

zorg om kosten

onderzoek kostenbeheersing Wmo



Rekenkamer
LANSINGERLAND

zorg om kosten

onderzoek kostenbeheersing Wmo



Rekenkamer

LANSINGERLAND

voorwoord

Via de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) bieden gemeenten hulp aan kwetsbare burgers, zodat zij zo goed mogelijk thuis kunnen wonen en deel kunnen nemen aan de maatschappij. Gemeenten zien het beroep op de Wmo groeien en dit heeft een sterke stijging van de kosten tot gevolg. Dit geeft gemeenten een dubbele verantwoordelijkheid. Enerzijds moeten de inwoners zo goed mogelijk worden ondersteund met adequate hulp. Anderzijds hebben gemeenten de verantwoordelijkheid de kosten beheersbaar te houden.

In dit onderzoek heeft de rekenkamer onderzocht hoe het beroep op de Wmo en de kosten zich in Lansingerland ontwikkeld hebben, in hoeverre de gemeente zicht heeft op het huidige en toekomstige gebruik van de Wmo, welke maatregelen zijn ingezet en hoe effectief die zijn of lijken.

In Lansingerland zijn het gebruik en dus de kosten van de Wmo sterker gestegen dan landelijk gemiddeld. De ontwikkeling van een relatief jonge gemeente naar een gemiddeld ouder wordende bevolking vergroot de vraag naar ondersteuning. Deze trend zal de komende jaren sterk doorzetten. Tegelijkertijd ligt het gebruik van de Wmo nu, ondanks de bovengemiddelde stijging, nog steeds ver onder het landelijke gemiddelde.

Het onderzoek van de rekenkamer laat zien dat de gemeente Lansingerland en andere gemeenten weinig bewegingsruimte hebben om de kosten van de Wmo te beheersen. Met versobering en grip op het aanvraag- en toekenningsproces kan de gemeente de kostenstijging hooguit beperken. Dat doet de gemeente Lansingerland al. Daarbij dient voortdurend de afweging te worden gemaakt of de kwaliteit voldoende blijft. Tevens laat het onderzoek zien dat de gemeente wat betreft inzicht in gebruik, kosten en kwaliteit de basis op orde heeft. Wel kunnen nog aanvullende stappen worden gezet in de monitoring en het in beeld brengen van de ervaren kwaliteit. Dat vergroot het inzicht dat nodig is om de dubbele verantwoordelijkheid die de Wmo met zich mee brengt, namelijk ondersteuning van kwetsbare burgers en kostenbeheersing, goed in te vullen.

Zorgen om de kosten van de Wmo zijn het vertrekpunt geweest voor het onderzoek. Het onderzoek laat zien dat die zorgen terecht zijn, vanwege de sterke stijging en de beperkte ruimte voor kostenbeheersing. Anderzijds laat het onderzoek zien dat de kosten landelijk gezien nog steeds relatief laag zijn. Bovendien versobert de gemeente, is er grip op het aanvraag- en toekenningsproces en zicht op het gebruik, de kosten en de kwaliteit van de geboden hulp. Met relatief beperkte inspanningen kan het inzicht nog verbeteren.

Marjolein van Asselt
Directeur

voorwoord	3
bestuurlijke nota	7
1 inleiding	9
2 conclusies	11
2-1 hoofdconclusies	11
2-2 toelichting hoofdconclusies	12
3 aanbevelingen	19
4 bestuurlijke reactie	21
5 nawoord: aandachtspunten gemeenteraad	25
nota van bevindingen	27
1 inleiding	29
1-1 aanleiding	29
1-2 doel- en vraagstelling	29
1-2-1 doelstelling	29
1-2-2 centrale vraag en deelvragen	30
1-3 afbakening	30
1-4 aanpak	30
1-5 leeswijzer	30
2 landelijk beleid en ontwikkelingen	33
2-1 inleiding	33
2-2 decentralisaties sociaal domein	33
2-3 Wet maatschappelijke ondersteuning (2015)	34
2-3-1 uitgangspunten en verantwoordelijkheden	34
2-3-2 maatwerkvoorzieningen en algemene voorzieningen	35
2-3-3 abonnementstarief Wmo	36
2-4 ontwikkeling kosten Wmo-maatwerkvoorzieningen	36
2-5 ontwikkelen kostenbeheersing Wmo-uitgaven	38
2-6 samenvatting	39
3 gemeentelijk kader en uitvoering	41
3-1 inleiding	41
3-2 Wmo-beleid Lansingerland	41
3-3 uitvoering Wmo Lansingerland	43
3-3-1 melding en aanvraag Wmo-maatwerkvoorziening	43
3-3-2 besluit en start ondersteuning	46
3-4 contractafspraken, tarieven en kwaliteit	48

3-4-1	contractafspraken en tarieven	48
3-4-2	kwaliteit	50
3-5	samenvatting	52
4	gebruik en kosten Wmo-voorzieningen	55
4-1	inleiding	55
4-2	monitoring en analyse	55
4-2-1	beschikbaarheid informatie gebruik Wmo	55
4-2-2	ramingen toekomstig gebruik en kosten	58
4-3	ontwikkeling vraag	59
4-3-1	gebruik van Wmo	59
4-3-2	gebruik Wmo in relatie tot bevolkingsontwikkeling	62
4-4	kostenontwikkeling	64
4-4-1	ontwikkeling kosten Wmo in Lansingerland	64
4-4-2	kosten vergeleken met landelijke ontwikkeling	67
4-4-3	toekomstige ontwikkeling	68
4-5	samenvatting	69
5	beheersmaatregelen en effecten	73
5-1	inleiding	73
5-2	beheersmaatregelen Lansingerland	73
5-3	alternatieven voor genomen maatregelen	81
5-3-1	overwogen maatregelen Lansingerland	81
5-3-2	maatregelen andere gemeenten	85
5-4	samenvatting	88
	bijlagen	91
bijlage 1	onderzoeksverantwoording	93
bijlage 2	geraadpleegde bronnen	96
bijlage 3	afkortingen	100

1 inleiding

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.¹ 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 te staan.²

Ook in Lansingerland stijgen de Wmo-uitgaven. Waar in 2019 nog sprake was van € 9,6 mln. aan kosten voor maatschappelijke ondersteuning, was de besteding in 2020 op € 11,9 mln.³ Uit de begroting 2022-2025 blijkt dat er de komende jaren een verdere toename van de uitgaven wordt voorzien, oplopend tot € 16,3 mln. in 2025.⁴

De forse stijging van de kosten heeft serieuze invloed op de gemeentebegroting. De rekenkamer heeft daarom onderzocht in hoeverre de gemeente inzicht heeft in de ontwikkeling van het gebruik en de kosten van Wmo-voorzieningen. Ook heeft de rekenkamer gekeken of de gemeente de oorzaken van ontwikkelingen kent en of zij effectieve maatregelen heeft getroffen om de kosten te beheersen. Kostenbeheersing kan ongewenste neveneffecten hebben voor de kwaliteit en toegankelijkheid van de ondersteuning. De rekenkamer heeft in dit onderzoek daarom ook aandacht voor hoe de gemeente omgaat met het spanningsveld tussen enerzijds sturing op kosten en anderzijds het verlenen van optimale ondersteuning aan kwetsbare burgers.

Deze bestuurlijke nota bevat conclusies en aanbevelingen die volgen uit het onderzoek. In de nota van bevindingen staan de feitelijke bevindingen uit het onderzoek die als basis dienen voor de conclusies in de bestuurlijke nota. Samen vormen de bestuurlijke nota en de nota van bevindingen het rekenkamerrapport.

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

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

³ Gemeente Lansingerland, 'Jaarrapportage maatwerkvoorzieningen sociaal domein 2020', 2021.

⁴ Gemeente Lansingerland, 'Begroting 2022 - 2025', 2021.

2 conclusies

2-1 hoofdconclusies

- 1 Het gebruik van Wmo-maatwerkvoorzieningen is in Lansingerland in de afgelopen vijf jaar sneller gegroeid dan het landelijk gemiddelde en zal ook de komende jaren harder blijven stijgen. Dit komt met name door de groei van het aantal ouderen. Ondanks deze stijging blijft het aandeel Wmo-gebruikers lager dan het landelijk gemiddelde.
- 2 De totale kosten van het gebruik van Wmo-maatwerkvoorzieningen zijn sinds 2018 met ruim 90% gestegen naar bijna € 7 mln. in 2021. De stijging komt door een toename van zowel het aantal cliënten als de gemiddelde kosten per cliënt, met name bij huishoudelijke hulp. Ondanks de stijging van de kosten liggen de uitgaven aan de Wmo per inwoner nog steeds beduidend lager dan het landelijk gemiddelde.
- 3 De gemeente heeft de structuur voor het monitoren, analyseren en ramen van het gebruik en kosten van de Wmo in de basis op orde. Met de huidige structuur heeft de gemeente inzicht in het huidige gebruik en de kosten van Wmo-maatwerkvoorzieningen en kunnen ramingen worden gemaakt van toekomstig gebruik. De beschikbare data zijn niet geschikt om patronen in zorggebruik in beeld te brengen.
- 4 De gemeente heeft weinig mogelijkheden om de toename in kosten en gebruik te beïnvloeden. De belangrijkste mogelijkheden zijn een goede regie op de toegang en versobering in de verstrekking van de maatwerkvoorzieningen. Lansingerland heeft grip op het toegangsproces en heeft versoberingen in voorzieningen doorgevoerd.
- 5 De belangrijkste doorgevoerde versobering is de beperking van de omvang van de indicaties huishoudelijke ondersteuning aan de hand van een nieuw protocol. De eerste resultaten laten zien dat dit daadwerkelijk leidt tot lagere indicaties. De komende jaren zal dit de groei van de kosten voor huishoudelijke ondersteuning afremmen. Van de overige maatregelen is vooralsnog weinig impact te verwachten.
- 6 Een vergelijking met voorgenomen besparingsmaatregelen in andere gemeenten leert dat Lansingerland geen maatregelen heeft gemist die grote impact kunnen hebben op de kosten. Wel komen nog andere maatregelen voor versobering naar voren die de gemeente nog niet of niet voldoende heeft onderzocht.
- 7 Op dit moment is nog niet te bepalen of de doorgevoerde kostenbesparing bij huishoudelijke ondersteuning leidt tot ongewenste effecten op de kwaliteit van de ondersteuning.

2-2 toelichting hoofdconclusies

- 1 *Het gebruik van Wmo-maatwerkvoorzieningen is in Lansingerland in de afgelopen vijf jaar sneller gegroeid dan het landelijk gemiddelde en zal ook de komende jaren harder blijven stijgen. Dit komt met name door de groei van het aantal ouderen. Ondanks deze stijging blijft het aandeel Wmo-gebruikers lager dan het landelijk gemiddelde.*

Gemeenten zijn via de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo 2015) verantwoordelijk voor de ondersteuning van mensen die niet op eigen kracht zelfredzaam zijn. Het doel van deze ondersteuning is dat mensen zo lang mogelijk thuis kunnen blijven wonen en deel kunnen nemen aan de maatschappij. Sommige voorzieningen vanuit de Wmo zijn vrij toegankelijk: de 'algemene voorzieningen'. Als iemand niet voldoende geholpen is met een algemene voorziening, kan de gemeente besluiten een 'maatwerkvoorziening' toe te kennen. Lansingerland biedt zes vormen van maatwerkvoorzieningen aan: begeleiding, huishoudelijke hulp, hulpmiddelen, verblijf, vervoersvoorziening en woonvoorziening.

ontwikkeling aantal cliënten

Eind 2021 had Lansingerland 2.311 Wmo-cliënten met een maatwerkvoorziening. Het grootste deel ontving huishoudelijke hulp en/of had een vervoersvoorziening. In de onderstaande tabel is de verdeling over de zes maatwerkvoorzieningen opgenomen.

tabel A: aantal cliënten Wmo-voorziening 2017-2021

aantal cliënten op 31-12	2017	2018	2019	2020	2021	stijging
begeleiding	172	193	297	330	290	69 %
huishoudelijke hulp	470	573	766	923	1.011	115 %
hulpmiddelen	460	480	512	561	581	26 %
verblijf/ persoonlijke verzorging	3	5	3	2	1	-67 %
vervoersvoorziening	1.043	1.094	1.212	1.285	1.317	26 %
woonvoorziening	173	191	238	279	295	71 %
totaal	2.321	2.536	3.028	3.380	3.495	51 %
aantal unieke cliënten	1.593	1.717	2.035	2.212	2.311	45 %

Bron: gemeente Lansingerland, ontvangen 7 april 2022, bewerking rekenkamer.

Sinds 2017 is het aantal cliënten het meest toegenomen bij huishoudelijke hulp (115%), woonvoorziening (71%) en bij begeleiding (69%). Het totaal aantal unieke cliënten is gegroeid met 45%. Niet alleen het aantal unieke cliënten is toegenomen, ook zijn cliënten vaker van meer dan één Wmo-voorziening gebruik gaan maken. Het totaal aantal cliënten van alle maatwerkvoorzieningen bij elkaar opgeteld is namelijk nog harder gestegen (51%).

In alle leeftijdscategorieën is het aantal cliënten harder gegroeid dan dat deze groep in omvang is toegenomen. Vooral steeds meer burgers van 80 jaar en ouder zijn gebruik gaan maken van de Wmo. In 2017 ging het om 36% van de bewoners in die leeftijdscategorie die gebruik maakte van de Wmo. Dit steeg in 2021 naar 41%.

invloed abonnementsstarief

Sinds 2019 geldt er een vaste maximum eigen bijdrage per maand voor huishoudens die gebruik maken van Wmo-voorzieningen. Dit is het zogenoemde abonnementsstarief. Landelijk onderzoek suggereert dat het abonnementsstarief waarschijnlijk een belangrijke bijdrage levert aan de stijging van de Wmo-uitgaven voor huishoudelijke hulp en daarmee aan oplopende tekorten binnen de Wmo. Vooral de inkomensgroepen € 30.000 - € 40.000 en € 50.000 - € 100.000 doen vaker een beroep op huishoudelijke hulp. Dit zijn de inkomensgroepen waar na de invoering van het abonnementsstarief de te betalen eigen bijdragen (fors) omlaag zijn gegaan.

Voor Lansingerland zijn alleen cijfers van het eerste half jaar 2019 tot en met het eerste half jaar van 2020 beschikbaar. De grootste toename in het gebruik van huishoudelijke hulp is te zien in de inkomensgroep € 20.000 - € 30.000. Dit is niet alleen in relatieve zin, maar ook in absolute aantallen de grootste stijging. De stijging is bij deze groep groter dan de landelijke toename. Bij de inkomens boven de € 30.000 is een vergelijkbare stijging als bij de landelijke cijfers te zien. Het is aannemelijk dat het abonnementsstarief ook in Lansingerland bij deze inkomenscategorie tot een extra impuls heeft geleid in het beroep op de Wmo. Voor Lansingerland is het geen afdoende verklaring voor de gehele stijging van het aantal inwoners dat een beroep doet op de Wmo.

prognoses

Uit prognoses komt de verwachting naar voren dat de forse stijging van het aantal Wmo-gebruikers in Lansingerland de komende jaren zal doorzetten. De belangrijkste verklaring voor de verdere toename is dat in de periode tot en met 2035 het aantal inwoners van 80 jaar en ouder naar verwachting zal verdubbelen en het aantal bewoners van 65 tot en met 79 jaar met ongeveer de helft zal toenemen. De stijging van het aantal ouderen zal, gezien het gebruik van deze groep van de Wmo, onvermijdelijk ook leiden tot stijging van het aantal gebruikers. In 2026 zal naar verwachting een groei van 31% ten opzichte van 2021 optreden. Met deze groei zal het gebruik van de Wmo in Lansingerland vermoedelijk ongeveer twee keer zo snel groeien als dat landelijk zal gebeuren. Als de prognose uitkomt, zal in 2026 het aandeel Wmo-gebruikers (percentage van de inwoners dat Wmo gebruikt) nog steeds lager zijn dan het landelijk gemiddelde. In Lansingerland zal dan naar verwachting 5,3% van de bevolking een Wmo-voorziening gebruiken. Landelijk wordt verwacht dat dit op 7,0% zal liggen.

In de prognoses is nog geen rekening gehouden met de aanpassing van de eigen bijdrage voor huishoudelijke hulp. In november 2022 heeft het kabinet aangekondigd dat per 1 januari 2025 het huishoudinkomen invloed heeft op de hoogte van de eigen bijdrage voor huishoudelijke hulp. Huishoudens met een inkomen boven de 185% van het sociaal minimum (ongeveer € 30.000 voor een alleenstaande AOW-gerechtigde) gaan een hogere eigen bijdrage betalen. Deze bijdrage wordt hoger naarmate het inkomen toeneemt. De aangekondigde aanpassing zal in Lansingerland naar verwachting de stijging bij huishoudelijke hulp afremmen, maar zeker niet tot stilstand brengen. De grootste toename zat de afgelopen jaren bij de inkomens tot € 30.000. Voor deze groep heeft de aangekondigde beleidswijziging geen consequenties.

- 2 *De totale kosten van het gebruik van Wmo-maatwerkvoorzieningen zijn sinds 2018 met ruim 90% gestegen naar bijna € 7 mln. in 2021. De stijging komt door een toename van zowel het aantal cliënten als de gemiddelde kosten per cliënt, met name bij huishoudelijke hulp. Ondanks de stijging van de kosten liggen de uitgaven aan de Wmo per inwoner nog steeds beduidend lager dan het landelijk gemiddelde.*

De totale kosten van het gebruik van Wmo-maatwerkvoorzieningen bedroegen in 2021 € 6,96 mln. In de periode vanaf 2018 zijn de kosten met 91% gestegen. Met name bij huishoudelijke hulp (138%) en begeleiding (77%) is een grote stijging te zien. Ook de kosten van andere voorzieningen stijgen, maar de ontwikkeling is relatief en absoluut veel minder groot.

De stijging van de kosten is daarmee groter dan de toename van het aantal cliënten. Daar zijn verschillende verklaringen voor. Bij huishoudelijk hulp is een gestage toename van de gemiddelde kosten per cliënt waarneembaar. Sinds 2018 is de stijging 30%. Deze stijging is voor een deel te verklaren door stijging van het tarief. Daarnaast is de omvang van de ontvangen ondersteuning toegenomen. Gezamenlijk leiden deze ontwikkelingen tot een stijging van de kosten per cliënt. Bij de andere grote stijger (begeleiding) ligt de toename meer in lijn met de ontwikkeling van het aantal cliënten. De toename in kosten per cliënt wordt bij deze vorm vooral veroorzaakt door de tariefstijging en minder door verandering in de omvang van de indicaties.

Ten opzichte van het landelijke gemiddelde liggen de Wmo-kosten per inwoner in Lansingerland lager, maar nemen deze wel (veel) harder toe. In 2017 waren de kosten in Lansingerland € 52 per inwoner en landelijk € 168 per inwoner. In Nederland namen de uitgaven daarna met 25% toe. In Lansingerland was de toename in dezelfde periode 127%. Bij alle Wmo-voorzieningen is de toename in de uitgave per inwoner hoger dan het landelijke patroon, maar bij hulp bij het huishouden is het verschil substantieel, namelijk het dubbele. De procentuele toename wordt mede verklaard door de aanvankelijk lage kosten.

- 3 *De gemeente heeft de structuur voor het monitoren, analyseren en ramen van het gebruik en kosten van de Wmo in de basis op orde. Met de huidige structuur heeft de gemeente inzicht in het huidige gebruik en de kosten van Wmo-maatwerkvoorzieningen en kunnen ramingen worden gemaakt van toekomstig gebruik. De beschikbare data zijn niet geschikt om patronen in zorggebruik in beeld te brengen.*

De gemeente beschikt zelf over veel informatie over het gebruik van Wmo-maatwerkvoorzieningen. Vanaf het moment dat een Wmo-maatwerkvoorziening wordt aangevraagd, is een cliënt in beeld, is bekend welke en hoeveel ondersteuning wordt ontvangen en wat de kosten daarvan zijn. De gemeente heeft de data in eigen beheer en voert in grote mate regie over de dataverzameling. De rekenkamer oordeelt dat de gemeente hiermee beschikt over de benodigde basisgegevens om inzicht te krijgen in de omvang van het gebruik en de kosten.

De gemeente heeft nog geen inzicht in ontwikkelingen in het zorggebruik van cliënten. Het gaat dan om thema's als duur en omvang van de ondersteuning op cliëntniveau, doorstroming van een cliënt van algemene voorzieningen naar maatwerkvoorzieningen of andersom. Hierdoor kan inzicht ontstaan in patronen in zorggebruik. Deels is deze informatie wel uit de beschikbare gegevens te halen, maar

gebeurt dit nog niet. Deels vergt het meer informatie van externe partners, zodat de gehele keten in beeld komt.

In vergelijking tot enkele jaren geleden heeft de gemeente goede stappen gezet in het databaseer en is zij meer gestructureerd informatie gaan verwerken en gebruiken. Vooral de toepassing van financiële informatie is goed ontwikkeld. Er is echter nog geen structurele aandacht voor databaseer en kwaliteitscontrole via vastgelegde werkprocessen. Controles op fouten gebeuren nu ad hoc. Rapportages of overzichten om beleidsontwikkelingen te kunnen volgen, moeten nu nog deels handmatig worden samengesteld. De capaciteit hiervoor is met één data-analist relatief beperkt.

De gemeente gebruikt de beschikbare Wmo-data en informatie over bevolkingsgroei en leeftijdsopbouw om ramingen voor de korte en langere termijn te maken. Landelijk worden ook initiatieven ondernomen om tot een zo accuraat mogelijke inschatting van toekomstig Wmo-gebruik en kosten te komen. Eén van deze initiatieven is het zogenaamde 'Wmo-voorspelmodel'. Op basis van een aantal indicatoren, zoals de groei van het aantal inwoners, het aandeel ouderen boven de 65 jaar en de sociaaleconomische status wordt een prognose van de ontwikkeling van het Wmo-gebruik gegeven. Lansingerland heeft met de handmatig opgestelde analyses en de prognoses van het Wmo-voorspelmodel voldoende inzicht in te verwachten ontwikkelingen.

4 *De gemeente heeft weinig mogelijkheden om de toename in kosten en gebruik te beïnvloeden. De belangrijkste mogelijkheden zijn een goede regie op de toegang en versobering in de verstrekking van de maatwerkvoorzieningen. Lansingerland heeft grip op het toegangsproces en heeft versoberingen in voorzieningen doorgevoerd.*

De Wmo is een opneinderegeling. 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 een kostenstijging voor de gemeente.

De invloed van de gemeente beperkt zich tot het aanvraagproces waarin de toegang tot de Wmo wordt geregeld. Daarnaast maakt zij afspraken met aanbieders over de omvang en kosten van het aanbod voor de cliënten. Door de wijze waarop het aanvraagproces is opgezet, heeft de gemeente veel grip op de toegang tot Wmo-maatwerkvoorzieningen en kan zij sturen op de toewijzing van maatwerkindicaties. De gemeente voert zelf verreweg het grootste deel van de aanvragen uit en verzorgt ook zelf de toewijzing aan aanbieders. De filosofie van de gemeente is dat door relatief veel aandacht te besteden aan het aanvraagproces het mogelijk is doelmatiger in te spelen op de hulpvraag van inwoners. Gesproken aanbieders merken dat de gemeente in het aanvraagproces veel aandacht heeft voor de hulpvraag van de inwoner en pas een maatwerkvoorziening toekent als de inwoner dit niet zelf of met een voorliggende voorziening kan oplossen.

De andere wijze waarop de gemeente het gebruik en de kosten kan beheersen, is door het aanbod te versoberen. De gemeente heeft op basis van verschillende interne analyses besparingsmogelijkheden in beeld gebracht. Diverse mogelijkheden zijn verkend. Voor veel van de overwogen maatregelen geldt dat deze weinig tot geen besparing opleveren en mogelijk wel ongewenste effecten kunnen hebben op de

kwaliteit. Uiteindelijk heeft de gemeente in 2021 enkele maatregelen genomen die zijn gericht op het beperken van (de omvang van) indicaties bij huishoudelijke hulp en hergebruik van hulpmiddelen.

- 5 *De belangrijkste doorgevoerde versoering is de beperking van de omvang van de indicaties huishoudelijke ondersteuning aan de hand van een nieuw protocol. De eerste resultaten laten zien dat dit daadwerkelijk leidt tot lagere indicaties. De komende jaren zal dit de groei van de kosten voor huishoudelijke ondersteuning afremmen. Van de overige maatregelen is vooralsnog weinig impact te verwachten.*

Om aanvragen voor de Wmo-maatwerkvoorziening huishoudelijke ondersteuning te beoordelen, maakte de gemeente tot 2022 gebruik van het CIZ-normenkader uit 2006. Per 1 januari 2022 is deze vervangen door de 'handreiking hulp bij het huishouden', die werd ontwikkeld door adviesbureau HHM en KPMG. Deze handreiking wordt inmiddels door het merendeel van de gemeenten gebruikt. De verwachting was dat met de nieuwe handreiking een cliënt in Lansingerland van gemiddeld 170 minuten hulp per week naar 135 minuten zou gaan.

Om een eventuele negatieve invloed van deze maatregel op huidige gebruikers van de Wmo te beperken, heeft Lansingerland ervoor gekozen om eerst alleen inwoners die nog niet eerder een indicatie hebben ontvangen, te indiceren op basis van de nieuwe handreiking. Inwoners die al langere tijd hulp in de huishouding ontvangen, worden bij een herindicatie volgens de nieuwe handreiking beoordeeld.

Uit cijfers blijkt dat de nieuwe beschikkingen die aan de hand van de nieuwe handreiking zijn gedaan inderdaad lager liggen dan de 'oude' beschikkingen: 147,6 minuten ten opzichte van 171,5 minuten in het derde kwartaal van 2022. De besparing per cliënt is ongeveer 24 minuten. Dit is iets minder dan de gemeente had voorzien.

Van de andere maatregelen (een moreel appèl, strenger toetsen Pgb en hergebruik van trapliften en hulpmiddelen) kan de rekenkamer nog niet beoordelen in hoeverre dit tot nu toe effect heeft gehad. De rekenkamer acht het op voorhand weinig aannemelijk dat een moreel appèl op aanvragers (om een voorziening zelf te bekostigen) effect zal hebben.

- 6 *Een vergelijking met voorgenomen besparingsmaatregelen in andere gemeenten leert dat Lansingerland geen maatregelen heeft gemist die grote impact kunnen hebben op de kosten. Wel komen nog andere maatregelen voor versoering naar voren die de gemeente nog niet of niet voldoende heeft onderzocht.*

Met de huidige beheersmaatregelen richt Lansingerland zich vooral op het beheersen van de uitgaven voor huishoudelijke hulp. Gezien de stijging van de uitgaven is dit een voor de hand liggende keuze. De gemeente heeft naast de genomen maatregelen ook andere maatregelen overwogen. Een deel daarvan is afgefallen, omdat zij niet passen binnen het wettelijke kader en daarmee onrechtmatig zijn. Een andere groep potentiële maatregelen levert naar verwachting niet of zeer beperkt een besparing op. Ook zijn er potentiële maatregelen waarvan er te veel onzekerheden zijn om effecten te kunnen bepalen. De rekenkamer oordeelt dat deze maatregelen om logische redenen zijn afgefallen.

De rekenkamer heeft ook een korte verkenning uitgevoerd naar maatregelen die andere gemeenten nemen om de kosten van de Wmo te beheersen. Daaruit komen geen initiatieven naar voren waarmee ook Lansingerland naar verwachting grote besparingen kan realiseren. Het gaat om vergelijkbare maatregelen om toegang te beperken en het aanbod aan voorzieningen te versoberen.

In vergelijking tot Lansingerland is er wel een aantal gemeenten dat nadrukkelijker kijkt naar het beperken van de kosten van begeleiding. Dit is naast huishoudelijke hulp de voorziening met de hoogste kosten. Het gaat dan bijvoorbeeld om voorstellen voor het omvormen van zware maatwerkvoorzieningen naar lichtere vormen.

Ook zijn er gemeenten die inzetten op een gerichte toetsing van dure casussen bij herindicatie. Dit kan om begeleiding gaan, maar ook om cliënten die van meerdere maatwerkvoorzieningen gebruik maken.

Verder zijn er gemeenten die voornemens zijn het gebruik van algemene voorzieningen voor thuisondersteuning in te voeren. Hiermee worden taken als wassen en strijken buiten de indicatie voor huishoudelijke hulp georganiseerd. Deze maatregelen zijn in Lansingerland niet ingevoerd, omdat weinig besparing wordt verwacht. Waarom de gemeente dit verwacht, is echter niet onderbouwd.

Een andere maatregel die in andere gemeenten nadrukkelijker is onderzocht dan in Lansingerland is het Wmo-vervoer. De gemeente heeft versoering van deze voorziening niet nader onderzocht. Andere gemeenten hebben wel maatregelen voorgesteld voor bijvoorbeeld begrenzing van het aantal te bereizen kilometers, verhoging van de eigen bijdrage of het invoeren van een piek- en dalstarief.

7 Op dit moment is nog niet te bepalen of de doorgevoerde kostenbesparing bij huishoudelijke ondersteuning leidt tot ongewenste effecten op de kwaliteit van de ondersteuning.

Voor het signaleren van neveneffecten bij cliënten moet de gemeente zich baseren op verschillende informatiebronnen. Het tevredenheidscijfer in het jaarlijkse cliënttevredenheidsonderzoek, klachten die bij de gemeente binnenkomen of informatie van aanbieders geven indicaties voor eventuele vermindering van de kwaliteit van de ondersteuning. Ook checkt de gemeente bij aanbieders op basis van cijfers bijvoorbeeld hoe snel zij starten met ondersteuning en of rijtijden en routes bij vervoer overeenstemmen met de afspraken.

De beschikbare bronnen bieden nog geen informatie over eventuele neveneffecten van de ingevoerde maatregelen, met name de doorgevoerde kostenbesparing bij huishoudelijke hulp. Het is op dit moment nog onduidelijk hoe deze in de praktijk voor nieuwe cliënten uitpakt.



3 aanbevelingen

De rekenkamer heeft op basis van de conclusies vier aanbevelingen geformuleerd aan het college van B en W:

- 1 *Monitor structureel en systematisch effecten en mogelijke neveneffecten van genomen besparingsmaatregelen.*

Een aandachtspunt bij zowel doorgevoerde als nieuw te nemen maatregelen is dat versoering ook tot ongewenste effecten op de kwaliteit kan leiden. Lansingerland beschikt over verschillende bronnen om signalen op te pikken, maar deze informatie komt bij verschillende onderdelen van de organisatie binnen. Het is van belang dat deze informatie gestructureerd en systematisch wordt verzameld, zodat het effect van ingevoerde maatregelen op de ervaren kwaliteit door cliënten kan worden gevolgd.

- 2 *Vergroot het inzicht in trends en ontwikkelingen in het zorggebruik. Maak hiertoe afspraken met externe partijen over ontbrekende informatie en investeer in gestandaardiseerde rapportage om deze informatie inzichtelijk te maken.*

De gemeente kan een volgende stap zetten in het vergroten van inzicht in het gebruik en ontwikkeling hierin door gericht te gaan kijken naar patronen van zorggebruik. Het gaat dan om thema's als wijze van doorstroming van cliënten door de hele keten, duur van ontvangen zorg, en omvang van zorg op cliëntniveau. Voor een deel is deze informatie wel beschikbaar, maar niet gestructureerd ontsloten en voor een deel is deze bij externe partners beschikbaar. Met aanvullende informatie van partners en geautomatiseerde rapportages kan aanvullende beleidsinformatie worden verkregen.

- 3 *Investeer in verdere verbetering van de werkprocessen voor databeheer en kwaliteitscontrole.*

De uitvoering van het databeheer en de kwaliteitscontrole ligt nu bij één medewerker. Dit maakt de gemeente kwetsbaar bij uitval of vervanging, omdat er geen procedurebeschrijvingen beschikbaar zijn. Uitwerking van standaard werkprocessen met aandacht voor vaste controles op fouten in de data kunnen de kwetsbaarheid verminderen en de kwaliteit van data vergroten.

- 4 *Blijf alert op potentiële besparingsmaatregelen. Maak daarbij altijd een zorgvuldige afweging tussen kostenbesparing en neveneffecten. Verken in ieder geval de volgende maatregelen:*
 - Het afschalen van (zware) vormen van begeleiding naar lichte maatwerkvoorzieningen of algemene voorzieningen.
 - Gerichte toetsing van omvangrijke casussen bij herindicatie.

- *Het inrichten van een algemene voorziening voor thuisondersteuning.*
- *Versobering van Wmo-vervoer.*

Lansingerland zal naar verwachting ook in de komende jaren te maken hebben met een sterke groei van het gebruik van Wmo-maatwerkvoorzieningen. De oorzaak hiervoor ligt vooral in de verandering van de bevolkingssamenstelling. Het aantal ouderen gaat de komende jaren sterk toenemen en zij blijven bovendien in toenemende mate langer thuis wonen. De zwaarte van de ondersteuning neemt hierdoor vermoedelijk ook toe. De gemeente heeft weinig mogelijkheden de groei van het gebruik en de daarmee gepaard gaande kosten echt te beïnvloeden. Inwoners die hulp nodig hebben, moeten deze ook daadwerkelijk krijgen.

Hoewel er dus geen grote besparingsmogelijkheden zijn, is wel een voortdurende alertheid nodig om de stijging van de kosten waar mogelijk te beheersen. Dat kan door in ieder geval een aantal maatregelen te verkennen die Lansingerland tot nu toe niet of alleen globaal heeft onderzocht. Tegelijkertijd blijft het zaak om te realiseren dat de stijging deels een inhaaleffect is en dat kosten lager liggen dan op grond van het landelijke gemiddelde mag worden verwacht.



4 bestuurlijke reactie

Onlangs ontvingen wij van de Rekenkamer het conceptrapport kostenbeheersing Wmo voor bestuurlijk wederhoor. De Rekenkamer vroeg ons uiterlijk 20 december 2022 op het conceptrapport te reageren. In deze brief gaan wij in op een aantal conclusies uit het rapport. Ook vindt u in deze brief onze reactie op de door de Rekenkamer meegegeven aanbevelingen.

Reactie op conclusies: college herkent zich in het beelden die Rekenkamer schetst
Het stemt ons positief dat de Rekenkamer onderkent dat de Gemeente Lansingerland uitvoerig opties heeft overwogen om de kosten voor de Wmo beheersbaar te houden en dat de gemeente de structuur voor monitoren in de basis op orde heeft.

Net als in vele andere gemeenten in Nederland wordt de gemeente Lansingerland geconfronteerd met kostenstijgingen bij het gebruik van de Wmo voorzieningen. De afgelopen jaren zette het college stappen om de monitoring te versterken, waardoor we beter zicht krijgen op ontwikkelingen in zorggebruik en een stevige(re) basis leggen onder onze ramingen. We verkenden afgelopen jaren diverse besparingsmaatregelen en wogen deze af tegen onder andere de maatschappelijke impact. Het college deelt met de rekenkamer dat binnen de huidige wetgeving de mogelijkheden voor het terugdringen van de stijging in gebruik en kosten beperkt zijn. De genomen maatregelen hebben niet tot nauwelijks invloed op de kwaliteit van ondersteuning die we bieden. De cliëntervaringsonderzoeken bevestigen dit. Over het algemeen geven onze inwoners aan dat zij de ondersteuning die zij krijgen van goede kwaliteit vinden en dat de ondersteuning past bij de hulpvraag die zij hebben.⁵

Reactie op aanbevelingen: college neemt aanbevelingen grotendeels over

Aanbeveling 1

Monitor structureel en systematisch effecten en mogelijke neveneffecten van genomen besparingsmaatregelen.

Reactie college

Deze aanbeveling nemen we over. We delen dat het belangrijk is om de kwaliteit van zorg blijvend te monitoren en specifiek wat eventuele effecten zijn van doorgevoerde beheersmaatregelen. We hanteren verschillende manieren om dit te bewaken. Binnen de organisatie monitoren we doorlopend cijfermatig het gebruik en de kosten van de maatwerkvoorzieningen door middel van het 3D-dashboard. Dit kwantitatieve beeld vullen we aan met signalen uit verschillende bronnen. Signalen die rechtstreeks van cliënten bij ons als gemeente binnen komen (via de consulenten), signalen die via aanbieders of maatschappelijke partners binnen komen (via contractmanagers) en informatie die tot ons komt via onze cliëntervaringsonderzoeken. Het meer bij elkaar brengen van deze informatie kan leiden tot een beter inzicht van de effecten van

⁵ Cliëntervaringsonderzoek Wmo 2021.

diverse maatregelen. We nemen dit mee in het programma Grip op het sociaal domein, waarover de gemeenteraad middels informatiebrief U22.02519 van 7 juni 2022 is geïnformeerd.

Aanbeveling 2

Vergroot het inzicht in trends en ontwikkelingen in het zorggebruik. Maak hiertoe afspraken met externe partijen over ontbrekende informatie en investeer in gestandaardiseerde rapportage om deze informatie inzichtelijk te maken.

Reactie college

Deze aanbeveling nemen we over en gaat op termijn onderdeel uit maken van het programma Grip op het sociaal domein. Hierbij dient het college overigens op te merken dat we de regeldruk in het sociaal domein behapbaar willen houden en daarom de (extra) informatie die wij opvragen bij aanbieders en partners (ook in het voorliggende veld) tot het noodzakelijke willen beperken. Tevens dient voor de gegevensverstrekking een juiste wettelijke grondslag te zijn om de verwerking Avg-proof te laten zijn.

Aanbeveling 3

Investeer in verdere verbetering van de werkprocessen voor databeheer en kwaliteitscontrole.

Reactie college

Deze aanbeveling nemen we over. We maakten hier een voorzichtige start mee na de interviews van de rekenkamer. Op dit moment vindt periodiek overleg plaats tussen de data-analist, beleidsmedewerker en vertegenwoordiging van de uitvoering om te signaleren op data-afwijkingen. De uitkomsten van dit overleg gaan we gebruiken als basis voor de op te stellen werkprocessen. Op die manier willen we databeheer en kwaliteitscontrole beter borgen.

Aanbeveling 4

Blijf alert op potentiële besparingsmaatregelen. Maak daarbij altijd een zorgvuldige afweging tussen kostenbesparing en neveneffecten. Verken in ieder geval de volgende maatregelen:

- 1. Het afschalen van (zware) vormen van begeleiding naar lichte maatwerkvoorzieningen of algemene voorzieningen.*
- 2. Gerichtte toetsing van omvangrijke casussen bij herindicatie.*
- 3. Het inrichten van een algemene voorziening voor thuisondersteuning.*
- 4. Versobering van Wmo-vervoer.*

Reactie college

Deze aanbeveling nemen we gedeeltelijk over. Het college is van mening dat de zorg (waaronder de Wmo-maatwerkvoorzieningen) betaalbaar moeten blijven. Wij houden vast aan het uitgangspunt dat zij die zorg nodig hebben, de juiste zorg moeten krijgen. We staan hierbij voor realistisch begroten. Zeker voor een groeigemeente als Lansingerland waar het aantal ouderen de komende jaren sterk gaat toenemen is die betaalbaarheid een aandachtspunt. Wij volgen de landelijke ontwikkelingen omtrent het abonnementstarief en bekostiging van sociaal domein dan ook nauwgezet. Bij potentiële besparingsmaatregelen maken wij altijd een zorgvuldige afweging. De belangen van de inwoners, zorgaanbieders en de uitvoering alsook de financiële effecten brengen we in kaart en wegen we tegen elkaar af.

Wij danken de rekenkamer voor deze suggesties voor eventuele maatregelen voor aanvullende kostenbesparingen. We pakken dit op. Hierbij verkennen we de mogelijkheden en potentiële effecten op beleid en uitvoering nader om vervolgens een juiste afweging te maken.

Afsluitend: dank aan de Rekenkamer

Wij zijn blij met uw onderzoek en de aanbevelingen. Het rapport geeft goed inzicht in de trends en ontwikkelingen de afgelopen jaren en potentiële groei naar de toekomst. Het bevestigt ons beeld dat de uitgaven voor Wmo-maatwerkvoorzieningen de komende jaren nog verder zullen stijgen. Tevens sluit het advies goed aan op ons beeld rondom het legitiem inzetten van besparingsmaatregelen en de afwegingen die we hierbij maken. De afgelopen jaren zetten wij reeds in op versterking van de monitoring, uw adviezen helpen ons om deze ontwikkeling verder te scherpen. We zien het definitieve rapport graag tegemoet.



5 nawoord: aandachtspunten gemeenteraad

Op 20 december 2022 ontving de rekenkamer de bestuurlijke reactie van het college op dit rapport. Hierin spreekt het college waardering uit voor het onderzoek en de aanbevelingen en zegt het zich te herkennen in het beeld dat de rekenkamer schetst. Het college heeft per aanbeveling aangegeven of het deze overneemt en hoe het deze dan vervolgens wil opvolgen. Hieronder gaat de rekenkamer in op de collegereactie.

tabel B: reactie college op aanbevelingen

aanbeveling	reactie college
1. Monitor structureel en systematisch effecten en mogelijke neveneffecten van genomen besparingsmaatregelen	Het college neemt deze aanbeveling over
2. Vergroot het inzicht in trends en ontwikkelingen in het zorggebruik. Maak hiertoe afspraken met externe partijen over ontbrekende informatie en investeer in gestandaardiseerde rapportage om deze informatie inzichtelijk te maken.	Het college neemt deze aanbeveling over
3. Investeer in verdere verbetering van de werkprocessen voor databeheer en kwaliteitscontrole	Het college neemt deze aanbeveling over
4. Blijf alert op potentiële besparingsmaatregelen. Maak daarbij altijd een zorgvuldige afweging tussen kostenbesparing en neveneffecten. Verken in ieder geval vier maatregelen.	Het college neemt deze aanbeveling gedeeltelijk over

De rekenkamer heeft weinig aandachtspunten voor de gemeenteraad, omdat het college alle aanbevelingen geheel of grotendeels overneemt. Alleen aanbeveling 4 neemt het college gedeeltelijk over. In de reactie zegt het college aandacht te blijven geven aan betaalbaarheid van de Wmo, landelijke ontwikkelingen te volgen en bij potentiële besparingsmogelijkheden belangen van inwoners en zorgaanbieders af te wegen tegen financiële effecten. Hiermee neemt het college het eerste deel van de aanbeveling van de rekenkamer over. Over de specifieke maatregelen die de rekenkamer als potentieel interessante opties heeft aangedragen, wordt gemeld dat deze worden verkend en er vervolgens een afweging wordt gemaakt. Deze uitwerking past voor de rekenkamer in de bedoeling van de aanbeveling. Wel is het van belang dat de raad ook bij de uitkomsten van deze verkenning wordt betrokken. Nu is niet duidelijk of en op welke wijze het college de raad zal informeren over de resultaten.

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.⁶ 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 te staan.⁷

Ook in Lansingerland stijgen de Wmo-uitgaven. Waar in 2019 nog sprake was van € 9,6 mln. aan kosten voor maatschappelijke ondersteuning, was de besteding in 2020 op € 11,9 mln. uitgekomen.⁸ Uit de begroting 2022-2025 blijkt dat er de komende jaren een verdere toename van de uitgaven wordt voorzien, oplopend tot € 16,3 mln. in 2025.⁹

De forse stijging van de kosten heeft serieuze invloed op de gemeentebegroting. Vanwege deze impact heeft de rekenkamer onderzocht in hoeverre de gemeente inzicht heeft in de ontwikkeling van het gebruik en de kosten van Wmo-voorzieningen, de oorzaken daarvan kent en of zij al effectieve maatregelen heeft getroffen om de kosten te beheersen. Kostenbeheersing kan ongewenste neveneffecten hebben voor de kwaliteit en toegankelijkheid van de ondersteuning. De rekenkamer heeft in dit onderzoek daarom ook aandacht voor hoe de gemeente omgaat met het spanningsveld tussen enerzijds sturing op kosten en anderzijds het verlenen van optimale ondersteuning van kwetsbare burgers.

1-2 doel- en vraagstelling

1-2-1 doelstelling

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;

⁶ Rijksoverheid. Wet maatschappelijke ondersteuning. Verkregen op 20 september 2021 van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/zorg-en-ondersteuning-thuis/wmo-2015>.

⁷ BDO Accountants & Adviseurs, 'De groeiende druk van het sociaal domein. Een onderzoek naar de jaarrekeningen van Nederlandse gemeenten', Rotterdam, 2021.

⁸ Gemeente Lansingerland, 'Jaarrapportage maatwerkvoorzieningen sociaal domein 2020', 2021.

⁹ Gemeente Lansingerland, 'Begroting 2022 - 2025', 2021.

- inzicht te bieden in de te verwachten effecten en neveneffecten van deze maatregelen.

1-2-2 centrale vraag en deelvragen

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?

De centrale vraag is uitgewerkt in de volgende deelvragen:

- 1 In hoeverre heeft de gemeente inzicht in het huidige en toekomstige gebruik en de kosten van Wmo-voorzieningen?
- 2 Hoe hebben het gebruik en kosten van Wmo-voorzieningen zich ontwikkeld en wat zijn verklaringen hiervoor?
- 3 Heeft de gemeente maatregelen voor kostenbeheersing getroffen die in opzet logisch volgen uit de probleemanalyse en welke andere maatregelen waren denkbaar?
- 4 Leiden de getroffen maatregelen (naar verwachting) tot de beoogde effecten en welke ongewenste neveneffecten kunnen daarbij optreden?

1-3 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. De financiële en gebruikscijfers die de rekenkamer heeft bestudeerd hebben betrekking op de periode 2017-2021.
- Het onderzoek spitst zich toe op het gebruik van Wmo-maatwerkvoorzieningen. Deze zijn in Lansingerland ingedeeld in zes hoofdvoorzieningen, namelijk: begeleiding, huishoudelijke hulp, hulpmiddelen, verblijf/persoonlijke verzorging, vervoersvoorziening en woonvoorziening. De rekenkamer heeft al deze Wmo-arrangementen betrokken in het onderzoek.
- Omdat in het kader van de kostenbeheersing de focus van de gemeente vooral ligt op huishoudelijke hulp, en in mindere mate begeleiding, lag in de selectie van de interviews de nadruk op aanbieders en gemeentelijke betrokkenen die bij deze vormen betrokken zijn.

1-4 aanpak

In het kader van het onderzoek heeft de rekenkamer beleidsstukken, gemeentelijke rapportages, eerdere onderzoeken, gemeentelijke begrotingen en jaarstukken bestudeerd. Ook heeft de rekenkamer gekeken naar de kwaliteit van de gemeentelijke informatie en data-analyses, literatuurstudie verricht en interviews gehouden met betrokkenen. Meer informatie over de uitvoering van het onderzoek is te vinden in bijlage 1.

1-5 leeswijzer

Deze nota van bevindingen bevat de analyses en feiten die relevant zijn voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen.

Deze nota is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 2 beschrijft het rijksbeleid voor maatschappelijke ondersteuning en gaat in op landelijke ontwikkelingen met betrekking tot het gebruik en de kosten van Wmo-voorzieningen. In hoofdstuk 3 wordt vervolgens ingegaan op het gemeentelijke Wmo-beleid en de uitvoering daarvan. In hoofdstuk 4 toetst de rekenkamer in hoeverre de gemeente inzicht heeft in de toekomstige ontwikkeling van het gebruik en de kosten van Wmo-voorzieningen en of zij de oorzaken van deze ontwikkelingen kent. In hoofdstuk 5 beoordeelt de rekenkamer ten slotte de maatregelen die de gemeente heeft genomen en gaat zij in op de beoogde effecten en neveneffecten van deze maatregelen.

In bijlage 1 is de onderzoeksverantwoording opgenomen. Bijlage 2 bevat een overzicht met gebruikte documenten. Bijlage 3 bevat een lijst met gebruikte afkortingen.

gekleurde kaders

In de nota zijn blauw gekleurde en geelgekleurde tekstblokken te vinden. De blauwgekleurde tekstblokken bevatten aanvullende informatie die voor de oordeelsvorming niet essentieel is, maar een nadere toelichting geeft over bijvoorbeeld gebruikte begrippen en instrumenten. De geelgekleurde tekstblokken bevatten nadere informatie of uitleg.



2 landelijk beleid en ontwikkelingen

2-1 inleiding

Om de ontwikkelingen in Lansingerland in perspectief te kunnen plaatsen, beschrijft dit hoofdstuk eerst het rijksbeleid voor maatschappelijke ondersteuning. Ook wordt ingegaan op landelijke ontwikkelingen in het gebruik en de kosten van Wmo-voorzieningen. Allereerst wordt in paragraaf 2-2 ingegaan op de decentralisaties binnen het sociaal domein. Daarna wordt in paragraaf 2-3 de Wmo toegelicht. In paragraaf 2-4 worden vervolgens de landelijke ontwikkelingen met betrekking tot het gebruik en de kosten van de Wmo geschetst. In paragraaf 2-5 is beschreven welke landelijke ontwikkelingen er zijn om de kosten te beheersen. Tot slot geeft paragraaf 2-6 een samenvatting.

2-2 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. Het gaat daarbij om ondersteuning en begeleiding van inwoners vanaf 18 jaar die niet zelfredzaam zijn, de uitvoering van het gehele jeugdstelsel en het bieden van ondersteuning aan inwoners met een lichamelijke, verstandelijke of psychische beperking die hulp nodig hebben om te kunnen werken (zie onderstaande toelichting).¹⁰

korte toelichting decentralisaties

- *Invoering Wmo 2015.* Door de overheveling van onderdelen van de Algemene wet bijzondere ziektekosten (Awbz) naar de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) zijn gemeenten verantwoordelijk geworden voor de ondersteuning van burgers vanaf 18 jaar met als doel het bevorderen, behoud of het compenseren van hun zelfredzaamheid. Nieuwe taken voor de gemeente zijn begeleiding, kortdurend verblijf en een deel van de persoonlijke verzorging. Daarnaast zijn gemeenten verantwoordelijk gebleven voor 'oude' Wmo-taken, zoals huishoudelijke hulp, maatschappelijk werk en voorzieningen (zoals taxivervoer en woningaanpassing).
- *Decentralisatie van jeugdhulp.* Door de decentralisatie van jeugdhulp zijn gemeenten verantwoordelijk geworden voor de uitvoering van het gehele jeugdstelsel. Dit omvat enerzijds de ondersteuning, hulp en zorg aan jeugdigen en ouders bij opgroei- en opvoedproblemen, psychische problemen en stoornissen (jeugdzorg en jeugd-ggz) en anderzijds het 'gedwongen kader' (jeugdbescherming en jeugdreclassering).
- *De invoering van de Participatiewet.* De Participatiewet vervangt de Wet werk en bijstand (Wwb), de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) en een groot deel van de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten (Wajong). Het doel van de Participatiewet is om meer mensen aan het werk te krijgen, bij voorkeur bij een reguliere werkgever. Dit doel geldt ook voor mensen met een arbeidsbeperking. Door de invoering van de Participatiewet hebben gemeenten de

¹⁰ Kromhout, M., Van Echtelt, P. & Feijten, P., 'Sociaal domein op koers? Verwachtingen en resultaten van vijf jaar decentraal beleid', Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2020.

verantwoordelijkheid gekregen om mensen met een arbeidsbeperking die kunnen werken te begeleiden naar werk, indien nodig voorzieningen aan te bieden om hen te ondersteunen naar werk en om werkgevers te stimuleren om deze mensen in dienst te nemen.¹¹

Eén van de aannames van de decentralisaties was dat op lokaal niveau verbindingen gelegd kunnen worden tussen de verschillende onderdelen van het domein, 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 budgetkorting.¹²

De praktijk blijkt echter weerbarstiger. Uit onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) blijkt namelijk dat gemeenten die verwachtingen lang niet altijd kunnen waarmaken. In het sociaal domein werden efficiencylagen verondersteld, maar deze hebben niet conform verwachting plaatsgevonden. Veel gemeenten stellen dan ook 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.¹³

Uit een analyse van jaarrekeningen van Nederlandse gemeenten blijkt dat de gemeentelijke uitgaven aan het sociaal domein vanaf de decentralisaties (2015) tot en met 2020 met bijna 30% zijn gestegen. Behalve de kosten voor jeugdzorg stijgen ook de Wmo-kosten van gemeenten flink.¹⁴

2-3 Wet maatschappelijke ondersteuning (2015)

2-3-1 uitgangspunten en verantwoordelijkheden

Zoals geschetst in de voorgaande paragraaf is de nieuwe Wmo één van de decentralisaties in het sociaal domein. 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

¹¹ Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), 'Factsheet focus Decentralisaties Sociaal Domein', juni 2015; Rijksoverheid. Gevolgen Participatiewet. Verkregen op 17 augustus 2022 van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/participatiewet/gevolgen-participatiewet>; Rijksoverheid. Participatiewet. Verkregen op 17 augustus 2022 van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/participatiewet>; Rijksoverheid. Participatiewet; informatie voor gemeenten. Verkregen op 17 augustus 2022 van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/participatiewet/participatiewet-informatie-voor-gemeenten>.

¹² Kromhout, M., Van Echtelt, P. & Feijten, P., 'Sociaal domein op koers? Verwachtingen en resultaten van vijf jaar decentraal beleid', Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2020.

¹³ Kromhout, M., Van Echtelt, P. & Feijten, P., 'Sociaal domein op koers? Verwachtingen en resultaten van vijf jaar decentraal beleid'. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2020.

¹⁴ BDO Accountants & Adviseurs, 'Jeugdzorg blijft duur, maar Wmo explodeert. Onderzoek de financiële staat van het sociaal domein van Nederlandse gemeenten in 2020', 2022.

kunnen nemen aan de samenleving.¹⁵ De uitgangspunten van de Wmo 2015 zijn ongewijzigd ten opzichte van 2007. Op een aantal punten zijn er wel wijzigingen opgetreden. 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 kunnen maken op ondersteuning vanuit de gemeente.¹⁶

2-3-2 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 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 algemene voorzieningen.¹⁷

Maatwerkvoorzieningen zijn vormen van ondersteuning die zijn afgestemd op de individuele omstandigheden en mogelijkheden van de aanvrager.¹⁸ Voorbeelden van dit soort voorzieningen zijn huishoudelijke hulp (bijvoorbeeld schoonmaken), hulpmiddelen (bijvoorbeeld een scootmobiel), woonaanpassingen (bijvoorbeeld een traplift) of dagbesteding.¹⁹ 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

¹⁵ Rijksoverheid. Wet maatschappelijke ondersteuning. Verkregen op 20 september 2021 van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/zorg-en-ondersteuning-thuis/wmo-2015>.

¹⁶ 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.

¹⁷ Tweede Kamer der Staten-Generaal, '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.

¹⁸ Tweede Kamer der Staten-Generaal, '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.

¹⁹ 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.²⁰

2-3-3 abonnementstarief 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.

abonnementstarief²¹

- Burgers met Wmo-zorg betalen een eigen bijdrage van maximaal € 19 per maand. Dit is ongeacht het inkomen, vermogen en de hoeveelheid hulp en/of ondersteuning.
- De maximale eigen bijdrage van € 19 per maand geldt per huishouden. Indien meer personen in één huishouden gebruik maken van de Wmo dan betalen zij samen € 19. Onder het abonnementstarief vallen maatwerkvoorzieningen, persoonsgebonden budgetten (pgb) en algemene voorzieningen waarbij sprake is van een duurzame hulpverleningsrelatie.
- Gemeenten hebben de vrijheid om ook andere algemene voorzieningen onder het abonnementstarief te brengen.
- Gemeenten bepalen of het collectief vervoer wordt uitgezonderd van het abonnementstarief.
- Gemeenten hebben de beleidsvrijheid om het abonnementstarief voor alle inwoners (die hulp en/of ondersteuning krijgen vanuit de Wmo) naar beneden aan te passen.

Door de invoering van het abonnementstarief wordt het inkomen 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. Het betreft algemene voorzieningen, waarbij sprake is van een duurzame hulpverleningsrelatie tussen de Wmo-cliënt en de hulpverlener die de dienst levert. Dit wil zeggen dat iemand voor een langere periode vaste begeleiding of hulp krijgt.²²

2-4 ontwikkeling kosten Wmo-maatwerkvoorzieningen

Om hun wettelijke taken te kunnen uitvoeren, ontvangen gemeenten jaarlijks geld van het rijk. Een groot deel daarvan krijgen zij via het gemeentefonds. Een deel van

²⁰ 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.

²¹ CAK (Centraal Administratie Kantoor). De Wmo abonnementstarief in het kort. Verkregen op 17 augustus 2022 van: <https://www.hetcak.nl/zakelijk/regelingen/wmo/algemene-informatie/wat-verandert-in-2020>.

²² Rijksoverheid. Betaal ik een eigen bijdrage voor ondersteuning vanuit de Wmo? Verkregen op 17 augustus 2022 van: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/zorg-en-ondersteuning-thuis/vraag-en-antwoord/eigen-bijdrage-wmo-2015>; Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Wat valt nu wel en wat niet onder het abonnementstarief? Verkregen op 17 augustus 2022 van <https://vng.nl/vragen-en-antwoorden/wat-valt-nu-wel-en-wat-niet-onder-het-abonnementstarief>.

het gemeentefonds is bestemd voor de taken van gemeenten in het sociaal domein.²³ Om een goede verdeling te kunnen maken, zijn de taken van gemeenten in het gemeentefonds ingedeeld in clusters. De vijf lastenclusters van het sociaal domein zijn: inkomen en participatie, samenkracht en burgerparticipatie, jeugd, maatschappelijke ondersteuning en volksgezondheid.

Uit de eerder genoemde analyse van onderzoeks- en adviesbureau BDO blijkt dat landelijk de nettolasten voor maatschappelijke ondersteuning tussen 2018 en 2020 met € 620 mln. zijn gestegen (een toename van 8,7%). Het cluster maatschappelijke ondersteuning kent zowel in absolute als procentuele zin de grootste stijging binnen het sociaal domein.²⁴

Volgens BDO heeft 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.²⁵ De stijgende vraag naar zorg en ondersteuning hangt 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 geestelijke gezondheidszorg (ggz) (afbouw van plaatsen in instellingen);
- toegenomen mondigheid, waardoor inwoners beter dan voorheen op de hoogte zijn van hun rechten.²⁶

Uit onderzoek blijkt ook dat het abonnementstarief een belangrijke oorzaak is van de stijging van de Wmo-uitgaven en daarmee oplopende tekorten binnen de Wmo. De effecten van de invoering van het abonnementstarief worden gevolgd via een monitor. Daarvan zijn ondertussen vier rapportages verschenen; de meest recente in september 2022. Uit de monitor blijkt dat vooral bij hulp bij het huishouden en in mindere mate bij de categorie 'hulpmiddelen en diensten' het aantal hulpvragers toeneemt. Vooral midden- en hogere inkomensgroepen doen vaker een beroep op huishoudelijke hulp. Volgens de onderzoekers zijn dit de inkomensgroepen waar na de invoering van het abonnementstarief de te betalen eigen bijdrage, soms fors, omlaag is gegaan. De absolute toename is het grootst bij huishoudens met een inkomen in de categorieën van € 30.000 tot € 40.000 euro en € 50.000 tot € 100.000. Hoe hoger de inkomensklasse, hoe groter de procentuele stijging van het aantal cliënten.²⁷

²³ Rijksoverheid. Herziening financiële verhoudingen. Verkregen op 15 juni 2022 van

<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/financien-gemeenten-en-provincies/herziening-financiele-verhouding>.

²⁴ BDO Accountants & Adviseurs, 'Jeugdzorg blijft duur, maar Wmo explodeert. Onderzoek de financiële staat van het sociaal domein van Nederlandse gemeenten in 2020', 2022.

²⁵ BDO Accountants & Adviseurs, 'De groeiende druk van het sociaal domein, 'Een onderzoek naar de jaarrekeningen van Nederlandse gemeenten', Rotterdam, 2021; BDO Accountants & Adviseurs, 'Jeugdzorg blijft duur, maar Wmo explodeert. Onderzoek de financiële staat van het sociaal domein van Nederlandse gemeenten in 2020', 2022.

²⁶ Onstenk, A., Batterink, M., Blom, M., Bilo, N., Van Weert, R., & Oosterom, W., 'Monitor abonnementstarief Wmo. Tweede rapportage – 2020', Significant public, 30 september 2020.

²⁷ Onstenk, A., Slagman, A., Batterink, M., Blom, M., Bilo, N., Van Haaren, R., Van Weert, R., & Oosterom, W., 'De boegwolf voorbij?, vierde meting monitor abonnementstarief Wmo', 30 september 2022.

2-5 ontwikkelen kostenbeheersing Wmo-uitgaven

De Wmo is een opneemregeling. Dit wil zeggen dat het wettelijk gezien niet mogelijk is om binnen de Wmo uitgavenplafonds aan te brengen.²⁸ 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. 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.²⁹

Eind 2020 riep de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) haar leden op om een aantal maatregelen te nemen, gericht op beheersing van de kosten van huishoudelijke hulp. De volgende maatregelen werden voorgesteld:³⁰

- 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.³¹ Desondanks besloten de gemeenten Krimpen aan den IJssel en Leusden voortaan het inkomen te laten meewegen bij een Wmo-aanvraag. De minister heeft beide gemeenten daarop gesommeerd om hun besluit terug te draaien.³² Vooralsnog zijn zij hier echter niet toe bereid.³³ Inmiddels is duidelijk dat meer gemeenten een inkomenstoets voor huishoudelijke hulp gaan invoeren. Zo is de gemeenteraad in Beesel medio juni 2021 akkoord gegaan met het voorstel een inkomenstoets te hanteren.³⁴

Eind 2021 heeft de VNG de Tweede Kamer een brief gestuurd met daarin een alternatief voorstel voor het abonnementstarief. Dat voorstel komt erop neer dat huishoudelijke hulp, hulpmiddelen en woningaanpassingen weer inkomensafhankelijk worden, terwijl de overige Wmo-voorzieningen met een meer

²⁸ Hiermee wordt een maximaal niveau aan uitgaven bedoeld dat niet overschreden mag worden. Als er meer aanvragen binnenkomen dan het budget toelaat, worden deze niet in behandeling genomen tot er weer budget is.

²⁹ Onstenk, A., Batterink, M., Blom, M., Bilo, N., Van Weert, R., & Oosterom, W., 'Monitor abonnementstarief Wmo. Tweede rapportage – 2020', Significant public, 30 september 2020.

³⁰ Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 'Brief Maatregelen beheersing kosten abonnementstarief', 23 november 2020.

³¹ Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 'Brief Kamervragen 26 november 2020 (1790157-214959-DMO)', Den Haag, 27 januari 2021.

³² Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 'Brief Kamervragen (2350438-1007533-DMO)', Den Haag, 17 augustus 2021.

³³ Gemeente Krimpen aan den IJssel, raadsvoorstel verzoek ministerie van VWS inzake aanpassing van de verordening maatschappelijke ondersteuning', 14 oktober 2021; EenVandaag. Gemeenten doen toch inkomenstoets voor huishoudelijke hulp, terwijl dat niet mag: 'We hadden 1 miljoen euro extra kosten in 1 jaar.' Verkregen op 24 maart 2022 van: <https://eenvandaag.avrotros.nl/item/gemeenten-doen-toch-inkomenstoets-voor-huishoudelijke-hulp-terwijl-dat-niet-mag-we-hadden-1-miljoen-euro-extra-kosten-in-1-jaar/>; De Koster, Y., Steeds meer gemeenten gooien kont tegen krib, in *Binnenlands Bestuur*, 15 november 2021.

³⁴ De Koster, Y., Gemeenten negeren eis minister de Jonge, in *Binnenlands Bestuur*, 30 september 2021; Gemeente Beesel. Nadere Regels Wmo 2021, artikel 11.

zorgkarakter onder het huidige abonnementstarief blijven vallen. Een alternatief voorstel is dat de financiële draagkracht onderdeel wordt van de toegangscriteria bij voorzieningen, zoals huishoudelijke hulp, hulpmiddelen en woningaanpassingen. Verder pleitten de gemeenten voor een volledige compensatie van alle extra uitgaven als gevolg van het abonnementstarief en wees zij de Kamer op de noodzaak van een onderzoek naar de houdbaarheid van de Wmo op de langere termijn.³⁵

Uit het coalitieakkoord 2021-2025 blijkt dat het kabinet-Rutte IV het abonnementstarief voor specifiek de huishoudelijke hulp wil herzien. In het akkoord valt te lezen dat het kabinet wil naar een “eerlijkere eigen bijdrage (...) met landelijke normen en met oog voor betaalbaarheid van lage- en middeninkomens.”³⁶

In november 2022 heeft het kabinet aangekondigd dat per 1 januari 2025 het huishoudinkomen invloed heeft op de hoogte van de eigen bijdrage voor huishoudelijke hulp. Huishoudens met een inkomen boven de 185% van het sociaal minimum (ongeveer € 30.000 voor een alleenstaande AOW-gerechtigde) gaan een hogere eigen bijdrage betalen. Deze wordt hoger naarmate het inkomen toeneemt.

2-6 **samenvatting**

Via drie grote decentralisatieoperaties op het gebied van jeugdzorg, werk en inkomen en maatschappelijke ondersteuning is een groot aantal verantwoordelijkheden binnen het sociaal domein in 2015 verlegd van het rijk of de provincie naar de gemeente. Zo zijn gemeenten via de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo 2015) verantwoordelijk geworden voor de ondersteuning van mensen die niet op eigen kracht zelfredzaam zijn. Het doel van deze ondersteuning is dat mensen zo lang mogelijk thuis kunnen blijven wonen en deel kunnen nemen aan de maatschappij.

Sommige voorzieningen vanuit de Wmo zijn vrij toegankelijk, zonder dat voorafgaand onderzoek naar de hulpvraag van een inwoner nodig is. Voorbeelden van dit soort vrij toegankelijke ‘algemene voorzieningen’ zijn een maaltijdvoorziening, sociaal vervoer, informele buurtzorg, sociaal-culturele voorzieningen of een klussendienst. Als iemand niet voldoende geholpen is met een algemene voorziening, kan de gemeente besluiten een ‘maatwerkvoorziening’ toe te kennen. Maatwerkvoorzieningen zijn vormen van ondersteuning die zijn afgestemd op de individuele omstandigheden en mogelijkheden van de aanvrager. Voorafgaand aan het toekennen van een maatwerkvoorziening dient dan ook een onderzoek naar de hulpvraag van de aanvrager te worden uitgevoerd. Voorbeelden van maatwerkvoorzieningen zijn huishoudelijke hulp (bijvoorbeeld schoonmaken), hulpmiddelen (bijvoorbeeld een scootmobiel), woonaanpassingen (bijvoorbeeld een traplift) of dagbesteding. Gemeenten kunnen een bijdrage in de kosten 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-voorzieningen. Dit is het zogenoemde abonnementstarief.

³⁵ Verenigen van Nederlandse Gemeenten (VNG), 'Brief aan Tweede Kamer der Staten-Generaal Voorstel VNG voor herziening abonnementstarief Wmo', 30 november 2021.

³⁶ VVD, D66, CDA, ChristenUnie, 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst. Coalitieakkoord 2021-2025', Den Haag, 15 december 2021, p. 16.

Het aantal burgers dat via gemeenten gebruik maakt van Wmo-voorzieningen groeit. Dit zorgt ervoor dat ook de kosten stijgen en de tekorten binnen de Wmo oplopen. Uit onderzoek blijkt dat vooral bij hulp bij het huishouden en in mindere mate bij de categorie 'hulpmiddelen en diensten' het aantal hulpvragers toeneemt. De stijgende vraag naar zorg en ondersteuning hangt onder meer samen met maatschappelijke trends, zoals dubbele vergrijzing, langer thuis wonen van ouderen, ambulantisering in de ggz en toegenomen mondigheid van burgers. Volgens de VNG is met name het abonnementstarief een belangrijke oorzaak van de stijging van de Wmo-uitgaven.

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. Eind 2020 riep de VNG haar leden op om een aantal maatregelen te nemen, gericht op beheersing van de kosten van huishoudelijke hulp:

- 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.

De eerste drie door de VNG voorgestelde maatregelen zijn wettelijk echter niet toegestaan. Eind 2021 heeft de VNG de Tweede Kamer een brief gestuurd met daarin het voorstel om huishoudelijke hulp, hulpmiddelen en woningaanpassingen weer inkomensafhankelijk te maken en gemeenten volledig te compenseren voor alle extra uitgaven als gevolg van het abonnementstarief. De huidige stand van zaken in november 2022 is dat het kabinet heeft aangekondigd dat per 1 januari 2025 het huishoudinkomen invloed heeft op de hoogte van de eigen bijdrage voor huishoudelijke hulp. Huishoudens met een inkomen boven de 185% van het sociaal minimum (ongeveer € 30.000 voor een alleenstaande AOW-gerechtigde) gaan een hogere eigen bijdrage betalen.



3 gemeentelijk kader en uitvoering

3-1 inleiding

Dit hoofdstuk beantwoordt geen onderzoeksvraag, maar geeft de context weer van het beleid en de wijze van uitvoering van de Wmo in Lansingerland. Het beschrijft de keuzes die de gemeente heeft gemaakt voor de inrichting van de Wmo. In paragraaf 3-2 worden de hoofdlijnen van het Wmo-beleid van de gemeente Lansingerland toegelicht. Vervolgens wordt in paragraaf 3-3 geschetst hoe de gemeente de uitvoering van dit beleid heeft georganiseerd. Paragraaf 3-4 gaat in op aanwezige contractafspraken en afspraken over tarieven en kwaliteit. Tot slot is in paragraaf 3-5 een samenvatting opgenomen.

3-2 Wmo-beleid Lansingerland

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.³⁷

Het actuele Wmo-beleid van de gemeente Lansingerland is vastgelegd in het beleidsplan Sociaal Domein 2018-2022.³⁸ 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 (jeugd 0-23 jaar, volwassenen 18-67 jaar en ouderen vanaf 67 jaar). Met het beleidsplan richt de gemeente zich op 'preventie' en 'kracht van de lokale samenleving'. Uitgangspunt daarbij is dat voor iedereen die hulp nodig heeft, deze ook beschikbaar is. De gemeente heeft daarom een norm ontwikkeld voor de uitvoering van het beleid. Deze zogenoemde 'Lansingerlandse Standaard' bestaat uit vier elementen die weergeven welke basis de gemeente moet en wil leveren (zie kader).

³⁷ 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.

³⁸ Gemeente Lansingerland, 'Versterken van veerkracht. Beleidsplan Sociaal Domein 2018-2022', januari 2017.

elementen Lansingerlandse Standaard

- 1 Samen bouwen aan de samenleving. De gemeente stimuleert een 'energieke samenleving' met daarin 'een actief verenigingsleven, veel vrijwilligers, mantelzorgers en werkgevers met een inclusief personeelsbeleid.'
- 2 De touwtjes zelf in handen. De gemeente gaat ervan uit dat inwoners verantwoordelijk zijn voor hun eigen leven en zoveel mogelijk zelf de regie houden. Hierin past dat inwoners worden aangesproken op hun eigen verantwoordelijkheid en zij worden gestimuleerd om vooruit te denken, te kiezen voor een gezonde levensstijl en indien nodig gebruik te maken van vrij toegankelijke voorzieningen.
- 3 Op tijd erbij. De gemeente wil voor elke leeftijdsfase preventief inzetten bij voorspelbare risico's.
- 4 Passende hulp en ondersteuning. De gemeente wil zorgdragen voor passende hulp en ondersteuning en wil dat zoveel mogelijk doen in samenwerking met het eigen sociale netwerk van inwoners.³⁹

Bovenop de norm van de Lansingerlandse Standaard heeft de gemeente in het beleidsplan ook tien beleidsaccenten benoemd. Op sommige thema's of voor specifieke doelgroepen wil zij namelijk nog iets meer doen dan de wet of de standaard voorschrijft. De beleidsaccenten zijn gericht op 'vergroting van participatie van jeugdigen en ouderen, werk voor volwassenen, meer preventieve ondersteuning (...) en een versterkte samenwerking met lokale organisaties en vrijwilligers'. Een voorbeeld van zo'n accent is het 'voorkomen van zorgmijding door stapeling van lasten'.⁴⁰ De gemeente moet voor de periode na 2022 een nieuw beleidskader vaststellen, omdat het huidige gaat aflopen.⁴¹ In een gesprek met de rekenkamer hebben ambtenaren aangegeven dat de landelijke beleidsaanpassingen en voornemens uit het nieuwe coalitieakkoord hierin verwerkt zullen worden. Ook werkt de gemeente momenteel aan een zogenoemde 'samenlevingsvisie', waarin de opgaven voor de periode tot 2050 worden beschreven.⁴²

Op 25 november 2021 heeft de gemeenteraad van Lansingerland de 'Verordening Sociaal Domein gemeente Lansingerland 2022' (hierna: de verordening) vastgesteld.⁴³ Met deze verordening zijn de verschillende wetten in het sociaal domein vertaald naar lokale regelgeving en is deze regelgeving ook vastgesteld. In de verordening is onder meer uitgewerkt hoe de toegang tot maatwerkvoorzieningen is georganiseerd en voor welke voorzieningen een beschikking nodig is. De Verordening Sociaal Domein 2022 is op vier punten gewijzigd ten opzichte van de voorgaande verordening. Voor de Wmo is vooral relevant dat de voorwaarden om in aanmerking te komen voor een persoonsgebonden budget (Pgb) zijn aangescherpt.⁴⁴ Zo dient de inwoner bijvoorbeeld bij de aanvraag tevens een Pgb plan, en als de voorziening bestaat uit een dienst, tevens een recente Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG) van de directe zorgverlener(s) in te dienen. Ook moet de inwoner voldoen aan een aantal voorwaarden waaruit blijkt dat hij of zij in staat is om de taken als budgethouder op

³⁹ Gemeente Lansingerland, 'Versterken van veerkracht. Beleidsplan Sociaal Domein 2018-2022', januari 2017, p.p. 16-21.

⁴⁰ Gemeente Lansingerland, 'Versterken van veerkracht. Beleidsplan Sociaal Domein 2018-2022', januari 2017, p.p. 22-25.

⁴¹ Interview ambtenaren.

⁴² Interview ambtenaren.

⁴³ Gemeente Lansingerland, 'Verordening Sociaal Domein gemeente Lansingerland 2022', 25 november 2021.

⁴⁴ Een persoonsgebonden budget (pgb) is geld waarmee een cliënt zelf ondersteuning inkoopt. Het budget wordt door de cliënt zelf beheerd of door iemand die daarvoor is gemachtigd door de cliënt.

zich te nemen.⁴⁵ In een reactie op de verordening constateert de Adviesraad Sociaal Domein van Lansingerland dat er kennelijk gekozen is voor het 'nee, tenzij principe' waar in de oude verordening nog sprake was van 'ja, tenzij' en sprak zij haar zorg uit dat deze negatieve insteek een belemmering kan vormen voor het op tijd vragen van hulp.⁴⁶ De gemeente meent echter dat de beoordelingscriteria om in aanmerking te komen voor een Pgb 'bewust' zijn aangescherpt. Deze bepalingen moeten namelijk de 'kwaliteit van voorzieningen' en de 'veiligheid van de (vaak kwetsbare) inwoners die op die voorzieningen zijn aangewezen', waarborgen. Ook zijn deze criteria volgens haar nodig om 'oneigenlijk gebruik en misbruik van de schaarse Wmo-middelen zoveel mogelijk te kunnen voorkomen en waar nodig als gemeente op te kunnen treden'.⁴⁷ De gemeente heeft de verordening nader uitgewerkt in de 'Beleidsregels Sociaal Domein gemeente Lansingerland'.⁴⁸

3-3 uitvoering Wmo Lansingerland

3-3-1 melding en aanvraag Wmo-maatwerkvoorziening

Inwoners die een Wmo-maatwerkvoorziening nodig hebben, moeten bij de gemeente een melding doen. Dit kan op twee verschillende manieren, namelijk rechtstreeks bij de gemeente of via een zogenoemde toegangspartij.⁴⁹ In figuur 3-1 heeft de rekenkamer het proces schematisch weergegeven. Dit schema is gebaseerd op gesprekken met betrokken ambtenaren.

⁴⁵ Indien de inwoner niet over deze vaardigheden beschikt dan kan iemand uit het netwerk van de inwoners het beheer van het pgb op zich nemen.

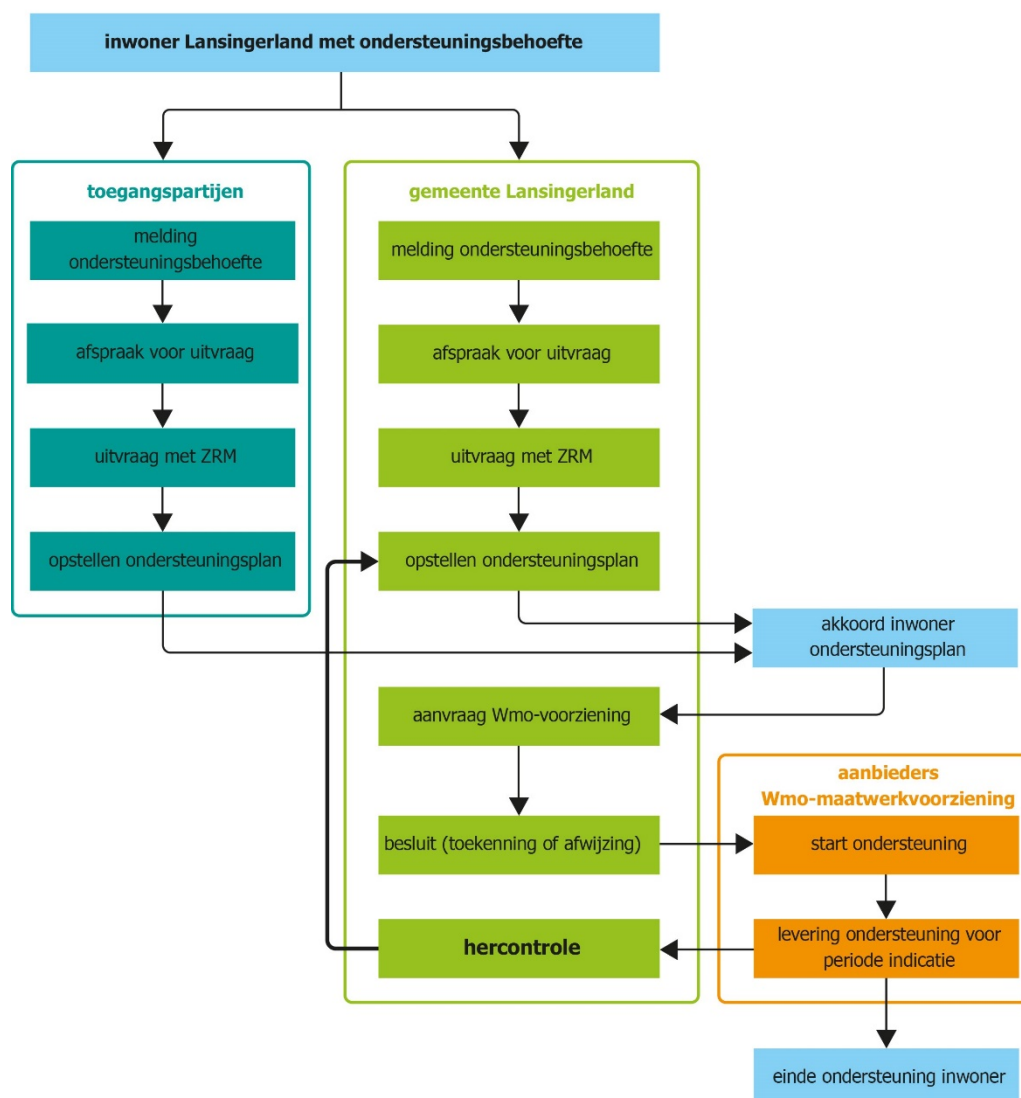
⁴⁶ Adviesraad Sociaal Domein, 'Brief reactie Verordening Sociaal Domein', 27 augustus 2021.

⁴⁷ Gemeente Lansingerland, 'Reactiebrief advies conceptverordening Sociaal Domein 2022', 12 oktober 2021.

⁴⁸ Gemeente Lansingerland, 'Beleidsregels Sociaal Domein gemeente Lansingerland', 22 maart 2021.

⁴⁹ Interview ambtenaren.

figuur 3-1 procesverloop uitvoering Wmo-maatwerkvoorzieningen



Bron: rekenkamer op basis van interviews

De meeste meldingen komen rechtstreeks bij de gemeente binnen via de website of een formulier.⁵⁰ In 2021 werden er 1.441 Wmo-aanvragen gedaan, waarvan 1.332 rechtstreeks bij de gemeente (92,4%).⁵¹

melding via een toegangspartij

Bij de inrichting van het sociaal domein heeft de gemeente Lansingerland er voor gekozen om de toegang tot zorg en ondersteuning te organiseren via verschillende lokaal gewortelde toegangspartijen. Per leeftijdscategorie is er een toegangspartij gesubsidieerd:

⁵⁰ Berenschot, 'Benchmark Sociaal Domein. Gemeente Lansingerland', 25 augustus 2020.

⁵¹ Gemeente Lansingerland, Exceloverzicht, ontvangen op 7 april 2022.

- jeugd: het Centrum voor Jeugd en Gezin;
- volwassenen: Kwadraad (Maatschappelijk Werk Lansingerland);
- ouderen: Welzijn Lansingerland.⁵²

Naast deze drie officiële toegangspartners kunnen inwoners ook terecht bij Stichting Mee, een onafhankelijk cliëntondersteuner.⁵³

De toegangspartijen moeten inwoners helpen met het vinden van passende ondersteuning bij hun ondersteuningsvraag. Voor dit rekenkameronderzoek is Welzijn Lansingerland het meest relevant vanwege de focus op de Wmo. Deze wordt voor het grootste deel door ouderen aangevraagd. De toegang via deze toegangspartij verloopt als volgt:

- Welzijn Lansingerland heeft in de drie kernen van Lansingerland locaties voor inloopspreekuren. Op deze locaties is een ouderenadviseur aanwezig die vragen kan beantwoorden of waar een inwoner een melding kan doen. Vragen of meldingen kunnen ook telefonisch binnenkomen.
- Er vindt doorgaans eerst een korte uitvraag plaats naar de precieze behoefte aan ondersteuning. Vervolgens komen de vragen in een aanmeldijst terecht. Hier vindt een eerste filtering plaats.
- Als een bredere uitvraag nodig is, neemt de ouderenadviseur contact op voor een huisbezoek. Tijdens het huisbezoek wordt een intakegesprek gevoerd.
- Voor sommige ondersteuningsvragen kunnen inwoners direct terecht zonder dat hier een besluit van de gemeente voor nodig is. Dit geldt voor zogenoemde 'vrij toegankelijke voorzieningen', zoals een klussendienst of een inloopvoorziening (bijvoorbeeld vrij toegankelijke dagbesteding of een plek waar mensen kunst met elkaar maken). Deze worden in de Wmo algemene voorzieningen genoemd. Voor 'maatwerkvoorzieningen' is wel een besluit van de gemeente nodig. De ouderenadviseur stelt dan een ondersteuningsplan voor de gemeente op. In het ondersteuningsplan staat een feitelijke beschrijving van wat iemand nodig heeft. De precieze omvang van de benodigde ondersteuning wordt hier niet in vermeld.⁵⁴

Het ondersteuningsplan wordt voor akkoord naar de cliënten gestuurd en het ondertekende ondersteuningsplan gaat vervolgens naar de gemeente. De rest van het proces loopt volledig via de gemeente. De Wmo-consulent beoordeelt het ondersteuningsplan en checkt of er nog vragen zijn die moeten worden onderzocht.⁵⁵

melding Wmo-maatwerkvoorziening bij gemeente

Het grootste deel van de meldingen komt direct bij de gemeente binnen. Een melding wordt door de Coördinator Uitvoering Wmo verdeeld over de Wmo-consulenten. De gemeente beschikt over twee typen consulenten: consulenten die zich bezighouden met de voorzieningen, zoals huishoudelijke hulp en collectief vervoer, en consulenten ambulante begeleiding of dagbesteding.

⁵² 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>; Gemeente Lansingerland, 'Versterken van veerkracht. Beleidsplan Sociaal Domein 2018-2022', januari 2017, p. 15.

⁵³ Interview ambtenaren.

⁵⁴ Interview medewerkers welzijnsorganisatie.

⁵⁵ Interview medewerkers welzijnsorganisatie.

Bij een melding van nieuwe Wmo-cliënten (die nog geen ondersteuningsplan hebben) start de onderzoeksfase. In deze fase doet de Wmo-consulent allereerst een vooronderzoek. Dit houdt in dat er gekeken wordt naar de dossiers van de Wmo zelf, maar ook of er eventueel betrokkenheid is vanuit de beleidsvelden Participatie en Jeugd. Op basis daarvan wordt beoordeeld of er met deze teams geschakeld moet worden en/of eventueel een gezamenlijk huisbezoek moet worden ingepland.⁵⁶

Daarna maakt de Wmo-consulent een afspraak voor een gesprek thuis, op kantoor of digitaal. In dit gesprek vindt een zogenoemde 'brede uitvraag' plaats aan de hand van de Zelfredzaamheid-Matrix (ZRM). Dit betekent dat in het gesprek de verschillende levensdomeinen worden nagelopen (zoals inkomen, hulpvraag, dagbesteding, gezondheid).⁵⁷ Op basis van de brede uitvraag maakt de Wmo-consulent een ondersteuningsplan met daarin de mogelijke oplossing voor de hulpvraag van de inwoner. Dit verslag wordt vervolgens voor akkoord naar de inwoner gestuurd. Als het verslag weer ondertekend bij de gemeente terug is, wordt er een officiële aanvraag gedaan voor een Wmo-maatwerkvoorziening. Pas daarna neemt de gemeente een indicatiebesluit en communiceert zij dit indicatiebesluit naar de inwoner en naar de aanbieder.⁵⁸

termijnen in de praktijk

Doordat de gemeente in 2022 een groot aantal meldingen binnen kreeg, lukte het niet meer om deze altijd meteen te verdelen onder de Wmo-consulenten. Normaal gesproken werden de meldingen dezelfde week nog verdeeld, maar in januari 2022 was er sprake van een wachttijd van zo'n twee weken.⁵⁹

De gemeente probeert de aanvraag binnen de wettelijke termijn van acht weken af te ronden, maar naar eigen zeggen lukt dit niet altijd. De gemeente maakt nu gebruik van inhuur om de hoeveelheid beter aan te kunnen en de betreffende afdeling heeft structureel meer fte's gekregen.⁶⁰

3-3-2 besluit en start ondersteuning

besluit en toewijzing

De eerste beoordeling van Wmo-consulenten gaat dus over de inzet van maatwerkvoorzieningen. Er wordt dan onderzocht wat iemand nog zelf kan, of er algemene voorzieningen ingezet kunnen worden en in hoeverre iemand de ondersteuningsvraag binnen het eigen netwerk kan oplossen. De besluitvorming over de ondersteuning ligt bij de gemeente. Als maatwerk van toepassing is, zetten Wmo-consulenten de ondersteuning in die zij nodig achten voor de inwoner. Daarbij spelen kosten geen rol.⁶¹ Vervolgens wordt (bijvoorbeeld bij woningaanpassingen) gekeken naar de goedkoopst passende/noodzakelijke oplossing. Daar worden de kosten dus wel meegewogen.

De gemeente bepaalt ook naar welke aanbieder een cliënt wordt doorverwezen. In

⁵⁶ Gemeente Lansingerland, 'Werkafspraken uitvoering Wmo', 9 augustus 2021.

⁵⁷ Interview ambtenaren.

⁵⁸ Interview ambtenaren.

⁵⁹ Interview ambtenaren.

⁶⁰ Interview ambtenaren.

⁶¹ Interviews ambtenaren.

principe is de voorkeur van de cliënt voor een aanbieder hierbij leidend. Wanneer een cliënt zorg in natura wil, moet het wel een gecontracteerde aanbieder zijn. Ook kunnen toegangspartners in het ondersteuningsplan aangeven welke aanbieder in hun optiek een goede match zou kunnen zijn.⁶² De gemeente beschikt over een productencatalogus die Wmo-consulenten kunnen raadplegen bij het toewijzen van een cliënt aan een aanbieder.⁶³ De keuze voor een aanbieder wordt verder bepaald door de hulpvraag van een cliënt (wat heeft iemand nodig en welke aanbieder past daar het beste bij?), ervaringen die Wmo-consulenten hebben met bepaalde aanbieders en welke aanbieders op dat moment ook daadwerkelijk plek hebben.

start ondersteuning

Nadat de gemeente een besluit heeft genomen en de zorgaanbieder een indicatie heeft ontvangen, start de ondersteuning. Door personeelstekorten wordt het voor zorgaanbieders echter steeds lastiger om de geïndiceerde ondersteuning direct te kunnen leveren. Sommige aanbieders werken daarom met cliëntenstops of een zogenoemd 'stoplichtsysteem'. Dit laatste houdt in dat organisaties wekelijks hun beschikbaarheid aan de gemeente doorgeven (groen staat voor beschikbaar; oranje betekent 'we gaan op zoek'; rood duidt aan dat de aanbieder geen cliënten kan plaatsen).⁶⁴

Volgens betrokken ambtenaren leveren de personeelstekorten vooralsnog geen grote problemen op. De ondersteuning kan grotendeels nog steeds zonder lange wachttijden worden gerealiseerd binnen het bestaande aanbod. Als de ene partij niet kan leveren, dan kunnen Wmo-consulenten namelijk kiezen voor een andere aanbieder. Bij een aantal diensten treden wel knelpunten op:

- Aanbieders van hulpmiddelen hebben gemeld dat ze een aantal producten of onderdelen niet tijdig kunnen leveren. Ze geven aan dat dit in de praktijk betekent dat producten niet (zoals binnen het contract is afgesproken) binnen twee weken geleverd worden, maar het 4 tot 6 weken duurt. Volgens de ambtenaren is er dus soms sprake van een vertraging, maar kunnen de producten uiteindelijk wel geleverd worden binnen een aanvaardbare periode.⁶⁵
- Enkele aanbieders van begeleiding hanteren nu wachtlijsten.⁶⁶
- De werkwijze bij woningaanpassingen heeft een tijd niet goed gefunctioneerd. De gemeente moet namelijk twee of meer offertes opvragen, maar doordat veel bouwbedrijven meer werk hebben dan zij aankunnen, hebben zij vaak geen tijd om offertes te schrijven. Er is daarom ambtelijk voorgesteld om het proces te vereenvoudigen door voor kleine woningaanpassingen geen offertetraject meer verplicht te stellen.⁶⁷ In de beleidsregels 2022 is dit inmiddels geregeld: "Voor kleinere woonvoorzieningen, zoals trapliften, is duidelijk van welke prijs uitgegaan kan worden en zijn offertes niet nodig", zo valt te lezen. Bij grotere bouwkundige aanpassingen (hoger dan € 15.000) aan de woning moeten nog wel offertes aangeleverd worden om de goedkoopste maatwerkvoorziening te kunnen bepalen.⁶⁸

⁶² Interview ambtenaren.

⁶³ Schulinc. Module Zorgaanbod. Verkregen op 8 juni 2022 van <https://modulezorgaanbod.schulinc.nl/h6>.

⁶⁴ Interviews met Wmo-aanbieders.

⁶⁵ Interview ambtenaren.

⁶⁶ Interview ambtenaar.

⁶⁷ Interview ambtenaren.

⁶⁸ Gemeente Lansingerland, 'Beleidsregels Sociaal Domein gemeente Lansingerland', 22 maart 2021.

einde ondersteuning en hercontrole

Wmo-cliënten ontvangen ondersteuning voor de looptijd van de indicatie. Na afloop wordt de ondersteuning beëindigd. Bij kortdurende indicaties ontvangen cliënten twee maanden voor het verlopen van de indicatie een brief. Als een cliënt na afloop van de indicatie nog steeds ondersteuning nodig heeft, kan de persoon een melding doen met het verzoek om de indicatie te verlengen of te verhogen. Dit geldt alleen voor hulp bij huishouden, begeleiding en dagbesteding en dus niet voor hulpmiddelen, vervoer en woningaanpassingen. Er vindt vervolgens een zogenoemde 'hercontrole' plaats naar de hulpvraag van de cliënt. Met cliënten die langer dan twee jaar geleden een ondersteuningsplan hebben ontvangen, maakt de Wmo-consulent opnieuw een afspraak voor een 'brede uitvraag'. Op basis daarvan wordt er een nieuw ondersteuningsplan opgesteld of wordt het eerder vastgestelde ondersteuningsplan aangevuld. Per onderdeel geeft de Wmo-consulent aan welke eventuele wijzigingen er zijn ten opzichte van het eerder opgestelde ondersteuningsplan. Voor cliënten waarbij korter dan twee jaar geleden een ondersteuningsplan is opgesteld, voldoet doorgaans een aanvulling van de gegevens. Afhankelijk van de melding kan dit telefonisch gebeuren of op basis van een huisbezoek.⁶⁹

Wanneer de gemeente een langdurige indicatie heeft afgegeven wordt er een hercontrole 'opgeboekt'. De gemeente neemt dan vervolgens contact op met de inwoner.⁷⁰ Op basis van de hercontrole kan het recht op Wmo-ondersteuning worden voortgezet, bijgesteld of stopgezet.

3-4 contractafspraken, tarieven en kwaliteit

3-4-1 contractafspraken en tarieven

In de onderstaande tabel (3-1) zijn de verschillende contractafspraken per type maatwerkvoorziening opgenomen. In het vervolg van deze paragraaf zijn de contractafspraken nader toegelicht.

tabel 3-1: contracten Wmo-maatwerkvoorzieningen

voorziening	door	type contract
begeleiding verzorging	H6-gemeenten	open house
huishoudelijke hulp	Lansingerland en Pijnacker-Nootdorp	open house
begeleiding mantelzorgers	Lansingerland	contract drie aanbieders
vervoer	Lansingerland	contract één aanbieder
hulpmiddelen	Lansingerland	contract één aanbieder
woningaanpassingen	Lansingerland	op basis van offerte

begeleiding (individueel en dagbesteding)

De gemeenten Lansingerland, Zoetermeer, Pijnacker-Nootdorp, Leidschendam-Voorburg, Wassenaar en Voorschoten hebben de Wmo-taken individuele begeleiding, dagbesteding (inclusief vervoer), kortdurend verblijf en een klein deel persoonlijke verzorging gezamenlijk ingekocht en voeren ze uit onder de naam 'H6'. Daarvoor hebben zij gezamenlijk een basisovereenkomst opgesteld. In de basisovereenkomst

⁶⁹ Gemeente Lansingerland, 'Werkafspraken uitvoering WMO', 9 augustus 2021.

⁷⁰ Gemeente Lansingerland, 'Werkafspraken uitvoering WMO', 9 augustus 2021.

staan afspraken waar dienstverleners aan moeten voldoen op het gebied van de wijze van communiceren, overlegstructuren en besluitvormingsprocessen. De afspraken over de inhoudelijke zorgverlening en ondersteuning liggen vast in de 'Deelovereenkomst Maatwerkvoorziening Begeleiding'. Deze overeenkomst is ingegaan op 18 juli 2016.⁷¹

De overeenkomst voor het leveren van de begeleiding betreft een zogenoemd 'open house contract'.⁷² Een open house contract houdt in dat de gemeente een contract met standaardvoorwaarden opstelt en zelf geen selectie maakt van aanbieders die gecontracteerd worden. Aanbieders mogen zich zelf inschrijven op het gemeentelijk contract als zij voldoen aan de voorwaarden. De gemeente heeft in ambtelijk wederhoor aangegeven dat zij wel altijd verifieert of de ingeschreven aanbieders voldoen aan de voorwaarden voordat ze gecontracteerd worden. Omdat de gemeente in deze constructie in principe zelf geen keuze maakt voor één of meerdere aanbieders is de Aanbestedingswet niet van toepassing. Wel moet de Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) reële prijs Wmo 2015 worden toegepast. De AMvB geeft nadere regels voor de waarborging van een goede verhouding tussen de prijs voor de levering van een voorziening en de eisen die worden gesteld aan de kwaliteit ervan.

In dit open house contract staan de tarieven vast. Iedere aanbieder binnen het contract heeft dus hetzelfde tarief.⁷³ De tarieven worden jaarlijks geïndiceerd via de t-2 methodiek. Dit betekent dat de overheidsindexatie van twee jaar geleden wordt gebruikt voor het eerstvolgende jaar. Als er echt aanbod ontbreekt, gaat de gemeente op zoek naar nieuwe aanbieders. In het voorjaar van 2022 is de gemeente bijvoorbeeld op zoek gegaan naar partijen met aanbod voor statushouders en jong dementerenden.⁷⁴

huishoudelijke hulp

Lansingerland heeft de maatwerkvoorziening huishoudelijke ondersteuning niet in H6-verband geregeld.⁷⁵ Voor huishoudelijke hulp heeft Lansingerland met de gemeente Pijnacker-Nootdorp een 'open house contract' met vaste tarieven, zoals is voorgeschreven in de verordening.⁷⁶ Voor dit jaar hebben de gemeenten het tarief geïndexeerd op basis van de OVA (Overheidsbijdrage in de Arbeidskostenontwikkeling).⁷⁷ Dit betekent dat de indexering van de personele kosten is gebeurd op basis van een percentage dat de overheid voor een specifiek jaar vaststelt. De OVA wordt berekend op basis van cijfers die het Centraal Planbureau (CPB) publiceert in het Centraal Economisch Plan.⁷⁸

⁷¹ H6 Wmo. Toekomst Sociaal Domein. Verkregen op 15 juni 2022 van <http://www.toekomstsociaaldomein.nl>; H6 Inkoopnetwerk Wmo 2015, 'Deelovereenkomst maatwerk begeleiding. Behorende bij Basisovereenkomst Inkoopnetwerk Wmo 2015', 18 juli 2016.

⁷² Interviews ambtenaren.

⁷³ Interview ambtenaar.

⁷⁴ Interview ambtenaar.

⁷⁵ Sinds 2018 wordt er afgerekend op basis van 'uurtje-factuurkje'. Voorheen was er sprake van resultaatfinanciering. Gemeente Lansingerland, Directieopdracht besparingsmaatregelen kosten maatschappelijke ondersteuning', 27 maart 2020; interview Wmo-aanbieder.

⁷⁶ Interviews ambtenaren.

⁷⁷ Interview aanbieder.

⁷⁸ Nederlandse Zorgautoriteit (NZA). Wat is het prijsindexcijfer voor personele kosten? Verkregen op 22 augustus 2022 van: <https://www.nza.nl/documenten/vragen-en-antwoorden/wat-is-het-prijsindexcijfer-voor-personele-kosten>.

begeleiding mantelzorgers en overige voorzieningen

Voor begeleiding mantelzorgers hanteert de gemeente geen ‘open house contract’ met vaste tarieven, maar heeft zij aparte contracten afgesloten met aanbieders. De reden hiervoor is dat deze aanbieders onderling minder goed vergelijkbaar zijn, omdat zij werken met verschillende deskundigheidsniveaus.⁷⁹

Voor maatwerk vervoer heeft de gemeente één aanbieder gecontracteerd. Dit geldt ook voor hulpmiddelen.

Voor woningaanpassingen zoekt de gemeente telkens een leverancier die de aanpassingen het beste zou kunnen uitvoeren. Dit gebeurt op basis van offerteaanvragen.⁸⁰

3-4-2 kwaliteit

Het rijk legt de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van Wmo-voorzieningen bij de gemeente en de aanbieders. Het is aan de gemeente om in de verordening te bepalen welke kwaliteitseisen worden gesteld aan aanbieders.⁸¹ De kwaliteitseisen die vervat zijn in de artikelen 3.1 en verder van de Wmo 2015 vormen daarbij het uitgangspunt.⁸² De gemeente Lansingerland heeft in paragraaf 4.2 van de Verordening Sociaal Domein 2022 een aantal (basis)eisen voor de kwaliteit en veiligheid van maatschappelijke ondersteuning verankerd. In de verordening wordt onder meer verwezen naar de wettelijke plicht van gemeenten (op grond van artikel 2.5.1, eerste lid van de Wmo 2015) om jaarlijks een cliëntervaringsonderzoek uit te voeren. Ook wordt gerefereerd aan de kwaliteitseisen van GGD Haaglanden voor de voorziening begeleiding, dagbesteding en hulp bij het huishouden.⁸³ In de Deelovereenkomst Maatwerkvoorziening Begeleiding, die de H6-gemeenten gezamenlijk hebben opgesteld, zijn geen concrete afspraken opgenomen over de kwaliteit. In het contract staat enkel dat dienstverleners ‘bij het uitvoeren van de Maatwerkvoorziening de wettelijke eisen inzake kwaliteit, verantwoording en informatie-uitwisseling’ moeten uitvoeren.⁸⁴

Jaarlijks voert de gemeente een algemeen cliëntervaringsonderzoek uit. In dit onderzoek zijn vragen opgenomen over de kwaliteit van de ondersteuning.⁸⁵ De cliëntervaringsonderzoeken bieden echter geen inzicht in de prestaties van individuele aanbieders. De gemeente heeft daarom volgens een ambtenaar met aanbieders afgesproken dat zij ook zelf cliënttevredenheidsonderzoeken uitvoeren en dat zij de resultaten daarvan bespreken tijdens evaluatiegesprekken (die twee tot drie keer per jaar moeten plaatsvinden). In deze gesprekken wordt zowel aandacht besteed aan de door de aanbieder behaalde doelstellingen als aan eventuele klachten die via Wmo-consulenten of rechtstreeks bij de zorgaanbieder/leverancier binnen zijn

⁷⁹ Interviews ambtenaren.

⁸⁰ Interview ambtenaar.

⁸¹ Wet maatschappelijke ondersteuning 2015, artikel 2.1.3, tweede lid, onder c.

⁸² Wet maatschappelijke ondersteuning 2015, artikel 3.1 en verder.

⁸³ Gemeente Lansingerland, ‘Verordening Sociaal Domein gemeente Lansingerland 2022’, 25 november 2021.

⁸⁴ Artikel 3.2, H6 Inkoopnetwerk Wmo 2015, ‘Deelovereenkomst maatwerk begeleiding. Behorende bij Basisovereenkomst Inkoopnetwerk Wmo 2015’, 18 juli 2016.

⁸⁵ Interviews ambtenaren.

gekomen.⁸⁶ De gesproken ambtenaar vindt dat deze informatie een goede indicatie biedt voor de kwaliteit van de ondersteuning.⁸⁷

De rekenkamer heeft tegenstrijdige signalen ontvangen over de praktijk van de evaluatiegesprekken. In gesprekken bevestigen enkele aanbieders van huishoudelijke hulp dat zij regelmatig evaluatiegesprekken voeren met de gemeente.⁸⁸ Volgens één van hen is Lansingerland de enige gemeente waarin zij werkt, waarmee dit soort een-op-een evaluatiegesprekken plaatsvinden. Deze aanbieder voert echter geen gesprekken over uitkomsten van cliëntervaringsonderzoek.⁸⁹ Een andere aanbieder geeft aan inderdaad zelf cliënttevredenheidsonderzoeken uit te voeren. De onderzoeken hebben echter betrekking op het gehele werkgebied en richten zich dus niet specifiek op Lansingerland. Wel worden de resultaten met de gemeente besproken. Deze aanbieder meent dat andere gemeenten, in vergelijking met Lansingerland, actiever sturen op het zorg- en ondersteuningsplan.⁹⁰

Volgens ambtenaren voert de gemeente ook evaluatiegesprekken met aanbieders van begeleiding. Daarbij wordt zowel de input van de aanbieders als cliënten benut.⁹¹ Eén van de aanbieders van begeleiding gaf in een interview met de rekenkamer aan normaliter één keer per jaar een gesprek met de gemeente te voeren in de vorm van een H6-rondetafelgesprek met alle aanbieders. De gesproken aanbieder voert geen gesprekken over uitkomsten van cliëntervaringsonderzoek. In algemene zin stelt zij dat er weinig contact is met de gemeente en dat de gemeente in het contact dat er is niet streng toeziet op de naleving van het contract, omdat de gesprekken daarover te vrijblijvend zijn. Hierdoor is het voor deze aanbieder onduidelijk hoe de gemeente de kwaliteit van de ondersteuning waarborgt.⁹² In ambtelijk wederhoor heeft de gemeente als reactie hierop aangegeven dat de accountverdeling van aanbieders binnen de H6 is afgestemd. De terugkoppeling en voortgang hiervan wordt besproken in het maandelijks H6 contractmanagement overleg. Volgens de gemeente is het niet realistisch om met elke zorgaanbieder jaarlijks te spreken en is het voor zorgaanbieders zelf ook onwenselijk als zij binnen één contract met zes gemeenten individueel voortgangsgesprekken moeten voeren.

Daarnaast streeft de gemeente ernaar om elke inwoner (afgezien van inwoners die begeleiding ontvangen) structureel één keer in de vijf jaar te spreken. Op deze manier tracht zij een goed beeld te krijgen van alle maatwerkvoorzieningen die iemand heeft en of deze nog passend zijn.⁹³ De rekenkamer heeft niet onderzocht of dit daadwerkelijk structureel gebeurt.

⁸⁶ Wmo-consulenten ontvangen verslagen van aanbieders waarin wordt vastgelegd in hoeverre zij de afgesproken doelstelling hebben behaald. Ook moeten aanbieders in een Excelsheet vragen invullen over bijvoorbeeld het ontvangen van een indicatie, wachttijden en wachtlijsten, etc. Hiermee kan de gemeente zelf informatie genereren die zij kan gebruiken voor haar monitoring zonder afhankelijk te hoeven zijn van informatie van de aanbieder.

Interview ambtenaar.

⁸⁷ Interview ambtenaar.

⁸⁸ Interviews Wmo-aanbieders.

⁸⁹ Interview Wmo-aanbieder.

⁹⁰ Interview Wmo-aanbieder.

⁹¹ Interview ambtenaren.

⁹² Interview Wmo-aanbieder.

⁹³ Interview ambtenaren.

Ten slotte stelt de gemeente dat zij de kwaliteit van een zorgaanbieder/leverancier ook meet door relevante cijfers van de aanbieders te bestuderen:⁹⁴

- Bij hulp bij het huishouden, begeleiding, dagbesteding en hulpmiddelen monitort de gemeente naar eigen zeggen of de snelheid van leveren/starten conform de gemaakte afspraken is.
- Bij vervoer checkt zij ook de rijtijden. Wordt iemand bijvoorbeeld op het afgesproken moment opgehaald en rijdt deze cliënt de juiste route, zodat de desbetreffende persoon niet onnodig lang in het vervoer zit?
- De gemeente zegt ook te controleren of hetgeen gefactureerd wordt ook daadwerkelijk is geleverd.

3-5 samenvatting

Wmo-beleid Lansingerland

In de Wmo 2015 zijn alleen de grenzen en uitgangspunten van het beleid aangegeven. Gemeenten hebben de vrijheid om het beleid af te stemmen op de lokale situatie en behoeften, zolang aan de wetgeving en richtlijnen wordt voldaan. Het actuele Wmo-beleid van de gemeente Lansingerland is vastgelegd in het beleidsplan Sociaal Domein 2018-2022. In de 'Verordening Sociaal Domein gemeente Lansingerland 2022' zijn de verschillende wetten in het sociaal domein vertaald naar lokale regelgeving en is deze regelgeving ook vastgesteld. De gemeente heeft de verordening nader uitgewerkt in de 'Beleidsregels Sociaal Domein gemeente Lansingerland'.

proces aanvraag Wmo-maatwerkvoorziening

Inwoners die een Wmo-maatwerkvoorziening nodig hebben, moeten bij de gemeente een melding doen. Dit kan op twee verschillende manieren, namelijk rechtstreeks bij de gemeente of via een zogenoemde toegangspartij. Afhankelijk van waar de melding binnenkomt, voert de Wmo-consulent van de gemeente of de adviseur van de toegangspartij, een onderzoek uit naar de hulpvraag en omstandigheden van de aanvrager en stelt op basis daarvan een ondersteuningsplan op. De partij die het verslag opstelt (dus de gemeente of één van de toegangspartijen), stuurt deze vervolgens voor akkoord naar de inwoner. Pas na ontvangst van het ondertekende ondersteuningsplan start de gemeente officieel een aanvraag voor een Wmo-maatwerkvoorziening.

Hierop neemt de gemeente een indicatiebesluit en communiceert zij deze naar de aanbieder. Wmo-cliënten ontvangen ondersteuning voor de looptijd van de indicatie. Na afloop wordt de ondersteuning beëindigd. Als een cliënt na afloop van de indicatie nog steeds ondersteuning nodig heeft, kan de persoon een melding doen met het verzoek om de indicatie te verlengen of te verhogen. Dit geldt alleen voor hulp bij huishouden, begeleiding en dagbesteding en dus niet voor hulpmiddelen, vervoer en woningaanpassingen. Er vindt vervolgens een zogenoemde 'hercontrole' plaats naar de hulpvraag van de cliënt. Wanneer de gemeente een langdurige indicatie heeft afgegeven wordt er een hercontrole 'opgeboekt'. Op basis van de hercontrole kan het recht op Wmo-ondersteuning worden voortgezet, bijgesteld of stopgezet.

contractafspraken

De gemeenten Lansingerland, Zoetermeer, Pijnacker-Nootdorp, Leidschendam-Voorburg, Wassenaar en Voorschoten hebben de maatwerkvoorziening begeleiding

⁹⁴ Informatie verkregen uit het ambtelijk wederhoor.

gezamenlijk ingekocht en voeren ze uit onder de naam 'H6'. De overeenkomst voor het leveren van de deze voorzieningen betreft een zogenoemd 'open house contract' met vaste tarieven. Lansingerland heeft de maatwerkvoorziening huishoudelijke ondersteuning niet in H6-verband geregeld. Hiervoor heeft Lansingerland met de gemeente Pijnacker-Nootdorp een 'open house contract' met vaste tarieven. Voor begeleiding mantelzorgers hanteert de gemeente geen 'open house contract' met vaste tarieven, maar heeft zij aparte contracten afgesloten met aanbieders. Voor maatwerk vervoer heeft de gemeente één aanbieder gecontracteerd. Dit geldt ook voor hulpmiddelen. Voor woningenaanpassingen zoekt de gemeente telkens een leverancier die de aanpassingen het beste zou kunnen uitvoeren. Dit gebeurt op basis van offerteaanvragen.

kwaliteit

De gemeente Lansingerland heeft in de verordening een aantal (basis)eisen voor de kwaliteit en veiligheid van maatschappelijke ondersteuning vastgelegd. Deze kwaliteitseisen heeft zij verder uitgewerkt in beleid. De gemeente probeert de kwaliteit op een viertal wijzen te waarborgen, namelijk door:

- Het jaarlijks uitvoeren van een wettelijk verplicht algemeen cliëntervaringsonderzoek.
- Het voeren van evaluatiegesprekken met aanbieders. Tijdens deze gesprekken wordt gesproken over eventuele klachten en de door de aanbieder behaalde doelstellingen. Naar eigen zeggen heeft de gemeente met aanbieders afgesproken dat zij zelf ook cliënttevredenheidsonderzoeken uitvoeren. De resultaten moeten tijdens evaluatiegesprekken worden besproken.
- Het periodiek spreken van Wmo-cliënten (afgezien van inwoners die begeleiding ontvangen) om een goed beeld te krijgen van alle maatwerkvoorzieningen die iemand heeft en of deze nog passend zijn.
- Het bestuderen van relevante cijfers van zorgaanbieders/leveranciers.

De rekenkamer heeft tegenstrijdige signalen ontvangen over de praktijk van de evaluatiegesprekken met aanbieders. De gesprekken vinden namelijk niet met elke aanbieder op dezelfde wijze plaats en bovendien zijn de gesprekken over de naleving van het contract volgens sommige aanbieders te vrijblijvend. Voor wat betreft de periodieke gesprekken met Wmo-cliënten heeft de rekenkamer niet onderzocht of dit daadwerkelijk structureel gebeurt. Dit geldt ook voor het monitoren van relevante cijfers van zorgaanbieders/leveranciers.



4 gebruik en kosten Wmo-voorzieningen

4-1 inleiding

In dit hoofdstuk wordt specifiek ingegaan op het gebruik en de kosten van Wmo-maatwerkvoorzieningen. Het gebruik van algemene voorzieningen valt buiten de scope van dit hoofdstuk. De volgende onderzoeksvragen komen aan de orde:

- In hoeverre heeft de gemeente inzicht in het huidige en toekomstige gebruik en de kosten van Wmo-voorzieningen?
- Hoe hebben het gebruik en kosten van Wmo-voorzieningen zich ontwikkeld en wat zijn verklaringen hiervoor?

Voor de eerste vraag zijn in de onderstaande tabel normen opgenomen. Per norm is vermeld in welke paragraaf de bevindingen bij de betreffende normen staan. De tweede vraag is beschrijvend.

tabel 4-1: normen

norm	paragraaf
De gemeente heeft inzicht in de omvang en samenstelling van de doelgroep en de ontwikkeling daarin.	4-2
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-clienten.	4-2
De gemeente beschikt over adequate analyses en modellen voor de raming van de kostenontwikkeling voor de verschillende Wmo-voorzieningen.	4-2

In paragraaf 4-2 komen de inspanningen van de gemeente om inzicht te krijgen in de ontwikkeling van gebruik en kosten aan de orde. Paragraaf 4-3 behandelt de ontwikkelingen in het gebruik van de Wmo in de afgelopen jaren. In paragraaf 4-4 staat de ontwikkeling van de kosten centraal. De laatste paragraaf (4-5) geeft een samenvatting.

4-2 monitoring en analyse

4-2-1 beschikbaarheid informatie gebruik Wmo

De gemeente heeft de toegang tot maatwerkvoorzieningen zodanig ingericht dat zij grotendeels zelf de integrale toets doet van aanvragen. Hierdoor beschikt de gemeente zelf over veel informatie en is de afhankelijkheid van derden relatief beperkt. De gemeentelijke informatie over de Wmo is grotendeels vastgelegd in Suites voor het Sociaal Domein (SSD). Hierin wordt de administratie van Wmo-maatwerkvoorzieningen gedaan. Binnen SSD kan op cliëntniveau informatie worden verkregen over het proces van indicatiestelling, contact met de aanbieder en de

financiële afhandeling.⁹⁵ De gemeente heeft de data in eigen beheer en voert in grote mate regie over de dataverzameling. Hoewel hiermee het grootste deel van het proces van aanvraag, toekenning en gebruik in beeld is, valt een klein deel buiten het zicht van de gemeente. De cliënten die via toegangspartijen een aanvraag doen, komen pas in beeld op het moment dat het ondersteuningsplan bij de gemeente bekend is. Dit gaat om ongeveer 8% van de aanvragen.

Naast SSD gebruikt de gemeente een boekhoudprogramma waarin informatie staat over de begroting en het gebruik van het budget: Key2Financiën. Er is een koppeling gemaakt tussen beide programma's. Omdat Lansingerland al jaren met dit pakket werkt, is historische data aanwezig.⁹⁶

Met de beide programma's zijn data beschikbaar over:

- het aantal cliënten dat gebruik maakt van één van de typen maatwerkvoorzieningen;
- de leeftijd van cliënten;
- de kosten, aan de hand van betalingen van facturen;
- het aantal indicaties;
- de omvang van de indicaties (in minuten, dagdelen of euro's);
- de start en einddatum van het gebruik van een voorziening;
- de aanbieder van de voorziening;
- geleverde uren, dagdelen en etmalen in omvang en euro's.

Met deze gegevens is de noodzakelijke informatie aanwezig om inzicht te krijgen in het gebruik en de kosten van Wmo-maatwerkvoorzieningen. De gemeente kan ook ontwikkelingen hierin in beeld brengen.

Specifieke achtergrondgegevens over cliënten, zoals inkomen of opleiding, mogen niet worden vastgelegd. In de Wmo 2015 is opgenomen dat het college alleen bevoegd is tot het vastleggen van gegevens die noodzakelijk zijn voor de beoordeling van de behoefte aan ondersteuning. Gemeenten dienen zich ook te houden aan de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) waarin is opgenomen dat zij niet meer gegevens mogen gebruiken dan noodzakelijk.⁹⁷ Inzicht in kenmerken van de doelgroep is daarmee beperkt tot de leeftijd.

organisatie dataproces

Een belangrijke rol in het databeheer en de analyse is weggelegd voor de data-analist. Daarnaast is voor de koppeling van het gebruik met de kosten en de begroting een monitoringsteam ingericht dat maandelijks bijeenkomt. Dit team bestaat uit de controller sociaal domein, een businesscontroller, de data-analist, contractbeheerders en beleidsmedewerkers.⁹⁸

Voor het beheer, de wijze van kwaliteitscontrole en het gebruik van de data is op dit moment nog geen processchema of procedure beschikbaar. De gemeente geeft wel aan hiermee bezig te zijn. Controle op de kwaliteit van de data gebeurt nu alleen op

⁹⁵ Interview ambtenaar.

⁹⁶ Interview ambtenaar.

⁹⁷ Autoriteit Persoonsgegevens. Sociaal domein. Verkregen op 29 september 2022 van <https://autoriteitpersoonsgegevens.nl/nl/onderwerpen/overheid/sociaal-domein>.

⁹⁸ Interview ambtenaar.

het moment dat er opvallende afwijkingen in gegevens worden geconstateerd.⁹⁹ Op basis van deze controles constateert de gemeente dat het aantal fouten in het bestand beperkt is. Het gaat dan om enkele dubbele vermeldingen of een verkeerde eenheid voor de betreffende beschikking (bijvoorbeeld vermelding in euro's in plaats van minuten).

toepassing en gebruik

De beschikbare data gebruikt de gemeente voor verschillende vaste producten of rapportages.¹⁰⁰

- Een dashboard (het 3d dashboard) dat actuele informatie presenteert over de stand van zaken. Dit dashboard is een aantal jaar geleden ontwikkeld en presenteert alleen gegevens uit SSD. De ambitie is dit verder te ontwikkelen naar een online dashboard met beleidsindicatoren en financiële informatie.
- Maandelijks rapportages voor de monitoring sociaal domein. Deze monitoring richt zich vooral op de financiële ontwikkeling. Belangrijke onderwerpen zijn de uitgevoerde betalingen, maximale indicatiewaarde en de impact op het budget. De rapportages zijn afgestemd op de gemeentelijke planning- en controlcyclus (p&c-cyclus).
- Een specifieke rapportage van het verzilveringspercentage. Dit is de mate waarin de verwachte kosten voor zorg op basis van een indicatie ook daadwerkelijk zijn gerealiseerd. Het verzilveringspercentage wordt met name gebruikt voor het contractmanagement. De gemeentelijke contractmanagers bekijken aan de hand van de verzilvering in welke mate aanbieders de indicaties gebruiken. Een volledige realisatie van indicaties is doorgaans niet haalbaar vanwege uitval door bijvoorbeeld ziekte of personeelstekort. Hoge of lage verzilveringspercentages zijn voor de contactmanager aanleiding voor een gesprek met de aanbieder. Een hoog percentage verzilvering (bijvoorbeeld boven de 85% bij huishoudelijke hulp) kan duiden op een aanbieder die meer kosten in rekening brengt dan daadwerkelijk is geleverd. Lage percentages kunnen duiden op een tekort aan personeel, waardoor ondersteuning niet geleverd wordt.¹⁰¹

Nog niet alle relevante informatie voor inzicht in het gebruik van de Wmo wordt via de rapportages ontsloten. Voorbeelden hiervan zijn wachtlijstinformatie of informatie over het vervolgtraject na het aflopen van een indicatie. Hiermee zou dan een beter beeld van de opbrengsten van de ondersteuning kunnen worden verkregen. Een andere lacune in het systeem is dat het dashboard geen historische vergelijking kan maken. Om te bepalen of de actuele situatie afwijkt van het verleden moeten aparte analyses worden gemaakt.

Met de beschikbare data en rapportagetools kan de gemeente zowel het gebruik als de ontwikkeling van kosten volgen. Verschillende betrokken medewerkers constateren dat de gemeente in vergelijking tot enkele jaren geleden goede stappen heeft gezet en veel gestructureerder informatie is gaan verwerken en gebruiken. Zij oordelen dat de gemeente ondertussen 'goed op weg is': "Er zit structuur in het databeheer en -gebruik en de gehele organisatie wordt zich steeds meer bewust van het belang van datagestuurd werken." Vooral de toepassing van financiële informatie is goed ontwikkeld. Verbeterslagen zijn gelegen in verdere ontwikkeling van werkprocessen

⁹⁹ Interview ambtenaar.

¹⁰⁰ In het ambtelijk wederhoor heeft de gemeente aangegeven dat in de praktijk de geschetste situaties meestal niet het geval zijn.

¹⁰¹ Interview ambtenaar.

voor databaseer en kwaliteitscontrole en automatisering van rapportages die nodig zijn om beleidsontwikkelingen te kunnen volgen.¹⁰²

4-2-2 ramingen toekomstig gebruik en kosten

Met de hierboven genoemde informatie kan de gemeente op de korte termijn redelijk accuraat inschatten hoe het gebruik en de kosten zich ontwikkelen. Relevante indicatoren die de gemeente gebruikt om vooruit te kunnen kijken, zijn de verzilveringspercentages, de looptijd van indicaties, de hoeveelheid indicaties per persoon en de soort indicaties. Hiervoor is geen geautomatiseerd model aanwezig, maar worden handmatig ramingen gemaakt.

De genoemde gegevens zijn ook bruikbaar om voor de langere termijn ramingen te maken. Aanvullend op de genoemde kenmerken wordt daarvoor gebruik gemaakt van eigen bevolkingsprognoses en CBS-data (data van het Centraal Bureau voor de Statistiek). Bevolkingsgroei (hoe ziet de groei van bepaalde doelgroepen in het cliëntenbestand eruit?) en leeftijd zijn hierbij de belangrijkste voorspellende factoren. Andere bevolkingskenmerken, zoals opleiding en levensstijl spelen ook een rol, maar omdat die gegevens niet beschikbaar zijn in relatie tot gebruik van de Wmo, zijn deze niet goed in beeld voor de ramingen.¹⁰³

Voor de eigen prognose van de ontwikkeling van gebruik en kosten maakt de gemeente dus vooral gebruik van data over het Wmo-gebruik en de bevolkingsgroei en leeftijdsopbouw.¹⁰⁴ Landelijk worden ook initiatieven ondernomen om tot een zo accuraat mogelijke inschatting van toekomstig Wmo-gebruik en kosten te komen. Een van deze ontwikkelingen is het zogenaamde 'Wmo-voorspelmodel'. Deze is ontstaan in de gemeente Den Haag en is doorontwikkeld door de VNG met 30 andere gemeenten, waaronder Lansingerland. Met het Wmo-voorspelmodel kunnen gemeenten op wijk- en gemeenteniveau zien hoeveel mensen de komende vijf jaar gebruik zullen maken van Wmo-voorzieningen. Het Wmo-voorspelmodel gebruikt een algoritme gebaseerd op open data. Een belangrijke bron is de data van de gemeentelijke monitor sociaal domein. Op basis van een aantal indicatoren, zoals de groei van het aantal inwoners, het aandeel ouderen boven de 65 en de sociaaleconomische status wordt een prognose van de ontwikkeling van het Wmo-gebruik gegeven.¹⁰⁵

Lansingerland is op de hoogte van de uitkomsten van dit Wmo-voorspelmodel, maar gebruikt het nog niet om ramingen op te stellen. Ambtenaren constateren dat de prognoses uit het voorspelmodel iets lager uitvallen dan de eigen opgestelde ramingen.¹⁰⁶ Daarmee is het model vooral een bevestiging van de te verwachten tendens, maar nog niet bruikbaar voor de eigen inschattingen van gebruik en kosten.

¹⁰² Interviews ambtenaren.

¹⁰³ Interviews ambtenaren.

¹⁰⁴ Gemeente Lansingerland, 'Memo kostenstijging Wmo', 17 maart 2021.

¹⁰⁵ Hiervoor wordt de Sociaal Economisch Status (SES) van het CBS gebruikt. Het CBS berekent op wijkniveau scores die aangeven hoe de sociale status van een wijk is in vergelijking met andere wijken in Nederland. De statuscores zijn gebaseerd op welvaart, opleiding en arbeid. Via een berekening worden deze kenmerken samengevat in één samengesteld kenmerk: de sociaaleconomische status.

¹⁰⁶ Interviews ambtenaren.

De rekenkamer is van oordeel dat met de handmatig opgestelde analyses en de prognoses van het Wmo-voorspelmodel, Lansingerland een relatief goed inzicht heeft in te verwachten ontwikkelingen.

4-3 ontwikkeling vraag

4-3-1 gebruik van Wmo

Gebruikmakend van de data die Lansingerland registreert, heeft de rekenkamer de ontwikkeling van het Wmo-gebruik in de periode 2017-2021 in kaart gebracht. Het gebruik van Wmo-voorzieningen is in Lansingerland ingedeeld in zes hoofdvorzieningen. Het gaat om:

- begeleiding (individuele begeleiding, dagbesteding of begeleiding mantelzorg);
- huishoudelijke hulp;
- hulpmiddelen (bijvoorbeeld een rolstoel of scootmobiel);
- verblijf;
- vervoersvoorziening;
- woonvoorziening (bijvoorbeeld een traplift of bouwkundige aanpassing).

het meten van het aantal cliënten

Voor het meten van het aantal cliënten zijn er verschillende mogelijkheden. De rekenkamer heeft in dit hoofdstuk gebruik gemaakt van een peildatum (aantal actieve cliënten op 31-12 van ieder jaar). Een andere optie is het meten van het aantal cliënten dat op enig moment in dat jaar een indicatie had. Dit laatste aantal ligt iets hoger. Alleen tabel 4-11 is gebaseerd op het aantal cliënten dat op enig moment een indicatie had, omdat deze tabel is gebaseerd op de Gemeentelijke Monitor Sociaal Domein van de VNG en het CBS. Het aantal cliënten in deze tabel wijkt daarom iets af van het aantal cliënten dat verder in dit hoofdstuk is gebruikt.

In de onderstaande tabel is het aantal cliënten voor deze zes voorzieningen op 31 december van ieder jaar weergegeven. Het gaat hier om het aantal cliënten per voorziening. Cliënten gebruiken vaak meer dan één voorziening. Zij kunnen bijvoorbeeld een indicatie voor zowel huishoudelijk hulp als voor vervoer hebben. In de tabel wordt een cliënt met voorzieningen in meerdere categorieën in al die categorieën afzonderlijk meegeteld. Het totaal aantal unieke cliënten is dus lager dan de optelsom van de verschillende voorzieningen. In 2021 waren er bijvoorbeeld 2.311 unieke cliënten, terwijl het totaal 3.496 was. Het verschil van 1.184 is het gevolg van cliënten die van één of meer andere Wmo-voorzieningen gebruik maakten.

tabel 4-2 aantal cliënten Wmo-voorziening 2017-2021

aantal cliënten op 31-12	2017	2018	2019	2020	2021	index
begeleiding	172	193	297	330	290	169
huishoudelijke hulp	470	573	766	923	1011	215
hulpmiddelen	460	480	512	561	581	126
verblijf/ persoonlijke verzorging	3	5	3	2	1	33
vervoersvoorziening	1.043	1.094	1.212	1.285	1.317	126
woonvoorziening	173	191	238	279	295	171
totaal	2.321	2.536	3.028	3.380	3.495	151
aantal unieke cliënten	1.593	1.717	2.035	2.212	2.311	145

Bron: gemeente Lansingerland, ontvangen 7 april 2022, bewerking rekenkamer

Om de ontwikkeling per voorziening inzichtelijk te maken is een index opgenomen. Deze geeft vanaf startjaar 2017 (=100) de stijging of daling weer. Een index van 169 betekent een stijging van 69% in de periode 2017-2021.

Uit de tabel is op te maken dat sinds 2017 het totaal aantal unieke Wmo-cliënten met 45% is gegroeid (index van 145). Vooral van 2018 naar 2019 is een forse sprong in het aantal cliënten te constateren. In de jaren daarna is een verdere gestage groei te zien. De grootste toename treedt op bij begeleiding (index 169), huishoudelijke hulp (215) en woonvoorziening (171). Het aantal unieke cliënten groeit minder hard dan de optelsom van de cliënten per voorziening. Dit betekent dat cliënten vaker van meer dan één Wmo-voorziening gebruik maken.

abonnementstarief

Zoals in paragraaf 2-4 is vermeld, is landelijk onderzoek gedaan naar de invloed van het ingevoerde abonnementstarief op de oplopende tekorten binnen de Wmo. Uit landelijke cijfers blijkt dat de invoering van het abonnementstarief heeft geleid tot een groter beroep op huishoudelijke hulp door mensen met een middeninkomen en hogere inkomensgroepen. De absolute toename is het grootst bij huishoudens met een inkomen in de categorieën van € 30.000 tot € 40.000 euro en € 50.000 tot € 100.000.¹⁰⁷

Voor Lansingerland zijn cijfers met inkomensgegevens beschikbaar over het eerste halfjaar 2019 en het eerste halfjaar 2020.¹⁰⁸ In de onderstaande tabel staat het gebruik van huishoudelijke hulp uitgesplitst naar inkomen. De tabel geeft het aantal huishoudens met hulp bij het huishouden per 1000 inwoners weer.

	Lansingerland		Nederland	
	1 ^e helft 2019	1 ^e helft 2020	1 ^e helft 2019	1 ^e helft 2020
minder dan 10.000 euro		15	8	9
10.000-20.000 euro	70	75	102	112
20.000-30.000 euro	49	67	58	70
30.000-40.000 euro	18	30	20	28
40.000-50.000 euro	7	13	8	13
50.000-100.000	1	5	3	4
100.000 euro of meer		2	1	1

In Lansingerland is de grootste toename te zien in de inkomensgroep € 20.000 - € 30.000. Dit is niet alleen in relatieve zin, maar ook in absolute aantallen de grootste stijging. Ook bij inkomens boven de € 40.000 is een duidelijke stijging te zien. In absolute aantallen gaat het om minder mensen dan de eerder genoemde inkomensgroep.

Dus het beeld in Lansingerland past bij de conclusie dat het abonnementstarief de groei van het aantal indicaties voor huishoudelijke hulp stimuleert.

In de onderstaande tabel zijn cliënten uitgesplitst naar leeftijdscategorieën.

tabel 4-3: aantal cliënten naar leeftijd 2017-2021

aantal cliënten op 31-12	2017	2018	2019	2020	2021	index
jonger dan 18 jaar	63	72	82	81	91	144
18 t/m 64 jaar	408	455	554	595	574	141
65 t/m 79 jaar	406	454	551	590	647	159
80 jaar en ouder	716	736	848	946	999	140
totaal	1.593	1.717	2.035	2.212	2.311	145

Bron: gemeente Lansingerland, ontvangen 7 april 2022

¹⁰⁷ Onstenk, A., Slagman, A., Batterink, M., Blom, M., Bilo, N., Van Haaren, R., Van Weer, R., & Oosterom, W., 'De boeg golf voorbij?', vierde meting monitor abonnementstarief Wmo', 30 september 2022.

¹⁰⁸ Gemeente Lansingerland, 'Memo kostenstijging Wmo', 17 maart 2021.

Het gebruik van de Wmo-voorzieningen neemt in alle leeftijdsgroepen toe met 40%-59% (gemiddeld 45%). Het gebruik neemt het sterkste toe in de categorie 65 t/m 79 jaar. Het grootste gedeelte van de cliënten is 80 jaar en ouder. In 2021 was 43% van de cliënten 80 jaar of ouder (999 van de 2.311 cliënten). Ook de groep 65 tot en met 79 jaar is fors van omvang. Het aantal jongeren dat gebruikmaakt van één of meer Wmo voorzieningen is klein (4% van alle cliënten).

In de onderstaande tabel is een nadere uitsplitsing gemaakt van de toename per type Wmo-voorziening. Per voorziening is voor iedere leeftijdsgroep de ontwikkeling opgenomen. Zo is te zien welke leeftijdsgroep het meest heeft bijgedragen aan de toename per Wmo-voorziening. De lichtgroen gearceerde onderdelen van de tabel laten een bovengemiddelde stijging zien. Dit wil zeggen dat het gebruik van deze voorziening in de betreffende leeftijdscategorie harder stijgt dan in de andere leeftijdscategorieën.

tabel 4-4: ontwikkeling cliënten naar leeftijd en ondersteuning; index 2017-2021

	jonger dan 18 jaar	18 t/m 64 jaar	65 t/m 79 jaar	80 jaar en ouder	Totaal
begeleiding	-	157	200	211	169
huishoudelijke hulp	-	218	263	190	215
hulpmiddelen	140	121	121	131	126
verblijf/ persoonlijke verzorging	-	50	-	-	-
vervoersvoorziening	171	103	135	130	126
woonvoorziening	213	179	187	152	171

Bron: gemeente Lansingerland, ontvangen 7 april 2022, bewerking rekenkamer ('-' betekent dat geen index berekend kan worden)

Uit de tabel is op te maken dat de categorie jongeren relatief klein van omvang is, maar wel bovengemiddeld hard groeit. Ook is te zien dat de toename in begeleiding, huishoudelijke hulp en woonvoorziening vooral bij de leeftijdsgroep 65 tot en met 79 jaar optreedt. Zo stijgt bij deze categorie het gebruik van huishoudelijke hulp veel harder dan bij cliënten van 80 jaar en ouder.

4-3-2 gebruik Wmo in relatie tot bevolkingsontwikkeling

Om te beoordelen in welke mate het gestegen gebruik is te verklaren uit de ontwikkeling van de bevolking heeft de rekenkamer het Wmo-gebruik per leeftijdscategorie nader geanalyseerd. Zoals uit tabel 4-3 is op te maken, zijn veel gebruikers van Wmo-voorzieningen 65 jaar of ouder. Een stijging van het aantal ouderen zal dus leiden tot meer gebruik van de Wmo.

In de onderstaande tabel is het aantal cliënten (zie tabel 4-3) afgezet tegen de bevolking in dezelfde leeftijdsgroep in 2017 en 2021.

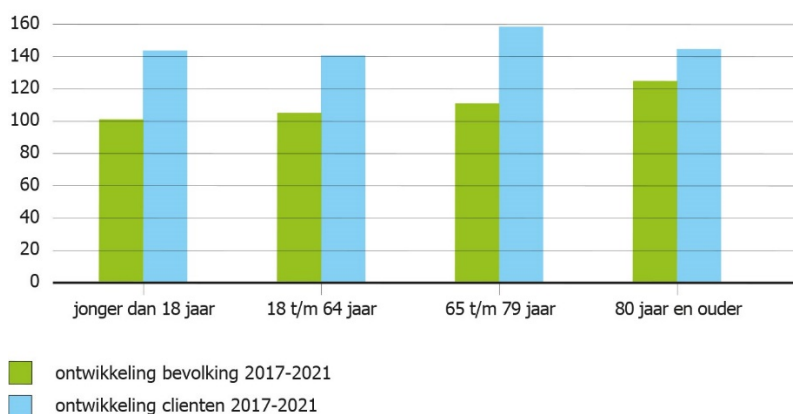
tabel 4-5: aantal cliënten op 31-12 in verhouding tot de bevolking (per leeftijdscategorie)

	cliënten 2017	bevolking 2017	cliënten als % bevolking	cliënten 2021	bevolking 2021	cliënten als % bevolking
jonger dan 18 jaar	63	15.674	0,4%	91	15.823	0,6%
18 t/m 64 jaar	408	35.762	1,1%	574	37.683	1,5%
65 t/m 79 jaar	406	6.704	6,1%	647	7.415	8,7%
80 jaar en ouder	716	1.965	36,4%	999	2.449	40,8%
Totaal	1.593	60.105	2,7%	2.311	63.370	3,6%

Bron: CBS statline en cijfers gemeente, bewerking rekenkamer

De onderstaande figuur vergelijkt specifiek de groei van de bevolking met de toename van het Wmo-gebruik.

figuur 4-1 bevolkingsontwikkeling ten opzichte van ontwikkeling cliënten (index)



Bron: CBS statline en cijfers gemeente, bewerking rekenkamer

In alle leeftijdsgroepen is het aantal cliënten harder gegroeid dan dat deze groep in omvang is toegenomen. Tabel 4-5 maakt duidelijk dat zowel absoluut als relatief steeds meer burgers van 80 jaar en ouder gebruikmaken van de Wmo. In 2017 ging het om 36% van de bewoners. Dit was in 2021 naar 41% gestegen. Ook in de groep van 65 tot en met 79 jaar is een duidelijke stijging te zien van 6% naar 9%. Niet alleen zijn beide groepen in omvang toegenomen, maar zij zijn ook relatief vaker een beroep gaan doen op de Wmo. De toename van het gebruik van de Wmo is dus niet alleen te verklaren doordat de bevolking is gegroeid en er relatief meer ouderen zijn. Ook is het gebruik in alle leeftijdsgroepen toegenomen. De precieze oorzaken daarvan zijn in Lansingerland niet onderzocht. In interne stukken wijst de gemeente op het fenomeen van langer thuis wonen door ouderen, een teruglopend aantal mantelzorgers en tijdelijke stopzetting van ondersteuning uit het netwerk door de

coronamaatregelen.¹⁰⁹ In hoeverre dit inderdaad de toename in het gebruik van de Wmo zou verklaren, is door de gemeente niet onderbouwd en door de rekenkamer niet onderzocht.

4-4 kostenontwikkeling

4-4-1 ontwikkeling kosten Wmo in Lansingerland

In de onderstaande tabel is per Wmo-voorziening de kostenontwikkeling vanaf 2017 opgenomen.

tabel 4-6: kosten per Wmo-voorziening 2017-2021 (in € 1.000)

voorziening	2017	2018	2019	2020	2021	index
begeleiding	322,9	1.150,4	1.309,2	2.002,1	2.035,9	177
huishoudelijke hulp	430,3	1.452,7	2.094,8	2.944,5	3.457,0	238
hulpmiddelen	179,9	418,2	490,5	599,6	593,3	142
verblijf/ persoonlijke verzorging	2,1	6,1	5,7	5,1	-	-
vervoersvoorziening	101,5	442,8	533,6	389,1	581,9	131
woonvoorziening	46,2	173,0	236,4	451,5	293,3	169
totaal	1.082,9	3.643,2	4.670,3	6.391,9	6.961,4	191

Bron: gemeente Lansingerland, ontvangen 11 april 2022 (index is 2018-2021)

In de tabel is te zien dat de kosten in 2017 op een aanmerkelijk lager niveau lagen dan de kosten in andere jaren. De reden hiervoor is dat 2017 een overgangsjaar was voor de nieuwe Wmo. Veel cliënten zijn pas later dat jaar ingestroomd, waardoor de kosten ook lager zijn. Voor een goede vergelijking van de kosten is 2018 een beter referentiejaar en daarom als start voor de getoonde index genomen. In de periode vanaf 2018 is met name bij begeleiding en huishoudelijke hulp (ruime verdubbeling) een grote stijging te zien. Ook de andere voorzieningen stijgen, maar de ontwikkeling is relatief en absoluut veel minder groot.

De kosten zijn ook te vertalen naar de gemiddelde kosten per cliënt. Hiermee wordt inzichtelijk of de kosten voornamelijk toenemen doordat het aantal cliënten groeit of (ook) doordat de ondersteuning in omvang is toegenomen. In de onderstaande tabel zijn per Wmo-voorziening de gemiddelde kosten per cliënt opgenomen. Het gemiddelde is bepaald aan de hand van het aantal cliënten dat op enig moment in het jaar een actieve indicatie had.

¹⁰⁹ Zie o.a. College van Burgemeester en Wethouders, 'Brief gemeenteraad Septembercirculaire 2020, compensatie kosten Coronacrisis en ontwikkelingen Wmo', 19 oktober 2020.

tabel 4-7: gemiddelde kosten per client per Wmo-voorziening 2017-2021 (in €)

voorziening	2017	2018	2019	2020	2021	index
begeleiding	1.368	4.391	3.667	4.581	4.768	109
huishoudelijke hulp	729	2.191	2.359	2.547	2.841	130
hulpmiddelen	340	752	840	927	896	119
verblijf/ persoonlijke verzorging	230	1.020	956	1.273	-	-
vervoersvoorziening	86	355	393	265	384	108
woonvoorziening	182	625	801	1.305	803	129

Bron: gemeente Lansingerland, ontvangen 11 april 2022 (index is 2018-2021)

Bij huishoudelijk hulp is een gestage toename van de gemiddelde kosten per cliënt waarneembaar. Sinds 2018 is de stijging 30% (index 130). De tendens bij begeleiding is ook dat de gemiddelde kosten toenemen, hoewel in 2019 een tijdelijke terugval is te zien. Sinds 2018 namen deze gemiddelde kosten met 9% toe. Bij de andere voorzieningen treden schommelingen op. Zo is bij vervoer een opvallende daling in 2020 te zien, waarna in 2021 de kosten weer op het niveau van 2019 liggen. Dit is zeer waarschijnlijk het gevolg van coronamaatregelen die tot minder beroep op de vervoersvoorziening hebben geleid.

oorzaak toename gemiddelde kosten

De stijging van de gemiddelde kosten bij begeleiding en huishoudelijke hulp kan komen door een stijging van het tarief of door toename van de omvang van de indicatie.

tarieven

Begeleiding en huishoudelijke hulp bestonden in 2021 uit 24 'producten' met ieder een eigen tarief. Voorbeelden van deze producten zijn 'gespecialiseerde begeleiding vroeg doven', 'gespecialiseerde begeleiding visueel gehandicapten', 'begeleiding individueel basis', 'begeleiding individueel specialistisch' en 'huishoudelijke ondersteuning'. Vijftien van deze producten worden landelijk ingekocht. Dit is wettelijk verplicht. Dit betreft onder andere 'gespecialiseerde begeleiding vroeg doven' en 'gespecialiseerde begeleiding visueel gehandicapten'. De tarieven hiervoor worden landelijk vastgesteld. In Lansingerland maken op jaarbasis drie inwoners gebruik van één van deze diensten.¹¹⁰

Voor de periode 2017-2021 heeft de rekenkamer de tarieven vergeleken.¹¹¹ Niet voor al deze producten is het mogelijk een vergelijking vanaf 2017 te maken, omdat sommige producten nog niet bestonden of inhoudelijk zijn aangepast. In deze gevallen is vanaf 2018 of 2019 de ontwikkeling berekend. Vanwege de concurrentiegevoeligheid van deze gegevens zijn deze niet in het rapport vermeld.

Voor alle veelgebruikte producten zijn de tarieven met maximaal 9% (deels vanaf 2017 en deels vanaf 2018) toegenomen.¹¹² Uit deze analyse is op te maken dat de

¹¹⁰ Informatie verkregen uit het ambtelijk wederhoor.

¹¹¹ Overzicht gemeente, ontvangen op 7 april 2022.

¹¹² Uitzonderingen zijn 'gespecialiseerde begeleiding vroeg doven' en 'gespecialiseerde begeleiding visueel gehandicapten' die een grotere tariefstijging hebben.

ontwikkeling van de tarieven bij huishoudelijk hulp lager is dan de stijging van de gemiddelde kosten per cliënt (index 130 in tabel 4-7). De tariefstijging bij huishoudelijke hulp vormt daarmee maar voor een beperkt deel een verklaring voor de toegenomen kosten per client. Bij begeleiding ligt de tariefstijging op hetzelfde niveau als de toename van de gemiddelde kosten per cliënt. Daar zijn de toegenomen kosten per cliënt dus wel te verklaren door de tariefstijging.

omvang indicaties Wmo

Een andere verklaring van de stijging van de gemiddelde kosten kan liggen in een toename van de omvang van de ondersteuning per cliënt. Dat zou betekenen dat bijvoorbeeld gemiddeld meer minuten huishoudelijk ondersteuning worden geïndiceerd per cliënt.

Om de omvang van de ondersteuning per cliënt in beeld te brengen, is gekeken naar de gemiddelde omvang van indicatiebesluiten. De indicatiebesluiten worden uitgedrukt in aantal minuten, dagdelen of etmalen. Dit hangt af van het type product. Bij huishoudelijke hulp gaat het om minuten en bij individuele begeleiding ook. Andere vormen van begeleiding worden uitgedrukt in dagdelen of etmalen. Op basis van deze indeling kan een ontwikkeling in de tijd worden weergegeven. Voor huishoudelijke hulp geldt dat vanaf 2019 met de huidige methodiek wordt gewerkt. In 2017 en het eerste deel van 2018 was sprake van prestatiebekostiging met een andere methode voor indicatie en facturatie.¹¹³

tabel 4-8: gemiddelde omvang indicatie aan de hand van indicatiebesluiten (2017-2022)

voorziening	eenheid	2017	2018	2019	2020	2021	index
begeleiding	dagdelen	161,1	172,5	172,2	163,8	157,4	98
	etmalen	73,1	85,6	78,4	76,6	81,9	112
	minuten	4.070,5	5.638,8	4.607,7	5.925,7	5.302,0	130
huishoudelijke hulp	minuten	-	-	5.721,5	5.729,6	6.030,2	105

Bron: gemeente Lansingerland, ontvangen 22 april 2022

Bij het deel van Wmo-begeleiding dat in minuten wordt uitgedrukt, is de omvang van de indicaties toegenomen (index 130). Wel zijn duidelijke schommelingen te zien. Met name in 2018 en 2020 werden gemiddeld hogere indicaties afgegeven. De indicaties die in minuten worden afgegeven vertegenwoordigen gezamenlijk het grootste deel van de kosten op het onderdeel begeleiding. Vanwege de schommelingen is het niet goed mogelijk aan te geven in welke mate de stijging van de kosten voor begeleiding worden veroorzaakt door de omvang van de indicaties.

Bij huishoudelijke hulp is in de periode 2019-2021 een toename van 5% te zien. De stijging van de gemiddelde kosten per cliënt bij huishoudelijke hulp is dus ten dele te verklaren doordat de indicaties in de afgelopen jaren in omvang zijn toegenomen. Samengevat leidt de combinatie van meer indicaties huishoudelijke hulp (vooral van cliënten van 65-79 jaar), stijging van het tarief en stijging van de omvang van de indicaties tot een grote kostenstijging bij dit deel van de Wmo.

¹¹³ Bij deze vorm van bekostiging worden aanbieders betaald voor een bepaalde prestatie ongeacht hoeveel tijd zij daaraan kwijt zijn. Aan de voorkant worden afspraken gemaakt over volume en budget, met een maximum.

4-4-2 kosten vergeleken met landelijke ontwikkeling

De ontwikkeling van de kosten in Lansingerland kan met behulp van cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek worden vergeleken met de landelijke ontwikkeling. Hiervoor is gebruik gemaakt van een onderverdeling van Wmo-voorzieningen, zoals deze bij het CBS wordt gehanteerd.¹¹⁴ In onderstaande tabel zijn de gebruikte categorieën weergegeven met de kosten in Lansingerland en het gemiddelde in Nederland.

tabel 4-9: uitgaven Wmo per 1.000 inwoners (in € 1.000)

		2017	2018	2019	2020	index
ondersteuning thuis	Lansingerland	16	19	24	32	200
	Nederland	81	89	94	95	117
hulp bij het huishouden	Lansingerland	20	25	32	52	260
	Nederland	55	58	66	75	136
hulpmiddelen en diensten	Lansingerland	16	18	21	27	169
	Nederland	32	34	39	39	122
totaal (exclusief verblijf en opvang)	Lansingerland	52	62	81	118	227
	Nederland	168	182	200	210	125

De tabel laat twee opvallende uitkomsten zien. Ten eerste valt op dat de uitgaven per 1.000 inwoners in Lansingerland veel lager zijn dan het landelijk gemiddelde. In Lansingerland lagen de uitgaven in 2017 op € 52.000 per 1.000 inwoners (oftewel € 52 per inwoner). Landelijk lagen de uitgaven toen op € 168 per inwoner. In Nederland namen de uitgaven daarna met 25% toe (index 125). In Lansingerland was de toename in dezelfde periode 127% (index 227). Bij alle categorieën is de toename in de uitgaven per inwoner hoger dan het landelijke patroon en is extreem groot bij hulp bij het huishouden.

Eén van de verklaringen voor de veel grotere stijging in Lansingerland ten opzichte van het landelijk gemiddelde is dat de kosten per inwoner relatief laag waren en zijn. Lansingerland is dus enigszins een inhaalslag aan het maken. Uit de analyse van de rekenkamer blijkt dat deze inhaalslag te maken heeft met de opbouw en ontwikkeling van de bevolking. In de onderstaande tabel is het aandeel ouderen van 65 tot 80 jaar en van 80 jaar en ouder als onderdeel van de bevolking opgenomen voor Nederland en Lansingerland.

tabel 4-10: percentage ouderen als onderdeel van de bevolking

	2017		2021	
	65-80 jaar	80 jaar en ouder	65-80 jaar	80 jaar en ouder
Nederland	14,0%	4,6%	15,0%	5,0%
Lansingerland	11,2%	3,3%	11,7%	4,0%

Bron: CBS statline en cijfers gemeente, bewerking rekenkamer

¹¹⁴ CBS Statline, Gemeentelijke uitgaven Wmo-maatwerkvoorzieningen, gewijzigd op 26 oktober 2021, geraadpleegd op 26 augustus 2022.

In Lansingerland is het aandeel van inwoners van 80 jaar en ouder sneller gegroeid dan landelijk (van 3,3% naar 4,0% in Lansingerland en van 4,6% naar 5,0% landelijk).

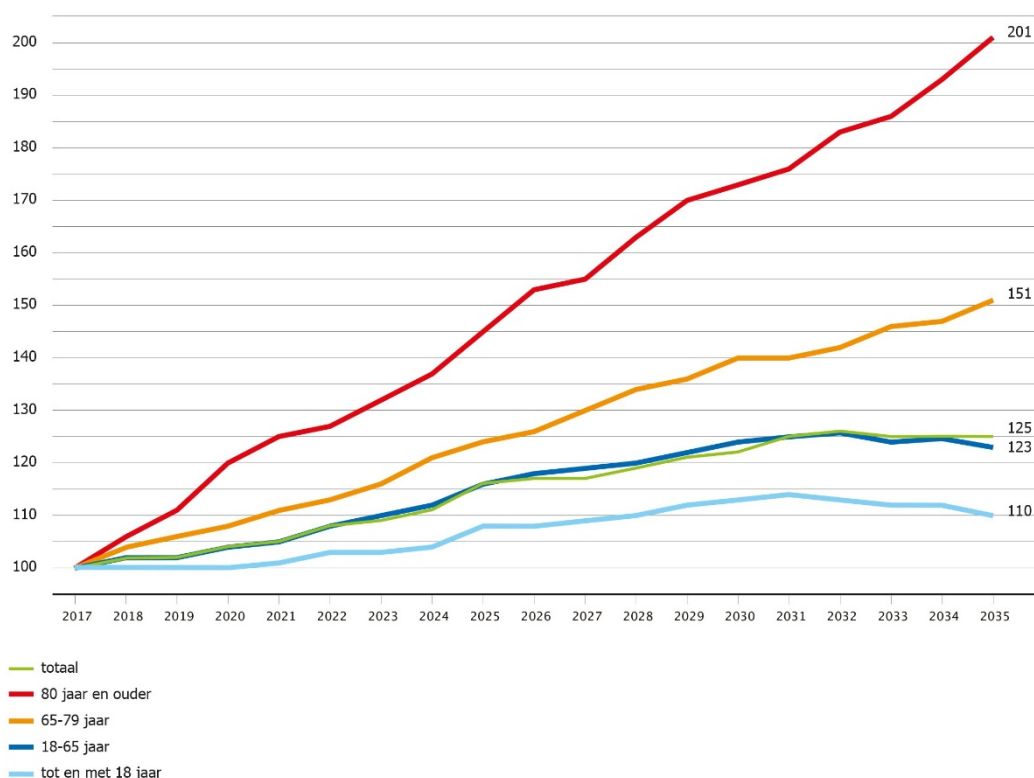
4-4-3 toekomstige ontwikkeling

Zoals uit de voorgaande paragrafen is af te leiden, is het aantal ouderen één van de belangrijke factoren voor de omvang van het gebruik van de Wmo. Lansingerland heeft op dit moment een relatief jonge bevolking, waardoor de kosten van de Wmo per inwoner relatief laag zijn. In de toekomst kan dit veranderen als het aantal ouderen in absolute en relatieve zin groeit. Om een indruk te krijgen van de mate waarin het aantal ouderen kan gaan groeien, kan gebruik worden gemaakt van twee informatiebronnen: de eigen bevolkingsprognose van Lansingerland en het Wmo-voorspelmodel van de VNG.

bevolkingsprognose

In de onderstaande figuur is de verwachte ontwikkeling tot en met 2035 opgenomen. De vier leeftijdsgroepen zijn hier weergegeven vanaf het startjaar 2017. Deze figuur is gebaseerd op CBS-cijfers tot en met 2021 en een door de gemeente zelf gemaakte prognose tot en met 2035. Deze prognose is onder andere gebaseerd op ervaringscijfers over woningbouw en geboorte- en sterftecijfers.

figuur 4-2 bevolkingsontwikkeling



Bron: gemeente Lansingerland 'Bevolkingsprognose Lansingerland 2021-2035', oktober 2021, bewerking rekenkamer

De totale bevolking zal in de periode tot en met 2035 naar verwachting met een kwart toenemen (index 125). Verreweg de grootste stijging zal bij ouderen optreden. De

groep van 80 jaar en ouder zal naar verwachting verdubbelen (index 201) en het aantal bewoners van 65 tot en met 79 jaar zal met ongeveer de helft toenemen (index 151). Deze leeftijdsgroepen zijn nog relatief klein van omvang, maar zullen gaan toenemen. De stijging van het aantal ouderen zal, gezien het gebruik van deze groep van de Wmo, onvermijdelijk ook leiden tot stijging van het aantal gebruikers. De mate waarin het gebruik zal stijgen, is op basis van alleen het aandeel ouderen niet goed te voorspellen.

Wmo-voorspelmodel

Zoals uitgewerkt in paragraaf 4-2 is door gemeenten in samenwerking met de VNG een model ontwikkeld om de groei van het aantal gebruikers van de Wmo in te schatten op basis van CBS-data. Op basis van een aantal indicatoren wordt een prognose van de ontwikkeling van het Wmo-gebruik in de komende vijf jaar gegeven. In onderstaande tabel is de geraamde ontwikkeling van 2022 tot en met 2026 opgenomen.

tabel 4-11: geraamde groei Wmo-gebruik Lansingerland

	2022	2023	2024	2025	2026
percentage Wmo-gebruik van inwoners Lansingerland	4,5%	4,7%	4,9%	5,1%	5,3%
percentage Wmo-gebruik van inwoners Nederland	6,4%	6,5%	6,7%	6,8%	7,0%
groei gebruik (verschil met peiljaar 2021) Lansingerland	7%	13%	19%	25%	31%
groei gebruik (verschil met peiljaar 2021) Nederland	3%	6%	9%	12%	15%

Bron: Wmo voorspelmodel (wmo voorspelmodel.vng.nl), geraadpleegd 29 september 2022

Uit de cijfers komt de verwachting naar voren dat de forse stijging van het aantal Wmo-gebruikers in Lansingerland de komende jaren zal doorzetten. In 2026 zal naar verwachting een groei van 31% ten opzichte van 2021 optreden. Met deze groei zal het gebruik van de Wmo in Lansingerland ongeveer twee keer zo snel groeien als dat landelijk zal gebeuren. In 2026 zal het aandeel Wmo-gebruikers (percentage van de inwoners dat Wmo gebruikt) ondanks de stevige groei nog steeds lager dan het landelijk gemiddelde zijn. In Lansingerland zal dan naar verwachting 5,3% van de bevolking een Wmo-voorziening gebruiken. Landelijk zal dit percentage dan op 7,0% liggen.

4-5 samenvatting

monitoring

De gemeente beschikt zelf over veel informatie over het gebruik van de Wmo. De afhankelijkheid van derden is beperkt. De gemeente heeft de data in eigen beheer en voert in grote mate regie over de dataverzameling. De rekenkamer is van oordeel dat de gemeente hiermee beschikt over de benodigde gegevens om inzicht te krijgen in de omvang van het gebruik en de kosten. De gemeente kan hiermee bovendien ontwikkelingen in beeld brengen. Specifieke achtergrondgegevens over cliënten, zoals inkomen of opleiding, mogen niet worden vastgelegd. Het inzicht in kenmerken van de doelgroep is beperkt tot de leeftijd.

De gemeente gebruikt de beschikbare data voor verschillende vaste rapportages:

- Een dashboard (het 3d dashboard) dat actuele informatie presenteert over de stand van zaken.
- Maandelijksse rapportages voor de financiële monitoring van het sociaal domein.
- Een rapportage van het verzilveringspercentage (daadwerkelijke mate van realisatie van kosten van de indicatie).

Verschillende betrokken medewerkers constateren dat de gemeente in vergelijking tot enkele jaren geleden goede stappen heeft gezet en meer gestructureerd informatie is gaan verwerken en gebruiken. Vooral de toepassing van financiële informatie is goed ontwikkeld. Verbeterslagen zijn gelegen in verdere ontwikkeling van werkprocessen voor databeheer en kwaliteitscontrole en automatisering van rapportages die nodig zijn om beleidsontwikkelingen te kunnen volgen.

De beschikbare Wmo-data, aangevuld met informatie over bevolkingsgroei en leeftijdsopbouw, gebruikt de gemeente ook om ramingen voor de korte en langere termijn te maken. Landelijk worden ook initiatieven ondernomen om tot een zo accuraat mogelijke inschatting van toekomstig Wmo-gebruik en kosten te komen. Een van deze ontwikkelingen is het zogenaamde 'Wmo-voorspelmodel'. Op basis van een aantal indicatoren, zoals de groei van het aantal inwoners, het aandeel ouderen boven de 65 jaar en de sociaaleconomische status wordt een prognose van de ontwikkeling van het Wmo-gebruik gegeven. De rekenkamer oordeelt dat Lansingerland met de handmatig opgestelde analyses en de prognoses van het Wmo-voorspelmodel een relatief goed inzicht heeft in te verwachten ontwikkelingen.

gebruik en kosten Wmo

Eind 2021 had Lansingerland 2.311 Wmo-cliënten. Dit is een groei van 45% ten opzichte van 2017. Vooral van 2018 naar 2019 is een forse sprong in het aantal cliënten te constateren. In de jaren daarna is een verdere gestage groei te zien. De grootste toename treedt op bij begeleiding (69%), huishoudelijke hulp (115%) en woonvoorziening (71%). Het aantal unieke cliënten groeit minder hard dan de optelsom van de cliënten per voorziening. Cliënten zijn dus vaker van meer dan één Wmo-voorziening gebruik gaan maken. In alle leeftijdscategorieën is het aantal cliënten harder gegroeid dan dat deze groep in omvang is toegenomen. Vooral steeds meer burgers van 80 jaar en ouder zijn gebruik gaan maken van de Wmo. In 2017 ging het om 36% van de bewoners. Dit was in 2021 naar 41% gestegen.

De totale kosten van het gebruik van Wmo-voorzieningen bedroeg in 2021 € 6,96 mln. In de periode vanaf 2018 is met name bij begeleiding en huishoudelijke hulp een (ruime) verdubbeling te zien. Ook de andere voorzieningen stijgen, maar de ontwikkeling is relatief en absoluut veel minder groot.

Bij huishoudelijk hulp is een gestage toename van de gemiddelde kosten per cliënt waarneembaar. Sinds 2018 is de stijging 30%. Bij begeleiding is de stijging sinds 2018 9%. Bij de andere voorzieningen treden schommelingen op. De stijging van de gemiddelde kosten per cliënt is bij huishoudelijk hulp maar beperkt te verklaren door de stijging van het tarief (stijging van 9%). Ook zijn de indicaties in omvang toegenomen (5% van 2019-2021). Bij begeleiding houdt de stijging van de gemiddelde kosten wel gelijke tred met de stijging van het tarief.

Ten opzichte van het landelijke gemiddelde liggen de Wmo-kosten per inwoner in Lansingerland lager, maar nemen deze wel (veel) harder toe. In 2017 waren de kosten

in Lansingerland € 52 per inwoner en landelijk € 168 per inwoner. In Nederland namen de uitgaven daarna met 25% toe. In Lansingerland was de toename in dezelfde periode 127%. Bij alle Wmo-voorzieningen is de toename in de uitgave per inwoner hoger dan het landelijke patroon, maar bij hulp bij het huishouden is het verschil extreem (het dubbele). De procentuele toename wordt mede verklaard door de aanvankelijk lage kosten.

Uit prognoses als het Wmo-voorspelmodel komt de verwachting naar voren dat de forse stijging van het aantal Wmo-gebruikers in Lansingerland de komende jaren zal doorzetten. In 2026 zal naar verwachting een groei van 31% ten opzichte van 2021 optreden. Met deze groei zal het gebruik van de Wmo in Lansingerland ongeveer twee keer zo snel groeien als de landelijke ontwikkeling.



5 beheersmaatregelen en effecten

5-1 inleiding

Zoals beschreven in hoofdstuk 4 neemt de vraag naar ondersteuning vanuit de Wet maatschappelijke ondersteuning toe en stijgen daarmee de kosten. De gemeente heeft daarom verschillende beheersmaatregelen genomen om de kosten te beheersen. In dit hoofdstuk reflecteert de rekenkamer op de keuzes die de gemeente heeft gemaakt. De aandacht gaat daarbij alleen uit naar Wmo-maatwerkvoorzieningen.

De volgende onderzoeksvragen komen aan de orde:

- *Heeft de gemeente maatregelen voor kostenbeheersing getroffen die in opzet logisch volgen uit de probleemanalyse en welke andere maatregelen waren denkbaar?*
- *Leiden de getroffen maatregelen (naar verwachting) tot de beoogde effecten en welke ongewenste neveneffecten kunnen daarbij optreden?*

Tabel 5-1 geeft weer welke normen bij de onderzoeksvragen worden getoetst en in welke paragraaf de bevindingen bij de betreffende normen staan.

tabel 5-1: normen

norm	paragraaf
De gemeente heeft potentiële maatregelen geïnventariseerd en beoordeeld op gewenste en ongewenste effecten.	5-2 en 5-3
De getroffen maatregelen zijn de meest adequate keuzen gezien de potentiële gewenste en ongewenste effecten.	5-2 en 5-3
In de praktijk treden de verwachte effecten bij de getroffen maatregelen daadwerkelijk op.	5-2

In paragraaf 5-2 komen de genomen beheersmaatregelen door Lansingerland aan bod. Paragraaf 5-3 behandelt alternatieven voor genomen maatregelen. De laatste paragraaf (5-4) geeft een samenvatting.

5-2 beheersmaatregelen Lansingerland

Al in 2017 heeft de directie van Lansingerland opdracht gegeven voor een brede verkenning om meer zicht te krijgen op de houdbaarheid van het systeem en grip op de kosten van de Wmo.¹¹⁵ In de verkenning, die in maart 2020 verscheen, schrijft de gemeente: “De vraag naar individuele Wmo-voorzieningen stijgt en zal dat waarschijnlijk in de komende jaren blijven doen.” De opvallendste stijging van de uitgaven zit volgens de gemeente in de maatwerkvoorziening huishoudelijke hulp.¹¹⁶

¹¹⁵ Gemeente Lansingerland, 'Directieopdracht: Het in beeld brengen van de mogelijkheden om grip te krijgen op de verwachte kostenstijging van de maatschappelijke ondersteuning en de consequenties daarvan', 4 november 2017.

¹¹⁶ Gemeente Lansingerland, 'Directieopdracht besparingsmaatregelen kosten maatschappelijke ondersteuning', 27 maart 2020.

In de verkenning heeft de gemeente vervolgens onderzocht aan welke ‘knoppen’ zij zou kunnen draaien om de kosten te beheersen. Daarbij heeft zij niet alleen gekeken naar mogelijkheden om te besparen op huishoudelijke hulp (de grootste stijger), maar ook naar maatregelen om invloed en sturing uit te oefenen op de uitgaven voor andere Wmo-voorzieningen. Op basis van deze verkenning concludeert de gemeente echter dat het aantal knoppen voor Wmo-maatwerkvoorzieningen waar zij aan kan draaien beperkt is en dat er ‘geen maatregelen zijn te nemen die een noemenswaardig financieel effect hebben’. Dit komt volgens haar doordat veel factoren ‘buiten de gemeentelijke invloedssfeer’ liggen. Kijkend naar wat de gemeente wel zou kunnen doen, onderscheidt zij op hoofdlijnen een drietal ‘knoppen’. Deze zijn gericht op het beperken van de vraag, dan wel de kosten per voorziening:

- de kostprijs per voorziening omlaag krijgen;
- instroom beperken;
- kapitaalvernietiging tegengaan.¹¹⁷

Nadien zijn er meerdere memo’s, tussenonderzoeken en discussiestukken verschenen, waarin op basis van de laatste ontwikkelingen de actuele besparingsmogelijkheden in beeld zijn gebracht.¹¹⁸ Uiteindelijk heeft de gemeente in 2021 enkele maatregelen genomen gericht op het beperken van de kosten van de instroom (met name bij huishoudelijke hulp) en het tegengaan van kapitaalvernietiging (zie tabel 5-2).

tabel 5-2: overzicht beheersmaatregelen Wmo Lansingerland

besparingsknop	maatregelen
instroom beperken	doelmatig toegangsproces nieuwe handreiking huishoudelijke ondersteuning moreel appèl steun aan VNG/lobby rijk strenger toetsen Pgb
kapitaalvernietiging tegengaan	hergebruik trapliften en hulpmiddelen

doelmatig toegangsproces

Zoals beschreven in paragraaf 3-3 ontvangen inwoners niet zomaar een Wmo-maatwerkvoorziening. Inwoners die Wmo-ondersteuning nodig hebben, moeten eerst een melding doen. Daarna vindt er onderzoek plaats naar de situatie en de hulpvraag van de inwoner. Er wordt pas een Wmo-maatwerkvoorziening toegekend als ‘een inwoner zijn/haar hulpvraag niet kan oplossen op eigen kracht, niet met hulp van iemand uit het netwerk en ook niet met een voorliggende of algemene voorziening.’¹¹⁹ Volgens zorg- en welzijnsaanbieders stuurt de gemeente hier sterk op.¹²⁰

¹¹⁷ Gemeente Lansingerland, ‘Directieopdracht besparingsmaatregelen kosten maatschappelijke ondersteuning’, 27 maart 2020; gemeente Lansingerland, ‘Discussiestuk beheersmaatregelen Wmo’, 31 maart 2021.

¹¹⁸ Zie: Gemeente Lansingerland, ‘Memo Bekostiging, extra kosten en besparingsmogelijkheden Wmo-voorzieningen’, 25 november 2020; gemeente Lansingerland, ‘Memo tussenonderzoek beheersmaatregelen Wmo’, 29 januari 2021; gemeente Lansingerland, ‘Discussiestuk beheersmaatregelen Wmo’, 31 maart 2021; gemeente Lansingerland, ‘Bijlage discussiestuk beheersmaatregelen Wmo’, 31 maart 2021.

¹¹⁹ Gemeente Lansingerland, ‘Bijlage discussiestuk beheersmaatregelen Wmo’, 31 maart 2021.

¹²⁰ Interview Wmo-aanbieder; interview medewerkers welzijnsorganisatie.

Door de wijze waarop het aanvraagproces is opgezet, heeft de gemeente veel grip op de toegang tot Wmo en kan het sturen op de toewijzing van maatwerkindicaties. Het gevolg hiervan is wel dat de ambtelijke uitvoeringskosten in Lansingerland relatief hoog zijn. Uit een benchmark van Berenschot blijkt dat de kosten van toegang in Lansingerland boven het benchmarkgemiddelde liggen. Als verklaring hiervoor wordt gegeven dat de focus van de gemeente ligt op doelmatigheid van de toegang. Door in te zetten op een goede toegang zou de gemeente scherper kunnen beschikken, waardoor inwoners doelmatiger beschikt krijgen wat nodig is.¹²¹ De gemeente beschouwt haar toegangsmodel dan ook als een middel om de kosten te beheersen.¹²²

Hoeveel Lansingerland hiermee jaarlijks bespaart, maakt de gemeente niet duidelijk. De rekenkamer heeft de doelmatigheid van het toegangsproces niet zelf onderzocht. Wel bevestigen ambtenaren in een gesprek met de rekenkamer dat de gemeente in het kader van kostenbeheersing en kwaliteit meer scherpste heeft aangebracht in het toewijzen van maatwerkindicaties. Het doel daarvan is om beter te kijken of de inzet ook het gewenste effect voor de inwoner bereikt: "Is de inwoner wel echt geholpen met de ondersteuning en wordt er geen onnodig geld uitgegeven?"¹²³ Ook medewerkers van een toegangspartij merken dat de gemeente maatregelen heeft genomen in het toegangsproces. Zo mogen zij bijvoorbeeld aanvragen voor complexe woningaanpassingen en individuele begeleiding niet meer behandelen, maar moeten zij deze doorschuiven naar een Wmo-consulent van de gemeente. Ook wordt er volgens hen strikter gekeken of een voorliggende voorziening mogelijk is. Volgens de gesproken medewerkers probeert de gemeente op deze wijze de kosten van de Wmo te beheersen.¹²⁴

nieuwe handreiking indiceren huishoudelijke ondersteuning

Om aanvragen voor de Wmo-maatwerkvoorziening huishoudelijke ondersteuning te beoordelen, maakte de gemeente tot 2022 gebruik van het CIZ-normenkader uit 2006. De CIZ-richtlijn bevat een overzicht van benodigde activiteiten en bijbehorende tijdsbestedingen voor huishoudelijke werkzaamheden.¹²⁵ Volgens de gemeente is het protocol door 'technologische vooruitgang' en 'veranderende maatschappelijke opvattingen over hulp bij het huishouden' echter verouderd. Het college heeft het CIZ-protocol daarom per 1 januari 2022 vervangen door de 'handreiking hulp bij het huishouden', die werd ontwikkeld door adviesbureau HHM en KPMG.¹²⁶ Deze handreiking uit 2018 is juridisch getoetst door de Centrale Raad van Beroep (CRvB). Zij oordeelde dat de handreiking deugdelijk is voor het vaststellen van de omvang van de hulp bij het huishouden. Gemeenten moeten dan wel dezelfde (beleids)uitgangspunten hanteren als waarop de KPMG handreiking is gebaseerd.¹²⁷ Inmiddels wordt de handreiking door het merendeel van de gemeenten gebruikt.

Door bij het bepalen van de omvang voor hulp bij het huishouden gebruik te maken van de nieuwe handreiking, kunnen er volgens het college minder uren toegekend

¹²¹ Berenschot, 'Benchmark Sociaal Domein. Gemeente Lansingerland', 25 augustus 2020.

¹²² Gemeente Lansingerland, 'Bijlage discussiestuk beheersmaatregelen Wmo', 31 maart 2021.

¹²³ Interview ambtenaren.

¹²⁴ Interview medewerkers welzijnsorganisatie.

¹²⁵ Interviews ambtenaren.

¹²⁶ Gemeente Lansingerland, 'Wijzigingsdocument Beleidsregels Sociaal Domein 2022, hoofdstuk 3 Maatschappelijke ondersteuning, 2022.

¹²⁷ De Koster, Y., Normtijden huishoudelijke hulp deugdelijk, in *Binnenlands bestuur*, 10 december 2018.

worden.¹²⁸ Gemiddeld ontving een cliënt in Lansingerland 170 minuten hulp per week. Volgens de nieuwe handreiking is het uitgangspunt dat dit 135 minuten (2 uur en 15 minuten) gaat worden.¹²⁹

Om een eventuele negatieve invloed van deze maatregel op huidige gebruikers van de Wmo te beperken, heeft Lansingerland gekozen om eerst inwoners die nog niet eerder een indicatie hebben ontvangen, te indiceren op basis van de nieuwe handreiking.¹³⁰ Zij zijn immers nog niet gewend om een bepaalde hoeveelheid uren hulp te ontvangen.¹³¹ Bij een herindicatie worden ook inwoners die al langere tijd hulp in de huishouding ontvangen volgens de nieuwe handreiking beoordeeld. De gemeente verwacht dat deze groep door achteruitgang in gezondheid in veel gevallen een minimaal gelijk aantal uren hulp zal krijgen.¹³²

De gemeente verwacht met deze maatregel een beperkte besparing te kunnen realiseren van zo'n € 50.000,- per jaar (zie onderstaande onderbouwing).¹³³

onderbouwing besparing hulp bij het huishouden

De gemeente heeft de verwachte besparing gebaseerd op de volgende berekening:

- 878 cliënten ontvangen gemiddeld 170 minuten per week hulp bij het huishouden van type I.
- Gemiddeld wordt 10% per jaar van het aantal cliënten ververst. Dat betekent dat het cliëntenbestand per jaar 10% afneemt, omdat cliënten overlijden of verhuizen en dat er 10% nieuwe cliënten bij komen. Uitgaande van 10% nieuwe cliënten, komen 88 cliënten (nieuwe BSN) in aanmerking voor hulp bij het huishouden volgens de nieuwe handreiking.
- 88 cliënten ontvangen dan 135 minuten per week hulp bij het huishouden.
- Het verschil tussen het huidige gemiddelde en het nieuwe gemiddelde is 35 minuten. Voor het gemak, gaat de gemeente uit van een besparing van 30 minuten.
- 88 cliënten x 30 minuten = 44 uur per week.
- 44 uur per week x het uurtarief van € 30,- = € 1.320,-
- Bedrag per week € 1.320,- x 48 weken (hulp bij het huishouden wordt nooit 52 weken geleverd) = € 63.360,-.¹³⁴

Uit cijfers van de gemeente blijkt dat de nieuwe beschikkingen in 2022 inderdaad lager liggen dan de 'oude' beschikkingen: 147,6 minuten ten opzichte van 171,5 minuten in het derde kwartaal van 2022 (zie tabel 5-3). Dit is een besparing van zo'n 24 minuten per cliënt. Dit is iets minder dan de 30 minuten die de gemeente had voorzien (zie bovenstaand kader).

¹²⁸ Gemeente Lansingerland, 'Wijzigingsdocument Beleidsregels Sociaal Domein 2022', 2022.

¹²⁹ Interview ambtenaren; gemeente Lansingerland, 'Memo tussenonderzoek beheersmaatregelen Wmo', 29 januari 2021; gemeente Lansingerland, 'Wijzigingsdocument Beleidsregels Sociaal Domein 2022', 2022.

¹³⁰ Interviews ambtenaren.

¹³¹ Huidige toekenningen Hulp bij het Huishouden worden pas volgens nieuwe handreiking hulp bij het huishouden beoordeeld wanneer huidige indicatie is verlopen. Gemeente Lansingerland, 'Wijzigingsdocument Beleidsregels Sociaal Domein 2022, hoofdstuk 3 Maatschappelijke ondersteuning, 2022.

¹³² Toelichting gemeente in ambtelijk wederhoor.

¹³³ Gemeente Lansingerland, 'Memo tussenonderzoek beheersmaatregelen Wmo', 29 januari 2021.

¹³⁴ Gemeente Lansingerland, 'Memo tussenonderzoek beheersmaatregelen Wmo. Bijlage 2', 29 januari 2021.

Stapsgewijs zal het aandeel beschikkingen via de nieuwe handreiking ten opzichte van het totaal aantal beschikkingen huishoudelijke hulp groeien. Nu ligt dat nog op circa 200 van de 1.140.

tabel 5-3: ontwikkeling volumes beschikkingen hulp bij huishouden

		2021				2022		
		Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3
bestaande beschikkingen	aantal beschikkingen	1.034	1.026	1.080	1.101	1.035	1.032	937
	gemiddeld aantal minuten per week	171,2	170,1	171,1	170,7	171,2	171,3	171,5
nieuwe beschikkingen 2022 ¹³⁵	aantal beschikkingen					58	125	203
	gemiddeld aantal minuten per week					137,1	140,6	147,6
totaal	aantal beschikkingen	1.034	1.026	1.080	1.101	1.093	1.157	1.140
	gemiddeld aantal minuten per week	171,2	170,1	171,1	170,7	169,4	168,0	167,3

Bron: cijfers gemeente Lansingerland

Doordat de maatregel recent is ingevoerd, is het nog onduidelijk hoe deze in de praktijk voor (nieuwe) cliënten uitpakt. Volgens het college betreft het een handreiking, dus “wanneer de specifieke situatie er om vraagt kan en wordt hiervan afgeweken”.¹³⁶ Ambtenaren geven aan te verwachten dat de nieuwe handreiking niet automatisch een grote ‘verschraling’ betekent. De ‘basis’ zou hiermee namelijk geleverd moeten kunnen blijven en ook zij benadrukken dat maatwerk mogelijk blijft.¹³⁷ De gemeente houdt dan ook geen rekening met eventuele neveneffecten. Volgens enkele Wmo-aanbieders kunnen deze echter wel degelijk optreden (zie onderstaand kader).¹³⁸

mogelijke neveneffecten volgens Wmo-aanbieders

Volgens Wmo-aanbieders die de rekenkamer heeft gesproken, blijft er door de nieuwe handreiking minder tijd over voor extra taken, de signaleringsfunctie en de zachte, sociale functie van het werk: “De ondersteuning wordt teruggebracht tot ‘harde’ schoonmaak, terwijl de ‘zachte’ kant minstens zo belangrijk is.” Zij menen dat hulp in de huishouding niet alleen is bedoeld voor schoonmaak, maar ook om de wijkverpleging en thuisondersteuning zo lang mogelijk buiten de deur te houden.¹³⁹ Ook ontstaat er meer reistijd tussen cliënten. Omdat deze reistijd wordt omgeslagen tegen minder uren, zullen zij niet meer wekelijks, maar één keer per twee weken worden ingepland. Een nadeel hiervan is dat medewerkers cliënten hierdoor minder vaak zien.¹⁴⁰

¹³⁵ Betreft beschikkingen hulp bij huishouden voor cliënten die in 2021 nog geen hulp bij het huishouden ontvingen. Zij vallen onder de nieuwe handreiking indiceren.

¹³⁶ Gemeente Lansingerland, ‘Wijzigingsdocument Beleidsregels Sociaal Domein 2022, hoofdstuk 3 Maatschappelijke ondersteuning, 2022.

¹³⁷ Interviews ambtenaren.

¹³⁸ Interviews Wmo-aanbieders.

¹³⁹ Interviews Wmo-aanbieders.

¹⁴⁰ Interview Wmo-aanbieder.

moreel appèl

Zoals beschreven in paragraaf 2-3-3 konden gemeenten Wmo-gebruikers tot 2019 vragen om een inkomensafhankelijke bijdrage in de kosten. Inwoners met hogere inkomens betaalden daardoor een hogere bijdrage voor Wmo-ondersteuning dan inwoners met lagere inkomens. Met de invoering van het abonnementstarief betalen huishoudens ongeacht hun inkomen en het aantal voorzieningen waar zij gebruik van maken, een vaste maximum eigen bijdrage per maand. Hierdoor is het voor welgestelde inwoners voordeliger om een beroep te doen op de Wmo, dan om deze ondersteuning zelf te bekostigen. Volgens de gemeente heeft het abonnementstarief dan ook een ‘aanzuigende werking’ op de Wmo voor inwoners met een hoger inkomen.¹⁴¹

Om het aantal aanvragen van welgestelde burgers te beperken, heeft de gemeente er voor gekozen om bij een Wmo-aanvraag de financiële draagkracht van inwoners mee te nemen in de vorm van een zogenoemd ‘moreel appèl’. Dit houdt in dat inwoners met voldoende financiële draagkracht wordt gevraagd om de voorziening zelf te bekostigen.¹⁴² Om dit te bevorderen, heeft de gemeente bijvoorbeeld een contractafspraken gemaakt met Medipoint (leverancier van hulpmiddelen), zodat inwoners voor hetzelfde bedrag als de gemeente hulpmiddelen (bijvoorbeeld een rolstoel voor incidenteel gebruik of een scootmobiel) kunnen kopen. Ook organiseert de gemeente cursussen en intervisie voor Wmo-consulenten, zodat zij vaardigheden ontwikkelen om bij inwoners bewustwording te creëren over kosten en maatschappelijke effecten en leren om het gesprek aan te gaan over eigen verantwoordelijkheid en de voordelen van het zelf bekostigen van voorzieningen.¹⁴³

In het collegebesluit is te lezen dat het college niet weet in hoeverre deze maatregel daadwerkelijk een financiële besparing oplevert. Omdat de gemeente niet bij inwoners kan afdwingen dat zij de ondersteuning zelf bekostigen, hangt de opbrengst namelijk in hoge mate af van ‘de reactie en het begrip van deze groep inwoners voor de situatie’.¹⁴⁴

Ambtenaren verwachten echter niet dat veel inwoners gehoor zullen geven aan een moreel appèl.¹⁴⁵ Ook Wmo-aanbieders uitten hierover hun twijfels tegen de rekenkamer: “Voor cliënten is het een behoorlijke drempel om hulp bij het huishouden aan te vragen. Veel cliënten doen pas een aanvraag als het echt niet anders kan.”¹⁴⁶ Eén van de aanbieders benadrukt bovendien dat particuliere hulpen moeilijk te vinden zijn en ouderen vaak terughoudend zijn met het binnenlaten van vreemden.¹⁴⁷ Sommigen willen de huishoudelijke ondersteuning dus wellicht wel zelf betalen, maar weten niet hoe zij zelf een betrouwbare hulp kunnen vinden.¹⁴⁸ Daarnaast blijkt uit gesprekken van de rekenkamer dat er bij Wmo-consulenten, maar

¹⁴¹ College van Burgemeester en Wethouders, ‘Beheersmaatregelen Wmo’, 13 juli 2021.

¹⁴² Gemeente Lansingerland, ‘Memo discussiestuk beheersmaatregelen Wmo’, 31 maart 2021; College van Burgemeester en Wethouders, ‘Beheersmaatregelen Wmo’, 13 juli 2021.

¹⁴³ Interviews ambtenaren; gemeente Lansingerland, ‘Bijlage Memo discussiestuk beheersmaatregelen Wmo’, 31 maart 2021.

¹⁴⁴ College van Burgemeester en Wethouders, ‘Beheersmaatregelen Wmo’, 13 juli 2021.

¹⁴⁵ Interviews ambtenaren.

¹⁴⁶ Interviews Wmo-aanbieder.

¹⁴⁷ Interview Wmo-aanbieder.

¹⁴⁸ Interviews Wmo-aanbieders.

zeker ook bij toegangspartijen, sprake is van een zekere handelingsverlegenheid.¹⁴⁹ In een interview met de rekenkamer geven enkele medewerkers van een toegangspartner aan het gevoel te hebben door de nieuwe werkwijze in een lastige ‘spagaat’ te worden gebracht en niet precies te weten wat er van hen gevraagd wordt: “Enerzijds worden we geacht zo goed mogelijk cliënten te helpen, maar anderzijds vraagt de gemeente ons om mee te werken aan het beperken van de toegang.”¹⁵⁰ Zoals beschreven in paragraaf 3-3 geven zij formeel een feitelijke beschrijving van de hulp die iemand nodig heeft en toetst de gemeente op basis daarvan of Wmo nodig is. Het inkomen is daarbij geen toetsingscriterium. Volgens deze medewerkers voelt het dan ook ‘ongemakkelijk’ dat deze maatregel min of meer onofficieel op hun bordje is terecht gekomen. Momenteel informeren zij cliënten enkel dat de gemeente bij haar beoordeling naar inkomen zal gaan kijken.¹⁵¹ Nog los van of cliënten dus zelf zullen afzien van huishoudelijke ondersteuning, is het dus ook nog maar de vraag in hoeverre er in de praktijk überhaupt een moreel appèl op hen wordt gedaan. De rekenkamer acht het dan ook niet aannemelijk dat deze maatregel een noemenswaardig financieel effect zal hebben.

Het college verwacht geen neveneffecten van deze maatregel: “Met het nemen van de maatregel (...) voeren we de Wmo 2015 nog steeds correct uit. Dit betekent dat inwoners die recht hebben op een Wmo-voorziening, deze ook zullen ontvangen.”¹⁵² Medewerkers van een toegangspartner menen echter dat de gemeente door het uitvoeren van een impliciete inkomenstoets juridisch in een schemergebied terecht kan komen. Ze geven het voorbeeld van een cliënt die na een moreel appèl van de gemeente geen ondersteuning ontving, terwijl deze persoon het verzoek zelf niet had ingetrokken en de gemeente ook geen formele afwijzing heeft opgesteld.¹⁵³ Ook enkele Wmo-aanbieders wijzen op het risico van neveneffecten (zie onderstaand kader). Doordat de maatregel recent is ingevoerd, kan de rekenkamer nog niet vaststellen in hoeverre deze in de praktijk ook daadwerkelijk optreden.

mogelijke neveneffecten volgende Wmo-aanbieders

In een gesprek met de rekenkamer benoemden Wmo-aanbieders enkele mogelijke neveneffecten van een moreel appèl:

- Een moreel appèl kan nadelig uitpakken voor meer timide ouderen die zich dan genoodzaakt zien om hun spaarpotje aan te breken.
- Er wordt getwijfeld in hoeverre de gemeente in staat is om een eerlijke beoordeling te maken van de draagkracht van inwoners. Het bezit van een koophuis of een iets hoger inkomen zou namelijk onvoldoende zeggen over het beschikbare budget van een inwoner.
- Eén van de Wmo-aanbieders geeft aan signalen te ontvangen dat Wmo-aanvragen van cliënten die eerder een particuliere hulp hadden, worden afgewezen.¹⁵⁴

¹⁴⁹ Interviews ambtenaren; interview welzijnsorganisatie.

¹⁵⁰ Interview welzijnsorganisatie.

¹⁵¹ Interview welzijnsorganisatie.

¹⁵² College van Burgemeester en Wethouders, ‘Beheersmaatregelen Wmo’, 13 juli 2021.

¹⁵³ Interview welzijnsorganisatie.

¹⁵⁴ Interviews Wmo-aanbieders.

steun aan VNG

Volgens de gemeente zijn er naast de bovengenoemde maatregelen (nieuwe handreiking indiceren huishoudelijke ondersteuning en het moreel appèl) relatief weinig ‘knoppen’ in de voorziening huishoudelijke hulp waar zij aan kan draaien. Veel is volgens haar namelijk al via rijksbeleid, wetgeving en jurisprudentie bepaald. Zoals reeds is opgemerkt, meent de gemeente dat de toename van het aantal aanvragen samenhangt met het abonnementstarief. In de verkenning schrijft zij dan ook: “Zolang we met het abonnementstarief te maken hebben, kunnen we niet veel sturen op de uitgaven.”¹⁵⁵ Het college heeft daarom besloten te investeren in een lobby richting het ministerie om het abonnementstarief in de huidige vorm af te schaffen, bijvoorbeeld door resoluties van de VNG hierover te steunen. Ook heeft het college de raadsfracties opgeroepen om via de eigen partijlijnen de lobby tegen het abonnementstarief te onderschrijven.¹⁵⁶ Zoals beschreven in paragraaf 2-5 heeft de lobby er inmiddels aan bijgedragen dat het kabinet heeft aangekondigd dat per 1 januari 2025 het huishoudinkomen invloed heeft op de hoogste van de eigen bijdrage voor huishoudelijke hulp. In hoeverre dit de gemeente daadwerkelijk een besparing gaat opleveren, is nog onduidelijk.

strenger toetsen Pgb

Zoals beschreven in paragraaf 3-2 zijn in de Verordening Sociaal Domein 2022 de beoordelingscriteria om in aanmerking te komen voor een Pgb aangescherpt. Zo zijn er extra eisen gesteld aan de budgethouder (cliënt of vertegenwoordiger daarvan) om te kunnen controleren of deze geschikt is om een Pgb te beheren.¹⁵⁷ Hoewel deze maatregel in de gemeentelijke stukken niet formeel benoemd wordt als beheersmaatregel, is het strenger toetsen op de Pgb volgens ambtenaren wel een maatregel die kan bijdragen aan het beperken van de instroom.¹⁵⁸ Hoeveel er met deze maatregel bespaard kan worden, maakt de gemeente niet duidelijk. De rekenkamer verwacht niet dat de maatregel een groot financieel effect zal hebben. Lansingerland heeft vanuit de Wmo namelijk niet veel Pgb's meer en jaarlijks worden slechts enkele nieuwe Pgb's afgegeven.¹⁵⁹

De gemeente heeft bij deze maatregel niet expliciet benoemd of er sprake kan zijn van neveneffecten. In een advies heeft de Adviesraad Sociaal Domein enkele risico's benoemd (zie kader).¹⁶⁰ Doordat de maatregel recent is ingevoerd, kan de rekenkamer nog niet vaststellen in hoeverre deze neveneffecten zich in de praktijk voordoen.

¹⁵⁵ Gemeente Lansingerland, 'Directieopdracht besparingsmaatregelen kosten maatschappelijke ondersteuning', 27 maart 2020.

¹⁵⁶ Gemeente Lansingerland, 'Directieopdracht besparingsmaatregelen kosten maatschappelijke ondersteuning', 27 maart 2020; College van Burgemeester en Wethouders, 'Beheersmaatregelen Wmo', 13 juli 2021.

¹⁵⁷ Gemeente Lansingerland, 'Verordening Sociaal Domein gemeente Lansingerland 2022', 25 november 2021.

¹⁵⁸ Interviews ambtenaren.

¹⁵⁹ Interview ambtenaren.

¹⁶⁰ Adviesraad Sociaal Domein, 'Brief reactie Verordening Sociaal Domein', 27 augustus 2021.

mogelijke neveneffect volgens Adviesraad Sociaal Domein

De Adviesraad Sociaal Domein stelt in een reactie op de verordening dat de gemeente gekozen heeft voor een 'nee, tenzij principe' waar in de oude verordening nog sprake was van 'ja, tenzij'.¹⁶¹ Een negatieve insteek kan volgens de raad een belemmering zijn voor het op tijd aanvragen van hulp.¹⁶²

In een reactie heeft het college aangegeven dat de beoordelingscriteria om in aanmerking te komen voor een maatwerkvoorziening 'bewust' zijn aangescherpt, om 'oneigenlijk gebruik en misbruik van de schaarse Wmo-middelen zoveel mogelijk te kunnen voorkomen en om waar nodig als gemeente op te kunnen treden.' Zonder het opnemen van deze criteria in de verordening kan de gemeente volgens het college haar taken op dit punt niet voldoende uitvoeren.¹⁶³

hergebruik trapliften en hulpmiddelen

Om kapitaalvernietiging tegen te gaan heeft de gemeente voor hulpmiddelen met een langere levensduur (zoals scootmobielen, rolstoelen en trapliften) bruikleenovereenkomsten afgesloten. Volgens de gemeente is de overeengekomen kostprijs met de leveranciers scherp doordat deze is gebaseerd op de mogelijkheid van hergebruik. In de praktijk betekent dit dat als een inwoner het hulpmiddel niet meer nodig heeft, de leverancier een groot deel van de onderdelen opnieuw kan gebruiken. Uit de verkenning blijkt dat de gemeente niet verwacht dat deze maatregel een directe besparing oplevert. Wel heeft het hergebruik van hulpmiddelen volgens haar gunstige neveneffecten in het kader van duurzaamheid.¹⁶⁴

5-3 alternatieven voor genomen maatregelen

De gemeente heeft de in de voorgaande paragraaf geschetste maatregelen ingevoerd. De vraag daarbij is in hoeverre dit de meest voor de hand liggende maatregelen zijn of dat er ook andere alternatieven denkbaar zijn. Hiervoor heeft de rekenkamer ten eerste gekeken naar overwogen alternatieven door de gemeente zelf. Daarnaast is aan de hand van maatregelen die andere gemeenten hebben ingevoerd, gekeken of Lansingerland nog andere opties heeft die potentieel interessant zijn.

5-3-1 overwogen maatregelen Lansingerland

Naast de maatregelen die beschreven zijn in paragraaf 5-2 heeft de gemeente ook een groot aantal maatregelen overwogen die zij (voorlopig) heeft verworpen. Zoals is weergegeven in tabel 5-2 zijn veruit de meeste van deze maatregelen gericht op het beperken van de instroom. In de laatste kolom is heel beknopt de reden vermeld voor het afzien van het invoeren daarvan.

¹⁶¹ Adviesraad Sociaal Domein, 'Brief reactie Verordening Sociaal Domein', 27 augustus 2021.

¹⁶² Adviesraad Sociaal Domein, 'Brief reactie Verordening Sociaal Domein', 27 augustus 2021.

¹⁶³ College van Burgemeester en Wethouders, 'Reactiebrief advies conceptverordening Sociaal Domein 22', 12 oktober 2021.

¹⁶⁴ Gemeente Lansingerland, 'Directieopdracht besparingsmaatregelen kosten maatschappelijke ondersteuning', 27 maart 2020.

tabel 5-4: overzicht verworpen beheersmaatregelen Wmo Lansingerland

besparingsknop	maatregelen	reden voor verwerpen
kostprijs omlaag	nieuwe aanbesteding starten en tarieven verlagen	tarieven al op laag niveau
	inbesteden in plaats van aanbesteden	tarieven al op laag niveau
instroom beperken	inkomestoets	wettelijk niet toegestaan, uitvoerbaarheid lastig
	budgetplafonds	wettelijk niet toegestaan, uitvoerbaarheid lastig
	begrenzen collectief vraagafhankelijk vervoer	weinig prioriteit voor gemeente, niet onderzocht
	anders indiceren	besparing gering, neveneffect potentieel groot
	omgekeerde toets	niet nader beoordeeld, weinig effect verwacht
	bepaalde hulpmiddelen aanwijzen als algemeen gebruikelijk	weinig besparing verwacht
	van onderdelen huishoudelijke hulp voorliggende voorziening maken	weinig besparing verwacht
	huishoudelijke hulp onder brengen bij bijzondere bijstand	wettelijk niet toegestaan
	samenwerking zoeken met GGZ aanbieders	besparing klein, onderbouwing beperkt
	beschermd wonen voorkomen	te veel onzekerheden, niet nader onderzocht
	preventie	directe besparing gering, effect moeilijk meetbaar, niet nader onderzocht
	kosten woningaanpassingen beperken	bij maatregelen weinig besparing verwacht
	niet meer verstrekken van rolstoelen voor incidenteel gebruik	te veel onzekerheden, niet nader onderzocht
kapitaalvernietiging tegengaan	afschaling	onzekerheden over mogelijkheden besparing
	kringloopwinkels die materiaal repareren voor hergebruiken	geen besparing verwacht, niet verder onderzocht
	pool van rolstoelen en scootmobielen	waarschijnlijk wegen benodigde extra inspanningen niet op tegen besparingen

beoordeling rekenkamer

De gemeente heeft in verschillende interne memo's in 2020 en 2021 de in de bovenstaande tabel opgenomen maatregelen beschreven en geanalyseerd of invoering

zinnig zou zijn.¹⁶⁵ De rekenkamer heeft beoordeeld of sprake is van onderbouwing van de potentiële effecten en een logische keuze is gemaakt gezien de te verwachten effecten op de kosten en ongewenste effecten op de kwaliteit van de zorg aan bewoners.

Een aantal maatregelen is afgefallen, omdat deze niet passen in het wettelijk kader en daarmee niet rechtmatig zijn. Het gaat om:

- *inkomenstoets*. Een inkomenstoets houdt in dat de gemeente een voorziening kan afwijzen, als uit het onderzoek naar de financiële situatie van de inwoners blijkt dat de hoogte van het inkomen minimaal 150 procent van het sociaal minimum is.
- *budgetplafonds*. Een budgetplafond betekent dat nieuwe aanvragers na het bereiken van het plafond op wachtlijsten terechtkomen en pas weer kunnen worden geholpen als er weer budget beschikbaar is.
- *huishoudelijke hulp onder brengen bij bijzondere bijstand*. Hierdoor kunnen minder inwoners een beroep doen op de Wmo.

Een aantal maatregelen is afgefallen, omdat besparingsmogelijkheden naar verwachting (zeer) beperkt zijn:

- *nieuwe aanbesteding of inbesteden in plaats van aanbesteden*. Een overwogen maatregel is het starten van een nieuwe aanbesteding waarbij aanbieders van hulp bij het huishouden worden geselecteerd op basis van de laagste prijs. Een andere overwogen maatregel is inbesteden in plaats van aanbesteden (waardoor de CAO omzeild zou kunnen worden, wat kan resulteren in lagere loonkosten).
- *anders indiceren*. De gemeente heeft de optie verkend om bij aanvragen door inwoners boven de 85 jaar een standaard hoeveelheid van twee uur per week toe te kennen, zonder hiervoor een brede uitvraag te doen.
- *omgekeerde toets*. Dit is een werkwijze waarbij niet meer eerst wordt gekeken naar de aangevraagde (of bekende) individuele maatwerkvoorziening, maar eerst naar de 'vraag achter de vraag'. Pas als het echt de beste oplossing is, wordt een individuele maatwerkvoorziening verstrekt.
- *bepaalde hulpmiddelen aan te merken als algemeen gebruikelijk*. Bepaalde hulpmiddelen zijn verkrijgbaar in een gewone winkel (bijvoorbeeld wandgrepen of douchestoelen). Door deze als 'algemeen gebruikelijk' te bestempelen komen ze niet voor verstrekking binnen de Wmo in aanmerking.
- *van onderdelen van hulp bij het huishouden een voorliggende voorziening maken*. Activiteiten als wassen en strijken worden dan uit de Wmo-maatwerkvoorziening gehaald.
- *kringloopwinkels die materiaal repareren voor hergebruiken*. Het inrichten van werkplaatsen waar reparaties worden verricht ter voorkoming van duurdere vervanging.
- *pool van rolstoelen en scootmobielen*. Voor inwoners die incidenteel een scootmobiel of rolstoel nodig hebben wordt een pool of depot ingericht.
- *samenwerking zoeken met GGZ aanbieders*. Samenwerken om vaker en sneller behandeling in te zetten, in plaats van begeleiding of aanvullend aan begeleiding.

¹⁶⁵ Gemeente Lansingerland, 'Directieopdracht besparingsmaatregelen kosten maatschappelijke ondersteuning', 27 maart 2020; gemeente

Lansingerland, 'Memo Bekostiging, extra kosten en besparingsmogelijkheden Wmo-voorzieningen', 25 november 2020; gemeente Lansingerland, 'Memo tussenonderzoek beheersmaatregelen Wmo', 29 januari 2021.

- *preventie*. Meer inzetten op preventie is meer een insteek dan een concrete maatregel. Er zijn suggesties zoals het aanbieden van een beweegprogramma als 'Powerful Ageing' genoemd.¹⁶⁶
- *kosten woningaanpassingen beperken*. Dit bestaat uit twee mogelijkheden. Ten eerste het advies te verhuizen naar een geschiktere woning in plaats van aanpassingen in de bestaande woning. Ten tweede is overwogen om een limitatieve lijst van bouwkundige woningaanpassingen in te voeren.
- *afschaling naar lichtere vormen van begeleiding*. Dit betekent dat cliënten vanuit de individuele gespecialiseerde begeleiding lichtere vormen van maatwerkbegeleiding krijgen aangeboden

De rekenkamer oordeelt dat de meeste van bovenstaande maatregelen door de gemeente zorgvuldig zijn afgewogen. De maatregelen leiden tot weinig besparing en hebben mogelijk ongewenste effecten. Voor bijvoorbeeld het opnieuw aanbesteden geldt dat de gemeente er van afziet, omdat het voor de meeste producten tarieven hanteert op of net iets onder de marktprijs.¹⁶⁷ In paragraaf 4-4 bleek bovendien dat de tariefstijging bij huishoudelijke hulp maar voor een beperkt deel de toegenomen kosten verklaart. De gemeente moet de mogelijkheden voor inbesteden nog onderzoeken. De rekenkamer kan hier dan ook nog geen oordeel over geven. De afwijzing van de omgekeerde toets en samenwerking met GGZ-aanbieders ligt voor de hand, maar is nauwelijks onderbouwd. Afschaling naar lichtere vormen van begeleiding is verkend, maar bevat veel onzekerheden over besparingsmogelijkheden.

Bij een aantal maatregelen is sprake van teveel onzekerheden om besparingen en (neven)effecten te kunnen bepalen.

- *beschermd wonen voorkomen*. Meer inzetten op ambulante begeleiding om te voorkomen dat iemand in een locatie voor beschermd wonen geplaatst moet worden.
- *niet meer verstrekken van rolstoelen voor incidenteel gebruik*.

Voor de eerste maatregel geldt dat de gemeente in afwachting van aanpassing van het rijksbeleid heeft afgezien van invoering. Voor de tweede maatregel zijn er teveel onzekerheden om te kunnen bepalen of er besparingen mogelijk zijn. De rekenkamer vindt dit plausibele redenen.

De rekenkamer constateert dat de gemeente (nog) niet voor alle maatregelen heeft verkend wat de mogelijke besparingen en neveneffecten zijn. Dit geldt in het bijzonder voor de maatregel 'begrenzen collectief vraagafhankelijk vervoer' (zie onderstaand kader).

¹⁶⁶ Dit is een trainingsprogramma voor specifieke spiergroepen om de zelfredzaamheid van ouderen te vergroten.

¹⁶⁷ Dit wordt in interviews met ambtenaren en Wmo-aanbieders bevestigd.

begrenzen collectief vraagafhankelijk vervoer (CVV)

De gemeente heeft drie mogelijkheden benoemd om te besparen op CVV, namelijk:

- 1 Het invoeren van begrenzing van het aantal te bereizen kilometers.
- 2 Het uitsluiten van het gebruik van CVV in de directe omgeving als iemand ook de beschikking heeft over een scooter.
- 3 Het enkel nog verstrekken van een CVV pas als er sprake is van een structurele vervoersbehoefte.¹⁶⁸

Volgens ambtenaren heeft de coronapandemie een dempend effect gehad op het gebruik van CVV, waardoor deze maatregelen minder prioriteit hebben gekregen.¹⁶⁹ In hoofdstuk 4 is te zien dat in 2020 inderdaad een terugloop in het gebruik optrad. De gemeente heeft niet verder onderzocht hoeveel er met deze maatregelen mogelijk bespaard kan worden.¹⁷⁰ Ook heeft zij niet verkend wat de eventuele neveneffecten van dergelijke maatregelen kunnen zijn, bijvoorbeeld voor het welzijn en de sociale participatie van inwoners. Op basis hiervan constateert de rekenkamer dat deze maatregelen (nog) niet zorgvuldig zijn afgewogen. Uit de cijfers in hoofdstuk 4 blijkt dat het gebruik in 2021 weer op het oude niveau is.

5-3-2 maatregelen andere gemeenten

De rekenkamer heeft een korte verkenning uitgevoerd naar maatregelen die andere gemeenten nemen om de kosten van de Wmo te beheersen. Hieruit blijkt dat veel gemeenten met dit vraagstuk worstelen. Net als Lansingerland hebben meerdere gemeenten dan ook verkenningen en onderzoeken uitgevoerd naar mogelijke maatregelen. De (voorgestelde) maatregelen van deze gemeenten zijn redelijk vergelijkbaar met de maatregelen die de gemeente Lansingerland heeft genomen of heeft overwogen. Soms zijn ze net iets anders opgezet. Maatregelen richten zich over het algemeen op het aanscherpen van de toegangscriteria, anders indiceren, een groter en nadrukkelijker beroep doen op de draagkracht van inwoners om hun ondersteuningsvragen op te lossen, het versoberen van de levering, het versterken van het voorliggend veld (bijvoorbeeld door het realiseren van een was- en strijkservice, een algemene voorziening huishoudelijke hulp of door de maatwerkvoorziening begeleiding om te vormen naar algemene voorzieningen), zodat het gebruik van maatwerkvoorzieningen kan afnemen en preventie (zoals beweegprogramma's). In de onderstaande tabel zijn geen verwijzingen naar de bijbehorende documenten van iedere gemeente opgenomen in verband met de leesbaarheid. Per gemeente zijn de bijbehorende stukken in de literatuurlijst terug te vinden.

¹⁶⁸ Gemeente Lansingerland, 'Memo tussenonderzoek beheersmaatregelen Wmo', 29 januari 2021.

¹⁶⁹ Interview ambtenaren.

¹⁷⁰ Gemeente Lansingerland, 'Memo tussenonderzoek beheersmaatregelen Wmo', 29 januari 2021.

tabel 5-5: vergelijkbare voorgestelde beheersmaatregelen andere gemeenten

maatregelen		gemeente(n)
doelmatig toegangsproces	poortwachtersfunctie versterken/aanscherpen werkwijze	Wassenaar, Voorschoten, Midden-Groningen
huishoudelijke hulp	- versoberen levering en scherpere toegang - normenkader van KPMG en HHM toepassen - moreel appèl op draagkrachtige inwoners - algemene voorziening thuisondersteuning: bijvoorbeeld taken als wassen/strijken, maaltijdservice en glazenwassen apart organiseren, dienstenvoucher huishoudelijke hulp	Hilversum, Haarlem Hilversum, Leeuwarden, Aalten, Oosterschelderegio, HBEL gemeenten Wassenaar, Voorschoten Hilversum, Berg en Dal, Hengelo, Midden-Groningen, Almelo, Woerden, Haarlem, Delft, Krimpenerwaard
begeleiding/dagbesteding	- toegang aanscherpen en/of strakker herindiceren - dagbesteding als algemene voorziening inrichten - afschalen/omvormen van (zware) maatwerkvoorzieningen naar lichte maatwerkvoorzieningen of algemene voorzieningen - voorliggend veld versterken om instroom in de dure geïndiceerde dagbesteding te voorkomen/uit te stellen	Hilversum, Hengelo, Meppel, Aalten, Oisterwijk, Berg en Dal, Waterland, Wassenaar Hilversum, Aalten, Hengelo, Midden-Groningen, Berg en Dal, Leeuwarden, HBEL gemeenten Oosterschelderegio, Waterland, Haarlem Wassenaar
persoonsgebonden budget	vereenvoudigen van mogelijkheden om PGB's bij oneigenlijk gebruik of misbruik terug te vorderen.	Almelo
Wmo vervoer	- verhogen eigen bijdrage (ritprijs)/piek en daltarief invoeren - maximeren van het maximaal aantal kilometers/aantal kilometers verlagen - drempelbedrag invoeren/maximaal één vervoersvoorziening indiceren	Hilversum, Waterland, HBEL gemeenten, gemeente Haarlem, Midden Groningen Waterland, Voorschoten Aalten
Hulpmiddelen	- herbeoordeling inzet scootmobielen - poolen van hulpmiddelen (bijvoorbeeld scootmobielen)/hulpmiddelen als algemeen gebruikelijk zien	Almelo, Wassenaar, Haarlem Aalten, Waterland, Wassenaar, Voorschoten
Preventie	inzet op preventieve maatregelen (bijvoorbeeld Powerful Ageing, persoonlijke netwerkcoaches)	Almelo, Delft, Zoetermeer, Meppel, Aalten, Rheden

Daarnaast is de rekenkamer ook nog enkele voorgestelde maatregelen bij andere gemeenten tegengekomen die in Lansingerland nog niet zijn ingevoerd of expliciet zijn overwogen. Het gaat dan bijvoorbeeld om het afschaffen van keukentafelgesprekken bij enkelvoudige aanvragen, scherper (her)indiceren van dure casussen, het vergroten van bewustzijn en het op een andere wijze contracteren en financieren van Wmo-aanbieders (zie onderstaande tabel).

tabel 5-6: alternatieve beheersmaatregelen andere gemeenten

maatregelen		gemeente(n)
toegang	- meer regievoering op de welzijnspartners bij het toegangsproces - afschaffen keukentafelgesprek bij enkelvoudige aanvragen - omvangrijke indicaties standaard voorleggen binnen casuïstiek of aan juridische medewerkers voor een nadere toets.	Wassenaar Venray, Berg en Dal Almelo
afbakenen Wmo/Wlz	strenger screenen op Wmo/Wlz aan de voorkant/snellere uitstroom naar Wlz stimuleren	Wassenaar, Voorschoten, Berg en Dal, Meppel
scherper kijken naar herindicatie, vooral van dure casussen	gerichtere aanpak duurdere casussen; langs de verschillende wetten, beperken stapeling	Oosterschelderegio, Haarlem
woningaanpassingen	collectieve woningaanpassing uitvoeren indien deze aanpassing een grote groep mensen in staat stelt in hun huis te blijven wonen.	Wassenaar, Voorschoten
bewustzijn vergroten	- kostenbewustzijn versterken bij inwoners, consulenten en/of zorgprofessionals - voorlichting en individueel advies aan inwoners op het gebied van zelfredzaamheid	Hilversum, Berg en Dal Wassenaar, Voorschoten
efficiëntere uitvoering	opschaling van niet-personele kosten (bijvoorbeeld door ICT en administratie te bundelen met andere gemeenten)	Waterland
andere wijze van contracteren en financiering	- lumpsum financiering/formuleren en sturen op realisatie cliëntdoelen - aanbieders stimuleren om mee te denken over besparingen en hierover afspraken maken (bijvoorbeeld verbod op marketing)	Oosterschelderegio, HBEL-gemeenten Oosterschelderegio

De belangrijkste beheersmaatregel van Lansingerland richt zich op het beheersen van de uitgaven voor huishoudelijke hulp via de nieuwe handreiking voor het indiceren. Gezien de uitkomsten van de analyse in paragraaf 4-3 is dit een voor de hand liggende keuze. Juist de uitgaven voor huishoudelijke hulp zijn in de afgelopen jaren sterk gestegen. Vooral de combinatie van meer aanvragen en een toename van de omvang van de kosten per cliënt leidt tot hoge kosten. Tegelijkertijd valt wel op dat ook de kosten voor begeleiding toenemen. Beheersmaatregelen die zich hier specifiek op richten heeft de gemeente tot nu toe nog niet genomen. Van de maatregel 'afschaling naar lichtere vormen van begeleiding' heeft de gemeente uiteindelijk afgezien vanwege de grote onzekerheden over de potentiële opbrengsten. Maatregelen van andere gemeenten zijn ook gericht op afschaling of aanscherpen van de toegang of scherper kijken naar de herindicatie.

Uit de overzichten met maatregelen komen geen initiatieven naar voren waarmee ook Lansingerland naar verwachting grote besparingen kan realiseren. Het gaat vooral om vergelijkbare maatregelen om toegang te beperken en het aanbod aan voorzieningen te versoberen. In vergelijking tot Lansingerland is er wel een aantal gemeenten dat

nadrukkelijker kijkt naar het gebruik van algemene voorzieningen voor thuisondersteuning. Deze maatregelen zijn in Lansingerland maar beperkt onderzocht en niet ingevoerd, omdat weinig besparing wordt verwacht. Andere gemeenten hebben deze maatregelen uitgebreider onderzocht en zijn wel voornemens deze uit te gaan voeren. Ook voor het Wmo-vervoer geldt dat Lansingerland de maatregel nauwelijks heeft onderzocht vanwege de destijds teruggelopen vraag door de coronamaatregelen. Een aantal andere gemeenten is wel voornemens versoberingen door te voeren als het verhogen van een eigen bijdrage, een daltarief, het maximeren van het aantal kilometers of het invoeren van een drempelbedrag.

5-4 samenvatting

In verschillende interne analyses zijn besparingsmogelijkheden in beeld gebracht door de gemeente. Uiteindelijk heeft de gemeente in 2021 enkele maatregelen genomen gericht op het beperken van de instroom (met name bij huishoudelijke hulp) en het tegengaan van kapitaalvernietiging.

De belangrijkste maatregel is het gebruik van een nieuwe handreiking voor het indiceren van huishoudelijke ondersteuning. Met deze handreiking wordt verwacht dat het gemiddeld aantal minuten per week daalt van 170 naar 135 minuten. De maatregel is per 1 januari 2022 ingevoerd en wordt alleen toegepast op nieuwe aanvragen (en herindicaties). Uit cijfers blijkt dat de nieuwe beschikkingen in 2022 inderdaad lager liggen dan de 'oude' beschikkingen: 147,6 minuten ten opzichte van 171,5 minuten in het derde kwartaal van 2022. Dit is een besparing van zo'n 24 minuten per cliënt. Dit is iets minder dan de gemeente had voorzien.

Van de andere maatregelen (een moreel appèl, strenger toetsen Pgb en hergebruik van trapliften en hulpmiddelen) kan de rekenkamer nog niet beoordelen in hoeverre dit tot nu toe effect heeft gehad. De rekenkamer acht het op voorhand weinig aannemelijk dat het moreel appèl effect zal hebben.

De gemeente heeft verder diverse beheersmaatregelen in meer of mindere mate onderzocht. Een deel daarvan is afgefallen, omdat zij niet passen binnen het wettelijke kader en daarmee onrechtmatig zijn. Een andere groep potentiële maatregelen levert naar verwachting niet of zeer beperkt besparing op. Ook zijn er potentiële maatregelen waarvan er teveel onzekerheden zijn om effecten te kunnen bepalen. De rekenkamer oordeelt dat de meeste van de onderzochte maatregelen door de gemeente zorgvuldig zijn afgewogen. De maatregelen zijn niet rechtmatig, leiden tot weinig besparing of hebben mogelijk ongewenste effecten.

De rekenkamer constateert dat de gemeente (nog) niet voor alle voorgestelde maatregelen heeft verkend wat de mogelijke besparingen en neveneffecten zijn. Dit geldt in het bijzonder voor de maatregel 'begrenzen collectief vraagafhankelijk vervoer'. Dit kan bijvoorbeeld door begrenzing van het aantal te bereizen kilometers.

Met de huidige beheersmaatregelen richt Lansingerland zich vooral op het beheersen van de uitgaven voor huishoudelijke hulp. Gezien de stijging van de uitgaven is dit een voor de hand liggende keuze. Tegelijkertijd valt wel op dat ook de kosten voor begeleiding toenemen. Beheersmaatregelen die zich hier specifiek op richten heeft de gemeente tot nu toe nog niet genomen.

De rekenkamer heeft verder een korte verkenning uitgevoerd naar maatregelen die andere gemeenten nemen om de kosten van de Wmo te beheersen. Uit de overzichten met maatregelen komen geen initiatieven naar voren waarmee ook Lansingerland naar verwachting grote besparingen kan realiseren. Het gaat vooral om vergelijkbare maatregelen om toegang te beperken en het aanbod aan voorzieningen te versoberen. In vergelijking tot Lansingerland is er wel een aantal gemeenten dat nadrukkelijker kijkt naar het gebruik van algemene voorzieningen voor thuisondersteuning. Deze maatregelen zijn in Lansingerland maar beperkt onderzocht en niet ingevoerd, omdat weinig besparing wordt verwacht. Andere gemeenten hebben deze maatregelen uitgebreider onderzocht en zijn wel voornemens deze uit te gaan voeren. Ook voor het Wmo-vervoer geldt dat een aantal andere gemeenten wel voornemens is versoeringen door te voeren.

bijlage 1 onderzoeksverantwoording

inleiding

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode december 2021 tot en met oktober 2022. Het rapport is gebaseerd op:

- documentanalyse;
- literatuurstudie;
- interviews;
- kwantitatieve analyses van beschikbare data.

documentanalyse

Tijdens het onderzoek heeft de rekenkamer een veelvoud aan documenten bestudeerd. Dit betreft onder meer beleidsstukken, gemeentelijke rapportages en eerdere onderzoeken, gemeentelijke begrotingen en jaarstukken. In bijlage 2 is een overzicht te vinden van de geraadpleegde bronnen.

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, heeft de rekenkamer literatuurstudie verrichten. Hierbij zijn relevante literatuur en onderzoeken bestudeerd en studies en verkenningen die in opdracht van andere gemeenten zijn gedaan. In bijlage 2 is een overzicht te vinden van de geraadpleegde bronnen.

interviews

De rekenkamer heeft voor dit onderzoek interviews gehouden en e-mailcontact gehad met ambtenaren van de gemeente Lansingerland betrokken bij beleid, toegang en uitvoering, data-analyse en financiën.

Ook heeft de rekenkamer contact gehad met andere betrokkenen of voor het beleid relevante partijen buiten de gemeentelijke organisatie, waaronder medewerkers van:

- toegangspartijen;
- aanbieders van Wmo-voorzieningen;
- adviesraad Sociaal Domein.

Er zijn in totaal 11 interviews gehouden, waarbij is gesproken met 16 verschillende personen.

toetsing kwaliteit data en uitvoering kwantitatieve analyses

Om te kunnen toetsen of de gemeente de benodigde data vastlegt, structurele analyse hierop pleegt, op basis daarvan bruikbare ramingen maakt en inzicht heeft in effecten van genomen maatregelen, heeft de rekenkamer de aanwezige informatie en uitgevoerde data-analyses door de gemeente beoordeeld. Ook heeft zij de bij de gemeente beschikbare onderzoeken en registraties bestudeerd.

Verder heeft de rekenkamer aan de hand van bij de gemeente beschikbare data en CBS-cijfers de ontwikkeling van het gebruik en de kosten van Wmo-maatwerkvoorzieningen in beeld gebracht. Daarbij heeft de rekenkamer specifiek

gekeken naar achtergronden van deze ontwikkelingen. Factoren als bevolkingsontwikkeling, tarieven en stijging van de zwaarte van indicaties zijn geanalyseerd.

afbakening

In het onderzoek staat de kostenbeheersing van de Wmo centraal. De ontwikkelingen zijn in kaart gebracht vanaf de invoering van de nieuwe Wmo. De financiële en gebruikscijfers die de rekenkamer heeft bestudeerd hebben betrekking op de periode 2017-2021. Daarbij is gekeken naar alle maatwerkarrangementen: begeleiding, huishoudelijke hulp, hulpmiddelen, verblijf/persoonlijke verzorging, vervoersvoorziening en woonvoorziening.

In het onderzoek lag de focus op de gemeentelijke organisatie rond de Wmo. Cliënten zijn zelf niet direct betrokken in het onderzoek, omdat zij naar verwachting weinig informatie kunnen geven over de genomen beheersmaatregelen door de gemeente. Wel is met de Adviesraad gesproken om het cliëntenperspectief in bredere zin mee te nemen.

wijzigingen ten opzichte van de onderzoeksopzet

Op basis van inzichten die tijdens de uitvoering van het onderzoek zijn opgedaan, zijn er in het onderzoek enkele wijzigingen doorgevoerd ten opzichte van de onderzoeksopzet die in december 2021 aan de raad is gestuurd. Deze wijzigingen worden hieronder toegelicht.

De oorspronkelijk deelvragen waren:

- 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?

Deelvraag 1 en 2 zijn samengevoegd tot de onderstaande deelvraag:

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

Deelvraag 3 is vervangen door de onderstaande deelvraag:

- 2 *Hoe hebben het gebruik en kosten van Wmo-voorzieningen zich ontwikkeld en wat zijn verklaringen hiervoor?*

onderzoeksteam

Het onderzoeksteam bestond uit Sabine van der Graft (onderzoeker) en Jaap Wils (projectleider).

procedures

De opzet van het onderzoek is op 6 december 2021 gepubliceerd en ter kennisname aan de raad verstuurd. De voorlopige onderzoeksresultaten zijn opgenomen in een

conceptnota van bevindingen. Deze is op 31 oktober 2022 voor ambtelijke wederhoor aan de concerndirecteur Samenleving voorgelegd. Na verwerking van de ontvangen reactie is een bestuurlijke nota opgesteld. Deze bevat de voornaamste conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer. De bestuurlijke nota, met de nota van bevindingen als bijlage, is op 25 november 2022 voor bestuurlijke wederhoor voorgelegd aan het college van W en W, ter attentie van de Wethouder Gezondheid, Zorg en Welzijn, Jeugd & Onderwijs en Sport & Cultuur. De op 20 december 2022 ontvangen reactie van B en W en het daarna opgestelde nawoord van de rekenkamer zijn opgenomen in het rapport. Het definitieve rapport wordt door toezending aan de gemeenteraad en B en W openbaar.

bijlage 2 geraadpleegde bronnen

gemeentelijke documenten

- College van Burgemeester en Wethouders, 'Reactiebrief advies conceptverordening Sociaal Domein 22', 12 oktober 2021.
- College van Burgemeester en Wethouders, 'Beheersmaatregelen Wmo', 13 juli 2021.
- College van Burgemeester en Wethouders, 'Brief gemeenteraad Septemercirculaire 2020, compensatie kosten Coronacrisis en ontwikkelingen Wmo', 19 oktober 2020.
- Gemeente Lansingerland, 'Wijzigingsdocument Beleidsregels Sociaal Domein 2022, hoofdstuk 3 Maatschappelijke ondersteuning', 2022.
- Gemeente Lansingerland, 'Verordening Sociaal Domein gemeente Lansingerland 2022', 25 november 2021.
- Gemeente Lansingerland, 'Reactiebrief advies conceptverordening Sociaal Domein 2022', 12 oktober 2021.
- Gemeente Lansingerland, 'Werkafspraken uitvoering WMO', 9 augustus 2021.
- Gemeente Lansingerland, 'Discussiestuk beheersmaatregelen Wmo', 31 maart 2021.
- Gemeente Lansingerland, 'Bijlage discussiestuk beheersmaatregelen Wmo', 31 maart 2021.
- Gemeente Lansingerland, 'Beleidsregels Sociaal Domein gemeente Lansingerland', 22 maart 2021.
- Gemeente Lansingerland, 'Memo kostenstijging Wmo', 17 maart 2021.
- Gemeente Lansingerland, 'Memo tussenonderzoek beheersmaatregelen Wmo', 29 januari 2021.
- Gemeente Lansingerland, 'Begroting 2022 - 2025', 2021.
- Gemeente Lansingerland, 'Jaarrapportage maatwerkvoorzieningen sociaal domein 2020', 2021.
- Gemeente Lansingerland, 'Memo bekostiging, extra kosten en besparingsmogelijkheden Wmo-voorzieningen', 25 november 2020.
- Gemeente Lansingerland, 'Directieopdracht besparingsmaatregelen kosten maatschappelijke ondersteuning', 27 maart 2020.
- Gemeente Lansingerland, 'Directieopdracht: Het in beeld brengen van de mogelijkheden om grip te krijgen op de verwachte kostenstijging van de maatschappelijke ondersteuning en de consequenties daarvan', 4 november 2017.
- Gemeente Lansingerland, 'Versterken van veerkracht. Beleidsplan Sociaal Domein 2018-2022', januari 2017.

beleidsstukken overige gemeenten

- College van Burgemeester en Wethouders Delft, 'Resultaatgerichte ondersteuning', 23 maart 2021.
- College van Burgemeester en Wethouders Haarlem, 'Maatregelen kostenbeheersing jeugd en Wmo', 11 augustus 2020.
- College van Burgemeester en Wethouders Hilversum, 'Raadvoorstel Op Koers + regionaal actieprogramma 'Naar een financieel gezond sociaal domein'', 15 januari 2021.
- College van Burgemeester en Wethouders Rheden, 'Verlengen van de Pilot Powerful Ageing', september 2021.
- College van Burgemeester en Wethouders Wassenaar, 'Raadvoorstel kostenbesparende maatregelen Wmo', 24 augustus 2021.

- Gemeente Aalten, 'Transformatieplan Sociaal Domein', 25 juni 2020.
- Gemeente Almelo, 'Raadsbrief Powerful Ageing', 25 augustus 2021.
- Gemeente Almelo, 'Maatregelenplan 2 Wmo en Jeugd', 2019.
- Gemeente Berg en Dal, 'Grip op kosten in het sociaal domein: Wmo en jeugdhulp 2018-2021', 15 augustus 2018.
- Gemeente Hengelo, 'Interventieprogramma sociaal domein', juli 2018.
- Gemeente Krimpen aan den IJssel, 'Raadsvoorstel verzoek ministerie van VWS inzake aanpassing van de verordening maatschappelijke ondersteuning', 14 oktober 2021.
- Gemeente Leeuwarden, 'Uitvoeringsplan herijking ondersteuning Wmo', 10 juli 2019.
- Gemeente Meppel, 'Interventieplan Sociaal Domein. Grip op het Sociaal Domein in Meppel', 2018.
- Gemeente Midden Groningen, 'Bezuinigingsvoorstellen', 2019.
- Gemeente Oisterwijk, 'Strijdplan Sociaal Domein', 17 maart 2020.
- Gemeente Venray, 'Raadsvoorstel Maatregelen ten behoeve van toekomstbestendigheid sociaal domein', 15 december 2020.
- Gemeente Voorschoten, 'Kostenbesparende maatregelen Wmo 2021-2022', 2021.
- Gemeente Woerden, 'Raadsvoorstel Impuls Jeugd en Wmo 1e tranche', 11 januari 2022.
- Gemeente Woerden, 'Voorstel Impuls Jeugd en Wmo 1e tranche', 24 december 2021.
- HBEL gemeenten (Huizen, Blaricum, Eemnes, Laren), 'Een toekomstbestendig sociaal domein: lokale maatregelen', februari 2021.
- Regio Gooi en Vechtstreek, 'Naar een financieel gezond sociaal domein. Verkenning naar maatregelen die leiden tot kostenbeheersing en kostenbesparing in het sociaal domein', 18 december 2020.

overige gebruikte documenten

- Adviesraad Sociaal Domein, 'Brief reactie Verordening Sociaal Domein', 27 augustus 2021.
- Algemene Ledenvergadering van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 'Motie aanpassing abonnementstarief Wmo', juni 2022.
- BDO Accountants & Adviseurs, 'Jeugdzorg blijft duur, maar Wmo explodeert. Onderzoek de financiële staat van het sociaal domein van Nederlandse gemeenten in 2020', 2022.
- BDO Accountants & Adviseurs, 'De groeiende druk van het sociaal domein. Een onderzoek naar de jaarrekeningen van Nederlandse gemeenten', Rotterdam, 2021.
- Berenschot, 'Grip op de Wmo. Samenwerkingsverband Welzijnzorg Oosterschelderegio', 7 oktober 2020.
- Berenschot, 'Benchmark Sociaal Domein. Gemeente Lansingerland', 25 augustus 2020.
- Centrum Beleidsadviserend Onderzoek BV (Cebeon), 'Betere financiële beheersbaarheid sociaal domein gemeente Waterland. Gerichte maatregelen op basis van grondige analyse van kosten en prestaties', april 2019.
- De Koster, Y., Steeds meer gemeenten gooien kont tegen krib, in *Binnenlands Bestuur*, 15 november 2021.
- De Koster, Y., Normtijden huishoudelijke hulp deugdelijk, in *Binnenlands bestuur*, 10 december 2018.
- H6 Inkoopnetwerk Wmo 2015, 'Deelovereenkomst maatwerk begeleiding. Behorende bij Basisovereenkomst Inkoopnetwerk Wmo 2015', 18 juli 2016.

- Kromhout, M., Van Echtelt, P. & Feijten, P., 'Sociaal domein op koers? Verwachtingen en resultaten van vijf jaar decentraal beleid', Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2020.
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 'Brief Kamervragen 26 november 2020 (1790157-214959-DMO)', Den Haag, 27 januari 2021.
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 'Brief Kamervragen (2350438-1007533-DMO)', Den Haag, 17 augustus 2021.
- Onstenk, A., Batterink, M., Blom, M., Bilo, N., Van Weert, R., & Oosterom, W., 'Monitor abonnementstarief Wmo. Tweede rapportage – 2020', Significant public, 30 september 2020.
- Onstenk, A., Slagman, A., Batterink, M., Blom, M., Bilo, N., Van Haaren, R., Van Weer, R., & Oosterom, W., 'De boeg golf voorbij?', vierde meting monitor abonnementstarief Wmo', 30 september 2022.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal, '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.
- 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.
- Verenigen van Nederlandse Gemeenten (VNG), 'Brief aan Tweede Kamer der Staten-Generaal Voorstel VNG voor herziening abonnementstarief Wmo', 30 november 2021.
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), Brief Maatregelen beheersing kosten abonnementstarief, 23 november 2020.
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), 'Factsheet focus Decentralisaties Sociaal Domein', juni 2015.
- VVD, D66, CDA, ChristenUnie, 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst. Coalitieakkoord 2021-2025', Den Haag, 15 december 2021.

Websites

- Autoriteit Persoonsgegevens. Sociaal domein. Verkregen op 29 september 2022 van <https://autoriteitpersoonsgegevens.nl/nl/onderwerpen/overheid/sociaal-domein>.
- CAK (Centraal Administratie Kantoor). De Wmo abonnementstarief in het kort. Verkregen op 17 augustus 2022 van: <https://www.hetcak.nl/zakelijk/regelingen/wmo/algemene-informatie/wat-verandert-in-2020>.
- EenVandaag. Gemeenten doen toch inkomenstoets voor huishoudelijke hulp, terwijl dat niet mag: 'We hadden 1 miljoen euro extra kosten in 1 jaar.' Verkregen op 24 maart 2022 van: <https://eenvandaag.avrotros.nl/item/gemeenten-doen-toch-inkomenstoets-voor-huishoudelijke-hulp-terwijl-dat-niet-mag-we-hadden-1-miljoen-euro-extra-kosten-in-1-jaar>.
- Gemeente Krimpenerwaard. Dienstenvoucher huishoudelijke hulp, toelage. Verkregen op 5 oktober 2022 van: <https://www.krimpenerwaard.nl/dienstenvouchers-huishoudelijke-hulp-toelage>.
- H6 Wmo. Toekomst Sociaal Domein. Verkregen op 15 juni 2022 van <http://www.toekomstsociaaldomein.nl>.

- Nederlandse Zorgautoriteit (NZA). Wat is het prijsindexcijfer voor personele kosten? Verkregen op 22 augustus 2022 van: <https://www.nza.nl/documenten/vragen-en-antwoorden/wat-is-het-prijsindexcijfer-voor-personele-kosten>.
- Rijksoverheid. Betaal ik een eigen bijdrage voor ondersteuning vanuit de Wmo? Verkregen op 17 augustus 2022 van: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/zorg-en-ondersteuning-thuis/vraag-en-antwoord/eigen-bijdrage-wmo-2015>.
- Rijksoverheid. Gevolgen Participatiewet. Verkregen op 17 augustus 2022 van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/participatiewet/gevolgen-participatiewet>.
- Rijksoverheid. Herziening financiële verhoudingen. Verkregen op 15 juni 2022 van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/financien-gemeenten-en-provincies/herziening-financiele-verhouding>.
- Rijksoverheid. Participatiewet. Verkregen op 17 augustus 2022 van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/participatiewet>.
- Rijksoverheid. Participatiewet; informatie voor gemeenten. Verkregen op 17 augustus 2022 van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/participatiewet/participatiewet-informatie-voor-gemeenten>.
- Rijksoverheid. Wet maatschappelijke ondersteuning. Verkregen op 20 september 2021 van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/zorg-en-ondersteuning-thuis/wmo-2015>.
- Schulinc. Module Zorgaanbod. Verkregen op 8 juni 2022 van <https://modulezorgaanbod.schulinc.nl/h6>.
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). 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>.
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Uitkomsten bestuurlijk overleg Wmo 30 juni 2022. Verkregen op 17 augustus 2022 van: <https://vng.nl/nieuws/uitkomsten-bestuurlijk-overleg-wmo-30-juni-2022>.
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Wat valt nu wel en wat niet onder het abonnementstarief? Verkregen op 17 augustus 2022 van <https://vng.nl/vragen-en-antwoorden/wat-valt-nu-wel-en-wat-niet-onder-het-abonnementstarief>.
- Zoetermeers Dagblad. Minder Huishoudhulp in Zoetermeer door Powerful Ageing. Verkregen op 5 oktober 2022 van <https://zoetermeersdagblad.nl/lokaal/minder-huishoudhulp-in-zoetermeer-door-powerful-ageing>.

bijlage 3 afkortingen

AMvB	Algemene Maatregel van Bestuur
ASD	Adviesraad Sociaal Domein
AVG	Algemene verordening gegevensbescherming
Awbz	Algemene wet bijzondere ziektekosten
BBV	Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten
BGI	Individuele begeleiding
CAK	Centraal Administratie Kantoor
CAO-VVT	Centrale Arbeidsovereenkomst van Verpleeg-, Verzorgingshuizen, Thuiszorg en Jeugdgezondheidszorg
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CPB	Centraal Planbureau
CRvB	Centrale Raad van Beroep
CVV	Collectief Vraagafhankelijk Vervoer
Fte	Fulltime-equivalent of voltijdsequivalent is een rekeneenheid voor de omvang van een arbeidsovereenkomst of personeelsbestand. Een fte komt overeen met de volledige werkweek van één werknemer.
GGZ	Geestelijke gezondheidszorg
H6-gemeenten	De gemeenten Lansingerland, Zoetermeer, Pijnacker-Nootdorp, Leidschendam-Voorburg, Wassenaar en Voorschoten
HBEL gemeenten	De gemeenten Huizen, Blaricum, Eemnes en Laren
Mln.	miljoen
NZA	Nederlandse Zorgautoriteit
P&c-cyclus	Gemeentelijke planning- en controlcyclus
Pgb	Persoonsgebonden budget
OVA	Overheidsbijdrage in de Arbeidskostenontwikkeling
SCP	Sociaal en Cultureel Planbureau
SES	Sociaaleconomische status
SSD	Suites voor het Sociaal Domein
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VOG	Verklaring Omtrent het Gedrag
Wajong	Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten.
Wlz	Wet langdurige zorg
Wmo	Wet maatschappelijke ondersteuning
Wsw	Wet sociale werkvoorziening
Wwb	Wet werk en bijstand

de rekenkamer

De gemeenteraad van Lansingerland heeft op 24 mei 2007 de Rekenkamer Lansingerland ingesteld. Sinds 14 juni 2021 is mevrouw prof. dr. ir. Marjolein van Asselt directeur. Zij is door de gemeenteraad voor zes jaar benoemd en beëdigd.

doel

De rekenkamer onderzoekt de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het beleid, het financieel beheer en de organisatie van het gemeentebestuur. Zij doet dat ten behoeve van de gemeenteraad. Met interdisciplinair onderzoek en beleidsevaluatie draagt de rekenkamer bij aan het versterken van de lokale democratie en de kwaliteit van het gemeentebestuur.

onafhankelijk

De rekenkamer is onafhankelijk. Haar taken en bevoegdheden staan in de Gemeentewet en de verordening Rekenkamer Rotterdam. De rekenkamer bepaalt zelf waar ze onderzoek naar doet en heeft vergaande bevoegdheden om informatie te verzamelen. De raad en/of college van B en W kunnen de rekenkamer wel vragen om onderzoek te doen. De rekenkamer stuurt hen jaarlijks haar onderzoeksplan en verslag toe.

openbaar

Het onderzoek resulteert in openbare rapporten die de rekenkamer ter behandeling aan de raad aanbiedt. Zij bevatten tevens de reacties van de onderzochte organen en instellingen op de conceptrapporten (ambtelijk en bestuurlijk wederhoor). De rapporten worden toegelicht in (commissies van) de gemeenteraad.

aansluiting Rekenkamer Rotterdam

Vijf regiogemeenten hebben zich in de loop der jaren aangesloten bij de Rekenkamer Rotterdam, namelijk Barendrecht, Lansingerland, Capelle aan den IJssel, Krimpen aan den IJssel en Albrandswaard.



Rekenkamer Lansingerland

Postbus 70012
3000 KP Rotterdam

telefoon
010 - 267 22 42

info@rekenkamer.rotterdam.nl
www.rekenkamer.rotterdam.nl

basisontwerp
dewerf.com, Zuid-Beijerland

afbeeldingen
B. Jacobi
J. van Vlijmen
Koos Busters
Jan Zandee
Rekenkamer Rotterdam

uitgave
Rekenkamer Lansingerland
december 2022