelijk advies van Wmo-toezicht blijkt in rechtszaken vaak van wezenlijk belang.
- Verzwaring casuïstiek en inzet per onderzoek. Enkele grote onderzoeken kostten veel meer tijd per onderzoek dan eerder voorzien, soms verspreid over meerdere jaren.
- Het toezicht blijk in de praktijk vaak aanzienlijk complex(er) door samenloop met toezicht op aanpalende wet- en regelgeving zoals de Wlz en de Jeugdwet. Samenwerking en afstemming met IGJ en de gemeenten is nuttig en heeft meerwaarde, maar kost ook veel tijd.
- De afhandeling van calamiteitenonderzoeken kost meer tijd dan vooraf ingeschat.
- De vraag naar signaalgestuurde onderzoeken is groter dan de huidige capaciteit van Wmo-toezicht kan afhandelen. Hierdoor is een forse werkvoorraad ontstaan.

Samengevat: de afgelopen jaren is Wmo-toezicht goed van start gegaan. Werkende weg lopen we in de praktijk tegen verschillende vraagstukken aan rondom opdrachtgeverschap, complexiteit en breedte van de opdracht. Wmo-toezicht kan met de huidige opdracht en bezetting niet alle signalen en onderzoeken verkennen, laat staan oppakken. Om Wmo-toezicht toekomstbestendig neer te zetten, is het wenselijk dat gemeenten als opdrachtgevers visie herbevestigen/herijken en een keuze maken voor de toekomst.

Bijlage 2 Landelijke ontwikkeling en Gelderland Zuid

De IGJ heeft de opdracht om jaarlijks te rapporteren aan de minister van VWS over de stand van zaken Wmo-toezicht. Het rapport van de IGJ laat een 'stand van het land' zien. De IGJ is niet positief gestemd: *"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."*

Dat het toezicht (in de ogen van het IGJ) in de verkeerde richting beweegt is bijvoorbeeld te zien aan het in omvang beperkte aandeel proactief toezicht, dat zelfs afneemt. Het aantal onderzoeken, calamiteitenmeldingen, rapporten en maatregelen nemen landelijk weliswaar toe, maar die toename komt doordat een kleine groep gemeenten intensiever en frequenter werkt. IGJ constateert dat de gemeenteraad geen krachtige rol speelt op het punt van het organiseren, uitvoeren en benutten van de bevinding uit het Wmotoezicht. Een kritisch rapport vanuit het IGJ[1] met verschillende relevante aandachtspunten. Maar ook een rapport waar enkele kanttekeningen bij te plaatsen zijn, omdat de IGJ op afstand staat. We willen de kritische reflectie van de IGJ gebruiken om te toetsen hoe (de ontwikkeling van) Wmo toezicht in Gelderland Zuid staat, afgezet tegen de landelijke ontwikkeling. Hieronder vatten we de belangrijkste constateringen uit het IGJ-onderzoek samen en geven kort de situatie in Gelderland Zuid weer.

Proactief onderzoek versus reactief onderzoek

Proactief toezicht vindt plaats op basis van vooraf vastgestelde prioriteiten, thema's of risico's. Reactief toezicht vindt doorgaans achteraf plaats naar aanleiding van meldingen.

Uit het onderzoek van IGJ blijkt dat 35% van de gemeenten alleen signaalgestuurd (reactief) onderzoek doet. Als voornaamste reden hiervoor wordt (net als voorgaande jaren) het ontbreken van voldoende middelen of capaciteit genoemd én dat men nog bezig was met het ontwikkelen van proactief toezicht. Twintig procent van de gemeenten die zeggen alleen reactief toezicht te houden gaven als reden aan dat men proactief toezicht niet nodig vond omdat men naar eigen zeggen al voldoende deed aan kwaliteitsbewaking bij de inkoop van de Wmo-zorg en/of in het kader van contractmanagement. Aan GGD Gelderland-Zuid is eind 2014 de opdracht verstrekt om zich te beperken tot signaalgestuurd, reactief toezicht.
In Gelderland-Zuid werkt de toezichthouder, conform opdracht en financiering, reactief.

Samenwerking en positionering Wmo-toezicht

Gemeenten kiezen voor het merendeel om het toezicht te beleggen bij de GGD (59%), net als in Gelderland-Zuid. Een deel van de gemeenten wijzen GGD alleen aan voor het uitvoeren van calamiteitentoezicht (16%). Bij een groot deel van de gemeenten het zo is dat de toezichthouder onafhankelijk informatie verzamelt en zelfstandig op basis van zijn professionaliteit een eigen onafhankelijk oordeel formuleert (80%).
In Gelderland-Zuid is toezicht belegd bij GGD.

Gebruik van informatie uit het Wmo-toezicht

De informatie en bevindingen van Wmo-toezicht gebruiken gemeenten vaker voor sturing van het gemeentelijk beleid en de uitvoering van de Wmo 2015. Ruim veertig procent van de gemeenten gebruikt het toezicht voor alle drie mogelijke doeleinden: beleidsvorming, inkoop en toewijzing van de Wmo. Signalen van Wmo-toezicht leiden in Gelderland-Zuid tot aanpassingen in inkoop bij ROB en toewijzingen Wmo door Sociale Wijkteams. Tevens is in beleidsvorming voorwaarden voor pgb in Rijk van Nijmegen aangescherpt.
In Gelderland-Zuid worden uitkomsten van onderzoeken gebruikt in de beleids- handhavings- en toewijzingsketen.

[1] https://www.igj.nl/publicaties/rapporten/2020/12/08/Wmo-toezicht-2019

Openbaarmaking van rapporten en maatregelen

De toezichthouder maakt zijn bevindingen zoveel mogelijk actief openbaar. Door de VNG is hiervoor ook een handreiking uitgebracht. Het aantal gemeenten dat zegt dat zij de rapporten en/of de maatregelen of sancties al openbaar maakt, stijgt langzaam. Van gemiddeld 18% in 2018 naar 24% in 2019. De groep gemeenten die aangeven zowel rapporten als maatregelen openbaar te maken is groter geworden. In 2018 was dat nog maar in 4% van de gevallen zo en in 2019 is dit gestegen naar 12%. Regio Gelderland-Zuid behoort bij deze groep gemeenten.

In Gelderland-Zuid maakt de toezichthouder de bevinden zoveel als mogelijk actief openbaar.

Opstellen en bespreken jaarverslag Wmo toezicht

De toezichthouder dient zich achteraf in een openbaar jaarverslag te verantwoorden over de effectiviteit en doelmatigheid van de gemaakte keuzes en over de wijze waarop zij het afgelopen jaar heeft gefunctioneerd. Daarbij worden de effecten en het profijt van het toezicht inzichtelijk gemaakt. In 2019 heeft 60% van de toezichthouders een jaarverslag opgesteld, wat gedeeld wordt met de direct betrokken Wmo-ambtenaren. Bij deze gemeenten werd bij 15% deze rapportage in de Raad besproken. In regio Gelderland-Zuid stelt Wmo-toezicht jaarlijks een verslag beschikbaar.

In Gelderland-Zuid wordt het inhoudelijke verslag jaarlijks regionaal op ambtelijk niveau besproken en geagendeerd voor het AB GGD. Het jaarverslag wordt niet geagendeerd voor of besproken in gemeenteraden.