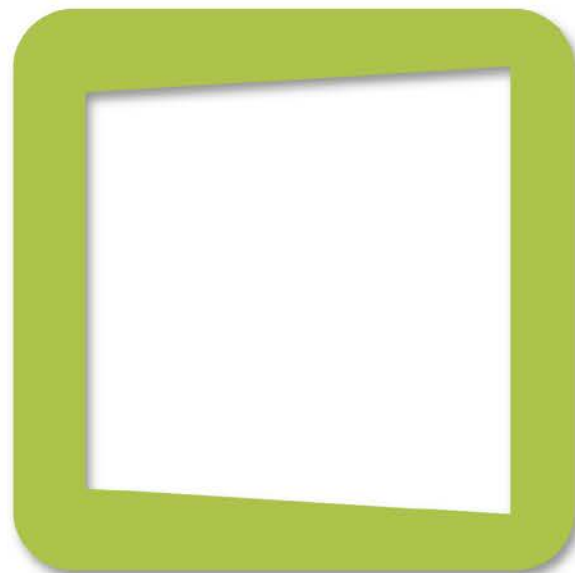


# kostenbeheersing Wmo

onderzoeksopzet

december 2021





## **1** inleiding

### **1-1** aanleiding

Op grond van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo 2015) zijn gemeenten verantwoordelijk voor het ondersteunen van kwetsbare inwoners. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om ondersteuning thuis, zoals huishoudelijke hulp of woningaanpassingen. Het doel van deze ondersteuning is dat mensen zo lang mogelijk thuis kunnen blijven wonen en deel kunnen nemen aan de maatschappij.<sup>1</sup> Het aantal burgers dat via gemeenten gebruik maakt van Wmo-voorzieningen groeit, waarmee ook de kosten stijgen. Door de stijging van de uitgaven voor onder meer de Wmo komt de financiële positie van veel gemeenten steeds verder onder druk.<sup>2</sup>

Ook in Lansingerland stijgen de Wmo-uitgaven. Zo meldt de jaarrapportage 2020 een toenemend gebruik van Wmo-maatwerkvoorzieningen.<sup>3</sup> Waar in 2019 nog sprake was van € 9,6 mln. aan kosten voor maatschappelijke ondersteuning, is de besteding in 2020 op € 11,9 mln. uitgekomen. Uit de jaarrekening 2020 en de begroting 2021 is op te maken dat er de komende jaren een verdere toename van de uitgaven wordt voorzien, oplopend tot € 14,9 mln. in 2024.<sup>4</sup> De gestegen kosten van de Wmo en de oorzaken hiervan zijn in maart en mei 2021 aan de orde geweest in de commissie Samenleving. Hierbij is met name gesproken over de mogelijkheden die de gemeente zelf heeft om de kosten te beheersen.<sup>5</sup>

Gezien de forse stijging van de kosten en de impact die dit heeft op de gemeentebegroting is het van belang dat de gemeente zo goed als mogelijk is, grip heeft op de verdere ontwikkeling daarvan. Uit de 'stemkastsessie' van de rekenkamer met de gemeenteraad die plaatsvond op 4 maart 2021 bleek dat de raad behoefte heeft aan meer inzicht in de (te verwachte) ontwikkeling van de kosten en de effectiviteit van de maatregelen die de gemeente neemt om deze kosten te beheersen. De rekenkamer zal daarom een onderzoek starten naar kostenbeheersing van Wmo-voorzieningen.

### **1-2** leeswijzer

In paragraaf 2 wordt de nationale en gemeentelijke beleidscontext van het onderzoek toegelicht. In paragraaf 3 volgt de doel- en vraagstelling van het onderzoek, waarna paragraaf 4 beschrijft hoe de rekenkamer het onderzoek zal uitvoeren. Ook wordt in deze paragraaf ingegaan op de wijze waarop de rekenkamer omgaat met privacygevoelige informatie. Ten slotte bevat paragraaf 5 een korte toelichting op de planning en organisatie van het onderzoek.

<sup>1</sup> Rijksoverheid. *Wet maatschappelijke ondersteuning*. Verkregen op 20 september 2021 van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/zorg-en-ondersteuning-thuis/wmo-2015>.

<sup>2</sup> BDO Accountants & Adviseurs, 'De groeiende druk van het sociaal domein. Een onderzoek naar de jaarrekeningen van Nederlandse gemeenten.' Rotterdam, 2021.

<sup>3</sup> Gemeente Lansingerland, 'Jaarrapportage maatwerkvoorzieningen sociaal domein 2020', 2021.

<sup>4</sup> Gemeente Lansingerland, 'Begroting 2021 – 2024', november 2020.

<sup>5</sup> Gemeente Lansingerland, 'Verslag commissie Samenleving', 11 maart 2021; gemeente Lansingerland, 'Verslag commissie Samenleving', 20 mei 2021.



## **2 beleidsmatige context**

### **2-1 landelijk beleid en wetgeving**

#### **2-1-1 decentralisaties sociaal domein**

Met de invoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015, de Jeugdwet en de Participatiewet is een groot aantal verantwoordelijkheden binnen het sociaal domein verlegd van het rijk of de provincie naar de gemeente. Een van de verwachtingen van de decentralisaties was dat op lokaal niveau verbindingen gelegd kunnen worden tussen de verschillende domeinen, waardoor problemen van burgers in samenhang kunnen worden aangepakt. Een andere veronderstelling was dat gemeenten de hulp en ondersteuning beter en goedkoper kunnen bieden dan de provincies en het rijk, omdat zij dichterbij de burger staan. De wetgever gaat er daarbij vanuit dat gemeenten een groter beroep kunnen doen op de eigen mogelijkheden van burgers en hun netwerk en bij het bieden van ondersteuning de voorkeur kunnen geven aan lichte boven zware hulp. De decentralisaties gingen dan ook gepaard met budgetkortingen.<sup>6</sup>

De praktijk blijkt echter weerbarstiger. Uit recent onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau (2020) blijkt namelijk dat gemeenten die verwachtingen lang niet altijd kunnen waarmaken. In het sociaal domein werden efficiëncyclagen verondersteld, maar deze hebben niet voldoende plaatsgevonden. Veel gemeenten stellen dan ook dat dat zij structureel geld tekortkomen. Tegelijkertijd neemt het aantal mensen dat een beroep doet op maatschappelijke ondersteuning, jeugdzorg, inkomensondersteuning en hulp bij de toeleiding naar werk naar verwachting alleen maar toe.<sup>7</sup>

Uit een analyse van onderzoeks- en adviesbureau BDO van jaarrekeningen van Nederlandse gemeenten over 2019 en eerdere jaren blijkt dat landelijk de gemeentelijke uitgaven aan het sociaal domein in vijf jaar tijd met ruim 25% zijn gestegen. De netto lasten van de clusters Jeugd en Maatschappelijke ondersteuning stegen in 2019 het hardst. Samen veroorzaakten ze € 1,1 miljard van de totale stijging van € 1,4 miljard in het sociaal domein. De uitgaven voor de Wmo stegen in dat jaar nog harder dan die voor de jeugdzorg.<sup>8</sup>

Omdat de focus van dit onderzoek zich richt op de kosten van de Wmo, zal in de volgende paragrafen de Wmo nader worden toegelicht.

#### **2-1-2 Wet maatschappelijke ondersteuning (2015)**

##### **uitgangspunten en verantwoordelijkheden**

In 2015 is in het kader van de hervormingen in de langdurige zorg de nieuwe Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo 2015) in werking getreden. De Wmo verplicht gemeenten om burgers die niet zelfredzaam zijn te ondersteunen, zodat zij zo lang mogelijk zelfstandig kunnen blijven wonen en deel kunnen nemen aan de

<sup>6</sup> Kromhout, M., Van Echtelt, P. & Feijten, P., 'Sociaal domein op koers? Verwachtingen en resultaten van vijf jaar centraal beleid'. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2020.

<sup>7</sup> Kromhout, M., Van Echtelt, P. & Feijten, P., 'Sociaal domein op koers? Verwachtingen en resultaten van vijf jaar centraal beleid'. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2020.

<sup>8</sup> BDO Accountants & Adviseurs, 'De groeiende druk van het sociaal domein. Een onderzoek naar de jaarrekeningen van Nederlandse gemeenten'. 2021.

samenleving.<sup>9</sup> Hoewel de Wmo 2015 op een aantal punten afwijkt van de Wmo 2007, blijven de uitgangspunten ongewijzigd. Een belangrijke wijziging ten opzichte van de oude Wmo is dat gemeenten de verantwoordelijkheid hebben gekregen voor een groter aantal vormen van ondersteuning. Waar zij onder de oude Wmo nog enkel verantwoordelijk waren voor het bieden van huishoudelijke hulp, hulpmiddelen en diensten en maatschappelijke opvang, zijn daar per 2015 ook taken bijgekomen voor begeleiding en persoonlijke verzorging die daarmee samenhangt, dagbesteding en beschermd wonen. Verder worden vergeleken met de Wmo 2007 de begrippen 'zelfredzaamheid' en 'participatie' nog meer vooropgesteld. Dit betekent dat inwoners eerst zoveel mogelijk zelf dienen te regelen, eventueel met behulp van hun sociale netwerk, voordat zij aanspraak maken op ondersteuning vanuit de gemeente.<sup>10</sup>

#### **maatwerkvoorzieningen en algemene voorzieningen**

Vanuit de Wmo 2015 worden algemene voorzieningen en maatwerkvoorzieningen aangeboden. Algemene voorzieningen zijn voor alle inwoners toegankelijk, zonder dat een onderzoek naar de hulpvraag van een inwoner nodig is. Voorbeelden van algemene voorzieningen zijn een maaltijdvoorziening, sociaal vervoer, informele buurtzorg, sociaal-culturele voorzieningen of een klussendienst. Ook kunnen algemene voorzieningen in meer algemene zin betrekking hebben op de toegankelijkheid van gebouwen en voorzieningen en voorlichting. Het verschilt per gemeente welke algemene voorzieningen worden aangeboden. In de Wmo 2015 wordt nog meer dan onder de oude Wmo ingezet op lichte vormen van ondersteuning. Daarom worden gemeenten onder de Wmo 2015 aangespoord om sterk in te zetten op de ontwikkeling en gebruik van dit soort voorzieningen.<sup>11</sup>

Maatwerkvoorzieningen zijn vormen van ondersteuning die zijn afgestemd op de individuele omstandigheden en mogelijkheden van de aanvrager.<sup>12</sup> Voorbeelden van dit soort voorzieningen zijn huishoudelijke hulp (bijvoorbeeld schoonmaken), hulpmiddelen (bijvoorbeeld een scootmobiel), woonaanpassingen (bijvoorbeeld een traplift) of dagbesteding.<sup>13</sup> Maatwerkvoorzieningen worden pas ingezet als blijkt dat de eigen mogelijkheden van inwoners en hun sociale netwerk of algemene voorzieningen onvoldoende ondersteuning bieden. Voorafgaand aan het toekennen van een maatwerkvoorziening dient dan ook een onderzoek naar de hulpvraag en omstandigheden van de aanvrager te worden uitgevoerd. Dit onderzoek moet ervoor

<sup>9</sup> Rijksoverheid. *Wet maatschappelijke ondersteuning*. Verkregen op 20 september 2021 van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/zorg-en-ondersteuning-thuis/wmo-2015>.

<sup>10</sup> Van der Ham, L., Den Draak, M., Mensink, W., Schyns, P. & Van den berg, E., 'De Wmo 2015 in praktijk. De lokale uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning.' Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, januari 2018; Van Houten, G., Tuynman, M., & Gilsing, R., 'De invoering van de Wmo: gemeentelijk beleid in 2007.' Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, augustus 2008.

<sup>11</sup> Tweede Kamer, 'Regels inzake de gemeentelijke ondersteuning op het gebied van zelfredzaamheid, participatie, beschermd wonen en opvang (Wet maatschappelijke ondersteuning 2015). Memorie van toelichting', vergaderjaar 2013/2014, 33841, nr. 3: p. 35; Van der Ham, L., Den Draak, M., Mensink, W., Schyns, P. & Van den berg, E., 'De Wmo 2015 in praktijk. De lokale uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning'. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, januari 2018.

<sup>12</sup> Tweede Kamer, 'Regels inzake de gemeentelijke ondersteuning op het gebied van zelfredzaamheid, participatie, beschermd wonen en opvang (Wet maatschappelijke ondersteuning 2015). Memorie van toelichting', vergaderjaar 2013/2014, 33841, nr. 3: p. 35.

<sup>13</sup> Van der Ham, L., Den Draak, M., Mensink, W., Schyns, P. & Van den berg, E., 'De Wmo 2015 in praktijk. De lokale uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning'. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, januari 2018; Van Houten, G., Tuynman, M., & Gilsing, R., 'De invoering van de Wmo: gemeentelijk beleid in 2007.' Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, augustus 2008.

zorgen dat met de geboden ondersteuning via een maatwerkvoorziening daadwerkelijk 'maatwerk' wordt geleverd.<sup>14</sup>

#### **abbonementstarief Wmo**

In de Wmo 2015 is de mogelijkheid opgenomen om een bijdrage in de kosten te vragen aan gebruikers van zowel maatwerkvoorzieningen als algemeen toegankelijke ondersteuning. Sinds 2019 geldt er een vaste maximum eigen bijdrage per maand voor huishoudens die gebruik maken van Wmo-maatwerkvoorzieningen. Dit is het zogenoemde abonnementstarief. Door de invoering van het abonnementstarief wordt het inkomen voortaan niet meer betrokken bij het vaststellen van de hoogte van de eigen bijdrage. Hiermee zou de stapeling van eigen betalingen voor zorg en ondersteuning beperkt moeten worden. Verder beoogt de wetgever met het abonnementstarief bij te dragen aan minder (ongewenste) zorgmijding, minder bureaucratie, minder kans op fouten en meer transparantie aan de voorkant. Het abonnementstarief is per 2020 ook op een deel van de algemene Wmo-voorzieningen van toepassing.<sup>15</sup>

#### **ontwikkeling kosten Wmo maatwerkvoorzieningen**

Voor de opzet en inhoud van de begroting en jaarrekening gelden wettelijke eisen die zijn vastgelegd in het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV). Het cluster Maatschappelijke ondersteuning kent binnen de BBV drie taakvelden, namelijk maatwerkdienstverlening (Wmo), maatwerkdienstverlening 18+ en geëscaleerde zorg 18+ (zie onderstaand kader).<sup>16</sup>

#### **taakvelden maatschappelijke ondersteuning**

##### *Maatwerkdienstverlening (Wmo)*

Maatwerkdienstverlening betreffen materiële voorzieningen voor mensen met fysieke beperkingen met als doel dat zij zelfstandig kunnen blijven functioneren. Deze voorzieningen worden op basis van een beschikking verstrekt. Hieronder vallen: huisautomatisering, woningaanpassingen, hulpmiddelen, overige voorzieningen gehandicapten, eigen bijdrage en parkeerbeleid invaliden.

##### *Maatwerkdienstverlening 18+*

Maatwerkdienstverlening betreft dienstverlening aan individuele cliënten met een fysieke of psychische beperking die zelfstandig wonen en die ondersteuning behoeven in de vorm van beschikbare uren op basis van een toekenningsbeschikking. Tot dit taakveld behoren individuele begeleiding, huishoudelijke verzorging, respijtzorg, individueel vervoer, financiële tegemoetkoming voor personen met een fysieke, psychische of psychosociale beperking van daarmee verband houdende kosten, schuldhulpverlening, Pgb, Wmo en eigen bijdragen.

##### *Geëscaleerde zorg 18+*

<sup>14</sup> Van der Ham, L., Den Draak, M., Mensink, W., Schyns, P. & Van den berg, E., 'De Wmo 2015 in praktijk. De lokale uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning'. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, januari 2018; Van Houten, G., Tuijnman, M., & Gilsing, R., 'De invoering van de Wmo: gemeentelijk beleid in 2007.' Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, augustus 2008.

<sup>15</sup> Onstenk, A., Batterink, M., Blom, M., Bilo, N., Van Weert, R., & Oosterom, W., 'Monitor abonnementstarief Wmo. Tweede rapportage – 2020'. Significant public, 30 september 2020.

<sup>16</sup> BDO Accountants & Adviseurs, 'De groeiende druk van het sociaal domein. Een onderzoek naar de jaarrekeningen van Nederlandse gemeenten'. Rotterdam, 2021.

Tot dit taakveld behoren alle opvang- en beschermd wonen voorzieningen, met inbegrip van eventuele maatwerkdienstverlening en maatwerkvoorzieningen voor personen die in de betreffende opvangvoorzieningen verblijven. Geëscaleerde zorg omvat vrouwenopvang (aanpak huiselijk geweld), beschermd wonen voor personen met een psychische of psychosociale problemen, inloopfunctie GGZ, maatschappelijke opvang voor cliënten met een meervoudige problematiek, zoals verslaving, Wmo maatwerkdienstverlening en Wmo maatwerkvoorzieningen bij opvang en zorg die wordt verleend in het kader van de Wet verplichte ggz en de Wet zorg en dwang.<sup>17</sup>

Uit de reeds eerder genoemde analyse van onderzoeks- en adviesbureau BDO van jaarrekeningen van Nederlandse gemeenten over 2019 en eerdere jaren blijkt dat landelijk de nettolasten voor maatschappelijke ondersteuning tussen 2018 en 2019 zijn gestegen van € 6.503 mln. naar € 7.097 mln. Dit is een stijging van € 594 mln., ofwel 9,1%. Deze stijging ligt boven het gemiddelde van 6,6% voor het gehele cluster en is ook in absolute zin de grootste stijger binnen het sociaal domein. Vooral de netto lasten van Maatwerkdienstverlening 18+ zorgden voor deze stijging. Dit komt voornamelijk op het conto van hulp bij het huishouden. Tussen 2018 en 2019 kende deze post namelijk een stijging van 12,7%.<sup>18</sup>

Volgens onderzoeks- en adviesbureau BDO kent de lastenstijging voor maatschappelijke ondersteuning verschillende oorzaken. Ten eerste stijgen de kosten van de zorg zelf. Daarnaast stijgt ook het aantal inwoners dat gebruikmaakt van maatschappelijke ondersteuning.<sup>19</sup> De stijgende vraag naar zorg en ondersteuning hangt volgens advies- en onderzoeksbureau Significant Public onder meer samen met maatschappelijke trends, zoals:

- stijging van het aantal inwoners boven de 65 jaar en de toename van het aantal 75-plussers binnen deze groep (dubbele vergrijzing);
- langer thuis wonen van ouderen;
- ambulantisering in de ggz;
- toegenomen mondigheid, waardoor inwoners beter dan voorheen op de hoogte zijn van hun rechten.<sup>20</sup>

Volgens de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) is met name het abonnementstarief een belangrijke oorzaak van de oplopende tekorten binnen de Wmo.<sup>21</sup> Bovendien vinden veel gemeenten dat het abonnementstarief haaks staat op de visie en gedachte achter de Wmo 2015 om inwoners 'in hun eigen kracht te zetten'. De financiële prikkel om waar mogelijk een beroep te doen op het eigen netwerk en eigen financiële middelen wordt volgens hen hierdoor namelijk kleiner.<sup>22</sup> Uit de tweede monitorrapportage abonnementstarief Wmo blijkt inderdaad dat het zeer

<sup>17</sup> BDO Accountants & Adviseurs, 'De groeiende druk van het sociaal domein, 'Een onderzoek naar de jaarrekeningen van Nederlandse gemeenten'. Rotterdam, 2021.

<sup>18</sup> BDO Accountants & Adviseurs, 'De groeiende druk van het sociaal domein. Een onderzoek naar de jaarrekeningen van Nederlandse gemeenten'. Rotterdam, 2021.

<sup>19</sup> Idem.

<sup>20</sup> Onstenk, A., Batterink, M., Blom, M., Bilo, N., Van Weert, R., & Oosterom, W., 'Monitor abonnementstarief Wmo. Tweede rapportage – 2020'. Significant public, 30 september 2020.

<sup>21</sup> Vereniging van Nederlandse Gemeenten. *Abonnementstarief onvoldoende gecompenseerd: grens bereikt*. Verkregen op 29 september 2021 van <https://vng.nl/nieuws/abonnementstarief-onvoldoende-gecompenseerd-grens-bereikt>.

<sup>22</sup> Onstenk, A., Batterink, M., Blom, M., Bilo, N., Van Weert, R., & Oosterom, W., 'Monitor abonnementstarief Wmo. Tweede rapportage – 2020'. Significant public, 30 september 2020.



waarschijnlijk is dat de invoering van het abonnementstarief heeft geleid tot een stijging van de Wmo-uitgaven. Dit effect is het grootst bij de voorziening hulp bij het huishouden. Vooral hogere inkomensgroepen deden in 2019 meer beroep op huishoudelijke hulp.<sup>23</sup>

#### **kostenbeheersing Wmo-uitgaven**

De Wmo is een openeinderegelings. Dit wil zeggen dat het wettelijk gezien niet mogelijk is om binnen de Wmo uitgavenplafonds aan te brengen. Mensen die hulp nodig hebben, moeten deze hulp dus ook daadwerkelijk krijgen. Een toename van het gebruik van Wmo-voorzieningen betekent dan ook vaak een kostenstijging voor de gemeente. Omdat veel gemeenten zich zorgen maken over de oplopende tekorten binnen de Wmo, onderzoeken steeds meer gemeenten de mogelijkheden om de Wmo-uitgaven beheersbaar te houden.<sup>24</sup>

Eind 2020 riep de VNG haar leden op om een aantal maatregelen te nemen, gericht op beheersing van de kosten van huishoudelijke hulp. De volgende maatregelen werden voorgesteld:<sup>25</sup>

- 1 financiële draagkracht betrekken in het onderzoek;
- 2 invoeren van een budgetplafond en een wachtlijst;
- 3 afwijzingen op grond van voorzienbaarheid;
- 4 het inrichten van een algemene voorziening om de eigen kracht te stimuleren.

In een reactie op Kamervragen schreef het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport in een brief dat de eerste drie door de VNG voorgestelde maatregelen niet binnen het juridisch kader van de Wmo 2015 passen en dus niet zijn toegestaan.<sup>26</sup> Desondanks besloten de gemeente Krimpen aan den IJssel en de gemeente Leusden onlangs voortaan het inkomen te laten meewegen bij een Wmo-aanvraag. De minister heeft beide gemeenten daarop gesommeerd om hun besluit terug te draaien.<sup>27</sup> Vooralsnog zijn zij hier echter niet toe bereid. Inmiddels is duidelijk dat meer gemeenten een inkomenstoets voor huishoudelijke hulp gaan invoeren. Zo is de raad in Beesel medio juni 2021 akkoord gegaan met het voorstel een inkomenstoets te hanteren en wil Alphen aan den Rijn vanaf januari 2022 een inkomenstoets invoeren.<sup>28</sup>

#### **spanningsveld tussen kostenbeheersing en kwaliteit**

Maatregelen om de kosten van Wmo-arrangementen te beheersen, kunnen ongewenste neveneffecten hebben. Zo bestaat het risico dat door het nemen van bepaalde maatregelen de toegang en kwaliteit van de ondersteuning wordt beperkt. Er is dus een spanningsveld tussen enerzijds sturing op kosten en anderzijds het verlenen van optimale ondersteuning voor kwetsbare burgers. Het gemeentelijk beleid en de wettelijke kaders van de Wmo bepalen samen de speelruimte waarbinnen gemeenten besparingen kunnen doorvoeren.

<sup>23</sup> Idem.

<sup>24</sup> Idem.

<sup>25</sup> Vereniging van Nederlandse Gemeenten, brief 'Maatregelen beheersing kosten abonnementstarief', 23 november 2020.

<sup>26</sup> Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 'brief Kamervragen 26 november 2020 (1790157-214959-DMO)', Den Haag, 27 januari 2021.

<sup>27</sup> Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 'brief Kamervragen (2350438-1007533-DMO)', Den Haag, 17 augustus 2021.

<sup>28</sup> Koster, J., Gemeenten negeren eis minister de Jonge', in *Binnenlands Bestuur*, 30 september 2021.

## 2-2 beleid Lansingerland

### 2-2-1 vooraf

De Wmo 2015 is een kaderwet. Dit houdt in dat de wet alleen de grenzen en uitgangspunten van het beleid aangeeft. Binnen de Wmo hebben gemeenten dan ook de vrijheid om het lokale beleid in te vullen, zolang aan de wetgeving en richtlijnen wordt voldaan. Die beleidsruimte kunnen gemeenten vervolgens gebruiken om het beleid af te stemmen op de lokale situatie en behoeften.<sup>29</sup> In deze paragraaf wordt het voor dit onderzoek relevante lokale beleid van de gemeente Lansingerland kort toegelicht. Ook wordt ingegaan op de financiële context en verantwoordelijkheidsverdeling.

### 2-2-2 beleidsplan, verordening en beleidsregels

Het actuele Wmo-beleid van de gemeente Lansingerland is vastgelegd in het beleidsplan Sociaal Domein 2018-2022.<sup>30</sup> De gemeente heeft gekozen voor één overkoepelende aanpak binnen het sociaal domein. Er wordt geen onderscheid gemaakt naar wetgeving (Participatiewet, Wmo of Jeugdwet), maar naar doelgroep. Uit het beleidsplan is op te maken dat de gemeente Lansingerland de toegang tot zorg en ondersteuning in het sociaal domein - in tegenstelling tot veel andere gemeenten - niet organiseert via een centraal loket of wijkteams, maar via verschillende lokaal gewortelde toegangspartijen. Per doelgroep is er een toegangspartij gecontracteerd, te weten het Centrum voor Jeugd en Gezin, Kwadraad (Maatschappelijk Werk Lansingerland) en Welzijn Lansingerland.<sup>31</sup>

Op 28 januari 2021 heeft de gemeenteraad van Lansingerland de 'Verordening Sociaal Domein gemeente Lansingerland 2021' (hierna: de verordening) vastgesteld.<sup>32</sup> In de verordening is onder meer uitgewerkt hoe de toegang tot maatwerkvoorzieningen is georganiseerd en voor welke voorzieningen een beschikking nodig is. De verordening wordt jaarlijks herzien. De gemeente heeft de regels nader uitgewerkt in de 'Beleidsregels Sociaal Domein gemeente Lansingerland'.<sup>33</sup>

### 2-2-3 financiële context

Zoals in de inleiding is aangegeven, is uit de jaarrekening 2020 en de begroting 2021 op te maken dat de lasten voor maatschappelijke ondersteuning groeien. Waar in 2019 nog sprake was van € 9,6 mln. aan kosten voor maatschappelijke ondersteuning, was de besteding in 2020 € 11,9 mln.<sup>34</sup> Hiermee ligt de besteding ruim € 0,7 mln. hoger dan in de laatste begrotingsprognose van november 2020. Voor 2021 wordt een tekort van € 0,9 mln. verwacht. De kosten stijgen volgens de begroting verder naar € 14,9 mln. in 2024 (zie tabel 2-1).<sup>35</sup>

<sup>29</sup> Van der Ham, L., Den Draak, M., Mensink, W., Schyns, P. & Van den berg, E., 'De Wmo 2015 in praktijk. De lokale uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning'. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, januari 2018; Van Houten, G., Tuynman, M., & Gilsing, R., 'De invoering van de Wmo: gemeentelijk beleid in 2007'. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, augustus 2008.

<sup>30</sup> Gemeente Lansingerland, 'Beleidsplan Sociaal Domein 2018-2022', januari 2017.

<sup>31</sup> Vereniging van Nederlandse Gemeenten. *Toegang zonder wijkteams en beschikkingen, vertrouwen als basis*. Verkregen op 30 september 2021 van <https://vng.nl/praktijkvoorbeelden/toegang-zonder-wijkteams-en-beschikkingen-vertrouwen-als-basis>.

<sup>32</sup> Gemeente Lansingerland, 'Verordening Sociaal Domein gemeente Lansingerland 2021', 28 januari 2021

<sup>33</sup> Gemeente Lansingerland, 'Beleidsregels Sociaal Domein gemeente Lansingerland', 22 maart 2021.

<sup>34</sup> Gemeente Lansingerland, 'Begroting 2021 – 2024', november 2020.

<sup>35</sup> Gemeente Lansingerland, 'Begroting 2021 – 2024', november 2020.

tabel 2-1: jaarrekening en begroting Maatschappelijke ondersteuning (x € 1.000.)

	realisatie 2019	realisatie 2020	begroot 2021	begroot 2022	begroot 2023	begroot 2024
lasten	9.623	11.904	11.000	11.983	13.290	14.855

In de jaarstukken over 2020 is opgemerkt dat de afwijkingen op maatschappelijke ondersteuning worden veroorzaakt door kostenoverschrijding op een aantal posten:

- het aantal verstrekte indicaties voor hulp bij het huishouden (overschrijding van € 303.000);
- woningaanpassingen (overschrijding € 183.000);
- hulpmiddelen (overschrijding € 115.000);
- begeleiding (overschrijding € 100.000)
- pgb's voor zowel begeleiding, hulp bij het huishouden als hulpmiddelen (overschrijding € 110.000).

De kosten voor Wmo vrij toegankelijk waren juist lager dan begroot (een overschot van € 60.000).<sup>36</sup>

#### 2-2-4 bestuurlijke en ambtelijke verantwoordelijkheid

De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de kostenbeheersing van de Wmo ligt bij de wethouder Gezondheid, Zorg en Welzijn en bij de wethouder Financiën en Grondzaken. Binnen de ambtelijke organisatie is het concern Samenleving verantwoordelijk.

<sup>36</sup> College van Burgemeester en Wethouders, brief 'Overschrijding Wmo 2020', Lansingerland, 12 mei 2021.



### **3 doel- en vraagstelling**

#### **3-1 doelstelling en centrale vraag**

Met dit onderzoek beoogt de rekenkamer:

- te beoordelen of de gemeente inzicht heeft in de toekomstige ontwikkeling van het gebruik en de kosten van Wmo-voorzieningen;
- te beoordelen of de gemeente binnen de daarvoor aanwezige speelruimte maatregelen treft die in opzet passend zijn om kosten te kunnen beheersen;
- inzicht te bieden in de te verwachten effecten en neveneffecten van deze maatregelen.

De centrale vraag van het onderzoek luidt als volgt:

*In hoeverre benut de gemeente de mogelijkheden om de kosten van Wmo-voorzieningen te beheersen en wat zijn de te verwachten effecten daarvan?*

#### **3-2 deelvragen**

De centrale vraag is uitgewerkt in de volgende deelvragen:

- 1 Hoe monitort de gemeente het toekomstige gebruik en de kosten van Wmo-voorzieningen?
- 2 In hoeverre heeft de gemeente inzicht in de toekomstige ontwikkeling van het gebruik en de kosten van Wmo-voorzieningen?
- 3 In hoeverre heeft de gemeente inzicht in de oorzaken van deze ontwikkeling?
- 4 Heeft de gemeente maatregelen voor kostenbeheersing getroffen die in opzet logisch volgen uit de probleemanalyse en welke andere maatregelen waren denkbaar?
- 5 Leiden de getroffen maatregelen (naar verwachting) tot de beoogde effecten en welke ongewenste neveneffecten kunnen daarbij optreden?

#### **3-3 afbakening**

Met betrekking tot de afbakening van dit onderzoek zijn de volgende punten relevant:

- In het onderzoek staat de kostenbeheersing van de Wmo centraal. De ontwikkelingen worden in kaart gebracht vanaf de invoering van de nieuwe Wmo in 2015.
- Zoals in paragraaf 2-1-2 is benoemd, kunnen maatregelen die gemeenten nemen om de kosten van Wmo-arrangementen te beheersen, ongewenste neveneffecten hebben. De rekenkamer zal daarom in dit onderzoek aandacht hebben voor de wijze waarop de gemeente de balans bewaakt tussen enerzijds kostenbeheersing en anderzijds de toegankelijkheid en kwaliteit van de ondersteuning.



## **4 normenkader en onderzoeksaanpak**

### **4-1 normen**

Hieronder is per deelvraag aangegeven welke normen de rekenkamer hanteert voor de beantwoording. Wanneer hiervoor aanleiding is, zullen normen in de loop van het onderzoek worden aangevuld en/of aangescherpt.

1 *Hoe monitort de gemeente het toekomstige gebruik en de kosten van Wmo-voorzieningen?*

Deze vraag is beschrijvend van aard en bevat daarom geen normen. Voor het beantwoorden zal de rekenkamer onderzoeken hoe de monitoring is opgezet.

2 *In hoeverre heeft de gemeente inzicht in de toekomstige ontwikkeling van het gebruik en de kosten van Wmo-voorzieningen?*

- De gemeente heeft inzicht in de omvang en samenstelling van de doelgroep en de ontwikkeling daarin.
- De gemeente verzamelt en analyseert op structurele wijze informatie over het aantal cliënten, de ontwikkeling hiervan per Wmo-voorziening en de achtergrondkenmerken van de Wmo-cliënten.
- De gemeente beschikt over adequate analyses en voorspellingsmodellen van de kostenontwikkeling voor de verschillende Wmo-voorzieningen.

3 *In hoeverre heeft de gemeente inzicht in de oorzaken van deze ontwikkeling?*

- De gemeente verricht structureel analyses of doet onderzoek naar de oorzaken van ontwikkelingen in het gebruik en de kosten van Wmo-voorzieningen.
- De informatie uit deze analyses of uit het onderzoek levert bruikbare informatie op.
- De conclusies die op basis hiervan zijn getrokken zijn aannemelijk.

4 *Heeft de gemeente maatregelen voor kostenbeheersing getroffen die in opzet logisch volgen uit de probleemanalyse en welke andere maatregelen waren denkbaar?*

- De gemeente heeft potentiële maatregelen geïnventariseerd en beoordeeld op gewenste en ongewenste effecten.
- De gemeente heeft een onderbouwde keuze gemaakt uit deze maatregelen.
- De gemeente heeft maatregelen getroffen die aansluiten bij de inzichten uit gemaakte analyses.

5 *Leiden de getroffen maatregelen (naar verwachting) tot de beoogde effecten en welke ongewenste neveneffecten kunnen daarbij optreden?*

Deze vraag is beschrijvend van aard en bevat daarom geen normen. Voor het beantwoorden zal de rekenkamer onderzoeken welk type maatregelen de gemeente heeft genomen (of beoogt te nemen) om de kosten van Wmo-voorzieningen te beheersen en wat de (te verwachten) effecten en neveneffecten hiervan zijn. Neveneffecten zijn bijvoorbeeld maatregelen die negatieve gevolgen hebben voor de kwaliteit van de ondersteuning.

### **4-2 onderzoeksmethoden**

Deze paragraaf beschrijft hoe het onderzoek wordt uitgevoerd. Het onderzoek bestaat uit de volgende onderzoeksmethoden: documentanalyse, literatuurstudie, interviews

en toetsing kwaliteit data en analyses. In tabel 4-1 staat per methode weergegeven op welke deelvraag antwoord wordt gegeven.

**tabel 4-1: methoden van onderzoek**

methode	deelvraag
documentanalyse	<ol style="list-style-type: none"> <li>1 Hoe monitort de gemeente het toekomstige gebruik en de kosten van Wmo-voorzieningen?</li> <li>2 In hoeverre heeft de gemeente inzicht in de toekomstige ontwikkeling van het gebruik en de kosten van Wmo-voorzieningen?</li> <li>3 In hoeverre heeft de gemeente inzicht in de oorzaken van deze ontwikkeling?</li> <li>4 Heeft de gemeente maatregelen voor kostenbeheersing getroffen die in opzet logisch volgen uit de probleemanalyse en welke andere maatregelen waren denkbaar?</li> </ol>
literatuurstudie	<ol style="list-style-type: none"> <li>4 Heeft de gemeente maatregelen voor kostenbeheersing getroffen die in opzet logisch volgen uit de probleemanalyse en welke andere maatregelen waren denkbaar?</li> </ol>
interviews	<ol style="list-style-type: none"> <li>3 In hoeverre heeft de gemeente inzicht in de oorzaken van deze ontwikkeling?</li> <li>4 Heeft de gemeente maatregelen voor kostenbeheersing getroffen die in opzet logisch volgen uit de probleemanalyse en welke andere maatregelen waren denkbaar?</li> </ol>
toetsing kwaliteit data en analyses	<ol style="list-style-type: none"> <li>1 Hoe monitort de gemeente het toekomstige gebruik en de kosten van Wmo-voorzieningen?</li> <li>2 In hoeverre heeft de gemeente inzicht in de toekomstige ontwikkeling van het gebruik en de kosten van Wmo-voorzieningen?</li> <li>3 In hoeverre heeft de gemeente inzicht in de oorzaken van deze ontwikkeling?</li> <li>5 Hebben de getroffen maatregelen (naar verwachting) de beoogde effecten en welke ongewenste neveneffecten kunnen daarbij optreden?</li> </ol>

#### 4-2-1 documentanalyse

Tijdens dit onderzoek zal de rekenkamer relevante documenten bestuderen. Hierbij valt te denken aan beleidsnota's, gemeentelijke rapportages en onderzoeken, gemeentelijke begrotingen en jaarstukken.

#### 4-2-2 literatuurstudie

Om meer inzicht te verkrijgen in de mogelijke oorzaken van de lastenstijging voor maatschappelijke ondersteuning en welke maatregelen gemeenten kunnen nemen om de kosten van Wmo-voorzieningen te beheersen, zal de rekenkamer literatuurstudie verrichten. Hierbij worden relevante literatuur en onderzoeken bestudeerd (bijvoorbeeld van het SCP) en eventuele studies en verkenningen die in opdracht van andere gemeenten zijn gedaan.





#### 4-2-3 interviews

De rekenkamer zal een aantal interviews houden met betrokkenen en deskundigen. Deze interviews dienen een beeld te geven van de oorzaken en achtergronden van kostenstijging van Wmo-voorzieningen, mogelijke maatregelen die gemeenten kunnen nemen en 'best practices' van andere gemeenten om de kosten van Wmo-uitgaven te beheersen, de maatregelen die de gemeente zelf neemt (of beoogt te nemen) en de (neven)effecten daarvan. De rekenkamer interviewt in ieder geval:

- Ambtenaren betrokken bij beleid, toegang en uitvoering, data-analyse en financiën. Hierbij valt onder meer te denken aan beleidsadviseurs, controllers, wmo-consulenten en data-analisten.
- Andere betrokkenen en/of externe deskundigen op het beleidsterrein, zoals toegangspartijen, aanbieders van Wmo-voorzieningen (bijvoorbeeld hulp in de huishouding) en de adviesraad Sociaal Domein.
- De bestuurlijk verantwoordelijken.

#### 4-2-4 toetsing kwaliteit data en analyses

De rekenkamer beoordeelt de aanwezige informatie en uitgevoerde data-analyses door de gemeente. Verder zullen de bij de gemeente beschikbare onderzoeken en registraties worden bestudeerd. Aan de hand hiervan toetst de rekenkamer of de gemeente de benodigde data vastlegt, structurele analyse hierop pleegt en op basis daarvan bruikbare voorspellingen doet. Ook wordt beoordeeld in hoeverre de gemeente inzicht heeft in effecten van genomen maatregelen.

#### 4-3 privacy

In dit onderzoek worden geen persoonsgegevens verwerkt, anders dan gegevens van medewerkers van de gemeente en organisaties zonder welke de rekenkamer het onderzoek niet zou kunnen uitvoeren. De gegevens van deze medewerkers zullen beperkt zijn tot hun naam, functie en zakelijke contactgegevens en conform de bepalingen van de AVG en het daarop gebaseerde privacybeleid van de rekenkamer (zie verschillende documenten op [www.rekenkamer.rotterdam.nl](http://www.rekenkamer.rotterdam.nl)) verwerkt worden. In het onderzoek worden naar verwachting geen bijzondere persoonsgegevens verwerkt.



## **5 organisatie en planning**

### **5-1 organisatie**

Het onderzoek zal worden uitgevoerd door een onderzoeksteam bestaande uit:

- Jaap Wils (projectleider);
- Sabine van der Gref (onderzoeker).

### **5-2 planning en procedure**

De voorbereiding van dit onderzoek is in het laatste kwartaal van 2021 gestart. De bevindingen uit het onderzoek worden in een concept nota van bevindingen vastgelegd. De rekenkamer stelt de gemeente in de gelegenheid op deze bevindingen te reageren door de concept nota van bevindingen voor ambtelijk wederhoor aan te bieden. Na verwerking van de ambtelijke reactie stelt de rekenkamer een bestuurlijke nota op. Daarin presenteert de rekenkamer de conclusies en aanbevelingen die volgen uit het onderzoek. De bestuurlijke nota zal, met de nota van bevindingen als bijlage, voor wederhoor aan het college van B en W worden voorgelegd. De reactie van het college van B en W wordt samen met het nawoord van de rekenkamer in het definitieve rapport opgenomen. De aanbidding van het rapport aan de gemeenteraad staat voor de zomer van 2022 gepland.