Samen
naar beter

BMC
BY RANDSTAD



14 april 2026

213a-onderzoek: toezicht op prestatielevering in de zorg (Jeugdwet en Wmo) Bestuurlijke rapportage

Gemeente
Haarlemmermeer

Classificatie
Vertrouwelijk

Projectnummer
PO060215

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1 | Inleiding en centrale onderzoeksvraag **1**
1.1 Inleiding 1
1.2 Centrale onderzoeksvraag 1
Hoofdstuk 2 | Methode van onderzoek **2**
Hoofdstuk 3 | Conclusies **3**
3.1 Conclusies opzet 3
3.2 Conclusies praktijk 3
Hoofdstuk 4 | Beantwoording deelvragen **6**

Dit document (inclusief eventuele bijlagen) is opgesteld door BMC en de (auteurs)rechten met betrekking tot de inhoud en het format van dit document berusten bij BMC. Dit document is uitsluitend bedoeld voor gebruik door de opdrachtgever en mag niet worden gepubliceerd of aan anderen ter beschikking worden gesteld zonder uitdrukkelijke voorafgaande toestemming van BMC.

Hoofdstuk 1 | Inleiding en centrale onderzoeksvraag

1.1 Inleiding

Binnen de gemeente Haarlemmermeer bestaat al langere tijd aandacht voor de aantoonbaarheid en de kwaliteit van de geleverde zorgprestaties binnen de Jeugdwet en de Wmo. Hoewel inspanning wordt geleverd om zicht te houden op wat aanbieders daadwerkelijk leveren, blijkt dit in de praktijk niet altijd volledig te kunnen worden vastgesteld. Dit leidt tot onzekerheid over de kwaliteit en doelmatigheid van de inzet van zorgmiddelen.

Het accountantsverslag 2024 merkt in dit verband op dat het toezicht vanuit het team Toezicht Jeugd & Wmo in 2024 verder is geïntensiveerd en dat gesignaleerde fraudegevallen verder zijn onderzocht. De gemeente heeft daarnaast het voornemen om het VIC-team een prominentere rol te geven in de informatievoorziening ten behoeve van de aanpak van zorgfraude (Accountantsverslag 2024, p. 7). Hoewel de gemeente de prestatielevering van zorg in natura zelfstandig heeft vastgesteld met interne beheersmaatregelen, kon de prestatielevering van enkele aanbieders niet volledig worden aangetoond, aldus het accountantsverslag. Ook het VIC-team maakt al jarenlang opmerkingen over de prestatielevering bij zorgfacturen, zo wordt in het VIC- en Auditjaarplan 2025 opgemerkt.

De gemeente Haarlemmermeer heeft daarom een onafhankelijk 213a-onderzoek laten uitvoeren naar de mate waarin het huidige toezichtsysteem op prestatielevering binnen de Jeugdwet en Wmo voldoende grip biedt op geleverde zorgprestaties, de mate waarin dit toezichtsysteem doelmatig is ingericht en naar mogelijkheden tot verbetering, mede op basis van een benchmark met twee of drie vergelijkbare gemeenten.

1.2 Centrale onderzoeksvraag

De gemeente Haarlemmermeer heeft voor dit onderzoek de volgende centrale onderzoeksvraag geformuleerd:

> *Hoe staat het met het toezicht op de prestatielevering in de zorg in vergelijking met andere gemeenten en hoe kan dit op efficiënte wijze verder verbeterd worden?*

Deze vraag kan op basis van het onderzoek als volgt beantwoord worden.

Haarlemmermeer opereert op sommige onderdelen doelmatiger dan andere gemeenten. Zo is het genereren van rapportages op basis van het berichtenverkeer in hoge mate geautomatiseerd. Dit levert op een doelmatige wijze een zeer actueel inzicht op in de manier waarop aanbieders hun diensten aanbieden en hun prestaties leveren. Aan de andere kant legt dit onderzoek ook risico's bloot. Doordat de gemeente geen akkoordverklaringen van cliënten bij de aanbieders uitvraagt en hier logischerwijs ook niet op controleert, wordt vrij sterk geleund op productieverantwoordingen en controleverklaringen. Op het moment dat deze ontbreken, mist de gemeente een objectief beeld van de daadwerkelijk geleverde prestaties.

In dit verband kan geconcludeerd worden, dat in de geselecteerde dossiers voor jeugdzorg in alle gevallen productieverantwoordingen en controleverklaringen zijn aangetroffen, maar dat deze bij Wmo in mindere mate zijn aangetroffen.

Verbetering is tevens mogelijk op het gebied van kwaliteit. De gemeente kan meer gebruik maken van cliënttevredenheidsonderzoeken. Ook komen klachten op verschillende manieren binnen bij de contractmanager en ontbreekt een centrale klachtendatabase waarmee achterliggende patronen gesignaleerd kunnen worden.

Zowel bevindingen uit cliënttevredenheidsonderzoeken als de achterliggende patronen kunnen worden omgezet in actiepunten die gericht zijn op het verbeteren van kwaliteit.

Hoofdstuk 2 | Methode van onderzoek

Het onderzoek heeft zich eerst gericht op de opzet van het toezicht. Bezien is, welke eisen gesteld worden aan het contractmanagement in de programma's van eisen, welke steekproeven en verbijzonderde interne controles moeten worden uitgevoerd, of de gemeente cliënttevredenheidsonderzoeken moet (laten) uitvoeren, etc. Vervolgens is aan de hand van een steekproef, aangevuld met interviews, bezien hoe de gemeente in de praktijk toezicht houdt op de levering van prestaties. Tevens zijn de uitgevoerde steekproeven, VIC's en cliënttevredenheidsonderzoeken geanalyseerd om een beter beeld te krijgen van de praktijk.

Daarna is van enkele gemeenten de opzet en de praktijk van toezicht op prestatielevering getraceerd. Van de gemeente Y en Amersfoort is het ontwerp van toezicht op prestatieleveringen getraceerd. Aangezien deze twee gemeenten geen inzicht kunnen geven in de manier waarop het toezicht in de praktijk is vormgegeven, is daarnaast gebruik gemaakt van een extern uitgevoerd onderzoek (Universiteit Leiden, vakgroep Bestuurskunde). Dit onderzoek betreft een meervoudige casestudy, waarbij van vijf gemeenten het ontwerp van toezicht en de gemeentelijke praktijk van toezicht op prestatieleveringen is geanalyseerd en de bevindingen van dit onderzoek zijn dan ook bruikbaar voor deze audit. De gemeente Y en de vijf gemeenten die hebben geparticipeerd in het wetenschappelijk onderzoek, is vooraf anonimiteit toegezegd, zodat de namen van deze gemeenten niet bekend worden gemaakt. Van deze zeven gemeenten fungeert gemeente Z als benchmark. Deze gemeente had in opzet en praktijk namelijk het meest stringente toezichtskader. In de analyse zijn tot slot opzet en praktijk van Haarlemmermeer vergeleken met de opzet en praktijk van gemeente Z. Het is daarbij nadrukkelijk niet de bedoeling, dat in deze vergelijking een oordeel wordt gegeven over de opzet en de praktijk van Haarlemmermeer. De vergelijking beoogt om eventuele andere inzichten te vertalen naar suggesties voor Haarlemmermeer.

Hoofdstuk 3 | Conclusies

Het onderzoek leidt tot de volgende conclusies.

3.1 Conclusies opzet

Voor Wmo woonvoorzieningen en hulpmiddelen wordt in de interne opzet van Haarlemmermeer een steekproef voorgeschreven, waarbij aan de hand van een akkoordverklaring wordt gecontroleerd of de voorziening of het hulpmiddel daadwerkelijk geleverd is. Een dergelijke steekproef wordt echter niet voorgeschreven voor jeugdzorg of voor Wmo dienstverlening. Wel wordt voor de gehele jeugdzorg en Wmo een VIC uitgevoerd, waarbij de VIC voor Wmo woonvoorzieningen en hulpmiddelen feitelijk steunt op de steekproef. Gesteld kan dan ook worden, dat de VIC het ontbreken van de steekproef voor jeugdzorg en Wmo dienstverlening 'dichtloopt'.

In deze VIC kan echter volstaan worden met een urenstaat: een akkoordverklaring van de cliënt vormt geen verplicht object in de VIC. Dit impliceert, dat de gemeente op het gebied van jeugdzorg en Wmo dienstverlening enkel via de voorgeschreven productieverantwoording of controleverklaring[1] een objectief beeld krijgt van de mate waarin de zorg of de prestaties daadwerkelijk zijn geleverd.

De gemeente die als benchmark fungeert, maar ook de gemeente X die in de vergelijking is betrokken, schrijven in de opzet zowel een steekproef als een VIC voor op alle onderdelen van de jeugdzorg en de Wmo, waarbij expliciet op de akkoordverklaringen van cliënten wordt gecontroleerd. Geconcludeerd kan worden, dat de gemeente die als benchmark fungeert, een doublure in controleslagen kent, aangezien zowel in de steekproef als in de VIC op de aanwezigheid van akkoordverklaringen van cliënten wordt gecontroleerd. De gemeente Haarlemmermeer kiest er bewust voor om geen akkoordverklaringen op te vragen: enkel voor Wmo woonvoorzieningen en hulpmiddelen wordt gecontroleerd op akkoordverklaringen (via de gemeentelijke steekproef).

Doordat de gemeente geen akkoordverklaringen vraagt van de aanbieders van jeugdzorg en Wmo dienstverlening en hier ook niet op controleert (enkel bij de steekproef voor Wmo woonvoorzieningen en hulpmiddelen wordt hierop gecontroleerd), ontstaat dan de indruk, dat de gemeente vrij sterk leunt op de productieverantwoordingen en de controleverklaringen. Dit levert een risico op. Op het moment dat deze verantwoordingen en verklaringen ontbreken, heeft de gemeente feitelijk geen inzicht in de mate waarin de prestaties daadwerkelijk geleverd zijn. Bij jeugdzorg zijn in de geselecteerde dossiers in alle gevallen de productieverantwoordingen en (waar nodig) controleverklaringen aangetroffen. Bij de Wmo dienstverlening ontbreken deze verantwoordingen en/of verklaringen echter in de helft van de geselecteerde dossiers. Bij de Wmo woonvoorzieningen en hulpmiddelen ontbreken deze verantwoordingen en verklaringen in alle geselecteerde dossiers.

[1] Deze productieverantwoordingen en controleverklaringen worden geverifieerd door de accountant van de zorgaanbieder.

3.2 Conclusies praktijk

Als het contractmanagement in de praktijk wordt afgezet tegen de oorspronkelijke opzet van het contractmanagement, ontstaat een gevarieerd beeld.

Bij jeugdzorg wordt in alle geselecteerde dossiers een prestatieverantwoording en/of een controleverklaring aangetroffen. Bij Wmo dienstverlening is dat in de helft van de geselecteerde dossiers het geval. Bij Wmo woonvoorzieningen en hulpmiddelen is in geen van de geselecteerde dossiers een controleverklaring en/of een productieverantwoording aangetroffen. De indruk ontstaat, dat de praktijk van jeugdzorg op het onderdeel prestatieverantwoording en controleverklaringen beter aansluit op de opzet dan de praktijk van Wmo.

Hoewel de programma's van eisen voorschrijven, dat aanbieders rapportages aanleveren, heeft de gemeente Haarlemmermeer het genereren van rapportages voor jeugdzorg en Wmo dienstverlening nagenoeg volledig geautomatiseerd. Op basis van het berichtenverkeer wordt een dashboard gevuld dat dienst doet als managementrapportage voor de contractmanagers. Hierin staan onder andere aantallen cliënten en geleverde diensten vermeld. De gemeente vraagt voor de onderdelen jeugdzorg en Wmo dienstverlening deze rapportages dan ook niet meer separaat uit. Aangegeven wordt, dat dit de administratieve lastendruk aanzienlijk beperkt. Dit geldt tevens voor de aanbieders zelf: waar deze in het verleden separaat rapportages moesten aanleveren, worden deze rapportages nu niet meer uitgevraagd. Geconcludeerd kan worden, dat de praktijk van rapporteren doelmatiger is ingericht dan de opzet: in de programma's van eisen worden immers nog steeds separate rapportages voorgeschreven.

Opmerkelijk is echter wel, dat dit systeem enkel voor jeugdzorg en Wmo dienstverlening wordt gehanteerd. Aanbieders van Wmo woonvoorzieningen en hulpmiddelen leveren nog steeds separate rapportages aan. Aangegeven wordt, dat de aanbesteding voor een uitbreiding van het rapportagesysteem nagenoeg is afgerond, zodat in de toekomst ook over Wmo woonvoorzieningen en hulpmiddelen geautomatiseerd gerapporteerd kan worden.

Bij de gemeente die fungeert als benchmark leveren de aanbieders ieder nog hun eigen kwartaalrapportage. In dit opzicht opereert de gemeente Haarlemmermeer doelmatiger. Een ander groot verschil op het gebied van rapportages is, dat in de benchmark gemeente de productiecijfers voorzien moeten zijn van akkoordverklaringen. Dit is in Haarlemmermeer niet het geval.

Gesprekken worden bij jeugdzorg soms 2x in 2025 gevoerd, maar in een enkel geval vindt geen gesprek plaats in 2025. Aan de hand van de gespreksverslagen van de gesprekken die wel zijn gevoerd met aanbieders van jeugdzorg, wordt duidelijk, dat tijdens deze gesprekken aantallen, wachttijden, klachten en eventuele afwijkingen worden besproken. Met de zes geselecteerde aanbieders van Wmo dienstverlening is in 2025 in het geheel geen gesprek gevoerd. Bij de vier geselecteerde aanbieders van Wmo woonvoorzieningen en hulpmiddelen is in 2025 één gespreksverslag aangetroffen, hoewel aangegeven wordt dat meer gesprekken zijn gevoerd in 2025.

De VIC en de gemeentelijke steekproef worden conform de opzet uitgevoerd. Dit geldt tevens voor het gemeentelijke cliëntervaringsonderzoek. Dit onderzoek wordt jaarlijks uitgevoerd en beslaat zowel de jeugdzorg als de Wmo.

In vergelijking met de benchmark, kent de gemeente Haarlemmermeer relatief veel aanbieders. Waar de gemeente Z met 4 consortia op Wmo en met 5 consortia op jeugdzorg werkt, telt de gemeente Haarlemmermeer in 2025 54 contractpartijen voor de Wmo dienstverlening, 5 leveranciers voor Wmo woningaanpassingen en hulpmiddelen en 190 aanbieders voor de Jeugdzorg (Telling HLM bestaande facturen Jeugd en Wmo, ambtelijke toelichting 10 februari 2026).

Om de kwaliteit van dienstverlening te traceren en te verbeteren, maakt de benchmark gemeente gebruik van een kwaliteitsmonitor. Deze monitor wordt gevoed vanuit gesprekken met aanbieders, klachten geuit tijdens de belrondes en klachten zoals die binnenkomen via het klachtenportaal. Deze klachten worden geanalyseerd op onderliggende patronen. Vervolgens wordt deze monitor aangevuld met inzichten vanuit de cliënttevredenheidsonderzoeken zoals de aanbieders die moeten uitvoeren en zoals de gemeente deze zelf laat uitvoeren. Daarbij is het zaak, dat de opzet en zelfs de enquêtevragen door de gemeente worden voorgeschreven: dat maakt de diverse onderzoeken vergelijkbaar, terwijl de resultaten van de onderzoeken eenvoudiger kunnen worden opgeladen in de kwaliteitsadministratie. Hierdoor ontstaat een systematisch beeld dat vertaald kan worden naar actiepunten om de kwaliteit van zorg en dienstverlening te verbeteren.

De gemeente Haarlemmermeer kent een centraal Klachtenmeldpunt, waar tevens klachten met betrekking tot jeugdzorg en Wmo kunnen worden ingediend[2]. Deze klachten worden besproken met de contractmanager. Omdat ook de consulenten klachten signaleren bij de keukentafelgesprekken en ook deze klachten doorgeven aan de contractmanager, heeft deze laatste een integraal beeld van alle klachten die op het gebied van jeugdzorg of Wmo spelen. Op het niveau van het contractmanagement bestaat echter geen zichtbare integrale administratie van alle bekende klachten.

Het cliënttevredenheidsonderzoek wordt in de gemeente Haarlemmermeer voorgeschreven voor aanbieders binnen het Wmo domein, maar niet voor aanbieders van jeugdzorg. Daarnaast wijst de praktijk uit, dat in het gros van de geselecteerde dossiers geen onderzoek is aangetroffen. De gemeente laat jaarlijks zelf wel een vrij grootschalig onderzoek uitvoeren voor jeugdzorg en Wmo, maar dit onderzoek wordt niet vertaald naar actiepunten die betrekking hebben op de kwaliteit van dienstverlening en prestaties

Doorgaans wordt binnen gemeenten een controle op eerste lijn activiteiten door een tweede lijn uitgevoerd. Daarmee wordt immers de onafhankelijkheid van deze controle sterker geborgd. In de gemeente Z is de uitvoering van de tweede lijn controle (steekproef, belrondes, VIC) dan ook ondergebracht bij een andere directie dan de directie waarbinnen de eerste lijn activiteiten (het contractmanagement) zijn gepositioneerd.

De gemeentelijke steekproef valt in Haarlemmermeer onder de verantwoordelijkheid van de teammanager van het team Wmo-2, vallend onder het cluster Sociale Dienstverlening en is daarmee onafhankelijk gepositioneerd ten opzichte van het contractmanagement, dat valt onder het cluster Maatschappelijke Ondersteuning en Zorg.

De VIC wordt in Haarlemmermeer uitgevoerd door het team Functioneel Applicatiebeheer en VIC, vallend onder het cluster Maatschappelijke Ondersteuning en Zorg. Hoewel de VIC dus door een ander team wordt uitgevoerd dan het team waarbinnen het contractmanagement is ondergebracht, vallen beide teams wel onder het cluster Maatschappelijke Ondersteuning en Zorg. Dit kan in beginsel een onafhankelijke

[2] Dit Klachtenmeldpunt is in de eerste plaats bedoeld om klachten met betrekking tot het handelen van de gemeente zelf te melden. Daarnaast wordt dit meldpunt echter ook gebruikt om klachten met betrekking tot de aangeboden zorg en dienstverlening te melden.

uitvoering van de VIC in de weg staan. Een onafhankelijke uitvoering van de VIC kan in deze setting echter alsnog geborgd worden. Denkbaar is, dat werkafspraken binnen het cluster Maatschappelijke Ondersteuning en Zorg worden gemaakt die een onafhankelijke uitvoering van de VIC garanderen. Tevens wordt de onafhankelijkheid versterkt, als de uitkomsten van de VIC niet alleen aan het clustermanagement, maar tevens aan concerncontrol worden gerapporteerd. De analyse van de VIC, zoals die in Haarlemmermeer in 2025 is uitgevoerd, geeft overigens geen aanleiding om te twijfelen aan de onafhankelijkheid. Desgevraagd wordt hier het volgende op toegelicht: "De uitkomsten van de VIC worden ook gedeeld met concerncontrol. De totale regie op de VIC ligt binnen concerncontrol. Uitvoering vindt plaats vanuit de 2e lijn, de 3e lijn doet hier een review op. Zo wordt de onafhankelijkheid geborgd. Er is dus altijd sprake van dubbele rapportage: naar clusterhoofd en naar concerncontrol" (Ambtelijke toelichting, 25 februari 2026).

Hoofdstuk 4 | Beantwoording deelvragen

Voorafgaand aan dit onderzoek heeft de gemeente enkele deelvragen meegegeven. Op basis van de voorgaande conclusies kunnen deze als volgt worden beantwoord:

Deelvraag 1

Welk beheersysteem hanteert gemeente Haarlemmermeer om grip te krijgen of te houden op door zorgleveranciers geleverde dienstverlening en prestaties?

Samengevat kan het beheerssysteem van Haarlemmermeer als volgt worden weergegeven:

	jeugdzorg	Wmo Dienstverlening	Wmo- woonvoorziening, hulpmiddelen
Programma van eisen	Jaarlijkse productieverantwoording (boven € 125.000 voorzien van controleverklaring).	Jaarlijkse productieverantwoording (boven € 125.000 voorzien van controleverklaring).	Jaarlijkse productieverantwoording (boven € 125.000 voorzien van controleverklaring).
Programma van eisen	Boven de € 125.000 een kwartaalrapportage met productiegegevens.	Min. 2x per jaar managementrapportage.	Min. 2x per jaar managementrapportage.
Programma van eisen	Klanttevredenheid komt niet expliciet terug in PvE, wel is opgenomen: Kwaliteit geleverde hulp: klanttevredenheid, uitval, klachten. De monitoring maakt gebruik van data uit het berichtenverkeer, aangevuld met gegevens over de ervaren kwaliteit.	Min. 1x per jaar klanttevredenheidsonderzoek.	Min. 1x per jaar klanttevredenheidsonderzoek.
Programma van eisen	Periodiek overleg opdrachtnemer en opdrachtgever.	Periodiek overleg opdrachtnemer en opdrachtgever.	Periodiek overleg opdrachtnemer en opdrachtgever.
Automatische systeemcontrole declaraties berichtenverkeer	Gaat niet in op de vraag of prestatie daadwerkelijk geleverd is.	Gaat niet in op de vraag of prestatie daadwerkelijk geleverd is.	N.v.t.
Steekproef (nu nog eens per kwartaal)			Controle op prestatielevering door ondertekend gereedmeldingsformulier of ondertekende bruikleenovereenkomst te controleren.
Ambtelijke toelichting	Gemeentelijk cliëntervaringsonderzoek.	Gemeentelijk cliëntervaringsonderzoek.	Gemeentelijk cliëntervaringsonderzoek.

VIC controle	Scan of printscreen van bewijs dat de levering die op de factuur in rekening is gebracht ondersteunt (bijvoorbeeld akkoord door cliënt op urenlijst, uitdraai uit urenregistratiesysteem, aanwezigheidslijsten groepsondersteuning, planningslijsten, productielijsten, goederenontvangstbonnen, pakbonnen).	Scan of printscreen van bewijs dat de levering die op de factuur in rekening is gebracht ondersteunt (bijvoorbeeld akkoord door cliënt op urenlijst, uitdraai uit urenregistratiesysteem, aanwezigheidslijsten groepsondersteuning, planningslijsten, productielijsten, goederenontvangstbonnen, pakbonnen).	VIC beziet of de steekproef goed is uitgevoerd. Geen verdere aanvullende controlewerkzaamheden in deze VIC die betrekking hebben op de prestatieleveringen.
Procesbeschrijving fraudemelding	Onderzoek n.a.v. fraudemelding.	Onderzoek n.a.v. fraudemelding.	Onderzoek n.a.v. fraudemelding.

Deelvraag 2

Welk beheersysteem hanteren twee of drie andere gemeenten om grip te krijgen of te houden op door zorgleveranciers geleverde dienstverlening en prestaties?

In het onderzoek zijn in totaal zeven andere gemeenten in de vergelijking betrokken. Daarbij kon gemeente Z als de meest stringente gemeente op het gebied van toezicht worden aangemerkt. Het is daarbij nadrukkelijk niet de bedoeling dat in deze vergelijking een oordeel wordt gegeven over de opzet en de praktijk van Haarlemmermeer. De vergelijking beoogt om eventuele andere inzichten te vertalen naar suggesties voor Haarlemmermeer. De opzet van het beheerssysteem van deze gemeente Z kan als volgt worden samengevat:

Gemeente Z (100.000+)	jeugdzorg/Wmo ZIN
Geautomatiseerde check	Jaarlijkse productieverantwoording (boven € 125.000 voorzien van controleverklaring).
Contractmanagement (eerste lijn)	Iedere aanbieder levert een kwartaalrapportage aan met productiegegevens. Productiegegevens moeten zijn voorzien van akkoordverklaringen van cliënten.
Contractmanagement (eerste lijn)	Jaarlijks levert iedere aanbieder een cliënttevredenheidsonderzoek. Dit onderzoek dient een betrouwbaar en valide beeld van de geleverde prestaties en de tevredenheid daarover op te leveren. De opzet van dit onderzoek is door de gemeente vormgegeven. Daarin worden de enquêtevragen en de omvang van de steekproef voorgeschreven.
Contractmanagement (eerste lijn)	Eens per kwartaal overleg tussen opdrachtnemer en opdrachtgever.
Steekproef (tweede lijn)	Maandelijks: daarbij worden gespreksverslagen, productieverantwoordingen, kwartaalrapportages en cliënttevredenheidsonderzoeken gecontroleerd. Tijdens deze controle vindt ook controle op akkoordverklaringen van cliënten plaats.
Belronde (tweede lijn)	Eens per kwartaal wordt telefonisch contact opgenomen met een aantal geselecteerde cliënten. Daarbij wordt gevraagd in hoeverre de cliënt tevreden is over de geleverde dienstverlening. Bij eventuele klachten wordt vervolgens gecontroleerd of deze ook in de gespreksverslagen zijn opgenomen en hoe deze klachten worden afgehandeld.
VIC controle (tweede lijn)	Vier keer per jaar. Specifiek voor het toezicht op prestatieleveringen wordt gecontroleerd of de gedeclareerde uren of artikelen voorzien zijn van een akkoordverklaring van de cliënt. Daarnaast worden de steekproef en de belronde gecontroleerd.

Gemeentelijk cliënttevredenheidsonderzoek (i.o.m. derde lijn)	Jaarlijks wordt door een extern bureau een cliënttevredenheidsonderzoek uitgevoerd, waarbij de kwaliteit van dienstverlening wordt getraceerd. Dit onderzoek vermeldt tevens de namen van de aanbieders en bevat aanbevelingen met betrekking tot de kwaliteit.
Klachtenservice	De gemeente heeft voor alle cliënten jeugdzorg en Wmo een klachtenlijn geopend. Klachten worden doorgegeven aan de eerste lijn. De klachtenservice houdt tevens bij in hoeverre de klachten adequaat worden afgehandeld. Daartoe is een administratie ingericht en wordt de indiener van de klacht na een bepaalde tijd gebeld. Eens per kwartaal wordt een rapportage aangeboden aan de directeur Sociaal Domein, waarin wordt aangegeven hoeveel klachten zijn binnengekomen, op welke aanbieder deze betrekking hebben, hoe de klacht is afgehandeld, et cetera.
Controle klachten	Klachten zoals opgenomen in de gespreksverslagen, klachten geuit in de belronde en klachten die via de klachtenservice zijn binnengekomen, worden vergeleken met elkaar. Hierdoor ontstaat een beeld van de kwaliteit. Dit beeld wordt vervolgens geïntegreerd met de cliënttevredenheidsonderzoeken van de gemeente en de aanbieders. Dit leidt uiteindelijk tot actiepunten en ook deze worden gemonitord.
Procesbeschrijving fraudemelding	Onderzoek n.a.v. fraudemelding.

Gemeente Y, die eveneens in de vergelijking is betrokken, hanteert een iets minder stringente opzet:

Gemeente Y (70.000)	**jeugdzorg/Wmo ZIN**
Geautomatiseerde check	Jaarlijkse productieverantwoording (boven € 125.000 voorzien van controleverklaring).
Contractmanagement (eerste lijn)	Iedere aanbieder levert een kwartaalrapportage aan met productiegegevens. Productiegegevens zijn voorzien van akkoordverklaringen.
Contractmanagement (eerste lijn)	Jaarlijks levert iedere aanbieder een cliënttevredenheidsonderzoek. Dit onderzoek dient een betrouwbaar en valide beeld van de geleverde prestaties en de tevredenheid daarover op te leveren. De onderzoeksopzet is vrij.
Contractmanagement (eerste lijn).	Eens per kwartaal overleg tussen opdrachtnemer en opdrachtgever.
Steekproef (tweede lijn)	Eens per kwartaal: daarbij worden gespreksverslagen, productieverantwoordingen, kwartaalrapportages en cliënttevredenheidsonderzoeken gecontroleerd. Tijdens deze controle vindt ook controle op akkoordverklaringen van cliënten plaats.
Belronde (tweede lijn)	Eens per kwartaal wordt telefonisch contact opgenomen met een aantal geselecteerde cliënten. Daarbij wordt gevraagd in hoeverre de cliënt tevreden is over de geleverde dienstverlening.
VIC controle	Specifiek voor het toezicht op prestatieleveringen wordt gecontroleerd of de gedeclareerde uren of artikelen voorzien zijn van een akkoordverklaring van de cliënt. Daarnaast wordt de steekproef en de belronde vanuit de tweede lijn gecontroleerd.
Gemeentelijk cliënttevredenheidsonderzoek (i.o.m. derde lijn)	Jaarlijks wordt door een extern bureau een cliënttevredenheidsonderzoek uitgevoerd, waarbij de kwaliteit van dienstverlening wordt getraceerd. Dit onderzoek vermeldt tevens de namen van de aanbieders.
Procesbeschrijving fraudemelding	Onderzoek n.a.v. fraudemelding.



Deelvraag 3

Wat kan geleerd worden van de wijze waarop andere, vergelijkbare gemeenten hun systeem van prestatiemeting hebben ingericht?

Het eerste dat opvalt in de vergelijking tussen de praktijk van gemeente Z en die van de Haarlemmermeer, is het aantal aanbieders. Waar de gemeente Z met vier consortia op Wmo en met vijf consortia op jeugdzorg samenwerkt, telt de gemeente Haarlemmermeer in 2025 54 contractpartijen voor de Wmo-dienstverlening, vijf leveranciers voor Wmo-woningaanpassingen en -hulpmiddelen en 190 voor de jeugdzorg (telling HLM bestaande facturen Jeugd en Wmo, ambtelijke toelichting 10 februari 2026). Dit maakt het contractmanagement bij gemeente Z eenvoudiger, hoewel gemeente Z wel een toenemende mate van afhankelijkheid ervaart van de consortia. Dit zijn doorgaans grote organisaties, die zijn opgebouwd uit meerdere aanbieders voor verschillende vormen van ondersteuning. De gemeente kan niet eenvoudig overstappen op een ander consortium, mocht de dienstverlening tegenvallen. Ook tijdens de periodieke besprekingen ervaart de gemeente een informatieachterstand ten opzichte van de gesprekspartners. Aan de andere kant ervaart men een veel grotere vorm van professionaliteit waar het de bedrijfsvoering betreft: grotere aanbieders hebben doorgaans een goed georganiseerde interne procesbewaking, betrouwbare managementinformatie, een gedegen planning-en-controlfunctie, et cetera. Ook de ondersteuning zelf is professioneler ingericht en men kan daarnaast bij grotere organisaties makkelijker verschillende disciplines inschakelen. Daarnaast lijkt de continuïteit beter geborgd bij grotere organisaties, aldus de ervaringen van de respondenten werkzaam bij gemeente Z.

De vergelijking tussen Haarlemmermeer en gemeente Z maakt ook andere verschillen duidelijk. Zo heeft Haarlemmermeer het genereren van rapportages voor jeugdzorg en Wmo-dienstverlening nagenoeg volledig geautomatiseerd. Op basis van het berichtenverkeer wordt een dashboard gevuld dat dienst doet als managementrapportage voor de contractmanagers. Hierin staan onder andere aantallen cliënten en geleverde diensten vermeld. Bij gemeente Z leveren de aanbieders ieder nog hun eigen kwartaalrapportage. Een ander groot verschil in deze rapportages is dat in gemeente Z de productiecijfers voorzien moeten zijn van akkoordverklaringen. Dit is in Haarlemmermeer niet het geval.

De gemeente Z heeft het cliënttevredenheidsonderzoek strikt gereguleerd. Zo wordt niet alleen de opzet van het cliënttevredenheidsonderzoek voorgeschreven, maar worden ook de enquêtevragen vooraf door de gemeente bepaald. Hier wordt ook vrij strikt op toegezien. De onderzoeken dienen aanbevelingen te bevatten, opdat de gemeente die later kan verwerken in het kwaliteitssysteem. In Haarlemmermeer wordt enkel voor Wmo een cliënttevredenheidsonderzoek voorgeschreven, maar het format wordt daarbij bewust vrijgelaten. In de praktijk wordt het cliënttevredenheidsonderzoek echter niet altijd uitgevoerd: bij Wmo-dienstverlening is bij geen van de geselecteerde aanbieders een cliënttevredenheidsonderzoek aangetroffen in het dossier voor 2025. Bij Wmo-woonvoorzieningen en -hulpmiddelen was in de helft van de gevallen een cliënttevredenheidsonderzoek in het dossier aanwezig.

In het verlengde hiervan kent gemeente Z een klachtenportaal. Cliënten kunnen direct bij de gemeente opmerkingen, klachten en suggesties aangeven die betrekking hebben op de jeugdzorg of de Wmo. Het klachtenportaal van de gemeente Z fungeert niet alleen als monitoring voor individuele klachten. Binnen dit portaal wordt namelijk ook een vergelijking gemaakt tussen klachten die zijn aangegeven door cliënten, klachten die tijdens de belrondes worden opgepakt en klachten die in de overleggen aan de orde komen. Het voordeel van een dergelijke vergelijking is dat klachten geanalyseerd kunnen worden op onderliggende patronen en verbanden en dat deze inzichten gecombineerd kunnen worden met de inzichten die uit de cliënttevredenheidsonderzoeken

naar voren komen. Hierdoor ontstaat een systematisch beeld dat vertaald kan worden naar actiepunten om de kwaliteit van zorg en dienstverlening te verbeteren. Het kan hierbij zelfs om crossrelaties tussen jeugdzorg en Wmo gaan. Sommige aanbieders opereren bijvoorbeeld zowel op het terrein van jeugdzorg als op het terrein van Wmo. Klachten die vanuit deze twee terreinen gesignaleerd worden, kunnen dan vrij snel herleid worden tot één en dezelfde aanbieder of onderaannemer. Als klachten enkel individueel aan de orde komen tijdens gesprekken met een contractmanager Wmo of een contractmanager jeugdzorg, bestaat het gevaar dat de mogelijke relatie tussen deze klachten niet wordt gesignaleerd. Ook andere patronen worden in deze vergelijking getraceerd. Zo heeft men binnen gemeente Z een significant verband getraceerd tussen het personeelsverloop en de ervaren kwaliteit.

Haarlemmermeer heeft een klachtenregeling verplicht gesteld voor alle aanbieders en klachten kunnen daarnaast ingediend worden bij de gemeentelijke consulent. De gemeente Haarlemmermeer kent daarnaast een centraal klachtenmeldpunt, waar in het uiterste geval tevens klachten met betrekking tot jeugdzorg en Wmo kunnen worden ingediend. Al deze klachten worden besproken met de contractmanager en deze heeft dan ook een integraal beeld van alle klachten die op het gebied van jeugdzorg of Wmo spelen. Op het niveau van het contractmanagement bestaat echter geen zichtbare integrale administratie van alle bekende klachten. In de gemeente Haarlemmermeer is geen database van klachten aangetroffen, op basis waarvan analyses kunnen worden verricht.

De contractmanager jaagt tevens ontwikkelingen aan die gericht zijn op kwaliteitsverbetering: "We zijn niet alleen klachtgericht, we hebben ook gesprekken met aanbieders over het verder ontwikkelen van de producten samen met de beleidsadviseurs. Zo hebben wij ook in 2024 drie bijeenkomsten gehad met alle aanbieders van begeleiding, hulp bij huishouden en dagbesteding. Om de trends en ontwikkelingen te bespreken, maar ook hoe we de samenwerking onder de aanbieders kunnen stimuleren" (ambtelijke toelichting, 17 februari 2026).

De vertaling van klachten en de uitkomsten van de cliënttevredenheidsonderzoeken naar actiepunten die gericht zijn op het verbeteren van de kwaliteit, is in de gemeente Haarlemmermeer echter minder expliciet dan in gemeente Z.

In het aantal controleslagen kent gemeente Z een doublure. Zowel de VIC als de steekproef beslaan de gehele jeugdzorg en de Wmo en controleren op prestatieakkoordverklaringen van cliënten. De gemeente Haarlemmermeer kiest er bewust voor geen prestatieakkoordverklaringen uit te vragen. Enkel bij Wmo-woonvoorzieningen en -hulpmiddelen wordt tijdens een steekproef expliciet gecontroleerd op prestatieakkoordverklaringen van cliënten (via het gereedmeldingsformulier of de ondertekende bruikleenovereenkomst). Deze steekproef beslaat niet bij de jeugdzorg en de Wmo-dienstverlening. De VIC's die binnen de gemeente Haarlemmermeer worden uitgevoerd volstaan met een urenverantwoording. Gesteld kan worden dat Haarlemmermeer in dit verband sterk leunt op de productieverantwoordingen en op de eventuele controleverklaringen.

Deelvraag 4

Welke mogelijkheden en bijkomende kosten (voor extra inzet of capaciteit) zijn er wanneer Haarlemmermeer dit ook zou implementeren? Of zijn er besparingen te realiseren als Haarlemmermeer het al uitgebreider doet dan andere gemeenten?

Voor de beantwoording van deze deelvraag kan verwezen worden naar de onderstaande aanbevelingen. Daarbij zij gesteld, dat deze aanbevelingen niet zijn doorgerekend op bijkomende kosten of op eventuele besparingen. Te verwachten is, dat de aanbevelingen in de implementatiefase extra budgettering vergen, maar dat op termijn besparingen denkbaar zijn.

1. Zicht op prestaties

Voor Wmo-woonvoorzieningen en -hulpmiddelen wordt in de opzet van Haarlemmermeer een steekproef voorgeschreven, waarbij aan de hand van een akkoordverklaring wordt gecontroleerd of de voorziening of het hulpmiddel daadwerkelijk geleverd is. Een dergelijke steekproef wordt echter niet voorgeschreven voor jeugdzorg of voor Wmo-dienstverlening.

Het wordt aanbevolen om de steekproef die nu wordt uitgevoerd op Wmo-woonvoorzieningen en -hulpmiddelen uit te breiden naar Wmo-dienstverlening en jeugdzorg. In deze uitgebreide steekproef kan een akkoordverklaring van de cliënt een expliciet object van controle zijn, zoals nu al het geval is bij de steekproef die wordt uitgevoerd op Wmo-woonvoorzieningen en -hulpmiddelen. Daardoor ontstaat een beter zicht op de daadwerkelijke levering van prestaties binnen de Wmo-dienstverlening en jeugdzorg. In het verlengde van deze aanbeveling kan overwogen worden om de huidige VIC te laten opgaan in deze uitgebreide steekproef of in ieder geval te baseren op deze steekproef, mocht de beschikbare capaciteit daartoe aanleiding geven.

Omdat aangegeven wordt, dat het niet uitvragen van akkoordverklaringen van cliënten een bewuste keuze is van de gemeente, kan in dit verband een alternatieve aanbeveling worden geformuleerd. Ook zonder akkoordverklaringen van cliënten kan men zicht houden op geleverde prestaties. De gemeente steunt dan op productieverantwoordingen en controleverklaringen. Het is dan wel zaak, dat deze verantwoordingen en verklaringen aangeleverd worden door de zorgverleners. Bij jeugdzorg wordt in alle geselecteerde dossiers een prestatieverantwoording en/of een controleverklaring aangetroffen. Bij Wmo dienstverlening is dat in de helft van de geselecteerde dossiers het geval. Bij Wmo woonvoorzieningen en hulpmiddelen is in geen van de geselecteerde dossiers een controleverklaring en/of een productieverantwoording aangetroffen. In deze alternatieve insteek wordt dan ook aanbevolen om binnen de Wmo sterker toe te zien op het aanleveren van productieverantwoordingen en controleverklaringen.

Specifiek voor Wmo wordt aanbevolen het proces voor tijdige aanlevering en controle van productieverantwoordingen te borgen, inclusief een periodieke monitoring daarop en erop toe te zien dat maatregelen worden genomen als deze aanlevering en/of de controle hierop uitblijft. Het is raadzaam daarbij om aan te geven welke extra capaciteit dit vergt.

De relevantie van een dergelijke steekproef of een sterker toezicht op productieverklaringen neemt toe, doordat het Landelijk Controleprotocol recent is aangepast en de grens voor verplichte productieverantwoording met controleverklaring is verhoogd van €125.000 naar €200.000. Hierdoor vallen meer zorgaanbieders buiten de controleplicht. Een gemeentelijke steekproef waarin de feitelijke levering van zorg wordt getoetst of een sterker toezicht op productieverklaringen, kan dit verminderde externe controlemechanisme gedeeltelijk compenseren.

2. Het berichtenverkeer en het dashboard

Hoewel de programma's van eisen voorschrijven dat aanbieders rapportages aanleveren, heeft de gemeente Haarlemmermeer het genereren van rapportages voor jeugdzorg en Wmo-dienstverlening nagenoeg volledig geautomatiseerd. Op basis van het berichtenverkeer wordt een dashboard gevuld dat dienst doet als

managementrapportage voor de contractmanagers. Hierin staan onder andere aantallen cliënten en geleverde diensten vermeld. De gemeente vraagt deze rapportages voor de onderdelen jeugdzorg en Wmo-dienstverlening dan ook niet meer separaat uit. Aangegeven wordt dat dit de administratieve lastendruk aanzienlijk beperkt. Dit geldt tevens voor de aanbieders zelf: waar deze in het verleden separaat rapportages moesten aanleveren, worden deze rapportages nu niet meer uitgevraagd.

Opmerkelijk is echter wel, dat dit systeem enkel voor jeugdzorg en Wmo-dienstverlening wordt gehanteerd. Aanbieders van Wmo-woonvoorzieningen en -hulpmiddelen leveren nog steeds separate rapportages aan.

Het systeem van berichtenverkeer en het genereren van rapportages via het dashboard op basis van dat berichtenverkeer, kan uitgebreid worden naar Wmo-woonvoorzieningen en -hulpmiddelen. Dit kan een aanzienlijke administratieve lastenverlichting opleveren, zowel bij de gemeente als bij de aanbieders: aanbieders behoeven dan geen separate rapportages meer aan te leveren, terwijl de gemeente de beschikking heeft over gestandaardiseerde en actuele informatie.

Voor een adequate doorontwikkeling naar datagedreven sturing voor Wmo-woonvoorzieningen en -hulpmiddelen is het raadzaam om een implementatiepad op te stellen.

Mocht uitbreiding naar Wmo-woonvoorzieningen en -hulpmiddelen technisch niet mogelijk zijn, dan kan de bestaande werkwijze concreter worden vastgelegd, waarbij bepaald kan worden wanneer en op basis van welke signalen verdiepende controles plaatsvinden en hoe de steekproeven in termen van betrouwbaarheid precies zijn vormgegeven.

3. Het aantal aanbieders

Het kan aanbevolen worden, om te bezien of het aantal aanbieders teruggebracht kan worden. Daardoor kan de vormgeving van het contractmanagement in de praktijk verder vereenvoudigd worden. Zo is het eenvoudiger om met enkele tientallen partijen periodiek overleg te voeren, dan met meer dan 100 partijen. Bij deze aanbeveling dienen enkele kanttekeningen te worden geplaatst. Het terugbrengen van het aantal aanbieders verhoogt de afhankelijkheid van deze aanbieders en in de praktijk kan dit tot ongewenste effecten leiden. Daarnaast bestaat het gevaar dat een principal agent patroon versterkt wordt, doordat de afstand tussen de gemeente en de aangeboden zorg vergroot kan worden. Zeker als de reductie van het aantal aanbieders tot gevolg heeft dat wordt samengewerkt met consortia, kan deze afstand als te groot worden ervaren. Verschillende gemeenten hebben dan ook wisselende ervaringen met het reduceren van het aantal aanbieders. Sommige gemeenten zijn zonder meer positief over de omslag naar enkele aanbieders, maar andere gemeenten ervaren een stagnatie in de aangeboden zorg en budgetoverschrijdingen, met alle gevolgen van dien. Doorgaans is de sturingsrelatie die wordt gehanteerd hier van doorslaggevend belang. Een samenwerking met één groot consortium vereist immers vaak een andere manier van sturen en het gemeentelijk sturingsconcept zal dus moeten worden aangepast hierop. Dit betreft niet alleen de sturingsrelatie tussen de gemeente en de aanbieder, maar ook de interne sturingsvorm binnen de gemeente zelf.

Het kan overwogen worden om vóór de afloop van de huidige contracten (2028) een scenario analyse uit te werken waarbij het huidige model wordt afgezet tegen een model waarbij met minder aanbieders wordt gewerkt. Deze analyse kan in ieder geval ingaan op de effecten op de kostenbeheersing, de kwaliteit en de toegankelijkheid. Daarnaast zullen in de analyse risico's op het gebied van afhankelijkheid en continuïteit aan de orde moeten komen, alsmede de impact van de diverse scenario's op de gehanteerde en wenselijke sturingsvorm (intern en extern).

4. Monitoring van kwaliteit

Om de kwaliteit van dienstverlening te traceren en te verbeteren, maakt de benchmarkgemeente gebruik van een kwaliteitsmonitor. Deze monitor wordt gevoed vanuit gesprekken met aanbieders, klachten geuit tijdens de belrondes en klachten zoals die binnenkomen via het klachtenportaal. Deze klachten worden geanalyseerd op onderliggende patronen. Vervolgens wordt deze monitor aangevuld met inzichten vanuit de cliënttevredenheidsonderzoeken zoals de aanbieders die moeten uitvoeren en zoals de gemeente deze zelf laat uitvoeren. Daarbij is het zaak dat de opzet en zelfs de enquêtevragen door de gemeente worden voorgeschreven: dat maakt de diverse onderzoeken vergelijkbaar, terwijl de resultaten van de onderzoeken eenvoudiger kunnen worden opgeladen in de kwaliteitsadministratie. Hierdoor ontstaat een systematisch beeld dat vertaald kan worden naar actiepunten om de kwaliteit van zorg en dienstverlening te verbeteren.

De gemeente Haarlemmermeer kent een centraal klachtenmeldpunt, waar tevens klachten met betrekking tot jeugdzorg en Wmo kunnen worden ingediend. Deze klachten worden besproken met de contractmanager. Omdat ook de consulenten klachten signaleren bij de keukentafelgesprekken en ook deze klachten doorgeven aan de contractmanager, heeft deze laatste een integraal beeld van alle klachten die op het gebied van jeugdzorg of Wmo spelen. Op het niveau van het contractmanagement bestaat echter geen zichtbare integrale administratie van alle bekende klachten.

Het cliënttevredenheidsonderzoek wordt in de gemeente Haarlemmermeer in de PvE's voorgeschreven voor aanbieders binnen het Wmo-domein, maar niet voor aanbieders van jeugdzorg. Daarnaast wijst de praktijk uit, dat in het gros van de geselecteerde dossiers geen onderzoek is aangetroffen. De gemeente laat jaarlijks zelf wel een vrij grootschalig onderzoek uitvoeren voor jeugdzorg en Wmo, maar dit onderzoek wordt niet vertaald naar actiepunten die betrekking hebben op de kwaliteit van dienstverlening en prestaties.

Ook zonder het invoeren van belrondes kan de gemeente stappen zetten in de ontwikkeling van een kwaliteitsmonitor. De basis daarvoor kan gevonden worden in de cliënttevredenheidsonderzoeken. Om deze onderzoeken te kunnen vergelijken en om de resultaten goed te kunnen analyseren, zal de gemeente zowel de opzet als de enquêtevragen zelf moeten voorschrijven. Bovendien stelt dat de gemeente in staat enquêtevragen te actualiseren. Het is wel zaak dat wordt toegezien op het daadwerkelijk (laten) uitvoeren van de cliënttevredenheidsonderzoeken.

Deze informatie zou kunnen worden aangevuld met klachten zoals besproken tijdens de periodieke overleggen en zoals binnengekomen via de consulenten en bij het centraal klachtenmeldpunt. Om het inzicht in klachten goed te benutten, kan overwogen worden om alle klachten (dus klachten zoals gemeld bij de aanbieders, klachten gemeld bij de consulent en klachten die binnenkomen bij het centraal klachtenmeldpunt) geanonimiseerd en systematisch te registreren op één centraal punt.

Het standaardiseren van cliënttevredenheidsonderzoeken en het aanleggen van één centrale klachtendatabase biedt de mogelijkheid om onderliggende verbanden en patronen te signaleren en om vervolgens gerichte actie te ondernemen om de kwaliteit van jeugdzorg en Wmo continu te verbeteren.

Concreet zou een praktisch uitvoerbare kwaliteitsmonitor kunnen worden opgezet waarin de diverse kwaliteitsindicatoren (bevindingen uit cliënttevredenheidsonderzoeken, effectmetingen, klachten, signalen uit gesprekken, etc.) worden opgenomen. Op basis van deze monitor kunnen dan maatregelen worden voorgesteld die gericht zijn op een continue verbetering van de kwaliteit van geleverde dienstverlening.

Samen
naar beter

BMC
BY RANDSTAD

Databankweg 26D
3821 AL Amersfoort

Postbus 490
3800 AL Amersfoort

(033) 496 52 00
info@bmc.nl
www.bmc.nl

Namen adviseurs
dr. M. de Vries
dr. mr. R. Anderson

