

16 mei 2013

# DE WMO IN BEELD

## DE WET MAATSCHAPPELIJKE ONDERSTEUNING IN DE GEMEENTE HULST

### EINDRAPPORT

Rekenkamercommissie Hulst

2013

Rekenkamercommissie gemeente Hulst

Samenstelling:

Michael Bakker, voorzitter

Hans Mulder

Contactgegevens:

Postbus 49

4560 AA Hulst

Telefoon: 0114 - 389123

E-mail: [gemeenteraad@gemeentehulst.nl](mailto:gemeenteraad@gemeentehulst.nl)

# INHOUDSOPGAVE

<b>VOORWOORD</b>			<b>3</b>
<b>HOOFDSTUK 1</b>	<b>INLEIDING</b>		<b>4</b>
1.1	Inleiding		4
1.2	Leeswijzer		5
1.3	Aanleiding		5
1.4	Doelstelling		5
1.5	Vraagstelling		6
<b>HOOFDSTUK 2</b>	<b>WMO EN WMO-BELEID</b>		<b>7</b>
2.1	Maatschappelijke doelen		7
2.2	Bestuurlijke doelen		8
2.3	Wettelijk kader		9
2.4	Beleidsmatig kader, de kanteling van de Wmo		11
2.5	Doelmatigheid en doeltreffendheid		13
2.6	Normenkader		13
<b>HOOFDSTUK 3</b>	<b>AANPAK VAN HET ONDERZOEK</b>		<b>16</b>
3.1	Reikwijdte		16
3.2	Onderzoeksmethode		16
3.3	Dossierselectie		16
<b>HOOFDSTUK 4</b>	<b>RESULTATEN VAN HET ONDERZOEK</b>		<b>19</b>
4.1	Wmo-beleidsplan		19
4.2	Individuele voorzieningen		22
4.3	Persoonsgebonden budget		23
4.4	Horizontale verantwoording		24
4.5	Participatie bij beleidsontwikkeling		25
4.6	Samenhang in het beleid		26
4.7	Uitvoeringsgericht beleid, maatwerk		27
<b>HOOFDSTUK 5</b>	<b>GELDSTROMEN</b>		<b>33</b>
5.1	De systematiek		33
5.2	Het gemeentefonds		35
5.3	De gemeentelijke begroting		38
5.4	Een beeld van de geldstromen		41
<b>HOOFDSTUK 6</b>	<b>CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN</b>		<b>42</b>
6.1	Conclusies		42
6.1.1	Onderzoeksvragen		42
6.1.2	Deelvraag 1: het Wmo-beleid van de gemeente Hulst		42
6.1.3	Deelvraag 2: Rijksmiddelen in relatie tot de Wmo		44
6.1.4	Deelvraag 3: gemeentelijke doelen en ambities binnen de Wmo		45
6.1.5	Deelvraag 4: toedeling van middelen		46
6.1.6	Deelvraag 5: toedeling middelen versus doelen en ambities		47
6.1.7	Hoofdvraag: het Wmo-beleid van de gemeente Hulst		48
6.2	Aanbevelingen		48
<b>HOOFDSTUK 7</b>	<b>BESTUURLIJKE REACTIE</b>		<b>50</b>
<b>HOOFDSTUK 8</b>	<b>NASCHRIFT VAN DE REKENKAMERCOMMISSIE</b>		<b>53</b>

## VOORWOORD

Tijdens ons periodiek rondje langs de diverse fracties uit de raad van de gemeente Hulst werd het Wmo-beleid en het verloop van de geldstromen binnen het Wmo-beleid diverse malen genoemd. Als controle-orgaan ingesteld door en voor de gemeenteraad was dit voor ons een belangrijke aanleiding voor het doen van een onderzoek naar het Wmo-beleid. Voorts heeft de Wmo natuurlijk ook een belangrijke maatschappelijke impact en gaan er substantiële geldstromen in om die een belangrijk aandeel van de gemeentelijke begroting omvat.

Het onderzoek is in die zin deels inventariserend. Er werd nagegaan hoe het Wmo-beleid is opgezet en hoe de Wmo-middelen die Hulst van rijkswege ontvangt worden toegeedeeld naar de verschillende prestatievelden binnen de Wmo. Vervolgens is onderzocht hoe de verdeling van deze gelden gerelateerd is aan de doelen en ambities zoals deze voor de verschillende prestatievelden zijn geformuleerd. Het onderzoek richtte zich dan ook niet primair op de effectiviteit van het beleid, maar meer op de wijze waarop de middelen worden gealloceerd.

Dat heeft geleid tot een aantal conclusies en aanbevelingen ter verbetering van de transparantie van het beleid en de bekostiging daarvan, alsook voor het inhoudelijke beleid en de uitvoering en financiering daarvan. Vanwege de grote bedragen, de ambitieuze doelstellingen en de uitgebreide besluitvorming is het van groot maatschappelijk en financieel belang dat de sturing, informatievoorziening en beheersing van het Wmo-beleid goed is geborgd in de organisatie.

Ten slotte wens ik ons te verontschuldigen voor de lange doorlooptijd van dit onderzoek. Dat is enerzijds te verklaren door de uitgebreidheid van het onderzoek en anderzijds omdat de RKCH tussentijds gewerkt heeft aan het onderzoek in zake Centrum Jeugd en Gezin en de begeleiding van de Kerntakendiscussie.

We zijn er van overtuigd dat er een grondig getoetst en degelijk rapport ligt dat zal bijdragen tot het efficiënt en effectief functioneren van de gemeente, hetgeen vervolgens ten goede komt aan de (zwakkere) inwoners van deze mooie gemeente.

Drs. M.W. Bakker  
Voorzitter Rekenkamercommissie Hulst

# **HOOFDSTUK 1 INLEIDING**

## **1.1 INLEIDING**

Het doel van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (Wmo) is dat mensen meedoen. Alle burgers worden geacht actief te participeren in de samenleving. Kan men dat niet alleen, dan moet men kunnen rekenen op familie, vrienden, buren of andere bekenden die de helpende hand toesteken. Een krachtige sociale structuur, uitgaande van zelforganisatie, maatschappelijke binding en eigen verantwoordelijkheid van burgers. De gemeente bevordert een dergelijke sociale structuur. Hebben mensen toch aanvullende hulp of steun nodig, dan zorgt de gemeente voor een vangnet in de vorm van ondersteunende voorzieningen.

De Wmo is per 1 januari 2007 ingevoerd. De wet vervangt de Welzijnswet, de Wet voorzieningen gehandicapten (Wvg) en delen van de Algemene wet bijzondere ziektekosten (Awbz). De Wmo is in die zin ook gericht op een meer integrale benadering van de ondersteunende voorzieningen. De Wmo onderscheidt negen zogenoemde prestatievelden in de maatschappelijke ondersteuning:

1. het bevorderen van sociale samenhang in en leefbaarheid van dorpen, wijken en buurten;
2. op preventie gerichte ondersteuning van jeugdigen met problemen met opgroeien en van ouders met problemen met opvoeden;
3. het geven van informatie, advies en cliëntondersteuning;
4. het ondersteunen van mantelzorgers, daaronder begrepen het vinden van adequate oplossingen wanneer zij hun taken tijdelijk niet kunnen verrichten, alsmede het ondersteunen van vrijwilligers;
5. het bevorderen van de deelname aan het maatschappelijk verkeer en van het zelfstandig functioneren van mensen met een beperking of een chronisch psychisch probleem of een psychosociaal probleem;
6. het verlenen van voorzieningen aan mensen met een beperking of een chronisch psychisch probleem of een psychosociaal probleem ten behoeve van het behoud van hun zelfstandig functioneren of hun deelname aan het maatschappelijk verkeer;
7. het bieden van maatschappelijke opvang, waaronder vrouwenopvang en het voeren van beleid ter bestrijding van geweld dat door iemand uit de huiselijke kring van het slachtoffer is gepleegd;
8. het bevorderen van openbare geestelijke gezondheidszorg met uitzondering van psychosociale hulp bij rampen;
9. het bevorderen van verslavingsbeleid.

Met de Wmo begeeft de gemeente zich merendeels op beleidsterreinen waar reeds sprake was van een gemeentelijke inmenging. Deels ook is er sprake van nieuwe gemeentelijke taken en verantwoordelijkheden als gevolg van de Wmo. De geldstromen die omgaan binnen de Wmo zijn zeer omvangrijk. Dit is enerzijds ingegeven door de aard van het te voeren beleid, anderzijds is dit ook een gevolg van de brede spectrum waarop de Wmo is gericht.

Vanuit de gemeenteraad heeft de rekenkamercommissie signalen ontvangen dat er behoefte bestaat aan het verkrijgen van nader inzicht in het Wmo-beleid en de daarmee verbonden geldstromen. Deze signalen, gecombineerd met de grote maatschappelijke en financiële belangen rond de Wmo hebben de rekenkamercommissie ertoe gebracht onderzoek te doen naar de Wmo. Het onderzoek richt zich op de periode vanaf de invoering van de Wmo per 1 januari 2007 tot eind 2011. Waar toepasselijk worden ook 2012 en enkele voor de toekomst voorziene ontwikkelingen in de beschouwingen betrokken. Op de aanleiding, de doelstelling en de vraagstelling van het onderzoek wordt hierna ingegaan.

De voorliggende rapportage is het concept van de eindrapportage van het onderzoek naar de Wmo. Naar aanleiding van het zogenoemde ‘ambtelijk wederhoor’, gericht op de vraag of de conceptrapportage feitelijke onjuistheden bevat, zijn enkele correcties en aanvullingen in het rapport verwerkt. Voorts zijn de conclusies en aanbevelingen toegevoegd. Thans ligt de rapportage voor, voor het zogenoemde ‘bestuurlijk wederhoor’, waarbij het college van B&W de gelegenheid heeft te reageren op de conclusies en aanbevelingen. In vervolg op dit bestuurlijk wederhoor wordt het onderzoeksrapport, met een eventueel nawoord van de rekenkamercommissie, aangeboden aan de gemeenteraad.

## **1.2 LEESWIJZER**

Het concept van de eindrapportage is als volgt opgebouwd. In Hoofdstuk 1 worden de aanleiding, doelstelling en vraagstelling van het onderzoek beschreven. Hoofdstuk 2 geeft een uiteenzetting over de Wmo en het Wmo-beleid. Dit vormt het vertrekpunt voor de verdere uitwerking van de vraagstelling van het onderzoek. Hoofdstuk 2 mondt uit in het normenkader dat voor het onderzoek wordt gehanteerd. Hoofdstuk 3 geeft aan op welke wijze het onderzoek is aangepakt. In hoofdstuk 4 worden aan de hand van het normenkader uit hoofdstuk 2 de onderzoeksresultaten weergegeven die voortkomen uit de in hoofdstuk 3 geschetste onderzoeksactiviteiten. Hoofdstuk 5 gaat nader in op de geldstromen binnen het Wmo-beleid. Conclusies en aanbevelingen van het onderzoek zullen worden opgenomen in hoofdstuk 6. De mogelijke reactie van het college van B&W zal integraal worden opgenomen in hoofdstuk 7. Tenslotte zal in hoofdstuk 8 een eventueel naschrift van de Rekenkamercommissie worden verwerkt.

## **1.3 AANLEIDING**

Periodiek maakt de Rekenkamercommissie een ronde langs de diverse fracties uit de raad van de gemeente Hulst. Onder meer wordt dan ook gesproken over mogelijke nieuwe onderzoeksonderwerpen. Het Wmo-beleid en het verloop van de geldstromen binnen het Wmo-beleid werd in meerdere gevallen aangedragen als onderwerp waar men graag nader inzicht in zou willen verwerven.

Voor de Rekenkamercommissie ligt hier een belangrijke aanleiding voor het doen van onderzoek naar het Wmo-beleid. Bij de keuze van dit onderzoeksonderwerp speelt voorts een rol dat de Wmo een belangrijke maatschappelijke impact heeft en dat er substantiële geldstromen in om gaan.

## **1.4 DOELSTELLING**

De doelstelling van het onderzoek is om nader inzicht te krijgen in het Wmo-beleid, het verloop van de geldstromen binnen het Wmo-beleid en de wijze waarop deze stromen zich verhouden tot de binnen het Wmo-beleid geformuleerde doelstellingen en ambities. Het onderzoek richt zich niet primair op de effectiviteit van het beleid, maar meer op de wijze waarop de middelen worden gealloceerd.

Het onderzoek heeft in die zin deels een inventariserend karakter. Er wordt nagegaan hoe het Wmo-beleid is opgezet en hoe de Wmo-middelen die Hulst van rijkswege ontvangt worden toegedeeld naar de verschillende prestatievelden binnen de Wmo. Vervolgens wordt onderzocht hoe de verdeling van deze gelden gerelateerd is aan de doelen en ambities zoals deze voor de verschillende prestatievelden zijn geformuleerd. Zo mogelijk, wordt hierbij ook gekeken naar de eventuele additionele toedeling van algemene middelen.

Afhankelijk van de uitkomsten van het onderzoek kunnen aanbevelingen worden gedaan ter verbetering van de transparantie van het beleid en de bekostiging daarvan. Ook kunnen mogelijk aanbevelingen worden gedaan voor het inhoudelijke beleid en de uitvoering en financiering daarvan. Aldus kan worden bijgedragen aan het efficiënt en effectief functioneren van de gemeente, hetgeen vervolgens ten goede komt aan de inwoners van de gemeente.

## **1.5 VRAAGSTELLING**

De hoofdvraag van het onderzoek is:

Hoe is het Wmo-beleid van de gemeente Hulst opgezet, hoe verlopen de geldstromen binnen het Wmo-beleid van de gemeente Hulst en hoe verhouden deze zich met de binnen het Wmo-beleid geformuleerde doelen en ambities?

De belangrijkste deelvragen van het onderzoek zijn:

1. Hoe is het Wmo-beleid van de gemeente Hulst opgezet?
2. Welke Rijksmiddelen ontvangt de gemeente Hulst in relatie tot de Wmo?
3. Welke doelen en ambities heeft de gemeente Hulst geformuleerd ten aanzien van de verschillende prestatievelden binnen de Wmo?
4. Hoe zijn/worden de Wmo-Rijksmiddelen die de gemeente Hulst ontvangt toegedeeld aan de verschillende prestatievelden binnen de Wmo?
5. Hoe verhoudt de verdeling van de Rijksmiddelen over de verschillende prestatievelden binnen de Wmo zich tot de doelen en ambities die de gemeente Hulst voor deze prestatievelden heeft vastgesteld?

Afhankelijk van het verloop van het onderzoek kunnen uit de geformuleerde hoofd- en deelvragen nog nadere vragen voortvloeien.

## **HOOFDSTUK 2 WMO EN WMO-BELEID**

### **2.1 MAATSCHAPPELIJKE DOELEN**

De Memorie van toelichting op de Wmo noemt “meedoen” als de kortst mogelijke samenvatting van het maatschappelijke doel van de Wmo. Dit meedoen betreft iedereen, ongeacht achtergrond, positie of eventuele beperkingen van mensen.

In een evaluatie van de Wmo onderscheidt het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) vier maatschappelijke doelen van de Wmo, te weten redzaamheid bevorderen, participatie vergroten, actief burgerschap bevorderen en sociale samenhang verbeteren.

#### *Redzaamheid*

De Wmo schrijft voor dat de gemeente haar inwoners die beperkingen hebben, door middel van ondersteuning in staat moet stellen om:

- een huishouden te voeren;
- zich in en om de woning te verplaatsen;
- zich buiten de woning te verplaatsen;
- sociale relaties aan te gaan.

Redzaamheid in de zin van het voeren van een huishouden en het zich verplaatsen in en om de woning wordt ook wel persoonlijke redzaamheid genoemd. De invloed van deze vormen van redzaamheid op de participatie in de samenleving is vooral van indirecte aard.

Redzaamheid in termen van het zich buiten de woning verplaatsen en sociale relaties aan te gaan wordt ook wel sociale redzaamheid genoemd. Sociale redzaamheid is een belangrijke voorwaarde om te kunnen participeren in de samenleving.

#### *Participatie*

Participatie is een breed begrip dat een veelheid aan activiteiten kan omvatten. Tot participatie worden vooral gerekend activiteiten in de zin van vrijetijdsbesteding die mogelijkheden tot sociale contacten bieden en/of waaraan de gemeente deelname min of meer kan beïnvloeden. Participatie is vooral verbonden met het begrip vrijetijdsbesteding, met het oog op het onderscheid ten opzichte van het hierna toe te lichten Wmo-doel van actieve burgerschap / maatschappelijke inzet. Voorbeelden van activiteiten die tot participatie worden gerekend zijn:

- deelname aan het verenigingsleven (inclusief sportverenigingen);
- kerkbezoek en bezoek aan buurt- of dorps huis;
- uitgaan naar een restaurant of café;
- het volgen van cursussen (met uitzondering van schriftelijke cursussen);
- culturele activiteiten en vrijwilligerswerk.

#### *Actief burgerschap*

Bij het actief burgerschap, ook wel maatschappelijke inzet genoemd, gaat het om de inzet van burgers met, voor of namens medeburgers. Het actief burgerschap vormt een belangrijk deel van de inzet van burgers waarnaar gestreefd wordt via het prestatieveld Sociale Samenhang. Actief burgerschap betreft niet alleen mensen met een beperking, maar juist alle burgers. Voorbeelden van actief burgerschap zijn:

- meedenken over en inspraak hebben in beleid en in de beleidsuitvoering;
- vrijwilligerswerk;
- mantelzorg voor mensen met een beperking.

### *Sociale samenhang*

Sociale samenhang concentreert zich vanuit de Wmo geredeneerd op twee zaken. In de eerste plaats doelt sociale samenhang op een attitude. Een persoonlijke instelling die het best kan worden omschreven met de term 'betrokkenheid'. Het tweede aspect waarop sociale samenhang doelt is het gedrag. Het gedrag dat uit de attitude van betrokkenheid voortvloeit. Dit gedrag moet enerzijds leiden tot verbetering van de levensomstandigheden in de beperkte omgeving van het gezin, het sociale netwerk of de buurt. Anderzijds moet deze betrokkenheid ook leiden tot ondersteuning van de kwetsbare personen in die beperkte omgeving. Die bijzondere maatschappelijke inzet, zal op haar beurt weer een stimulans zijn voor de onderlinge betrokkenheid.

## **2.2 BESTUURLIJKE DOELEN**

De Wmo gaat uit van een bepaalde sturingsfilosofie over de manier waarop de maatschappelijke doelen kunnen worden bereikt. Aan deze filosofie liggen ideeën ten grondslag over hoe verbeteringen in het beleid kunnen worden bereikt of knelpunten kunnen worden opgelost. Het Sociaal en Cultureel Planbureau benoemt de bestuurlijke doelen van de Wmo in de vorm van redenen om de uitvoering van de Wmo bij gemeenten onder te brengen.

De volgende bestuurlijke doelen worden onderscheiden: samenhangend beleid, doelmatigheid, maatwerk, sturing door burgers (klantgerichtheid) en keuzevrijheid.

### *Samenhangend beleid*

Het streven om te komen tot een betere samenhang in het beleid dat op de verschillende prestatievelden van de Wmo wordt gevoerd, vormt een belangrijke reden om de uitvoering van de Wmo bij de gemeenten neer te leggen. De veronderstelling hierbij is dat een sterker samenhangend beleid effectiever is als het gaat om het realiseren van de maatschappelijke doelen die in de voorgaande paragraaf zijn benoemd. Samenhangend beleid wordt ook wel integraal beleid genoemd. Het kan worden gedefinieerd als 'de onderlinge afstemming van beleid in verschillende sectoren ten behoeve van de aanpak van een multidimensionaal maatschappelijk vraagstuk'. Afstemming en coördinatie vormen aldus een voorwaarde voor een effectief beleid. De gemeente wordt gezien als degene die als een soort van regisseur het beste voor deze afstemming en coördinatie kan zorgen.

Bij de formulering van het beleid (de beleidsvorming) gaat het dan vooral om samenwerking en sturing van het proces. Welke gemeentelijke diensten of afdelingen en welke niet-gemeentelijke actoren (zorgkantoren, woningcorporaties, zorgaanbieders, welzijnsinstellingen, overige aanbieders van ondersteuning, etc.) worden op welke wijze betrokken bij het formuleren van het beleid. Bij de uitvoering van het beleid is de rol van de gemeente vervolgens vooral gericht op het coördineren, het bewaken van de voortgang en het toezien op het naleven van afspraken.

### *Doelmatigheid*

Een tweede bestuurlijke doelstelling van de Wmo is het vergroten van de doelmatigheid in de ondersteuning. Aansluitend op het voornoemde bestuurlijke doel is de veronderstelling hierbij dat gemeenten beter dan provincies of het Rijk in staat zijn om te komen tot een integraal en uitvoeringsgericht beleid. Dit beleid zal dan tevens leiden tot een doelmatiger inzet van de financiële middelen. Doelmatigheid wordt in dit verband opgevat als 'meer doen met dezelfde middelen en met behoud van kwaliteit'.



Bijkomende overwegingen rond de vergroting van de doelmatigheid zijn dat de Wmo verschillende wetten en regelingen bundelt en geldstromen combineert, hetgeen ten goede komt aan de samenhang in het beleid en de mate waarin dit beleid op de lokale situatie kan worden toegesneden.

#### *Maatwerk*

Een derde belangrijke reden om de Wmo bij gemeenten onder te brengen is de veronderstelling dat op gemeentelijk niveau het beste kan worden gezorgd voor maatwerk. De gemeente kan het beleid het beste afstemmen op de aard van het voorliggende maatschappelijke geval of probleem. De gemeente heeft immers meer zicht op de wensen en noden van haar inwoners dan een hogere overheid. Daarnaast kunnen op lokaal niveau de verschillende uitvoeringsorganisaties bij het beleid worden betrokken. Aldus kan alle beschikbare informatie worden gecombineerd en kan optimaal worden aangesloten bij datgene wat voor de plaatselijke bevolking het belangrijkste is.

#### *Sturing door burgers*

Het streven naar maatwerk en het aspect van sturing door burgers (klantgerichtheid) liggen in elkaars verlengde. Een aantal bepalingen in de Wmo is erop gericht om de burger meer invloed te geven op het gemeentelijke beleid. De gedachte hierachter is dat zich een systeem ontwikkelt waarin de beleidskeuzes van de gemeente en de inzet van instrumenten en middelen, waar nodig kunnen worden gecorrigeerd door de inwoners van die gemeente.

Zo kent de Wmo voorschriften over de betrokkenheid van burgers en belangenbehartigers van mensen met beperkingen, bij de totstandkoming van gemeentelijke plannen. Ook is er het voorschrift om voldoende aandacht te besteden aan kleine doelgroepen. Centraal in het streven naar meer klantgerichtheid is het aspect van de horizontale verantwoording. De Wmo verplicht gemeenten om zich ten opzichte van hun inwoners te verantwoorden over de geleverde prestaties, en over de tevredenheid van gebruikers van de Wmo. Op deze wijze is een soort mechanisme van zelfsturing in de Wmo ingebouwd.

#### *Keuzevrijheid*

Als laatste bestuurlijke doel van de Wmo kan het bevorderen van de keuzevrijheid worden genoemd. Gemeenten hebben de plicht om op een zodanige wijze aanbieders van maatschappelijke ondersteuning te contracteren, dat burgers de mogelijkheid hebben om uit meer dan één aanbieder te kiezen. Daarnaast hebben burgers die recht hebben op ondersteuning de vrijheid om te kiezen voor een verstrekking in natura of juist een verstrekking in geld, het zogenoemde persoonsgebonden budget (pgb). De verschillende mogelijkheden van keuzevrijheid dragen aldus op hun beurt weer bij aan de eerder genoemde doelstelling van maatwerk.

## **2.3 WETTELIJK KADER**

Bij de beschrijving van de maatschappelijke en bestuurlijke doelen van de Wmo kwamen reeds diverse wettelijke voorschriften aan de orde. Aan de hand van de wettekst en de memorie van toelichting wordt hierna het wettelijk kader geschetst. Het vormt de opmaat voor het ten behoeve van dit onderzoek te hanteren normenkader. Overigens kan hierbij worden opgemerkt dat de Wmo een kaderwet is. Gemeenten hebben een zekere beleidsvrijheid ten aanzien van de wijze van invulling van het wettelijk kader.

#### *Wmo-beleidsplan*

Op grond van artikel 3 van de Wmo is er de verplichting dat de gemeenteraad één of meer plannen vaststelt die richting geven aan de door de raad en het college van burgemeester en

wethouders te nemen beslissingen op het vlak van de maatschappelijke ondersteuning. Dit Wmo-beleidsplan wordt telkens voor een periode van ten hoogste vier jaar vastgesteld, en kan tussentijds gewijzigd worden.

Het Wmo-beleidsplan bevat de hoofdzaken van het door de gemeente te voeren beleid met betrekking tot de maatschappelijke ondersteuning. In het plan dient ten minste te worden aangegeven:

- wat de gemeentelijke doelen zijn op de verschillende prestatievelden van de Wmo;
- hoe het samenhangende beleid zal worden uitgevoerd en welke acties worden ondernomen;
- welke resultaten de gemeente wenst te behalen;
- welke maatregelen de raad en het college nemen om de kwaliteit van de uitvoering van de maatschappelijke ondersteuning te borgen;
- welke maatregelen de raad en het college nemen om keuzevrijheid te bieden;
- hoe de raad en het college zorgen dat zij voldoende informatie hebben over de behoeften van kleine doelgroepen.

#### *Individuele voorzieningen*

Artikel 4 van de Wmo gaat in op de voorzieningen voor zelfredzaamheid en maatschappelijke participatie, de zogenoemde individuele voorzieningen. De gemeente is verplicht om individuele voorzieningen te verstrekken ter compensatie van beperkingen die personen (die tot de doelgroepen van de Wmo behoren) ondervinden in hun zelfredzaamheid en maatschappelijke participatie. Deze personen moeten aldus in staat worden gesteld om:

- een huishouden te voeren;
- zich in en om de woning te verplaatsen;
- zich buiten de woning te verplaatsen;
- sociale relaties aan te gaan.

De te verstrekken voorzieningen moeten aansluiten bij de persoonskenmerken en de behoeften van de betreffende persoon.

Artikel 5 van de Wmo schrijft voor dat de gemeente in een verordening de regels vastlegt over de te verstrekken individuele voorzieningen en de daarbij te hanteren voorwaarden en toegangscriteria.

#### *Persoonsgebonden budget*

Op basis van artikel 6 van de Wmo is de gemeente verplicht om mensen die recht hebben op een individuele voorziening, de keuze te bieden tussen het ontvangen van een voorziening in natura en het ontvangen van een hiermee vergelijkbare voorziening in geld, het zogenoemde persoonsgebonden budget. Voorzieningen in natura (bijvoorbeeld huishoudelijke zorg of een rolstoel) laat het college zo veel mogelijk door derden verzorgen.

De verwachting is overigens dat de regeling rond het persoonsgebonden budget (pgb) zal veranderen. In de voorgenomen wetswijziging Wmo (eerste tranche) is met betrekking tot het pgb de zogenoemde 'kan'- bepaling opgenomen. De gemeente heeft dan niet meer de plicht om de keuze te bieden tussen een voorziening in natura en een pgb. In plaats hiervan kan de gemeente zelf in de verordening vastleggen wanneer een pgb wordt verstrekt. De regeling via de verordening is noodzakelijk om willekeur te vermijden. Vastgelegd moet dan worden voor welke categorieën cliënten en/of categorieën voorzieningen een pgb kan worden verstrekt, de uitsluitingsgronden voor een pgb, de eventuele voorliggendheid van (collectieve) naturavoorzieningen, de voorwaarden waaronder en de vorm waarin het pgb kan worden verstrekt.

### *Horizontale verantwoording*

Ingevolge artikel 9 van de Wmo is het college van B&W verplicht om jaarlijks voor 1 juli te publiceren:

- de uitkomsten van onderzoek naar de tevredenheid van vragers van maatschappelijke ondersteuning over de uitvoering van de wet. De onderzoeksresultaten dienen verkregen te zijn volgens een methode die na overleg met representatieve organisaties op het gebied van de maatschappelijke ondersteuning tot stand is gekomen;
- de bij ministeriële regeling aangewezen gegevens over de prestaties van gemeenten op het gebied van de maatschappelijke ondersteuning betreffende het voorgaande kalenderjaar.

Voorts is het college van B&W verplicht om jaarlijks voor 1 juli de voornoemde gegevens te verstrekken aan de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, of een door deze minister aangewezen instelling. De minister zorgt er vervolgens voor dat op basis van de door de gemeenten verstrekte gegevens vóór 1 januari van het betreffende jaar een rapportage wordt gemaakt en gepubliceerd waarin de betreffende gegevens van de gemeenten worden vergeleken.

### *Participatie bij beleidsontwikkeling*

Artikel 11 van de Wmo schrijft voor dat het college van B&W ingezetenen van de gemeente en natuurlijke- rechtspersonen die een belang hebben in de gemeente, betrekken bij de voorbereiding van het Wmo-beleid. B&W moeten zich hierbij houden aan de inspraakverordening die op basis van artikel 150 van de Gemeentewet in de betreffende gemeente van toepassing is. Voorts dient het college ingezetenen van de gemeente en natuurlijke- en rechtspersonen die een belang hebben in de gemeente, vroegtijdig in de gelegenheid te stellen om voorstellen voor het Wmo-beleid in te dienen. Om de beide genoemde vormen van participatie bij de beleidsvorming te verankeren heeft het college van B&W de plicht om de hiervoor benodigde informatie beschikbaar te stellen. In aanvulling hierop heeft het college ook de plicht om zich ervan te vergewissen dat de belangen en behoeften van hen die hun belangen en behoeften niet goed kenbaar kunnen maken, toch voldoende in het beleid betrokken worden.

In artikel 12 van de Wmo is een adviesplicht opgenomen. Alvorens een voordracht tot vaststelling van het Wmo-beleidsplan door de gemeenteraad te doen, is B&W verplicht eerst een advies over het ontwerpplan te vragen aan de gezamenlijke vertegenwoordigers van representatieve organisaties van de kant van vragers van maatschappelijke ondersteuning. Bij de voordracht tot vaststelling van het beleid door de gemeenteraad, voegt het college vervolgens een motivering toe, over hoe het advies van de representatieve organisaties is gewogen.

## **2.4 BELEIDSMATIG KADER, DE KANTELING VAN DE Wmo**

De start van de invoering van de Wmo in 2007 is, wat betreft de individuele voorzieningen die horen tot prestatieveld 6, in eerste instantie vooral “beleidsarm” ingezet. Dit betekent dat de bestaande regelgeving uit de wetten die vooraf gingen aan de Wmo, de Wet voorzieningen gehandicapten (Wvg) en de functie Huishoudelijke Verzorging (HV) uit de AWBZ, zo veel mogelijk ongewijzigd in de eerste Wmo-verordening werden opgenomen. Het effect van deze “beleidsarme” start was dat er te weinig recht werd gedaan aan de bedoeling van de Wmo, in het bijzonder wat betreft de invulling van het “compensatiebeginsel”. Dit temeer, daar een belangrijke overweging om de Welzijnswet op te laten gaan in de Wmo juist de bredere invulling en toepassing van dit compensatiebeginsel was.

Hierop is het project “De Kanteling” ingezet, gericht op het anders vormgeven van de compensatieplicht, zodat mensen met een beperking betere kansen hebben om mee te doen aan de samenleving. Centraal hierbij staat een omslag van claim- en aanbodgericht werken (uitgaande van het verstrekken van voorzieningen en hulpmiddelen) naar vraag- en resultaatgericht werken (uitgaande van participatie en zelfredzaamheid van burgers).

Artikel 4 van de Wmo verplicht de gemeente om burgers met een beperking te compenseren zodat men een huishouden kan voeren, zich in en om de woning kan verplaatsen, zich buiten de woning kan verplaatsen en sociale relaties aan kan gaan. De Wmo zegt echter niet hoe dit moet. Wat centraal staat is het resultaat van de compensatie op deze vier domeinen. Door de VNG, de CG-raad en CSO is artikel 4 van de Wmo uitgewerkt in acht concrete resultaten:

- wonen in een schoon en leefbaar huis;
- wonen in een voor hem/haar geschikt huis;
- beschikken over goederen voor primaire levensbehoeften;
- beschikken over schone, draagbare en doelmatige kleding;
- thuis zorgen voor kinderen die tot het gezin behoren;
- zich verplaatsen in, om en nabij het huis;
- zich lokaal verplaatsen per vervoermiddel;
- de mogelijkheid hebben om contacten te hebben met medemensen en deel te nemen aan recreatieve, maatschappelijke of religieuze activiteiten.

Deze resultaten kunnen worden behaald door het bieden van individuele voorzieningen, maar ook door het bieden van een pakket dat voor een (groot) deel (kan) bestaan uit algemene voorzieningen. Kernpunt van De Kanteling in dit verband is, dat de relatie tussen de gemeente en de burger veel meer wederkerig wordt. Het is niet meer de burger die een voorziening claimt en de gemeente die de aanvraag beoordeelt. Het is de burger die samen met de gemeente in kaart brengt wat zijn/haar mogelijkheden en beperkingen zijn en met welke oplossingen hij/zij zonodig kan worden ondersteund. De gemeente werkt hierbij aan de hand van de compensatieplicht en de voornoemde acht resultaten. De focus verschuift van het verstrekken van (individuele) voorzieningen naar het verhelder van de ondersteuningsvraag en het ontwikkelen van (nieuwe) oplossingen.

Het verhelder van de ondersteuningsvraag vindt plaats via “het gesprek”. In dit gesprek tussen de burger en de gemeente wordt nagegaan wat iemand kan, welke ondersteuning daar bij nodig is en welke resultaten bereikt moeten worden. Op basis van de hieruit resulterende ondersteuningsbehoefte wordt naar oplossingen gezocht. Het pakket aan oplossingen dat in het gesprek wordt afgesproken, wordt het arrangement genoemd. Dit arrangement zal in de regel een samenhangend geheel zijn bestaande uit informele ondersteuning en algemene en individuele ondersteuning. Het proces van de vraagverheldering dient uitdrukkelijk losgekoppeld te zijn van de beoordeling van aanvragen om individuele voorzieningen.

De Kanteling zoals voorgaand uiteengezet vormt een belangrijk beleidsmatig aspect. Het formuleert als het ware de uitgangspunten voor de interpretatie van artikel 4 van de Wmo. Het heeft een sterke doorwerking in de vertaling van het algemene wettelijke kader naar het lokale gemeentelijke niveau. Dit vloeit voort uit artikel 5 van de Wmo, dat voorschrijft dat de gemeente in een verordening de regels vastlegt over de te verstrekken individuele voorzieningen en de daarbij te hanteren voorwaarden en toetsingscriteria.

## 2.5 DOELMATIGHEID EN DOELTREFFENDHEID

In het voorgaande is als hoofdvraag voor het onderzoek geformuleerd:

Hoe is het Wmo-beleid van de gemeente Hulst opgezet, hoe verlopen de geldstromen binnen het Wmo-beleid van de gemeente Hulst en hoe verhouden deze zich met de binnen het Wmo-beleid geformuleerde doelen en ambities?

Het onderzoek heeft hiermee deels een inventariserend karakter. Er wordt nagegaan hoe het beleid is opgezet en hoe de geldstromen binnen het Wmo-beleid lopen.

Naast inventariserend is dit onderzoek ook toetsend. Het voorgaand weergegeven overzicht van wettelijke verplichtingen vanuit de Wmo vormt het hart van het voor dit onderzoek te hanteren normenkader. Er wordt nagegaan hoe het beleid is opgezet, en vervolgens gekeken of dit voldoet aan de wettelijke voorschriften.

Om het normenkader te completeren, worden daarin ook de begrippen doelmatigheid en doeltreffendheid meegenomen.

### *Doelmatigheid*

Doelmatigheid vormt één van de bestuurlijke doelen van de Wmo. Het wordt in dit verband opgevat als 'meer doen met dezelfde middelen en met behoud van kwaliteit'.

Veronderstelling hierbij is dat het beleid integraal en uitvoeringsgericht is. Geredeneerd vanuit de centrale vraagstelling van dit onderzoek, wordt doelmatigheid gedefinieerd als de mate waarin de toedeling van middelen aansluit bij de geformuleerde doelen en ambities.

### *Doeltreffendheid*

Genoemd is de wettelijke plicht van gemeenten om jaarlijks onderzoek te doen naar de tevredenheid van vragers van maatschappelijke ondersteuning. Deze tevredenheid, in vergelijking met die in andere gemeenten, wordt in het onderhavige onderzoek als indicatie voor de doeltreffendheid van het beleid gehanteerd. Dit vanuit de logica dat naarmate de doelgroep van het beleid tevredener is over het beleid, dit beleid derhalve effectiever is.

Naast de tevredenheid wordt ook gekeken naar de samenhang van het beleid. Samenhang is door het Sociaal en Cultureel Planbureau genoemd als één van de bestuurlijke doelen van de Wmo, vanuit de veronderstelling dat een sterker samenhangend beleid effectiever is. Samenhangend wordt in dit verband gedefinieerd als 'de onderlinge afstemming van beleid in verschillende sectoren ten behoeve van de aanpak van een multidimensionaal maatschappelijk vraagstuk'. Afstemming en coördinatie vormen aldus een voorwaarde voor een effectief beleid.

Waar het gaat om de doeltreffendheid, wordt naast het aspect van tevredenheid over het beleid, dan ook gekeken naar de mate waarin de gemeente zorgt voor afstemming en coördinatie ofwel regie. In die zin wordt hier dus niet gekeken naar de specifieke doeltreffendheid van bepaalde gekozen beleidsinstrumenten.

## 2.6 NORMENKADER

Het normenkader voor het onderzoek naar de Wmo in de gemeente Hulst is opgebouwd uit de in de voorgaande paragrafen weergegeven inzichten en wettelijke voorschriften.

NORM	SPECIFICATIE
<p><b>1. Wmo-beleidsplan</b> De gemeente heeft een door de raad vastgesteld Wmo-beleidsplan.</p>	<p>Het Wmo-beleidsplan:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- wordt telkens voor een periode van ten hoogste 4 jaar vastgesteld;</li> <li>- geeft de gemeentelijke doelen op de verschillende prestatievelen;</li> <li>- geeft aan welke resultaten de gemeente wenst te behalen;</li> <li>- geeft aan welke maatregelen de raad en het college nemen om de kwaliteit van de uitvoering van de maatschappelijke ondersteuning te borgen;</li> <li>- geeft aan welke maatregelen de raad en het college nemen om keuzevrijheid te bieden;</li> <li>- geeft aan hoe de raad en het college zorgen dat zij voldoende informatie hebben over de behoeften van kleine doelgroepen.</li> </ul>
<p><b>2. Individuele voorzieningen</b> De gemeente verstrekt individuele voorzieningen ter compensatie van beperkingen van personen in hun zelfredzaamheid en maatschappelijke participatie.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- de gemeente heeft voorwaarden en toegangscriteria bepaald die aanbieders van voorzieningen moeten hanteren bij het (al dan niet) verstrekken van individuele voorzieningen;</li> <li>- de gemeente heeft bepaald hoe wordt geborgd dat te verstrekken individuele voorzieningen aansluiten bij de persoonskenmerken en de behoeften van de betreffende persoon;</li> <li>- de gemeente volgt hierbij een werkwijze die aansluit bij “de Kanteling” van de Wmo.</li> </ul>
<p><b>3. Persoonsgebonden budget</b> De gemeente biedt de keuze tussen het ontvangen van een voorziening in natura of een hiermee vergelijkbare voorziening in geld.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- de gemeente biedt de keuze tussen een voorziening in natura of een persoonsgebonden budget.</li> </ul>
<p><b>4. Horizontale verantwoording</b> Het college van B&amp;W publiceert jaarlijks voor 1 juli de uitkomsten van onderzoek naar de tevredenheid van vragers van maatschappelijke ondersteuning over de uitvoering van de wet.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- de gemeente verkrijgt de uitkomsten van het tevredenheidsonderzoek volgens een methode die na overleg met representatieve organisaties op het gebied van maatschappelijke ondersteuning tot stand is gekomen;</li> </ul>

<p>Het college van B&amp;W verstrekt jaarlijks de bij ministeriële regeling aangewezen gegevens over de prestaties van de gemeente op het gebied van maatschappelijke ondersteuning over het afgelopen kalenderjaar.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- de gemeente heeft de registratie van de bij ministeriële regeling aangewezen gegevens over prestaties op het gebied van maatschappelijke ondersteuning voldoende verankerd;</li> </ul>
<p><b>5. Participatie bij beleidsontwikkeling</b>  Het college van B&amp;W betreft belanghebbenden en ingezetenen van de gemeente bij de totstandkoming van het Wmo-beleid en volgt daarbij de inspraakverordening.</p> <p>Het college van B&amp;W vraagt advies aan de gezamenlijke vertegenwoordigers van representatieve organisaties op het vlak van de maatschappelijke ondersteuning, alvorens een voordracht voor het vaststellen van het Wmo-beleidsplan aan de gemeenteraad te doen.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- de gemeente volgt de inspraakverordening bij de voorbereiding van het Wmo-beleid;</li> <li>- de gemeente biedt ingezetenen en belanghebbenden vroegtijdig de gelegenheid om voorstellen voor het Wmo-beleid in te dienen;</li> <li>- de gemeente heeft verankerd dat de benodigde informatie beschikbaar wordt gesteld aan ingezetenen en belanghebbenden die willen participeren in de voorbereiding van het beleid;</li> <li>- de gemeente heeft verankerd dat ingezetenen en belanghebbenden die hun belangen en behoeften niet goed kenbaar kunnen maken, toch voldoende in het beleid betrokken worden.</li> <li>- de gemeente heeft een Wmo-adviesorgaan in enigerlei vorm;</li> <li>- bij voorstellen tot het vaststellen van beleid wordt gemotiveerd aangegeven wat met de adviezen van het Wmo-adviesorgaan is gedaan.</li> </ul>
<p><b>6. Samenhang in het beleid</b>  De gemeente voert een samenhangend beleid.</p> <p>(doeltreffendheid)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- de gemeente zorgt voor afstemming en coördinatie van het beleid en heeft haar regierol in deze voldoende verankerd;</li> <li>- bij het proces van de beleidsvorming zorgt de gemeente ervoor dat relevante gemeentelijke en niet gemeentelijke actoren bij het proces betrokken worden;</li> <li>- bij de uitvoering van het beleid zorgt de gemeente voor de coördinatie, het bewaken van de voortgang en het toezien op het naleven van afspraken.</li> </ul>
<p><b>7. Uitvoeringsgericht beleid, maatwerk</b>  De gemeente voert een uitvoeringsgericht beleid.</p> <p>(doelmatigheid)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- de gemeente zorgt ervoor dat het beleid is toegesneden op de praktijk en aansluit bij de noden en wensen van haar inwoners;</li> <li>- de gemeente zorgt ervoor dat de middelen die in het beleid worden ingezet aansluiten bij de doelen die middels het beleid worden nagestreefd.</li> </ul>

## **HOOFDSTUK 3      AANPAK VAN HET ONDERZOEK**

### **3.1      REIKWIJDTE**

Het onderzoek heeft tot doel om nader inzicht te krijgen in het Wmo-beleid, het verloop van de geldstromen binnen het Wmo-beleid en de wijze waarop deze stromen zich verhouden tot de binnen het Wmo-beleid geformuleerde doelstellingen en ambities.

Het onderzoek heeft in die zin deels een inventariserend karakter. Er is nagegaan hoe het Wmo-beleid is opgezet en hoe de Wmo-middelen die Hulst van rijkswege ontvangt worden toegedeeld naar de verschillende prestatievelden binnen de Wmo. Voorts is onderzocht hoe de verdeling van deze gelden gerelateerd is aan de doelen en ambities zoals deze voor de verschillende prestatievelden zijn geformuleerd. Voor zover mogelijk, is tevens gekeken naar de eventuele additionele toedeling van algemene middelen.

De Wmo is per 1 januari 2007 in werking getreden. In 2006 zijn de nodige voorbereidende werkzaamheden verricht. In tijd richt het onderzoek zich daarom primair op de periode van 2006 tot einde 2011. Waar toepasselijk worden ook 2012 en enkele voor de toekomst voorziene ontwikkelingen in de beschouwingen betrokken.

### **3.2      ONDERZOEKSMETHODE**

Ten behoeve van de algemene beeldvorming over de Wmo heeft de rekenkamercommissie zich in de breedte georiënteerd en een globaal literatuuronderzoek gedaan. Naast wettelijke regelingen zijn diverse publicaties, onderzoeks- en adviesrapportages en beleidsdocumenten bestudeerd. Hieruit is ook het gehanteerde normenkader voortgekomen.

Aan de hand van het normenkader is feitenonderzoek gedaan door het analyseren van het beleid, dossiers en overige toepasselijke documenten. Nagegaan is welke doelen en ambities de gemeente Hulst heeft geformuleerd in het kader van de Wmo. Via de programmabegroting, de verwerking van taakmutaties en overige financiële gegevens is voor zover mogelijk in beeld gebracht hoe de geldstromen binnen het Wmo-beleid verlopen. Het hieruit resulterende beeld over het Wmo-beleid in de gemeente Hulst, is aan de hand van informatie uit een aantal interviews verder aangevuld. In dit verband zijn gesprekken gevoerd met enkele leden van de gemeenteraad, één lid van het college van burgemeester en wethouders en enkele betrokkenen uit de ambtelijke organisatie.

Op basis van de resultaten van het feitenonderzoek en de interviews is nagegaan in hoeverre in de praktijk wordt gewerkt volgens de vertrekpunten die zijn opgenomen in het normenkader. Aan de hand van het feitenmateriaal zijn tevens de meer inventariserende vraagpunten uit het onderzoek beantwoord.

Het onderzoek naar het Wmo-beleid in de gemeente Hulst heeft in eerste instantie geresulteerd in een nota van bevindingen. Deze nota werd voor ambtelijk wederhoor voorgelegd ter controle op feitelijke onjuistheden. De ambtelijke wederhoorprocedure heeft geleid tot enkele correcties en aanvullingen. De rapportage is vervolgens afgerond met conclusies en aanbevelingen en ligt thans voor bestuurlijk wederhoor voor.

### **3.3      DOSSIERSELECTIE**

Aan de hand van de in het voorgaande weergegeven afbakening van het onderzoek zijn de nodige dossiers en gemeentelijke documenten geanalyseerd. In hoofdzaak gaat het om:



- Programmabegroting 2006 t/m 2011
- Kadernota (+ nota reserves en voorzieningen) van 2006 t/m 2011
- Najaarsnota van 2006 t/m 2011
- Jaarverslag en Jaarrekening 2006 t/m 2011
- Circulaires 2006 t/m 2011, incl. besluitvorming
  
- Beleidsnota's
  - Start- & Kadernota WMO Gemeente Hulst
  - Consequenties Wet Maatschappelijke Ondersteuning, inventarisatie noodzakelijke activiteiten, uitgangspunten en eerste aanzet voor beleidskeuzes. Juni 2005
  - Kadernota WMO Gemeente Hulst
  - Consequenties Wet Maatschappelijke Ondersteuning, uitgangspunten en eerste aanzet voor beleidskeuzes. September 2006
  - WMO-Beleidsplan  
Verdieping Kadernota Wet Maatschappelijke Ondersteuning 2008 – 2010  
September 2007\
  - 'Burgerinitiatief Werkt!' Nota Kernbeleid 2008-2010, december 2007
  - Accommodatiebeleid 2008-2010, december 2007
  - Beleidsnotitie Kunst en Cultuur in Hulst 2008-2010, december 2007
  - Beleidsnotitie 'Zorgloket 2008-2010' Nota Informatie, Advies en Cliëntondersteuning, december 2007
  - Beleidsnotitie 'Een wijde blik verruimt het denken' De Hulsterse Educatieve Agenda 2008-2010, december 2007
  - Beleidsnotitie 'Hulst beweegt verder' Nota Sportbeleid 2008-2010, november 2007
  - Beleidsnotitie 'Denken in kansen' Nota Seniorenbeleid 2008-2010, november 2007
  - 'Waarom trekken, als een duwtje genoeg kan zijn!' Nota Jeugdbeleid in relatie tot de Wet maatschappelijke ondersteuning, november 2007
  - 'Waar een wil is, ontstaat een weg' Nota Vrijwilligerswerkbeleid en mantelzorg 2008-2010, november 2007
  - Nota Ondersteunende Voorzieningen 2008-2010, september 2008
  - Nota Regionaal Gezondheidsbeleid Zeeuws-Vlaanderen 2009-2012
  - 'Even stilstaan ..., een hele vooruitgang' Evaluatie Wmo Beleidsplannen 2008 – 2010, januari 2011
  - Leidraad Burgerparticipatie
  - Leidraad Beleidsnotities
  - Bibliotheekvisie
  
- Dossiers
  - Stichting Bibliotheek Zeeuws Vlaanderen 2003 / Bibliotheekvisie gemeente Hulst
  - Bestuurlijke samenwerking Zeeuws Kompas 2003 /
  - WMO: Pilot
  - Wet Maatschappelijke Ondersteuning
  - Wet Maatschappelijke Ondersteuning: Kadernota WMO en Verordening Wet Maatschappelijke Ondersteuning Hulst 2007
  - Verdieping Kadernota WMO-beleidsplan
  - WMO Verordening WMO-Raad Gemeente Hulst
  - WMO: WMO-raad 2006 t/m 2008
  - WMO: WMO-raad 2009 ....
  - WMO: PersoonsGebondenBudget (PGB)
  - WMO: Dagstructurering en ondersteuning
  - WMO: Ondersteunende begeleiding
  - WMO Besluit Maatschappelijke Ondersteuning
  - WMO CZW Bureau

- Bestuurlijke samenwerking Zeeuws Kompas 2003 /
- WMO: raamovereenkomst voor het leveren van hulp bij de huishouding
- Vrijwillige Thuiszorg en Mantelzorg
- WMO: Objectief verdeelmodel WMO
- WMO - monitor
- Verordening Wmo Hulst 2012, d.d. december 2011
  
- Hulst voor Elkaar
- Kadernota Samenleving Hulst "Eigen Kracht" (conceptnota)
- Indicatoren en maatschappelijk effect Voorziening Ondersteuning d.d. december 2011
- Overeenkomst Voorziening Ondersteuning
- WMO Overleg- en communicatiestructuur Zeeuws-Vlaanderen
- Overeenkomst overdracht SWH
  
- Overige

## **HOOFDSTUK 4      RESULTATEN VAN HET ONDERZOEK**

Op basis van de informatie uit de bestudeerde dossiers en documenten en de interviews volgen nu de onderzoeksresultaten. Uit de vergelijking van het normenkader met de gang van zaken in de praktijk resulteren de bevindingen van het onderzoek

### **4.1      WMO-BELEIDSPLAN**

*Norm: De gemeente heeft een door de raad vastgesteld Wmo-beleidsplan. Het Wmo-beleidsplan:*

- *wordt telkens voor een periode van ten hoogste 4 jaar vastgesteld;*
- *geeft de gemeentelijke doelen op de verschillende prestatievelden;*
- *geeft aan welke resultaten de gemeente wenst te behalen;*
- *geeft aan welke maatregelen de raad en het college nemen om de kwaliteit van de uitvoering van de maatschappelijke ondersteuning te borgen;*
- *geeft aan welke maatregelen de raad en het college nemen om keuzevrijheid te bieden;*
- *geeft aan hoe de raad en het college zorgen dat zij voldoende informatie hebben over de behoeften van kleine doelgroepen*

Looptijd van het beleid

De raad van de gemeente Hulst stelde in september 2006 de 'Kadernota Wmo gemeente Hulst' vast. De nota vormde het kader voor het te formuleren gemeentelijke Wmo-beleid. In september 2007 volgde de vaststelling van de 'Verdieping Kadernota Wmo-beleidsplan' waarin per prestatieveld beleidsrichtingen worden aangegeven. De beleidsrichtingen werden uitgewerkt in een aantal specifieke beleidsnota's, het zogenoemde onderliggend beleid. De 'Verdieping Kadernota' en verschillende beleidsnota's vormen samen het Wmo-beleidsplan. Het beleid betreft de periode 2008-2010 en heeft dus een looptijd van minder dan vier jaar.

Voor twee beleidsnota's geldt een alternatieve looptijd. Voor prestatieveld 7 en 9 geldt het Zeeuws Kompas. Aan dit beleid hebben alle gemeenten in Zeeland zich geconformeerd. Het heeft een looptijd van 2008 – 2015. Voor prestatieveld 8 en 9 geldt het Regionaal Gezondheidsbeleid Zeeuws Vlaanderen, waaraan de Zeeuws-Vlaamse gemeenten zich hebben geconformeerd. De looptijd hiervan is 2009-2012.

In 2011 is het Wmo-beleid geëvalueerd. Hieromtrent is een rapportage opgemaakt 'Evaluatie Wmo Beleidsplannen 2008 – 2010 Gemeente Hulst, Even stilstaan..., een hele vooruitgang'. In 2012 is de Kadernota Samenleving Hulst "Eigen Kracht" in ontwerp vastgesteld door het college van B&W en in de inspraak gebracht.

Doelen, resultaten en maatregelen

Op basis van de 'Kadernota WMO' en de 'Verdieping Kadernota WMO' heeft Hulst het Wmo-beleid uitgewerkt in een aantal specifieke beleidsnota's. In onderstaand schema zijn per prestatieveld de betreffende beleidsnota's weergegeven.

Prestatieveld 1. Bevorderen sociale samenhang en leefbaarheid.	Nota Kernbeleid 2008 – 2010. Accommodatiebeleid 2008-2010. Kunst en Cultuurbeleid 2008-2010. Seniorenbeleid 2008-2010.
Prestatieveld 1. Bevorderen sociale samenhang en leefbaarheid; &	Sportbeleid 2008-2010 Nota Jeugdbeleid in relatie tot de Wmo Hulsterse Educatieve Agenda 2008-2010.

Prestatieveld 2. Op preventie gerichte ondersteuning van jeugdigen.	
Prestatieveld 3. Informatie, advies en cliëntondersteuning.	Nota Zorgloket 2008-2010.
Prestatieveld 4. Ondersteuning mantelzorg en vrijwilligerswerk.	Nota Vrijwilligersbeleid en mantelzorg 2008-2010.
Prestatieveld 5. Bevorderen deelname aan het maatschappelijk verkeer; & prestatieveld 6. Verlenen van voorzieningen.	Nota Ondersteunende voorzieningen 2008-2010.
Prestatieveld 7. Bieden van maatschappelijke opvang.	Het Zeeuws Kompas. Alle gemeenten in Zeeland hebben zich hieraan geconformeerd.
Prestatieveld 8. Bevorderen van openbare geestelijke gezondheidszorg.	Regionaal Gezondheidsbeleid Zeeuws-Vlaanderen 2009-2012.
Prestatieveld 9. Bevorderen van verslavingsbeleid.	Het Zeeuws Kompas en de Nota Regionaal Gezondheidsbeleid Zeeuws-Vlaanderen 2009-2012.

Ter bevordering van de eenduidigheid zijn de beleidsstukken opgesteld volgens de Leidraad Beleidsnotities. Dit is een interne richtlijn die Hulst hanteert. In het verlengde hiervan kennen de Wmo-beleidsnotities een goeddeels gestandaardiseerde indeling. De kern van de beleidsnotities bestaat in de regel uit een inleidend hoofdstuk waarin het doel, de aanpak en de opbouw van de nota uiteengezet worden. Dit wordt gevolgd door een inventariserend hoofdstuk met een schets van het huidige beleid en de beleidsvoornemens van het college en de raad, een overzicht van trends en ontwikkelingen en een sterkte-zwakte-analyse die uitmondt in een aantal conclusies. Voorts volgt een hoofdstuk met een strategische oriëntatie op de toekomst. Hierin wordt de beleidsvisie en de relatie met de Wmo geschetst, alsmede de te nemen beleidsmaatregelen, de maatschappelijke effecten die daarmee worden beoogd en de kosten die hiermee samenhangen. Er wordt afgesloten met een uitvoeringsplan waarin staat wie, wat wanneer gaat doen.

De beleidsnotities geven over het algemeen duidelijk weer welke doelen worden nagestreefd, welke beleidsmaatregelen hiertoe worden genomen en welke resultaten (maatschappelijke effecten) hiermee worden beoogd.

De beleidsnota's met betrekking tot de prestatievelden 7, 8 en 9 kennen niet de voornoemde gestandaardiseerde indeling. Het Zeeuws Kompas formuleert (onder meer) een aantal hoofddoelstellingen die in concrete resultaten worden vertaald. In de vorm van zogenoemde uitwerkingsthema's wordt een aantal beleidsmaatregelen benoemd. De financiële vertaling hiervan geldt vervolgens als leidraad voor het eigen handelen en als basis voor een verzoek aan het Rijk om additionele middelen.

De Nota Regionaal Gezondheidsbeleid Zeeuws-Vlaanderen mondt uit in smart geformuleerde speerpunten, waarbij al dan niet globaal wordt aangegeven welke beleidsmaatregelen worden genomen. De speerpunten worden met bestaande financieringsstromen (in beginsel via de begroting van de GGD) gerealiseerd en zijn in die zin financieel vertaald.

In de nota 'Even stilstaan ..., een hele vooruitgang' Evaluatie Wmo Beleidsplannen 2008 – 2010 ( januari 2011) wordt het Wmo-beleid geëvalueerd. Per prestatieveld wordt ingegaan op de in de verschillende nota's geformuleerde beleidsmaatregelen. De evaluatie per beleidsmaatregel bestaat uit een korte beschrijving van het resultaat in de afgelopen periode per prestatieveld en per beleidsnota. Daarnaast zijn er per prestatieveld conclusies getrokken.

In de bijlage bij de evaluatienota zijn alle beleidsmaatregelen opgesomd. Per beleidsmaatregel is aangegeven het resultaat en de conclusie. Het resultaat is veelal geformuleerd in termen van de uitgevoerde activiteit. De maatschappelijke effecten zijn vaak wel in de beleidsnota's genoemd maar komen in de evaluatie niet terug.

#### Borging kwaliteit maatschappelijke ondersteuning

In de beleidsnotities wordt niet specifiek aandacht besteed aan maatregelen om de kwaliteit van de uitvoering van de maatschappelijke ondersteuning te waarborgen. In de contracten met aanbieders van maatschappelijke ondersteuning wordt hier wel de nodige aandacht aan besteed. In de begin januari 2012 ingevoerde werkwijze volgens het concept van Hulst voor Elkaar is een en ander eveneens contractueel verankerd. Daarnaast komt het aspect van de kwaliteitsborging terug in de verantwoording van de besteding van middelen en in het jaarlijkse tevredenheidsonderzoek in het kader van de horizontale verantwoording (zie ook hierna bij paragraaf 4.4).

#### Borging keuzevrijheid

Het aspect van de borging van de keuzevrijheid speelt vooral met betrekking tot de prestatievelden 5 en 6, waar het gaat om de verstrekking van individuele voorzieningen. De gemeentelijke beleidsnota Ondersteunende Voorzieningen 2008 – 2010 gaat niet specifiek in op de borging van de keuzevrijheid.

In de praktijk is wel de nodige aandacht aan dit aspect gegeven. De contracten voor de levering van Hulp bij de Huishouding zijn opgesteld volgens het zogenoemde "Zeeuwse model". In dit model werken alle Zeeuwse gemeenten samen. In de aanbesteding hebben de gemeenten zelf de prijs van de huishoudelijke hulp vastgesteld. Vervolgens zijn alle aanbieders die voor deze prijs konden leveren én die aan de gestelde kwaliteitscriteria voldeden gecontracteerd. Op deze manier is gewaarborgd dat cliënten zelf kunnen kiezen bij welke aanbieder zij de ondersteuning afnemen. In de later ingevoerde werkwijze volgens het concept van Hulst voor Elkaar is de keuzevrijheid op dezelfde wijze geregeld als in het "Zeeuwse model".

Burgers die recht hebben op ondersteuning dienen voorts de vrijheid te hebben om te kiezen tussen een verstrekking in natura of een verstrekking in geld, het zogenoemde persoonsgebonden budget. In paragraaf 4.3 wordt hier nader op ingegaan.

#### Informatie over behoeften kleine doelgroepen

Bij het samenstellen van de beleidsstukken is gewerkt met een zogenoemde Leidraad Burgerparticipatie. In deze leidraad wordt aangegeven wie wanneer meepraat tijdens het samenstellen van het beleid. Hiermee is tevens voorzien in de inspraak op grond van de Inspraakverordening.

In de raadsbesluiten ter vaststelling van de Wmo-beleidsnota's is aangegeven dat burgerparticipatie centraal heeft gestaan bij de totstandkoming van de nota's. Direct belanghebbenden per beleidsveld en de Wmo-raad Hulst zijn betrokken, er zijn verschillende maatschappelijke debatten georganiseerd en eenieder is in de gelegenheid gesteld zienswijzen in te dienen.

Voorts is in de verschillende beleidsnota's aangegeven hoe deze tot stand zijn gekomen. De resultaten van burgerparticipatie zijn ook terug te vinden in de dossiers. In het beleid en in de dossiers is niet terug te vinden op welke wijze de raad en het college er voor zorgen dat zij voldoende informatie hebben over specifiek de behoeften van kleine doelgroepen. In interviews is aangegeven dat hiervoor geen specifieke acties zijn ondernomen.

## 4.2 INDIVIDUELE VOORZIENINGEN

*Norm: De gemeente verstrekt individuele voorzieningen ter compensatie van beperkingen van personen in hun zelfredzaamheid en maatschappelijke participatie:*

- de gemeente heeft voorwaarden en toegangscriteria bepaald die aanbieders van voorzieningen moeten hanteren bij het (al dan niet) verstrekken van individuele voorzieningen;
- de gemeente heeft bepaald hoe wordt geborgd dat te verstrekken individuele voorzieningen aansluiten bij de persoonskenmerken en de behoeften van de betreffende persoon;
- de gemeente volgt hierbij een werkwijze die aansluit bij “de Kanteling” van de Wmo.

Voorwaarden, toelatingscriteria en “de Kanteling”

Bij raadsbesluit van 22 december 2011 heeft de gemeente de Verordening Wmo Hulst 2012 vastgesteld. Deze Verordening vervangt de Verordening Maatschappelijke Ondersteuning gemeente Hulst 2007. De Verordening 2012 definieert een individuele voorziening als een voorziening die door het college ten behoeve van één persoon op basis van artikel 4 van de Wmo wordt verstrekt (art 1-14).

Hoofdstuk 2 van de Verordening werkt de zogenoemde resultaatgerichte compensatie uit. De vier in art. 4 van de Wmo genoemde domeinen worden in lijn met de beginselen van de Kanteling uitgewerkt naar acht concrete resultaten.

Hoofdstuk 3 van de Verordening regelt vervolgens hoe te komen tot de te bereiken resultaten. Kernpunt hierbij is dat “het gesprek” wordt gevoerd waarin de ondersteuningsvraag wordt geïnventariseerd (art. 5). De fase van het gesprek wordt uiterlijk binnen tien werkdagen afgesloten met een verslag. De belanghebbende kan eventuele opmerkingen over dit verslag als bijlage toevoegen. Vervolgens dient het door belanghebbende ondertekende verslag als aanvraagformulier.

Hoofdstuk 4 van de Verordening heeft betrekking op de aanvraag van een individuele voorziening. Art. 7-1 stelt dat een aanvraag van een individuele voorziening schriftelijk of elektronisch moet plaatsvinden. Lid 2 geeft aan dat indien een aanvraag mondeling (telefonisch of anderszins) plaats vindt dit per omgaande schriftelijk wordt bevestigd. Bij deze bevestiging kan een aanvraagformulier worden meegezonden. Op basis van lid 3 geldt dat als er een ondertekend verslag van het gesprek aanwezig is, dit ondertekend verslag als aanvraagformulier wordt beschouwd.

Aansluiting individuele voorzieningen bij persoonskenmerken

De beoordeling van de te bereiken resultaten is geregeld in hoofdstuk 5 van de Verordening. Paragraaf 1 van hoofdstuk 5 gaat in op de algemene regels voor de beoordeling. Art. 8 stelt dat bij het beoordelen van welke voorzieningen getroffen gaan worden, wordt uitgegaan van de behoeften en persoonskenmerken van de belanghebbende, waarbij onderzoek wordt gedaan naar de noodzaak en de mogelijkheid tot het leveren van maatwerk ten aanzien van het te bereiken resultaat. Vervolgens wordt eerst gekeken of tot oplossingen kan worden gekomen met voorliggende, algemeen gebruikelijke en collectieve voorzieningen. Paragraaf 2 van hoofdstuk 5 gaat in op de acht concreet te bereiken resultaten en wanneer er in dit verband individuele voorzieningen kunnen worden verstrekt.

Hoofdstuk 6 van de verordening regelt onder meer de wijze van verstrekking van voorzieningen. Art. 17-1 stelt dat de te treffen voorzieningen als voorziening in natura, als persoonsgebonden budget en als financiële tegemoetkoming kunnen worden verstrekt.

Lid 2 van dit artikel stelt dat het college van B&W alle bedragen voor te verstrekken individuele voorzieningen vastlegt in het Besluit maatschappelijke ondersteuning Hulst.

Blijkens het voornoemde heeft Hulst middels de Verordening Wmo Hulst 2012 bepaald welke voorwaarden en toetsingscriteria moeten worden gehanteerd bij het (al dan niet) verstrekken van individuele voorzieningen. De algemene regels voor de beoordeling voorzien erin dat te verstrekken individuele voorzieningen aansluiten bij de persoonskenmerken en de behoeften van de belanghebbende. De door de Verordening voorgeschreven werkwijze sluit aan bij de principes van de Kanteling van de Wmo. Het in 2012 geïmplementeerde concept Hulst voor Elkaar kan worden gezien als een doorontwikkeling van de Kanteling. Overigens wordt in Hulst in de praktijk veelal gesproken van geïndiceerde voorzieningen in plaats van individuele voorzieningen. Strikt genomen is een geïndiceerde voorziening een individuele voorziening die bij beschikking is toegekend aan de persoon die deze heeft aangevraagd. De wettekst en de tekst van de verordening spreken in formele zin van een individuele voorziening.

### 4.3 PERSOONSgebonden BUDGET

*Norm: De gemeente biedt de keuze tussen het ontvangen van een voorziening in natura of een hiermee vergelijkbare voorziening in geld:*

- de gemeente biedt de keuze tussen een voorziening in natura of een persoonsgebonden budget.

#### Keuzevrijheid

Artikel 17-1 van de Verordening Wmo Hulst 2012 geeft aan dat te treffen voorzieningen kunnen worden verstrekt als voorziening in natura, als persoonsgebonden budget en als financiële tegemoetkoming. Artikel 19 van de Verordening stelt dat het college in het Besluit maatschappelijke ondersteuning vastlegt in welke situaties sprake is van overwegende bezwaren zodat er geen persoonsgebonden budget verstrekt wordt.

Artikel 2-3 van het Besluit maatschappelijke ondersteuning Hulst 2012 geeft aan dat verstrekking van een Pgb niet plaats vindt op grond van overwegende bezwaren indien:

- op grond van aanwijzingen, die tijdens het onderzoek duidelijk zijn geworden, het ernstige vermoeden bestaat, dat de ondersteuningsbehoevende problemen zal hebben bij het omgaan met een persoonsgebonden budget;
- niet voldoen wordt aan het program van eisen volgens de beschikking.

Gerelateerd aan het Besluit maatschappelijke ondersteuning Hulst 2012 zijn Beleidsregels vastgesteld. Het vaststellen van deze Beleidsregels is een bevoegdheid van het college van B&W, gekoppeld aan de eigen uitvoeringsbevoegdheid van het college op grond van artikel 4 van de Wmo. De Beleidsregels zijn geen algemeen verbindende voorschriften, ze gelden vooral als afwegingskader voor het gebruikmaken van de bevoegdheden van het college.

Hoofdstuk 2 van de Beleidsregels behorende bij het Besluit maatschappelijke ondersteuning Hulst 2012 geeft het afwegingskader voor onder meer het persoonsgebonden budget:

- *Een persoonsgebonden budget is een geldbedrag bedoeld om zelf hulp bij het huishouden of een voorziening mee aan te schaffen of te betalen. Het college bepaalt of een persoonsgebonden budget wordt toegekend.*
- *In de parlementaire behandeling van de Wmo is aangegeven dat er uitzonderingen zijn op deze keuzevrijheid, met name als het gaat om personen waarvan verwacht kan worden dat zij niet met het beschikbare geld kunnen omgaan. Het college heeft in het Besluit maatschappelijke ondersteuning opgenomen wanneer geen Pgb verstrekt wordt.*

In artikel 6-1 van het voorheen toepasselijke Besluit maatschappelijke ondersteuning gemeente Hulst 2011, wordt aangegeven dat verstrekking van een toegekende individuele voorziening in de vorm van een persoonsgebonden budget plaats vindt op verzoek van de ondersteuningsbehoevende. Artikel 6-2 schetst vervolgens de weigeringsgronden, die gelijk zijn aan hetgeen is opgenomen in artikel 2-3 van het Besluit maatschappelijke ondersteuning 2011.

Op basis van het voorgaande biedt Hulst met ingang van 2012 strikt genomen geen expliciete keuzevrijheid meer tussen een voorziening in natura en een Pgb. Uit de formulering van de Beleidsregels kan impliciet wel worden afgeleid dat bedoeld wordt met een keuzevrijheid te werken.

Overigens staat het aspect van de keuzevrijheid in zijn algemeenheid wel onder druk, met name vanwege het kostenaspect. Van Rijkswege bestaat het voornemen om de beginselverplichting van keuzevrijheid te vervangen door een zogenoemde kan-bepaling. Op basis van een wetswijziging van de Wmo zal dan in de Verordening Wmo Hulst vastgelegd moeten worden voor welke categorieën cliënten en/of categorieën voorzieningen een pgb kan worden verstrekt, de uitsluitingsgronden voor een pgb, de eventuele voorliggendheid van (collectieve) naturavoorzieningen, de voorwaarden waaronder en de vorm waarin het pgb kan worden verstrekt. Of en zo ja wanneer dit doorgang vindt is afhankelijk van verdere politieke besluitvorming.

#### **4.4 HORIZONTALE VERANTWOORDING**

*Norm:*

*> het college van B&W publiceert jaarlijks voor 1 juli de uitkomsten van onderzoek naar de tevredenheid van vragers van maatschappelijke ondersteuning over de uitvoering van de wet*  
*> het college van B&W verstrekt jaarlijks de bij ministeriële regeling aangewezen gegevens over de prestaties van de gemeente op het gebied van maatschappelijke ondersteuning over het afgelopen kalenderjaar.*

- de gemeente verkrijgt de uitkomsten van het tevredenheidsonderzoek volgens een methode die na overleg met representatieve organisaties op het gebied van maatschappelijke ondersteuning tot stand is gekomen;
- de gemeente heeft de registratie van de bij ministeriële regeling aangewezen gegevens over prestaties op het gebied van maatschappelijke ondersteuning voldoende verankerd;

Tevredenheidsonderzoek

Voor de 13 gemeenten in Zeeland wordt het onderzoek naar de tevredenheid van vragers van maatschappelijke ondersteuning jaarlijks uitgevoerd door SCOOP (Zeeuws instituut voor sociale en culturele ontwikkeling). Het ministerie van VWS heeft als evaluatieinstrument een vragenlijst ontworpen. Deze vragenlijst is gebruikt als basis voor het klanttevredenheidsonderzoek in Zeeland. De vragenlijst is naar aanleiding van ervaringen en naar aanleiding van reacties van een Klankbordgroep en Wmo-adviesraden aangepast.

De rapportage over de tevredenheid van vragers van maatschappelijke ondersteuning verschijnt jaarlijks voor 1 juli in de vorm van de Wmo-monitor. Naast de voornoemde opmerkingen omtrent de aanpassing van de gehanteerde vragenlijst, is in 2010 en 2011 overleg gevoerd en gecorrespondeerd met de Wmo-adviesraad over de opzet van de Wmo-monitor.

Prestatiegegevens

In de (ministeriële) Regeling maatschappelijke ondersteuning is bepaald welke prestatiegegevens gemeenten aan moeten leveren. Met het oog op de onderlinge



vergelijkbaarheid heeft het ministerie van VWS een standaard vragenset ontworpen. De prestatiegegevens worden door SCOOP meegenomen in de Wmo-monitor waardoor ook de vergelijking tussen Hulst en de andere gemeenten in Zeeland kan worden gemaakt.

De rapportages van SCOOP zijn gedateerd mei 2008, juni 2009, juli 2010 en mei 2011.

#### 4.5 PARTICIPATIE BIJ BELEIDSONTWIKKELING

*Norm:*

*> het college van B&W betreft belanghebbenden en ingezetenen van de gemeente bij de totstandkoming van het Wmo-beleid en volgt daarbij de inspraakverordening.*

*> het college van B&W vraagt advies aan de gezamenlijke vertegenwoordigers van representatieve organisaties op het vlak van de maatschappelijke ondersteuning, alvorens een voordracht voor het vaststellen van het Wmo-beleidsplan aan de gemeenteraad te doen.*

- de gemeente volgt de inspraakverordening bij de voorbereiding van het Wmo-beleid;
- de gemeente biedt ingezetenen en belanghebbenden vroegtijdig de gelegenheid om voorstellen voor het Wmo-beleid in te dienen;
- de gemeente heeft verankerd dat de benodigde informatie beschikbaar wordt gesteld aan ingezetenen en belanghebbenden die willen participeren in de voorbereiding van het beleid;
- de gemeente heeft verankerd dat ingezetenen en belanghebbenden die hun belangen en behoeften niet goed kenbaar kunnen maken, toch voldoende in het beleid betrokken worden.
- de gemeente heeft een Wmo-adviesorgaan in enigerlei vorm;
- bij voorstellen tot het vaststellen van beleid wordt gemotiveerd aangegeven wat met de adviezen van het Wmo-adviesorgaan is gedaan.

Inspraakverordening en Leidraad burgerparticipatie

Zoals in paragraaf 4.1 uiteengezet heeft Hulst het Wmo-beleid uitgewerkt in de 'Kadernota Wmo gemeente Hulst', de 'Verdieping Kadernota Wmo-beleidsplan' en een aantal specifieke beleidsnota's. Bij de totstandkoming van de beleidsnota's is gewerkt aan de hand van de 'Leidraad Burgerparticipatie'. Deze leidraad behelst een procedure in 4 hoofdstappen:

- a. op basis van inventariserend overzicht vooroverleg met belangenvertegenwoordigers (incl. raadscommissie en Wmo-raad);
- b. op basis van concept beleidsstuk inspraakprocedure voor eenieder conform de inspraakverordening;
- c. inspreekmogelijkheid bij behandeling in de raadscommissievergadering;
- d. inspreekmogelijkheid bij behandeling in de raadsvergadering.

In aanvulling op deze leidraad is er overleg gevoerd en zijn er maatschappelijke debatten georganiseerd. Aldus zijn de beleidsnota's met toepassing van de inspraakverordening en met de mogelijkheid van vroegtijdige inbreng vanuit inwoners en belanghebbenden tot stand gebracht. Door op basis van inventariserende overzichten met belanghebbenden te spreken is procedureel verankerd dat belanghebbenden over de benodigde informatie beschikken om te kunnen participeren in de voorbereiding van het beleid.

Participatie in geval van belemmeringen

Zowel uit de geanalyseerde documentatie als uit de interviews blijkt niet dat de gemeente specifiek heeft verankerd dat ingezetenen en belanghebbenden die hun belangen niet goed kenbaar kunnen maken, toch voldoende in het beleid betrokken worden. Deze belangenbehartiging vindt plaats via de Wmo-adviesraad Hulst.

#### Wmo-advies

In de gemeente Hulst is een Wmo-adviesorgaan actief. In 2007 is de Wmo-adviesraad Hulst geïnstalleerd. Eind 2008 is deze opgeheven. De leden hadden niet het gevoel dat er sprake was van een voldoende mate van samenwerking c.q. participatie. Medio 2009 is er een nieuwe Wmo-adviesraad Hulst geïnstalleerd, op basis van een aangepaste Verordening Wmo-raad. Hierbij is als vertrekpunt genomen dat bestaande advies- en cliëntenorganisaties als de Seniorenraad, St. Gehandicaptenbeleid, Cliëntenraad Sociale Zekerheid leden leveren voor de Wmo-adviesraad. Deze Wmo-adviesraad vervult in deze opzet tevens een coördinerende rol.

In de praktijk wordt met alle bestaande adviesraden drie tot viermaal per jaar bestuurlijk overleg gevoerd en geven zij ook afzonderlijk advies. De Wmo-adviesraad geldt in die zin als één van de adviesorganen, echter met vertegenwoordigers van senioren-, jongeren- en cliëntenorganisaties e.d.

Blijkens de beleidsdossiers wordt in de regel gemotiveerd aangegeven hoe met inspraakreacties en adviezen van de Wmo-adviesraad wordt omgegaan. In de voornoemde Leidraad Burgerparticipatie zijn hieromtrent instructies opgenomen.

## 4.6 SAMENHANG IN HET BELEID

*Norm: de gemeente voert een samenhangend beleid (doeltreffendheid).*

- de gemeente zorgt voor afstemming en coördinatie van het beleid en heeft haar regierol in deze voldoende verankerd;
- bij het proces van de beleidsvorming zorgt de gemeente ervoor dat relevante gemeentelijke en niet gemeentelijke actoren bij het proces betrokken worden;
- bij de uitvoering van het beleid zorgt de gemeente voor de coördinatie, het bewaken van de voortgang en het toezien op het naleven van afspraken.

#### Afstemming, coördinatie en regie

De gemeente heeft de invoering van de Wmo projectmatig aangepakt. Deze aanpak draagt bij aan een goede onderlinge afstemming en coördinatie. In paragraaf 4.1 en 4.5 is een en ander uiteengezet over de beleidsvorming. Als uitwerking van de (Verdieping) Kadernota zijn specifieke beleidsnota's geformuleerd. Met het oog op een zekere uniformiteit (en kwaliteit) zijn deze nota's opgesteld aan de hand van de 'Leidraad Beleidsnotities'. De leidraad geeft in procesmatige zin aan welke elementen in de beleidsnota's aan de orde dienen te komen. Inhoudelijk gezien bevatten de beleidsnota's geen expliciete tegenstrijdigheden. De gevolgde werkwijze komt de onderlinge samenhang in het beleid ten goede.

#### Betrokkenheid actoren

Door het hanteren van de in paragraaf 4.5 genoemde Leidraad Burgerparticipatie is verankerd dat niet-gemeentelijke actoren bij het proces van beleidsvorming worden betrokken. Relevante gemeentelijke actoren zijn betrokken via de genoemde projectmatige aanpak. Voorts is gewerkt met het 'Communicatieplan Wmo Hulst'. Hierin zijn de hoofdlijnen voor de te voeren communicatie benoemd en de belangrijkste externe en interne doelgroepen onderscheiden.

#### Voortgangsbewaking

Voor zover inzichtelijk heeft de gemeente voor wat betreft de uitvoering van het beleid niets specifiek georganiseerd gericht op coördinatie, voortgangsbewaking en toezicht op het nakomen van afspraken. Dit impliceert dat in dit opzicht wordt aangesloten bij de reguliere werkprocessen (in het bijzonder wat betreft subsidietoekenningen,

uitvoeringsovereenkomsten en subsidievaststellingen), de reguliere cyclus van planning en control en de gegevens die verzameld en bijgehouden dienen te worden in het kader van de horizontale verantwoording (zie paragraaf 4.4). Voorts zijn er sinds 2012 specifieke voortgangsrapportages met betrekking tot Hulst voor Elkaar en zijn in de Overeenkomst Voorziening Ondersteuning afspraken opgenomen over de monitoring van activiteiten en of prestaties. Specifiek met betrekking tot de voortgang is er voorts de nota “Even stilstaan ..., een hele vooruitgang” Evaluatie Wmo Beleidsplannen 2008 – 2010 (januari 2011). In deze nota wordt per prestatieveld ingegaan op de in de verschillende beleidsnota’s opgenomen beleidsmaatregelen. Per beleidsmaatregel zijn het resultaat en de conclusie aangegeven. Inhoudelijk is het resultaat in veel gevallen geformuleerd in termen van welke activiteit is ondernomen. Het daadwerkelijke resultaat van de activiteit is hierdoor veelal minder inzichtelijk. De verbinding met de in de beleidsnota’s genoemde maatschappelijke effecten is hierdoor niet altijd helder.

#### **4.7 UITVOERINGSGERICHT BELEID, MAATWERK**

*Norm: De gemeente voert een uitvoeringsgericht beleid (doelmatigheid):*

- de gemeente zorgt ervoor dat het beleid is toegesneden op de praktijk en aansluit bij de noden en wensen van haar inwoners;
- de gemeente zorgt ervoor dat de middelen die in het beleid worden ingezet aansluiten bij de doelen die middels het beleid worden nagestreefd.

Toegesneden op de praktijk

Met name in paragraaf 4.1, 4.5 en 4.6 is aangegeven op welke wijze het Wmo-beleid in de gemeente Hulst tot stand is gekomen. Hierbij is de nodige aandacht besteed aan inspraak en participatie. Dit kan worden opgevat als indicator voor de mate waarin het beleid aansluit bij de noden en wensen van de inwoners.

Een tweede indicator wat dit betreft is de Wmo-monitor (zie ook paragraaf 4.4). Deze geeft inzicht in de tevredenheid van de vragers van maatschappelijke ondersteuning. De Wmo-monitoren 2008, 2009 en 2010 zijn onderling vergelijkbaar opgezet, aan de hand van enquêtes. Op zes criteria (die in redelijke mate aansluiten bij de acht in paragraaf 2.4 in het kader van de Kanteling onderscheiden resultaatgebieden) wordt de waardering van de ondersteuning in Hulst afgezet tegen het gemiddelde in Zeeland.

De zes criteria zijn:

- beter contacten leggen en onderhouden;
- kan aan meer activiteiten buitenshuis deelnemen;
- mijn zelfstandigheid is vergroot;
- ik kan makkelijker ergens komen;
- mijn huishouden loopt beter;
- precies wat ik nodig had.

Op de eerste twee criteria scoorde Hulst in 2010 hoger dan in 2009 en boven het Zeeuwse gemiddelde. Op het criterium Zelfstandigheid scoorde Hulst in 2010 lager dan in 2009 maar ongeveer gelijk met het Zeeuwse gemiddelde. Op het punt van makkelijker ergens komen scoorde Hulst in 2010 gelijk aan 2009 en boven het Zeeuwse gemiddelde. Op het criterium “Precies wat ik nodig had” scoorde Hulst in 2010 beter dan in 2009 maar onder het Zeeuwse gemiddelde. Op het criterium “Mijn huishouden loopt beter” konden respondenten een rapportcijfer geven. Voor 2010 betrof dit voor Hulst een 7,7 en voor Zeeland 7,61 ten opzichte van respectievelijk 7,68 en 7,69 in 2009.

De Wmo-monitor 2011 is gebaseerd op interviews in plaats van enquêtes. De monitor 2011 geeft hiermee vooral kwalitatieve informatie. In meerderheid is men tevreden over zowel de medewerking van de gemeente als de toegekende voorzieningen. Voor een aantal mensen geldt dat zij minder tevreden of ontevreden zijn, over de gemeentelijke medewerking en of de toegekende voorzieningen.

De Wmo-monitor wordt via een begeleidend collegevoorstel ter kennis gebracht van de raadscommissie Samenleving en de Wmo-adviesraad. Uit het collegevoorstel blijkt niet dat of hoe de uitkomsten van de monitor worden gebruikt ter verbetering of optimalisering van het beleid en of de dienstverlening.

Een derde indicator voor de mate waarin het beleid is toegesneden op de praktijk vormen de eerste resultaten van het werken volgens het concept Hulst voor Elkaar. Na een voorbereidingstraject in 2011 wordt sinds januari 2012 volgens dit concept gewerkt in Hulst.

De basis van het concept is een overeenkomst tussen de gemeenten in Zeeuws-Vlaanderen en een aantal dienstverleners in het maatschappelijke domein. Deze dienstverleners zijn organisaties die zorg, maatschappelijke en of aanpalende dienstverlening aanbieden aan de inwoners van de gemeenten Hulst, Sluis en Terneuzen. In de overeenkomst is de instelling van een overleg- en communicatiestructuur geregeld. Deze overleg- en communicatiestructuur heeft tot doel de duurzame ontwikkeling en uitvoering mogelijk te maken van voorzieningen voor zorg, maatschappelijke en aanpalende dienstverlening voor inwoners van de betrokken gemeenten. Een voorziening wordt in dit verband gedefinieerd als een maatregel die tot doel heeft om inwoners van de gemeenten, effectief en efficiënt te compenseren voor de beperkingen die deze inwoners ondervinden in hun zelfredzaamheid en maatschappelijke participatie. Aldus is er in de basis een netwerk beschikbaar dat voorzieningen biedt waar mensen met een beperking gebruik van kunnen maken.

Naast de overeenkomst inzake de overleg- en communicatiestructuur is er een bestuursovereenkomst tussen de gemeente Hulst, de drie zorgaanbieders die in Hulst actief zijn en de Stichting Welzijn Hulst. Deze overeenkomst regelt onder andere de toedeling van het budget. Op het in de gemeentelijke begroting opgenomen zogenoemde Totaal Budget worden de uitgaven voor persoonsgebonden budgetten in mindering gebracht. Het resterende budget wordt op basis van marktaandeel verdeeld over de zorgaanbieders. Het budget wordt verstrekt in de vorm van een lump sum, en is daarmee dus afgebakend. De prijs per uur ligt eveneens vast, voor de verschillende vormen van hulp en zorg zijn prijzen bepaald. Dit betekent dat de zorgaanbieders dus kunnen sturen op het aantal uren dat wordt ingezet en de soort hulp of zorg die wordt verleend. Op deze manier is er een extra prikkel tot efficiëntie en worden de kosten in de hand gehouden. De voortgangs- en kwaliteitsbewaking vindt plaats verantwoordingsrapportages, tevredenheidonderzoeken en 'stoplichtkaartjes'. Cliënten kunnen op een groene, gele of rode kaart hun mening geven.

Naast de overeenkomst over de overleg- en communicatiestructuur en de bestuursovereenkomst is er voorts nog een subsidie en overdrachtsovereenkomst tussen de gemeente en de Stichting Welzijn Hulst (SWH). SWH zorgt op basis hiervan onder andere voor het voeren van het zogenoemde Keukentafelgesprek. Hierin wordt besproken wat precies de ondersteuning is die iemand nodig heeft. Vervolgens wordt eerst gekeken of dit opgevangen kan worden met hulp uit de omgeving, hulp van vrijwilligers of met bijvoorbeeld een "dienstencheque". Hiertoe kan ook de eerder genoemde netwerkstructuur worden ingezet. Biedt dat allemaal onvoldoende soelaas, dan volgt doorverwijzing naar een zorgaanbieder op basis van de indicatiestelling.

Hulst voor Elkaar kan in die zin worden opgevat als een verdere doorvertaling van het principe van de Kanteling. In het gesprek wordt een sterke focus aangebracht op wat nu echt nodig is en wat de omgeving kan doen. Biedt dat geen oplossing dan wordt ondersteuning geboden. Aldus wordt veel sterker gestuurd op de eigen kracht van mensen en wordt het beroep dat moet worden gedaan op de collectieve middelen in de hand gehouden.

Het maatschappelijk effect van Hulst voor Elkaar wordt bijgehouden aan de hand van een aantal indicatoren. Gewerkt wordt aan de hand van cliëntindicatoren, financiële indicatoren, bedrijfsvoeringsindicatoren en indicatoren met betrekking tot ontwikkeling en groei (outcome). De gemeente heeft in deze context een actieve regiefunctie. Via de voorgaand genoemde contractuele afspraken en het monitoren van een aantal indicatoren vindt coördinatie, voortgangsbewaking en verantwoording plaats.

#### Aansluiting tussen doelen en middelen

Onderstaand is per prestatieveld weergegeven welke middelen via de betreffende beleidsnota's zijn verbonden met welke doelen of beleidsmaatregelen. In beginsel betreft het de middelen over het begrotingsjaar 2008.

Prestatieveld	Doelen / beleidsmaatregelen	Middelen
Prestatieveld 1 Nota Kernenbeleid 2008 – 2010.	Bevorderen communicatie tussen gemeentebestuur en wijk- en dorpsraden. Bevorderen leefbaarheid van en sociale samenhang in kernen.	Indicatief € 9.792,00 Indicatief € 41.617,00
Accommodatiebeleid 2008-2010.	Sportaccommodaties - centralisering - multifunctionaliteit - zelfredzaamheid Dorpshuizen Onderwijsgebouwen	€ 220.600,00 € 554.000,00 - € 785.011,00 € 2.000.000,00
Kunst en Cultuurbeleid 2008-2010.	Bijzondere culturele evenementen (incl. WAK) Museum Leefbaarheid kleine kernen (volkscultuur) Bibliotheek Kunst(raad) Voorlichting Kunst- en cultuurmenu's Popbeleid	€ 0.500,00 (waarvan € 4.739,00 nieuw) € 11.000,00 € 18.000,00 (waarvan € 1.017,00 nieuw) € 530.696,00 € 2.000,00 - € 22.157,76 € 2.500,00
Seniorenbeleid 2008-2010.	Wonen  Welzijn  Zorg	Nodig € 180.000,00 Beschikbaar € 192.000,00* *budget DWZ in Wmobudget Nodig € 400.000,00 Beschikbaar € 380.000,00 Nodig € 20.000,00 Beschikbaar € 0

<p>Prestatieveld 2 &amp; 1 Sportbeleid 2008-2010</p> <p>Nota Jeugdbeleid in relatie tot de Wmo</p> <p>Hulsterse Educatieve Agenda 2008-2010.</p>	<p>Stimuleren sport &amp; bewegen</p> <p>Ondersteuning sportaanbieders School en sport</p> <p>Algemeen sportbeleid</p> <p>Speelruimteplan Peuterspeelzaalwerk Jongerenparticipatie Youth4all Jongerencentrum Sportbuurtwerk Vrijtijdsbesteding Centrum Jeugd en Gezin</p> <p>Volwasseneneducatie Vormings- en ontwikkelingswerk Voor- en vroegschoolse educatie (rijksbudget) Schoolbegeleiding Verkeerseducatie Godsdienstonderwijs Budget LEA/REA (nader uit te werken lokale en regionale thema's)</p>	<p>Nodig € 30.000 Beschikbaar € 0</p> <p>Nodig € 110.371 Beschikbaar € 45.371</p> <p>Nodig € 12.000 Beschikbaar € 0</p> <p>Nodig € 11.500 Beschikbaar € 6.500</p> <p>Geen financiële vertaling in beleidsnota opgenomen</p> <p>Rijksbijdrage € 54.000</p> <p>€ 27.360</p> <p>€ 95.000</p> <p>€ 5.100</p> <p>€ 4.900</p> <p>€ 45.000</p>
<p>Prestatieveld 3 Nota Zorgloket 2008-2010</p>	<p>Digitale dienstverlening Digitale sociale kaart</p> <p>Verbreding zorgloket Versterking decentrale dienstverlening Vereenvoudiging individuele beschikkingen</p>	<p>€ 329.200 € 17.500 € 10.000 structureel Niet bekend Niet bekend</p> <p>Niet van toepassing</p>
<p>Prestatieveld 4 Nota Vrijwilligersbeleid en mantelzorg 2008-2010.</p>	<p>Ondersteunen Waarderen Stimuleren</p>	<p>€ 40.000 indicatief € 1.000 indicatief € 2.500 indicatief</p>
<p>Prestatieveld 5 &amp; 6 Nota Ondersteunende voorzieningen 2008-2010.</p>	<p>Beleidsrichtlijnen openbare binnen- en buitenruimte Herinrichting bestaande openbare ruimte Inrichting nieuwe openbare ruimte Openbaar vervoer Levensloop bestendig bouwen Individuele voorzieningen</p>	<p>p.m.</p> <p>p.m.</p> <p>via exploitatieopzet</p> <p>p.m. geen directe kosten</p> <p>€ 1.676.246</p>

	Huishoudelijke voorzieningen Algemene ondersteunende voorzieningen	€ 3.422.754 € 747.760
Prestatieveld 7 Het Zeeuws Kompas. Alle gemeenten in Zeeland hebben zich hieraan geconformeerd.	Eerdere opsporing sociaal kwetsbare personen Uitbreiding vroeginterventies Uitbouw beleid schuldenproblematiek Deskundigheidsbevordering Nazorg ex-gedetineerden Ondersteunen cliëntgerichte initiatieven Realisatie foyer de jeunesse, zorgnetwerk, inloophuis in elke regio Realisatie laagdrempelig spreekuur en woonherkansen in elke regio Verbeterplan vrouwenopvang Afstemming beleid huiselijk geweld Aandacht zwerfjongeren, waaronder bad-bed-broodvoorziening	Indicatieve financiële vertaling op niveau van Zeeland. Uitvoering afhankelijk van (honorering verzoek om extra) rijks gelden. Financiering primair uit rijks gelden maatschappelijke opvang via centrum-gemeente Vlissingen, aanvullend eventuele gemeentelijke bijdrage.
Prestatieveld 8 Regionaal Gezondheidsbeleid Zeeuws-Vlaanderen 2009-2012.	Vermindering van roken Lager alcoholgebruik Overgewicht Psychosociale problematiek en depressie Diabetes Eenzaamheid bij ouderen Valpreventie Middelengebruik (alcohol, drugs, medicijnen) en verkeersveiligheid Formalisering van de OGGZ zorgnetwerken Preventief Gezondheidsonderzoek voor Ouderen (PGO-O)	Financiële vertaling in begroting GGD.
Prestatieveld 9 Het Zeeuws Kompas en de Nota Regionaal Gezondheidsbeleid Zeeuws-Vlaanderen 2009-2012.	Zie onder 7 en 8.	Zie onder 7 en 8.

In de begrotingen 2009, 2010 en 2011 is er geen sprake van een directe koppeling met hetgeen in de beleidsnota's is opgenomen. In interviews is aangegeven dat het overzicht over 2008 in die zin eenmalig was en dat dit niet als nader sturingsinstrument is gebruikt.

Met name ten aanzien van de prestatievelden 5 en 6 is er wel nadere aandacht besteed aan de aansluiting tussen de doelen en de middelen. Inhoudelijk wordt hier in hoofdstuk 5 nader op ingegaan. Nadat Hulst in eerste instantie een overschot kende op het Wmo-budget ontwikkelde zich vervolgens een tekort op dit budget. Het begin 2012 geïntroduceerde concept van Hulst voor Elkaar leidt ertoe dat, vooral als het gaat om de prestatievelden 5 en 6, de middelen en de doelen, althans in financiële zin beter op elkaar aansluiten.



## **HOOFDSTUK 5      GELDSTROMEN**

In paragraaf 4.7 is reeds een en ander genoemd ten aanzien van de specifieke financiële middelen die worden ingezet ten behoeve van de Wmo. Het hierna volgende beoogt nader inzicht te geven in het meer algemene verloop van de geldstromen met betrekking tot de Wmo binnen de gemeente Hulst.

In eerste instantie wordt ingegaan op enkele systeemaspecten die een rol spelen bij het in beeld brengen van geldstromen met betrekking tot de Wmo. Vervolgens wordt aandacht besteed aan de geldstromen vanuit het Rijk naar de gemeente. Nadien wordt de vertaling van deze geldstromen in de gemeentelijke begroting belicht.

Aldus wordt beoogd meer zicht te krijgen op het antwoord op de vraag welke Wmo-rijksmiddelen de gemeente Hulst ontvangt en hoe deze worden toegedeeld aan de verschillende prestatievelden binnen de Wmo. Anders geformuleerd: wat komt er binnen en waar gaat het heen?

### **5.1      De Systematiek**

Er zijn verschillende belemmeringen als gevolg waarvan het praktisch niet doenlijk is een eenduidig en integraal overzicht van alle geldstromen met betrekking tot de Wmo te schetsen. Zonder uitpuittend te zijn, kunnen als twee belangrijke belemmeringen worden genoemd het definitieprobleem en het administratieve probleem.

Kern van het definitieprobleem is de vraag: wanneer is een geldstroom Wmo-gerelateerd? De Wmo kent negen prestatievelden die overwegend ruim geformuleerd zijn. De diversiteit aan beleidsmaatregelen die Hulst in de betreffende beleidsnota's heeft geformuleerd is illustratief voor de interpretatieruimte die er is met betrekking tot de Wmo. Het sportbeleid bevordert de sociale samenhang en leefbaarheid en is ook onderdeel van de op preventie gerichte ondersteuning van jeugdigen. De vraag is of dit betekent dat alle uitgaven aan sportbeleid, sportvoorzieningen en sportaccommodaties als Wmo-uitgaven dienen te worden gezien. Goede onderwijshuisvesting is belangrijk als onderdeel van de op preventie gerichte ondersteuning van jeugdigen. Zijn de investeringen in onderwijshuisvesting als gevolg hiervan Wmo-uitgaven, of uitgaven in het kader van jeugdbeleid of uitgaven in het kader van onderwijs(huisvestings)beleid?

Voorts is het zo dat er bijvoorbeeld voor de prestatievelden 7 (maatschappelijke opvang) en 9 (verslavingsbeleid) specifieke rijksuitkeringen zijn die worden verstrekt aan zogenoemde centrumgemeenten. Deze middelen worden vervolgens via de centrumgemeenten ingezet in de regio. Voor Zeeland treedt Vlissingen in dit verband op als centrumgemeente. Door tussenkomst van het College Zorg en Welzijn (CZW) worden de gelden vervolgens op basis van Het Zeeuws Kompas ingezet. Door deze systematiek zijn deze middelen niet meer direct te herleiden tot uitgaven in een individuele gemeentelijke begroting.

Min of meer in het verlengde van het definitieprobleem ligt het administratieve probleem. Weliswaar is er een aantal voorschriften voor de inrichting van de gemeentelijke begroting. Er zijn echter geen richtlijnen op basis waarvan de gemeenten op een uniforme wijze de begroting en de verantwoording over deze begroting moeten opstellen. Het definitieprobleem werkt dus direct door in de administratie. Er is geen uniform en integraal kader, op basis waarvan de gemeenten de Wmo-uitgaven apart begroten en verantwoorden.

Wel is er artikel 9 van de Wmo, dat de gemeenten opdraagt om in het kader van de horizontale verantwoording jaarlijks te rapporteren over een aantal prestatiegegevens met betrekking tot de maatschappelijke ondersteuning. In de *Regeling maatschappelijke ondersteuning* is vastgelegd om welke gegevens het ten minste gaat, zodat ook onderlinge vergelijking van prestaties tussen gemeenten mogelijk is. Ter verdere bevordering van deze vergelijkbaarheid heeft het ministerie van VWS de Handreiking Prestatiegegevens Wmo uitgebracht. Deze Handreiking bevat een vragenlijst aan de hand waarvan de prestatiegegevens zo veel mogelijk eenduidig in kaart worden gebracht. Het aspect van de geldstromen komt hierin aan de orde middels de vraag: hoeveel uitgaven (in Euro) heeft de gemeente naar schatting in het voorgaande jaar uitgegeven aan de uitvoering van de Wmo voor de volgende IV3-functies?

IV3-functie:

- 620 Maatschappelijke begeleiding en advies
- 622 Huishoudelijke verzorging
- 630 Sociaal-cultureel werk
- 652 Voorzieningen gehandicapten

De artikelen 71 tot en met 74 van het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) en de Ministeriële Regeling Informatie voor derden (Iv3) d.d. 6 februari 2003 verplichten de gemeenten om gegevens aan te leveren aan het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). De Handreiking Prestatiegegevens Wmo van het ministerie van VWS kiest voor gebruikmaking van deze gegevens. Omdat deze gegevens toch reeds door de gemeenten worden bijgehouden vraagt dit geen extra administratieve inspanning. Hoewel ook hier definitie- en interpretatieverschillen kunnen spelen, zijn de gegevens redelijk vergelijkbaar.

Voor de vier genoemde functies is in de handreiking gekozen omdat de uitgaven die hiertoe behoren grotendeels gerelateerd zijn aan de Wmo. In de horizontale verantwoording krijgen burgers op die manier op hoofdlijnen inzicht in de gemeentelijke uitgaven voor de algemene voorzieningen 'maatschappelijke dienstverlening en advies' en 'sociaal cultureel werk' en de individuele voorzieningen 'huishoudelijke verzorging' en 'voorzieningen gehandicapten'.

Met gebruikmaking van de IV3-functies kan dus een globaal, redelijk eenduidig en redelijk vergelijkbaar beeld van de geldstromen met betrekking tot de Wmo worden gegeven. Om deze reden is in het onderhavige onderzoek voor deze benadering gekozen. De aard van de materie en de systematiek van werken brengen echter beperkingen mee. Specifieke (demografische) kenmerken van een gemeente komen beperkt of niet tot uiting. Voorts blijft de beperking dat het beeld een deel en niet het geheel van de Wmo-uitgaven betreft.

In het onderstaande overzicht zijn de gegevens uit de horizontale verantwoording van de gemeente Hulst weergegeven. Het betreft de gegevens die geleverd zijn in antwoord op de vraag: Hoeveel uitgaven (in € per inwoner) heeft de gemeente naar schatting in het voorgaande jaar uitgegeven aan de uitvoering? De formulering van deze vraag is conform de Handreiking Prestatiegegevens Wmo van het ministerie van VWS. Als referentie zijn tevens de gegevens van de gemeenten Sluis en Terneuzen weergegeven.

#### Uitgaven in € per inwoner in de gemeente Hulst

IV3-functie	2007	2008	2009	2010
620 mtsch beg	€ 43,12	€ 42,01	€ 55,84	€ 50,96
622 huish verz	€ 141,00	€ 123,42	€137,93	€144,11
630 soc cult w	€ 33,44	€ 39,29	€ 31,94	€ 34,63
652 voorz geh	€ 63,36	€ 71,89	€ 67,96	€ 70,06
Totaal	€ 280,92	€ 276,61	€293,67	€299,76

### Uitgaven in € per inwoner in de gemeente Sluis

IV3-functie	2007	2008	2009	2010
620 mtsch beg	€ 12,33	€ 46,74	€ 39,52	€ 36,51
622 huish verz	€ 102,77	€ 132,35	€144,33	€162,11
630 soc cult w	€ 33,13	€ 41,95	€ 55,36	€ 56,81
652 voorz geh	€ 59,35	€ 78,63	€ 77,58	€ 77,44
Totaal	€ 207,58	€ 299,67	€316,79	€332,87

### Uitgaven in € per inwoner in de gemeente Terneuzen

IV3-functie	2007	2008	2009	2010
620 mtsch beg	€ 37,00	€ 37,24	€ 37,33	€ 39,39
622 huish verz	€ 95,48	€ 96,56	€116,91	€125,36
630 soc cult w	€ 30,84	€ 33,70	€ 39,96	€ 45,90
652 voorz geh	€ 81,69	€ 80,89	€ 75,60	€ 81,25
Totaal	€ 245,01	€ 248,39	€269,80	€291,90

In de vergelijking met Sluis en Terneuzen zijn de uitgaven van Hulst hoger als het gaat om Maatschappelijke begeleiding en advies (functie 620). Wat betreft de functie Huishoudelijke verzorging (functie 622) is Hulst duurder uit dan Terneuzen, maar zijn de kosten lager dan in Sluis. Gaat het om Sociaal-cultureel werk (functie 630) dan is Hulst vergelijkbaar met danwel goedkoper uit dan Sluis en Terneuzen. Wat betreft Voorzieningen gehandicapten (functie 652) tenslotte liggen de kosten per inwoner in Hulst lager dan in Sluis en Terneuzen.

Kijkend naar het totaal van de uitgaven blijkt dat Hulst lagere kosten maakt dan Sluis, maar hoger zit dan Terneuzen.

Onderstaand zijn voorts de gemiddelde cijfers over 2010 voor Zeeland weergegeven.

### Uitgaven in € per inwoner gemiddeld in Zeeland

IV3-functie	2010
620 mtsch beg	€ 39,07
622 huish verz	€119,23
630 soc cult w	€ 41,57
652 voorz geh	€ 60,82
Totaal	€260,69

In de vergelijking met Zeeland zijn de uitgaven op Maatschappelijke begeleiding en advies (functie 620) hoger. Ditzelfde geldt voor de Huishoudelijke verzorging (functie 622). De uitgaven van Hulst ten aanzien van Sociaal-cultureel werk (functie 630) liggen lager dan het Zeeuwse gemiddelde. De kosten voor Voorzieningen gehandicapten (functie 652) zijn in Hulst hoger dan gemiddeld in Zeeland. De totale kosten in Hulst liggen ongeveer € 40 boven het Zeeuwse gemiddelde van circa € 260.

Aan de hand van de systematiek van de IV3functies bestaat aldus een beeld van Wmo-geldstromen in termen van uitgaven. Voorts is inzichtelijk hoe deze Wmo-uitgaven zich verhouden tot die in Terneuzen en Sluis en de gemiddelde uitgaven in Zeeland.

## 5.2 Het gemeentefonds

De gemeente ontvangt middelen van het Rijk via de zogenoemde algemene uitkering uit het gemeentefonds. Via circulaire (meicirculaire, septembercirculaire) van het ministerie van

BZK wordt de gemeente ingelicht over de ontwikkeling van de algemene uitkering. Veranderingen in de algemene uitkering kunnen enerzijds gebaseerd zijn op algemene ontwikkelingen (economie, financiën etc.) en anderzijds op zogenoemde taakmutaties. Dit zijn veranderingen in het takenpakket van de gemeente, die gepaard gaan met het toekennen (of juist niet meer toekennen) van (extra) geld. Aldus is in de meicirculaire van 2006 vermeld dat de gemeenten in Nederland in 2007 ongeveer 1 miljard euro voor de uitvoering van de Wmo krijgen.

Naast de algemene uitkering, kan de gemeente ook een integratie-uitkering en een decentralisatie-uitkering het gemeentefonds ontvangen. De integratie-uitkering voorziet in een geleidelijke overgang, binnen een vooraf vastgestelde termijn, van een specifieke uitkering, of eigen gemeentelijke inkomsten, naar de algemene uitkering. De geleidelijke overgang wordt gehanteerd om te voorkomen dat als gevolg van een toevoeging aan de algemene uitkering ineens, omvangrijke ongewenste herverdeeleffecten ontstaan. Deze werkwijze is gevolgd bij de Wmo-middelen. Deze gelden zijn als integratie-uitkering opgenomen in het gemeentefonds.

Het derde onderdeel van het gemeentefonds betreft de zogenoemde decentralisatie-uitkering. Hiervan is sprake indien specifieke uitkeringen worden overgeheveld naar de algemene uitkering. De termijn waarbinnen dit gebeurt staat bij een decentralisatie-uitkering niet vooraf vast.

Tenslotte zijn er specifieke uitkeringen. Deze zijn geen onderdeel van het gemeentefonds. Van een specifieke uitkering wordt gesproken als het gaat om specifiek benoemde rijksdoelen en het openbaar belang. De specifieke uitkering kan direct door een minister worden verstrekt of indirect door bijvoorbeeld een agentschap. Specifieke uitkeringen hebben een specifiek bestedingsdoel en het gaat dus om geoormerkt geld.

Het geheel van middelen dat de gemeente van het Rijk ontvangt bestaat dus uit verschillende componenten. Betreft het een specifieke uitkering, dan gaat het om geoormerkt geld. Deze gelden mogen uitsluitend ten behoeve van een min of meer specifiek omschreven doel worden besteed. In de regel zullen gemeenten dan ook aan het Rijk moeten verantwoorden dat die middelen daadwerkelijk voor dat doel zijn uitgegeven.

De middelen die de gemeente uit het gemeentefonds ontvangt zijn niet geoormerkt. Zowel de algemene uitkering als een integratie-uitkering en een decentralisatie-uitkering zijn in beginsel vrij besteedbaar. Bestedingsdoelen die in circulaire over het gemeentefonds worden genoemd of deelbudgetten die in het gemeentefonds worden onderscheiden gelden niet als kader voor minimale of maximale uitgaven. Zij kunnen worden opgevat als referentie voor het maken van een eigenstandige politiek-bestuurlijke afweging.

De aard van de middelen die de gemeente via het gemeentefonds ontvangt en de toelichting hierop in de circulaire voegen nog een dimensie toe aan het in de voorgaande paragraaf beschreven definitieprobleem. Voor bepaalde gelden kan een bestedingsdoel als referentie meegegeven zijn, maar daarmee betreft het nog geen geoormerkte middelen. Niet alleen binnen de gemeentelijke begroting is het lastig te bepalen welke middelen tot de Wmo moeten worden gerekend, ook voor de geldstromen vanuit het gemeentefonds is dit dus het geval. Het definitieprobleem speelt hier in vergelijkbare zin als op de gemeentelijke schaal.

Teneinde toch bij benadering inzicht in de Wmo-geldstromen te krijgen, wordt hierna aangesloten bij het door het Rijk in het gemeentefonds onderscheiden deelbudget Wmo. Als genoemd kan dit immers wel als referentie dienen. In de circulaire over het gemeentefonds is een apart overzicht met betrekking tot de Wmo opgenomen.

Zo geeft de septembercirculaire 2010 het volgende overzicht van het totale (landelijke) Wmo-budget in 2011.

### Overzicht van het totale Wmo-budget in 2011 (in miljoenen euro)

<b>Huishoudelijke verzorging</b>	
Huishoudelijke verzorging (geïndexeerd, voorlopig bindend advies)	1.164,8
Correctie n.a.v. definitief advies SCP	72,9
Compensatie weetswijziging alfahulp en kostprijsseffecten	118,8
Compensatie pakketmaatregel AWBZ	25,0
Effect wijziging inkomensgrenzen eigen bijdrage	2,0
Correctie te hoge uitgaven PGB	- 150,0
Doelmatigheidswinst door schuif naar collectieve voorzieningen	- 50,0
<b>Totaal</b>	<b>1.183,5</b>
<b>Subsidieregelingen AWBZ</b>	
Diensten bij wonen met zorg	24,6
Zorgvernieuwingsprojecten GGZ	7,2
Coördinatie vrijwillige thuiszorg en mantelzorg en vorming, training en advies	39,7
Aanpassing bestaand ADL-clusters	3,0
Collectieve GGZ-preventie	10,2
<b>Totaal</b>	<b>84,7</b>
<b>Specifieke* uitkeringen WVG</b>	
Dure woningaanpassingen	21,0
Besluit bijdrage AWBZ gemeenten (Bbag)	23,0
<b>Totaal</b>	<b>44,0</b>
<b>Uitvoeringskosten</b>	
Uitvoeringskosten reeds beschikbaar	71,9
Structurele toevoeging o.g.v. rapport Cebeon	70,0
Compensatie registratiekosten Wtcg	1,8
<b>Totaal</b>	<b>143,7</b>
<b>Totaal Wmo</b>	<b>1.455,9</b>
* 'specifiek' onderdeel van de uitkering uit het gemeentefonds, betreft geen geormerkt geld	

In de verdeling van het Wmo-budget over de gemeenten geeft de septembercirculaire 2010 aan dat Hulst in 2010 € 3.312.761 ontvangt en in 2011 € 3.048.691.

De decembercirculaire 2010 maakt melding van een aanpassing van het Wmo-budget 2010, maar gaat niet in op het Wmo-budget 2011. In de verdeling van het Wmo-budget over de gemeenten geeft de decembercirculaire aan dat Hulst in 2010 € 3.333.387 ontvangt.

De meicirculaire 2011 geeft het volgende overzicht van het totale Wmo-budget in 2012.

### Overzicht van het totale Wmo-budget in 2012 (in miljoenen euro)

<b>Huishoudelijke verzorging</b>	
Huishoudelijke verzorging (stand septembercirculaire 2010, incl. index 2012)	1.135,3
<b>Totaal</b>	<b>1.235,3</b>

<b>Subsidieregelingen AWBZ</b>	
Diensten bij wonen met zorg	24,6
Zorgvernieuwingsprojecten GGZ	7,2
Coördinatie vrijwillige thuiszorg en mantelzorg en vorming, training en advies	39,7
Aanpassing bestaand ADL-clusters	3,0
Collectieve GGZ-preventie	10,2
<b>Totaal</b>	<b>84,7</b>
<b>Specifieke* uitkeringen WVG</b>	
Dure woningaanpassingen	21,0
Besluit bijdrage AWBZgemeenten (Bbag)	23,0
<b>Totaal</b>	<b>44,0</b>
<b>Uitvoeringskosten</b>	
Uitvoeringskosten reeds beschikbaar	71,9
Structurele toevoeging o.g.v. rapport Cebeon	70,0
Compensatie registratiekosten Wtcg	1,8
Uitname i.v.m. centrale financiering CAK	-14,5
<b>Totaal</b>	<b>129,2</b>
<b>Totaal Wmo</b>	<b>1.493,2</b>
* 'specifiek' onderdeel van de uitkering uit het gemeentefonds, betreft geen geoormerkt geld	

De meicirculaire 2011 geeft in de verdeling van het Wmo-budget over de gemeenten aan dat Hulst in 2011 € 3.059.866 ontvangt en in 2012 een bedrag van € 3.137.101.

Uit de weergegeven overzichten blijkt dat het Wmo-budget gedurende het jaar en over de jaren heen kan variëren. Ook de delen waaruit het budget is samengesteld kunnen wisselen en voorts is het mogelijk dat budgetten achteraf bijgesteld worden.

Het Wmo-budget zoals dat door het Rijk binnen het gemeentefonds wordt onderscheiden sluit gedeeltelijk aan bij de voorgaand genoemde systematiek met de IV3-functies. De verbinding kan vooral worden gelegd met de IV3-functie 622 Huishoudelijke verzorging en met de IV3-functie 652 Voorzieningen gehandicapten. De IV3-functies Maatschappelijke begeleiding en advies en Sociaal-cultureel werk zijn niet direct te herleiden in het Wmo-deel binnen het gemeentefonds.

Een en ander leidt tot de constatering dat het eerder genoemde definitieprobleem rond de Wmo-geldstromen niet afdoende wordt opgelost met het door het Rijk als zodanig benoemde Wmo-budget binnen het gemeentefonds. Een sluitend beeld van alle Wmo-geldstromen vanuit het Rijk naar de gemeente kan in die zin niet goed worden gegeven. Bij gebreke van een passender alternatief, kan het Wmo-deel in het gemeentefonds echter wel worden gebruikt als een goede indicatie voor een belangrijk deel van de Wmo-geldstroom van het Rijk naar de gemeente. De nadruk ligt hierbij dan met name bij prestatieveld 5 (bevordering van deelname aan het maatschappelijk verkeer) en prestatieveld 6 (verlenen van voorzieningen).

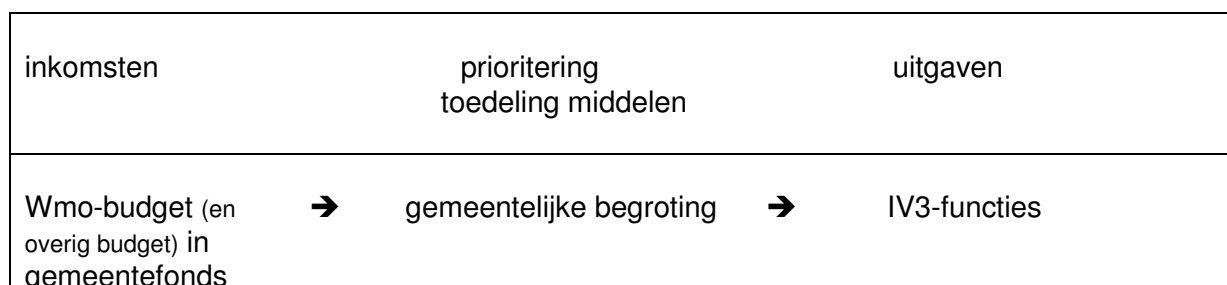
### 5.3 De gemeentelijke begroting

Op basis van de beide voorgaande paragrafen is er bij benadering een beeld van de Wmo-gerelateerde uitgaven en inkomsten. Via de zogenoemde IV3-functies is er een beeld van de gemeentelijke uitgaven en via het Wmo-budget in het gemeentefonds is er een beeld van de

gemeentelijke inkomsten. Discussie over wat nu precies wel of niet tot de Wmo dient te worden gerekend blijft mogelijk, maar gesteld zou kunnen worden dat er in het algemeen overeenstemming over bestaat dat de aldus benoemde uitgaven en inkomsten in ieder geval tot de Wmo kunnen worden gerekend. Hieraan dient te worden toegevoegd dat deze geldstromen van uitgaven en inkomsten slechts zeer gedeeltelijk op elkaar aansluiten en onderling dus niet eenduidig zijn.

Kernpunt in de beantwoording van de vraag hoe de rijksmiddelen die de gemeente Hulst ontvangt toegedeeld worden aan de verschillende prestatievelden binnen de Wmo is de gemeentelijke programmabegroting.

Andere inkomstenbronnen daargelaten ontvangt de gemeente rijksmiddelen via het gemeentefonds. De circulaire van het ministerie van BZK geven de mutaties in de uitkering uit het gemeentefonds en benoemen eventuele bestedingsdoelen. Deze middelen zijn niet geoormerkt. Via de vaststelling van de begroting bepaalt de gemeenteraad de prioriteiten. Via de IV3-functies worden de uitgaven bijgehouden en vindt de horizontale verantwoording in het kader van de Wmo plaats. Schematisch weergegeven levert dit het volgende beeld:



De toedeling van de rijksmiddelen aan de prestatievelden binnen de Wmo verloopt dus via de besluitvorming over de circulaire die zijn vertaling vindt in de programmabegroting. Op basis van de Financiële Verordening zijn mutaties van meer dan € 25.000 (investeringen € 50.000) voorbehouden aan de raad. Mutaties van kleinere omvang zullen in die zin dus gebaseerd kunnen zijn op een besluit van het college. Dit kan een op zichzelf staand besluit zijn, of een besluit binnen de jaarcyclus van voorjaarsnota en begroting. Grotere mutaties zullen gebaseerd zijn op een besluit van de raad, een op zichzelf staand besluit of een besluit in het kader van de jaarcyclus.

Ten aanzien van de Wmo is de werkwijze in de gemeente Hulst met betrekking tot de circulaire als volgt. Op basis van het Wmo-budget in de algemene uitkering wordt een vertaling gemaakt naar de budgetten in de gemeentelijke begroting. Deze vertaling heeft de volgende vorm.

<b>Jaar</b>	<b>2011 (raming)</b>
Wmo in algemene uitkering	€ 3.048.691
Wmo Budget	-
Suppletie	€ 31.315
Wmo-nadeelcompensatie	-
Wmo-budget inclusief suppletie	€ 3.080.006
<b>Totaal baten</b>	<b>€ 3.080.006</b>

Bruto huishoudelijke hulp (HH)	€ 3.306.000
Eigen bijdrage huishoudelijke hulp	€ 390.000
Netto huishoudelijke hulp	€ 2.916.000
Netto persoonsgebonden budget (PGB)	€ 220.000
Inkoop diensten derden	€ 200.000
Kosten Wmo-raad	€ 5.000
Wmo incl. PGB en overige kosten	€ 3.341.000
Diensten bij wonen met zorg (DBWZ)	€ 100.000
Zorgvernieuwingsprojecten GGZ (ZVP GGZ)	-
Coördinatiepunt Vrijwillige thuiszorg en mantelzorg / vorming training & advies (CVTM / VTA)	€ 107.251
Besluit bijdrage AWBZ Gemeenten (Bbag)	€ 109.681
Collectieve preventie GGZ (CP GGZ)	€ 16.007
Uitvoeringskosten (ambtelijke uren)	HH € 249.272
	DBWZ € 11.161
<b>Totaal lasten</b>	<b>€ 3.934.372</b>
<b>Saldo</b>	<b>€ 854.366</b>

Met de vertaling van de circulaire naar de financiële consequenties voor Hulst worden in feite de taakmutaties in beeld gebracht: welke componenten in de uitkering uit het gemeentefonds wijzigen en wat zijn de daarbij behorende bestedingsdoelen of bestedingsreferenties. Aan de hand hiervan wordt een ambtelijk advies voor het college geformuleerd, omtrent hoe een en ander te verwerken. Deze verwerking kan in beginsel op drie manieren verlopen:

- een bedrag wordt direct geraamd in de begroting, besluitvorming vindt plaats via de jaarcyclusdocumenten, danwel indien dat omwille van de tijd noodzakelijk is via een separaat raadsvoorstel met begrotingswijziging;
- een bedrag wordt op een zogenoemde stelpost gezet ('gereserveerd', en 'bewaakt' door Financiën c.q. niet beschikbaar voor de vakafdeling). Dit bedrag kan eerst worden benut nadat een door de vakafdeling voor te bereiden raadsbesluit (inclusief begrotingswijziging) is genomen over de wijze van besteden;
- een bedrag wordt direct (structureel danwel incidenteel) toegevoegd aan de algemene middelen, besluitvorming vindt plaats via de jaarcyclusdocumenten.

Het collegebesluit over de circulaire wordt als zodanig niet altijd voorgelegd aan de raadscommissie of de raad. Via de besluitvorming over de jaarcyclusdocumenten en via besluitvorming over begrotingswijzigingen wordt de doorwerking van de circulaire uiteindelijk wel aan de raad voorgelegd.

De besluitvorming over de circulaires wordt primair voorbereid door Financiën. De betrokkenheid van de vakafdelingen is in de regel zeer beperkt. Indien zaken vooraf duidelijk zijn op basis van specifieke informatie dan wordt dit veelal wel afgestemd zodat dit direct kan worden doorvertaald in de besluitvorming door het college van B&W. Is dit niet het geval dan gaan de gelden ofwel op in de algemene middelen, ofwel worden in een later stadium aparte bestedingsvoorstellen door de vakafdeling geformuleerd.

Met het voornoemde is het zo dat de vertaling van de Wmo-gerelateerde inkomsten vanuit het Rijk naar de gemeentelijke begroting van Hulst voortborduurde op de indeling in het



gemeentefonds. Er wordt dus aangesloten bij de “definities” van het Rijk. In lijn met hetgeen voorgaand is geconstateerd sluit dit slechts zeer gedeeltelijk aan bij de systematiek van het bijhouden van de uitgaven via de IV3-functies.

De toedeling van de middelen aan prestatievelden binnen de Wmo vindt plaats via besluitvorming door het college van B&W danwel de gemeenteraad. De besluitvorming kan op zichzelf staan of deel uitmaken van de jaarcyclus, bijvoorbeeld in de vorm van de begroting. De mate van integraliteit van de besluitvorming zal in het verlengde hiervan kunnen variëren.

#### **5.4 Een beeld van de geldstromen**

Aan de hand van de Wmo-component in het gemeentefonds, de vertaling daarvan in de gemeentelijke begroting en de verantwoording van de uitgaven via de IV3-functies is een beeld te schetsen van de geldstromen met betrekking tot de Wmo.

Het is een vereenvoudigd en indicatief beeld van “wat er binnenkomt, en waar het heen gaat”. Definitieproblemen en administratieve vraagstukken die daarmee verbonden zijn hebben een belemmerende werking.

Het beeld met betrekking tot de geldstromen concentreert zich met name op prestatieveld 5 (bevordering van deelname aan het maatschappelijk verkeer) en prestatieveld 6 (verlenen van voorzieningen). Het beeld is in die zin ook partieel.

Uit de in paragraaf 5.3 weergegeven cijfers (raming 2011) blijkt dat de uitgaven van Hulst ten aanzien van de Wmo hoger liggen dan de inkomsten. Uit de beschikbare cijfers op basis van de vertaling die Hulst over 2007 tot en met 2010 heeft gemaakt van de circulaire naar de gemeentelijke begroting, blijkt zoals onderstaand weergegeven dat de uitgaven van Hulst ten aanzien van de Wmo sinds 2009 hoger liggen dan de inkomsten.

##### **Wmo-baten en lasten gemeente Hulst o.b.v. Wmo-budget in gemeentefonds**

2007	2008	2009	2010	2011 (raming)
Baat 3.770.503	3.660.453	3.560.497	3.619.149	3.080.006
Last 3.474.979	3.303.406	3.835.279	4.269.024	3.934.372

In de vergelijking op basis van de IV3-functies met de gemeenten in Zeeuws-Vlaanderen liggen de uitgaven van Hulst rond het gemiddelde. Vergeleken met de gemeenten in de provincie Zeeland liggen de uitgaven van Hulst boven het gemiddelde.

## **HOOFDSTUK 6 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN**

### **6.1 CONCLUSIES**

#### **6.1.1 ONDERZOEKSVRAGEN**

In hoofdstuk 1 zijn de vragen weergegeven waarop het onderhavige onderzoek antwoord geeft. De hoofdvraag van het onderzoek is:

Hoe is het Wmo-beleid van de gemeente Hulst opgezet, hoe verlopen de geldstromen binnen het Wmo-beleid van de gemeente Hulst en hoe verhouden deze zich met de binnen het Wmo-beleid geformuleerde doelen en ambities?

De belangrijkste deelvragen van het onderzoek zijn:

1. Hoe is het Wmo-beleid van de gemeente Hulst opgezet?
2. Welke Rijksmiddelen ontvangt de gemeente Hulst in relatie tot de Wmo?
3. Welke doelen en ambities heeft de gemeente Hulst geformuleerd ten aanzien van de verschillende prestatievelden binnen de Wmo?
4. Hoe zijn/worden de Wmo-Rijksmiddelen die de gemeente Hulst ontvangt toegedeeld aan de verschillende prestatievelden binnen de Wmo?
5. Hoe verhoudt de verdeling van de Rijksmiddelen over de verschillende prestatievelden binnen de Wmo zich tot de doelen en ambities die de gemeente Hulst voor deze prestatievelden heeft vastgesteld?

De onderzoeksvragen worden in de vorm van een aantal conclusies beantwoord.

#### **6.1.2 DEELVRAAG 1: HET WMO-BELEID VAN DE GEMEENTE HULST**

Wmo-beleidsplan

Het Wmo-beleid in de gemeente Hulst is via een intensief en gedegen voorbereidingstraject tot stand gekomen. Na de 'Kadernota Wmo gemeente Hulst' volgde de vaststelling van de 'Verdieping Kadernota Wmo-beleidsplan'. Hierin werden per prestatieveld beleidsrichtingen aangegeven. Deze beleidsrichtingen zijn vervolgens uitgewerkt in een aantal specifieke beleidsnota's, het zogenoemde onderliggende beleid. De 'Verdieping Kadernota' en het onderliggende beleid vormen samen het Wmo-beleidsplan. Het beleid werd in de tweede helft van 2007 door de gemeenteraad vastgesteld en betrof de periode 2008-2010.

Het vastgestelde beleid dekt de prestatievelden 1 tot en met 6 af. Met betrekking tot de prestatievelden 7, 8 en 9 sluit Hulst aan bij de regionale schaal in de vorm van het Regionaal Gezondheidsbeleid Zeeuws Vlaanderen en bij de provinciale schaal via het Zeeuws Kompas.

De wet schrijft voor dat het Wmo-beleid voor ten hoogste 4 jaar wordt vastgesteld. Het Wmo-beleid in Hulst is in 2011 geëvalueerd. Nieuw Wmo-beleid is in voorbereiding, doch is thans nog niet vastgesteld. Wat betreft de looptijd van het beleid houdt Hulst zich dus niet aan het wettelijk kader.

Inhoudelijk voldoet het Wmo-beleid goeddeels aan de eisen die de Wet Maatschappelijke Ondersteuning daar aan stelt. Er wordt duidelijk aangegeven welke doelen worden nagestreefd, welke beleidsmaatregelen daar voor worden genomen en welke maatschappelijke effecten hiermee wordt beoogd. De borging van de kwaliteit van de uitvoering van de maatschappelijke ondersteuning vindt plaats via de contractering van de aanbieders van de maatschappelijke ondersteuning. Daarnaast komt deze borging ook terug bij de verantwoording van de besteding van middelen en bij het jaarlijkse tevredenheidsonderzoek in het kader van de horizontale verantwoording. De keuzevrijheid is deels verankerd. De achtergrond hierbij is dat niet voor alle vormen van ondersteuning meerdere aanbieders beschikbaar zijn. Bij de voorbereiding van het Wmo-beleid is de nodige aandacht gegeven aan de burgerparticipatie, met dien verstande dat niet gebleken is of en hoe ervoor is gezorgd dat er voldoende informatie is verzameld over de behoeften van kleine doelgroepen.

#### Individuele voorzieningen

In de Verordening Wmo Hulst 2012 zijn de voorwaarden en toetsingscriteria die moeten worden gehanteerd bij het (al dan niet) verstrekken van een individuele voorziening vastgelegd. De algemene regels voor de beoordeling voorzien erin dat te verstrekken individuele voorzieningen aansluiten bij de persoonskenmerken en de behoeften van de belanghebbende. De door de Verordening voorgeschreven werkwijze sluit aan bij de principes van de Kanteling van de Wmo. Het in 2012 geïmplementeerde concept Hulst voor Elkaar kan worden gezien als een doorontwikkeling van de Kanteling.

#### Persoonsgebonden budget

De wet schrijft voor dat de gemeente de keuze biedt tussen een voorziening in natura en een persoonsgebonden budget. Sinds 2012 biedt Hulst strikt genomen geen expliciete keuzevrijheid meer tussen een voorziening in natura en een persoonsgebonden budget. Uit de formulering van de Beleidsregels kan impliciet wel worden afgeleid dat bedoeld wordt met een keuzevrijheid te werken.

#### Horizontale verantwoording

De horizontale verantwoording voldoet aan de normen. De Wmo-monitor komt tot stand in overleg met representatieve organisaties op het gebied van maatschappelijke ondersteuning. Voorts zorgt Hulst jaarlijks tijdig voor de rapportage over de Wmo-prestaties aan het ministerie.

#### Participatie bij beleidsontwikkeling

De Wmo-beleidsnota's zijn met toepassing van de inspraakverordening en met de mogelijkheid van vroegtijdige inbreng vanuit bewoners en belanghebbenden tot stand gebracht. De Wmo-adviesraad heeft een coördinerende en representerende rol bij de totstandkoming van het beleid.

#### Samenhang in het beleid

Het Wmo-beleid in Hulst kent een voldoende mate van samenhang. Er is sprake van afstemming en coördinatie van het beleid, de gemeente heeft een actieve regierol opgepakt en relevante partijen bij het proces betrokken. De voortgang van de uitvoering van het beleid wordt gevolgd. Met name waar het gaat om Hulst voor Elkaar zorgt de gemeente voor actieve voortgangscontrole. Een en ander komt ten goede aan de doeltreffendheid van het beleid.

#### Uitvoeringsgericht beleid

De wijze waarop Hulst het Wmo-beleid tot stand heeft gebracht draagt eraan bij dat het beleid toegesneden is op de praktijk en aansluit bij de noden en wensen van de inwoners.

De werkwijze binnen Hulst voor Elkaar is ook sterk gericht op het bieden van maatwerk. Een en ander komt ten goede aan de doelmatigheid. Ten aanzien van de Wmo-monitor is niet goed zichtbaar in hoeverre de uitkomsten hiervan nu echt worden gebruikt om het beleid te verbeteren.

In de Wmo-beleidsnota's is een expliciete verbinding gelegd tussen de beleidsdoelen en de financiële middelen die daartoe ingezet zouden kunnen worden. Vervolgens is dit echter niet meer als sturingsinstrument gebruikt. Van een toegankelijke en inzichtelijke verbinding tussen het beleid en de programmabegroting is geen sprake. Dit gaat ten koste van de doelmatigheid. Eén van de aanbevelingen uit de Wmo-evaluatie uit 2011 is overigens om hier verbetering in te brengen. Specifiek voor de prestatievelden 5 en 6 geldt dat hier wel nadere aandacht is besteed aan de aansluiting tussen doelen en middelen. De monitoring in het kader van Hulst voor Elkaar is wat dit betreft ook van belang en draagt ook bij aan de doelmatigheid.

Hoe is het Wmo-beleid van de gemeente Hulst opgezet?

Resumerend kan worden geconcludeerd dat het Wmo-beleid in de gemeente Hulst conform de wettelijke voorschriften is opgezet. Wat betreft de looptijd van het beleid, de keuzevrijheid en het persoonsgebonden budget wijkt Hulst deels af van het wettelijk kader.

### **6.1.3 DEELVRAAG 2: RIJKSMIDDELEN IN RELATIE TOT DE WMO**

Een exact en sluitend beeld van welke rijksmiddelen de gemeente Hulst ontvangt in relatie tot de Wmo is niet te geven. De oorzaak hiervan is meervoudig.

In de eerste plaats is het zo dat er geen eenduidige definities zijn, op basis waarvan vast ligt dat een geldstroom Wmo-gerelateerd is. De Wmo kent negen, overwegend ruim geformuleerde prestatievelden. De breedte van deze velden laat ruimte voor verschillende interpretaties. Geld dat wordt ingezet voor onderwijshuisvesting kan worden opgevat als een beleidsmaatregel in het kader van de op preventie gerichte ondersteuning van jeugdigen en dus gekoppeld worden aan prestatieveld 2 van de Wmo. Evengoed kunnen investeringen in onderwijshuisvesting echter worden gezien als onderdeel van het jeugdbeleid of onderwijs(huisvestings)beleid in plaats van als Wmo-gerelateerd geld.

Ten tweede is het zo dat in het verlengde van het ontbreken van eenduidige definities, er geen uniform en integraal kader is op basis waarvan gemeenten Wmo-uitgaven apart begroten en verantwoorden. Het definitieprobleem werkt dus door in de administratie. Hierdoor bestaat ook in administratieve zin geen eenduidigheid over het antwoord op de vraag wat tot de Wmo-middelen moet worden gerekend en wat niet.

Een derde belangrijk aspect is dat de uitkering die de gemeente van het Rijk ontvangt uit het gemeentefonds, geen geormerkte gelden kent. In circulaires over het gemeentefonds worden weliswaar bestedingsdoelen genoemd en in het gemeentefonds worden ook wel deelbudgetten onderscheiden, maar deze gelden niet als kader voor minimale of maximale uitgaven. Dergelijke bestedingsdoelen en deelbudgetten kunnen worden opgevat als referentie voor het maken van een eigenstandige politiek-bestuurlijke afweging.

Een vereenvoudigd en indicatief beeld van de inkomende Rijksmiddelen met betrekking tot de Wmo kan wel worden gegeven. De basis hiervoor vormt het deelbudget Wmo dat door het Rijk wordt onderscheiden binnen het gemeentefonds.

Als genoemd betreft dit deelbudget geen geormerkt geld, doch kan het wel als referentie worden opgevat. Uit de circulaire van het Rijk blijkt dat de omvang van het Wmo-budget zowel gedurende het jaar als over de jaren heen kan variëren. Het definitief ontvangen bedrag kan hierdoor eerst achteraf worden vastgesteld. Voorts is het zo dat het Wmo-budget zoals dit door het Rijk wordt onderscheiden, zich primair concentreert op prestatieveld 5 (bevordering van deelname aan het maatschappelijk verkeer) en prestatieveld 6 (verlenen van voorzieningen). Het beeld is in die zin dus niet compleet.

Op basis van het door het Rijk onderscheiden Wmo-budget binnen het gemeentefonds resulteert over de jaren 2007 tot en met 2010 het volgende beeld van de Wmo-inkomsten voor Hulst.

#### **Wmo-inkomsten gemeente Hulst o.b.v. Wmo-budget in gemeentefonds**

	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
Wmo in alg. uitk.	€ 3.770.503	€ 3.120.672	€ 3.290.606	€ 3.333.287
Suppletie	€	€ 539.781	€ 269.891	€
Nadeelcompensatie	€	€	€	€ 285.862
Totaal	€ 3.770.503	€ 3.660.453	€ 3.560.497	€ 3.619.149

Gezien het geheel van geconstateerde beperkingen in termen van definities, administratie, ongeormerkt en incompleet, moet dit beeld worden opgevat als vereenvoudigd en partieel en derhalve indicatief.

#### **6.1.4 DEELVRAAG 3: GEMEENTELIJKE DOELEN EN AMBITIES BINNEN DE WMO**

Zoals in paragraaf 6.1.2 geconcludeerd heeft de gemeente Hulst het Wmo-beleid vormgegeven via een 'Kadernota', een 'Verdieping Kadernota' en een aantal specifieke beleidsnota's (het 'onderliggende beleid'). Het specifieke beleid betreft de prestatievelden 1 tot en met 6. Voor de prestatievelden 7, 8 en 9 wordt aangesloten bij de regionale danwel provinciale schaal.

De Wmo-beleidsnota's geven duidelijk aan welke doelen worden nagestreefd, welke beleidsmaatregelen daar voor worden genomen en welke maatschappelijke effecten hiermee worden beoogd. In de nota 'Even stilstaan ..., een hele vooruitgang' Evaluatie Wmo Beleidsplannen 2008 – 2010 wordt het Wmo-beleid geëvalueerd. Per prestatieveld wordt ingegaan op de in de verschillende nota's geformuleerde beleidsmaatregelen. De evaluatie per beleidsmaatregel bestaat uit een korte beschrijving van het resultaat in de afgelopen periode per prestatieveld en per beleidsnota. Daarnaast zijn er per prestatieveld conclusies getrokken.

In de bijlage bij de evaluatienota zijn alle beleidsmaatregelen opgesomd. Per beleidsmaatregel is aangegeven het resultaat en de conclusie. Het resultaat is veelal geformuleerd in termen van de uitgevoerde activiteit. De maatschappelijke effecten zijn vaak wel in de beleidsnota's genoemd maar komen in die zin in de evaluatie niet terug.

Voorts is het zo dat de Wmo-beleidsnota's, doelen en beleidsmaatregelen op meerdere prestatievelden betrekking kunnen hebben, hetgeen een eenduidige rangschikking naar prestatievelden bemoeilijkt. Dit is inherent aan de van Rijksweg gekozen ruime formulering van de prestatievelden, alsook aan de onderlinge samenhang en verwevenheid van het te voeren beleid.

Over het algemeen kan worden geconcludeerd dat de doelen en ambities helder geformuleerd zijn. Een overzicht van de doelen en ambities die de gemeente Hulst ten aanzien van de Wmo heeft geformuleerd is direct terug te vinden in de Wmo-beleidsnota's en in de evaluatienota.

#### **6.1.5 DEELVRAAG 4: TOEDELING VAN MIDDELEN**

De toedeling van de rijksmiddelen die de gemeente Hulst ontvangt aan de verschillende prestatievelden verloopt via de gemeentelijke programmabegroting. De in paragraaf 6.1.3 weergegeven conclusie dat vanwege het ontbreken van definities en dergelijke slechts een indicatief beeld van de geldstromen kan worden gegeven werkt ook door in deze toedeling. Discussie en interpretatieverschillen kunnen zich voordoen bij de vraag wat tot de Wmo moet worden gerekend en wat niet, alsook bij de vraag wat tot welk prestatieveld binnen de Wmo zou moeten worden gerekend.

Het voornoemde in acht nemende verloopt de toedeling van de rijksmiddelen aan de prestatievelden binnen de Wmo via de besluitvorming over de circulaire van het ministerie van BZK over het gemeentefonds. Deze besluitvorming vindt vervolgens zijn vertaling in de programmabegroting.

Doorredenerend op de conclusie uit paragraaf 6.1.3 is specifiek ten aanzien van de Wmo de werkwijze in de gemeente Hulst met betrekking tot de circulaire als volgt. Op basis van het Wmo-budget in de algemene uitkering wordt een vertaling gemaakt naar de budgetten in de gemeentelijke begroting. Met de vertaling van de circulaire naar de financiële consequenties voor Hulst worden in feite de taakmutaties in beeld gebracht: welke componenten in de uitkering uit het gemeentefonds wijzigen en wat zijn de daarbij behorende bestedingsdoelen of bestedingsreferenties. Aan de hand hiervan wordt een ambtelijk advies voor het college geformuleerd, omtrent hoe een en ander te verwerken. Deze verwerking kan in beginsel op drie manieren verlopen:

- een bedrag wordt direct geraamd in de begroting, besluitvorming vindt plaats via de jaarcyclusdocumenten, danwel indien dat omwille van de tijd noodzakelijk is via een separaat raadsvoorstel met begrotingswijziging;
- een bedrag wordt op een zogenoemde stelpost gezet. Dit bedrag kan eerst worden benut nadat een raadsbesluit (inclusief begrotingswijziging) is genomen over de wijze van besteden;
- een bedrag wordt direct (structureel danwel incidenteel) toegevoegd aan de algemene middelen, besluitvorming vindt plaats via de jaarcyclusdocumenten.

Het collegebesluit over de circulaire wordt als zodanig niet altijd voorgelegd aan de raadscommissie of de raad. Via de besluitvorming over de jaarcyclusdocumenten en via besluitvorming over begrotingswijzigingen wordt de doorwerking van de circulaire uiteindelijk wel aan de raad voorgelegd.

De toedeling van de middelen aan prestatievelden binnen de Wmo vindt dus plaats via besluitvorming door het college van B&W, gevolgd door besluitvorming in de gemeenteraad. De besluitvorming kan op zichzelf staan, gekoppeld zijn aan bijvoorbeeld een beleidsnota, of deel uitmaken van de jaarcyclus, bijvoorbeeld in de vorm van de begroting. De mate van integraliteit van de besluitvorming zal in het verlengde hiervan kunnen variëren.

Een inzicht in de Wmo-uitgaven volgt uit artikel 9 van de Wmo. Dit draagt de gemeenten op om in het kader van de horizontale verantwoording jaarlijks te rapporteren over een aantal prestatiegegevens met betrekking tot de Wmo. Onderdeel hiervan vormt het bijhouden van de uitgaven in het kader van een viertal aan de Wmo gerelateerde IV3-functies, te weten Maatschappelijke begeleiding en advies (functie 620), Huishoudelijke verzorging (functie

622), Sociaal-cultureel werk (functie 630) en Voorzieningen gehandicapten (functie 652). Hoewel de IV3-functies slechts gedeeltelijk aansluiten op de indeling die het Rijk in het gemeentefonds hanteert ten aanzien van het Wmo-budget, kan uit de IV3-functies wel een globaal, redelijk eenduidig en redelijk vergelijkbaar beeld van de uitgaven met betrekking tot de Wmo worden afgeleid. Omdat de IV3-functies niet alle prestatievelden van de Wmo afdekken, is dit inzicht voorts partieel. Over de jaren 2007 tot en met 2010 kan het volgende beeld worden gegeven.

#### **Uitgaven in € per inwoner en totaal in de gemeente Hulst**

<b>IV3-functie</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
620 mtsch beg	€ 43,12	€ 42,01	€ 55,84	€ 50,96
622 huish verz	€ 141,00	€ 123,42	€137,93	€144,11
630 soc cult w	€ 33,44	€ 39,29	€ 31,94	€ 34,63
652 voorz geh	€ 63,36	€ 71,89	€ 67,96	€ 70,06
Totaal per inw.	€ 280,92	€ 276,61	€293,67	€299,76
Totaal	€ 7.869.412	€ 7.729.590	€ 8.189.282	€ 8.351.314

Opgemerkt is dat de door het Rijk onderscheiden onderdelen van het Wmo-budget, slechts gedeeltelijk aansluiten bij de voorgaand genoemde IV3-functies. De totaaltelling in de bovenstaande tabel illustreert dat er forse verschillen zijn tussen het Wmo-budget en het geheel van de IV3-functies. Een directe vergelijking tussen de Wmo-inkomsten op basis van het Wmo-budget (zie paragraaf 6.1.3) en de Wmo-uitgaven op basis van de IV3-functies kent dus meerdere manco's en kan derhalve niet plaatsvinden.

#### **6.1.6 DEELVRAAG 5: TOEDELING MIDDELEN VERSUS DOELEN EN AMBITIES**

Geconcludeerd is dat zich een aantal beperkingen voordoet waar het gaat om het eenduidig in beeld brengen van de inkomende en uitgaande geldstromen ten aanzien van de Wmo. Hiermee is er onvoldoende basis om in kwantitatieve zin conclusies te formuleren over hoe de verdeling van de Rijksmiddelen over de prestatievelden binnen de Wmo zich verhoudt tot de doelen en ambities die de gemeente Hulst voor deze prestatievelden heeft vastgesteld.

Wel kan worden geconcludeerd dat, redenerend vanuit het door het Rijk binnen het gemeentefonds onderscheiden Wmo-budget, Hulst te maken heeft gehad met een door de jaren heen oplopend tekort op dit Wmo-budget. De invoering van Hulst voor Elkaar biedt het perspectief om uitgaven en inkomsten op dit gebied meer in evenwicht te brengen. Los van de vraag hoe men Hulst voor Elkaar conceptueel-inhoudelijk waardeert, verdient de inzet, de monitoring en de verantwoording ten aanzien van Hulst voor Elkaar in die zin een compliment.

In meer kwalitatieve zin kan worden geconcludeerd dat in de Wmo-beleidsnota's een expliciete verbinding is gelegd tussen de beleidsdoelen en de financiële middelen die daartoe ingezet zouden kunnen worden. Vervolgens is dit echter niet meer als sturingsinstrument gebruikt. Van een toegankelijke en inzichtelijke verbinding tussen het beleid en het financiële instrumentarium c.q. de programmabegroting is daarmee geen sprake. Eén van de aanbevelingen uit de Wmo-evaluatie uit 2011 is om hier verbetering in te brengen. Aan deze aanbeveling is echter nog geen opvolging gegeven.

### **6.1.7 HOOFDVRAAG: HET WMO-BELEID VAN DE GEMEENTE HULST**

De hoofdvraag van dit onderzoek kan op basis van het voorgaande aldus worden beantwoord.

Het Wmo-beleid van de gemeente Hulst is conform de wettelijke voorschriften opgezet. Wat betreft de looptijd van het beleid, de keuzevrijheid en het persoonsgebonden budget wijkt Hulst deels af van het wettelijk kader. De geldstromen binnen het Wmo-beleid zijn indicatief en partieel inzichtelijk. De inzichtelijkheid concentreert zich met name op de prestatievelden 5 en 6. Op dit punt zijn en worden, in het bijzonder in het kader van Hulst voor Elkaar, verdienstelijke inspanningen geleverd. De inzichtelijkheid van de verbinding tussen de beleidsdoelen en het financiële instrumentarium behoeft verbetering, hetgeen ten goede kan komen aan de sturing en verantwoording.

## **6.2 AANBEVELINGEN**

Het karakter van het onderhavige onderzoek is deels inventariserend en deels toetsend. Op basis van de bevindingen en conclusies uit dit onderzoek kunnen de volgende aanbevelingen worden gedaan.

A. Zorg voor een actueel en vastgesteld Wmo-beleid dat voldoet aan de wettelijke voorschriften.

Omdat de looptijd van het Wmo-beleid verstreken is en er geen integraal nieuw Wmo-beleid is vastgesteld voldoet Hulst thans niet aan de formele wettelijke vereisten. In het verleden heeft Hulst het Wmo-beleid actief en gedegen opgepakt en ook in het heden is er een duidelijk zichtbare pro-actieve opstelling. Hulst voor Elkaar is hiervan een actueel voorbeeld. Materieel-inhoudelijk lijkt de Wmo voldoende aandacht te krijgen, maar dit behoeft ook een formele vertaling in vastgesteld beleid. Het nieuw aangekondigde Rijksbeleid met meerdere decentralisaties in het sociale domein heeft een belangrijke impact op de Wmo. Dit vormt een extra reden om te voorzien in actueel, vastgesteld en politiek-bestuurlijk verankerd Wmo-beleid.

B. Maak de toedeling van middelen transparanter en gebruik dit ook als basis voor de sturing en verantwoording.

Deze aanbeveling valt uiteen in twee aandachtspunten. Als eerste kan worden genoemd het Wmo-beleid. In de Wmo-beleidsnota's is een expliciete verbinding gelegd tussen de beleidsdoelen en de daartoe in te zetten middelen. In het vervolg is daar echter niets meer mee gedaan. Conform de eigen aanbeveling uit de Wmo-evaluatie 2011 zou het de transparantie, sturing en verantwoording in belangrijke mate ten goede komen als een toegankelijke en inzichtelijke verbinding tussen het beleid en het financiële instrumentarium c.q. de programmabegroting wordt gemaakt. De werkwijze ten aanzien van Hulst voor Elkaar kan in die zin worden gezien als een voorbeeld van goede monitoring en verantwoording. Als tweede kan het gemeentefonds c.q. de circulaire van het ministerie van BZK en de taakmutaties worden genoemd. De huidige werkwijze is zodanig dat besluitvorming over de besteding van mutaties in de uitkering uit het gemeentefonds uiteindelijk wel via de raad



verloopt, maar gemakkelijk impliciet kan blijven. Het verdient aanbeveling om tussen raad en college afspraken te maken over hoe dit meer expliciet te doen, zodat een en ander voor de raad transparanter wordt. In het verlengde hiervan wordt aanbevolen om de voorbereiding van de besluitvorming over de circulaires binnen de organisatie meer integraal op te pakken. Het lijkt erop dat de vakafdeling veelal minder betrokken is. Een evenwichtige betrokkenheid van de vakafdeling en de financiële afdeling zal de integraliteit van de uiteindelijk bestuurlijk te maken afweging ten goede komen.

#### C. Zoek middelen bij doelen in plaats van doelen bij middelen.

Deze aanbeveling is aanmatigender geformuleerd dan bedoeld. Geconcludeerd is dat de gelden die de gemeente ontvangt uit het gemeentefonds niet geormerkt zijn. Bestedingsdoelen die in circulaires over het gemeentefonds worden genoemd of deelbudgetten die in het gemeentefonds worden onderscheiden gelden niet als kader voor minimale of maximale uitgaven. Zij kunnen worden opgevat als referentie voor het maken van een eigenstandige politiek-bestuurlijke afweging. Het is dan ook aan politiek en bestuur om deze afweging te maken. De vraag of bepaalde geldstromen wel of niet tot de Wmo horen, en om die reden wel of niet voor de Wmo ingezet moeten worden, is daarbij niet maatgevend. Belangrijker is te bepalen welke doelen men binnen de Wmo nastreeft en welke (financiële) middelen men bereid is daarvoor in te zetten.

## HOOFDSTUK 7    BESTUURLIJKE REACTIE

Rekenkamercommissie Hulst  
t.a.v. Drs. M.W.Bakker

Uw kenmerk DBR/RKCH	Ons kenmerk ABE/13/01582	Bijlagen -
Behandeld door A.E.R.M.van den Brande - de Beule		Datum 26 maart 2013
Emailadres a.de.beule@gemeentehulst.nl	Doorkiesnummer 01140-389331	Verzenddatum
Onderwerp Conceptrapport Wmo Onderzoeksrapportage Rekenkamercommissie Hulst		

Geachte heer,

Ons college heeft kennis genomen van het conceptrapport van de Rekenkamercommissie. Het rapport is het resultaat van een gedegen onderzoek en geeft antwoord op diverse vragen die onder meer leven bij de leden van de gemeenteraad. Het rapport voorziet daarmee in de behoefte om meer inzage te verkrijgen in het Wmo-beleid, de geldstromen en de binnen het Wmo-beleid geformuleerde doelen en ambities.

Graag willen we reageren op een aantal conclusies zoals deze geformuleerd zijn in het rapport. Daarbij wordt aangetekend dat het rapport terugkijkt op het oude Wmo-beleid terwijl momenteel gewerkt wordt aan de nieuwe ontwikkelingen op het Wmo terrein.

De opmerking dat het Wmo-beleid in onze gemeente is opgezet volgens de wettelijke voorschriften wordt onderschreven en (h)erkend. De looptijd van het Wmo-beleid was begrensd in de Kadernota 2008-2010. Deze nota werd geëvalueerd in 2011. De opvolging van kabinetten, de steeds veranderende wetgeving en de diverse ontwikkelingen op het terrein van onder meer de Wmo hebben gezorgd voor een vertraging bij het uitbrengen van de 2<sup>e</sup> Kadernota.

Thans kunnen wij u melden dat deze Kadernota uitgebreid besproken is met diverse belanghebbenden en dat deze nog voor de zomer 2013 kan worden aangeboden aan de gemeenteraad. De nieuwe Kadernota anticipeert zo veel als mogelijk is op de gevolgen van het huidige Regeerakkoord.

Het college en de gemeenteraad hebben, binnen het huidige beleid, zeker niet de bedoeling gehad om de keuze voor een persoonsgebonden budget onmogelijk te maken. De verordening die door de gemeenteraad is vastgesteld biedt immers de mogelijkheid. U wijst er op dat uit de formulering van de beleidsregels kan worden afgeleid dat bedoeld is met keuzevrijheid te werken. Daarmee onderschrijft u eveneens dat keuze voor een Pgb tot de mogelijkheden behoort. Wij kunnen u melden dat er ongeveer 40-45 klanten in de afgelopen jaren gebruik hebben gemaakt van een Pgb-budget. Hiermee en met de feitelijke wijze van uitvoering is de keuzevrijheid naar onze mening voldoende geborgd geweest.

U merkt op dat het niet mogelijk is om een exact en sluitend beeld te geven van welke rijksmiddelen de gemeente ontvangt in relatie tot de Wmo. De oorzaken hiervoor zijn divers, u noemt hiertoe een drietal oorzaken.

Wij onderschrijven uw visie en concluderen daarmee dat de gemeentelijke inkomsten niet één-op-één zijn te herleiden tot de gedifferentieerde onderdelen/prestatievelden van het brede Wmo-terrein. Het gevolg hiervan kan zijn dat hierdoor de politiek bestuurlijke focus ten onrechte dreigt te verschuiven naar de middelen die wel traceerbaar zijn, waardoor de aandacht zich mogelijk kan beperken tot de individuele Wmo-verstrekingen. Met de komst van de nieuwe Kadernota, de transities en transformaties die ons nog te wachten staan zal hieraan bijzondere aandacht worden besteed. De focus moet naar onze mening liggen op zelfredzaamheid, de eigen kracht en collectieve voorzieningen, die als arrangement kunnen worden aangeboden.

Het doet ons goed om te lezen dat u concludeert dat de doelen en ambities helder geformuleerd zijn in de diverse Wmo-beleidsnota's en in de evaluatienota.

Wij onderschrijven uw opmerking op pagina 47 dat Hulst een door de jaren heen oplopend tekort heeft gehad op het Wmo-budget. Uw opmerking dat de inzet, monitoring en de verantwoording ten aanzien van Hulst voor elkaar een compliment verdient, ervaren wij als een steun in de rug. Wij hopen deze ingezette ontwikkeling te kunnen continueren en uit te breiden.

In het algemeen ervaren wij de aanbevelingen zoals deze in het rapport worden geformuleerd als een oproep tot aanscherping van beleid op het terrein van de Wmo, mede in relatie tot de (beperkte) financiële middelen. Dit is ook de uitdaging waar wij de komende jaren voor staan.

Wij streven ernaar om in de komende jaren uw aanbevelingen samen met de gemeenteraad gestalte te geven. Uiteraard binnen de nieuwe kaders die de wetgever ons zal aanreiken.

Hoogachtend,

Burgemeester en Wethouders van Hulst,

De Secretaris,                      De Burgemeester,

## **HOOFDSTUK 8      NASCHRIFT VAN DE REKENKAMERCOMMISSIE**

De invoering van de Wmo per 1 januari 2007 is door de gemeente Hulst voortvarend opgepakt. Er is in brede zin beleid geformuleerd dat aansluit bij hetgeen de wet voorschrijft. Wat betreft de looptijd van het beleid, de keuzevrijheid en het persoonsgebonden budget wijkt Hulst gedeeltelijk af van de wettelijke kaders. Het college van burgemeester en wethouders geeft aan dat het zeker niet de bedoeling is geweest om de keuze voor een persoonsgebonden budget onmogelijk te maken. De rekenkamercommissie constateert dat uit de in deze toepasselijke beleidsregels slechts impliciet kan worden afgeleid dat bedoeld wordt met keuzevrijheid te werken. De rekenkamercommissie hecht eraan te benadrukken dat het van belang is dat er ook in deze een voldoende mate van transparantie is.

Ten aanzien van de looptijd van het beleid legt het college van burgemeester en wethouders de verbinding met veranderend rijksbeleid en veranderende regelgeving. De rekenkamercommissie herkent dit. Het neemt echter niet weg dat er hierdoor strikt formeel genomen sinds enkele jaren wel sprake is van een soort van 'beleidsvacuüm'. Uit oogpunt van sturing door de gemeente en uit oogpunt van transparantie voor de burger is dat niet wenselijk. De situatie had bijvoorbeeld voorkomen kunnen worden door de looptijd van het beleid, mede op basis van de evaluatie uit 2011, tijdelijk te verlengen in afwachting van nieuw beleid.

Tegelijkertijd constateert de rekenkamercommissie dat in de tussenliggende tijd het Wmo-beleid in materiële zin wel actief is doorontwikkeld. Een belangrijke resultante hiervan is Hulst voor Elkaar. Deze constatering, gecombineerd met de mededeling van het college dat nieuw beleid medio 2013 ter besluitvorming zal worden voorgelegd en het voornemen van het college om de aanbevelingen uit dit onderzoek tezamen met de gemeenteraad actief op te pakken, geeft vertrouwen voor de toekomst.