

---

# Monitor uitvoeringskosten Wmo

---

527008

**Rapport**

Cebeon, maart 2010

---

# I Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Inleiding .....</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Opzet monitor in relatie tot bredere context Wmo .....</b>	<b>4</b>
2.1	Inleiding .....	4
2.2	Achtergrond en doelen van de Wmo.....	4
2.3	Nadruk op uitvoeringskosten nieuwe taken .....	5
2.4	Doelmatigheid uitvoeringskosten in enge en brede zin .....	6
2.5	Opzet monitor vanuit beoordeling doelmatigheid in enge en brede zin.....	8
<b>3</b>	<b>Medewerking gemeenten/respons .....</b>	<b>11</b>
3.1	Inleiding .....	11
3.2	Steekproef en respons .....	11
3.3	Werkzaamheden ter bevordering van de (kwaliteit van de) respons.....	12
<b>4</b>	<b>Uitkomsten ontwikkeling uitvoeringslasten Wmo.....</b>	<b>14</b>
4.1	Inleiding .....	14
4.2	Uitvoeringslasten HbH (functie 622).....	15
4.3	Uitvoeringslasten voorzieningen gehandicapten (functie 652).....	19
4.4	Uitvoeringslasten maatschappelijke begeleiding en advies en sociaal-cultureel werk (functies 620/630).....	21
4.5	Samenvattend overzicht belangrijkste bevindingen monitor Wmo uitvoeringskosten .....	23

---

# 1 Inleiding

## ***achtergrond***

De Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) is per 1 januari 2007 ingevoerd als nieuw beleidskader voor gemeenten. Hierin is een aantal bestaande gemeentelijke beleidskaders opgegaan, namelijk de Wet voorzieningen gehandicapten (Wvg) en de Welzijnswet 1994. Tegelijkertijd zijn onderdelen van de Algemene wet bijzondere ziektekosten (Awbz) in dit nieuwe kader geïntegreerd. Dit betreft met name hulp bij het huishouden en enkele specifieke taken.

Tegen deze achtergrond is er aandacht voor de ontwikkeling van de uitvoeringslasten van gemeenten in het kader van de Wmo.

## ***onderwerp monitor uitvoeringskosten Wmo***

In de monitor uitvoeringskosten Wmo is op basis van onderzoek bij gemeenten het verloop van de uitvoeringskosten in de periode 2005-2009 in beeld gebracht. Behalve inzicht in het feitelijke verloop van de uitvoeringskosten voor de nieuwe taken met ingang van 2007 (met name Hulp bij het Huishouden (HbH)), is ook nader geanalyseerd in hoeverre deze uitvoeringslasten doelmatig zijn en hoe de uitvoeringslasten zich bij de andere onderdelen van de Wmo ontwikkelen.

## ***onderzoeksvragen***

Voor deze rapportage zijn de volgende onderzoeksvragen relevant:

1. geef een definitie van doelmatige uitvoering van de Wmo;
2. wat is de omvang van de feitelijke uitvoeringskosten in 2007, 2008 en 2009 voor de nieuwe taken als gevolg van de invoering van de Wmo per 1 januari 2007?
3. waaruit zijn de posten van de feitelijke uitvoeringskosten Wmo voor de nieuwe taken in 2007, 2008 en 2009 opgebouwd (verdeeld naar structureel en incidenteel en geef aan welke kosten doelmatig zijn of niet volgens de opgestelde definitie)?
4. wat is de omvang van de feitelijke uitvoeringskosten in 2005 en 2006 voor de oud-Wvg- en de welzijnstaken (dus de uitvoeringskosten vóór de invoering van de Wmo)?
5. geef een beredeneerd, onafhankelijk, niet-bindend advies voor het benodigde structurele bedrag aan uitvoeringskosten in het Wmo-budget.

## ***opzet rapportage***

In deze rapportage wordt achtereenvolgens ingegaan op de volgende onderwerpen:

- de opzet van de monitor in relatie tot de bredere context van de Wmo (hoofdstuk 2);
- een overzicht van de verkregen medewerking van gemeenten en de bruikbare respons (hoofdstuk 3);
- een toelichting op de belangrijkste uitkomsten van deze monitor (hoofdstuk 4).

---

## 2 Opzet monitor in relatie tot bredere context Wmo

---

### 2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de opzet van de monitor uitvoeringslasten Wmo beschreven. Tevens wordt een beknopte schets gegeven van de relevante context voor het onderzoeksthema. Hoewel het onderdeel hulp bij het huishouden (HbH) en enkele andere nieuwe taken centraal staan in de monitor, zijn er duidelijke raakvlakken met het bredere karakter van de Wmo. Voor een adequate analyse is het daarom van belang de gemeentelijke uitvoeringslasten voor hulp bij het huishouden c.a. in samenhang met deze context te beschouwen.

Met het oog hierop gaan we achtereenvolgens in op de volgende onderwerpen:

- achtergrond en doelen van de Wmo (paragraaf 2.2);
- uitvoeringskosten nieuwe taken centraal (paragraaf 2.3);
- doelmatige uitvoeringskosten in enge en brede zin (paragraaf 2.4);
- opzet van de monitor (paragraaf 2.5).

---

### 2.2 Achtergrond en doelen van de Wmo

#### *integratie verschillende kaders*

De Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) is per 1 januari 2007 ingevoerd als nieuw beleidskader voor gemeenten. Hierin is een aantal bestaande gemeentelijke beleidskaders opgegaan, namelijk de Wet voorzieningen gehandicapten (Wvg) en de Welzijnswet 1994. Tegelijkertijd zijn onderdelen van de Algemene wet bijzondere ziektekosten (Awbz) in dit nieuwe kader geïntegreerd. Dit betreft met name hulp bij het huishouden en enkele specifieke taken (zie paragraaf 2.3).

#### *doel: realiseren van samenhangend aanbod ...*

De invoering van dit nieuwe beleidskader gebeurde onder het motto “meedoen”. Doel is namelijk om kwetsbare burgers (zoals gehandicapten, ouderen en chronisch zieken) een samenhangend aanbod van voorzieningen in hun directe leefomgeving te bieden, teneinde hen in staat te stellen zo lang mogelijk zelfstandig te blijven functioneren en actief deel te nemen aan de samenleving.

Voorop staat de verantwoordelijkheid van burgers om dit zoveel mogelijk zelf of via particulier initiatief te realiseren. Voor zover zelfredzaamheid niet op eigen kracht lukt, kunnen burgers een beroep doen op maatschappelijke ondersteuning door de gemeente. Daarbij gaat het om voorzieningen die burgers in staat stellen:

- een huishouden te voeren (hulp bij het huishouden);
- te kunnen wonen in een eigen –aangepaste– woning (wonen);
- zich lokaal te verplaatsen per vervoermiddel (vervoer);
- zich te verplaatsen in en om de woning (rolstoel/scootmobiel);
- medemensen te ontmoeten en op basis daarvan sociale verbanden aan te gaan (participatie).

De Wmo biedt gemeenten meer mogelijkheden dan voorheen om regie te voeren over samenhangende activiteiten van aanbieders van wonen, welzijn en zorg/dienstverlening, teneinde een sluitende keten van voorzieningen tot stand te kunnen brengen en meer maatwerk aan de burger te leveren.

#### ***... op maat gesneden van individuele burgers en lokale situatie***

De noodzaak tot het leveren van individueel maatwerk vloeit voort uit het compensatiebeginsel van de Wmo. Anders dan voorheen bij de Wvg en de Awbz kunnen burgers onder de Wmo geen juridisch afdwingbare rechten laten gelden. De Wmo verplicht gemeenten om burgers gerichte maatschappelijke ondersteuning te bieden passend bij hun persoonlijke situatie, mogelijkheden en beperkingen teneinde eventuele tekortkomingen tot “meedoen” (op de hiervoor genoemde terreinen) te compenseren. In het verlengde hiervan dient de gemeente burgers bovendien keuzevrijheid te geven als het gaat om de vorm van de voorzieningen (bijvoorbeeld zorg in natura dan wel een persoonsgebonden budget).

#### ***...gepaard gaande met een omslag in gemeentelijke uitvoeringspraktijk***

Deze omslag van het verstrekken van voorzieningen op basis van wettelijke rechten naar het bieden van persoonsgerichte compensatie gaat gepaard met een duidelijke verandering in de gemeentelijke uitvoeringspraktijk. Gemeenten beschikken over de nodige beleidsruimte om binnen de landelijke kaders lokaal invulling te geven aan het compensatiebeginsel. Zij dienen meer recht te doen aan de specifieke situatie van burgers (cliëntgericht). Tegelijkertijd wordt een groter beroep gedaan op de eigen mogelijkheden van burgers en hun sociale omgeving. Gemeenten dienen veel meer in samenspraak met burgers de vraag en behoefte te verhelderen en vervolgens te zoeken naar gerichte (deels collectieve) oplossingen, met behoud van eigen mogelijkheden tot regie en zelfredzaamheid. Daarbij hebben gemeenten de plicht om gemotiveerd te onderbouwen hoe een (individuele) voorziening bijdraagt aan het behouden c.q. bevorderen van de zelfredzaamheid en maatschappelijke participatie van cliënten.

Eén en ander betekent dat gemeenten (verschillende) keuzes (kunnen) maken als het gaat om bijvoorbeeld de aard van de aangeboden voorzieningen, de inrichting van loketten, de organisatie van de toegang tot voorzieningen en de criteria van beoordeling/indicatiestelling. Ook de hoogte van persoonsgebonden budgetten en de verhouding tussen individuele en algemeen toegankelijke (collectieve) welzijnsvoorzieningen zijn onderhevig aan lokale keuzes. Bij dit laatste kan worden gedacht aan de verhouding tussen individuele hulp bij het huishouden en welzijnsdiensten als boodschappenservice of maaltijdservice (tafeltje-dekje).

---

## **2.3 Nadruk op uitvoeringskosten nieuwe taken**

### ***decentralisatie van middelen voor nieuwe taken aan gemeenten***

Om gemeenten in staat te stellen hun nieuwe taken betreffende hulp bij het huishouden c.a. invulling te geven, zijn vanuit de Awbz middelen overgeheveld naar het gemeentefonds.<sup>1</sup> Het betreft middelen voor:

- huishoudelijke verzorging in de vorm van zorg in natura en persoonsgebonden budgetten (PGB's);
- enkele subsidieregelingen: Coördinatie vrijwillige thuiszorg en mantelzorg (CVTM) met extra middelen voor VTA (vorming, training en advies), Diensten bij wonen met zorg (DWZ), Zorgvernieuwingsprojecten GGZ (ZVP), Collectieve GGZ-preventie en middelen voor ADL-clusters.

Bij de overheveling in 2007 was de omvang en verdeling van deze middelen gebaseerd op het feitelijke gebruik c.q. uitgaven in de Awbz (stand 2006). Vanaf 1 januari 2008 worden de middelen volledig met

---

1. Daarnaast zijn overigens ook specifieke middelen voor bestaande gemeentelijke taken gedecentraliseerd (Besluit bijdrage Awbz-gemeenten en Dure woningaanpassingen).

behulp van een objectief model verdeeld. Dit model houdt rekening met verschillen in behoeftepatronen op grond van leeftijd, huishoudensamenstelling, gezinsinkomen en arbeidsgelateerde handicaps. Naast deze kenmerken is in de vergoeding voor de gemeentelijke uitvoeringslasten HbH ook een vast bedrag per gemeente opgenomen in verband met negatieve schaalearde effecten voor kleine gemeenten.

### ***middelen voor uitvoeringskosten***

Naast deze nieuwe taken dienen gemeenten ook andere extra werkzaamheden te verrichten, waaronder cliënttevredenheidsonderzoeken. In samenhang leiden deze nieuwe taken en werkzaamheden tot extra uitvoeringskosten. Gemeenten hebben voor deze kosten een bepaald budget ontvangen.

Afgesproken is dat hiervoor in eerste instantie de vrijvallende uitvoeringskosten bij de rijksoverheid het vertrekpunt vormen. Dit betreft een structureel bedrag van € 60 miljoen. Hieraan is later nog € 7 miljoen toegevoegd voor het verrichten van (verplichte) cliënttevredenheidsonderzoeken.

### ***bestuurlijke afspraak***

Centraal in de monitor staat de vraag naar de omvang en samenstelling van de feitelijke uitvoeringskosten van de nieuwe gemeentelijke taken ofwel de kosten die uit hoofde van de uitvoering van de Wmo vanaf 1 januari 2007 additioneel worden gemaakt door gemeenten.

Het centraal stellen van de uitvoeringskosten van de *nieuwe* taken is ingegeven door een bestuurlijke afspraak tussen rijksoverheid en de VNG over de financiële randvoorwaarden van de Wmo.<sup>2</sup> Naast de omvang en verdeling van beschikbare middelen richt deze bestuurlijke afspraak zich ook op de omvang van de over te hevelen middelen voor de uitvoeringskosten van gemeenten.

---

## **2.4 Doelmatigheid uitvoeringskosten in enge en brede zin**

---

### **2.4.1 Onderscheid**

Naast het inzicht in de feitelijke uitvoeringskosten dient de monitor informatie te verschaffen over het niveau van de middelen dat nodig is voor een doelmatige uitvoering van de Wmo. Het begrip 'doelmatigheid' betreft de verhouding tussen doelen/taken en (financiële) middelen.

Bij toepassing van het begrip doelmatigheid op de Wmo vormen de gemeentelijke inzet (ambtelijk apparaat en uitvoerende organisaties waaraan taken zijn uitbesteed) en de daarmee verbonden uitvoeringslasten een belangrijk middel om de door de wetgever benoemde doelen en taken te realiseren. Daarbij gaat het niet alleen om nieuwe, maar ook om bestaande taken.

Daarbij kan onderscheid worden gemaakt tussen:

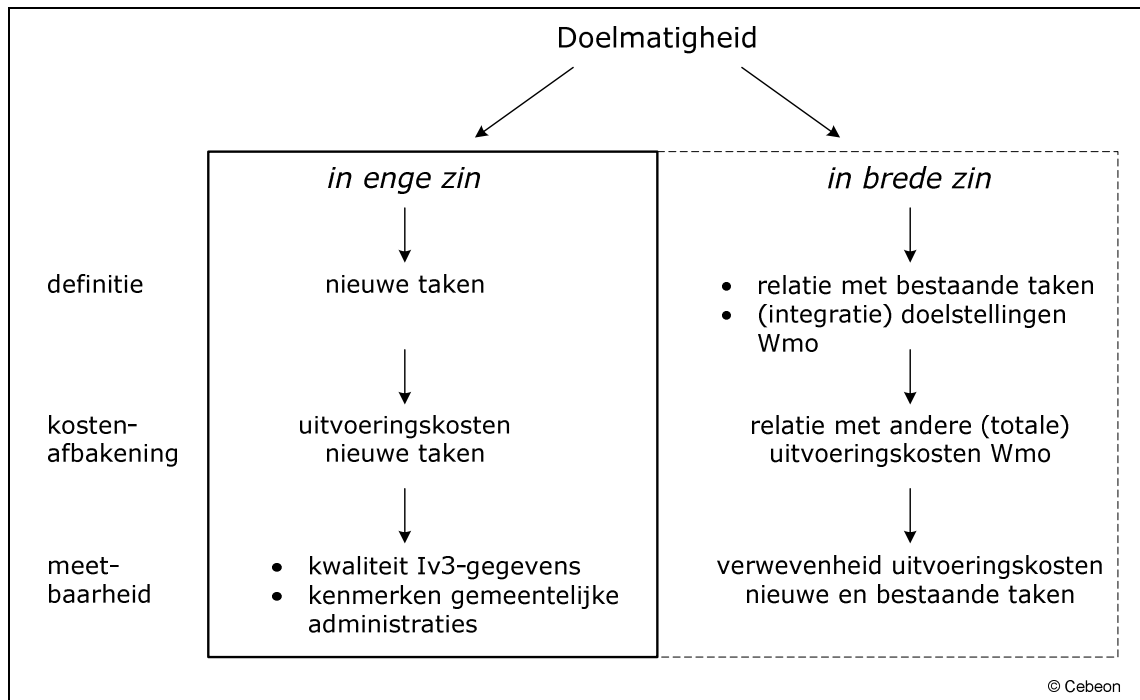
- a. doelmatigheid in enge zin (kostenefficiëntie): het realiseren van bepaalde doelen/taken met zo weinig mogelijk middelen;
- b. doelmatigheid in bredere zin (middelenoptimalisatie): het zodanig inzetten van beschikbare middelen dat meerdere c.q. zo veel mogelijk doelen/taken worden gerealiseerd.

Dit onderscheid heeft betekenis gehad voor de opzet en uitwerking van de monitor. We lichten dit nader toe met behulp van onderstaand schema, waarin de elementen worden benoemd die relevant zijn voor het onderzoek.

---

2. Zie bijlage bij de brief van de Staatssecretaris van VWS aan de voorzitter van de VNG met kenmerk DVVO-U-2581632 (2005).

**Schema 1. Doelmatigheid in relatie tot uitvoeringskosten Wmo**



#### **2.4.2 Relatie uitvoeringskosten nieuwe taken met die voor bestaande taken: beoogde verwevenheid**

In de monitor zijn naast de uitvoeringskosten voor nieuwe taken ook die voor bestaande Wmo-taken in kaart gebracht. Een beoordeling van de doelmatigheid van de uitvoeringskosten van de nieuwe taken kan vanuit de bedoelingen van de Wmo niet los worden gezien van de uitvoeringskosten voor bestaande taken (op grond van de Wvg en Welzijnswet). Dit vloeit voort uit de beoogde intensivering van beleid en uitvoering gericht op het aanbrengen van samenhang tussen de nieuwe en de bestaande taken.

##### ***beoogde toenemende verwevenheid uitvoeringskosten nieuwe en bestaande taken in de loop der jaren***

Een adequate afstemming c.q. verbinding van nieuwe taken met bestaande taken kan leiden tot een meer effectieve en efficiënte inzet van publieke middelen. Enerzijds kan een herinrichting van bestaande taken (bijvoorbeeld welzijnsvoorzieningen) bijdragen aan meer doelmatigheid bij het aanwenden van middelen voor nieuwe taken (bijvoorbeeld collectieve participatie bevorderende maatregelen versus individuele hulp bij het huishouden). Anderzijds biedt de combinatie met nieuwe taken ook kansen tot het realiseren van (structurele) inderdieneffecten bij de bestaande taken (bijvoorbeeld loketfuncties).

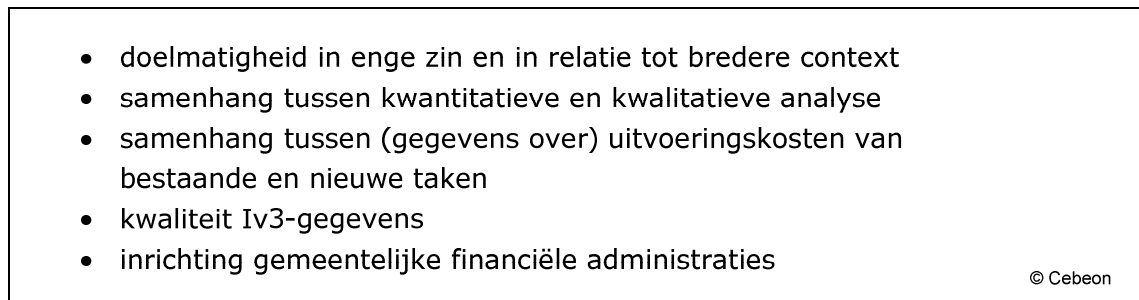
Vanuit dit perspectief is er in de loop van de (onderzoeks)jaren sprake van een intensivering van beleid en uitvoering, waarbij de uitvoering van de nieuwe taken in toenemende mate verweven raakt met de uitvoering van bestaande taken. Hierdoor wordt het steeds moeilijker om een eenduidige ‘knip’ tussen bestaande en nieuwe taken in de uitvoeringskosten aan te brengen. Wel is, waar mogelijk, bij de analyse ingezoomd op herkenbare onderdelen van het uitvoeringsproces en de ontwikkeling van de daarmee samenhangende uitvoeringskosten in de tijd.

## 2.5 Opzet monitor vanuit beoordeling doelmatigheid in enge en brede zin

### 2.5.1 Rode draden bij opzet monitor

Bij de opzet van de monitor hebben de rode draden, zoals aangegeven in het onderstaande schema centraal gestaan.

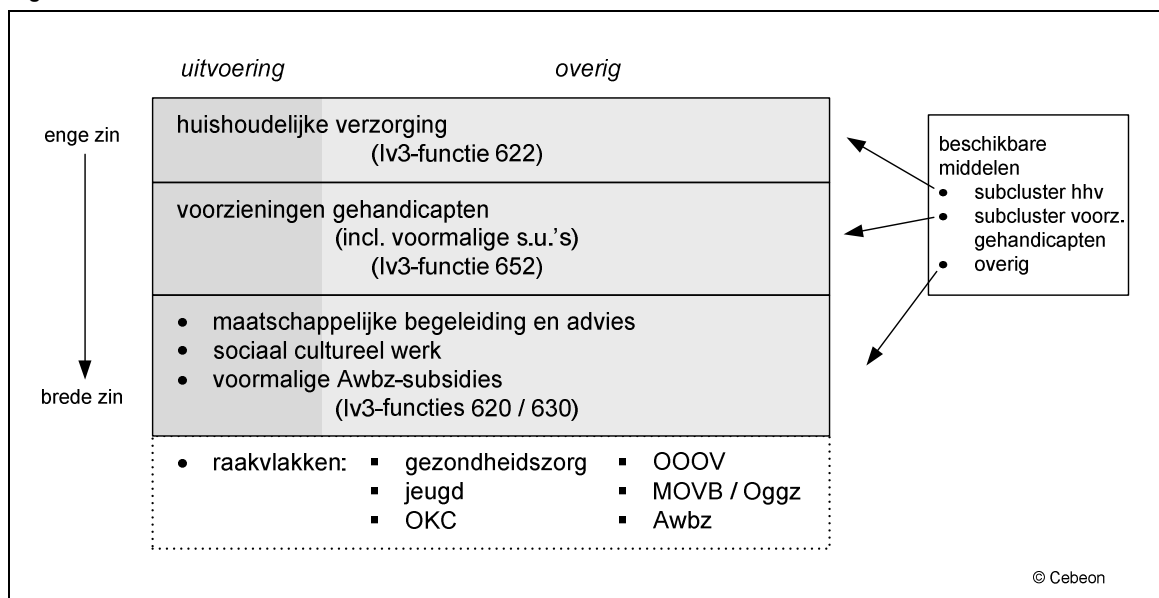
Schema 2. Rode draden opzet monitor



### 2.5.2 Gegevens en analysekader doelmatigheid in enge en brede zin

Ten behoeve van de benodigde gegevens en het analysekader voor de beoordeling van doelmatigheid in enge en brede zin maken de volgende beleidsonderdelen en financiële gegevens onderdeel uit van de monitor (zie onderstaand figuur).

Figuur 1. Onderdelen monitor



Op basis van deze opzet van de monitor zijn de volgende analyses mogelijk.



#### **A: in enge zin**

- Beoordeling (feitelijk; doelmatig) uitvoeringskosten huishoudelijke verzorging (hulp bij het huishouden) binnen de totale uitgaven voor HbH (en gegeven de middelen die daarvoor beschikbaar komen).

#### **B: brede zin**

- Beoordeling uitvoeringskosten voorzieningen gehandicapten binnen de totale uitgaven voor voorzieningen gehandicapten (en gegeven de middelen die daarvoor beschikbaar komen).

- Beoordeling uitvoeringskosten voor maatschappelijke begeleidingen advies en voor sociaal-cultureel werk.

Hierbij moet worden bedacht dat deze uitvoeringskosten anders zijn samengesteld dan die voor hulp bij het huishouden en voorzieningen gehandicapten (i.p.v. maatregelen ten behoeve van individuele indicatiestelling en hulpverlening gaat het hierbij meer om algemene beleidskaders).

De beoordeling van het niveau van de uitvoeringskosten voor maatschappelijke begeleiding en advies en voor sociaal-cultureel werk dient enerzijds plaats te vinden vanuit de in de Wmo beoogde samenhang met hulp bij het huishouden en voorzieningen gehandicapten en anderzijds met andere samenhangende raakvlakken van beleid (zoals voor gezondheidszorg, jeugd, OKC, OOOV, Movb/Oggz en Awbz).

---

### **2.5.3 Benadering gemeenten in afstemming op lv3 en inrichting gemeentelijke financiële administraties**

#### ***inleiding***

De monitor uitvoeringskosten Wmo is bij de start zodanig opgezet dat de omvang van de feitelijke uitvoeringskosten – inclusief de opbouw van de onderscheiden posten – vanaf 2005 voor de bestaande onderdelen (functies) en vanaf 2007 voor de nieuwe taken als gevolg van de invoering van de Wmo inzichtelijk worden gemaakt.

#### ***meerjarig beeld***

Om de feitelijke uitvoeringskosten inzichtelijk te maken, is bij een brede steekproef van gemeenten een vragenlijst uitgezet. Daarbij is er gevraagd naar meerdere jaren, ook van vóór de invoering van de Wmo, opdat er een meerjarig beeld ontstaat. Op deze wijze kan inzichtelijk worden gemaakt op welke wijze de uitvoeringskosten zich ontwikkelen rond de invoering van de Wmo.

#### ***eerste meting***

In de eerste meting van de monitor (gestart in het jaar 2008) is bij een brede steekproef van gemeenten (meer dan 80 gemeenten) geïnventariseerd hoe de uitvoeringskosten zich ontwikkelen voor de jaren 2005 t/m 2008. Vanwege verschillende boekingspraktijken bij gemeenten – ook met de recente introductie van functie 622 – is veel aandacht besteed om de uitvoeringskosten aan de juiste functies toe te delen. Om de achtergronden van de uitvoeringskosten te verkennen, is ook gevraagd naar de soorten uitvoeringskosten:

- algemeen beleid: opstellen beleidsplannen, overleg cliëntorganisaties, afstemming met instanties, monitoren ontwikkeling zorgvraag en –aanbod, administratie en rapportage (prestatie-)gegevens;
- inkoop van zorg en subsidieverlening: aanbestedingsprocedures, sluiten-beheren-bewaken contracten zorgaanbieders, beoordeling aanvragen-toekenning-beoordeling verantwoording;
- inrichting en exploitatie van zorgketten;
- indicatiestelling/advieskosten: indiceren van zorgvragers;
- toekenning van voorzieningen/verstrekkingen;

- verstrekking van persoonsgebonden budgetten (PGB's) en ondersteuning budgethouders;
- inning eigen bijdragen;
- organisatie en administratie van zorgverlening.

### ***tweede meting***

In de tweede meting (gestart in het jaar 2009) is gewerkt met een gewijzigde opzet, omdat gemeenten - mede ingegeven door veranderende boekingspraktijken (ook tussen jaren) en wijzigingen in de organisaties rond de invoering van de Wmo – in de eerste meting onvoldoende in staat bleken te zijn om de structurele uitvoeringskosten naar de gevraagde onderdelen inzichtelijk te maken.

In de tweede meting is bij een nog grotere steekproef van gemeenten (meer dan 130 gemeenten) een globalere inventarisatie uitgezet, waarbij vooral is gevraagd naar randtotalen (uitvoeringslasten en totale netto uitgaven per functie). In combinatie met nadere terugkoppelingen en achterliggende informatie (begrotings- en rekeningstukken) alsmede een inhoudelijk verdiepende analyse van een kleine groep gemeenten, is voldoende houvast ontstaan voor het beoordelen van de ontwikkeling van de uitvoeringskosten en de achtergronden daarbij.

Om van zoveel mogelijk gemeenten de ontwikkeling van de uitvoeringskosten over meerdere jaren inzichtelijk te maken, is ook in de tweede meting gevraagd naar eerdere jaren (vanaf 2006) voorzover de desbetreffende gemeenten dat nog niet in de eerste meting hadden aangeleverd.

### ***bewerkingen***

De globalere opzet van de tweede meting heeft enerzijds tot gevolg gehad dat meer gemeenten hebben gerespondeerd, maar anderzijds dat er meer en intensievere bewerkingen door de onderzoekers nodig waren. Dit is ook ingegeven door grote verschillen in de boekingspraktijk bij gemeenten, zowel tussen gemeenten als ook tussen jaren. Er is vooral veel aandacht besteed aan de verwevenheid van de uitvoeringskosten tussen hulp bij het huishouden en voorzieningen gehandicapten en op het op eenduidige wijze boeken van uitvoeringskosten van algemene Wmo-taken. Per saldo blijkt daarbij dat gemeenten vergelijkbare kosten regelmatig op verschillende Iv3 functies boeken (en er ook per gemeente in opeenvolgende jaren verschillende begrotingsfuncties kunnen zijn gebruikt). Veel van de onderzoekswerkzaamheden is gaan zitten in een juiste afbakening van de opgegeven uitvoeringslasten en het onderbrengen van deze lasten bij het juiste onderdeel (functie). In dit kader zijn bij vrijwel alle deelnemende gemeenten aanvullende vragen gesteld (zie ook hoofdstuk 3).

---

## 3 Medewerking gemeenten/respons

---

### 3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de medewerking van gemeenten aan de eerste en tweede meting van de monitor uitvoeringskosten Wmo. Achtereenvolgens wordt ingegaan op:

- de steekproef en respons van de eerste en tweede meting (paragraaf 3.2);
- de werkzaamheden om de respons en de kwaliteit ervan te bevorderen (paragraaf 3.3).

---

### 3.2 Steekproef en respons

#### *steekproef*

In de eerste meting zijn in totaal 87 gemeenten benaderd om medewerking te verlenen aan het onderzoek. In de tweede meting zijn meer gemeenten benaderd, omdat de (bruikbare) respons uit de eerste meting sterk achterbleef bij de verwachtingen. In totaal zijn in de tweede meting 133 gemeenten benaderd met een schriftelijke vragenlijst. De vragenlijst in de tweede meting kende daarbij een globalere opzet, mede om de respons te bevorderen.

#### *bruto respons*

In totaal is in de eerste meting van 44 gemeenten en in de tweede meting van 80 gemeenten een reactie ontvangen die bestond uit een (deels) ingevulde vragenlijst dan wel ruwe basisdocumenten waaruit relevante informatie over de uitvoeringskosten kon worden afgeleid. In een aantal gevallen is niet voor alle onderzoeks-jaren (bruikbare) informatie ontvangen.

#### *uiteindelijke bruikbare respons voor monitor*

Na nadere controle en analyses, inclusief vele terugkoppelingen op gemeenten, is voor circa 50 gemeenten sprake van een bruikbare respons voor de monitor.

In onderstaande tabel is naar inwonergroetgroep (exclusief de G4-gemeenten, zie paragraaf 3.3) per jaar de respons weergegeven die is gebruikt als input voor de monitor voor de jaren 2006 tot en met 2009. Voor het jaar 2005 is er voor onvoldoende gemeenten (circa 20 gemeenten) bruikbare informatie ontvangen om voor deze monitor gedetailleerde analyses te verrichten, mede vanwege het gebrek aan voldoende representativiteit per inwonergroetgroep. Alleen indicatief wordt van deze informatie gebruik gemaakt (zie hoofdstuk 4).

Tabel 1. Aantal gemeenten met bruikbare respons naar inwonergroetgroepen voor de jaren 2006 t/m 2009 (exclusief G4-gemeenten)

<i>inwonertal</i>	<i>2006</i>	<i>2007</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>
<i>&lt; 20.000 inwoners</i>	14	14	14	14
<i>20.000 – 50.000 inwoners</i>	15	15	15	15
<i>50.000 – 100.000 inwoners</i>	11	12	12	12
<i>100.000 – 250.000 inwoners</i>	5	6	5	6

### **medewerking G4-gemeenten**

Elk van de vier grote steden is verzocht om informatie aan te leveren voor deze monitor. Daarbij was het voor de steden met zelfstandige stadsdelen/deelgemeenten op voorhand duidelijk dat er wellicht complicaties zouden zijn om de uitvoeringslasten op de functies 620/630 te kunnen specificeren (daarvoor moest dan van alle afzonderlijke stadsdelen/deelgemeenten informatie worden ingewonnen).

Per saldo is er onvoldoende medewerking verkregen van de G4 om voor de functies 620/630 zicht te krijgen op de relevante uitvoeringslasten. Voor de onderdelen HbH (functie 622) en Wvg (652) is wel een beeld verkregen voor de jaren 2006 t/m 2009.

---

## **3.3 Werkzaamheden ter bevordering van de (kwaliteit van de) respons**

In het onderzoek is veel aandacht besteed aan het verkrijgen van een voldoende bruikbare respons, zowel in termen van voldoende aantallen waarnemingen per inwonergroep als van de kwaliteit van de financiële gegevens.

### **bevordering respons**

Om de respons te bevorderen is een aantal maatregelen genomen:

- er is een helpdesk (telefonische en per email bereikbaar) actief geweest om gemeenten zoveel mogelijk te assisteren bij het invullen van de vragenlijst;
- zowel in de eerste als tweede meting hebben er regelmatig rappelrondes plaatsgevonden (inclusief een rappelronde van de VNG);
- de vragenlijst in de tweede meting is globaler opgezet, zodat gemeenten de gevraagde gegevens gemakkelijker konden aanleveren;
- in de tweede meting is een substantieel groter aantal gemeenten benaderd dan in de eerste meting;
- voor gemeenten die alleen (gedetailleerde) ruwe basisgegevens hebben aangeleverd is er een codering door de onderzoekers gemaakt. Door aanvullende controlevragen te stellen en nadere toelichtingen te vragen, is aanvullende respons verkregen.

Een aantal gemeenten heeft, ondanks toezegging bij een eerste benadering voor medewerking en herhaaldelijke rappelrondes (inclusief die van de VNG), niet gerepsondeerd of heeft onbruikbare gegevens aangeleverd. Naast praktische overwegingen kan dit ook te maken hebben met de moeite die het gemeenten kost om de uitvoeringslasten binnen de Wmo naar de gevraagde onderdelen uitgesplitst te specificeren.

### **bevordering kwaliteit respons**

Behalve voor gemeenten die alleen (gedetailleerde) ruwe basisinformatie hadden aangeleverd, is het ook voor de meeste andere responderende gemeenten nodig gebleken om aanvullende vragen te stellen over de volledigheid, kwaliteit en achtergronden van de aangeleverde gegevens. In veel gevallen zijn ook verzoeken gedaan om bepaalde gegevens verder uit te splitsen. Voor een belangrijk deel van de onderzoeksgemeenten is er sprake geweest van meerdere rondes van informatie-uitwisseling.

Ook bij deze terugkoppelingen is gebleken dat het voor gemeenten een complicerende factor bij het realiseren van voldoende bruikbare respons is dat het in toenemende mate moeilijker wordt om de uitvoeringskosten van verschillende onderdelen binnen de Wmo van elkaar te onderscheiden. Met name uitvoeringslasten tussen onderdelen als HbH en Wvg worden steeds vaker in één organisatorisch onderdeel ondergebracht, waardoor er ook in kostentermen moeilijker een onderscheid tussen de deeltaken mogelijk is.

***nadere verdiepende analyses***

Bij circa 10 gemeenten heeft aan het eind van de looptijd ook een meer intensieve terugkoppeling plaatsgevonden, niet alleen van financiële gegevens, maar is ook meer beleidsinhoudelijk doorgesproken wat de achtergronden van de aangetroffen uitvoeringslasten zijn (welke organisatievorm, intensiteit, e.d. er relevant zijn). Op grond hiervan is er ook nader inzicht in relevante schakels verkregen die het kostenniveau mede bepalen (doelmatigheidsaspecten) (zie ook hoofdstuk 4).

---

## 4 Uitkomsten ontwikkeling uitvoeringslasten Wmo

---

### 4.1 Inleiding

#### *algemeen*

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de uitkomsten van de monitor uitvoeringskosten Wmo.

Achtereenvolgens wordt ingegaan op de ontwikkeling van de volgende onderdelen:

- uitvoeringslasten HbH (paragraaf 4.2);
- uitvoeringslasten voorzieningen gehandicapten (paragraaf 4.3);
- uitvoeringslasten maatschappelijke begeleiding en advies alsmede sociaal-cultureel werk (paragraaf 4.4).

Tot slot wordt er in paragraaf 4.5 een samenvattend overzicht gegeven van de belangrijkste bevindingen van de monitor uitvoeringskosten Wmo.

#### *geen afzonderlijke gegevens 2005*

De omvang van de uitvoeringskosten voor het jaar 2005 wordt niet afzonderlijk gepresenteerd, vanwege de te beperkte respons. Op grond van de verkregen informatie over het jaar 2005 kan echter indicatief wel worden opgemerkt dat de uitvoeringslasten per onderdeel<sup>3</sup> van vergelijkbare omvang zijn geweest in 2005 en 2006.

#### *incidentele componenten*

Veel gemeenten hebben geen helder onderscheid tussen tijdelijke/incidentele en structurele uitvoeringslasten kunnen aanbrengen. De uitvoeringskosten van de Wmo – die zich vooral in 2006 en in mindere mate daarna kunnen hebben voorgedaan – worden door gemeenten gemiddeld ingeschat op hooguit enkele euro's per inwoner over alle jaren.

#### *basisgegevens ontwikkelingen 2006-2009*

De gegevens voor de jaren 2006, 2007 en 2008 zijn gebaseerd op rekeningcijfers. De gegevens voor 2009 op begrotingscijfers.

De in de tabellen gepresenteerde bedragen aan netto uitvoeringslasten hebben steeds betrekking op de inwonergroottegroepen. Voor de onderdelen HbH (functie 622) en Voorzieningen gehandicapten (functie 652) is dit beeld inclusief de vier grote steden, voor 620/630 is dit beeld exclusief de vier grote steden.

---

3. Het betreft daarbij de functies 620/630 en 652. Functie 622 bestond nog niet.

---

## 4.2 Uitvoeringslasten HbH (functie 622)

---

### 4.2.1 Inleiding

#### *algemeen*

De lasten en baten in verband met de taak HbH dienen volgens de voorschriften van Iv3 te worden geboekt op functie 622. Het betreft daarbij naast de lasten/baten voor de zorg in natura in verband met hulp in de huishouding (inclusief persoonsgebonden budgetten (PGB's) hiervoor), ook de uitvoeringslasten. Omdat de taak HbH pas met ingang van 2007 is gedecentraliseerd, is er geen informatie over structurele uitvoeringslasten over het jaar 2006 relevant.

#### *relevante onderwerpen*

Met betrekking tot de uitvoeringslasten HbH wordt achtereenvolgens ingegaan op de volgende onderwerpen:

- de ontwikkeling van de feitelijke uitvoeringslasten HbH in de periode 2006-2009 (paragraaf 4.2.2);
- een confrontatie met de ter beschikking gestelde middelen HbH (paragraaf 4.2.3);
- beoordeling doelmatigheid uitvoeringslasten HbH in enge zin (paragraaf 4.2.4).

---

### 4.2.2 Ontwikkeling feitelijke uitvoeringslasten functie 622 in periode 2006-2009

#### *ontwikkeling uitvoeringslasten 2006-2009 in bedragen per inwoner*

In onderstaande tabel zijn de gemiddelde feitelijke uitvoeringslasten op functie 622 per inwoner weergegeven voor de jaren 2006, 2007, 2008 en 2009 naar inwonergroep.

Tabel 2. Uitvoeringslasten functie 622 (huishoudelijke verzorging) naar inwonergroep voor 2006 t/m 2009. Bedragen in euro's per inwoner.

<i>inwonertal</i>	<i>2006</i>	<i>2007</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>
<i>&lt; 20.000 inwoners</i>	-	10	13	13
<i>20.000 – 50.000 inwoners</i>	-	10	11	10
<i>50.000 – 100.000 inwoners</i>	-	8	11	11
<i>&gt; 100.000 inwoners</i>	-	8	8	10

Uit bovenstaande tabel is af te leiden dat de uitvoeringskosten op functie 622 (huishoudelijke verzorging) ten opzichte van het jaar van de decentralisatie (2007) in de jaren 2008/2009 een zekere stijging vertonen. In de rekening 2008 en begroting 2009 ligt het gemiddelde niveau in alle inwonergroepen gemiddeld op minimaal 10 euro per inwoner. Daarbij wijst het gemiddeld wat hoger niveau van de uitvoeringslasten bij de kleinste gemeenten op een bepaald schaalnadeel in de uitvoering.

#### *ontwikkeling uitvoeringslasten 2006-2009 in procenten van de totale netto uitgaven HbH*

Behalve de absolute omvang van de uitvoeringslasten, zoals hierboven gepresenteerd, is het ook van belang om de ontwikkeling in relatieve zin te beoordelen, namelijk als percentage van de totale netto uitgaven per functie. Daaruit kan worden opgemaakt of er in de loop der jaren in relatieve zin ook een toename heeft plaatsgevonden.

In onderstaande tabel is de relatieve ontwikkeling van de feitelijke uitvoeringslasten op functie 622 weergegeven. In de tabel is steeds het procentuele aandeel van de uitvoeringslasten ten opzichte van de totale netto uitgaven weergegeven.

**Tabel 3. Uitvoeringslasten functie 622 naar inwonergroep voor 2006 t/m 2009 in procenten van totale netto-lasten.**

<i>inwonertal</i>	<i>2006</i>	<i>2007</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>
<i>&lt; 20.000 inwoners</i>	-	14%	18%	16%
<i>20.000 – 50.000 inwoners</i>	-	14%	15%	13%
<i>50.000 – 100.000 inwoners</i>	-	10%	12%	11%
<i>&gt; 100.000 inwoners</i>	-	10%	10%	10%

Uit bovenstaande tabel blijkt dat:

- het aandeel van de uitvoeringskosten van de grotere gemeenten gemiddeld relatief lager is dan bij kleine gemeenten;
- het aandeel van de uitvoeringslasten tussen de jaren niet duidelijk toeneemt (met uitzondering van de kleinste groep).

In tegenstelling tot de lichte toename in absolute zin, is er derhalve in relatieve zin geen duidelijke toename te ontdekken in de uitvoeringslasten HbH.

#### **4.2.3 Confrontatie met ter beschikking gestelde middelen HbH**

##### ***relatie met beschikbare budget uitvoeringslasten in integratie-uitkering Wmo***

Op grond van een ophoging<sup>4</sup> van de aangetroffen uitvoeringslasten in deze monitor uitvoeringslasten Wmo kan worden berekend dat de totale feitelijke uitvoeringslasten in 2008/2009 in heel Nederland liggen in de orde van grootte van 170 à 180 miljoen euro (13% à 14% van de totale netto uitgaven).

Het beschikbare budget in de integratie-uitkering Wmo voor de uitvoeringslasten bedroeg ongeveer 70 miljoen euro voor 2008 en 72 miljoen euro voor 2009<sup>5</sup>.

Dit betekent dat er een substantieel hoger feitelijke bedrag relevant is dan de vergoeding die gemeenten hiervoor ontvangen.

##### ***relatie totale bestedingen HbH met totale ijkpunt HbH***

Ondanks het hogere niveau van de uitvoeringslasten blijft echter het totale uitgavenbedrag van gemeenten op functie 622 (inclusief uitvoeringslasten) nog onder het niveau van het ijkpunt HbH in 2008 en 2009. Dit is mogelijk doordat tegenover het hogere niveau van de uitvoeringslasten er sprake is van een onderbesteding bij de verstrekkingen zoals deze ook door het SCP wordt geconstateerd.

4. De ophoging heeft per inwonergroep plaatsgevonden, naar rato van het aandeel van de responsgemeenten in de totale ijkpuntscore HbH in het betreffende jaar.

5. Op basis van de bedragen uit de septembercirculaires van het voorafgaande jaar voor het betreffende uitkeringsjaar.



---

#### 4.2.4 Doelmatigheid in enge zin

In aanvulling op de inventarisatie van de feitelijke uitvoeringslasten HbH van gemeenten zijn schakels in kaart gebracht die van invloed zijn op het (doelmatige) niveau van de uitvoeringskosten. Deze schakels zijn door middel van een combinatie van kwantitatieve en kwalitatieve verschillenanalyse in kaart gebracht: waar de uitvoeringslasten van gemeenten relatief laag respectievelijk hoog zijn, is nagegaan in hoeverre dat samengaat met bepaalde kenmerken van organisatie en uitvoering.

Bij de beoordeling van deze schakels was tevens relevant in hoeverre er binnen gemeenten al sprake is van een meer uitgekristalliseerde situatie of dat de kosten nog sterk worden bepaald door een bepaalde overgangsproblematiek, zoals vanuit het reageren op positieve of negatieve herverdeeffecten of het zoeken naar optimale vormen van intergemeentelijke samenwerking of uitbesteding.

In het onderstaande geven we een overzicht van de voor het niveau van de uitvoeringskosten bepalende schakels.

##### **1. optimalisering mix van eigen inzet en inschakelen externe deskundigheid**

Een eerste schakel van doelmatigheid is een goede mix van de eigen inzet door gemeenten en het inschakelen van externe deskundigheid.

Doelmatig werkende gemeenten focussen op taken/onderdelen waar ze zelf goed in zijn en benutten verder de know-how van derden zo goed mogelijk door doorverwijzen/doorgeleiden of uitbesteden.

Voorbeelden van het benutten van anderen zijn:

- huisbezoeken c.q. zwaardere cliëntondersteuning te laten verrichten door MEE of stichtingen Welzijn. Dit sluit aan bij hun traditionele rol en expertise en levert betere inzichten op ten aanzien van de situatie van burgers;
- het inschakelen van vrijwilligers, bijvoorbeeld bij het invullen van aanvraagformulieren.

Teveel uitbesteden van eenvoudiger werkzaamheden kan andersom juist weer relatief duur zijn, bijvoorbeeld in het geval op het gebied van indicatiestelling alle aanvragen extern worden beoordeeld.

##### **2. vergroten kwaliteit eigen uitvoerende organisatie**

Voor zover de gemeente zelf uitvoerende activiteiten verricht, is de kwaliteit van het eigen uitvoerende personeel een relevante schakel.

Kostenbepalende factoren zijn dan:

- het investeren in het kennisniveau van het (loket)personeel: betere en snellere beoordeling van aanvragen/cliëntbehoefte. Deze schakel is niet alleen van belang voor het niveau van de uitvoeringskosten van hulp bij het huishouden, maar ook voor het bredere verband van de totale kosten (case load) van hulp bij het huishouden (en andere individuele voorzieningen) en het optimaal gebruik maken van collectieve voorzieningen c.q. de doelmatigheid in brede zin;
- een bepaalde specialisatie van de medewerkers in de backoffice op bepaalde typen voorzieningen. Dit kan zorgen voor een meer objectieve en snelle afhandeling van aanvragen;
- een goed ingerichte gemeentelijke administratie, die bijvoorbeeld een efficiënte controle op de geleverde zorg van zorgaanbieders mogelijk maakt (zoals 'reverse billing');
- het beperken van de overhead in de vorm van relatief veel uitvoerende capaciteit dicht op het beleid.

##### **3. optimaliseren toegang tot individuele voorzieningen ('poortwachtersfunctie')**

Vanuit de doelstellingen van de Wmo dient de vorm van (individueel dan wel collectief geregelde) ondersteuning zo goed als mogelijk aan te sluiten bij de situatie en persoonskenmerken van behoeftige burgers.

Voor het optimaliseren van de kosten van de toegang tot individuele voorzieningen kunnen de volgende relevante schakels worden genoemd:

- de aanwezigheid van een breed ingericht loket, waarin ook aanvragen voor cq. toegang tot andere Wmo-voorzieningen (Wvg, algemene voorzieningen) of andere typen voorzieningen (Wwb, schuldhulpverlening e.d.) kunnen worden afgewikkeld (onder andere in de vorm van een goede doorverwijzing of doorgeleiding) in plaats van het gebruik van een groter aantal loketten voor deelfuncties;
- het optimaliseren van het aangeboden voorzieningenniveau van loketten (aantal locaties/loketten);
- het zoveel mogelijk zelf beoordelen en afhandelen van aanvragen (aan het loket);
- het waar mogelijk telefonisch of digitaal afhandelen van (eenvoudige, eenduidige) aanvragen en het optimaliseren van te verrichten huisbezoeken (bijv. alleen nieuwe cliënten en/of meervoudige/complexere aanvragen);
- het goed differentiëren tussen een grondige, eerste intake en noodzakelijke vervolgacties. Een grondige eerste beoordeling (hoogwaardige intake; huisbezoek) van een minder eenduidige hulpvraag van bepaalde doelgroepen (zoals 75-plussers) kan leiden tot een helder traject van ondersteuning met een beperkt(er) aantal noodzakelijke vervolgacties (waaronder herbeoordelingen);
- het voorkomen van dubbel werk, bijvoorbeeld in het kader van de indicatiestelling. Zo hebben gemeenten bij het beoordelen van complexere aanvragen Wmo geen toegang tot bestaande cliëntdossiers (van CIZ) en dienen daarom (nogmaals) navraag te doen bij huisarts en/of behandelend medisch specialist;

Ook in dit geval is het optimaliseren van de toegang niet alleen van belang voor een doelmatige werkwijze in enge zin (voor de uitvoeringslasten HbH), maar ook voor die in brede zin (te verstrekken ondersteuning van HbH en andere Wmo voorzieningen).

#### **4. het gebruik maken van schaalvoordelen**

Het optimaliseren van schaalvoordelen kan in verschillende richtingen worden gerealiseerd:

- richting buurgemeenten, centrumgemeenten of regio (vooral in het geval van kleine gemeenten), bijvoorbeeld in de vorm van:
  - het gezamenlijk aanbesteden van HbH;
  - het gezamenlijk aanbesteden van indicatiestelling;
  - standaardiseren van beleidskaders (Verordening, Besluit, etc.) en administratieve/werkprocessen;
- richting andere gemeentelijke organisaties, bijvoorbeeld in de vorm van:
  - uitvoering individuele voorzieningen Wmo naar het voorbeeld van het werkproces bij de Wwb, c.q. in nauwe samenwerking met Wwb-afdeling (deel doelgroep al bekend; gebruik maken van efficiënt ingerichte werkprocessen; gebruik maken van gegevens huisbezoeken over en weer);
  - gemeenschappelijke werkwijzen en processen voor inkoop;
  - benutting know-how, zoals ten aanzien van medische indicatiestelling.

Gebleken is dat de uitvoeringskosten van gemeenten lager dan gemiddeld kunnen zijn op het moment dat er sprake is van een meer uitgekristalliseerde situatie en goed op bovengenoemde schakels wordt ingespeeld, afgestemd op de specifieke kenmerken van de gemeente. Bij zulke gemeenten zijn er ook geen concrete plannen voor een verdere optimalisering van de uitvoeringsorganisatie, behoudens het implementeren van aanvullende nieuwe (semi-)wettelijke vereisten.

#### ***vertaling omvang feitelijke uitvoeringslasten gemeenten naar een beredeneerd advies over het structureel benodigde bedrag aan uitvoeringskosten***

Uit het voorgaande blijkt dat behalve schaaffecten een breder spectrum van keuzes ten aanzien van de organisatievorm en intensiteit van de uitvoerende taken van invloed kunnen zijn op de doelmatigheid van de uitvoeringskosten.

Uit de analyses blijkt dat er voorbeelden van doelmatig werkende gemeenten zijn met een bedrag aan uitvoeringslasten in de orde van grootte van 10% à 11% van de totale netto uitgaven op functie 622 in 2008/2009<sup>6</sup>. Dat het gemiddelde percentage hoger ligt, hangt samen met het feit dat andere gemeenten (duidelijk) bovengemiddelde uitvoeringslasten kunnen hebben op grond van eigen beleidskeuzes die leiden tot een zeer intensieve vorm van uitvoering cq. een afwijkend voorzieningenniveau (het relatieve aandeel van de uitvoeringslasten kan bij sommige individuele gemeenten tot ongeveer het dubbele niveau oplopen). Bij kleinere gemeenten is er sprake van negatieve schaafeffecten, die met name kunnen optreden wanneer er niet of in beperkte mate wordt samengewerkt met andere gemeenten. Wanneer alle kleine gemeenten dit in de volle breedte zouden doen, zou het gemiddelde percentage ook voor kleinere gemeenten lager kunnen uitpakken. Bij de grootste gemeenten wordt in een aantal gevallen ook een percentage van minder dan 10% aan uitvoeringslasten aangetroffen. Dit illustreert mede het optreden van schaafeffecten.

Aansluitend bij dergelijke 'best-practice' situaties, waarbij er geen aanwijzingen zijn dat de taken niet naar behoren kunnen worden uitgevoerd en rekening houdend met een vergaande samenwerking bij kleinere gemeenten, kan worden gesteld dat een bedrag van circa 140 à 150 miljoen euro per jaar voldoende zou kunnen zijn voor een doelmatig niveau van de uitvoeringslasten HbH.

#### ***aandachtspunt vanuit dynamisch oogpunt***

In dynamisch opzicht dient daarbij wel de kanttekening te worden gemaakt dat er een licht stijgende trend is waar te nemen in de absolute omvang van de uitvoeringslasten HbH. Tevens dient hierbij aandacht te worden gevraagd voor de situatie rond de indicatiestelling, waar er signalen zijn dat deze mogelijk in de navolgende jaren tot verdere kostenstijgingen kunnen leiden. Op grond van het compensatiebeginsel van de Wmo ligt er voor gemeenten een duidelijke opgave om recht te doen aan de specifieke situatie van kwetsbare burgers. Daarbij is volgens gemeenten sprake van een 'dubbele motiveringsplicht': welke voorziening draagt uit oogpunt van compensatie wèl bij aan het reduceren van beperkingen in zelfredzaamheid en participatie voor de cliënt in kwestie en welke voorzieningen juist niet. Recente jurisprudentie onderstreept de noodzaak dat gemeenten hierbij zorgvuldig te werk gaan en adequaat afstemmen op de persoonlijke situatie, kenmerken en capaciteiten van de betreffende burger. Vanuit gemeenten hebben we signalen gekregen dat dit naar verwachting gevolgen heeft voor het niveau van de uitvoeringskosten.

---

## **4.3 Uitvoeringslasten voorzieningen gehandicapten (functie 652)**

---

### **4.3.1 Inleiding**

#### ***algemeen***

De lasten en baten in verband met de taak voorzieningen gehandicapten dienen volgens de voorschriften van Iv3 te worden geboekt op functie 652. Het betreft daarbij lasten/baten (inclusief uitvoeringslasten) in verband met onderdelen:

- collectief vervoer;
- individuele vervoersvoorzieningen;
- sociaal vervoer Awbz-voorzieningen (Bbag);
- aanpassingen aan de woning.

---

6. Overigens moet met deze norm in de tijd voorzichtig worden omgegaan. Wanneer de tarieven voor de verstrekte hulp sterk zouden stijgen, wil dit niet zeggen dat ook de uitvoeringslasten procentueel even snel mee zouden groeien.

### **relevante onderwerpen**

Met betrekking tot de uitvoeringslasten voorzieningen gehandicapten wordt achtereenvolgens ingegaan op de volgende onderwerpen:

- de ontwikkeling van de feitelijke uitvoeringslasten voorzieningen gehandicapten in de periode 2006-2009 (paragraaf 4.3.2);
- een confrontatie met de ter beschikking gestelde middelen in het gemeentefonds voor voorzieningen gehandicapten (paragraaf 4.3.3).

---

## **4.3.2 Ontwikkeling feitelijke uitvoeringslasten functie 652 in periode 2006-2009**

### **ontwikkeling uitvoeringslasten 2006-2009 in bedragen per inwoner**

In onderstaande tabel zijn de gemiddelde feitelijke uitvoeringslasten op functie 652 per inwoner weergegeven voor de jaren 2006, 2007, 2008 en 2009 naar inwonergroetgroep.

**Tabel 4. Uitvoeringskosten functie 652 (voorzieningen gehandicapten) naar inwonergroetgroep voor 2006 t/m 2009. Bedragen in euro's per inwoner.**

<i>inwonertal</i>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>
<i>&lt; 20.000 inwoners</i>	14	13	15	16
<i>20.000 – 50.000 inwoners</i>	11	11	13	14
<i>50.000 – 100.000 inwoners</i>	11	10	11	12
<i>&gt; 100.000 inwoners</i>	11	10	12	13

Uit bovenstaande tabel is af te leiden dat de gemiddelde uitvoeringslasten op functie 652 (voorzieningen gehandicapten) tussen de jaren 2006 en 2009 voor de diverse inwonergroetgroepen een lichte stijging in euro's per inwoner vertonen.

### **ontwikkeling uitvoeringslasten 2006-2009 in procenten van de totale netto uitgaven functie 652**

Behalve de absolute omvang van de uitvoeringslasten, zoals hierboven gepresenteerd, is het ook van belang om de ontwikkeling in relatieve zin te beoordelen, namelijk als percentage van de totale netto uitgaven per functie. Daaruit kan worden opgemaakt of er in de loop der jaren in relatieve zin ook een toename heeft plaatsgevonden.

In onderstaande tabel is de relatieve ontwikkeling van de feitelijke uitvoeringslasten op functie 652 weergegeven. In de tabel is steeds het procentuele aandeel van de uitvoeringslasten ten opzichte van de totale netto uitgaven weergegeven.

**Tabel 5. Uitvoeringskosten functie 652 naar inwonergroetgroep voor 2006 t/m 2009 in procenten van de totale netto-lasten**

<i>inwonertal</i>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>
<i>&lt; 20.000 inwoners</i>	28%	25%	25%	26%
<i>20.000 – 50.000 inwoners</i>	22%	21%	23%	24%
<i>50.000 – 100.000 inwoners</i>	21%	19%	21%	20%
<i>&gt; 100.000 inwoners</i>	18%	16%	18%	18%

Uit bovenstaande tabel blijkt dat:

- het aandeel van de uitvoeringskosten van de grotere gemeenten gemiddeld relatief lager is dan bij kleine gemeenten;
- het aandeel van de uitvoeringslasten tussen de jaren niet duidelijk toeneemt (soms hoger, soms lager). In tegenstelling tot de lichte toename in absolute zin, is er derhalve in relatieve zin geen duidelijke toename te ontdekken in de uitvoeringslasten Wvg.

---

#### 4.3.3 confrontatie met ter beschikking gestelde middelen in het gemeentefonds

Het totale netto uitgavenbedrag van gemeenten op functie 652 (inclusief uitvoeringslasten) blijkt zeer substantieel lager te liggen dan het (sub-)ijkpunt Wvg in de algemene uitkering uit het gemeentefonds in 2008 en 2009<sup>7</sup>.

Dit impliceert dat de ontwikkelingen in de sfeer van de uitvoeringslasten Wmo in brede zin plaats vinden binnen een taakgebied waarvoor de gemeenten duidelijk meer middelen ontvangen dan ze eraan uitgeven.

---

#### 4.4 Uitvoeringslasten maatschappelijke begeleiding en advies en sociaal-cultureel werk (functies 620/630)

##### *algemeen*

De lasten en baten in verband met de taak maatschappelijke begeleiding en advies dienen volgens de voorschriften van Iv3 te worden geboekt op functie 620. Het betreft daarbij lasten/baten (inclusief uitvoeringslasten) in verband met onderdelen:

- algemeen maatschappelijk werk;
- maatschappelijk werk gericht op specifieke groepen waaronder ouderen;
- gezinsverzorging;
- maatschappelijke opvang;
- maatschappelijk advies en informatie;
- overkoepelende organen op dit taakgebied, indicatiecommissies;
- diensten bij wonen met zorg;
- zorgvernieuwend projecten GGz;
- coördinatie vrijwillige thuiszorg en mantelzorg (CVTM).

De lasten en baten in verband met de taak sociaal-cultureel werk dienen volgens de voorschriften van Iv3 te worden geboekt op functie 630. Het betreft daarbij lasten/baten (inclusief uitvoeringslasten) in verband met onderdelen:

- sociaal-cultureel werk;
- buurt- en clubhuiswerk;
- samenlevingsopbouwwerk;
- ouderenwerk/voorzieningen voor ouderen;
- exploitatie gemeenschapshuizen, dorpshuizen, wijkcentra, jeugdgebouwen, e.d.;
- jeugd- en jongerenwerk;
- scouting- en studentenverenigingen.

---

7. Indicatief moet gedacht worden aan bedragen in de orde van grootte van minimaal 10 euro per inwoner.

### **relevante onderwerpen**

Met betrekking tot de uitvoeringslasten op maatschappelijke begeleiding en advies alsmede sociaal-cultureel werk wordt in het vervolg ingegaan op de ontwikkeling van de feitelijke uitvoeringslasten met betrekking tot de functies 620/630 in de periode 2006-2009 (paragraaf 4.4.2).

Voor dit deel terrein is er geen direct bruikbare referentie (voor de ontwikkeling van de totale netto uitgaven) in de vorm van een (sub-)ijkpunt uit het gemeentefonds voorhanden, zoals dit wel voor HbH en voorzieningen gehandicapten het geval is.

---

#### **4.4.1 Ontwikkeling feitelijke uitvoeringslasten functies 620/630 in de periode 2006-2009**

##### ***ontwikkeling uitvoeringslasten 2006-2009 in bedragen per inwoner***

In onderstaande tabel zijn de gemiddelde feitelijke uitvoeringslasten op de functies 620/630 per inwoner weergegeven voor de jaren 2006, 2007, 2008 en 2009 naar inwonergroottegroep (exclusief G4).

**Tabel 6. Uitvoeringskosten functies 620/630 (maatschappelijke begeleiding en advies) naar inwonergroottegroep (excl. G4) voor 2006 t/m 2009. Bedragen in euro's per inwoner.**

<i>inwonertal</i>	<i>2006</i>	<i>2007</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>
<i>&lt; 20.000 inwoners</i>	12	13	13	13
<i>20.000 – 50.000 inwoners</i>	12	10	10	11
<i>50.000 – 100.000 inwoners</i>	13	14	15	16
<i>100.000 – 250.000 inwoners</i>	12	13	12	15

Uit bovenstaande tabel is af te leiden dat de gemiddelde feitelijke uitvoeringslasten op de functies 620/630 (maatschappelijke begeleiding en advies, resp. sociaal-cultureel werk) tussen de rekeningen 2006 en 2008 relatief constant zijn gebleven. Met name in de begrotingen 2009 wordt een lichte stijging verwacht in de meeste inwonergroottes.

##### ***ontwikkeling uitvoeringslasten 2006-2009 in procenten van de totale netto uitgaven functies 620/630***

Behalve de absolute omvang van de uitvoeringslasten, zoals hierboven gepresenteerd, is het ook van belang om de ontwikkeling in relatieve zin te beoordelen, namelijk als percentage van de totale netto uitgaven per functie. Daaruit kan worden opgemaakt of er in de loop der jaren in relatieve zin ook een toename heeft plaatsgevonden.

In onderstaande tabel is de relatieve ontwikkeling van de feitelijke uitvoeringslasten op de functies 620/630 weergegeven. In de tabel is steeds het procentuele aandeel van de uitvoeringslasten ten opzichte van de totale netto uitgaven weergegeven.

##### ***procentuele aandeel uitvoeringslasten in totale netto uitgaven functies 620/630***

In onderstaande tabel is de relatieve ontwikkeling van de feitelijke uitvoeringslasten op de functies 620/630 weergegeven. In de tabel is steeds het procentuele aandeel van de uitvoeringslasten ten opzichte van de totale netto uitgaven weergegeven.

Tabel 7. Uitvoeringskosten functie 620 en 630 naar inwonergroep (excl. G4) voor 2006 t/m 2009 in % van de totale netto-lasten

<i>inwonertal</i>	2006	2007	2008	2009
< 20.000 inwoners	30%	28%	27%	27%
20.000 – 50.000 inwoners	22%	19%	19%	21%
50.000 – 100.000 inwoners	21%	19%	22%	20%
100.000 – 250.000 inwoners	20%	18%	19%	20%

Uit bovenstaande tabel blijkt dat:

- het aandeel van de uitvoeringskosten van de grotere gemeenten gemiddeld relatief lager is dan bij kleine gemeenten;
- het aandeel van de uitvoeringslasten tussen de jaren licht lijkt te dalen.

In tegenstelling tot de lichte toename in absolute zin, is er derhalve in relatieve zin eerder een lichte daling te zien in de uitvoeringslasten op de functies 620/630.

Dit kan er op duiden dat de totale lasten relatief sterker stijgen dan de gemeentelijke uitvoeringslasten.

Gegeven het afwijkende karakter van de uitvoeringslasten op deze functies (vooral beleid/coördinatie) kan dit ook wijzen op een mogelijke verschuiving van meer individuele voorzieningen (HbH en Wvg waarop gemeenten in beide gevallen geld overhouden ten opzichte van de gemeentefonds uitkeringen) naar meer collectieve voorzieningen op de functies 620/630.

Omdat er geen apart deelpunt voor de functies 620/630 bestaat, kan niet op vergelijkbare wijze als voor HbH en Wvg worden vastgesteld hoe de relatie van de ontwikkeling van de totale netto uitgaven ten opzichte van de ontwikkeling van de gemeentefonds uitkering voor deze functies is.

## 4.5 Samenvattend overzicht belangrijkste bevindingen monitor Wmo uitvoeringskosten

In het onderstaande zijn de belangrijkste bevindingen van de monitor uitvoeringslasten Wmo samengevat:

### *algemeen*

- het is voor gemeenten, in toenemende mate, moeilijk om de gemeentelijke uitvoeringslasten van de verschillende deelterreinen goed van elkaar te onderscheiden. Met name tussen de onderdelen HbH en Wvg worden taken in toenemende mate geïntegreerd. Ook in bredere zin zijn er steeds meer samenhangen en verschillende organisatievormen, waardoor de gemeentelijke uitvoeringslasten lastiger naar specifieke onderdelen zijn te onderscheiden;
- hoewel de medewerking van gemeenten in totaliteit tussen de eerste en tweede meting is toegenomen, kost het – mede als gevolg van het hiervoor genoemde punt – relatief veel moeite om een helder beeld van de uitvoeringslasten op de verschillende deelterreinen te verkrijgen. In totaal is er van circa 50 gemeenten een voldoende bruikbare respons verkregen;
- de betrouwbaarheid van de cijfers voor de uitvoeringslasten is daarbij voorzover het om rekeninggegevens gaat groter dan op begrotingsbasis. In het onderzoek worden daarom tot en met 2008 rekeningcijfers gepresenteerd. Voor het jaar 2009 zijn er in de monitor alleen begrotingsgegevens beschikbaar;

### *uitvoeringslasten HbH*

- voor de met ingang van 2007 nieuw gedecentraliseerde taak Hulp bij het Huishouden (HbH) is er sprake van feitelijke uitvoeringslasten die substantieel hoger liggen dan het bedrag dat er ter beschikking voor

wordt gesteld in de integratie-uitkering. Op grond van de cijfers 2008/2009 gaat het om een bedrag van circa 170 à 180 miljoen euro aan feitelijke uitvoeringslasten, terwijl er slechts circa 70 miljoen euro ter beschikking is gesteld. Daarbij gaat het gemiddeld om circa 13% à 14% van de totale netto uitgaven aan HbH. Het percentage uitvoeringslasten ligt daarbij voor kleine gemeenten gemiddeld enkele procenten hierboven en voor grotere gemeenten eronder;

- in totaliteit (uitvoeringslasten plus verstrekkingen HbH) liggen de feitelijke netto uitgaven HbH op functie 622 nog wel onder het beschikbaar gestelde bedrag in de integratie-uitkering voor HbH;
- doelmatigheid in enge zin: door middel van een verdiepende analyse is zo goed mogelijk nagegaan waar verschillen in de (relatieve) omvang van de uitvoeringslasten tussen gemeenten mee samen kunnen hangen. Behalve schaafeffecten gaat het daarbij om een breder spectrum aan keuzes ten aanzien van de organisatievorm en intensiteit (voorzieningenniveau) van de uitvoerende taken. Uit de analyses blijkt dat er voorbeelden van gemeenten zijn met een bedrag aan uitvoeringslasten in de orde van grootte van 10% à 11%. Daarbij zijn er geen aanwijzingen dat deze gemeenten de taken inhoudelijk niet naar behoren zouden uitvoeren. Dat het gemiddelde percentage hoger ligt, hangt samen met het feit dat andere gemeenten (duidelijk) bovengemiddelde uitvoeringslasten kunnen hebben op grond van eigen beleidskeuzes die leiden tot een zeer intensieve vorm van uitvoering cq. een afwijkend voorzieningenniveau (soms oplopend tot het dubbele percentage aan uitvoeringslasten). Bovendien is er bij kleinere gemeenten sprake van negatieve schaafeffecten, die met name kunnen optreden wanneer er niet of in beperkte mate wordt samengewerkt met andere gemeenten. Wanneer alle kleine gemeenten die in de volle breedte zouden doen, zou het gemiddelde percentage ook voor kleinere gemeenten lager kunnen uitpakken. Bij sommige van de grootste gemeenten worden ook percentages van onder de 10% aangetroffen. Dit illustreert mede het optreden van schaafeffecten.
- aansluitend bij de 'best-practice' situaties van een doelmatige uitvoeringspraktijk met circa 10% à 11% uitvoeringslasten en rekening houdend met een vergaande samenwerking bij kleinere gemeenten, kan worden gesteld dat een bedrag van circa 140 à 150 miljoen euro per jaar voldoende zou moeten zijn voor de uitvoeringslasten HbH;
- in dynamisch opzicht dient daarbij de kanttekening te worden gemaakt dat er in absolute zin een licht stijgende trend is waar te nemen in de uitvoeringslasten HbH. Tevens dient hierbij aandacht te worden gevraagd voor de situatie rond de indicatiestelling, waar er signalen zijn dat deze mogelijk in de navolgende jaren tot verdere kostenstijgingen kunnen leiden ('dubbele motiveringsplicht');

### ***bevindingen in bredere samenhang***

Ten aanzien van de ontwikkelingen en de doelmatigheid in bredere zin kunnen de volgende bevindingen worden geformuleerd:

- bij de uitvoeringskosten voor de voorzieningen gehandicapten is er tussen de jaren in absolute zin ook sprake van een licht stijgende trend, maar niet in procentueel opzicht. Hierbij kan voorts worden opgemerkt dat de totale netto uitgaven Voorzieningen gehandicapten (uitvoeringslasten en verstrekkingen tezamen) (zeer) substatieel onder het totale (sub-)ijkpuntniveau uit het gemeentefonds blijven;
- bij de functies 620/630 is er in absolute zin sprake van een relatief stabiel beeld van de uitvoeringskosten tussen de jaren, waarbij er procentueel zelfs een daling is waar te nemen wanneer de uitvoeringslasten worden afgezet tegen de totale lasten op deze functies. Hier is echter ook sprake van een ander type gemeentelijke uitvoeringslasten. Het gaat in de monitor voornamelijk om de gemeentelijke uitgaven voor beleid/coördinatie en minder om de toekenning/organisatie van voorzieningen. Het betreft hier meer collectieve voorzieningen die veelal door gesubsidieerde instellingen worden geleverd;
- de afwijkende relatieve ontwikkelingen tussen enerzijds de functies 622 en 652 en anderzijds de functies 620/630 wijzen erop dat gemeenten in de sfeer van individuele verstrekkingen nog budgettaire ruimte overhouden, terwijl de totale netto uitgaven in de sfeer van meer collectieve voorzieningen juist relatief



hard toenemen. Dit kan duiden op een verschuiving tussen de typen voorzieningen, hetgeen aandacht behoeft in dynamisch opzicht;

- in totaliteit betekenen de ontwikkelingen in breder opzicht dat er vooralsnog buiten het terrein van de HbH geen duidelijke stijgende tendens van relatief stijgende uitvoeringslasten Wmo voor gemeenten is waar te nemen. Wel kunnen er mogelijk onderhuidse verschuivingen plaatsvinden tussen individuele voorzieningen en meer collectieve voorzieningen (inclusief de uitvoering bij gesubsidieerde instellingen die collectieve voorzieningen leveren).