

29 538 Zorg en maatschappelijke ondersteuning
Nr. 308 Brief van de minister van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 november 2019

Met deze brief bied ik u de rapportage aan van de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (hierna: IGJ) over het Wmo-toezicht over het jaar 2018¹.

Transparant en professioneel toezicht is een belangrijk element in het lokale democratische bestel. Het is onderdeel van de lokale 'checks and balances'. Het stimuleren van de ontwikkeling van het gemeentelijke toezicht verdient blijvende aandacht. In deze beleidsreactie ga ik allereerst in op de aanbevelingen van de IGJ, waarna ik meer uitgebreid inga op de thema's openbaarmaking en thematisch toezicht en de invulling van de door uw Kamer aanvaarde motie van de leden Bergkamp en Poortvliet-Geluk².

De hoofdpunten uit deze brief zijn:

- De IGJ constateert dat sommige gemeenten zich minder snel ontwikkelen dan anderen en dat er bepaalde specifieke elementen van het toezicht op de Wmo een nadere invulling behoeven. Hiertoe doet de IGJ een aantal concrete aanbevelingen in de rapportage. De actie die ik – onder andere op basis van deze rapportage – heb genomen is de versterking van de inzet op risicogestuurd (thematisch) toezicht op instellingen waar beschermd wonen in het kader van de Wmo 2015 wordt geboden.
- Ik heb het voornemen actieve openbaarmaking van toezichtsrapportages wettelijk te verankeren in de Wmo 2015. Actieve openbaarmaking leidt tot meer transparantie en vergroot de mogelijkheden van de gemeenteraad in de uitoefening van zijn controlerende rol. Openbaarmaking is derhalve een belangrijk onderdeel van de functie van de toezichthouder.
- Er is uitvoering gegeven aan de motie Bergkamp en Poortvliet-Geluk, waarin de regering werd verzocht om alle gemeenten zonder toezichthouder te wijzen op hun wettelijke plicht een toezichthouder aan te stellen.³ Inmiddels is vastgesteld dat alle gemeenten een toezichthouder hebben aangesteld.
- Een belangrijke ontwikkeling in het brede toezichtsdomein is het toezicht op netwerkstructuren. Toezichthoudende organisaties dienen zich nadrukkelijk voor te bereiden op deze vorm van toezicht.

Het belang van gemeentelijk toezicht

Toezicht is selectief, slagvaardig, samenwerkend, onafhankelijk, professioneel en transparant. Een goede toezichthouder legt uit waarom hij toezicht houdt en maakt de keuzes in het toezicht

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

² Kamerstuk 29 538, nr. 284.

³

inzichtelijk. Waarborgen van onafhankelijkheid worden vastgelegd. De toezichthouder maakt zijn bevindingen zoveel mogelijk actief openbaar en verantwoordt zich achteraf over de keuzes en de behaalde resultaten.

Het is van belang dat gemeenten zich blijven ontwikkelen in het gemeentelijk opdrachtgeverschap en dat het gemeentelijk toezicht op de Wmo 2015 onafhankelijk wordt gepositioneerd en verder wordt geprofessionaliseerd. Daarom is het belangrijk dat gemeenten afzonderlijk maar ook in contact met elkaar investeren in de verdere doorontwikkeling; zij kunnen hierbij profiteren van de jaarlijkse rapportages van de IGJ. De IGJ rapporteert over de stand van zaken geeft – op basis van het landelijke beeld – aan waar ontwikkelpunten zitten. De rapportage die voorligt laat mijns inziens duidelijk zien waar en hoe het toezicht verder aan effectiviteit kan winnen. Het is van belang te onderkennen dat het toezicht een belangrijk functie vervult in het decentrale bestel dat wij met elkaar hebben ingericht. Toezicht is niet alleen een bezoekje aan de hand van afvinklijsten, moeilijke vragen en wijzende vingers. Toezicht dient een organisatie verder te helpen de ondersteuning voor cliënten te verbeteren. Het is een instrument om continue te leren; daarbij ondersteunt toezicht de gemeenteraad in de uitoefening van zijn controlerende taak.

In deze brief treft u mijn beleidsreactie op de bevindingen en aanbevelingen van de IGJ aan. De IGJ heeft bij de inrichting van het onderzoek nadrukkelijk rekening gehouden met de door Kamer geuite wensen. Zo is er bijvoorbeeld specifiek gekeken naar de onafhankelijke positie van toezichthouders.⁴

Aanbevelingen IGJ en acties

De IGJ ziet een aantal belangrijke positieve ontwikkelingen, constateert dat het Wmo-toezicht in beweging is en blijft. De meeste gemeenten hebben het toezicht belegd bij de GGD en de IGJ geeft aan dat de verbinding tussen rechtmatigheidstoezicht en kwaliteitstoezicht steeds meer gezien wordt als een gebruikelijke verbinding. Desalniettemin mag deze verbinding nog nadrukkelijker naar voren komen binnen de uitvoering van het Wmo-toezicht. Daarnaast komen vormen van samenwerking⁵ tussen het rijkstoezicht en het Wmo-toezicht steeds vaker voor en zijn veel

⁴ VSO Gezond vertrouwen in ontwikkeling van het Wmo-toezicht (Kamerstuk 29 538, nr. 274).

⁵ Om de samenwerking tussen Rijksinspecties en gemeentelijk Wmo-toezicht eenvoudig en meer eenduidig vorm te geven is in 2017 een afsprakenkader ontwikkeld. Dit afsprakenkader krijgt een update en wordt naar verwachting begin 2020 verspreid onder gemeenten. Casuïstiek uit de dagelijkse praktijk van Wmo-toezichthouders en Rijksinspectie(s) vormt de belangrijkste input voor de actualisatie van het afsprakenkader. De VNG zal zorg dragen voor bredere verspreiding onder gemeenten. Daarnaast is in het programma Toezicht Sociaal Domein (TSD) een gezamenlijke visie opgesteld tussen Rijksinspecties en gemeenten, waarbij tevens een aantal gezamenlijke experimenten en projecten zijn uitgevoerd. Denk hierbij aan het zelf-evaluatie-instrument voor gemeenten, de verbinding tussen rechtmatigheid en kwaliteitstoezicht, gezamenlijke thematisch toezicht en de handreiking evaluatie calamiteiten.

gemeenten al voornemens toezichtrapportages openbaar te maken.

De IGJ signaleert een aantal verbeterpunten en geeft hierbij een aantal aanbevelingen. Deze verbeterpunten en aanbevelingen zijn besproken met de VNG. Per aanbeveling geef ik hieronder aan op welke wijze hieraan gevolg wordt gegeven en – eventueel – welke actie hierop reeds is ingezet.

- (1) Gemeenten die dat nog niet hebben gedaan moeten meer tempo maken in het ontwikkelen van het Wmo- toezicht en zorgen dat dit van een voldoende niveau is.*

Reactief toezicht wordt in nagenoeg elke gemeente uitgevoerd. Bijna zeventig procent van de gemeenten heeft aangegeven dat zij in 2018 zowel reactief als proactief toezicht uitvoerden (68%).

De IGJ stelt op basis van de enquête en de ervaringen met de dagelijkse praktijk, dat het thematisch (risico gestuurde) toezicht en het daarmee samenhangende proactieve toezicht meer aandacht behoeft. Zoals eerder in de brief met betrekking tot de Tweede voortgangsrapportage Rechtmatige Zorg 2018-2021⁶ van 26 september 2019 is aangegeven heb ik overleg gevoerd met de IGJ en de VNG over de mogelijkheid deze vorm van toezicht te versterken en de ontwikkeling hiervan bij gemeenten te versnellen. In het vervolg van deze brief kom ik hier nog uitgebreider op terug.

- (2) Leg de onafhankelijke positie en werkwijze van de Wmo toezichthouder vast.*

Met het oog op het onafhankelijk functioneren van het Wmo-toezicht dient het college zich te onthouden van inmenging in de wijze waarop onderzoek wordt verricht. Een toezichthouder moet op basis van eigen inzichten en professionaliteit onderzoek kunnen doen en diens conclusies kunnen formuleren. Onafhankelijk functioneren wordt gewaarborgd door dit goed vast te leggen.

Uit de enquête van de IGJ blijkt dat het merendeel van de gemeenten het onafhankelijk functioneren ook formeel heeft vastgelegd. Uitgaande van de antwoorden op de enquête is bij 16% van de gemeenten dit (nog) niet het geval. Ik heb de IGJ gevraagd deze gemeenten te benaderen, om in overleg te gaan met deze gemeenten, met als doel dat ook deze gemeenten op korte termijn het onafhankelijk functioneren van de toezichthouder in de vastlegging waarborgen. Tevens zal de VNG in de uit te brengen handreiking over openbaarmaking extra aandacht schenken aan de

⁶ Kamerstuk 28 828, nr. 113.

onafhankelijkheid van toezichthouders en de wijze waarop dit gewaarborgd moet worden. Met deze acties wordt invulling gegeven aan deze aanbeveling uit de rapportage.

(3) Verbeter het opdrachtgeverschap en opdrachtnemersrol.

Er kan nog veel verbeterd worden als het gaat om de relatie opdrachtgever en opdrachtnemer in het Wmo-toezicht. Hoewel de meeste gemeenten en toezichthouders aangeven en werkplan te hebben, wordt de concretisering van dit werkplan gemist. Uiteraard dient de onafhankelijkheid van de toezichthouder in deze opdrachtverlening gewaarborgd te zijn.

Ik wil colleges van burgemeester en wethouders, toezichthouders, maar ook beleidsmedewerkers aansporen het gesprek hier met elkaar over te voeren. Met de VNG is afgesproken een toolkit te ontwikkelen op basis waarvan opdrachtgevers en opdrachtnemers in het Wmo-toezicht afspraken en verwachtingen kunnen vormgeven. Hiermee geeft de VNG invulling aan deze aanbeveling van de IGJ.

(4) Ontwikkel het landelijk kennisnetwerk.

De IGJ ziet dat er binnen het toezicht in het sociale domein steeds vaker sprake is van een koppeling of een samenwerking tussen rechtmatigheidstoezicht en kwaliteitstoezicht. Deze verbinding kan naar de mening van de IGJ echter nog beter en breder uit de verf komen. In het verlengde van deze constatering wil ik de mogelijkheid verkennen of de GGD-GHOR en het Kenniscentrum Handhaving en Naleving (KCHN) intensiever kunnen samenwerken. Ik denk dat door een intensievere samenwerking tussen deze twee organisaties een landelijk kennisnetwerk omtrent Wmo-toezicht meer en versneld vorm kan krijgen. Bij een dergelijke verkenning zal ook gekeken worden welke rol de rijksinspecties kunnen spelen. Aandachtspunt bij de inrichting van het kennisnetwerk is dat gemeenten die er voor hebben gekozen het toezicht niet bij de GGD te beleggen, in voldoende mate participeren.

(5) Beleidsvisie voor Wmo-toezicht door GGD.

Deze aanbeveling is specifiek gericht aan de GGD-GHOR. De IGJ roept de GGD-GHOR op aandacht te besteden aan de totstandkoming (en vastlegging) van een beleidsvisie voor het Wmo-toezicht voor zover dit binnen de GGD's is belegd. Deze aanbeveling zal in overleg met de GGD-GHOR en de IGJ nader verkend worden.

Openbaarmaking

De Wmo 2015 of andere regelgeving kent geen wettelijke verplichting ten aanzien van het actief openbaar maken van Wmo-toezichtrapportages. De IGJ constateert desondanks dat steeds meer gemeenten reeds zelf het voornemen hebben hier werk van te maken. 80% van de geënquêteerde gemeenten geeft aan dit in 2019 te willen doen. Het openbaar maken van toezichtsrapporten is een belangrijk onderdeel van het toezicht, zoals ik reeds in mijn brief van 19 juni 2019 aan uw Kamer heb aangegeven.⁷

⁷ Kamerstuk 29 538, nr. 297.

Momenteel werkt de VNG samen met toezichthouders en de IGJ aan een handreiking voor het openbaar maken van toezichtrapportages. De publicatie van deze handreiking staat gepland voor het eerste kwartaal van 2020. Op basis van deze handreiking kunnen gemeenten processen omtrent het openbaar maken van Wmo-toezichtrapportages inrichten.

Daarnaast werk ik aan een wettelijk verankering van het beginsel van actieve openbaarmaking van toezichtrapportages in de Wmo 2015. Ik ben voornemens dit te betrekken in het door mij aangekondigde voorstel tot wijziging van de Wmo 2015, waarin het resultaatgericht beschikken van een wettelijke basis en bijbehorende waarborgen van rechtszekerheid zal worden voorzien. Het wetsvoorstel zal voorzien in een bepaling, op grond waarvan het mogelijk wordt om actieve openbaarmaking van toezichtrapportages per Algemene Maatregel van Bestuur te bekrachtigen. Deze systematiek is vergelijkbaar met de Gezondheidswet, waarin de IGJ verplicht is rapportages (gefaseerd) te openbaren. Op deze manier kunnen gemeenten zich de zorgvuldige processen omtrent openbaarmaking eerst eigen maken, waarna de handreiking geëvalueerd kan worden. De aandachtspunten kunnen dan vervolgens een plek krijgen in de desbetreffende AMvB.

Actieve openbaarmaking leidt tot meer transparantie in de richting van burgers en vergroot de mogelijkheden van de gemeenteraad in de uitoefening van zijn controlerende rol.

Thematisch (risicogestuurd) toezicht

In eerdergenoemde brief over de Tweede voortgangsrapportage Rechtmatige Zorg, de beantwoording op Kamervragen⁸ van het Kamerlid Kerstens die de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport onlangs aan uw Kamer heeft gestuurd en ook eerder in deze brief is reeds aangegeven dat het noodzakelijk is het thematisch (risicogestuurd) toezicht te intensiveren. Beschermd wonen instellingen (RIBW's) ondersteunen doorgaans de meest kwetsbaren binnen de groep mensen die een vorm van maatschappelijke ondersteuning nodig hebben.

Ik ben in overleg getreden met de IGJ en de VNG teneinde, samen met gemeenten, in 2020 meer focus aan te brengen in het toezicht op RIBW's. Bij toezicht op RIBW's is er vaak sprake van gecombineerd toezicht, waar zowel de gemeentelijk toezichthouder als een rijksinspectie bij betrokken is.

Dit biedt een ideale mogelijkheid om kennis (over en weer) één op één over te dragen en de samenwerking tussen het gemeentelijk toezicht en rijksinspectie te verstevigen. De IGJ heeft de intentie om samen met gemeenten in 2020 RIBW's te bezoeken. Omdat beschermd wonen mede een lokale verantwoordelijkheid betreft, is het noodzakelijk dat gemeentelijke toezichthouders hun verantwoordelijkheid pakken in de bezoeken die worden afgelegd, de uitwerking van de rapportages en (de al dan niet) gezamenlijke advisering aan het college van burgemeester en wethouders. Om de IGJ en gemeenten te ondersteunen bij de versterking van het thematisch, risico gestuurde toezicht, het van elkaar en met elkaar leren, zal ik middelen ter beschikking stellen.

Tevens heb ik, in afstemming met de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, met de IGJ afgesproken dat dit thematische toezicht separaat gemonitord

⁸ Aanhangsel Handelingen II 2019/20, nr. 277.

wordt. In het verlengde van de jaarlijkse rapportage van de IGJ over het Wmo-toezicht, heb ik de IGJ gevraagd ook een compacte rapportage te maken over het toezicht op de RIBW's. Hiermee wordt er tevens uitvoering gegeven aan door uw Kamer aangenomen motie van de leden Kerstens en Hijink (Kamerstuk 35 300 XVI, nr. 68).⁹

Toezicht op netwerkstructuren

Het aantal meer complexe en domeinoverstijgende problematiek vraagt onze aandacht. Er is in een toenemend aantal situaties sprake van een levensbreed, domeinoverstijgend zorg- en ondersteuningsnetwerk rondom één of meerdere personen. De IGJ heeft het afgelopen jaar proefgedraaid met toezicht op zorgstructuren en zal dit in 2020 verder ontwikkelen. Gemeentelijke toezichthouders dienen zich ook bewust te zijn van deze ontwikkeling en kunnen in het kader van netwerktoezicht advies inwinnen bij de IGJ.

Motie Bergkamp en Poortvliet-Geluk¹⁰

Uit het rapport van de IGJ over het Wmo toezicht in het jaar 2017 bleek dat drie gemeenten geen toezichthouder aangewezen hadden in 2017 en 96 gemeenten niet gereageerd hadden op de enquête van de IGJ. Op basis van deze resultaten en het VSO van 13 februari 2019 dienden de Kamerleden Bergkamp en Poortvliet-Geluk een door uw Kamer aangenomen motie in, waarin de regering werd verzocht om alle gemeenten zonder toezichthouder te wijzen op hun wettelijke plicht een toezichthouder aan te stellen.¹¹

De enquête van de IGJ over het jaar 2018 is ingevuld door 256 gemeenten. Al deze gemeenten hebben een toezichthouder aangesteld, conform artikel 6.1 van de Wmo 2015. Voor de gemeenten die de enquête niet ingevuld hebben, heeft de IGJ in samenwerking met de VNG inmiddels per gemeente vast kunnen stellen dat er een toezichthouder voor de Wmo is aangewezen. Met deze constatering heb ik dan ook uitvoering gegeven aan deze motie.

Resumé

Transparant en professioneel toezicht is een belangrijk element in het lokale democratische bestel. Het is onderdeel van de lokale 'checks and balances'. Ik ben ervan overtuigd dat professioneel lokaal toezicht randvoorwaardelijk is voor het continue verbeteren van de uitvoering en helpt het vertrouwen in de (lokale) overheid te vergroten. Het stimuleren van de ontwikkeling van het gemeentelijke toezicht verdient daarom blijvende aandacht. De IGJ heeft geconstateerd dat sommige gemeenten zich minder snel ontwikkelen dan anderen en dat er bepaalde specifieke elementen van het toezicht op de Wmo een nadere invulling behoeven. Binnen de verantwoordelijkheidsverdeling tussen het Rijk en gemeenten span ik mij maximaal in het lokale toezicht op de Wmo verder te professionaliseren de ontwikkeling te versnellen en deze nadere invulling te bewerkstelligen. In voorliggende brief heeft uw Kamer kunnen lezen dat een aantal acties is uitgezet om dit te realiseren. Ik ben ervan overtuigd dat met deze inspanningen het toezicht in de breedte versterkt kan worden.

Met deze brief voldoe ik tevens aan het, tijdens de procedurevergadering van 6 november 2019 door de vaste commissie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

⁹ Kamerstuk 35 300 XVI, nr. 68.

¹⁰ Kamerstuk 29 538, nr. 284.

¹¹

van uw Kamer, aan mij gedane verzoek om een stand van zaken brief over het Wmo-toezicht.

De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,

H.M. de Jonge