

Adviesnota aan het Algemeen bestuur

Datum	27 maart 2025
Steller	Monique Jacobs, Paul Bongers, Aniek Janssen
Agendapunt	7
Onderwerp	Project toezicht en handhaving Noord- en Midden-Limburg
Bijlagen	Bijlage 7b; Adviesnota project toezicht en handhaving AB 27-11-2024 (bijlage 6a)

Inleiding

In het AB van 27 november 2024 hebben wij u geïnformeerd aangaande het project 'Toezicht en handhaving Noord- en Midden-Limburg'. Daarin hebben we u meegenomen in de uitwerking van de onderzoeksvragen inclusief daaropvolgend advies ter besluitvorming.

Aanleiding hiervan betrof de verleende opdracht aan de MGR om te onderzoeken of de toezichthouders Wmo en jeugdhulp bij de MGR kunnen aansluiten voor zowel de Noord- als Midden-Limburgse gemeenten vanaf 2025. Het gaat hierbij om het uitvoeren van het kwaliteitstoezicht op de Wmo en het rechtmatigheidstoezicht op de Wmo en jeugdhulp. Daarnaast is onderdeel van dit project het opstellen van een 'Regionaal toezicht- en handhavingskader Wmo en Jeugd'.

Tijdens het AB van 27 november is de behoefte uitgesproken nadere toelichting te verkrijgen op de volgende punten, alvorens over te gaan tot besluitvorming:

- A) Het delegeren van 'de bevoegdheid tot het verrichten van onderzoek op basis van de Jeugdwet' versus 'mandatering' aan de MGR.
- B) Waarborging van de 'onafhankelijke positie' van de Toezichthouders bij overgang naar de MGR.

Graag nemen we u middels deze adviesnota mee in de nadere uitwerking van deze punten inclusief daaropvolgend advies ter besluitvorming.

Toelichting

Het project bestaat uit twee onderdelen:

1. Het onderzoeken van de mogelijkheid om toezicht bij de MGR onder te brengen per 1 januari 2025.
2. Het opstellen van een 'Regionaal toezicht- en handhavingskader Wmo en Jeugd', en deze verbinden met het reeds gepubliceerde algemeen controleplan van de MGR.

Middels deze toelichting nemen we u mee in de nadere uitwerking op bovengenoemde punten zoals benoemd in de inleiding, inclusief daaropvolgend advies ter besluitvorming. Deze punten zien toe op onderdeel 1 van dit project.

- A) Delegatie versus mandatering aan de MGR

Bevoegdheden kunnen door gemeenten aan een gemeenschappelijke regeling worden toebedeeld via mandaat of delegatie. Door de VNG is een handreiking opgesteld over bevoegdheidstoedeling binnen gemeenten en binnen publiekrechtelijke samenwerkingen van gemeenten.¹

Mandaat is de bevoegdheid die een bestuursorgaan verleent aan een ander om namens hem besluiten te nemen. De betreffende bevoegdheid blijft daarbij bij het oorspronkelijke bestuursorgaan (de mandaatgever) en die blijft eindverantwoordelijk en aansprakelijk. De mandaatgever behoudt de mogelijkheid de bevoegdheid zelf uit te oefenen en kan instructies geven aan de gemandateerde. Mandaat leent zich goed voor uitvoerende, niet-beleidsbepalende bevoegdheden.

Delegatie houdt in dat een bestuursorgaan een bestaande bevoegdheid overdraagt aan een ander bestuursorgaan, die deze bevoegdheid vervolgens onder eigen verantwoordelijkheid uitoefent. Het oorspronkelijke bestuursorgaan kan de bevoegdheid in dat geval niet langer zelf uitoefenen en het gedelegeerde bestuursorgaan oefent de bevoegdheid zelfstandig in eigen naam uit. Voor delegatie is een wettelijke grondslag vereist. Delegatie past bij taken waarvoor beleidsruimte nodig is.

De MGR is een uitvoeringsorganisatie voor haar 14 deelnemende gemeenten en is in de aard een beleidsarme gemeenschappelijke regeling. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de rechtmatige besteding van zorggelden (jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning). De bevoegdheid tot het verrichten van onderzoek op basis van de Jeugdwet (materiële controles) is in de kern een uitvoerende bevoegdheid, gericht op het toetsen van de feitelijke rechtmatigheid van declaraties door (jeugdhulp)aanbieders. Gezien de aard van de bevoegdheid leent het verrichten van materiële controles zich voor mandaat. In de huidige situatie is deze bevoegdheid nu reeds aan de MGR gemandateerd door de gemeenten. Dit sluit tevens aan bij de andere uitvoerende taken binnen de gemeenschappelijke regeling waarvan de bevoegdheidstoedeling aan de MGR middels mandaat is gerealiseerd.

Randvoorwaardelijk daarbij is dat het mandaat zorgvuldig wordt vastgelegd en dat verantwoordelijkheden helder worden beschreven, opdat er geen onduidelijkheid ontstaat over het bevoegde orgaan voor het uitvoeren van materiële controles. In het licht van het huidige voorstel tot wijziging van de gemeenschappelijke regeling wordt de huidige bevoegdheden- en mandaatregeling van de MGR voorzien van een update. Daarbij zal expliciet aandacht worden besteed aan het zorgvuldig inrichten van het mandaat, opdat de uitvoering van materiële controles door de MGR op een correcte wijze wordt geborgd.

B) Borging onafhankelijke positie toezichthouder

De Rijksoverheid heeft voor toezicht een kaderstellende visie op toezicht opgesteld.² Deze visie geeft zes principes voor een goede inrichting, organisatie en uitvoering van toezicht. De zes principes zijn:

- *Selectief toezicht:* capaciteit past bij de grootte van de organisatie en wordt zo effectief mogelijk ingezet op basis van afweging van risico's, kosten & baten en risicoanalyses.

Een betere afweging van risico's, kosten & baten en risicoanalyses kan tot stand komen bij overgang naar de MGR, door de intensievere samenwerking met contractmanagement, inkoop, data en business control. Dit zorgt vervolgens weer voor effectiever toezicht.

- *Samenwerkend:* toezichthouders werken samen met gemeenten, contractmanagers en zorgaanbieders.

Samenwerking met gemeenten, contractmanagers en zorgaanbieders komt beter tot stand bij overgang naar de MGR. Samenwerking draagt bij aan de professionaliteit van de toezichthouder, aan het kunnen combineren van signalen en aan het beperken van stapeling van rapportages. Uitgangspunt bij samenwerking bij overgang naar de MGR is dat een toezichthouder de eigen specifieke toezichtstaak moet kunnen uitvoeren, zie tevens principe 'onafhankelijkheid' hieronder.

¹ Vereniging Nederlandse Gemeenten, Handreiking Attributie, mandaat en delegatie, 2016.

² Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Minder last, meer effect. Zes principes van goed toezicht, 2005.

- *Transparant:* toezichthouder kan keuzes inzichtelijk maken en legt hierover verantwoording af aan de colleges.
De overgang van de Toezichthouders naar de MGR heeft géén invloed op dit principe, verantwoording richting colleges blijft afgelegd worden door Toezichthouders.
- *Professioneel:* de toezichthouder is flexibel en integer en vervult een onafhankelijke maar samenhangende rol in het beleidsproces.
De overgang van de Toezichthouders naar de MGR heeft géén invloed op dit principe, professionele houding hangt samen met de uitvoering van de functie.
- *Slagvaardig:* toezicht is zacht waar het kan en hard waar het moet. Pas als de situatie dat vereist grijpt de toezichthouder in.
Door de intensievere samenwerking met contractmanagement, inkoop, data en business control, zal de Toezichthouder een betere inschatting van de ernst van situaties kunnen maken, wat ten goede komt aan het principe 'slagvaardigheid'.
- *Onafhankelijk:* toezicht kan zonder enige beïnvloeding door anderen zoals inkoop, toegang, beleid of politiek, het toezicht uitvoeren.
Belangrijk hierbij is de borging van 'het uitvoeren van onafhankelijk onderzoek' door de toezichthouder. De overgang van de Toezichthouders naar de MGR heeft géén invloed op dit principe, indien de Toezichthouder vanuit bovengenoemde principes handelt. De Toezichthouder zal te allen tijden onafhankelijk beslissen over de totstandkoming van de precieze inhoud van het werkprogramma en daarbij te allen tijde onafhankelijk onderzoek verrichten. De Toezichthouder kan de gemaakte (inhoudelijke) keuzes en prioritering motiveren middels de bovengenoemde principes. Hier kan input vanuit andere disciplines binnen de MGR aan bijdragen. Het toezicht is hierdoor niet ondergeschikt aan de wensen van colleges en/of beleid voor wat betreft de manier waarop toezicht wordt gehouden. Juist door de overgang van Toezichthoudende functie naar de MGR wordt deze gepositioneerd buiten de directe invloedssfeer van het college.

Een vergelijking die hierbij gemaakt kan worden is met de functie van 'business controller' bij de MGR. Voor deze functie is het tevens essentieel te kunnen werken vanuit een bepaalde 'onafhankelijkheid'. Deze functionaris maakt daarbij wel gebruik van de input van de overige disciplines binnen de MGR.

Zie voor de volledige uitwerking van de twee onderzoeksvragen eerdere uitwerking in de adviesnota in het AB van 27 november 2024 (bijlage 7b).

Advies inclusief tijdlijn

Noord-Limburg

De MGR adviseert om de toezichthoudende functie onder te brengen bij de MGR per 1 januari 2026, om dit gelijk te trekken met een mogelijke overgang van de Toezichthouders Midden-Limburg naar de MGR (onderdeel van het bredere onderzoek naar de mogelijke aansluiting van Midden-Limburg bij de MGR). Na besluitvorming door het AB op 27 maart, zal daaropvolgend een besluit van de zeven Noord-Limburgse colleges, alsmede de officiële OR procedure opgestart moeten worden. Formele overgangsdatum is afhankelijk van de data waarop de individuele colleges hierover zullen besluiten, alsmede de officiële OR procedure is doorlopen. Daarop voorsortierend zijn de huidige samenwerkingsafspraken rondom toezicht tussen de Noord-Limburgse gemeenten verlengd tot en met 31 december 2025.

Indien het AB besluit tot overgang van de toezichthoudende functie naar de MGR, dient het AB daarnaast een besluit te nemen met betrekking tot:

- a. Rol MGR toezicht op PGB's: wél of géén toezicht op PGB's
(zie bijlage 7b *Juridische aandachtspunten, Toezicht op PGB's waar de MGR momenteel géén rol in speelt*).

Gezien de nadere toelichting op mandaat en delegatie is het advies om de bevoegdheid tot het verrichten van onderzoek op basis van de Jeugdwet aan de MGR te mandateren. In de huidige situatie is deze bevoegdheid door gemeenten reeds gemandateerd aan de MGR, waardoor hierover geen besluit is vereist.

LET OP – dit betreft een gewijzigd advies en tijdlijn ten opzichte van het advies zoals opgenomen in de adviesnota van het AB van 27 november.

Midden-Limburg

De toezichthoudende functie is onderdeel van het bredere onderzoek met betrekking tot aansluiting van Midden-Limburg bij de MGR per 1 januari 2026.

Voorstel

1. Kennis te nemen van:
 - de nadere uitwerking op de gevraagde punten: delegatie versus mandatering en onafhankelijke positie toezichthouders
 - eerdere uitwerking van de twee onderzoeksvragen (zie bijlage 7b)
 - gewijzigd advies en tijdlijn
2. Besluit positionering toezichthoudende functie Noord- en Midden-Limburg bij de MGR:
 - Noord-Limburg: positionering toezichthoudende functie bij de MGR per 1 januari 2026.
 - Midden-Limburg: meenemen van het onderzoek aangaande de positionering van de toezichthoudende functie bij de MGR in het bredere onderzoek met betrekking tot mogelijke aansluiting van Midden-Limburg bij de MGR per 1 januari 2026.
3. Indien besluit tot overgang van de toezichthoudende functie naar de MGR, in stemmen met:
 - het toezicht op de PGB's tevens onder te brengen bij de MGR.

Besluit algemeen bestuur MGR sociaal domein Limburg-Noord:

Beesel, 27 maart 2025

De secretaris-directeur,

J. Kuijpers

De voorzitter,

M. Leenders