

**Onderwerp:**  
Brief uitkomst onderzoek Hoofd- en  
onderaanneming in de Wmo

Retouradres: Postbus 70012, 3000 KP Rotterdam

Aan de wethouders/beleidsmedewerkers  
van de GGD regio Rotterdam Rijnmond

**Per e-mail verzonden**

**Bezoekadres:**  
Coolingsingel 40, Rotterdam  
**Postadres:** Postbus 70012  
3000 KP Rotterdam  
**Internet:** [www.ggdrotterdamrijnmond.nl/toezicht-wmo/](http://www.ggdrotterdamrijnmond.nl/toezicht-wmo/)

**Van:** Toezicht Wmo  
**E-mail:** regionaaltoezichtwmo@rotterdam.nl

**Bijlagen:** 1

**Datum:** 3 juli 2023

Geachte heer, mevrouw,

Begin 2022 heeft het Toezicht Wmo van de GGD Rotterdam-Rijnmond (hierna: Toezicht Wmo) een onderzoek gedaan naar hoofd- en onderaanneming in de Wmo. Uit dit onderzoek zijn niet veel knelpunten naar voren gekomen. In het algemeen kan gesteld worden dat gemeenten en gecontracteerde aanbieders deze constructie goed hebben belegd in contracten, beleidsregels en visiedocumenten, en dat ook in de praktijk het monitoren van de kwaliteit van ondersteuning goed verloopt. Het Toezicht Wmo wil u graag via deze brief informeren over de constatering en de aanbevelingen.

**Aanleiding**

De aanleiding van dit onderzoek was dat het Toezicht Wmo in een aantal eerdere onderzoeken had geconstateerd dat aanbieders die ook als onderaannemer fungeerden, geen goede kwaliteit van ondersteuning leverden. Daarnaast had een aantal gemeenten aangegeven dat voor hen onbekend was of de kwaliteit van ondersteuning in de constructie van hoofd- en onderaanneming goed geborgd is. Het Toezicht Wmo GGD Rotterdam-Rijnmond heeft daarop dit onderwerp opgenomen in het werkplan in het kader van proactief toezicht en in 2022 het onderzoek verricht.

**Onderzoeksvraag**

De onderzoeksvraag luidde: *Is de kwaliteit van Wmo-ondersteuning goed geborgd in de constructie van hoofd- en onderaanneming? Wat gaat goed en wat kan beter met betrekking tot het monitoren van de kwaliteit van ondersteuning en wat betekent deze constructie voor de keten van toezicht?*

Keten van monitoren van kwaliteit

Een zorgaanbieder heeft te maken met kwaliteitseisen die vanuit de wet worden gesteld en die de gemeente in beleidsregels en contracten of in de voorwaarden voor verstrekking van Wmo stelt. Als het systeem van hoofd- en onderaanneming juist werkt, treedt er een keten op van het monitoren van deze kwaliteit van ondersteuning: de kwaliteit van ondersteuning wordt gemonitord door de aanbieder zelf door middel van diens kwaliteitssysteem, door de gemeente door middel van monitoring van de contractafspraken en in laatste instantie door het Toezicht Wmo in geval van signalen en onderzoek.

In geval dat een zorgaanbieder een onderaannemer inschakelt om (een deel) van de ondersteuning namens hem uit te voeren, is/blijft de hoofdaannemer verantwoordelijk voor de kwaliteit van ondersteuning van de onderaannemer.



Wanneer ergens in de keten de kwaliteit van ondersteuning niet of niet goed wordt gemonitord, kan dit risico's geven voor de cliënten die afhankelijk zijn van deze ondersteuning.

**Belangrijkste constatering:**

- De keten van monitoren van kwaliteit van ondersteuning werkt grotendeels bij de onderzochte gecontracteerde aanbieders;
- Cliënten die geen Persoonsgebonden budget (hierna te noemen Pgb) kunnen beheren kunnen op deze wijze toch bij een gecontracteerde partij terecht.

**De belangrijkste aanbevelingen t.b.v. gemeenten:**

- Gemeenten moeten niet alleen in de contracten en (raam)overeenkomsten opnemen wat de vereisten zijn bij hoofd- en onderaanneming, maar dit ook opnemen in beleid. Niet alle gemeenten hebben dit opgenomen;
- In de periodieke contractgesprekken van gemeenten is het raadzaam ook het onderwerp hoofd- en onderaanneming te agenderen;
- Maak in ondersteuningsplannen van cliënten duidelijk dat er sprake is van hoofd- en onderaanneming in voorkomende gevallen.

**De belangrijkste aanbevelingen t.b.v. aanbieders:**

- Monitor (periodiek) de kwaliteit van ondersteuning op clientniveau;
- Maak voor cliënten duidelijk wie verantwoordelijk is voor de kwaliteit van ondersteuning en bij wie zij terecht kunnen in geval van klachten en wat in die gevallen de rol is van de hoofdaannemer.

**De belangrijkste aanbevelingen t.b.v. het Toezicht Wmo:**

- Het toezichtskader (en de interne werkprocessen) mist op dit onderwerp een uitwerking. Het toezichtskader wordt bij een toekomstige revisie hierop aangevuld;
- De richtlijn zelfonderzoek in het kader van reactief toezicht wordt bij de volgende revisie aangevuld met het vereiste dat de hoofdaannemer een reactie dient te geven op de aanbevelingen in het zelfonderzoek.

**Scope onderzoek**

*1. Onderzoek bij twee onderaannemers*

Eind 2021 deed het Toezicht Wmo preventief onderzoek naar twee zorgaanbieders (Stichting Firmitas en Stichting Victory Center<sup>[1]</sup>) die werken als onderaannemer. Deze onderzoeken bestonden uit regulier onderzoek naar de kwaliteit van ondersteuning, aangevuld met een verkenning op de constructie hoofd- en onderaanneming. Dit op basis van document- analyse en (een beperkt aantal) interviews. Beide onderaannemers waren ten tijde van het onderzoek niet zelf door de gemeente gecontracteerd, maar verleenden als onderaannemer van een gecontracteerde partij (hoofdaannemer) de ondersteuning.

*2. Onderzoek bij drie hoofdaannemers*

Door middel van document-analyse en interviews bij drie hoofdaannemers heeft het Toezicht Wmo zich een beeld gevormd over de manier waarop hoofdaannemers de kwaliteit van ondersteuning van de door hen ingezette onderaannemers borgen. Daarvoor zijn de hoofdaannemer van de hiervoor onder 1 genoemde onderaannemers geselecteerd, te weten Pameijer, de Nico Adriaan Stichting en Zuidwester.

---

<sup>[1]</sup> Tegenwoordig Stichting Win en Leef



### 3. Onderzoek bij gemeenten

Het Toezicht Wmo heeft ook bij alle gemeenten in haar regio uitvraag gedaan naar de borging van de kwaliteit (door de gemeente) in geval van de constructie hoofd- en onderaanneming.

### 4. Onderzoek naar het Toezichtskader en procesbeschrijvingen van het Toezicht Wmo zelf

De uitkomsten hiervan worden op hoofdlijnen behandeld in deze brief en verder intern verwerkt.

#### **Afbakening onderzoek**

Het is goed te vermelden dat het onderzoek niet in beeld heeft gebracht hoe de keten van monitoring werkt ingeval van Pgb'ers onderling en in de constructie dat Pgb'ers Zzp'ers inschakelen voor (een deel van) de ondersteuning.

#### **Ad 1) Uitkomst onderzoek bij twee onderaannemers**

De volgende zaken zijn gebleken met betrekking tot het onderzoek bij de twee onderaannemers:

- De hoofdaannemers zijn door de onderaannemer op de hoogte gebracht van het rapport van Toezicht Wmo;
- Op dit moment bevat het werkproces van het Toezicht Wmo geen inhoudelijke rol voor de hoofdaannemer in het onderzoek bij een onderaannemer, ook niet in de eindrapportage en het opvolgen/monitoren van eventueel opgelegde verbetermaatregelen. De contractmanagers van de hoofdaannemers zijn wel geïnformeerd door het Toezicht Wmo over de start van het onderzoek en het rapport.

De volgende zaken zijn gebleken met betrekking tot de ondersteuning door de twee onderaannemers:

- In de contracten tussen hoofd- en onderaannemer zijn bepalingen opgenomen m.b.t. monitoren van de ondersteuning door de hoofdaannemer;
- In de dagelijkse praktijk vindt deze monitoring door de hoofdaannemer vaker incidenteel dan structureel plaats;
- Niet alle medewerkers van de onderaannemer die betrokken zijn bij het monitoren van de kwaliteit van ondersteuning zijn bekend met (de rol van) de hoofdaannemer.

#### **Ad 2) Uitkomst onderzoek bij drie hoofdaannemers**

Aan de twee onderaannemers die in dit onderzoek betrokken zijn, zijn drie hoofdaannemers verbonden. Het onderzoek bij de hoofdaannemers vond plaats door document-analyse en een interview. Daaruit blijkt het volgende:

- De hoofdaannemers geven allen aan dat zij periodiek contractgesprekken voeren met de onderaannemer. Hierin worden cijfermatig aspecten van de kwaliteit van ondersteuning doorgenomen, zoals doorlooptijden, voortgang, evaluaties en aantallen klachten en MIC-meldingen;
- Eén hoofdaannemer heeft een visiedocument met uitgangspunten geformuleerd voor hoofd- en onderaanneming. Hierin is opgenomen wat de reden is voor hoofd- en onderaanneming namelijk: 1) het beste arrangement 2) keuzevrijheid voor de cliënt 3) eis van de financier. In dit visiedocument is ook opgenomen wanneer men wel/niet overgaat tot onderaanneming. Bijvoorbeeld wel als dat het beste arrangement oplevert, en niet voor cliënten die buiten de doelgroep van de hoofdaannemer zelf liggen;
- Twee hoofdaannemers hebben uitgebreide procesbeschrijvingen en voeren audits uit;
- Twee hoofdaannemers monitoren structureel de kwaliteit van ondersteuning op



cliëntniveau. Bij deze aanbieders zijn beroepskrachten van de hoofdaannemer (incidenteel) betrokken bij aanvang van de ondersteuning, worden doelen en evaluaties gemonitord en desgewenst besproken;

- In beleid staat dat de intake door de hoofdaannemer dan wel in gezamenlijkheid wordt gedaan, in de praktijk is het soms alleen de onderaannemer;
- Eén hoofdaannemer monitort de kwaliteit van ondersteuning niet op cliëntniveau. Als reden hiervoor werd gegeven dat de onderaannemer een professionele partij is en daarvan verwacht kan worden dat de kwaliteit op orde is.

### **Ad 3) Uitkomst onderzoek bij gemeenten**

Uitvraag bij gemeenten naar het beleid en de contracten leert het volgende:

- De meeste gemeenten hebben vereisten in beleid én contracten opgenomen met betrekking tot de constructie hoofd- en onderaanneming. Daar tegenover staat ook een aantal gemeenten die niets of summier in beleid heeft opgenomen aan welke vereisten aanbieders op dit punt moeten voldoen. Deze gemeenten hebben alleen in de contracten clausules opgenomen met betrekking tot deze constructie;
- Voornaamste vereisten die genoemd worden in beleid en contracten zijn dat toestemming vereist is om een onderaannemer in te schakelen en dat de hoofdaannemer verantwoordelijk blijft voor de kwaliteit van ondersteuning die zijn onderaannemer uitvoert;
- Er zijn gemeenten die actief monitoren of de kwaliteit van ondersteuning voldoende bewaakt wordt bij hoofd- en onderaanneming. Vaak vindt dit plaats op niveau van contractmanagement en wordt dit gedaan bij voortgangsgesprekken. Monitoren beperkt zich overigens wel tot hoofdlijnen;
- Het onderscheid tussen hoofd- en onderaanneming versus het werken met Zzp'ers is door enkele gemeenten uitgewerkt. Als dit onderscheid benoemd is, wordt veelal dezelfde eisen gesteld aan Zzp als aan hoofd- en onderaanneming;
- In de ondersteuningsplannen van cliënten die door de gemeente worden opgesteld, is niet altijd duidelijk dat er sprake is van hoofd- of onderaanneming, ook niet in gevallen waarbij deze informatie wel bij de gemeente bekend is.

### **Ad 4) Uitkomst onderzoek naar de werkprocessen van Toezicht Wmo**

Het toezichtskader en de interne werkprocessen van het Toezicht Wmo geven op dit moment geen nadere uitwerking op het onderwerp van hoofd- en onderaanneming, al wordt in de praktijk hier wel op ingespeeld. Zo wordt bij vooronderzoek naar Pgb-aanbieders al bij de gemeenten nagegaan of bekend is of ze als onderaannemer werken en ontvangt ook de hoofdaannemer het onderzoeksrapport als er sprake is van onderaanneming. Bij een volgende revisie van het Toezichtskader zal dit worden opgenomen. Uitgangspunt van de revisie en aanpassingen van werkprocessen is dat:

- De hoofdaannemer standaard op de hoogte wordt gebracht door het Toezicht Wmo in geval van onderzoek bij een onderaannemer en de hoofdaannemer rechtstreeks van het Toezicht Wmo de onderzoeksrapportage ontvangt;
- Van de onderaannemer ook zelf verwacht wordt dat hij de hoofdaannemer informeert wanneer er sprake is van een onderzoek door het Toezicht Wmo.
- In geval van een calamiteit de hoofdaannemer de conclusies en aanbevelingen uit het zelfonderzoek dient te onderschrijven.



**Afsluiten pro-actief onderzoek**

Conform de richtlijnen in het regionaal Toezichtskader GGD Rotterdam-Rijnmond sluit het Toezicht Wmo hiermee het onderzoek in het kader van pro-actief toezicht af.

Ik vertrouw erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Toezichthouder Wmo  
GGD Rotterdam-Rijnmond