

Toezichtskader

Organisatie, uitgangspunten en
handhaving

Toezicht Wmo GGD Rotterdam-Rijnmond

Versie maart 2025



GGD
Rotterdam-
Rijnmond



Toezichtskader

Organisatie, uitgangspunten en
handhaving

1. INLEIDING

1.1 Aanleiding

Dit document maakt deel uit van het regionale Toezichtskader van Toezicht Wmo GGD Rotterdam-Rijnmond (vanaf hier: Toezicht Wmo). Deze afdeling houdt toezicht op de kwaliteit van de ondersteuning die inwoners van Rotterdam-Rijnmond krijgen in het kader van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (vanaf hier: Wmo). Dit kader is een doorontwikkeling van de versie uit 2019. Het gaat uit van de nieuwe kwaliteitsnormen die GGD-GHOR Nederland in 2024 landelijk heeft vastgesteld op het gebied van Wmo-ondersteuning¹. Deze landelijke normen zijn gecombineerd met regionale aanvullingen en nuanceringen. Daarmee is dit toezichtskader een actueel instrument voor aanbieders in onze regio. De verschillende onderdelen van dit kader geven inzicht in de organisatie van Toezicht Wmo, de toezichtsvormen en openbaarmaking. Met dit kader kan Toezicht Wmo het toezicht op de kwaliteit van de Wmo-dienstverlening nog beter waarborgen.

1.2 Vaststelling

Dit toezichtskader is binnen de regio ambtelijk afgestemd. Nadat Algemeen Bestuur van GGD Rotterdam-Rijnmond met instemming heeft kennisgenomen van het toezichtskader, heeft het college van B&W van de gemeente Rotterdam als uitvoerder en opdrachtnemer voor de betreffende regiegemeenten, het toezichtskader vastgesteld. Dit toezichtskader is daarmee de leidraad voor toezicht en handhaving door Toezicht Wmo. Toezicht Wmo evalueert het kader jaarlijks en past het zo nodig aan relevante ontwikkelingen en actualiteit aan.

1.3 Doel van dit toezichtskader

Het doel van dit toezichtskader is dat maatschappelijke ondersteuning hoogwaardig, veilig en cliëntgericht is. Ook biedt het gemeenten en aanbieders van maatschappelijke ondersteuning (vanaf hier: aanbieders) een praktische handreiking voor de opzet en inrichting van hun werkzaamheden.

1.4 Opbouw van het toezichtskader

Dit toezichtskader bestaat uit meerdere, afzonderlijke onderdelen. Naast dit algemene deel waarin organisatie, uitgangspunten en handhaving zijn beschreven, omvat het de volgende onderdelen:

- Toezichtsvormen
- Openbaarmaking
- Toetsingskader met normen voor aanbieders
- Toetsingscriteria voor gemeenten

¹ [Landelijke toetsingskader GGD GHOR](#)

2. ORGANISATIE VAN TOEZICHT WMO ROTTERDAM-RIJNMOND

2.1 Wettelijke grondslag

In 2015 trad de Wmo in werking. Daarmee werden gemeenten verantwoordelijk voor het organiseren van de ondersteuning en zorg op basis van deze wet. Gemeenten werden ook verantwoordelijk voor de kwaliteit en continuïteit van Wmo-voorzieningen in hun gebied. De wet bepaalt dan ook dat gemeenten toezicht moeten houden op deze voorzieningen. Deze wettelijke grondslag voor de toezichthoudende taak is neergelegd in artikel 6.1, eerste lid 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.

In artikel 3.1 van de Wmo staat dat de aanbieder moet zorgen voor een voorziening van goede kwaliteit. In het artikel wordt een aantal eisen omschreven die Toezicht Wmo heeft uitgewerkt in toezichtsnormen².

Voor het toezicht op de voorzieningen zijn de wettelijke regels van de Wmo bepalend. Dat geldt ook voor de regels die in de gemeentelijke verordeningen en beleidsregels over de Wmo staan opgenomen. Gemeentelijke documenten hierover (bijvoorbeeld uitvoeringsregels) vormen dus óók een kader voor het toezicht. Tot slot wordt bij het toezicht gekeken naar de opdrachten die gemeenten aan derden hebben verstrekt. En naar de afspraken die gemeenten en aanbieders hebben opgenomen in hun overeenkomst.

2.2 Toezicht Wmo in de regio Rotterdam-Rijnmond

Op 2 juli 2015 hebben de gemeenten in de regio Rotterdam-Rijnmond³ besloten dat het toezicht op Wmo-voorzieningen bij de GGD Rotterdam-Rijnmond kwam te liggen. Het gaat om de gemeenten Albrandswaard, Barendrecht, Capelle aan den IJssel, Goeree-Overflakkee, Krimpen aan den IJssel, Maassluis, Nissewaard, Ridderkerk, Rotterdam, Schiedam, Vlaardingen en Voorne aan Zee. Daarnaast houdt de GGD in de gemeenten Lansingerland en Hoeksche Waard toezicht op de maatschappelijke opvang en beschermd wonen. Dat is afgesproken met de betrokken gemeenten.

De colleges van burgemeesters en wethouders van de genoemde gemeenten hebben hierover aanwijzingsbesluiten genomen. Daarmee vragen ze aan de GGD/gemeente Rotterdam om regionale toezichthouders Wmo aan te wijzen.

2.3 Verantwoording

Verantwoordelijk voor de aansturing van Toezicht Wmo is het Algemeen Bestuur van de GGD Rotterdam-Rijnmond. Dit bestuur wordt gevormd door de wethouders die verantwoordelijk zijn voor de zorg en uitvoering van de Wmo binnen de betrokken regiogemeenten. Toezicht Wmo legt jaarlijks een plan voor aan dit Algemeen Bestuur. Daarin staan de voorgenomen activiteiten voor het nieuwe jaar. Ook bevat het de verantwoording van het afgelopen jaar (jaarrapportage). Daarnaast informeert Toezicht Wmo de regiogemeenten op beleids- en/of bestuurlijk niveau over belangrijke ontwikkelingen rondom het toezicht en over bevindingen van uitgevoerde onderzoeken.

2.4 Onafhankelijk regionaal toezicht

Door de positionering van bij GGD Rotterdam-Rijnmond, kan Toezicht Wmo onafhankelijk werken van de regiogemeenten. Dat vergroot het vertrouwen dat inwoners hebben in de

² Zie hiervoor het Toezichtskader deel Toetsingskader met normen voor aanbieders

³ Vertegenwoordigd in het Algemeen Bestuur van de GGD Rotterdam-Rijnmond

kwaliteit van de uitvoering van de Wmo. Op die manier is er namelijk onafhankelijk toezicht op alle terreinen van de Wmo-ondersteuning. Ten eerste op de toegang tot ondersteuning die inwoners hebben bij de verschillende gemeenten. Ten tweede is er toezicht op de ondersteuning die gemeenten zelf leveren. Ten derde is er toezicht op de zorg en ondersteuning die gemeenten inkopen of subsidiëren. Daarnaast is het efficiënt dat één team het toezicht in alle gemeenten op dezelfde manier uitvoert.

2.5 Afstemming en samenwerking met ketenpartners

Toezicht Wmo heeft diverse ketenpartners waarmee kan worden afgestemd of worden samengewerkt. Hieronder wordt een aantal van de belangrijkste opgesomd:

- De regiogemeenten. Toezicht Wmo stemt met hen af als zij hun Wmo-beleid vormgeven en contracten afsluiten met aanbieders. Ze geven daarnaast signalen over aanbieders aan Toezicht Wmo door. Daarnaast vraagt Toezicht Wmo informatie bij de gemeenten op wanneer ze een onderzoek voorbereidt. Tot slot kunnen gemeenten een rol vervullen in de handhaving en naleving naar aanleiding van toezichtsrapporten.
- Toezichthouders Wmo uit gemeenten buiten de regio Rotterdam-Rijnmond, aangezien aanbieders ook ondersteuning kunnen bieden buiten deze regio.
- Rijksinspecties in het sociale domein. Aanbieders kunnen namelijk ook ondersteuning bieden in het kader van de Zorgverzekeringswet (Zvw), Wet langdurige zorg (Wlz), Jeugdwet en Wet forensische zorg. Afspraken over de samenwerking tussen Toezicht Wmo en de landelijke inspecties zijn vastgelegd in een afsprakenkader⁴.
- Onderzoeksinstanties zoals de Rekenkamers van gemeenten of de Ombudsman, op nationaal en lokaal niveau.

⁴ "Afsprakenkader en draaiboek toezicht; Voor de afstemming van het Wmo-toezicht van de gemeenten en het nalevings- en stelseltoezicht van de rijksinspecties in het sociaal domein", VNG. Geactualiseerd in 2020

3. UITGANGSPUNTEN VOOR UITVOERING VAN HET TOEZICHT

3.1 Reikwijdte van Toezicht Wmo

Toezicht Wmo houdt toezicht op:

- a) De kwaliteit van voorzieningen⁵(zie opsomming hieronder). Voldoen ze aan de gestelde eisen? Dit is inclusief het toezicht op toekenning en uitvoering van maatschappelijke ondersteuning op grond van een persoonsgebonden budget (pgb).
- b) De gemeenten als aanbieders van maatschappelijke ondersteuning. Dit omvat onder meer de toegang tot voorzieningen, de indicatiestelling, de doorlooptijden, de aanvragen en de uitvoering van ondersteuning. Wanneer in dit toezichtskader verder over aanbieders wordt gesproken, dan betreft dit ook de gemeenten in deze rol.
- c) De uitvoering van welzijnsactiviteiten⁶.

Voorzieningen kunnen zowel dienstverlening als producten betreffen. Het gaat hierbij om:

- Ambulante (of individuele) ondersteuning, algemeen of gespecialiseerd. Deze vorm van ondersteuning kan onder meer gericht zijn op sociaal persoonlijk functioneren, omgaan met financiën en persoonlijke verzorging.
- Ondersteuning bij het huishouden.
- Sociale en arbeidsmatige dagbesteding.
- Beschermd wonen.
- Overbruggingszorg.
- Logeerszorg.
- Bemoeizorg.
- Respijtzorg.
- Maatschappelijke opvang: algemene voorziening, zoals nachtopvang.
- Maatschappelijke opvang: maatwerkvoorziening (aan de hand van een indicatie) met reguliere of intensieve begeleiding.
- Nachtelijk toezicht.
- Hulpmiddelen zoals een rolstoel.
- Woonaanpassingen, zoals een traplift en roerende woonvoorzieningen, zoals een tillift.
- Vervoer, zoals vervoer op maat en vervoer van en naar de dagbesteding.

3.2 Bevoegdheden en plichten van de toezichthouder

Toezicht Wmo heeft bijzondere bevoegdheden bij de uitvoering van het toezicht.

Daartegenover staat ook een aantal plichten.

Algemene wet bestuursrecht (Awb)

Een toezichthouder heeft de volgende plichten op grond van de Awb:

- 1) Legitimatieplicht (art. 5:12, Awb).
- 2) De plicht om het evenredigheidsbeginsel in acht te nemen (art.5:13, Awb).
- 3) Geheimhoudingsplicht (art 2:5 Awb).

De Awb benoemt voor de uitvoering van toezicht de bevoegdheid om:

- 1) Plaatsen te betreden, desnoods met politie. En om zich daarbij te laten vergezellen door personen die daartoe door de toezichthouder zijn aangewezen. Uitzondering daarop is een woning als de bewoner daarvoor geen toestemming heeft gegeven (art 5:15, Awb).
- 2) Apparatuur mee te nemen, desnoods met politie (art 5:15, Awb).
- 3) Inlichtingen te vorderen (art 5:16, Awb).
- 4) Van personen inzage te vorderen in het identiteitsbewijs (art 5:16a, Awb).

⁵ De benamingen van voorzieningen kunnen verschillen per gemeente.

⁶ Het toezicht op het welzijn zal voornamelijk alleen reactief toezicht betreffen; voor alle andere toezichtsvormen zal dit nog nader ontwikkeld worden.

- 5) Inzage te hebben in zakelijke gegevens en bescheiden en daarvan kopieën te maken (art 5:17, Awb).
- 6) Zaken te onderzoeken, verpakkingen te openen en om monsters te nemen (art 5:18, Awb).
- 7) Vervoermiddelen te onderzoeken (art 5:19, Awb).

Artikel 5:20, Awb bepaalt verder dat eenieder verplicht is om binnen een redelijke termijn alle medewerking te verlenen aan een toezichthouder die deze redelijkerwijs kan vorderen bij de uitoefening van zijn bevoegdheden.

Een vordering is iets anders dan een vraag of mededeling. Een vordering is een juridisch afdwingbare opdracht waar een aanbieder aan moet voldoen. Na het verstrijken van de gestelde termijn is de aanbieder in overtreding. Het bestuursorgaan onder verantwoordelijkheid waarvan de toezichthouder werkzaam is, is in dat geval bevoegd een last onder dwangsom of een last onder bestuursdwang op te leggen.

Wmo

Ook de Wmo geeft zelf eveneens een aantal aanvullende bevoegdheden en plichten aan de toezichthouder Wmo, namelijk:

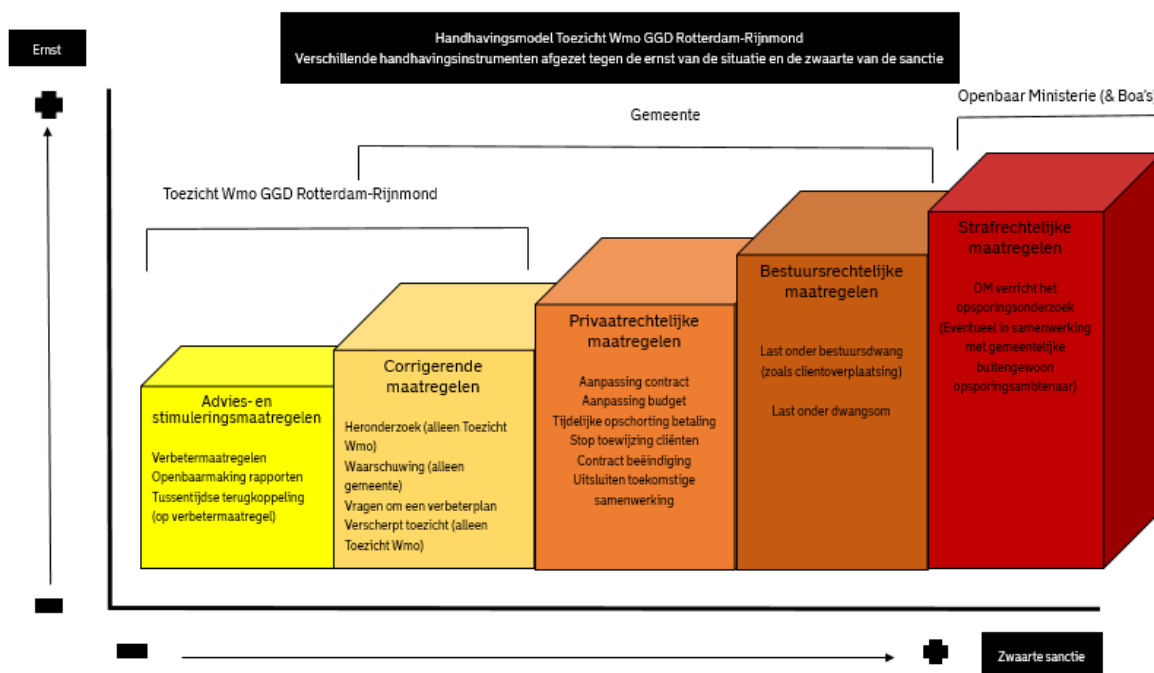
Inzage dossiers en verwerking persoonsgegevens:

- De bevoegdheid om dossiers in te zien voor zover dat voor de taakuitvoering noodzakelijk is (art 6.1 lid 2 Wmo). Het gaat hierbij om dossiers over cliënten die aanbieders zoals wijkteams en indicatiestellers opstellen. Ook dossiers die Veilig Thuis opstelt, kunnen worden ingezien⁷.
- Daarnaast is de toezichthouder bevoegd om persoonsgegevens te verwerken, waaronder gegevens over de gezondheid van de cliënt en andere bijzondere persoonsgegevens als bedoeld in de (uitvoeringswet) Algemene verordening gegevensbescherming.
- De toezichthouder Wmo moet deze bevoegdheden toetsen aan het proportionaliteitsvereiste en noodzakelijkheidsvereiste.

⁷ Toezicht Wmo houdt geen toezicht op de kwaliteit van uitvoering door Veilig Thuis zelf, dit is in de wet belegd bij de Inspectie gezondheidszorg en jeugd.

4. HANDHAVING

Elke aanbieder, gemeente en welzijnsorganisatie wil inwoners goed bedienen. Als uit toezicht blijkt dat een organisatie niet voldoet aan wettelijke eisen en toetsingsnormen, kan Toezicht Wmo handhavende maatregelen nemen. Gemeenten zelf kunnen ook maatregelen treffen. Mogelijke maatregelen zijn samengebracht in onderstaand handhavingsmodel. Ze worden eronder toegelicht.



4.1 Advies- en stimuleringsmaatregelen door Toezicht Wmo

Het doel van adviserende en stimulerende maatregelen is om een organisatie bewust te maken van de risico's die er zijn bij de uitvoering van de Wmo- ondersteuning. Op basis van de maatregelen kan de organisatie verbeteringen doorvoeren. Het gaat hier om maatregelen op zowel praktijk- als beleidsniveau.

Advies- en stimulerende maatregelen zijn:

Verbetermaatregelen

Naar aanleiding van uitgevoerd toezicht kan Toezicht Wmo verbetermaatregelen benoemen die de aanbieder moet uitvoeren.⁸ Aansluitend kan Toezicht Wmo adviezen geven die l ondersteunend zijn aan de kwaliteit van de voorziening.

Openbaarmaking rapporten

Rapporten en brieven worden altijd naar de betreffende wethouder van de betrokken gemeente(n) gestuurd. Hiermee is de gemeente op de hoogte van de prestaties van de aanbieder.

Rapporten worden openbaargemaakt⁹ (zie deel Toezichtskader Openbaarmaking). Zo zijn de bevindingen, het oordeel en de verbetermaatregelen ook voor het publiek beschikbaar.

⁸ Bij calamiteiten of geweldsincidenten toezicht formuleert de aanbieder in principe zelf de verbetermaatregelen, maar kan Toezicht Wmo deze aanvullen.

⁹ Uitzondering hierop zijn brieven en/of rapporten m.b.t. Preventief Toezicht en Calamiteiten/ Geweldsincidenten.

Tussentijdse terugkoppeling

Toezicht Wmo kan binnen een bepaalde termijn terugkoppeling vragen over (de voortgang van) de verbetermaatregelen.

4.2 Corrigerende maatregelen door Toezicht Wmo

Het doel van corrigerende maatregelen is dat een aanbieder binnen een vastgestelde termijn voldoet aan de norm waarop een tekortkoming is geconstateerd.

Corrigerende maatregelen zijn:

Heronderzoek

Bij een heronderzoek zal Toezicht Wmo na een vastgestelde periode de kwaliteitsnormen uit het toezichtskader opnieuw toetsen. Zo kan Toezicht Wmo het effect meten van de opgelegde verbetermaatregelen. Dit heronderzoek leidt tot een rapport. Dat wordt naar de aanbieder en de gemeente(n) gestuurd en ook openbaar gemaakt. Dit staat zo beschreven in de procedure (zie het onderdeel Toezichtsvormen).

Opstellen verbeterplan

Het kan zijn dat Toezicht Wmo vaststelt dat een aanbieder niet voldoet aan meerdere kwaliteitseisen. Dan kan Toezicht Wmo de aanbieder vragen een verbeterplan op te stellen en een termijn stellen voor de uitvoering ervan. Dit plan moet in ieder geval bevatten:

- De manier waarop de aanbieder denkt te gaan verbeteren zodat aan de normen voldaan wordt.
- De uit te voeren activiteiten, het bijbehorende tijdspad en de aangewezen verantwoordelijken (SMART¹⁰).

Verscherpt toezicht

Indien de toezichthouder van Toezicht Wmo vaststelt dat de geconstateerde tekortkomingen onvoldoende zijn verbeterd, kan deze de aanbieder onder verscherpt toezicht plaatsen. Hierbij krijgt de aanbieder de mogelijkheid om de tekortkomingen binnen een bepaalde periode te verbeteren zodat aan de gestelde kwaliteitseisen wordt voldaan. Tijdens een periode van verscherpt toezicht houdt Toezicht Wmo nauw contact met de aanbieder.

4.3 Mogelijke maatregelen door gemeenten

Gemeenten handhaven als zij een inkooprelatie met de aanbieder hebben of persoonsgebonden budgetten verstrekken. Dit gebeurt na een onderzoek door Toezicht Wmo. Maar gemeenten hebben ook een zelfstandige rol in kwaliteitssturing en contractbeheer. Handhavingsmogelijkheden voor gemeenten zijn:

Advies- en stimuleringsmaatregelen

Gemeenten kunnen naar aanleiding van een onderzoek of een signaal van Toezicht Wmo de aanbieder stimuleren verbetermaatregelen door te voeren. De gemeenten kunnen overwegen om verdergaande maatregelen te nemen, bijvoorbeeld corrigerende of privaatrechtelijke.

Corrigerende maatregelen

Waarschuwing:

Gemeenten kunnen per brief of in een gesprek een waarschuwing afgeven aan de desbetreffende aanbieder. Hiermee bevorderen de gemeenten het nalevingsgedrag van aanbieders op een corrigerende manier.

¹⁰ Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Relevant en Tijdgebonden.

Aanvullend onderzoek:

Gemeente(n) kunnen na een onderzoek door Toezicht Wmo een aanvullend kwaliteits- of rechtmatigheidsonderzoek uitvoeren. Dit is een corrigerende maatregel, de aanbieder wordt immers opnieuw belast met een onderzoek. Op basis van het aanvullende onderzoek kunnen gemeenten bepalen welke andere handhavingsinstrumenten ze inzetten.

Privaatrechtelijke maatregelen:

Afhankelijk van contractafspraken met een aanbieder kan de gemeente via contractmanagement maatregelen nemen. Dit kan inhouden: budgetkorting, betalingsopschorting, contractbeëindiging of uitsluiting van toekomstige samenwerking. Bij wanprestatie kan de gemeente het contract beëindigen. Ook kan een (tijdelijke) cliëntenstop worden ingevoerd.

Bestuursrechtelijke maatregelen:

Toezicht Wmo kan aan betreffende gemeenten voorstellen om bestuursrechtelijke maatregelen te nemen tegen een aanbieder. Gemeenten beslissen zelf of ze daar gehoor aan geven. Bij toezicht in meerdere gemeenten, adviseert Toezicht Wmo hierover onderling af te stemmen.

- **Last onder bestuursdwang (art. 5:21 Awb):** Gemeenten kunnen bestuursdwang toepassen om nadelige gevolgen van een overtreding te voorkomen.
- **Last onder dwangsom (art. 5:31d Awb):** Gemeenten kunnen een dwangsom opleggen, waarbij herstelmaatregelen en een termijn worden vastgesteld om verdere overtredingen te voorkomen.

Strafrechtelijke maatregelen:

Als de aanbieder of cliënt vermoedelijk een strafrechtelijke norm overschrijdt, kan de gemeente contact opnemen met het Openbaar Ministerie.