



Cliëntenperspectief op het toezicht Wmo

Een handreiking voor Wmo-raden, belangenbehartigers en cliëntenraden

Inhoudsopgave

1. Wat is het toezicht op de Wmo?.....	3
2. Wat zegt de Wmo 2015 over toezicht?.....	4
3. Wat doet de toezichthouder?	5
4. Wie is de toezichthouder?	5
5. Waarom is een toezichthouder belangrijk voor cliënten?	6
6. Hoe kan een toezichthouder cliënten betrekken bij zijn werk?	6
7. Wat kunnen Wmo-raden, belangenbehartigers en cliëntenorganisatie doen?	7
Verder lezen	9

Leeswijzer

Deze handreiking voor Wmo-raden, belangenbehartigers en cliëntenraden schetst het toezicht op de uitvoering van de Wmo. Hoe is dit toezicht geregeld, wat doet een toezichthouder en hoe kunnen cliënten bij dat toezicht betrokken worden? Eerst komt de organisatie en inhoud van de functie van toezichthouder aan de orde. Vervolgens wordt bekeken wat het belang is van deze functie voor de cliënten. Daarna volgen suggesties om cliënten bij het toezicht te betrekken. We eindigen met suggesties voor Wmo-raden, belangenbehartigers en cliëntenraden over wat zij kunnen adviseren vanuit cliëntenperspectief over opzet en invulling van het toezicht.

Auteur



Auteur: Henk Beltman, kennismakelaar bij Aandacht voor iedereen

Met dank aan mr. dr. A. Mein (voormalig senior onderzoeker bij het Verwey-Jonker Instituut, sinds 1 november lector Legal Management bij de Hogeschool van Amsterdam).

Aandacht voor iedereen

Het programma 'Aandacht voor iedereen' heeft als doel het toerusten van Wmo-raden en belangenbehartigers. Een onderdeel van het programma is het beschikbaar stellen van bruikbare informatie en hulpmiddelen waarmee Wmo-raden, belangenbehartigers en cliëntenraden hun adviesrol beter kunnen vervullen als gemeenten hun beleid ontwikkelen. De Adviseurs Versterking Wmo kunnen helpen bij het gebruik van deze hulpmiddelen. De toolkit die hieruit ontstaat, wordt verspreid via de communicatiekanalen van het programma en de website van Aandacht voor iedereen. Nadere informatie is te verkrijgen bij de kennismakelaar Henk Beltman (henkbeltman@zorgbelang gelderland.nl) en op de website www.aandachtvooriedereen.nl.

Cliëntenperspectief op het toezicht op de uitvoering van de Wmo

Met de invoering van de Wmo 2015 is het toezicht op de Wmo veranderd. Gemeenten zijn nu verantwoordelijk voor het toezicht op de kwaliteit van de uitvoering van de Wmo. Gemeenten zijn druk bezig deze nieuwe verantwoordelijkheid in te vullen. De toezichtfunctie is van groot belang voor cliënten omdat het hen uiteindelijk gaat om de wijze waarop de Wmo concreet wordt uitgevoerd.

Hoe is de toezichtfunctie geregeld? Hoe kunnen cliënten betrokken worden? Welke rol kunnen Wmo-raden, belangenbehartigers en cliëntenraden hierin nemen? Deze handreiking beschrijft het belang van het toezicht van de Wmo en laat in het kort zien wat de stand van zaken is. Eerst komen organisatie en inhoud aan de orde. Vervolgens laten we het belang van de toezichthouder voor cliënten zien. Daarna doen we een aantal suggesties om cliënten bij het toezicht te betrekken. We eindigen met aandachtspunten voor Wmo-raden, belangenbehartigers en cliëntenraden.

1. Wat is het toezicht op de Wmo?

Het toezicht op de Wmo is onderdeel van het kwaliteitsbeleid van gemeenten. Het heeft een plaats in de gemeentelijke beleidscyclus. Die beleidscyclus omvat: beleidsontwikkeling, besluitvorming, inkoopbeleid, kwaliteitstoezicht, evaluatie en bijstelling van beleid. Het kwaliteitsbeleid gaat bijvoorbeeld over de deskundigheid van professionals, de naleving van de kwaliteitseisen in de wet en de eisen die de gemeente in contracten met aanbieders stelt.

Kwaliteit in de Wmo 2015

De Wmo 2015 verplicht de gemeente lokaal kwaliteitsbeleid te ontwikkelen over de maatschappelijke ondersteuning. Zij moet aan de aanbieders eisen stellen over de kwaliteit van ondersteuning, klachtrecht, goed bestuur en medezeggenschap van cliënten.

Gemeenten zijn verplicht hun kwaliteitsbeleid uit te werken in het beleidsplan en de lokale verordening. In het beleidsplan moet de gemeente bijvoorbeeld aandacht besteden aan de vraag welke resultaten zij wil bereiken, welke criteria zij hanteert om resultaten te meten en welke (outcome)criteria zij hanteert ten aanzien van aanbieders. In de verordening moet de gemeente onder andere de klachtenregeling en medezeggenschap bij aanbieders, de klachtenregeling over de eigen dienstverlening, de handhavende rol ten opzichte van aanbieders en de eisen die zij stelt aan de kwaliteit en deskundigheid van beroepskrachten regelen.

De gemeente moet zich er vanuit zijn opdrachtgeverschap aan aanbieders (via inkoopbeleid of subsidiëring) periodiek van vergewissen dat de aanbieder overeenkomstig de door haar gestelde kwaliteitseisen opereert. Eén van de middelen daartoe is het cliëntervaringsonderzoek, een jaarlijks onderzoek onder cliënten die maatschappelijke ondersteuning ontvangen. Dit onderzoek levert een beeld op hoe het beleid in de praktijk is ervaren door de gebruikers van maatschappelijke ondersteuning. De uitkomst van het onderzoek kan worden betrokken bij het verbeteren van de (kwaliteit van) beleid en uitvoering.

De verschillende onderdelen van het gemeentelijk kwaliteitsbeleid hangen nauw samen. Toch moet de functie toezicht onderscheiden worden van andere onderdelen van dat beleid, zoals contractbeleid, klachtbeleid, beleid rond bezwaar en beroep, ombudsfunctie, cliëntervaringsonderzoek, enz.

Een toezichthouder kan andere onderdelen van het gemeentelijke kwaliteitsbeleid gebruiken voor het invullen van zijn rol. Zo sluiten gemeenten bijvoorbeeld contracten met aanbieders over de uitvoering en de kwaliteit van diensten en zien via de afdeling contractbeheer toe op de uitvoering van die contracten. Om zicht te krijgen op de kwaliteit van die aanbieders kan de toezichthouder gegevens uit het contractbeheer gebruiken. Ook kan de toezichthouder gebruik maken van de jaarlijkse rapportages die instellingen moeten maken over het aantal klachten en de wijze waarop zij die klachten hebben behandeld. En ook de uitkomsten van het cliëntervaringsonderzoek dat de gemeente jaarlijks moet uitvoeren, kunnen benut worden.

Veel gemeenten zoeken op dit moment - vaak in overleg met GGD'en - naar de juiste plaats van het toezicht in het gemeentelijke Wmo-beleid. Belangrijke aandachtspunten daarbij zijn:

- Wat is de plaats van het toezicht in de integrale beleidscyclus?
- Biedt het kwaliteitskader een goed kader waarbinnen de toezichthouder kan werken?
- Welke expertise en werkwijze (reactief of proactief) wordt van de toezichthouder verwacht?
- Hoe worden cliënten en hun organisaties betrokken bij het toezicht?

2. Wat zegt de Wmo 2015 over toezicht?

De Wmo 2015 stelt dat het gemeentebestuur moet zorgen voor de maatschappelijke ondersteuning van ingezetenen en voor de kwaliteit en continuïteit van de voorzieningen die in dat verband zijn ingekocht.

Met de Wmo 2015 is het toezicht in het kader van de Wmo veranderd. De vroegere toezichttaak van de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) is beëindigd. De IGZ rapporteert nog wel aan VWS over de uitvoering van het gemeentelijk toezicht in het kader van de Wmo 2015 en zij kan desgevraagd toezichthoudende ambtenaren adviseren, maar zij heeft geen actieve rol in het toezicht op de uitvoering van de Wmo.

In lijn met de uitgangspunten van de Wmo 2015 is de organisatie en uitvoering van het toezicht in beginsel vrijgelaten. De wet bepaalt slechts dat het college van b en w personen aanwijst die moeten toezien of de wet wel goed wordt uitgevoerd. In artikel 6.1 van de Wmo 2015 staat: '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 de praktijk betekent dit dat de toezichthouder erop let of de kwaliteitseisen voor voorzieningen en de deskundigheidseisen voor beroepskrachten wel worden nageleefd. Deze kwaliteitseisen – eisen die een gemeente aan aanbieders stelt – kunnen bijvoorbeeld zijn uitgewerkt in de gemeentelijke verordening.

3. Wat doet de toezichthouder?

De toezichthouder heeft twee taken. In de eerste plaats doet hij onderzoek naar calamiteiten en geweldsincidenten die instellingen verplicht bij hem moeten melden. In de tweede plaats houdt hij structureel toezicht op de naleving van kwaliteitseisen, bijvoorbeeld door signalen op te halen of door aanbieders te onderzoeken, zoals nieuwe aanbieders of aanbieders die onder verscherpt toezicht zijn gesteld. Zie document 'Meldplicht' van GGD Gelderland Zuid voor definities van geweldsincident en calamiteit.

De toezichthouder gaat uit van de kwaliteitseisen die zijn opgenomen in de Wmo 2015, in de gemeentelijke verordening en in de contracten die met aanbieders zijn gesloten. Hij beschikt over verschillende bevoegdheden om zijn functie in te vullen. Zo kan hij inlichtingen inwinnen en cliëntdossiers van de zorgaanbieder inzien. De toezichthouder moet zich daarbij houden aan de geheimhoudingsplicht. Althans, voor zover die geldt voor beroepskrachten, zie artikel 6.1.3 Wmo.

Gemeenten bepalen hoe de toezichthouder zijn taak invult: reactief of meer proactief. Gemeenten kunnen daarbij kiezen uit verschillende scenario's die oplopen van minder naar meer toezicht:

- basisscenario: signaalgestuurd
- plusscenario 1: beperkt risicogestuurd toezicht
- plusscenario 2: uitgebreid risicogestuurd toezicht
- facultatief scenario: themagestuurd toezicht.

In het lichte basisscenario reageert de toezichthouder alleen op signalen. In de zwaardere scenario's volgt hij een aantal risicovolle aanbieders, stelt hij risicoprofielen op voor alle aanbieders of onderzoekt en/of beoordeelt aanbieders op specifiek thema's.

De toezichthouder brengt een verslag uit met zijn oordeel aan het college van b en w. Als de kwaliteit volgens de toezichthouder onvoldoende is, moet het college actie ondernemen. Bijvoorbeeld:

- Een waarschuwingsbrief sturen.
- Een gesprek met de zorgaanbieder voeren.
- Een last onder dwangsom opleggen aan de aanbieder.
- Het contract met de aanbieder opzeggen.
- De aanbieder uitsluiten uit het inkoopbeleid.

4. Wie is de toezichthouder?

De toezichthouder wordt aangesteld door het college van b en w. Formeel valt de toezichthouder onder de verantwoordelijkheid van het college, maar hij moet feitelijk onafhankelijk kunnen handelen. Veel gemeenten hebben de toezichthoudende taak overgedragen aan ambtenaren van de GGD, onder andere omdat de GGD ervaring heeft met het toezicht in het kader van de volksgezondheid en vanwege het schaalvoordeel omdat de GGD op regionaal niveau werkt.

Het aantal toezichthoudende ambtenaren dat wordt aangesteld lijkt afhankelijk te zijn van het aantal burgers dat in die gemeente gebruik maakt van de Wmo-voorzieningen, van de samenstelling van de bevolking (bijvoorbeeld kwetsbare burgers of speciale doelgroepen, zoals ouderen, mensen met een verstandelijke of een psychische beperking), en van het door de gemeente gekozen scenario. Kortom, als er intensiever toezicht gehouden moet worden, zijn er meer toezichthouders nodig.

Een goede toezichthouder moet een passende opleiding hebben, sociaal vaardig zijn, flexibel, integer en onafhankelijk.

5. Waarom is een toezichthouder belangrijk voor cliënten?

De toezichthouder moet de kwaliteit van de ondersteuning in de Wmo bewaken, gebreken signaleren en suggesties voor verbetering aanreiken. Afhankelijk van de opdracht van zijn gemeente, kan hij een groot aantal taken uitvoeren die belangrijk zijn voor cliënten. Zijn rapporten kunnen gemeenten wijzen op tekortkomingen in de uitvoering van het Wmo-beleid en zo helpen om verbeteringen door te voeren.

Een gemeente kan de toezichthouder opdracht geven om onderzoeken uit te voeren. Bijvoorbeeld op thema's (zoals fysieke veiligheid) of naar kwetsbare groepen burgers (zoals mensen met een licht verstandelijke beperking). Hij kan ook onderzoeken of het beleid en de praktijk van aanbieders leiden tot concrete resultaten voor de burgers, zoals meer zelfregie of meer participatie. En hij kan onderzoeken of ernstige incidenten een structurele oorzaak hebben, een incident zijn of toevallig zijn. Komen er in een bepaalde instelling vaak incidenten voor, zijn er veel klachten over professionals, is er een goed functionerende cliëntenraad, bereikt de instelling de doelen die met de cliënt zijn afgesproken? Ook kan hij onderzoeken wat jaarverslagen van instellingen zeggen over het kwaliteitsbeleid van die instelling. Daarnaast zal hij waarschijnlijk betrokken worden bij het jaarlijks cliëntervaringsonderzoek van zijn gemeente.

6. Hoe kan een toezichthouder cliënten betrekken bij zijn werk?

In de Wmo 2015 staat niet dat de toezichthouder verplicht is cliënten te betrekken bij zijn werkzaamheden. Toch doet hij er goed aan dat wel te doen. Daardoor krijgt hij een breder beeld van de kwaliteit van de uitvoering.

De toezichthouder kan bijvoorbeeld ervaringsdeskundigen vragen om hem vanuit cliëntenperspectief te informeren, om te helpen om de drempel naar andere cliënten te verlagen en hij kan ook zelf interviews gaan afnemen. De inzet van ervaringsdeskundigen, bijvoorbeeld van mensen met een psychische beperking, heeft bij onderzoeken een meerwaarde: de onderzoeken krijgen een groter bereik en bredere inhoud.

Cliënten(organisaties) zijn bij de opzet en de invulling van het cliëntervaringsonderzoek onmisbaar. Zij kunnen het cliëntenperspectief inbrengen, bijvoorbeeld door het aanreiken van kwaliteitscriteria en het geven van suggesties voor het benaderen van cliënten. En als het (concept)rapport gereed is, dienen zij in de gelegenheid te zijn om commentaar te geven vanuit cliëntenperspectief.

Het is ook wenselijk dat cliënten bevroegd worden over hun ervaringen met instellingen. Daarbij zijn laagdrempelige vormen van benaderen wenselijk, zoals panels over specifieke thema's of het voeren van gesprekken op plekken waar cliënten vaak komen en zich thuis voelen. Soms zal het nodig zijn om cliënten voor te bereiden op deelname aan een panel of een onderzoek, bijvoorbeeld vanwege hun beperkte vermogen tot formuleren. Dat kan onder meer gedaan worden door cliëntenorganisaties. Betrokkenheid van cliëntenorganisaties voorkomt ook dat aanbieders 'model-clieuten' selecteren voor de gesprekken, waardoor de toezichthouder een eenzijdig beeld van de kwaliteit van de aanbieder zou krijgen.

Zowel de cliëntenraad van een instelling als de Wmo-raad van de gemeente beschikken over informatie en contacten die de toezichthouder kan gebruiken in zijn onderzoeken. Zij hebben immers een achterban van cliënten die ervaring hebben met de uitvoering van de Wmo. Voor het verkrijgen van die signalen kan de toezichthouder periodiek met de cliëntenraden en Wmo-raden van gedachten wisselen.

Ten slotte kunnen toezichthouders gebruik maken van signalen die binnenkomen bij de adviespunten en de vertrouwenspersonen sociaal domein. Deze adviespunten en vertrouwenspersonen (vaak verbonden aan de Zorgbelang-organisaties) informeren en adviseren burgers als zij vragen of klachten hebben. Zij vervullen vaak een bemiddelende rol tussen burgers, gemeenten en instellingen. Een adviespunt kan eventueel dienen als een meldpunt voor het melden van calamiteiten door aanbieders en cliënten.

7. Wat kunnen Wmo-raden, belangenbehartigers en cliëntenorganisatie doen?

De toezichthouder helpt gemeenten om zicht te houden op de kwaliteit van de uitvoering van de Wmo. Dat is belangrijk voor de burgers die op de Wmo zijn aangewezen. Wmo-raden, belangenbehartigers en cliëntenraden doen er daarom goed aan om mee te denken over de opdracht die de gemeente geeft aan de toezichthouder, over de manier waarop hij zijn rol invult en over de wijze waarop cliënten(organisaties) betrokken worden.

- ***Stimuleer het betrekken van cliënten***

Belangenbehartigers en Wmo-raden kunnen gemeenten adviseren dat cliënten zoveel mogelijk betrokken worden bij het werk van de toezichthouder. Soms heeft de GGD weinig contact met en kennis van specifieke kwetsbare doelgroepen, zoals laaggeletterden en jongeren met een licht verstandelijke beperking. Door de betrokkenheid van cliënten wordt de kans vergroot dat de onderzoeken en rapportages van de toezichthouder gebaseerd zijn op de ervaringen van burgers en niet (louter) op beleidsmatige criteria.

- ***Denk mee over het kwaliteitskader***

Belangenbehartigers en Wmo-raden kunnen een bijdrage leveren aan het opstellen van het kwaliteitskader (of toetsingskader) van waaruit de toezichthouder moet opereren. De Wmo 2015 zegt over kwaliteit alleen dat het moet zijn: doelmatig, doeltreffend en cliëntgericht, veilig, afgestemd op de reële behoeften van de cliënt en in overeenstemming met de op de beroepskracht rustende verantwoordelijkheid op basis van de geldende professionele standaard. De vraag is hoe deze algemene eisen concreet worden ingevuld. Welke visie heeft de gemeente op de gewenste kwaliteit van maatschappelijke ondersteuning. Welke kwaliteitsnormen moeten instellingen hanteren? Wmo-raden en belangenbehartigers kunnen het cliëntenperspectief inbrengen in discussies over het kwaliteitsbeleid van hun gemeente en dat perspectief een plaats geven in kwaliteitskader, Wmo-beleidsplan, Wmo-verordening. Wmo-raden en belangenbehartigers kunnen ook een ongeraagd advies uitbrengen over welke kwaliteitscriteria zij belangrijk vinden.

- ***Vorm u een beeld van de kwaliteit van de uitvoering***

Wmo-raden en belangenbehartigers kunnen zich via de rapporten van de toezichthouder een goed beeld vormen van de kwaliteit van de uitvoering van de Wmo. Zij kunnen dit beeld aanvullen met de resultaten van het cliëntervaringsonderzoek en de rapportages over de klachtenregeling. Op basis van deze bronnen van informatie kunnen zij hun eigen aanbevelingen formuleren voor het gemeentelijke kwaliteitsbeleid.

- ***Stimuleer proactief onderzoek door de toezichthouder***

Wmo-raden en belangenbehartigers kunnen stimuleren dat de toezichthouder proactief onderzoek uitvoert, bijvoorbeeld naar de positie van een kwetsbare groep burgers of naar specifieke thema's. Denk aan jongeren met een verstandelijke beperking of medezeggenschap in instellingen. Gemeenten zijn wellicht uit kostenoverwegingen geneigd om de toezichtfunctie minimaal in te vullen. Vanuit het perspectief van de cliënt zijn gedegen onderzoeken echter wenselijk, als impuls voor kwaliteitsverbetering. Die onderzoeken dienen zich niet alleen op de individuele voorzieningen te richten, maar ook op zaken die belangrijk zijn voor veel cliënten zoals algemene voorzieningen en sociale wijkteams.

- ***Onderzoek zelf de ervaringen van cliënten***

Tot slot kunnen belangenbehartigers en Wmo-raden zelf onderzoeken hoe cliënten de uitvoering van de Wmo ervaren. Manieren daarvoor zijn: organiseren van (thematische) bijeenkomsten, mensen opzoeken op plaatsen waar zij zich vertrouwd voelen, individuele gesprekken voeren met cliënten, een onderzoek uitvoeren in een wijk. Ook een rondetafelgesprek van cliënten met de toezichthouder is een goede mogelijkheid om het contact en de inbreng van cliënten in het werk van de toezichthouder te vergroten. Vaak werkt het nog beter als Wmo-raden, belangenorganisaties en cliëntenraden bij dit soort acties samen optrekken.

Verder lezen

Arnt Mein & Maria Ohoioeloen (2015). 'Het toezicht in het kader van de Wmo, sluitstuk van beleid. Organisatie en uitvoering van nieuwe gemeentelijke taak', in: *Sociaal Bestek*, oktober/november 2015: <http://www.ggdghor.nl/media/filebank/df8bf56744064555987355189a6f70d1/het-toezicht-in-het-kader-van-de-wmo-sluitstuk-van-beleid.pdf>

Eric Verkaar (2015). '*Participatie burgers bij kwaliteitskader Wmo hard nodig*': <http://www.ericverkaar.nl/participatie-burgers-bij-kwaliteitskader-wmo-hard-nodig/>

GGD GHOR Nederland (2015). *Model toetsingskader Toezicht Wet Maatschappelijke Ondersteuning*: <http://www.ggdghor.nl/nieuws/2015/10/13/toezicht-wet-maatschappelijke-ondersteuning-model-toetsingskader/>

GGD Gelderland Zuid (2015). '*De meldplicht voor aanbieders (...) nogmaals onder uw aandacht gebracht*': <https://www.ggd gelderlandzuid.nl/~media/Files/ggd-gelderland/Professionals/Meldpunt%20Bijzondere%20Zorg/Meldpunt-Wmo-2015-brief-herziene-versie.ashx>

Ieder(in) (2014). *Handreiking 'Contact met uw achterban'*: https://iederin.nl/downloads/dl.php?l=251_Handreiking_Contact_met_uw_achterban.pdf

Ieder(in), Landelijk Platform GGz en Patiëntenfederatie NPCF (2015). *Zorgen over zorg, ondersteuning en participatie? Het Nationale Zorgnummer 0900 23 56 780*: <http://nationalezorgnummer.nl/>

Koepel Wmo-raden (2015). *Informatiebrief 'Toezicht sociaal domein 2015'*: <https://www.koepelwморaden.nl/assets/Uploads/Ladekast-2-0/Informatiebrief-Toezicht-sociaal-domein-2015.pdf>

Verwey-Jonker Instituut (2014). *Handreiking 'Toezicht Wmo'*: <http://www.verwey-jonker.nl/publicaties/2014/handreiking-toezicht-wmo>

Zorgbelang Nederland (z.j.). *Hulp bij vraag of klacht*: <http://www.zorgbelang-nederland.nl/index.php?p=242>

Hoe helpt Aandacht voor iedereen?

Aandacht voor iedereen helpt Wmo-raden, belangenbehartigers, cliëntenraden en gemeenten bij de voorbereiding op de transformaties in het sociale domein. De Adviseurs Versterking Wmo van het programma kunnen ondersteuning bieden bij inhoud en processen op lokaal niveau bij deze veranderingen.

Programma Aandacht voor iedereen

De leidraad 'Eenzaamheid en de Wmo?' is een uitgave van programma Aandacht voor iedereen. Het programma is opgezet om Wmo-raden en belangenbehartigers te informeren over de transitie en de transformatie AWBZ-Wmo en over hun rol daarbij. Aandacht voor iedereen wordt gefinancierd door het ministerie van VWS. De bij het programma betrokken landelijke organisaties zijn: CSO, Ieder(in), Koepel Wmo-raden, LPGGz, Mezzo, NPCF, Oogvereniging, Per Saldo en Zorgbelang Nederland. Aandacht voor iedereen werkt nauw samen met de VNG en het ministerie van VWS.

Voor meer informatie over Aandacht voor iedereen en over de activiteiten en de ondersteuningsmogelijkheden die het programma kan bieden, kunt u contact opnemen met het programmasecretariaat:

Programma Aandacht voor iedereen
Postbus 1038
3500 BA Utrecht
T 030 291 6622
secretariaattransitie1@iederin.nl
www.aandachtvooriedereen.nl