



Rijksinstituut voor Volksgezondheid
en Milieu
*Ministerie van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport*

De uitvoeringspraktijk van de Wmo

Verschillen in inrichting en uitgaven
van gemeenten

De uitvoeringspraktijk van de Wmo

Verschillen in inrichting en uitgaven van gemeenten

RIVM-rapport 2025-0083

Colofon

© RIVM en Cebeon 2025

Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) en Centrum Beleidsadviserend Onderzoek (Cebeon), De uitvoeringspraktijk van de Wmo: verschillen in inrichting en uitgaven van gemeenten, 2025.

DOI 10.21945/RIVM-2025-0083

M. Oosterhoff (auteur), RIVM
F. Arrahmani (auteur), RIVM
P. Pelle-Geuijen (auteur), RIVM
J. van Leerdam (auteur), Cebeon

Contact:

Marije Oosterhoff

Centrum Volksgezondheid, Zorg en Maatschappij

marije.oosterhoff@rivm.nl

Dit onderzoek werd verricht in opdracht van het ministerie van VWS in het kader van het houdbaarheidsonderzoek Wmo 2015, ingesteld door het ministerie van VWS en de VNG.

Dit is een uitgave van:

**Rijksinstituut voor Volksgezondheid
en Milieu**

Postbus 1 | 3720 BA Bilthoven

Nederland

www.rivm.nl

Publiekssamenvatting

De uitvoeringspraktijk van de Wmo

Verschillen in inrichting en uitgaven van gemeenten

Sinds 2015 zijn gemeenten verantwoordelijk voor de zorg en ondersteuning van mensen met een beperking of psychische problemen. Dit is geregeld in de Wmo 2015 (Wet maatschappelijke ondersteuning). Deze wet zorgt ervoor dat mensen zo lang mogelijk thuis kunnen blijven wonen en kunnen meedoen in de samenleving. Onder deze wet vallen bijvoorbeeld huishoudelijke hulp, aanpassingen in de woning en dagbesteding.

De vraag naar deze hulp wordt steeds groter, waardoor de kosten voor de overheid stijgen. Gemeenten zoeken daarom naar een manier waarmee ze hun inwoners het beste kunnen blijven ondersteunen tegen acceptabele kosten.

Het RIVM en Cebeon onderzochten hoe gemeenten deze wet uitvoeren en wat de kosten ervan zijn. Dat blijkt per gemeente sterk te verschillen. Het verschilt bijvoorbeeld welke opdrachten gemeenten aan zorgaanbieders geven en welke financiële afspraken zij daarbij maken. Het RIVM en Cebeon concluderen dat de manier van uitvoering moet passen bij de lokale situatie. Dan zijn ook de kosten beter onder controle te houden.

In gemeenten waar veel inwoners complexe problemen hebben, kunnen inwoners hun hulpvragen direct bij zorgaanbieders indienen. Gemeenten met minder complexe problemen beantwoorden de hulpvragen vaker zelf. Gemeenten met een gemiddelde complexiteit van problemen lijken nog zoekende hoe ze dit efficiënt kunnen organiseren.

Een maatschappelijk vraagstuk is welke ondersteuning inwoners mogen verwachten van gemeenten. Bijvoorbeeld waar de grens ligt tussen samenredzaamheid en eigen bijdragen in de kosten, versus ondersteuning vanuit de overheid. Het RIVM en Cebeon vinden het belangrijk dat de rijksoverheid daarop een visie ontwikkelt. Dit helpt gemeenten om inwoners duidelijk aan te geven welke ondersteuning zij kunnen verwachten.

Dit onderzoek is gedaan in opdracht van het ministerie van VWS. Het is onderdeel van een groter onderzoek van het ministerie van VWS en de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) over de vraag hoe de Wmo betaalbaar en uitvoerbaar kan worden gehouden.

Kernwoorden: wet maatschappelijke ondersteuning, gemeenten, beleidskeuzes, inwoners, ondersteuning

Synopsis

Practical implementation of the Social Support Act

Differences in organisation and spending of municipalities

Since 2015, municipalities have been responsible for the care and support of people with disabilities or mental health issues. This is laid out in the Social Support Act 2015. This Act ensures that people can continue to live at home and participate in society as long as possible. This Act pertains to domestic help, adjustments at home and adult day services.

Demand for these services continues to grow, which leads to higher expenditures for the execution of this Act. Municipalities are therefore looking for the best way to support residents at an acceptable cost.

RIVM and Cebeon investigated how municipalities are implementing this Act and the costs associated with this, which turned out to differ greatly per municipality. For example, differences include the projects assigned to care providers by municipalities and the associated financial agreements. RIVM and Cebeon have concluded that the method of implementation must fit the local situation. This allows for better control of the costs.

In municipalities with a lot of people with complex problems, residents can file their requests for care directly with care providers. Municipalities with fewer complex problems often handle requests themselves. Municipalities with an average complexity of problems are still looking into the most efficient way to organise this.

One societal issue is how much support residents can expect from the municipality. For example, where is the ideal balance between self-reliance and out-of-pocket payments versus support from the government? RIVM and Cebeon believe it is important that the central government develops a vision on this subject. This will help municipalities make it clear to residents what support they can expect.

This study was commissioned by the Dutch Ministry of Health, Welfare and Sport. It is part of broader research by the Ministry of Health, Welfare and Sport and the Association of Netherlands Municipalities on the question of how the Social Support Act can be kept feasible and affordable.

Keywords: Social Support Act, municipalities, policy choices, residents

Inhoudsopgave

Samenvatting — 9

1 Introductie — 13

- 1.1 Aanleiding — 13
- 1.1.1 Korte schets van de Wmo 2015 — 13
- 1.1.2 Houdbaarheidsonderzoek Wmo — 15
- 1.2 Opdracht — 16
- 1.3 Methode in het kort — 16
- 1.4 Leeswijzer — 17

2 Toegang tot maatwerkondersteuning — 19

- 2.1 Afbakening van toegang tot maatwerkondersteuning — 19
- 2.2 Inrichtingskeuzes van gemeenten – toegangsdimensies — 20
- 2.3 Landelijk beeld — 21
- 2.4 Verdiepend beeld vanuit casestudies — 21
- 2.4.1 Toegang met smalle taakopdracht intern bij de gemeente — 22
- 2.4.2 Toegang met smalle of brede(re) taakopdracht in samenwerking tussen gemeente en welzijns- of zorgaanbieder(s) — 22
- 2.4.3 Toegang met een brede taakopdracht bij een hoofdaanbieder of rechtspersoon — 24
- 2.5 Samenhang tussen inrichting en taakzwaarte — 25
- 2.6 Uitgaven aan toegang — 26
- 2.6.1 Landelijk beeld — 26
- 2.6.2 Verdiepend beeld vanuit casestudies — 27

3 Inkoop van maatwerkondersteuning — 31

- 3.1 Afbakening van inkoop van maatwerkondersteuning — 31
- 3.2 Inrichtingskeuzes van gemeenten – inkoopprofielen — 31
- 3.3 Landelijk beeld — 32
- 3.4 Verdieping beeld vanuit casestudies — 34
- 3.4.1 Inkoopprofielen en overwegingen — 34
- 3.4.2 Gezamenlijke inkoop — 36
- 3.4.3 Gezamenlijk toezicht — 37

4 Uitgaven en gebruik van maatwerkondersteuning — 39

- 4.1 Landelijk beeld — 39
- 4.1.1 Uitgaven maatwerkondersteuning in relatie tot aantallen cliënten — 39
- 4.1.2 Verschillen tussen gemeenten — 41
- 4.2 Verdieping vanuit casestudies — 43
- 4.3 Uitgaven aan maatwerkvoorzieningen in relatie tot taakzwaarte — 44

5 Uitgaven in relatie tot inrichtingskeuzes — 47

- 5.1 Landelijk beeld — 47
- 5.1.1 Uitgaven aan maatwerkondersteuning in relatie tot de toegang — 47
- 5.1.2 Uitgaven aan maatwerkondersteuning in relatie tot inkoopprofiel — 48
- 5.2 Verdieping vanuit casestudies — 50
- 5.2.1 Uitgaven maatwerkondersteuning in relatie tot inrichting toegang — 50
- 5.2.2 Uitgaven maatwerkondersteuning in relatie tot bekostigingsvorm — 51
- 5.2.3 Uitgaven maatwerkondersteuning in relatie tot toegang en inkoop — 52
- 5.3 Verschillenanalyse voor tien casestudies — 53

6 Ervaren belemmeringen en kansen — 57

- 6.1 Toenemende vraag naar maatwerkvoorzieningen — 57
- 6.2 Inzet op toegankelijkheid en zelfredzaamheid — 58
- 6.3 Samenwerking met aanbieders — 59
- 6.4 Krapte op de arbeidsmarkt — 60
- 6.5 Wisselwerking met andere zorgkaders (Wlz en Zvw) — 61
- 6.6 Evaluatie en procesverbetering — 62

7 Beschouwing — 65

- 7.1 Samenvatting bevindingen — 65
 - 7.1.1 Welke variatie bestaat er in de inrichting van de toegang en inkoop van maatwerk tussen gemeenten? — 65
 - 7.1.2 Wat zijn overwegingen en ervaringen van gemeenten bij keuzes rondom de inrichting van de Wmo? — 65
 - 7.1.3 Hoe hebben de Wmo-uitgaven van gemeenten zich ontwikkeld in de afgelopen jaren? — 66
 - 7.1.4 Welke mogelijke samenhangen zijn er tussen inrichting van en Wmo-uitgaven? — 66
 - 7.1.5 Welke kansen en belemmeringen zien gemeenten voor de uitvoering van de Wmo in de toekomst? — 66
- 7.2 Reflectie op de methoden — 67
- 7.3 Reflectie op onderzoeksbevindingen — 68
 - 7.3.1 Passende inrichtingskeuzes naar taakzwaarte — 68
 - 7.3.2 Doorontwikkeling op gemeentelijk niveau — 68
 - 7.3.3 Aanknopingspunten voor het Rijk — 69

Dankwoord — 71

Literatuur — 73

Begrippen en definities — 75

Bijlage 1 Methode — 79

- A. Landelijk beeld — 79
- B. Verdieping vanuit casestudies — 79
 - B.1 Inrichtingskeuzes — 80
 - B.2 Uitgavenpatronen — 81
 - B.3 Interpretatie en duiding — 81

Bijlage 2 Uitgaven beschermd wonen en opvang — 82

Samenvatting

De Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) biedt ondersteuning voor mensen met een beperking of psychische problemen. Het doel van deze wet is dat mensen zo lang mogelijk zelfstandig kunnen blijven wonen en mee kunnen doen in de samenleving. In 2015 is de wet aangepast naar een gedecentraliseerde wet, ook wel bekend als de Wmo 2015 (hierna: Wmo). De gedachte achter de gedecentraliseerde wet is dat gemeenten zelf beleidskeuzes kunnen maken, hiermee aansluiten op de lokale situatie en ondersteuning dichtbij inwoners kunnen organiseren. Tot op heden ontbreekt landelijk overzicht van verschillen in inrichtingskeuzes van gemeenten en de hierbij ervaren kansen en belemmeringen.

Voor het houdbaarheidsonderzoek naar de Wmo hebben het ministerie van VWS en de VNG het RIVM gevraagd om onderzoek te doen naar de uitvoeringspraktijk van de Wmo. Het RIVM heeft samen met Cebeon de (variatie in de) uitvoeringspraktijk in gemeenten en de uitgaven aan de Wmo in kaart gebracht in de periode van 2019 tot en met 2024.

Korte schets van de Wmo

Door het decentrale karakter van de Wmo zijn gemeenten verantwoordelijk voor de [toegang](#) tot hulp en ondersteuning vanuit de Wmo. Tot de toegang worden verschillende activiteiten gerekend, zoals het verhelderen van de vraag van de inwoner en het bepalen van een passende vorm van ondersteuning. Denk hierbij aan een verwijzing naar informele ondersteuning, [algemene voorzieningen](#) en maatwerkondersteuning vanuit de Wmo.

Algemene voorzieningen zijn activiteiten en diensten die vrij toegankelijk zijn voor inwoners, zoals activiteiten in een buurthuis of een maaltijdvoorziening. Maatwerkondersteuning is niet vrij toegankelijk: op basis van onderzoek naar de persoonlijke situatie van een inwoner volgt een [beschikking](#), waarin staat beschreven op welke voorziening iemand aanspraak heeft. Onder maatwerkondersteuning vallen [materiële voorzieningen](#), zoals scootmobielen en woningaanpassingen, en dienstverlening, zoals hulp bij het huishouden, begeleiding en dagbesteding. Als laatste zijn gemeenten vanuit de Wmo verantwoordelijk voor beschermd wonen en opvang. Beschermd wonen en opvang zijn enkel meegenomen in het landelijke uitgavenbeeld, niet in het verdiepende onderzoek.

Lokale verschillen in toegang en inkoop van maatwerk

In totaal namen 18 (gedeelte over inrichtingskeuzes) tot 23 (gedeelte over uitgavenpatronen) gemeenten deel aan het verdiepende onderzoek.

Bij de deelnemende gemeenten is de inrichting van de toegang en inkoop van [maatwerk](#) volop in beweging. Deelnemende gemeenten benoemen drie hoofdvarianten in de toegang: 1) een smalle toegang binnen de gemeentelijke organisatie, 2) een smalle of bredere toegang in samenwerking tussen gemeente en welzijns- en/of zorgaanbieder(s),

en: 3) een brede toegang bij een hoofdaanbieder (consortium) of rechtspersoon (onafhankelijke derde). Voor de inrichting van de inkoop van maatwerkondersteuning kunnen gemeenten keuzes maken op aspecten als bekostigingsvorm, contractvorm en tussentijdse toetreding. Er is veel variatie in de inrichting van de toegang en de inkoop van maatwerkondersteuning onder de onderzochte gemeenten. Ook is deze variatie nog volop in beweging. Er zijn gemeenten die de toegang tot ondersteuning vanuit de Wmo inrichten als een Wmo-loket waar vragen voornamelijk telefonisch binnenkomen bij de gemeente. In andere gemeenten kunnen inwoners direct met hulpvragen terecht bij aanbieders in de wijk. Voor de inkoop van maatwerkondersteuning zijn er ook verschillende varianten, variërend van bekostiging per inwoner per product of dienst, bekostiging per cliënt op basis van resultaten, tot bekostiging voor uitkomsten op populatieniveau.

De keuzes die gemeenten maken voor de toegang en inkoop van maatwerkondersteuning lijken samen te hangen met de [taakzwaarte](#) van de gemeente. De taakzwaarte wordt bepaald door de bevolkingssamenstelling en houdt rekening met de opgave waarvoor een gemeente staat. Zo heeft een gemeente met bijvoorbeeld veel 75-plussers en eenpersoonshuishoudens een zwaardere taak voor de Wmo.

Bij een lichtere taak organiseren gemeenten de toegang vaker zelf of in samenwerking met welzijns- en/of zorgpartners. Deze gemeenten werken vaker met [inspanningsgerichte bekostiging](#). Dit wil zeggen dat aanbieders per eenheid van een product of dienst een vast bedrag ontvangen. Bij deze gemeenten is tussentijdse toetreding van aanbieders vaak mogelijk. Voordelen hiervan zijn volgens gemeenten de flexibiliteit in het te contracteren aanbod en de keuzevrijheid voor inwoners.

Bij gemeenten met een gemiddelde taak is er veel verschil in de breedte van de taakopdracht voor de toegang en de inrichting van de inkoop van maatwerkondersteuning.

Gemeenten met een zwaardere taak besteden de toegang vaker uit aan een hoofdaanbieder (in een consortium van aanbieders) of speciale rechtspersoon. Deze gemeenten geven vaker een brede taakopdracht mee aan de toegang. Dat wil zeggen dat de hulpvraag van een inwoner breed wordt bekeken en er meer outreachend wordt gewerkt. Gemeenten met een zwaardere taak werken vaker met [taakgerichte bekostiging](#). Bij deze bekostigingsvorm is er een algemeen budget voor aanbieders op basis van een set van resultaatafspraken voor een (deel)populatie. Zo geven gemeenten professionals meer ruimte en mogelijkheden voor ondersteuning van een brede populatie, van eenvoudige tot complexe en/of langdurige problematiek.

Voor gemeenten is het belangrijk dat de inrichting van de Wmo goed aansluit bij de lokale culturele context. Denk hierbij aan de aanwezige samenredzaamheid en sociale cohesie, de mate waarin inwoners gewend zijn om hulpvragen te stellen, de sociale partners in het [voorliggend veld](#) (sociale kaart), de bevolkingssamenstelling en historie van een gemeente. Daarnaast is de veranderende context ook van invloed op inrichtingskeuzes. Zo bieden beperkingen in jurisprudentie

een mogelijke verklaring voor de afname van [outputgerichte bekostiging](#) en zijn veranderingen in de inrichting van hulp bij het huishouden als maatwerk of algemene voorziening mede beïnvloed door de invoering van het [abonnementstarief](#) (eigen bijdrage in de vorm van een vast bedrag per maand).

Ontwikkeling Wmo-uitgaven in de afgelopen jaren

Het landelijke beeld laat zien dat de uitgaven aan de toegang tot ondersteuning (breder dan de Wmo) tussen 2017 en 2023, met name in de laatste jaren, zijn toegenomen van ongeveer 0,9 miljard euro naar ruim 1,6 miljard euro. Het landelijke beeld laat ook zien dat de uitgaven aan maatwerkondersteuning stijgen, van ongeveer 3,2 miljard euro in 2017 naar ruim 4,3 miljard euro in 2023. Ruim 80 procent van de uitgaven aan maatwerkondersteuning gaat naar maatwerkdiensten (hulp bij het huishouden, begeleiding en dagbesteding). De stijging in uitgaven bij maatwerkvoorzieningen (wonen, rolstoelen en vervoer) en met name hulp bij het huishouden, hangt samen met de stijging van het aantal cliënten. Tegelijkertijd zijn, met name in 2023, ook de gemiddelde uitgaven per cliënt gestegen.

Uitgaven in relatie tot inrichtingskeuzes

Gemeenten met een zwaardere taak hebben vaker een brede taakopdracht in de toegang en kiezen vaker voor taakgerichte bekostiging. Hierdoor zijn de uitgaven aan de toegang gemiddeld hoger, maar de uitgaven en het aantal cliënten maatwerkondersteuning lager dan bij gemeenten met een smalle taakopdracht. De uitgaven en het aantal cliënten maatwerkondersteuning zijn gemiddeld het laagst bij gemeenten met een zeer smalle taakopdracht in de toegang. Deze gemeenten organiseren de toegang vaak zelf. De lage uitgaven voor maatwerkondersteuning hangen bij deze gemeenten mogelijk samen met een sterkere [sociale basis](#) (grotere samenredzaamheid) en kritische blik op de eigen kracht van inwoners.

Kortom, veel gemeenten slagen er tot nu toe in om, gegeven hun taakzwaarte, de uitgaven aan maatwerkondersteuning te beïnvloeden via keuzes in de inrichting van de toegang en inkoop van maatwerk.

Uitvoering van de Wmo in de toekomst

Gemeenten zien mogelijkheden voor doorontwikkeling van de toegang, met name op het gebied van collectief aanbod, integraliteit, domeinoverstijgende aanpakken en het sturen op eigen kracht en samenredzaamheid van inwoners.

De toenemende vraag naar ondersteuning, krapte op de arbeidsmarkt en verschraving in andere domeinen en zorgkaders beïnvloeden de inrichtingskeuzes en uitgaven van gemeenten. Om de toenemende vraag aan te kunnen, achten gemeenten het maatschappelijk en politiek debat noodzakelijk over waar de grens ligt tussen zelfredzaamheid en ondersteuning vanuit de overheid. Een duidelijke visie hierop moet goed ingebed zijn in de Wmo en aanpalende wetgeving.

Gemeenten kunnen tegen grenzen aanlopen wanneer er bij gezamenlijke inkoop geen consensus wordt bereikt over het meest

passende inkoopprofiel of bekostigingsvorm. Deze keerzijde ervaren met name gemeenten met een zware taak, omdat zij vaker voorkeur hebben voor een brede taakopdracht in de toegang in combinatie met taakgerichte bekostiging.

Reflectie op onderzoeksbevindingen

Vanaf de decentralisatie van de Wmo in 2015 zijn gemeenten op zoek naar inrichtingskeuzes waarmee kwetsbare inwoners worden bereikt en inzet van middelen beheersbaar blijft. Dit transformatieproces is nog steeds bezig. Gemeenten hebben ambities om meer in te zetten op collectief aanbod. Het delen van goede voorbeelden en bevorderende en belemmerende factoren zou hen hierbij kunnen helpen.

Met name tussen gemeenten aan de uiteinden van het spectrum van taakzwaarte (lichte versus zware taak) zijn de inrichtingskeuzes verschillend. De lokale culturele context, met onder meer de aanwezige samenredzaamheid, historie en de aanwezige partners in het sociaal domein (sociale kaart) beïnvloeden inrichtingskeuzes. Zo sorteert de lokale context voor op meer en minder passende inrichtingskeuzes.

De verschillen in inrichtingskeuzes tussen gemeenten met een gemiddelde taak impliceren dat veel van deze gemeenten nog zoeken naar (meer) passende inrichtingskeuzes. Mogelijk is differentiatie van inrichtingskeuzes naar type maatwerk (voorzieningen, hulp bij het huishouden, begeleiding of dagbesteding) beter passend bij gemeenten met een gemiddelde taak. Vervolgonderzoek naar goede voorbeelden vanuit gemeenten met een gemiddelde taak biedt mogelijk meer inzicht in passende inrichtingskeuzes voor deze gemeenten.

Een aantal factoren ligt buiten de invloedssfeer van gemeenten, maar hangt wel samen met de maatschappelijke, personele en financiële houdbaarheid van de Wmo. Belangrijke aanknopingspunten voor het Rijk hierbij zijn het ontwikkelen van een duidelijke visie op eigen kracht, het meewegen van financiële zelfredzaamheid en een landelijke tariefstelling voor hulp bij het huishouden.

Gemeenten gaven meermaals aan dat zij afbakeningsproblemen ervaren als het gaat om aanpalende wettelijke kaders, zoals de Wlz en Zvw. Deze casuïstiek vraagt om intensievere, domeinoverstijgende en langdurige inzet van gemeenten. Meer zicht op de aard en omvang van de effecten tussen de Wmo en andere zorgkaders helpt om te bepalen welke omvang van middelen passend is om de Wmo-doelen ook structureel mogelijk te maken.

Wanneer het Rijk de door gemeenten ervaren belemmeringen minimaliseert, kan het transformatieproces richting een meer houdbare Wmo naar verwachting gestimuleerd worden via passende inrichtingskeuzes door gemeenten.

1 Introductie

1.1 Aanleiding

De Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) biedt ondersteuning voor mensen met een beperking of psychische problemen. Het doel van deze wet is dat mensen zo lang mogelijk zelfstandig kunnen blijven wonen en mee kunnen doen in de samenleving. De druk op ondersteuning en zorg is groot door vele maatschappelijke uitdagingen. De vergrijzing en het langer thuis wonen vergroten de vraag naar ondersteuning vanuit de Wmo. Deze maatschappelijke druk zorgt voor een grotere kloof tussen de vraag en de beperkte beschikbaarheid van ondersteuning vanwege personeelstekorten. Tegelijkertijd kampen gemeenten met financiële tekorten. Deze dreigen groter te worden door de toenemende vraag. Kortom, vraag en aanbod van Wmo-ondersteuning staan onder flinke druk, zowel op maatschappelijk, personeel als financieel vlak. Het ministerie van VWS heeft het RIVM en Cebeon opdracht gegeven om, in het kader van het Houdbaarheidsonderzoek Wmo 2015, onderzoek te doen naar de gemeentelijke uitvoeringspraktijk in relatie tot de uitgaven aan de Wmo.

1.1.1 *Korte schets van de Wmo 2015*

In 2007 is de Wmo ingevoerd. In 2015 is de wet aangepast naar een gedecentraliseerde wet, ook wel bekend als de Wmo 2015 (hierna: Wmo). Vergeleken met de Wmo uit 2007 hebben gemeenten meer verantwoordelijkheden gekregen. Zij werden ook verantwoordelijk voor onder andere begeleiding, dagbesteding en beschermd wonen. Ook hebben lichte vormen van ondersteuning, zoals hulp bij het huishouden meer nadruk gekregen in de Wmo 2015 in vergelijking met de periode daarvoor [SCP 2018, VWS 2024a]. De gedachte achter de decentralisatie van de Wmo is dat gemeenten binnen de wettelijke kaders zelf beleidskeuzes kunnen maken, hiermee aansluiten op de lokale situatie, en ondersteuning dichtbij inwoners kunnen organiseren.

Het decentrale karakter van de Wmo betekent dat gemeenten verantwoordelijk zijn voor de nadere invulling van de wet door het maken van beleidsplannen, [verordeningen](#) en beleidsregels. Daarnaast zijn gemeenten verantwoordelijk voor de contractering van uitvoerende partijen. Gemeenten kunnen binnen de grenzen van hun eigen begroting sturen op de doelen van de Wmo. En vanuit de beleidstheorie van de Wmo en het gemeentefonds wordt ruimte geboden om hierin eigen afwegingen te maken [VWS, 2024a].

Hieronder lichten we de positie van de Wmo en enkele kernbegrippen kort toe (zie Figuur 1.1). Relevante begrippen in dit rapport zijn cursief gedrukt en staan omschreven in de begrippenlijst.

Door het decentrale karakter van de Wmo zijn gemeenten verantwoordelijk voor de [toegang](#) tot hulp en ondersteuning vanuit de Wmo. Tot *toegang* worden verschillende activiteiten gerekend, zoals het verhelderen van de vraag van de inwoner en de vertaling naar een passende vorm van ondersteuning. Gemeenten kunnen ook kiezen voor

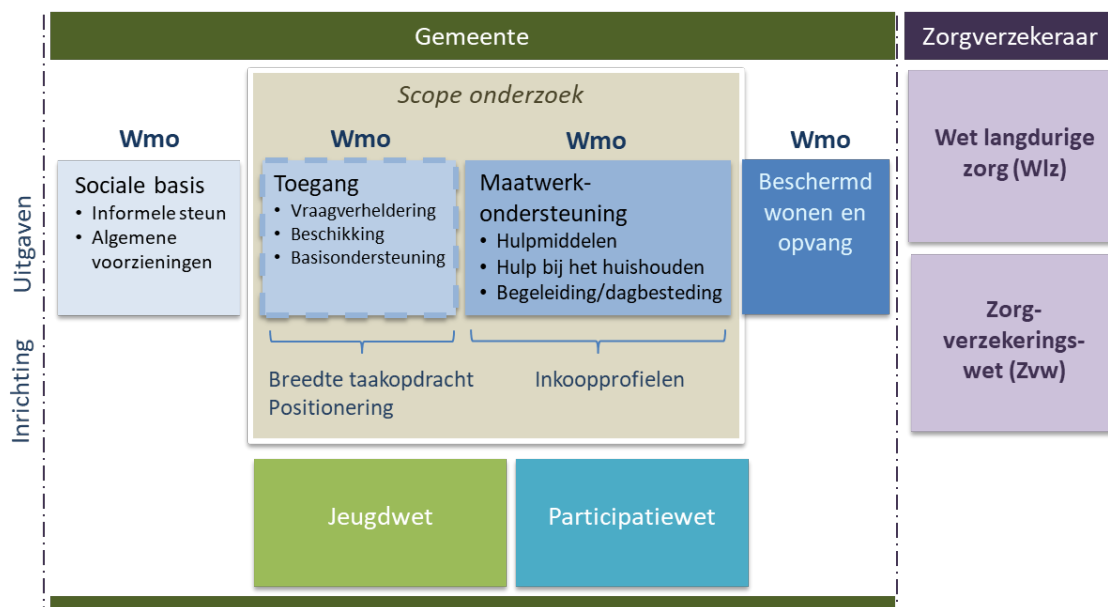
een integrale toegang waarbij de toegang wordt vormgegeven vanuit meerdere wettelijke kaders, zoals de Wmo, Jeugdwet en/of Participatiewet (zie Figuur 1.1). [Sociale \(wijk\)teams](#) kunnen inwoners leiden naar een passende vorm van ondersteuning, bijvoorbeeld naar informele steun, algemene voorzieningen of [maatwerk](#)ondersteuning, en een deel van de ondersteuning uitvoeren. De ondersteuning vanuit de Wmo bestaat uit drie hoofdtypen: *algemene voorzieningen*, *maatwerk* en *beschermd wonen en opvang*.

Algemene voorzieningen zijn activiteiten en diensten die vrij toegankelijk zijn voor inwoners, zoals activiteiten in een buurthuis of een maaltijdvoorziening die is gericht op maatschappelijke ondersteuning. *Algemene voorzieningen* hebben een relatie met de [sociale basis](#) (met name de institutionele basis). De sociale basis bestaat uit drie overlappende sferen: de persoonlijke (bijvoorbeeld steun van burens of mantelzorg), gemeenschappelijke (zoals verenigingsleven) en institutionele sfeer (zoals buurtwerk en vrijwilligerscentrales) [VerweyJonker, 2024].

Op basis van de vraagverheldering in de *toegang* kunnen inwoners naar [maatwerk](#) worden geleid. Maatwerk is niet vrij toegankelijk: op basis van onderzoek naar de persoonlijke situatie van een inwoner wordt een *beschikking* afgegeven, waarin staat beschreven op welke voorziening iemand aanspraak heeft. De toewijzing van ondersteuning wordt in de praktijk ook wel [indicatie](#) genoemd. Onder *maatwerk* vallen [materiële voorzieningen](#) (zoals scootmobielen en woningaanpassingen) en [maatwerkdienstverlening](#) (zoals huishoudelijke hulp, begeleiding en dagbesteding).

Als laatste zijn gemeenten vanuit de Wmo verantwoordelijk voor beschermd wonen en opvang. Daarnaast is de Wmo onderdeel van het bredere zorgstelsel. En er is sprake van een wisselwerking met de Wlz en Zvw, bijvoorbeeld door de overgang vanuit de Wmo naar de Wlz of Zvw of vice versa bij een toe- of afnemende zorgbehoefte.

Figuur 1.1 Scope van het onderzoek: Wmo in relatie tot andere wettelijke kaders binnen en buiten het sociaal domein.



Voor de uitvoering van de Wmo ontvangen gemeenten middelen vanuit het gemeentefonds. Omdat structuurkenmerken invloed hebben op verschillen in kosten voor gemeenten, houdt de hoogte van de uitkering uit het gemeentefonds rekening met onder andere demografische en sociaaleconomische maatstaven. Dit zijn maatstaven als het aantal 75-plussers, eenpersoonshuishoudens, huishoudens met laag inkomen, het aantal inwoners met een laag opleidingsniveau, het aantal kernen en de regionale centrumfunctie¹ van de gemeente. Deze indicatoren geven samen een globale indicatie van de [taakwaarde](#) van een gemeente.

1.1.2

Houdbaarheidsonderzoek Wmo

Het ministerie van VWS en de VNG zijn een onderzoekstraject gestart naar de toekomst en houdbaarheid van de Wmo 2015 op de lange termijn [VWS, 2024b; VWS 2024c]. Dit onderzoek moet inzicht geven in de opgaven van de Wmo 2015 en in de komende jaren leiden tot gezamenlijke sturing van het Rijk en gemeenten op vraagstukken voor de lange termijn [VWS, 2023]. Het houdbaarheidsonderzoek bestaat uit twee fases: (A) de analysefase en (B) de fase van duiding en het voorstellen van mogelijke beleidskeuzes.

Tot nu toe zijn er drie deelproducten van het houdbaarheidsonderzoek gepubliceerd: een historische analyse van de Wmo 2015, een analyse van de sociale basis in relatie tot de Wmo en een raming over de uitgaven aan de Wmo op middellange termijn [VWS 2024a, Verwey Jonker 2024, CPB 2025]. Er volgt nog een onderzoek naar de samenhang met aanpalende beleidsterreinen [VWS 2023, VWS 2024c]. Het huidige onderzoek is het vijfde deelproduct en richt zich op de

¹ Dit is de functie die een gemeente vanwege de aanwezigheid van bepaalde voorzieningen vervult ook voor inwoners van andere gemeenten in de buurt of op grotere afstand. Deze indicator is ontwikkeld voor voorzieningen op het terrein van sport en cultuur (zoals topsportaccommodaties en theaters), maar wordt ook toegepast in het sociaal domein als indirecte proxy voor - cumulatief van - complexere problematiek. Er wordt nog gezocht naar indicatoren die een betere maat vormen van deze sociale problematiek.

gemeentelijke uitvoeringspraktijk van de Wmo in de periode van 2019 tot en met 2024.

1.2 Opdracht

Een landelijk overzicht van of de Wmo 2015 wordt uitgevoerd zoals bedoeld en of de veronderstelde beleidsdoelen worden behaald ontbreekt [VWS 2024c]. Vandaar de behoefte aan inzicht in keuzes die gemeenten maken rondom beleid en uitvoering van de Wmo. De achterliggende vraag hierbij is wat de variatie in de lokale uitvoeringspraktijk is en wat ervaren kansen en belemmeringen betekenen voor de maatschappelijke, personele en financiële houdbaarheid van de Wmo.

Het ministerie van VWS en de VNG hebben het RIVM gevraagd om onderzoek te doen naar de uitvoeringspraktijk van de Wmo 2015. Het RIVM heeft samen met Cebeon de (variatie in de) uitvoeringspraktijk in gemeenten en de uitgaven aan de Wmo 2015 in kaart gebracht voor de periode van 2019 tot en met 2024. Het onderzoek geeft daarmee een beeld van de ontwikkelingen die de Wmo 2015 in gang heeft gezet in de periode van 2019 tot en met 2024.

Dit onderzoek is uitgevoerd in twee fases. In de eerste fase zijn de uitgaven aan de Wmo op hoofdlijnen geanalyseerd met landelijk beschikbare gegevens. In de tweede fase is verdiepend onderzoek uitgevoerd naar de inrichting en uitgaven van de Wmo met casestudies. Voor de tweede fase hebben respectievelijk 18 (gedeelte over inrichtingskeuzes) en 23 gemeenten (gedeelte over uitgavenpatronen) deelgenomen aan het onderzoek.

De volgende onderzoeksvragen staan centraal:

- Welke variatie bestaat er in de inrichting van de toegang en inkoop van maatwerk tussen gemeenten?
- Wat zijn de overwegingen en ervaringen van gemeenten bij keuzes rondom de inrichting van de Wmo?
- Hoe hebben de Wmo-uitgaven² van gemeenten zich ontwikkeld in de afgelopen jaren?
- Welke mogelijke samenhangen zijn er tussen de inrichting van en uitgaven aan de Wmo?
- Welke kansen en belemmeringen zien gemeenten voor de Wmo-uitvoering in de toekomst?

1.3 Methode in het kort

Dit onderzoek focust op de inrichting van de toegang tot de Wmo en de inrichting van maatwerkondersteuning. De hulp en ondersteuning vanuit zowel *algemene- als maatwerkvoorzieningen* zijn meegenomen. *Beschermd wonen en opvang* zijn enkel meegenomen in het landelijke beeld van uitgavenpatronen op hoofdlijnen, maar niet in het verdiepende onderzoek. De reden hiervoor is de regionale organisatie van de inrichting en uitgaven die nog voornamelijk via centrumgemeenten worden gedaan.

² Onder uitgaven worden de netto lasten van gemeenten verstaan aan de betreffende voorzieningen.

In de eerste onderzoeksfase is op hoofdlijnen een landelijk beeld verkregen van uitgavenpatronen aan de Wmo over de periode 2019-2023. Hiervoor zijn openbare begrotings- en realisatiecijfers van gemeenten gebruikt, de zogenoemde Informatie voor Derden (Iv3), [Findo, z.d.]. De financiële gegevens zijn in samenhang met beschikbare gegevens over de inrichtingskenmerken van gemeenten bestudeerd.

In de tweede fase van het onderzoek is een gedetailleerder lokaal beeld verkregen door verdiepende analyses van uitgaven met gemeentelijke data in relatie tot verschillen in inrichting en andere achtergronden. Daarnaast zijn er interviews uitgevoerd over de inrichting van de Wmo en ervaringen van gemeenten. Dit verdiepende onderzoek is uitgevoerd onder een selectie van gemeenten (hierna: casestudies). Een diverse groep van gemeenten (qua inwoneraantal, taakzwaarte en uitgavenpatroon) heeft een uitnodiging ontvangen voor deelname aan het onderzoek. Cebeon heeft voor 23 gemeenten gemeentelijke data geanalyseerd. Het RIVM heeft sleutelpersonen van 18 gemeenten geïnterviewd over de inrichting van de Wmo. De kenmerken van deze gemeenten zijn beschreven in Bijlage 1.

Tot slot hebben het RIVM en Cebeon gezamenlijk drie dialoogsessies georganiseerd voor deelnemende gemeenten om gezamenlijk uit te wisselen over de interpretatie en duiding van de resultaten. Meer informatie over de methode staat in Bijlage 1.

1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 beschrijft de variatie in inrichtingskeuzes voor de *toegang* tot de Wmo en hoofdstuk 3 gaat in op de gemaakte keuzes rondom de inkoop van *maatwerk*. In hoofdstuk 4 worden de uitgaven aan en het gebruik van maatwerkondersteuning gepresenteerd. Hoofdstuk 5 geeft (mogelijke) samenhangen tussen maatwerkuitgaven en inrichtingskeuzes weer. Per hoofdstuk wordt het landelijke beeld op hoofdlijnen weergegeven (onderzoeksfase 1) en wordt vervolgens ingegaan op het verdiepende beeld vanuit casestudies (onderzoeksfase 2). Hoofdstuk 6 beschrijft de ervaren belemmeringen en kansen van gemeenten in relatie tot de inrichting van de Wmo. Hoofdstuk 7, de beschouwing, is een reflectie op de bevindingen inclusief aanbevelingen.

2 Toegang tot maatwerkondersteuning

Allereerst wordt 'de toegang [maatwerkondersteuning](#)' geïntroduceerd en afgebakend (paragraaf 2.1). Daarna volgt een beeld van keuzes die gemeenten kunnen maken als het gaat om de inrichting van de [toegang](#) tot de Wmo (paragraaf 2.2). Landelijk ontbreekt een actueel en dekkend beeld van deze inrichting (paragraaf 2.3), de casestudies geven hierop meer zicht (paragraaf 2.4). Paragraaf 2.5 licht de samenhang tussen de inrichting en [taakzwaarte](#) toe. Als laatste volgt een presentatie van de uitgaven aan de toegang (paragraaf 2.6).

Kernbevindingen

Er is grote variatie in de inrichting van de toegang tot de Wmo (en het bredere sociaal domein).

- Vanuit de casestudies zijn drie hoofdvarianten te onderscheiden: 1) een smalle toegang intern bij de gemeente, 2) een smalle of bredere toegang in samenwerking tussen gemeente en welzijns- en/of zorgaanbieder(s), en: 3) een brede toegang bij een hoofdaanbieder (consortium) of rechtspersoon (onafhankelijke derde).
- De keuze in de inrichting van de toegang hangt mede samen met de opgave waarvoor een gemeente staat (taakzwaarte). Bij een lichtere taak kiezen (vooral kleinere en middelgrote) gemeenten vaker voor variant 1 of 2. Gemeenten met een zwaardere taak kiezen vaker voor variant 3.
- Er is landelijk een stijgende trend zichtbaar in de totale uitgaven aan de toegang tot de Wmo en het bredere sociaal domein. De casestudies laten grote verschillen zien in uitgaven aan de toegang. Deze verschillen hangen mede samen met de taakzwaarte en de breedte van de taakopdracht: hoe zwaarder de taakzwaarte en hoe breder de taakopdracht, hoe hoger de uitgaven aan de toegang. Door meer integrale vormen van toegang is het aandeel van de Wmo in deze uitgaven niet bij alle gemeenten helder af te bakenen.

2.1 Afbakening van toegang tot maatwerkondersteuning

Voor toegang tot (maatwerk)ondersteuning hanteren we de volgende afbakening van activiteiten:³

- het informeren van inwoners over de ondersteuningsmogelijkheden die de gemeente biedt;
- het peilen en vaststellen van de aard en omvang van de behoefte aan ondersteuning na melding van een inwoner;
- het vertalen van deze behoefte naar voorzieningen waarmee in ondersteuning kan worden voorzien. Dit vraagt afwegingen over:
 - o de mate waarin de inwoner en diens sociale netwerk zelf kan bijdragen;
 - o welke [algemene voorzieningen](#) hierin (deels) kunnen voorzien; en

³ Deze sluit aan bij de landelijke afbakening zoals die in Iv3 wordt gehanteerd (taakveld 6.2).

- o welke maatwerkondersteuning in welke omvang en voor welke periode aanvullend nodig is;
- het afgeven van een [beschikking](#) bij toewijzing van maatwerkondersteuning. Deze vormt de basis waarop gecontracteerde aanbieders maatwerkondersteuning kunnen leveren;
- het voeren van (casus)regie op het proces van ondersteuning en toetsen in hoeverre gestelde doelen worden behaald;
- het bieden van kortdurende ondersteuning door een sociaal (wijk)team als (gedeeltelijke) substitutie voor de inzet van maatwerkondersteuning;
- het faciliteren/stimuleren van meer preventieve en collectieve vormen van ondersteuning in samenspraak met aanbieders van algemene voorzieningen.

2.2 Inrichtingskeuzes van gemeenten – toegangsdimensies

Mede door de decentralisatie van de Wmo is de vormgeving van de toegang verschillend tussen gemeenten. Gemeenten kunnen keuzes maken op inhoud en organisatie [Movisie, 2022]:

- Integraliteit: afbakening van de toegang per domein (met name Jeugd en Wmo) of doelgroep (alle inwoners of specifieke groepen) of een integrale(re) toegang voor het sociaal domein.
- Type hulpvragen: toegang voor alle soorten hulpvragen of een afbakening naar mate van complexiteit.
- Type ondersteuning: aanbieden van directe ondersteuning vanuit de toegang of enkel vanuit gecontracteerde aanbieders. Mate waarin wordt ingezet op preventieve en collectieve vormen van ondersteuning.
- Organisatievorm: organisatie van de toegang als gemeentelijke afdeling (interne organisatie), bij aanbieders of als zelfstandige organisatie op afstand (rechtspersoon).
- Personeel en samenwerking met professionals: professionals in dienst van de gemeente, van een onafhankelijke organisatie (rechtspersoon) of bij aanbieders (via samenwerking of detachering). Wijze waarop wordt samengewerkt met het [voorliggend veld](#).
- Route voor de inwoner: een centraal loket (digitaal, telefonisch en/of op het gemeentehuis) of één of meerdere [sociale \(wijk\)team\(s\)](#) in de wijken/dorpen.

In de praktijk komen allerlei inrichtingscombinaties voor. Om hierin tot een meer hanteerbare indeling te komen, zijn de inrichtingskeuzes voor de kwantitatieve analyse (paragraaf 2.5 en volgende hoofdstukken) ingedeeld langs de volgende toegangsdimensies:

- A. Breedte van de taakopdracht: combinatie van integraliteit, type hulpvragen en type ondersteuning. Box 2.1 laat de verschillende categorieën zien op deze toegangsdimensie.

Box 2.1 Categorieën op de toegangsdimensie 'breedte van de taakopdracht', smal >> breed:

- centraal loket (alleen Wmo)
- sociaal team, alleen toegang
- sociaal team, ook complexere problematiek
- sociaal team, ook complexere problematiek, brede ondersteuning (incl. outreachend) en preventieve taken

- B. Positionering van de toegang: combinatie van de organisatievorm, personeel en samenwerking met professionals en de route voor de inwoner. Box 2.2 laat de verschillende categorieën zien op deze toegangsdimensie.

Box 2.2 Categorieën op de toegangsdimensie 'positionering van de toegang', intern >> op afstand:

- gemeentelijke afdeling
- netwerksamenwerking aanbieders en soms ook gemeente
- hoofdaanbieder (en onderaannemers)
- speciale rechtspersoon (derde partij)

2.3 Landelijk beeld

Over de lokale inrichting van de toegang zijn beperkt gegevens voorhanden uit landelijke bronnen. Het betreft respons op een vragenlijst van Movisie voor drie peilmomenten: 2017, 2019 en 2022. Deze gegevens zijn beschikbaar voor een kwart (2022) tot de helft (2017 en 2019) van alle gemeenten. De deelname wisselt in de tijd: ongeveer 4 op de 10 responsgemeenten heeft één keer deelgenomen, ruim een derde heeft twee keer deelgenomen en minder dan een tiende van de gemeenten heeft drie keer deelgenomen. Bevindingen geven hiermee geen volledig en actueel beeld.⁴

De respons maakt duidelijk dat ongeveer acht op de tien gemeenten sociale (wijk)teams hebben. Omdat de vragenlijst op deze situatie inzoomt, is er geen zicht op toegangskenmerken van gemeenten zonder sociale (wijk)teams. De vragenlijst geeft een [indicatie](#) van keuzes die gemeenten de afgelopen jaren hebben doorgevoerd in de taakopdracht en positionering van hun sociale (wijk)teams. Dit lijkt het geval bij ruim een vijfde van de responderende gemeenten.

2.4 Verdiepend beeld vanuit casestudies

De toegang tot de Wmo is op verschillende manieren vormgegeven door gemeenten. Deelnemende gemeenten benoemen de volgende hoofdvarianten:

1. toegang met een smalle taakopdracht intern bij de gemeente;
2. toegang met een smalle of brede(re) taakopdracht in samenwerking tussen gemeente en welzijns- en/of zorgaanbieder(s);
3. toegang met een brede taakopdracht bij een hoofdaanbieder (met meerdere onderaannemers) of rechtspersoon (derde partij).

⁴ Naar verwachting publiceert Movisie in de loop van dit jaar een actueel beeld.

Voor iedere variant volgt een beschrijving van de variant en de samenhang met de route voor de inwoner en personeel en samenwerking met professionals.

2.4.1 *Toegang met smalle taakopdracht intern bij de gemeente*

Bij deze variant is de taakopdracht over het algemeen smal geformuleerd en belegd bij de interne organisatie van de gemeente. Vaak is er een loket op het gemeentehuis waar inwoners hun aanvraag voor ondersteuning kunnen indienen. Voor een aantal dorpse gemeenten zijn er ook verspreid over de verschillende kernen zorg- of dorpsloketten. Daarnaast zijn er gemeenten die informatiepunten in de wijk hebben, waarbij hulpvragen die daar terechtkomen altijd worden doorgezet naar het Wmo-loket van de gemeente. Sommige gemeenten geven aan dat ze een breed loket hebben gericht voor het gehele sociaal domein en andere gemeenten hebben een specifiek Wmo-loket.

Route voor de inwoner

Inwoners kunnen op verschillende manieren Wmo-ondersteuning aanvragen, telefonisch, via de mail of door langs te komen op het gemeentehuis. Inwoners kunnen hun ondersteuningsvraag neerleggen bij een Wmo-consulent of bij een loket Sociaal domein. Sommige gemeenten hebben ook spreekuren bij wijkpunten waar inwoners hun hulpvraag kunnen bespreken.

De gemeenten benoemen dat de meeste Wmo aanvragen telefonisch binnenkomen. Aan de hand van een korte screening beoordeelt een consulent of screeningsteam of de inwoner Wmo-ondersteuning nodig heeft, of een andere vorm van ondersteuning. Aan de hand van deze eerste screening volgt bij een Wmo vraag een keukentafelgesprek om de situatie van de inwoner verder te bespreken en te beoordelen. Bij een hulpvraag die buiten de Wmo valt, wordt een bewoner doorverwezen naar de juiste partij.

Personeel en samenwerking met professionals

Sommige gemeenten die de toegang tot de Wmo intern hebben belegd, geven aan dat er korte lijntjes zijn met het voorliggend veld. Zo werken gemeenten nauw samen met huisartsen en sociale wijkteams.

"Er zijn hele korte lijnen met diverse professionals. Hierdoor hebben de Wmo-consulenten goed in beeld wat er voorliggend allemaal mogelijk is. Ze hebben ook korte lijnen met eerstelijnszorg. Met ergo, fysiotherapie, huisartsen. Ze hebben ook een tijdje twee Wmo-consulenten in een huisartsenpraktijk gehad. Dat is nu vervangen door de samenwerkingsrelatie met het loket sociaal domein."
(Gemeente met 20.000 tot 50.000 inwoners)

2.4.2 *Toegang met smalle of brede(re) taakopdracht in samenwerking tussen gemeente en welzijns- of zorgaanbieder(s)*

Bij deze variant geven gemeenten samen met aanbieders en/of welzijnspartners de toegang vorm en de taakopdracht varieert van smal tot breed. Sommige gemeenten werken met outreachende teams, die ook ondersteuningstaken uitvoeren. Andere gemeenten zitten vooral in een netwerksamenwerking waarbij de gemeente zelf veel ondersteuningstaken oppakt.

"Wij werken bij de gemeente met een buurtteam, die echt outreachend in de wijk aanwezig zijn. En zij pakken een deel vanuit de Wmo-uitvoering op. En daarnaast hebben we intern ook nog drie Wmo-consulenten in dienst die de klassieke Wmo-taken uitvoeren. Het buurtteam kan zelf ondersteuning bieden. En als er bepaalde kennis expertise nodig is, kunnen zij ze naar Wmo doorverwijzen. Dus een indicatie opstellen. En dan worden ze doorverwezen naar een gecontracteerde zorgpartij die dan de zorg overneemt. En daarnaast zie je eigenlijk zowel bij de Wmo-consulent als bij het buurtteam, dat ze echt een poortwachtersfunctie hebben binnen onze gemeente. Dus je ziet dat inwoners [...] met, verschillende vraagstukken rondom ondersteuning komen."
(Gemeente met 20.000 tot 50.000 inwoners)

Route voor de inwoner

Gemeenten bieden toegang tot de Wmo via telefonie, een contactformulier op de website en mailcontact met de front-office. Ook kunnen inwoners Wmo-ondersteuning aanvragen bij bijvoorbeeld wijkteams of vrijwilligers op fysieke punten in de wijk. Afhankelijk van de hulpvraag worden inwoners doorverwezen naar passend aanbod. Er wordt vaak gewerkt met integrale sociale (wijk)teams. Sommige gemeenten kiezen ervoor om de fysieke toegang niet op het gemeentehuis onder te brengen, maar juist in de wijk. Digitaal en telefonisch contact gaat wel via de gemeente. Zo is de toegang laagdrempelig.

"Toegang is bewust niet op het gemeentehuis zodat de toegang laagdrempelig is, je kunt daar altijd binnenlopen. Inwoner kan ook telefonisch contact opnemen met Wmo-loket van de gemeente."
(Gemeente met 20.000 tot 50.000 inwoners)

"De wijkteams zitten fysiek in de wijk en dat is integraal (voor jeugd en Wmo). Daarnaast komen er Wmo-aanvragen bij de gemeente. De Wmo heeft een eigen telefonisch spreekuur en er is nog een centrale toegang – klantcontactcentrum."
(Gemeente met 20.000 tot 50.000 inwoners)

Personeel en samenwerking met professionals

Sommige gemeenten hebben de toegang tot bepaalde ondersteuningsvormen, zoals hulp bij het huishouden, uitbesteed aan aanbieders. Inwoners kunnen voor die ondersteuningsvorm meteen bij de aanbieder aankloppen of via een Wmo-consulent worden doorverwezen. Bij sommige gemeenten geldt dat medewerkers met expertise op maatwerkvoorzieningen (woningaanpassingen, rolstoelen en vervoer) in dienst zijn van de gemeente en de rest van de ondersteuning uitbesteed is aan aanbieders. Andere gemeenten hebben alleen de front-officemedewerkers in dienst en de rest uitbesteed.

Als er wordt gekeken naar wie het mandaat heeft voor indicatiestelling zijn daarbinnen ook verschillende constructies zichtbaar. Bij de ene gemeente kunnen zowel sociale (wijk)teams als Wmo-consulenten indicaties stellen. Bij sommige gemeenten is de indicatiestelling uitbesteed aan sociale (wijk)teams of aanbieders en verzorgt de gemeente alleen de formele beschikking en administratieve verwerking.

Er zijn verschillende manieren waarop gemeenten hun samenwerking met het voorliggend veld en welzijnsorganisaties hebben georganiseerd. Een aantal gemeenten geeft aan samen te werken met welzijnsorganisaties middels convenanten en subsidies. Hierdoor is er een samenwerkingsstructuur waarbij veel met elkaar wordt overlegd. Sommige gemeenten werken samen met clientondersteuners en vrijwilligersorganisaties. De Wmo is in deze gevallen voor een groot deel intern belegd bij de gemeente. Andere gemeenten hebben een netwerksamenwerking met aanbieders en welzijnsorganisaties of sociale (wijk)teams met aanbieders die in stadsdelen ondersteuning organiseren. Gemeenten zetten deze samenwerking in om ondersteuningsvragen in het voorliggend veld op te lossen als dat passend is. Als het niet in het voorliggend veld opgelost kan worden, dan gaat de hulpvraag vaak richting maatwerkondersteuning. Binnen deze netwerksamenwerking worden ook – waar nodig – Wmo-hulpvragen opgepakt. Deze manier van samenwerking tussen gemeente en organisaties komt ook voor bij andere toegangsvarianten.

2.4.3 *Toegang met een brede taakopdracht bij een hoofdaanbieder of rechtspersoon*

Een aantal gemeenten heeft de toegang tot Wmo-ondersteuning meer op afstand gepositioneerd en volledig bij een hoofdaanbieder of speciale rechtspersoon belegd.⁵ De gemeente doet alleen de administratieve controle op de beschikkingen en indicaties. Bij deze variant hebben hoofdaanbieders of rechtspersonen een brede taakopdracht. Zij organiseren de toegang en bieden vaak ook zelf ondersteuning.

"Inwoner komt eerst bij de stichting om te bepalen of er maatwerk nodig is. Ondersteuningsdoelen worden besproken en van daaruit komt iemand bij de hoofdaanbieder van huishoudelijk hulp. Die bepaalt welke zorg en deeltzorg wordt ingezet. Deze manier van werken geldt ook voor individuele begeleiding en dagbesteding." (Gemeente met meer dan 100.000 inwoners)

Route voor de inwoner

Inwoners kunnen met hun hulpvragen direct terecht bij de aanbieder. Bij sommige gemeenten zit de aanbieder op het gemeentehuis. Voor de meeste gemeenten geldt dat de aanbieders zelf locaties in de wijk hebben waar inwoners terecht kunnen voor toegang tot ondersteuning.

"Opdracht Wmo is belegd bij andere organisatie. Dat is een coöperatie van verschillende organisaties. Ze wilden een toegang hebben die duidelijk zichtbaar was voor de inwoners. Inwoners kunnen voor al hun vragen bij hen terecht. De organisatie heeft een informatie en adviesfunctie. De organisatie doet dit ook voor de buurgemeenten. Het is een gezamenlijke aanbesteding." (Gemeente met 20.000 tot 50.000 inwoners)

Personeel en samenwerking met professionals

Binnen deze variant van toegang organiseert de hoofdaanbieder of rechtspersoon de toegang tot Wmo-ondersteuning op verschillende

⁵ Dit gebeurt soms in combinatie met toegang tot (bepaalde) ondersteuning vanuit de Jeugdwet en/of Participatiewet om meer integrale vormen van ondersteuning te bevorderen.

manieren. Sommige gemeenten hebben een constructie met een hoofdaanbieder, waarbij deze partij zowel de toegang als ondersteuning biedt. Bij andere gemeenten doet de hoofdaanbieder de huisbezoeken, indicatiestelling en beschikking. Andere aanbieders voeren vervolgens de ondersteuning uit. Daarnaast zijn er ook gemeenten die ervoor kiezen om een preventieve voorkant (bijvoorbeeld door sociale (wijk)teams) en een specialistische achterkant te scheiden en elk bij een andere aanbieder te beleggen, zie onderstaande toelichting.

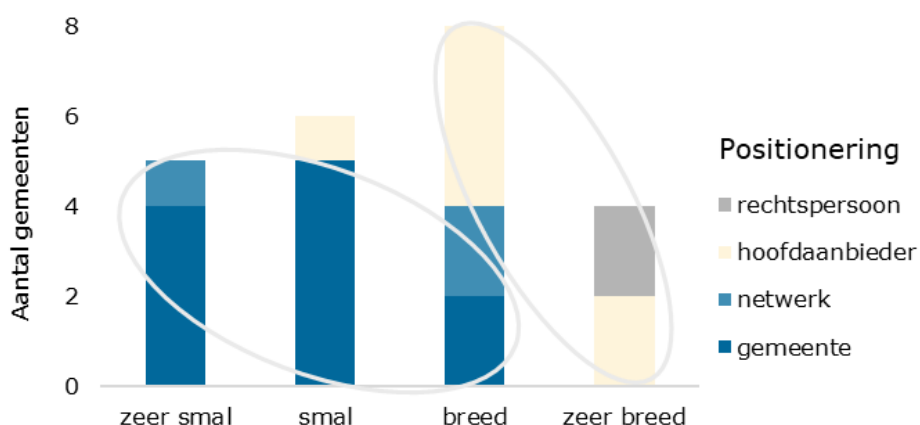
"Aanbieder 1 vormt de toegang en is indicatiesteller voor ingewikkeldere productvragen (woningaanpassing, PGB aanvragen), toets PGB-vaardigheid en ondersteuningsplan. Aanbieder 2 heeft casemanagers voor mensen met niet aangeboren hersenletsel, zij organiseren woningaanpassingen en organiseren ambulante begeleiding indien nodig."

(Gemeente met meer dan 100.000 inwoners)

2.5 Samenhang tussen inrichting en taakzwaarte

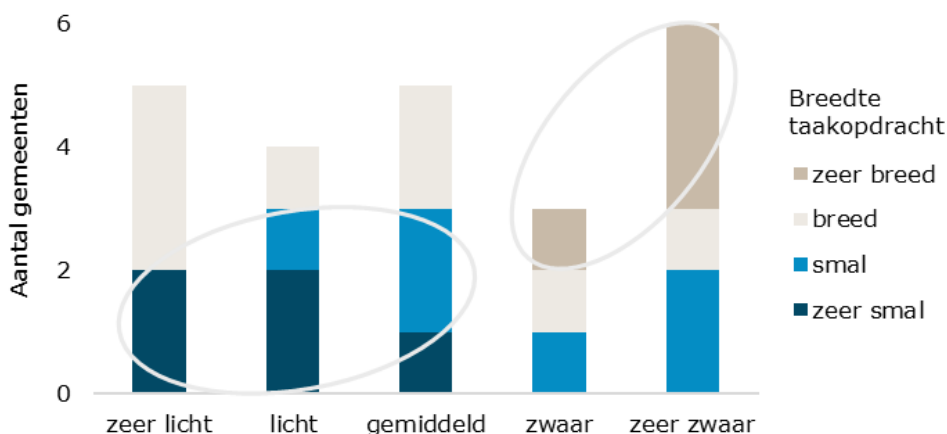
Figuur 2.1 laat de inrichting van de toegang naar de twee toegangsdimensies zien voor de casestudie-gemeenten. Zo blijkt een smallere taakopdracht vaker samen te gaan met positionering bij de gemeente of netwerksamenwerking met/tussen aanbieders (linker omcirkeling). Bij een bredere taakopdracht komt de toegang meer op afstand van de gemeente te staan (rechter omcirkeling).

Figuur 2.1 Positionering van de toegang (legenda) in relatie tot de breedte van de taakopdracht (x-as) bij onderzochte gemeenten, bron: casestudies.



De breedte van de taakopdracht hangt samen met de taakzwaarte van de gemeente (Figuur 2.2). Een smallere taakopdracht komt relatief vaak voor bij gemeenten met een lichtere taak (linker omcirkeling). Dit zijn vaak kleine en middelgrote gemeenten. Een zeer brede taakopdracht hangt samen met een zwaardere taak (rechter omcirkeling). Dit komt vooral voor bij grote gemeenten en enkele kleinere gemeenten.

Figuur 2.2 Breedte van de taakopdracht (legenda), in relatie tot de taakzwaarte van onderzochte gemeenten (x-as), bron: casestudies.



Deze samenhangen duiden erop dat de inrichtingskeuzes op de twee toegangsdimensies (breedte van de taakopdracht en positionering van de toegang) mede zijn ingegeven door de taakzwaarte van gemeenten.

2.6

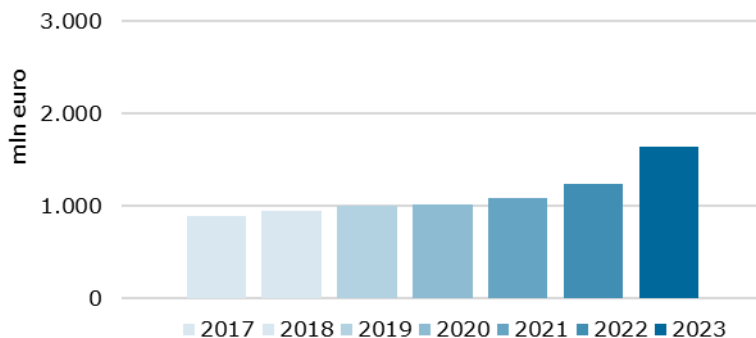
Uitgaven aan toegang

2.6.1

Landelijk beeld

Iv3-gegevens over [taakveld](#) 6.2 geven een indicatie van de uitgaven aan toegang. Dit taakveld is breder dan de toegang Wmo. Hieronder kunnen ook de toegang tot jeugdhulp en andere onderdelen van het sociaal domein vallen. Daarnaast bevat dit taakveld vaak ook uitgaven aan ondersteuning door sociale (wijk)teams en soms preventieve of welzijnstaken. De Iv3-gegevens bieden geen inzicht in de omvang van de afzonderlijke onderdelen. Figuur 2.3 geeft de landelijke uitgaven weer aan taakveld 6.2 van 2017 tot en met 2023.

Figuur 2.3 Totale uitgaven aan de toegang van 2017 tot en met 2023 in miljoenen euro's, bron: Iv3.



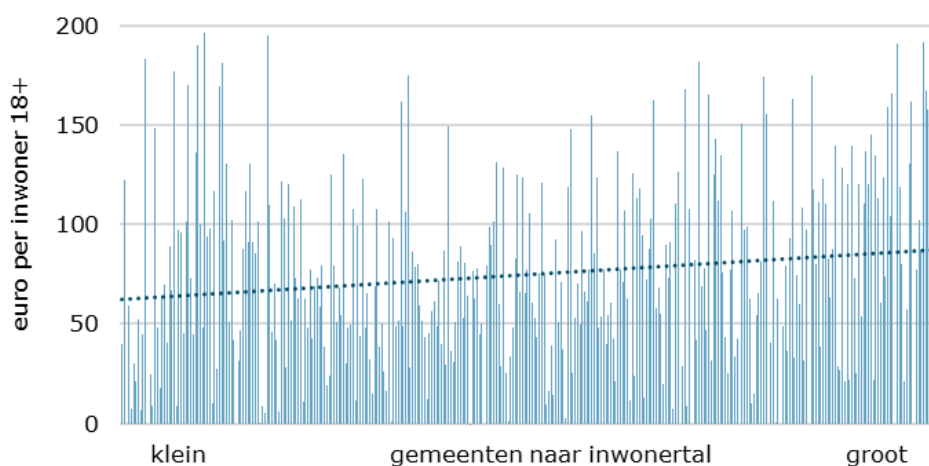
De uitgaven aan de toegang zijn, met name de laatste jaren, gestegen tot ruim 1,6 miljard euro in 2023.⁶ Deze stijging lijkt onder meer samen

⁶ Een deel van de uitgavenstijging hangt samen met administratieve verschuivingen. Zo moeten de (beperkte) uitgaven aan Centra voor Jeugd en gezin die betrekking hebben op loketvoorziening vanaf 2023 op dit taakveld

te hangen met substitutie van maatwerkondersteuning (Wmo en/of jeugdhulp) door sociale (wijk)teams in diverse gemeenten, die zelf (meer) ondersteuning bieden. Daarnaast werken de hogere Cao-lonen door op de uitgaven aan de toegang.

Tussen gemeenten zijn grote verschillen zichtbaar in de uitgaven aan de toegang (zie Figuur 2.4). Gemeenten met een vergelijkbaar inwonertal (die naast elkaar liggen) kunnen sterk verschillen in de gemiddelde uitgaven per volwassen inwoner. De samenhang tussen uitgaven aan de toegang en de omvang van een gemeente is niet eenduidig. Gemiddeld genomen zijn de uitgaven bij grotere gemeenten hoger dan bij kleinere gemeenten (zie lijn).

Figuur 2.4 Gemiddelde uitgaven aan de toegang per volwassen inwoner per gemeente in 2023 in euro's, gerangschikt naar inwonertal van kleine tot grote gemeenten, bron: Iv3.



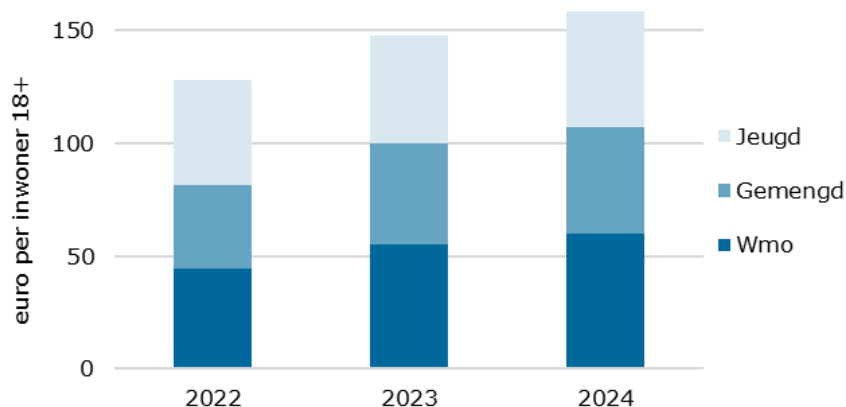
2.6.2 Verdiepend beeld vanuit casestudies

Figuur 2.5 toont dat de totale uitgaven aan de toegang bij de deelnemende gemeenten zijn toegenomen. Dit geldt ook specifiek voor uitgaven aan toegang tot de Wmo. Het onderscheid naar wettelijk kader/doelgroep is bij diverse gemeenten echter minder scherp, vanwege een ontwikkeling naar meer integrale (gemengde) vormen van toegang.⁷

worden verantwoord. Ook zijn bij diverse gemeenten zeer forse verschillen tussen jaren zichtbaar, waarvan niet duidelijk is in hoeverre deze samenhangen met veranderingen in de inrichting van de Wmo.

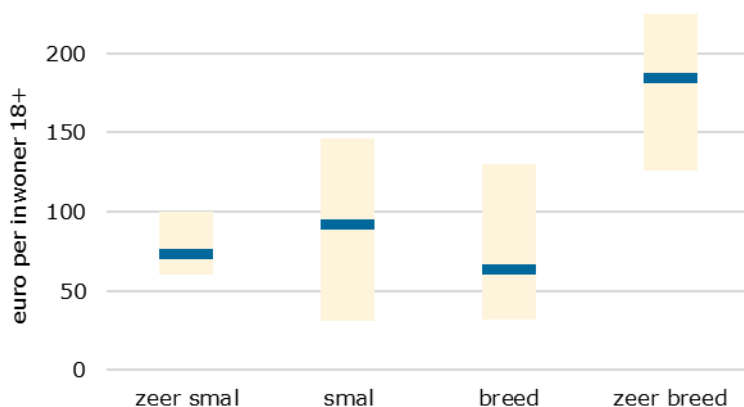
⁷ Bij een deel van de gemeenten lijken er wel mogelijkheden tot nadere toedeling naar wettelijk kader.

Figuur 2.5 Gemiddelde uitgaven aan de toegang per volwassen inwoner per gemeente van 2022 tot 2024 in euro's, bron: casestudies.



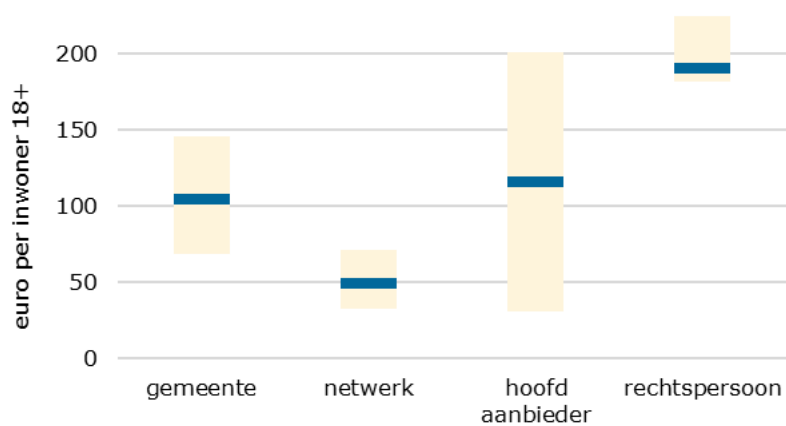
In Figuur 2.6 zijn de uitgaven aan de toegang (taakveld 6.2) voor 2023 uitgezet tegen de toegangsdimensie 'breedte van de taakopdracht'. Deze figuur toont de gemiddelde (donkerblauwe horizontale lijnen) en bandbreedte (lichtgrijze kolommen) in uitgaven voor de deelnemende gemeenten. Afgezien van een afwijkend beeld voor een brede taakopdracht, lijken de uitgaven aan de toegang gemiddeld hoger bij een bredere taakopdracht.

Figuur 2.6 Gemiddelde uitgaven aan de toegang per volwassen inwoner in 2023 in euro's in relatie tot de breedte van de taakopdracht aan de toegang (x-as), bron: casestudies.



Figuur 2.7 toont de uitgaven in 2023 in relatie tot de toegangsdimensie 'positionering van de toegang'. Aangezien een bredere taakopdracht vaak samengaat met een positionering op meer afstand van de gemeente, is een vergelijkbaar patroon zichtbaar als voor de toegangsdimensie 'breedte van de taakopdracht'. Daarnaast kan er binnen een bepaalde vorm van positionering (met name bij 'hoofdaanbieder') grote variatie zijn in de uitgaven aan de toegang.

Figuur 2.7 Gemiddelde uitgaven aan de toegang per volwassen inwoner in 2023 in euro's in relatie tot de positionering van de toegang (x-as), bron: casestudies.



3 Inkoop van maatwerkondersteuning

Dit hoofdstuk start met de afbakening van 'inkoop van [maatwerkondersteuning](#)' (paragraaf 3.1). Daarna volgt een beschrijving van de keuzes die gemeenten kunnen maken voor de inkoop van maatwerkondersteuning (paragraaf 3.2). Het landelijk beeld (paragraaf 3.3) wordt aangevuld vanuit de casestudies (paragraaf 3.4).

Kernbevindingen

- Landelijk gezien werkt ongeveer de helft van de gemeenten met een inspanningsgericht profiel, een derde met een outputgericht profiel en een op de tien met een taakgericht profiel.
- Deelnemende gemeenten met een lichtere taak werken vaker met een inspanningsgericht profiel. Voordelen hiervan zijn volgens hen de flexibiliteit in het te contracteren aanbod en de keuzevrijheid voor inwoners.
- Deelnemende gemeenten met een zwaardere taak werken vaker met een output- of taakgericht profiel. Een reden hiervoor is de noodzaak om op resultaten of een bredere populatie te sturen vanwege meer langdurigere en/of complexe problematiek.
- Gemeenten ervaren voordelen van gezamenlijke inkoop (zoals contractbeheer en data-analyse), maar ervaren het als lastig wanneer de wensen voor inkoopprofielen verschillen tussen de samenwerkende gemeenten.
- Gemeenten zijn bezig met het organiseren van preventief toezicht op de rechtmatigheid van de Wmo en werken daarbij samen met buurgemeenten.

3.1 Afbakening van inkoop van maatwerkondersteuning

De inkoop van maatwerkondersteuning bestaat uit activiteiten van gemeenten die ervoor zorgen dat het benodigde Wmo-ondersteuningsaanbod tijdig en met de juiste omvang en kwaliteit beschikbaar is voor inwoners met een [indicatie](#). De inkoop omvat de voorbereiding van de procedure (aanbesteding, opdracht of subsidie), het doorlopen van deze procedure (het specificeren van eisen/wensen en voorwaarden en het selecteren van aanbieders), de contractering en de uitvoering daarvan (beheer, management en handhaving).

Maatwerkondersteuning wordt afgestemd op de situatie van een inwoner. Hiertoe wordt een [beschikking](#) afgegeven, na onderzoek naar de persoonlijke situatie binnen de [toegang](#).

3.2 Inrichtingskeuzes van gemeenten – inkoopprofielen

Voor de inrichting van de inkoop van maatwerkondersteuning kunnen gemeenten keuzes maken op meerdere aspecten⁸:

- **Bekostigingsvorm:** *inspanningsgericht* (prijs maal hoeveelheid geleverde inzet), *outputgericht* (resultaat voor cliënt) of *taakgericht* (lumpsum voor hele populatie).

⁸ Daarnaast spelen andere (meer ondersteunende) aspecten een rol, zoals het instrument (overheidsopdracht of open house), de mate van selectiviteit (eisen aan aanbieders) en de invulling van de procedure.

- Contractvorm: raamovereenkomst (geen omzetgarantie), budgetplafond (gelimiteerde omzet) of vast budget.
- Tussentijdse toetreding: gedurende de looptijd van het contract kunnen nieuwe aanbieders al dan niet toetreden tot de markt.

Over het algemeen zijn er drie typen afspraken die gemeenten kunnen hebben met aanbieders over de bekostiging van voorzieningen en diensten. Bij [inspanningsgerichte bekostiging](#) wordt een duidelijke afspraak gemaakt over de levering van ondersteuning in eenheden. Aanbieders krijgen hierbij een bedrag per geleverde eenheid (uur of dagdeel) van een voorziening of dienst. Dit is ook wel bekend als p*q-bekostiging. Bij [outputgerichte bekostiging](#) wordt een afspraak gemaakt over de te behalen output. Aanbieders ontvangen een vast bedrag per cliënt voor een omschreven pakket met te bereiken resultaten (arrangement). Bij [taakgerichte bekostiging](#) geeft de gemeente een algemener omschreven taak aan de aanbieder voor een bepaalde populatie en wordt veelal gewerkt met een lumpsum: een budget voor een set van resultaatafspraken voor de hele populatie [ISociaaldomein, 2017].

In de praktijk komen allerlei inrichtingscombinaties voor. Om hierin tot een hanteerbare indeling te komen, zijn de inrichtingskeuzes voor de kwantitatieve analyse ingedeeld naar inkoopprofielen (Tabel 3.1). Samen geven deze profielen een vrijwel dekkend beeld van de variatie onder gemeenten.

Tabel 3.1 Inkoopprofielen maatwerkondersteuning

	Bekostigingsvorm	Contractvorm	Tussentijdse toetreding
A	Inspanningsgericht	Raamovereenkomst	Ja
B	Inspanningsgericht	Raamovereenkomst	Nee (tenzij)
C	Inspanningsgericht	Budgetplafond	Nee (tenzij)
D	Inspanningsgericht	Vast budget	Ja
E	Outputgericht	Raamovereenkomst	Ja
F	Outputgericht	Raamovereenkomst	Nee (tenzij)
G	Outputgericht	Budgetplafond	Nee (tenzij)
H	Taakgericht	Vast budget	Nee (tenzij)

3.3 Landelijk beeld

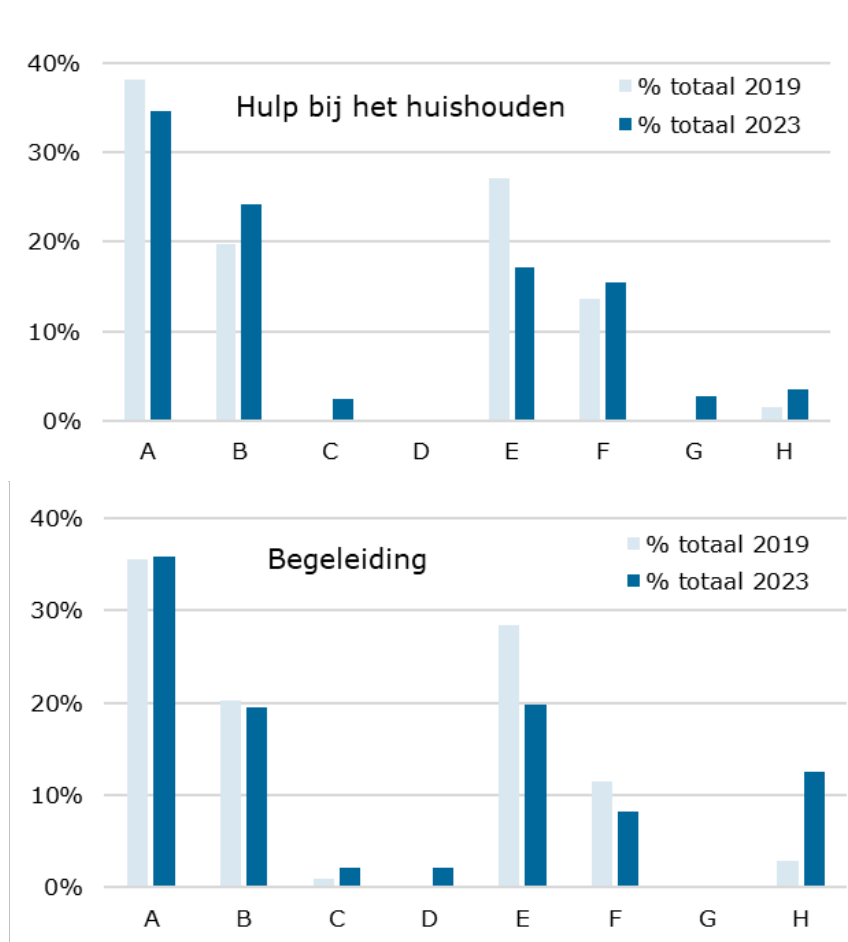
Over lokale inrichting van de inkoop zijn gegevens voorhanden uit de *Monitor zorginkoop*. Deze gegevens gaan niet over [materiële voorzieningen](#) (wonen, vervoer en rolstoelen), maar over [maatwerkdiensten](#) (hulp bij het huishouden, begeleiding/dagbesteding) en geven een landelijk beeld voor de afgelopen jaren. Sinds 2017 zijn voor gemiddeld een kwart van de gemeenten niet alle inkoopkenmerken bekend (met name oudere jaren). De monitor bevat ongeveer tien inkoopkenmerken, met per kenmerk gemiddeld drie of meer mogelijke variaties. Dit levert een groot aantal inrichtingscombinaties op, die per type maatwerkondersteuning kunnen verschillen. Door verschillen tussen typen maatwerkondersteuning is de koppeling met uitgaven in

voorgaande jaren lastiger, omdat Iv3-gegevens tot 2023 geen inzicht geven naar type maatwerkdienst.

Voor zover bekend, leveren deze gegevens zicht op veranderingen in inkoopkeuzes die gemeenten de afgelopen jaren hebben doorgevoerd. Afhankelijk van inkoopkenmerk en type maatwerkvoorziening (relatief vaker bij begeleiding/dagbesteding) kan het gaan om tientallen gemeenten. Dit betreft overwegend de periode vanaf 2020, waarbij veranderingen dateren van gemiddeld ongeveer twee jaar geleden. Dit impliceert dat eventuele impact op de uitgaven in veel gevallen nog niet of beperkt zichtbaar is.

Vanuit de Monitor zorginkoop zijn de inkoopprofielen van gemeenten geïdentificeerd voor hulp bij huishouden en begeleiding in 2019 en 2023 (Figuur 3.1).

Figuur 3.1 Percentage gemeenten per inkoopprofiel Hulp bij huishouden (boven) en Begeleiding (onder) in 2019 respectievelijk 2023, bron: Monitor zorginkoop.



Bij beide typen maatwerkdiensten blijken de inkoopprofielen A/B (samen 55-60% in 2023) en E/F (samen ongeveer 30% in 2023) veel voor te komen. Dit betekent dat de meerderheid van de gemeenten werkt met raamovereenkomsten en een inspannings- of outputgerichte bekostiging. Naast deze veelvoorkomende inkoopprofielen is er bij begeleiding ook een groep gemeenten die kiest voor een taakgerichte

bekostiging met een vast budget (inkoopprofiel H). De overige inkoopprofielen komen slechts voor bij kleine aantallen gemeenten. Ten opzichte van 2019 komt inkoopprofiel E minder vaak voor in 2023. In mindere mate geldt dit ook voor inkoopprofiel A voor hulp bij het huishouden en inkoopprofiel F voor begeleiding. Uit gesprekken met gemeenten blijkt dat hierbij een rol kan hebben gespeeld dat de sturingsmogelijkheden die outputgerichte bekostiging biedt, zijn beperkt door jurisprudentie (verplichting tot specificatie van het aantal te leveren uren voor individuele cliënten). Ook ervaren gemeenten soms financieel nadeel, omdat aanbieders in de praktijk door anders/efficiënter werken met minder uren blijken uit te kunnen dan zij gemiddeld mogen factureren.

Meer gemeenten kiezen voor inkoopprofiel B en F specifiek voor hulp bij het huishouden, en inkoopprofiel H specifiek voor begeleiding. Bij deze inkoopprofielen kunnen nieuwe aanbieders niet tussentijds toetreden. Dit sluit aan bij de wens van diverse gemeenten om met een beperkter aantal aanbieders samen te werken. Daarnaast is er ook een lichte stijging in het aantal gemeenten dat budgetplafonds per aanbieder toepast (inkoopprofiel C en G) als instrument om kosten beter beheersbaar te houden.

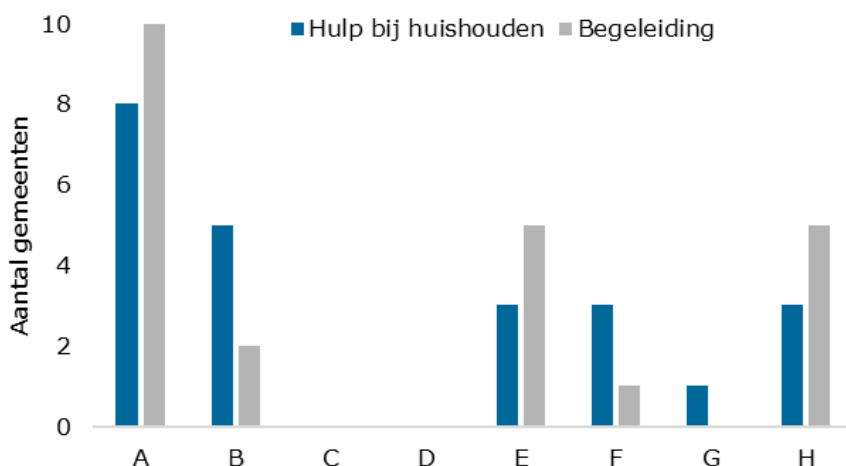
Bij interpretatie van de verschillen in inkoopprofielen tussen 2019 en 2023 is enige voorzichtigheid geboden, omdat de inkoopkenmerken in 2023 voor meer gemeenten bekend zijn dan in 2019.

3.4 Verdieping beeld vanuit casestudies

3.4.1 Inkoopprofielen en overwegingen

Figuur 3.2 presenteert welk inkoopprofiel de deelnemende gemeenten hebben.⁹

Figuur 3.2 Aantal onderzochte gemeenten per inkoopprofiel Hulp bij het huishouden respectievelijk Begeleiding, bron: Monitor zorginkoop.



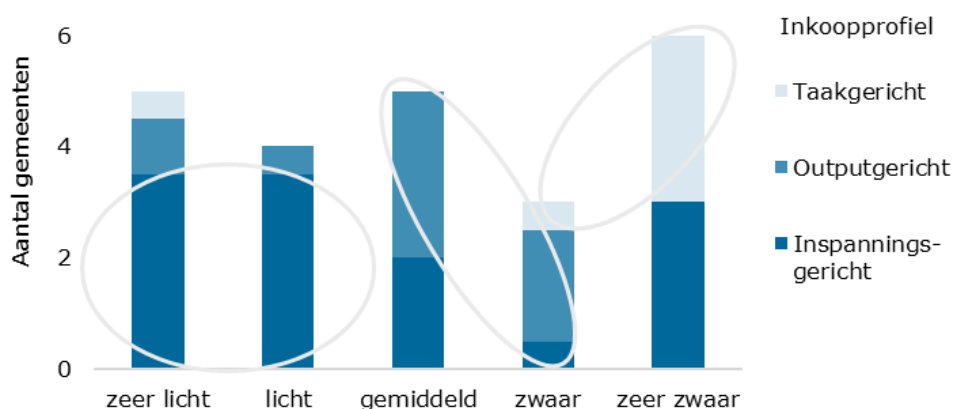
⁹ De casestudies laten zien dat de variatie in de praktijk groter is, ook binnen een profiel. Zo zijn er gemeenten die met een vast budget werken per cliënt in plaats van per aanbieder.

De helft van de deelnemende gemeenten werkt met inspanningsgerichte bekostiging (inkoopprofiel A of B), een kwart met outputgerichte bekostiging (inkoopprofiel E, F of G) en een op de zes met taakgerichte bekostiging (inkoopprofiel H).

In vergelijking met hulp bij het huishouden wordt bij begeleiding vaker gekozen voor een inkoopprofiel met tussentijdse toetreding (A en E versus B en F) of taakgerichte bekostiging (inkoopprofiel H).

Deze verschillen in bekostiging hangen deels samen met de taakzwaarte van gemeenten, zie Figuur 3.3. Inspanningsgerichte bekostiging komt vaker voor bij gemeenten met (zeer) lichte taak (linker omcirkeling). Als belangrijk voordeel van deze bekostigingsvorm noemen gemeenten dat dit, vooral in combinatie met tussentijdse toetreding, meer flexibiliteit biedt voor contractering van een breed aanbod en daarmee meer keuzevrijheid voor inwoners. Daarnaast benadrukken deelnemende gemeenten vooral het belang van de toegang als sturingsinstrument. Dit geldt ook voor gemeenten die een budgetplafond per aanbieder toepassen. Zij erkennen dat een budgetplafond vooral resultaat heeft in combinatie met een effectief werkende toegang.

Figuur 3.3 Inkoopprofiel in relatie tot taakzwaarte bij onderzochte gemeenten, bron: casestudies.



Taakgerichte bekostiging wordt vooral gekozen door gemeenten met een (zeer) zware taak (rechter omcirkeling), terwijl outputgerichte bekostiging vaker voorkomt bij gemeenten met een gemiddelde taak (middelste omcirkeling). Uit gesprekken met deelnemende gemeenten blijkt dat gemeenten met een zwaardere taak eerder de noodzaak ervaren om op resultaten te sturen. De vaak langduriger en/of complexere problematiek vraagt meer focus op goed werkende ondersteuningsvormen voor individuele cliënten en/of een bredere populatie.

Outputgerichte bekostiging biedt meer ruimte voor professionals en prikkels om resultaten te behalen met maatwerkondersteuning. Taakgerichte bekostiging grijpt breder in op de inrichting van het lokale stelsel. Hierbij selecteren gemeenten selecteren een beperkt aantal aanbieders (hoofdaannemers) die een bredere taakopdracht krijgen. Deze werkwijze geeft veel ruimte voor professionals om zelf ondersteuning te bieden (ter vervanging van maatwerkondersteuning of ter overbrugging bij

wachtlijsten voor die voorzieningen), of alternatieve (preventieve en/of collectieve) ondersteuningsvormen te benutten.¹⁰ Zij hebben hiertoe ook een sterkere prikkel, omdat voor de taakopdracht een vast budget voor de populatie (gemeente of wijk/dorp) is afgesproken. Ook gaan gemeente en hoofdaannemer(s) meer in partnerschap samenwerken. De verwachting van gemeenten is dat vooral groepen inwoners met complexere problematiek op deze manier beter kunnen worden bereikt en ondersteund, en daarmee de kosten op termijn beter beheersbaar worden.

3.4.2 Gezamenlijke inkoop

Naast de inrichtingskeuzes rondom inkoop van maatwerkondersteuning, maken gemeenten keuzes in de mate waarin zij regionaal samenwerken bij inkoop. Gemeenten werken samen met buurgemeenten in verschillende inkoopregio's. Zo varieert de samenstelling van inkoopregio's voor bijvoorbeeld begeleiding, huishoudelijke hulp, voorzieningen en beschermd wonen.

Gemeenten ervaren dat gezamenlijke inkoop voordelen biedt, bijvoorbeeld rondom contractbeheer en aanbestedingen en in het opzetten van data-analyse. Ook is genoemd dat het zelfstandig inkopen van huishoudelijke hulp met tussentijdse toetreding niet meer uitvoerbaar is. Daarom is samenwerking opgezocht met andere gemeenten in de regio.

"Ik vind het goed werken, omdat wij een relatief kleine speler zijn in het geheel. Dus op het moment dat je meerdere gemeentes met de neus dezelfde kant op hebt, ja, dan kun je bepaalde slagen maken, zeg maar, die je als kleine gemeente in je eentje niet kunt doen. Dus op basis daarvan, vind ik het wel heel positief. En ook die andere gemeentes, die hebben ook allemaal te maken met dezelfde zorgaanbieders. Dus ja, dan kun je de signalen ook bundelen en dan kun je ook daadwerkelijk handelen op het moment dat er zaken niet goed gaan of ja, er moet iets mee. En je hebt toch de specifieke kennis, de inkoopkennis nodig en die moet je anders in huis halen."

(Gemeente met 20.000 tot 50.000 inwoners)

Ondanks deze voordelen, wordt gezamenlijke inkoop soms ook als 'vertragend' ervaren. Ook lopen de wensen van gemeenten voor inkoopmodellen soms ver uiteen. Bijvoorbeeld wanneer de ene gemeente wil stoppen met open house en andere (kleinere) gemeenten open house willen behouden vanwege het risico om schaars aanbod en/of aanbieders te verliezen, die bijvoorbeeld goed contact hebben met inwoners en doelgroepen die moeilijker te bereiken zijn.

"Andere gemeenten in de inkoopregio zeggen ook: we zouden het wel fijn vinden als we wat minder aanbieders hebben. En we iets meer kunnen investeren in die samenwerking. Maar ja, er zitten ook kleine gemeenten tussen. Daar is het ook moeilijker om de juiste aanbieder te vinden. En er zit ook wel een beetje een angst als je gaat beperken, dat je dan aanbieders hebt, nou, dat de kleine uitvallen die juist geworteld zijn in zo'n kleine gemeente."

(Gemeente met 50.000 tot 100.000 inwoners)

¹⁰ Het ontwikkelen van alternatieve vormen kan onderdeel zijn van de taakopdracht of daarbuiten vallen. In het laatste geval hebben toegang en organisaties in het voorliggend veld hun eigen opdracht. Door beide opdrachten goed te verbinden, kunnen eveneens alternatieve vormen van ondersteuning worden gestimuleerd.

3.4.3 Gezamenlijk toezicht

In de Wmo is opgenomen dat gemeenten toezicht moeten houden op de kwaliteit en de rechtmatigheid van ondersteuning. Het toezicht op de kwaliteit is vaak belegd bij een GGD en is veelal signaalgestuurd. Dit houdt in dat er wordt afgegaan op meldingen. In de interviews is gefocust op de inrichting van het toezicht op rechtmatigheid.

Toezicht op rechtmatigheid is vaak belegd bij een toezichthouder. Bij verschillende gemeenten is een toezichthouder in dienst genomen. Wanneer het toezicht bij het contractmanagement van de gemeente is belegd, noemen gemeenten het toezicht op rechtmatigheid vaak reactief van aard. Er wordt dan onderzoek gedaan naar meldingen, maar er is minder ruimte voor preventief onderzoek. Landelijke voorbeelden hebben gemeenten aanzet om meer in te zetten op toezicht op rechtmatigheid omdat er meer problemen naar voren komen dan eerder werd verwacht.

"Wij kunnen niet bij alle zorgaanbieders waarmee we een contract hebben een kwaliteitstoets doen. En dat doen zij [toezichthouder] wel. En op het moment dat zij daarin signalen zien dan gaan zij daar dieper op in. En ja, dat kan wel eens leiden tot bijvoorbeeld een cliëntenstop of, nou ja, noem het maar. Dat is wel voor ons de ogen en de oren bij de zorgaanbieder, zeg maar."

(Gemeente met 20.000 tot 50.000 inwoners)

Gemeenten zoeken steeds meer samenwerking op het gebied van toezicht. Er wordt bijvoorbeeld een samenwerkingsverband van toezichthouders opgericht, dat voor alle gemeenten in de regio geldt. Gemeenten hopen door de samenwerking het signaalgestuurd toezicht (reactief toezicht) uit te bouwen naar meer preventief toezicht. Dit is belangrijk vanwege de bestuurlijke risico's die gemeenten lopen met betrekking tot zorgfraude.

"Als je zo'n geval [zorgfraude] hebt, dan loop je ook gewoon een bestuurlijk risico daarmee. En dan is het reactief toezicht gewoon net wat te weinig. Als gevolg van voorbeelden in den lande en ook het landelijk bureau wat erop is, zijn we geïnspireerd geraakt om dat voor de regio te organiseren. En dat doen wij met een mandaat regeling. Dus dat betekent uiteindelijk dat, als je een casus hebt, dat je het college in de eigen gemeente nog steeds wel verantwoordelijk blijft."

(Gemeente met 20.000 tot 50.000 inwoners)

Gemeenten die hebben geïnvesteerd in het toezicht op rechtmatigheid zien dat er een afschrikwekkend effect van uitgaat naar zorgaanbieders. Ook wordt opgemerkt dat er in veel gevallen (administratieve) fouten naar voren komen. Het gaat niet allemaal om fraude, want soms worden er zaken over het hoofd gezien. Preventief toezicht is volgens gemeenten dan ook belangrijk om tijdig het gesprek met aanbieders te kunnen aangaan.

"Waar voorheen nog iedereen dacht: nou, misschien komt het eens een keertje voor. En nu zie je eigenlijk overal waar ingedoken wordt, is er wel wat mis. En dat is niet allemaal fraude. Maar ook, ja, door wetten en regels niet helemaal begrijpen of daar de makkelijke weg in zoeken. Dus dat kan van fraude tot naïef of vergeten, over het hoofd gezien. Dus we

zoeken wel de verbinding met de partijen, dus daar waar het niet op orde is, gaan we gewoon het gesprek aan: hoe kunnen we het verbeteren? Daar kunnen we als gemeente ook in helpen.”
(Gemeente met 20.000 tot 50.000 inwoners)

4 Uitgaven en gebruik van maatwerkondersteuning

Dit hoofdstuk beschrijft de uitgaven aan [maatwerkondersteuning](#) ofwel de [taakvelden](#) 6.6 (voorzieningen: voor wonen, rolstoelen en vervoer) en 6.71 (diensten: met name hulp bij het huishouden, begeleiding en dagbesteding). Het landelijk beeld (paragraaf 4.1) wordt aangevuld vanuit de casestudies (paragraaf 4.2). In Bijlage 2 staat een landelijk beeld van de uitgaven aan beschermd wonen en opvang (taakveld 6.81).¹¹

Kernbevindingen

- Landelijk gezien stijgen de uitgaven aan maatwerkondersteuning. Bij voorzieningen en hulp bij het huishouden is ook een stijging zichtbaar voor het aantal cliënten.
- De uitgaven aan maatwerkondersteuning gaan voor het grootste deel naar [maatwerkdiensten](#). De stijging in uitgaven hangt voor een groot deel samen met hogere personele kosten vanwege nieuwe Cao-afspraken.
- Deelnemende gemeenten verschillen in omvang en samenstelling van de uitgaven aan met name maatwerkdiensten.
- Verschillen in uitgaven tussen deelnemende gemeenten hangen deels samen met [taakzwaarte](#): hoe zwaarder de opgave waarvoor een gemeente staat, hoe hoger de uitgaven gemiddeld zijn.
- Deelnemende gemeenten met een vergelijkbare taakzwaarte verschillen ook sterk qua uitgaven. Deze uitgaven kunnen gemeenten deels beïnvloeden met inrichtingskeuzes voor de [toegang](#) en inkoop.

4.1 Landelijk beeld

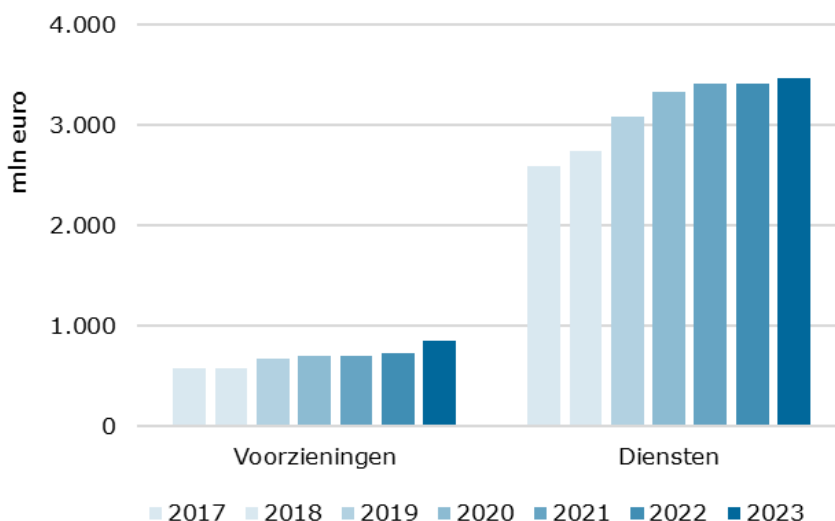
4.1.1

Uitgaven maatwerkondersteuning in relatie tot aantallen cliënten

Iv-3-gegevens over taakveld 6.6 en 6.71 geven een [indicatie](#) van de uitgaven aan maatwerkvoorzieningen en -diensten. Figuur 4.1 geeft de landelijke uitgaven weer aan taakveld 6.6 en 6.71 voor de periode 2017 tot en met 2023. De totale uitgaven aan maatwerkondersteuning betreffen voor het grootste deel (ruim 80%) uitgaven aan maatwerkdiensten. De totale uitgaven stijgen tot 2021 en nemen vanaf 2023 weer toe tot een niveau van ruim 4,3 miljard euro. De relatief beperkte stijging vanaf 2023 kan (deels) een gevolg zijn van de ontwikkeling van meer collectief aanbod (ondersteuning vanuit sociaal teams of basisvoorzieningen). Zo is in hoofdstuk 2 zichtbaar dat de uitgaven aan de toegang in deze periode harder zijn gestegen. Ook nemen de uitgaven aan maatwerkondersteuning bij ongeveer een derde van de gemeenten af, terwijl hun uitgaven aan de toegang zijn toegenomen.

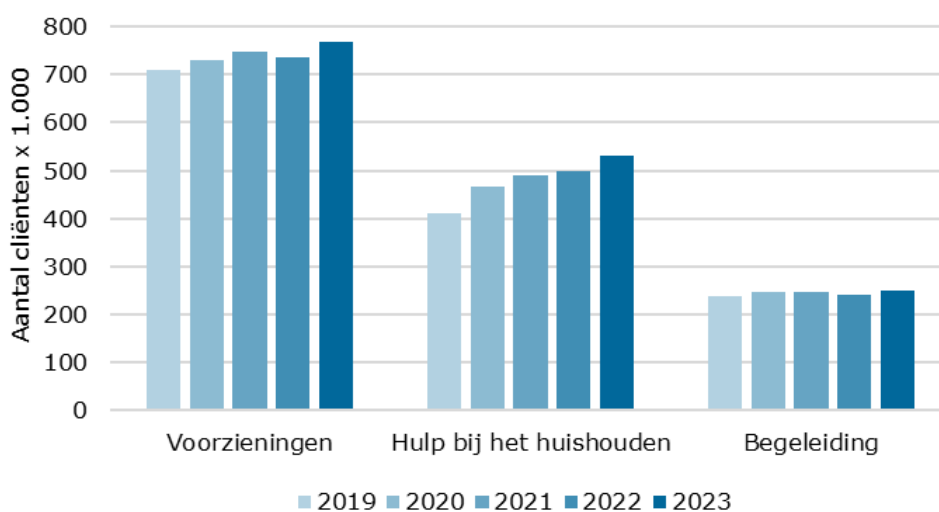
¹¹ Dit onderdeel spitst zich toe op regionaal niveau. Gelet op de doordecentralisatie en faseringsverschillen hierin tussen regio's is een brede analyse op gemeentelijk niveau op dit moment minder zinvol.

Figuur 4.1 Totale uitgaven aan maatwerkvoorzieningen en -diensten van 2017 tot en met 2023 in miljoenen euro's, bron: Iv3.



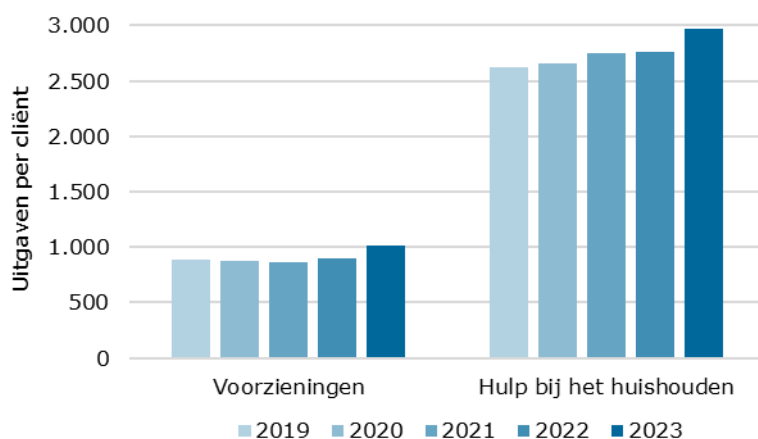
In Figuur 4.2 staat het aantal cliënten voor de verschillende types maatwerkondersteuning: voorzieningen (wonen, rolstoelen en vervoer), hulp bij het huishouden en begeleiding (ondersteuning thuis). Het totaal aantal cliënten stijgt, met name bij voorzieningen en hulp bij het huishouden. De grote stijging van het aantal cliënten voor hulp bij het huishouden (een groei van bijna een derde) hangt mede samen met de invoering van het [abonnementstarief](#). Na de coronaperiode stijgen de aantallen cliënten in 2023 ook voor begeleiding in beperkte mate.

Figuur 4.2 Totaal aantal cliënten maatwerkondersteuning van 2019 tot en met 2023, bron: CBS.



De gemiddelde uitgaven per cliënt verschillen tussen typen maatwerkondersteuning, zie Figuur 4.3.¹² Met name in 2023 is er voor beide types een duidelijke toename zichtbaar in de gemiddelde uitgaven per cliënt.

Figuur 4.3 Gemiddelde uitgaven per cliënt voor voorzieningen en hulp bij het huishouden van 2019 tot en met 2023 in euro's, bron: CBS.

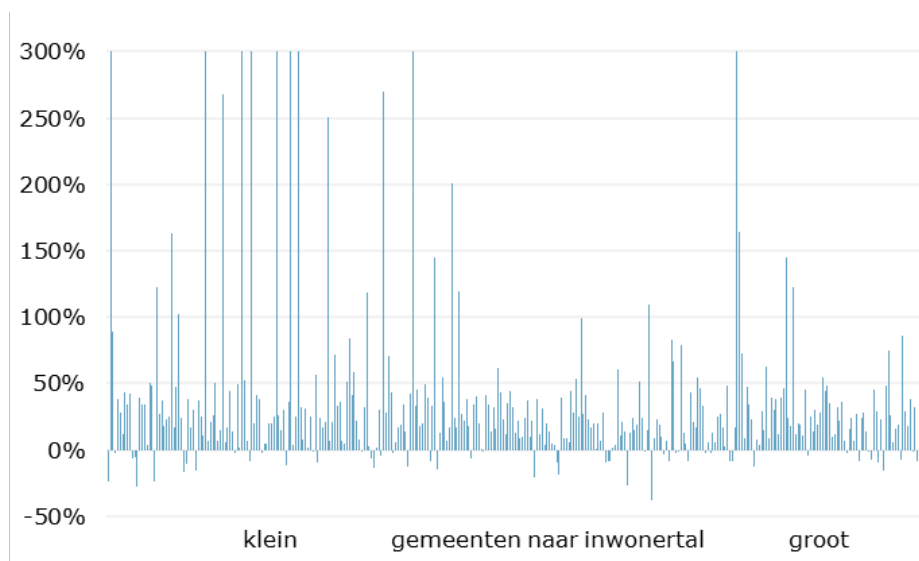


4.1.2

Verschillen tussen gemeenten

De ontwikkeling van de uitgaven aan maatwerkondersteuning tussen 2019 en 2023 verschilt per gemeente, zie Figuur 4.4. In de meeste gemeenten zijn de uitgaven gestegen met soms tientallen procenten over een periode van vijf jaar en bij enkele gemeenten zijn de uitgaven gedaald. Uitschieters hierin vertonen vaak afwijkende waarden in het eerste of laatste jaar.¹³

Figuur 4.4 Ontwikkeling van de uitgaven per gemeente aan maatwerkvoorzieningen en -diensten van 2019 tot en met 2023, gerangschikt naar inwonertal van kleine tot grote gemeenten (x-as), bron: Iv3.

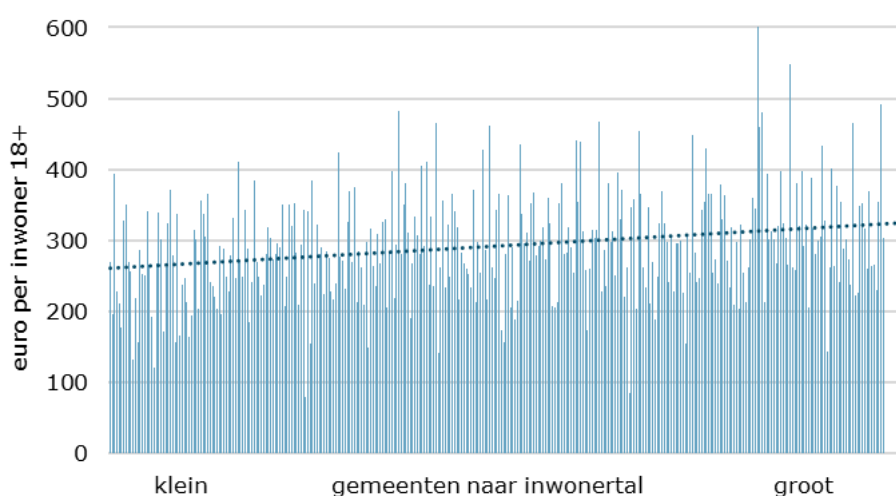


¹² Over begeleiding zijn geen gegevens beschikbaar in de landelijke monitor.

¹³ Daarnaast is de kans op uitschieters/fluctuaties groter bij kleinere gemeenten vanwege kleinere volumes.

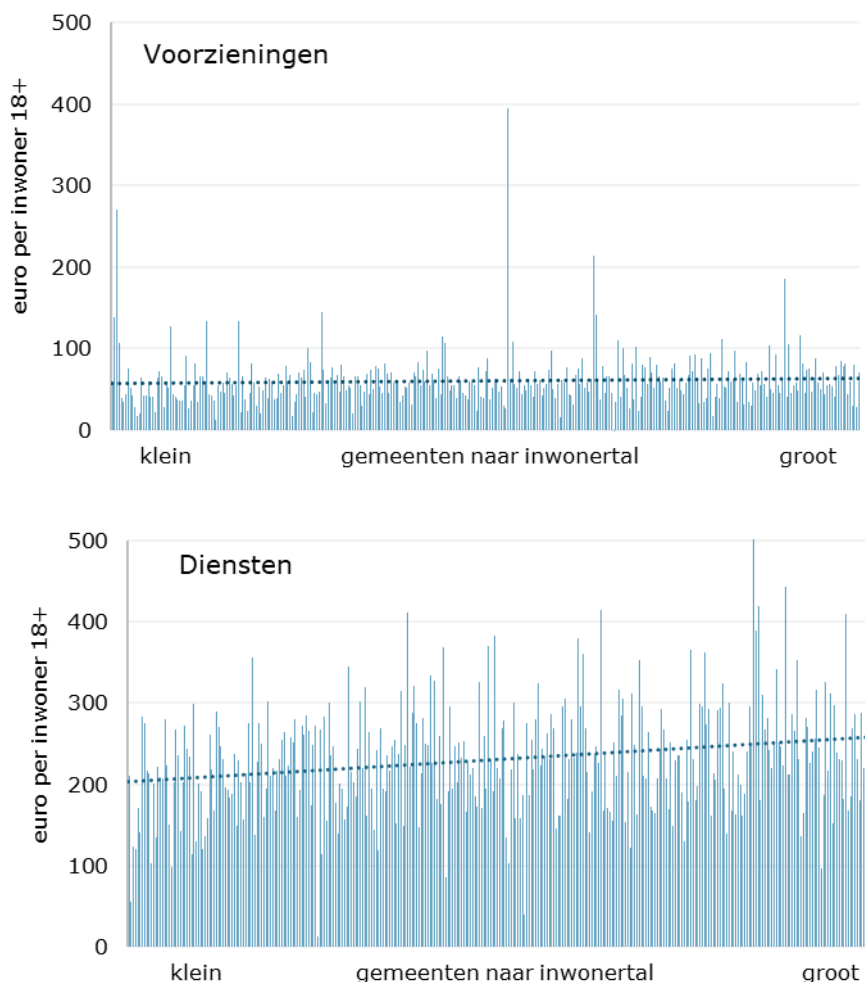
In Figuur 4.5 staan verschillen tussen gemeenten in gemiddelde uitgaven per volwassen inwoner in 2023. Gemiddeld genomen lopen deze uitgaven licht op naarmate de gemeentegrootte toeneemt (zie stippellijn). Tussen gemeenten met een vergelijkbare omvang (naast elkaar weergegeven op de x-as) kunnen de uitgaven echter flink verschillen.

Figuur 4.5 Gemiddelde uitgaven aan maatwerkvoorzieningen en -diensten per volwassen inwoner per gemeente in 2023 in euro's, gerangschikt naar inwonertal van kleine tot grote gemeenten (x-as), bron: Iv3.



Figuur 4.6 geeft deze verschillen in uitgaven per gemeente weer voor maatwerkvoorzieningen en -diensten. Het verschil in uitgaven tussen gemeenten is groter voor diensten (*onder*) dan voor maatwerkvoorzieningen (*boven*). De gemiddelde uitgaven aan maatwerkdiensten per volwassen inwoner liggen bij grotere gemeenten gemiddeld (zie lijn) hoger dan bij kleinere gemeenten. Bij maatwerkvoorzieningen lijken deze uitgaven niet samen te hangen met gemeentegrootte.

Figuur 4.6 Gemiddelde uitgaven aan voorzieningen (boven) respectievelijk diensten (onder) per volwassen inwoner per gemeente in 2023 in euro's, gerangschikt naar inwonertal van kleine tot grote gemeenten (x-as), bron: Iv3



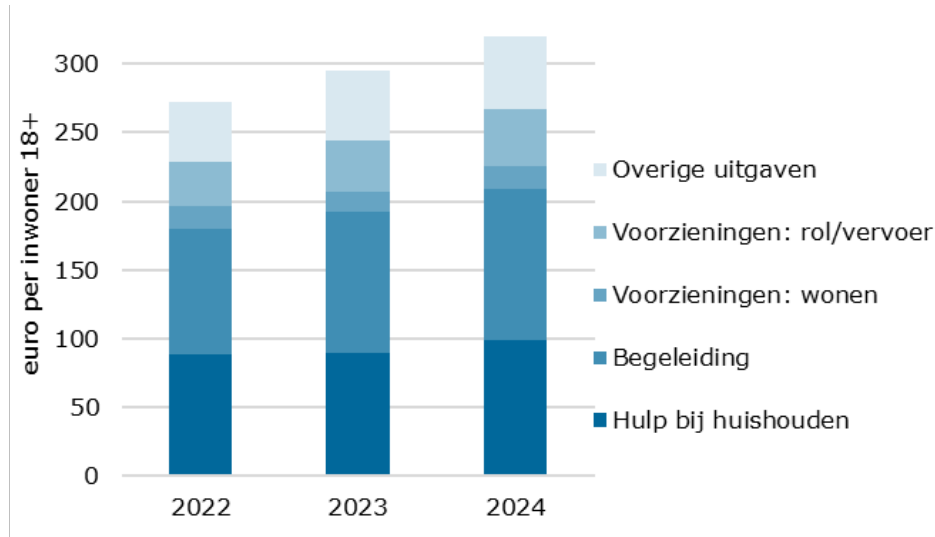
4.2 Verdieping vanuit casestudies

Figuur 4.7 toont voor de deelnemende gemeenten de samenstelling van de gemiddelde uitgaven aan maatwerkondersteuning per volwassen inwoner en de ontwikkeling hierin tussen 2022 en 2024.

Maatwerkdiensten (hulp bij het huishouden en begeleiding) vormen een grotere kostenpost dan maatwerkvoorzieningen. De stijging van uitgaven aan maatwerkondersteuning die tot en met 2023 zichtbaar is, lijkt in 2024 door te zetten.¹⁴ Deze stijging hangt onder andere samen met de stijging in loonkosten vanwege nieuwe cao's.

¹⁴ In vergelijking met de uitgaven aan de toegang (zie 2.4.2) zijn de uitgaven aan maatwerkondersteuning bij deze gemeenten gemiddeld minder hard gestegen.

Figuur 4.7 Gemiddelde uitgaven aan maatwerkondersteuning per volwassen in 2022 tot en met 2024 in euro's, bron: casestudies.

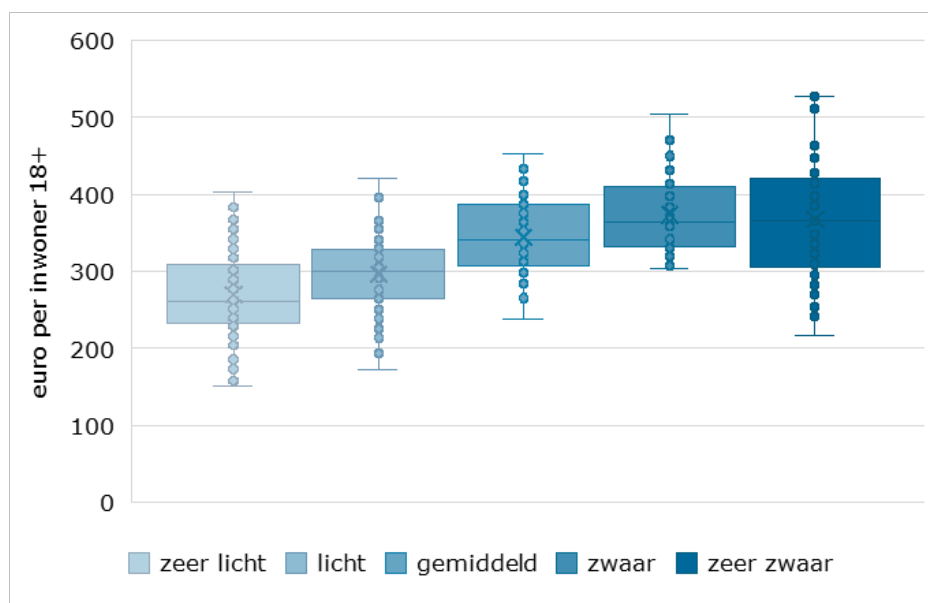


4.3

Uitgaven aan maatwerkvoorzieningen in relatie tot taakzwaarte

De verschillen in uitgaven aan maatwerkvoorzieningen hangen samen met verschillen in taakzwaarte vanuit de samenstelling van de bevolking van gemeenten. Figuur 4.8 toont per categorie van taakzwaarte de verschillen in uitgaven aan maatwerkondersteuning. De gemiddelde uitgaven aan maatwerkondersteuning lopen op naarmate de taak zwaarder wordt. Taakzwaarte is echter niet allesbepalend. Ook binnen een bepaalde taakzwaarte verschillen de uitgaven. Dit duidt op ruimte voor gemeenten om met inrichtingskeuzes voor de toegang en inkoop hun uitgaven te beïnvloeden.

Figuur 4.8 Gemiddelde uitgaven aan maatwerkondersteuning per volwassen inwoner in 2023 in euro's in relatie tot taakzwaarte, bron: Findo en Iv3.



Daarnaast beïnvloeden ook andere factoren de ruimte voor kostenbeheersing. Denk hierbij aan krapte op de arbeidsmarkt en de wisselwerking met andere zorgkaders (Wlz en Zvw), zie hoofdstuk 6.

De grote verschillen per categorie van taakzwaarte kunnen ook een aanwijzing zijn dat met de huidige indicatoren in het gemeentefonds niet voldoende recht wordt gedaan aan verschillen tussen gemeenten in bijvoorbeeld dubbele vergrijzing of cumulatie van sociaaleconomische problematiek. Voor de houdbaarheid van de Wmo is dit een punt van aandacht gezien de ervaren toename van complexere casuïstiek (zie hoofdstuk 5).

5 Uitgaven in relatie tot inrichtingskeuzes

Een belangrijke vraag naar aanleiding van voorgaande hoofdstukken is hoe verschillen in inrichtingskeuzes van gemeenten uitwerken op de uitgaven aan [maatwerkondersteuning](#). Zijn er aanwijzingen dat bepaalde keuzes vaker tot lagere dan wel hogere uitgaven leiden? Door het verkennende karakter van dit onderzoek zijn deze vragen indicatief te beantwoorden. Het landelijk beeld (paragraaf 5.1) wordt aangevuld vanuit de casestudies (paragraaf 5.2 en 5.3).

Kernbevindingen

- Het landelijk beeld toont geen duidelijke samenhang tussen de uitgaven aan de [toegang](#) (breder dan de Wmo) en de uitgaven aan maatwerkondersteuning.

Bij deelnemende gemeenten in de casestudies is het volgende zichtbaar:

- Bij gemeenten met een bredere taakopdracht in de toegang zijn zowel de uitgaven als het aantal cliënten maatwerkondersteuning lager dan bij gemeenten met een smallere taakopdracht. Met uitzondering van gemeenten met een zeer smalle taakopdracht; zij organiseren de toegang zelf. Bij deze gemeenten zijn de uitgaven en het aantal cliënten maatwerkondersteuning het laagst.
- [Taakgerichte bekostiging](#) gaat samen met de laagste uitgaven en het kleinste aantal cliënten maatwerkondersteuning. Bij deze gemeenten zijn de uitgaven aan de toegang gemiddeld het hoogst.
- Bij [outputgerichte bekostiging](#) zijn de uitgaven aan maatwerkondersteuning gemiddeld het hoogst en de uitgaven aan de toegang het laagst. Mede vanwege de juridische verplichting om het aantal uren per cliënt te specificeren, overwegen meerdere gemeenten de overstap naar een ander inkoopprofiel.
- Verschillen in uitgaven aan maatwerkondersteuning zijn deels te herleiden naar verschillen in aantallen cliënten. Met name bij begeleiding zijn er daarnaast grote verschillen zichtbaar in de gemiddelde uitgaven per cliënt.
- Gemeenten met relatief hoge uitgaven aan maatwerkondersteuning werken met veel buurgemeenten samen voor inkoop.

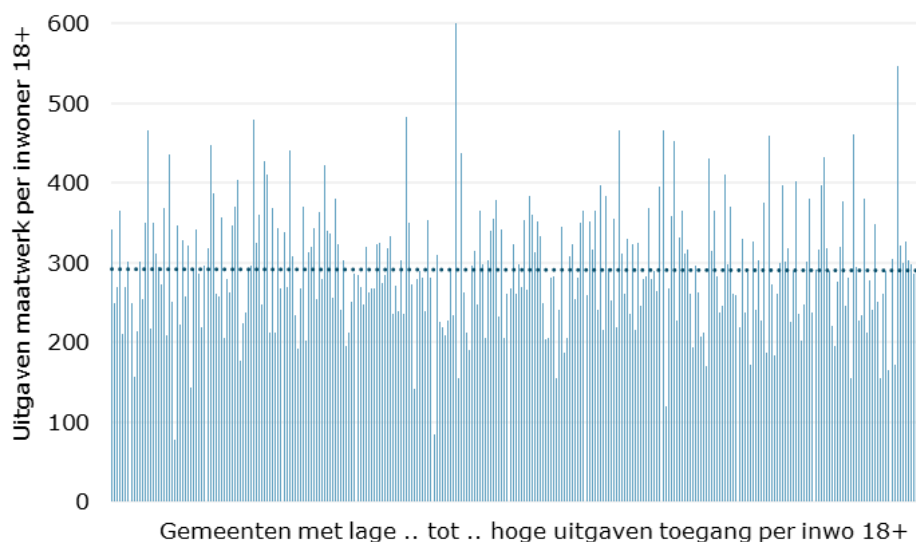
5.1 Landelijk beeld

5.1.1

Uitgaven aan maatwerkondersteuning in relatie tot de toegang

Zoals in hoofdstuk 2 is toegelicht, ontbreekt een landelijk beeld van hoe gemeenten de toegang hebben ingericht. Uit Figuur 5.1 blijkt geen duidelijke samenhang tussen de uitgaven aan de toegang en de uitgaven aan maatwerkondersteuning (stippellijn verloopt horizontaal). De uitgaven aan maatwerkondersteuning liggen bij de meeste gemeenten binnen eenzelfde bandbreedte, ongeacht de hoogte van de uitgaven aan de toegang. Let wel, de uitgaven aan de toegang betreffen deels inzet gericht op jeugd.

Figuur 5.1 Gemiddelde uitgaven aan maatwerkondersteuning per volwassen inwoner per gemeente in 2023 in euro's, gemeenten gerangschikt naar lage tot hoge uitgaven aan de toegang (x-as), bron: Iv3.



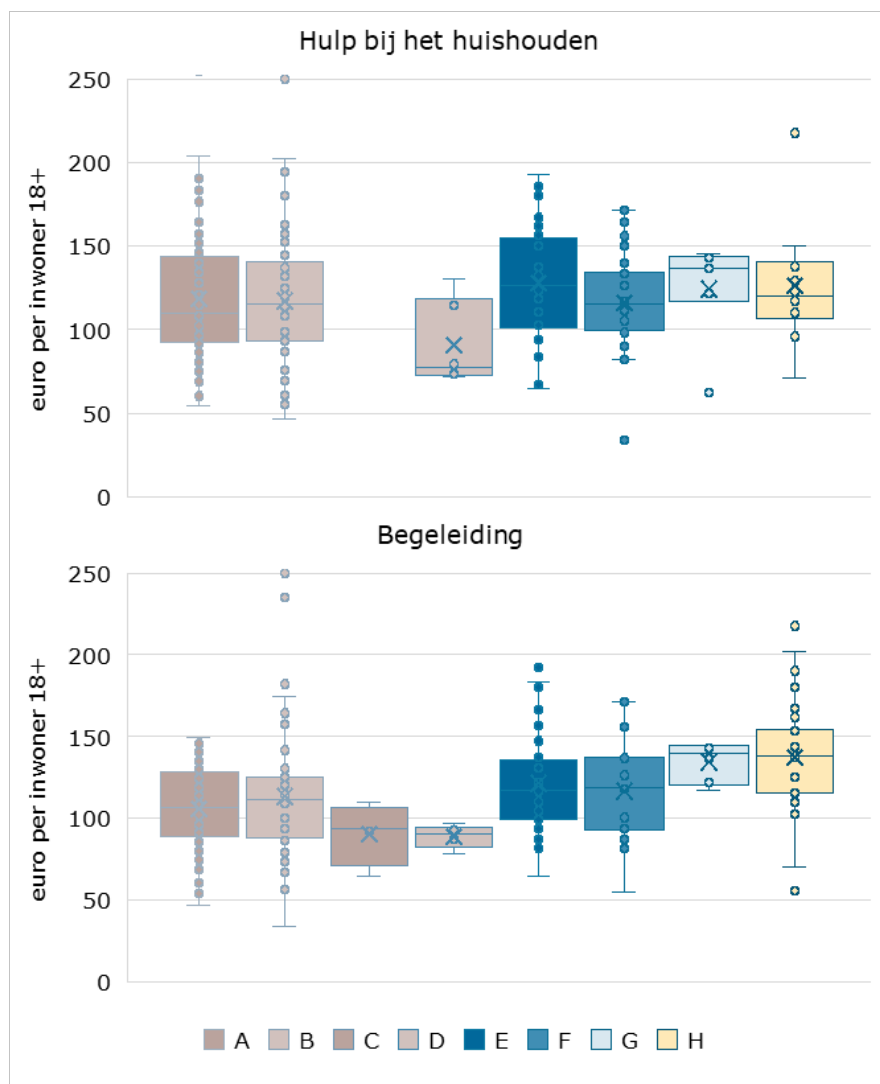
5.1.2

Uitgaven aan maatwerkondersteuning in relatie tot inkoopprofiel

Inkoopkenmerken voor gemeenten kunnen verschillen tussen typen maatwerkondersteuning, daarom toont Figuur 5.2 de gemiddelde uitgaven aan hulp bij het huishouden en begeleiding in relatie tot inkoopprofielen. Bij veel inkoopprofielen zijn er flinke verschillen in uitgaven tussen gemeenten.¹⁵ Bij inspanningsgerichte profielen (A, B, C en D) liggen de gemiddelde uitgaven per volwassen inwoner gemiddeld lager dan bij outputgerichte profielen (E, F en G) en het taakgerichte profiel (H). Dit geldt met name voor de inspanningsgerichte profielen (C en D) waar sprake is van een budgetplafond of vast budget per aanbieder. Bij inkoopprofielen met tussentijdse toetreding (A, D en E) liggen de uitgaven gemiddeld ook lager dan bij vergelijkbare inkoopprofielen zonder tussentijdse toetreding (respectievelijk B, C en F/G).

¹⁵ Bij inkoopprofielen waar dit minder geldt (C, D en G) is het aantal gemeenten beperkt.

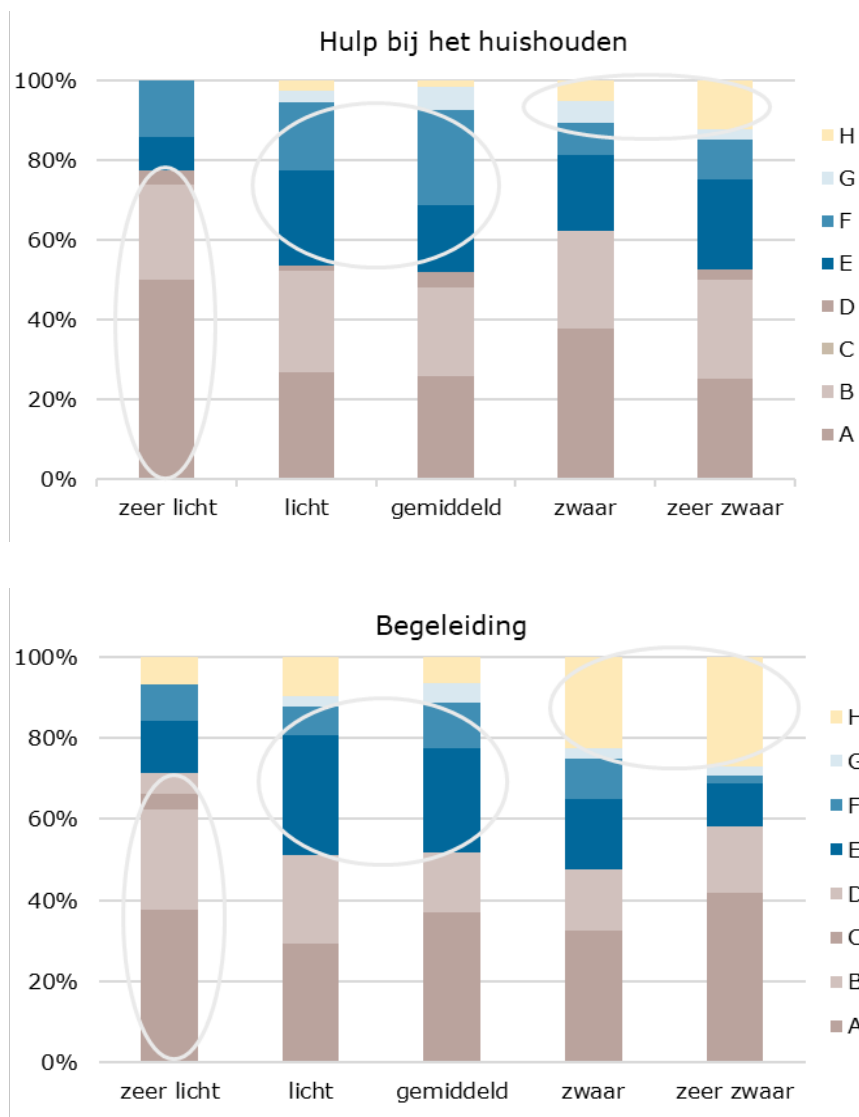
Figuur 5.2 Gemiddelde uitgaven aan hulp bij het huishouden en begeleiding per volwassen inwoner in 2023 in euro's in relatie tot inkoopprofielen (legenda), bron: Iv3 en Monitor zorginkoop.



Figuur 5.3 toont de relatie tussen inkoopprofielen voor hulp bij het huishouden en begeleiding en [taakzwaarte](#). Gemeenten met een zeer lichte taak (linker omcirkeling) werken relatief vaker met een inspanningsgericht profiel (A, B, C of D). Gemeenten met een lichte of gemiddelde taak (middelste omcirkeling) kiezen vaker voor een outputgericht profiel (E, F of G). En gemeenten met een (zeer) zware taak (rechter omcirkeling) kiezen vaker voor een taakgericht profiel (H). Deze samenhang is sterker voor begeleiding dan voor hulp bij het huishouden.

Let wel, een inspanningsgericht profiel (met name A en B) vormde het vertrekpunt bij de decentralisaties. Een output- of taakgericht profiel vraagt een bewuste keuze voor een andere inrichting. De noodzaak hiertoe lijkt eerder te worden ervaren bij gemeenten met een zwaardere taak.

Figuur 5.3 Percentage gemeenten naar taakzwaarte (x-as) met een bepaald inkoopprofiel (legenda) voor hulp bij het huishouden en begeleiding, bron: Findo en Monitor zorginkoop



5.2 Verdieping vanuit casestudies

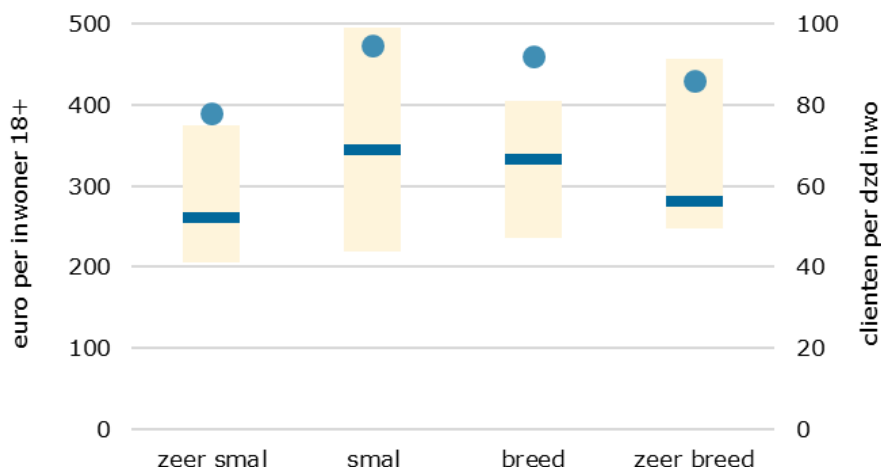
5.2.1

Uitgaven maatwerkondersteuning in relatie tot inrichting toegang

In Figuur 5.4 staan de uitgaven aan maatwerkondersteuning en het aantal cliënten naar de breedte van de taakopdracht van de toegang. Hierbij is een verband zichtbaar tussen de breedte van de taakopdracht van de toegang en de uitgaven en cliënten maatwerkondersteuning: van smalle naar zeer brede taakopdracht zijn de uitgaven en aantallen cliënten maatwerkondersteuning gemiddeld lager. Gemeenten geven hierbij aan dat een bredere toegang met een meer integrale en preventieve aanpak een remmende werking kan hebben op het beroep op maatwerkondersteuning.¹⁶

¹⁶ Uit de lagere cliëntaantallen is niet af te leiden dat er minder inwoners worden bereikt. Het is waarschijnlijker dat meer mensen vanuit de toegang (sociale teams) ondersteuning krijgen. Voor zover bekend, zijn er geen openbare bronnen om dit te kunnen toetsen.

Figuur 5.4 Uitgaven (donkerblauwe horizontale lijnen) en cliënten maatwerkondersteuning (stippen) per (duizend) volwassen inwoner voor onderzochte gemeenten, ingedeeld naar breedte van de taakopdracht van de toegang (x-as), bron: casestudies.



Tegelijkertijd zijn de uitgaven en aantallen cliënten maatwerkondersteuning bij gemeenten met een zeer smalle taakopdracht in de toegang gemiddeld het laagst. Uit gesprekken komt naar voren dat deze gemeenten een relatief sterke [sociale basis](#) (grotere samenredzaamheid) kennen. Daarnaast kijken deze gemeenten in beleid en de toegang kritischer naar mogelijkheden van eigen kracht en netwerk voordat maatwerkondersteuning wordt geboden.¹⁷

5.2.2

Uitgaven maatwerkondersteuning in relatie tot bekostigingsvorm

Figuur 5.5 toont de uitgaven aan maatwerkondersteuning en het aantal cliënten naar bekostigingsvorm. Hierbij zijn de uitgaven en aantallen cliënten maatwerkondersteuning bij gemeenten met een taakgerichte bekostiging het laagst.

Gemeenten met outputgerichte bekostiging kennen daarentegen gemiddeld de hoogste uitgaven en aantallen cliënten maatwerkondersteuning. Uit gesprekken met deze gemeenten komt naar voren dat diverse aanbieders erin slagen om cliënten te ondersteunen met minder uren.¹⁸ Omdat gemeenten betalen voor het aantal uur waarop de prijs per arrangement is afgestemd, ervaren zij opwaartse druk op hun uitgaven. Diverse gemeenten zoeken daarom naar middelen om deze 'lucht' uit het systeem te halen of overwegen een andere bekostigingsvorm.

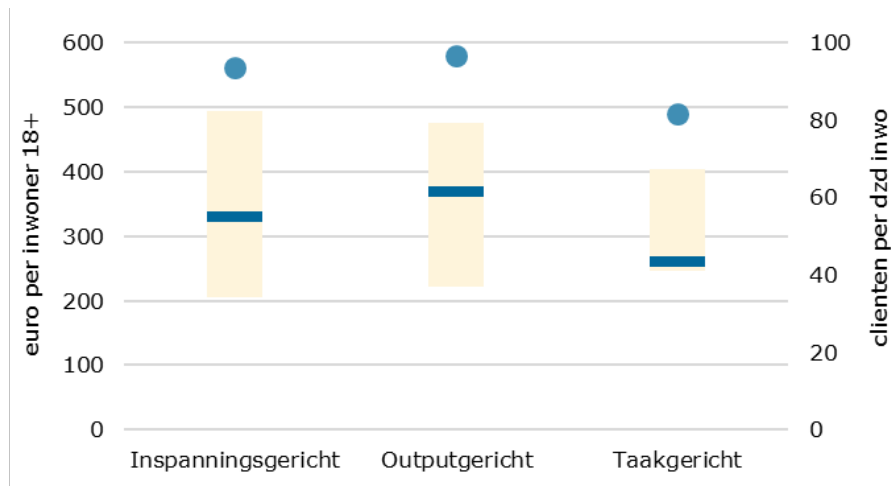
Gemeenten met [inspanningsgerichte bekostiging](#) scoren iets gunstiger op uitgaven dan gemeenten met outputgerichte bekostiging. Opmerkelijk is dat de verschillen in uitgaven bij deze gemeenten het grootst zijn. Mogelijk houdt dit verband met het relatief grote aantal

¹⁷ Een andere mogelijkheid is dat bij deze inrichtingsvorm niet alle kwetsbare inwoners tijdig en/of adequaat worden bereikt. Hierover zijn geen gegevens bekend.

¹⁸ Hoewel dit niet expliciet is benoemd, kunnen hierachter ook vormen van 'cherry picking' (vooral inzetten op cliënten met lichtere problematiek) of 'upcoding' (lichtere ondersteuning bieden dan passend bij het cliëntprofiel) schuilgaan.

gemeenten binnen deze groep en het feit dat deze bekostigingsvorm voorkomt in combinatie met een veelheid aan inrichtingsvormen van de toegang.

Figuur 5.5 Uitgaven (donkerblauwe horizontale lijnen) en cliënten maatwerkondersteuning (stippen) per (duizend) volwassen inwoner voor onderzochte gemeenten, ingedeeld naar bekostigingsvorm (x-as), bron: casestudies.

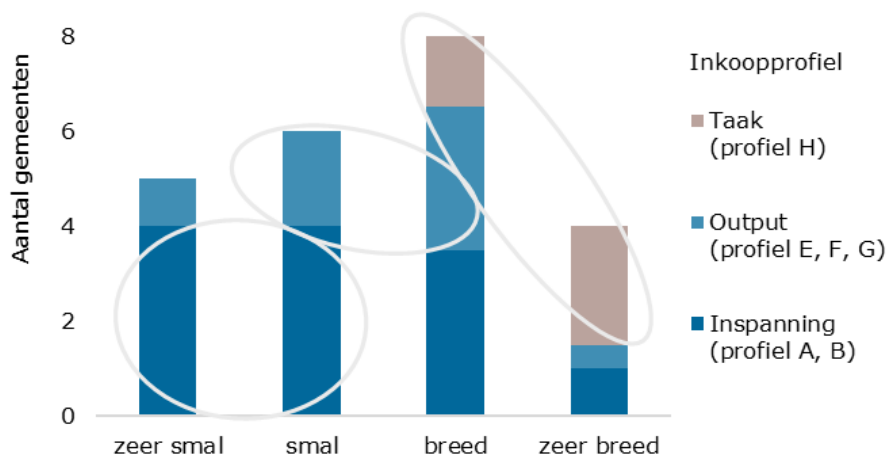


5.2.3

Uitgaven maatwerkondersteuning in relatie tot toegang en inkoop

In de praktijk is er altijd sprake van een combinatie van inrichtingskeuzes voor de toegang en de inkoop, zie Figuur 5.6. Taakgerichte bekostiging gaat steeds samen met een (zeer) brede taakopdracht in de toegang (rechter omcirkeling). Inspanningsgerichte bekostiging gaat vaker samen met een (zeer) smalle taakopdracht in de toegang (linker omcirkeling), maar komt voor bij elke breedte van de taakopdracht. Als laatste gaat outputgerichte bekostiging vaker samen met een smalle tot brede taakopdracht (middelste omcirkeling).

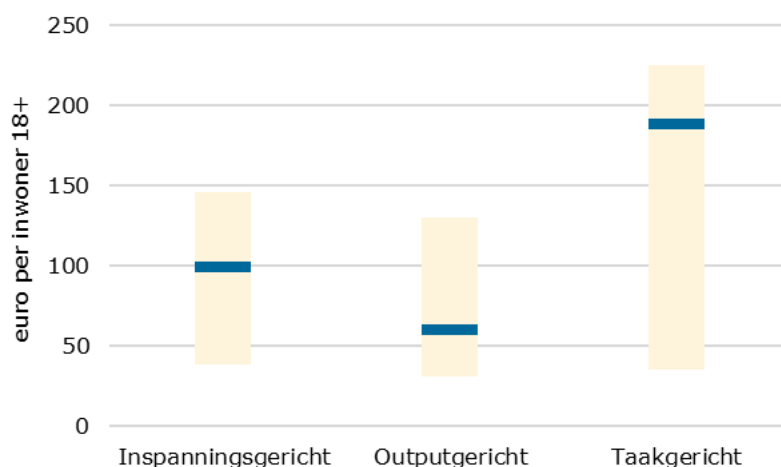
Figuur 5.6 Combinaties van breedte van de taakopdracht in de toegang (x-as) en inkoopprofiel maatwerkondersteuning (legenda), bron: casestudies.



In Figuur 5.7 staan de gemiddelde uitgaven aan de toegang naar bekostigingsvorm. Hierbij is zichtbaar dat de uitgaven aan de toegang

gemiddeld het hoogst zijn bij taakgerichte bekostiging en het laagst bij outputgerichte bekostiging. Dit patroon is tegengesteld aan het patroon van uitgaven aan maatwerkondersteuning (Figuur 5.5).

Figuur 5.7 Gemiddelde uitgaven aan de toegang (donkerblauwe horizontale lijnen) per volwassen inwoner in 2023 in euro's, ingedeeld naar inkoopprofiel (x-as), bron: casestudies.

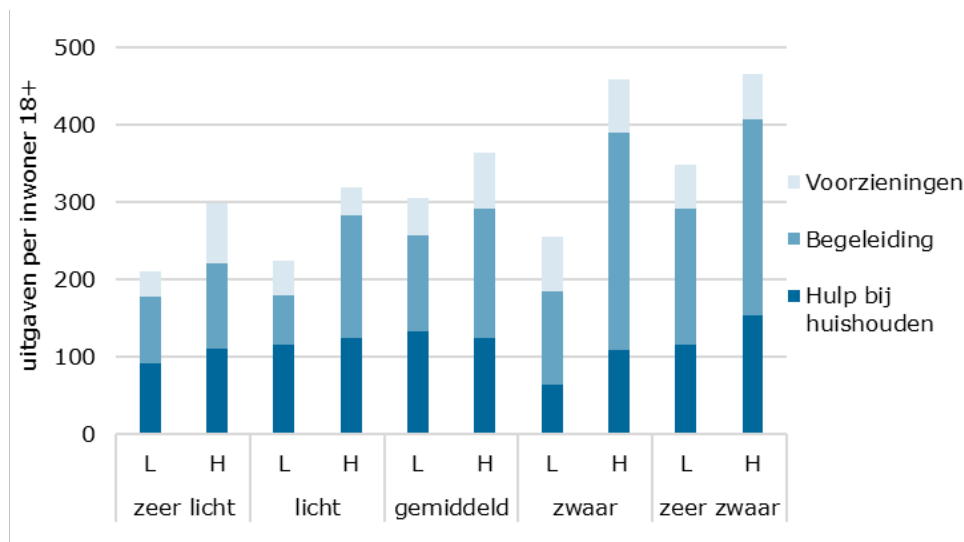


De grote bandbreedte in uitgaven aan maatwerkondersteuning en de toegang duidt erop dat niet alleen inrichtingskeuzes, maar ook andere effecten een rol kunnen spelen. Zo is in eerdere hoofdstukken gewezen op het belang van taakzwaarte en mogelijke andere externe factoren. Om dit scherper in beeld te krijgen, is een nadere verschillenanalyse gemaakt aan de hand van tien casestudies.

5.3 Verschillenanalyse voor tien casestudies

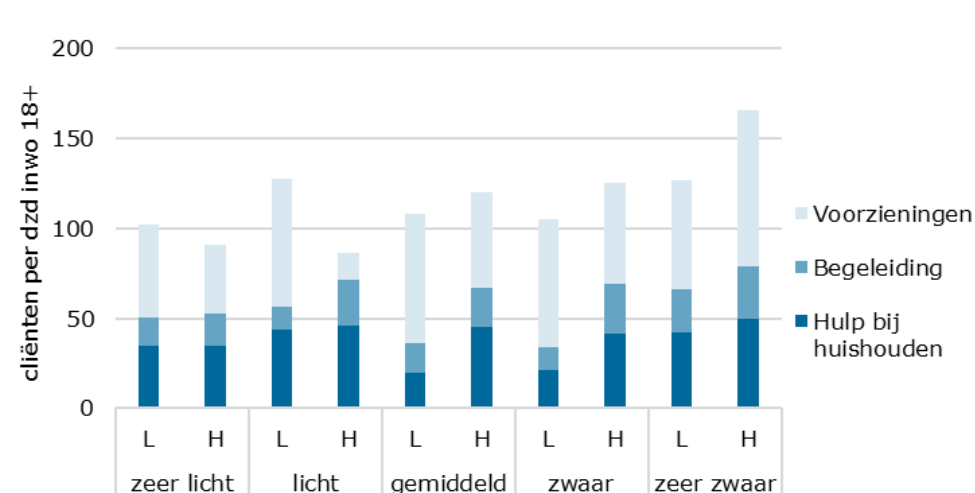
Figuur 5.8 laat zien dat, voor elke taakzwaarte, de verschillen in uitgaven aan maatwerkondersteuning tussen gemeenten het grootst zijn bij begeleiding. Bij dit type maatwerkondersteuning hebben gemeenten relatief veel ruimte om alternatieven te ontwikkelen en te benutten.

Figuur 5.8 Gemiddelde uitgaven aan maatwerkondersteuning per volwassen inwoner in 2023 in euro's (y-as) tussen gemeenten met lage dan wel hoge uitgaven aan maatwerkondersteuning (x-as), bron: casestudies.



De verschillen in uitgaven hangen samen met verschillen in aantallen cliënten maatwerkondersteuning voor gemeenten met een gemiddelde tot zeer zware taak, zie Figuur 5.9. Dit geldt voor hulp bij het huishouden en begeleiding, niet voor voorzieningen.

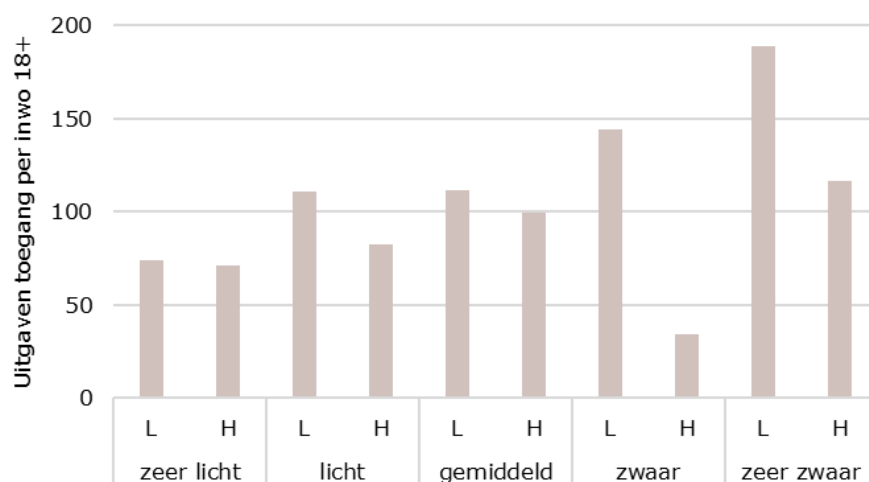
Figuur 5.9 Verschillen in aantallen cliënten per duizend volwassen inwoners (y-as) tussen onderzochte gemeenten met lage dan wel hoge uitgaven aan maatwerkondersteuning (x-as), bron: CBS.



De gemiddelde uitgaven per cliënt kunnen flink verschillen. Deze uitgaven zijn gemiddeld het laagst voor voorzieningen en het hoogst voor begeleiding. Bij begeleiding is het verschil tussen gemeenten met een zware en zeer zware taak groot. Uit gesprekken met deze gemeenten komt naar voren dat dit samen kan hangen met 'overloop' van complexe casuïstiek uit andere zorgkaders, bijvoorbeeld als gevolg van wachtlijsten voor en kortere behandeltrajecten in de GGZ.

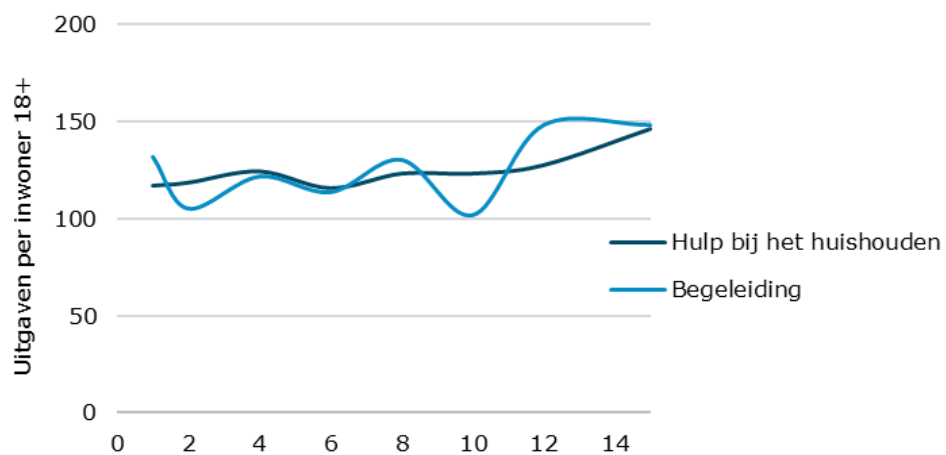
In Figuur 5.10 staan, voor elke taakzwaarte, de verschillen in uitgaven aan de toegang tussen gemeenten. In vergelijking met Figuur 5.8 is een tegengesteld beeld zichtbaar: gemeenten die meer uitgeven aan de toegang geven minder uit aan maatwerkondersteuning. Ook de uitgaven aan toegang en maatwerkondersteuning samen zijn bij gemeenten die meer uitgeven aan de toegang lager dan bij gemeenten die meer uitgeven aan maatwerkondersteuning. Sommige gemeenten met relatief hoge uitgaven aan maatwerkondersteuning geven echter minder uit aan de toegang, maar investeren meer in sociale basisvoorzieningen (via meer collectieve en preventieve inzet).

Figuur 5.10 Verschillen in uitgaven aan toegang (taakveld 6.2) tussen gemeenten met lage dan wel hoge uitgaven aan maatwerkondersteuning per taakzwaartegroep, bron: casestudies.



Uit de verschillenanalyse blijkt ook dat gemeenten met relatief hoge uitgaven aan maatwerkondersteuning met meer buurgemeenten samenwerken dan gemeenten met relatief lage uitgaven. Mogelijk is regionale samenwerking hierbij een belemmerende factor voor lokale inrichting. Om dit te toetsen, zijn in Figuur 5.11, met behulp van Iv3-gegevens voor alle gemeenten, de gemiddelde uitgaven weergegeven in relatie tot het aantal gemeenten waarmee regionaal wordt samengewerkt. De gemiddelde uitgaven aan maatwerkondersteuning blijken hoger te zijn als het aantal gemeenten in de regionale inkoop samenwerking groter is, met name vanaf tien gemeenten. Dit geldt zowel voor hulp bij het huishouden als begeleiding. Voor begeleiding is dit verband wat grilliger. Mogelijk speelt hierbij ook de aard en mate van samenwerking een rol.

Figuur 5.11 Uitgaven aan maatwerkondersteuning in relatie tot het aantal gemeenten in regionale inkoop samenwerking, bron: Iv3 en Monitor zorginkoop.



6 Ervaren belemmeringen en kansen

Dit hoofdstuk beschrijft de belemmeringen en kansen die gemeenten ervaren rondom de [toegang](#) en [maatwerkondersteuning](#). Hierbij wordt ingegaan op zowel de ambities van gemeenten (wat kunnen zij zelf oppakken), als de gewenste ondersteuning vanuit het Rijk.

Kernbevindingen

- Gemeenten zien de vraag naar maatwerkondersteuning toenemen. Zij noemen hiervoor als oorzaken dubbele vergrijzing, wachtlijsten in de GGZ, het [abonnementstarief](#), duurdere hulpmiddelen door technologische innovatie, krapte op de woningmarkt en het idee bij inwoners dat zij recht hebben op bepaalde ondersteuning.
- Gemeenten zetten in op toegankelijkheid van ondersteuning en zien hierbij ruimte voor het ontwikkelen van collectief aanbod in de vorm van algemene voorzieningen.
- Om de toenemende vraag aan te kunnen, is maatschappelijk debat nodig over waar de grens ligt tussen eigen verantwoordelijkheid/ zelfredzaamheid en ondersteuning vanuit de overheid.
- Het heeft voor gemeenten voordelen om samen te werken met een beperkt aantal aanbieders, maar hierdoor kan schaars specialistisch aanbod verloren gaan. Daarnaast wordt de beschikbaarheid van [maatwerkdiensten](#), met name hulp bij het huishouden, beïnvloed door krapte op de arbeidsmarkt.
- Gemeenten ervaren de wisselwerking met andere zorgkaders (Wlz en Zvw) als lastig. Denk aan het investeren in preventie, maar ook uitstel van een Wlz-aanvraag (vanwege de hogere eigen bijdrage), langere wachtlijsten en kortere behandeltrajecten binnen de GGZ.
- Gemeenten maken gebruik van evaluatie en koppelen hieraan procesverbetering. Door samen te werken met professionals ervaren beleidsadviseurs dat zij beleid beter kunnen afstemmen op de behoeften van hun inwoners.

6.1 Toenemende vraag naar maatwerkvoorzieningen

Gemeenten ervaren dat de vraag naar maatwerkvoorzieningen toeneemt vanwege de dubbele vergrijzing. Het aandeel ouderen groeit en deze ouderen blijven langer (zelfstandig) wonen. Daarnaast zien gemeenten het aandeel casussen met complexe problematiek en/of onbegrepen gedrag toenemen. Door de wachtlijsten in de GGZ komen deze ondersteuningsvragen bij gemeenten terecht.

"Ik denk als het gaat over de houdbaarheid van de Wmo, dat een groot aandachtspunt ook echt wel is hoe we meer grip met elkaar landelijk ook, denk ik, gaan krijgen op de vergrijzing en daar tegenover het personeelstekort. Want ik snap dat met alleen geld, dan gaan we dat ook niet oplossen."

(Gemeente met 20.000 tot 50.000 inwoners)

Gemeenten hebben na de invoering van het *abonnementstarief* te maken gehad met een grote toestroom aan inwoners die gebruik willen maken van huishoudelijke hulp. Daarnaast is er een bepaalde behoefte aan hulpmiddelen, die door technologische innovatie steeds duurder worden.

"Er is meer nodig in de technologie, en dan noem het maar in plaats van de scootmobiel de aangedreven driewieler, zeg maar, elektrisch. Mooie ontwikkeling. Helpt ook zeker wel om mensen meer in beweging te houden. Hij is wel twee keer zo duur."

(Gemeente met meer dan 100.000 inwoners)

Ook de krapte op de woningmarkt draagt volgens gemeenten bij aan de toenemende vraag naar maatwerkvoorzieningen. Zo benoemen gemeenten dat er lang niet altijd ruimte is voor begeleid wonen, waardoor jongvolwassenen met problemen langer thuis wonen, met een mogelijk risico op escalatie van problematiek. Escalatie gaat vaak gepaard met hogere kosten voor de gemeente. Daarnaast zijn er in diverse gemeenten onvoldoende passende woningen beschikbaar als senioren overwegen te verhuizen. Het gevolg kan zijn dat zij een beroep doen op de gemeente voor (dure) woningaanpassingen. Ook kan het betekenen dat hulpbehoevende inwoners noodgedwongen verder van voorzieningen blijven wonen, wat doorwerkt in de vervoersuitgaven.

"Wonen, dat is echt heel erg voor ons. Daar gaan we heel veel problemen... Dat is natuurlijk al heel lang hier. Driehoog achter kom je gewoon niet, ook niet met vier trapliften. [...] Vind maar eens een woning die dan wel geschikt is. Dat is een groot aandachtspunt. Dat er soms gewoon een ondersteuningsvraag komt dat we herkennen dat het een ondersteuningsvraag is, maar waar we niet direct een oplossing voor hebben. Omdat er gewoon geen alternatief voor beschikbaar is."

(Gemeente met meer dan 100.000 inwoners)

Volgens gemeenten hebben inwoners steeds vaker het idee dat ze recht hebben op bepaalde ondersteuningsvormen. Sommige gemeenten vragen zich hierbij af of deze ondersteuning vanuit de Wmo geleverd moet worden, of dat er veel meer gekeken moet worden naar wat mensen zelf wel en niet kunnen aanschaffen.

"De scootmobiel, nou, iedereen koopt z'n eigen driewieler, z'n eigen fietsje en z'n eigen gewone fiets en z'n eigen racefiets. Maar en als je op een gegeven moment naar een scootmobiel moet, dan moet de Wmo dat betalen. Het is wel de vraag of dat anders zou kunnen. Even los van de mensen die daar geen geld voor hebben."

(Gemeente met meer dan 100.000 inwoners)

Gemeenten stellen dat zij niet altijd voldoende zijn toegerust om de toenemende vraag aan te kunnen. Hun financiële reserves raken op en ze krijgen te maken met financiële tekorten.

6.2

Inzet op toegankelijkheid en zelfredzaamheid

Sommige gemeenten zetten vanuit een toegankelijkheidswens in op het organiseren van toegang in de vorm van gebiedsteams en beogen van

daaruit intensiever samen te werken met het [voorliggend veld](#). Op deze manier willen ze inwoners beter en eerder bereiken. Een van de gemeenten benoemt dat zij de eigen bijdrage hebben afgeschaft om de drempel voor inwoners zo laag mogelijk te maken.

"Je wil dat mensen zo vroeg mogelijk en zo lang mogelijk zelfstandig verder kunnen. Het leven zit soms tegen, en dan is het fijn als je dan vroegtijdig je hulp kan en durft te vragen. Daar zetten we erg op in. Dan is die belemmering weer dat je eigen bijdrage moet betalen. Ik ben heel blij dat de gemeenteraad daarin meegegaan is. Wil je echt helpen, dan moet het toegankelijk zijn voor iedereen."

(Gemeente met 20.000 tot 50.000 inwoners)

Meerdere gemeenten zien ruimte om ondersteuning in te zetten als collectief aanbod vanuit [algemene voorzieningen](#). Enkele gemeenten benoemen dat lumpsum-financiering hierbij kan helpen, maar zij geloven met name in het geven van vrijheid en vertrouwen aan aanbieders in het ontwikkelen van collectief aanbod. Jurisprudentie wordt hierbij echter door gemeenten als belemmerend ervaren. Zo beschrijft een van de gemeenten dat er in hun regio een advocaat is die meermaals rechtszaken aanspant voor inwoners die meer uren eisen.

Daarnaast is het bij overgang naar meer collectief aanbod belangrijk om alert te zijn op wat past bij wie. Een van de gemeenten geeft aan dat bij bestaande ondersteuning sprake was van een langzame overgang, waarbij er per persoon is gekeken of de ondersteuning collectief kon of dat individuele ondersteuning noodzakelijk is. Gemeenten zien ook het belang van extra inzet op vitaliteit en zelfredzaamheid, maar vragen zich af of dit voldoende is om de toenemende vraag naar maatwerkondersteuning op te vangen. Mede omdat de groep van vrijwilligers en mantelzorgers kleiner wordt.

"Met de Wmo zit het echt op demping, waarbij we ervoor moeten zorgen de komende jaren, dat met de beschikbare gelden die we hebben, dat daar ook de meest kwetsbaren mee bediend gaan worden."

(Gemeente met 20.000 tot 50.000 inwoners)

Gemeenten zien graag dat een maatschappelijk en politiek debat wordt gevoerd over welk type samenleving we willen zijn en waar de overheid inwoners niet of juist wel kan ondersteunen. En indien ondersteuning nodig is, of dit vanuit het voorliggend veld geregeld moet worden, of via een zorgaanbieder.

"Algemene voorzieningen zijn inclusiever, daar zouden mensen veel meer naar toe kunnen. Andere voordelen zijn dat je het meer inkomensafhankelijk kan maken, er geen indicatieproces nodig is en als collectivisering mogelijk is kun je misschien andere inkoopafspraken maken."

(Gemeente met meer dan 100.000 inwoners)

6.3 Samenwerking met aanbieders

Gemeenten geven aan dat het prettig werken is met een beperkt aantal aanbieders. Op die manier ken je elkaar en kun je zaken makkelijker

organiseren. Maar het is soms zoeken naar hoe gemeenten hiervoor een goede infrastructuur kunnen opzetten, die inwoners helpt, betaalbaar en uitvoerbaar is. Met een beperkt aantal aanbieders is het makkelijker om te transformeren, maar er is wel een risico dat je hierdoor schaars specialistisch aanbod verliest.

"Wij zitten eens in het kwartaal, zitten we met een aantal gecontracteerde partijen om de tafel, dat noemen we de ontwikkeltafel. Om op die manier ook in gesprek te zijn over tal van ontwikkelingen die we zien. Of knelpunten waar we tegenaan lopen, gezamenlijk. Dus zowel aanbieders kunnen daar zaken aangeven. En in die zin hebben we ook onze contracten, zodat er ook mogelijk met z'n allen, als daar een akkoord over is, tussentijds wijzigingen kunnen maken."
(Gemeente met 20.000 tot 50.000 inwoners)

In een aantal gevallen werken gemeenten nauw samen met een of enkele hoofdaanbieders, die afspraken hebben met meerdere onderaannemers. Gemeenten ervaren dat dit de onderlinge samenwerking tussen aanbieders bevordert. Zij weten elkaar zo goed te vinden, bijvoorbeeld doordat er maandelijks gezamenlijke bijeenkomsten worden georganiseerd. Een van de gemeenten raadt andere gemeenten aan om samen te werken met lokale ondernemers.

"De lokale fietsenmaker, die heeft dus een paar jaar terug aangegeven: nou, ik wil wel met de Wmo in zee. Die is steeds meer aan het uitbreiden. Dus ze begonnen met aangepaste fietsen, scootmobielen, rolstoelen. Je ziet nu steeds meer dat hij zich ook echt qua kennis aan het uitbreiden is. [...] We merken het ook aan de klanten. De klanttevredenheid. De snelheid, de communicatie, de service. Mensen zijn daar echt heel erg over te spreken."
(Gemeente met 20.000 tot 50.000 inwoners)

6.4 Krapte op de arbeidsmarkt

Het merendeel van de deelnemende gemeenten is bekend met krapte op de arbeidsmarkt. De mate waarin verschilt, niet alleen tussen gemeenten, maar ook voor verschillende soorten maatwerkondersteuning. In de meeste gemeenten is de krapte vooral aan de orde bij huishoudelijke ondersteuning. Vaak is er sprake van seizoenseffecten, waardoor in de zomerperiode niet alle geïndiceerde diensten kunnen worden geleverd. In meer structureel perspectief ervaren sommige gemeenten relatief weinig problemen, omdat er veel inzetbare krachten (zoals studenten) beschikbaar zijn. In andere gemeenten (meer stedelijke regio's) loopt de beschikbaarheid van aanbieders terug. Hierdoor zijn de uren in een arrangement niet altijd realiseerbaar. Dit leidt tot relatief hoge kosten voor gemeenten, omdat per arrangement een totaalbedrag is vastgesteld. Kostenbeheersing bij huishoudelijke hulp is voor gemeenten lastig, omdat de mogelijkheden voor het aanpassen van uren beperkt zijn vanwege het geldende normenkader voor huishoudelijke hulp. Ook noemen gemeenten dat bijstelling van uren (op- of afschalen) tussen de aanbieder en inwoner bij een [outputgerichte bekostiging](#) lang niet altijd van de grond komt.

"Als je kijkt naar de levering van hulp bij het huishouden, als je dan als wetgever inderdaad eist dat mensen een aantal uur meekrijgen [...], dan heb je als gemeente geen flexibiliteit meer om daar nog wat anders van te maken."

(Gemeente met 20.000 tot 50.000 inwoners)

Gemeenten spelen hierop in, bijvoorbeeld door bij aanbesteding van hulp bij het huishouden een 'wachtkamerconstructie' op te nemen. Door nieuwe aanbieders toe te laten, krijgen gemeenten de mogelijkheid om snel alternatieve capaciteit in te schakelen als bestaande aanbieders onvoldoende (tijdig) kunnen leveren.

Bij begeleiding speelt krapte van personeel tot nu toe minder. Alleen bij schaars specialistisch aanbod blijkt het lastiger om alle vacatures vervuld te krijgen. Dit geldt ook voor vacatures bij meer specialistische functies binnen de gemeentelijke organisatie.

6.5 Wisselwerking met andere zorgkaders (Wlz en Zvw)

Gemeenten ervaren de samenwerking met andere zorgkaders als lastig. Gemeenten zetten graag in op preventie, maar ergens vroegtijdig bij zijn wordt veelal bekostigd met eigen Wmo-middelen. Deze 'investering' in preventie gaat gepaard met potentiële besparingen in de Wet langdurige zorg (Wlz) en de Zorgverzekeringswet (Zvw), die niet terugvloeien naar gemeenten.

"Samenwerking met zorg bijvoorbeeld is dan weer op financiële vlakken ook wel af en toe weer lastig. Want wie is dan waarvan en wie betaalt wat? En dat soort dingen wil je eigenlijk helemaal niet. Je wilt gewoon zorgen dat de inwoner geholpen wordt of de mogelijkheid heeft om iets zelf te kunnen doen, zonder dat er een hele discussie rondom systemen en financiering bij zit."

(Gemeente tot 20.000 inwoners)

Gemeenten hebben het idee dat inwoners minder snel toegang krijgen tot de Wlz door strengere [indicatiestelling](#). Ook komt het voor dat inwoners een Wlz-aanvraag uitstellen, omdat ze dan een veel hogere eigen bijdrage moeten gaan betalen.

"Ik lees nu ook dat mensen in de Wmo blijven hangen, omdat ze die eigen bijdrage van de Wlz veel te hoog vinden. Daar kan ik mij wat bij voorstellen. Dus als dat wat meer gelijkgetrokken wordt, dan zal daar ook een verschuiving plaatsvinden."

(Gemeente met 20.000 tot 50.000 inwoners)

Als onduidelijk is of zorg vanuit de Wmo of Wlz wordt gefinancierd, dan kost het gemeenten regelmatig veel inspanning om zaken voor inwoners goed te regelen. Denk aan inwoners met ernstige psychische problematiek, waarbij het niet duidelijk is of zij onder de Wlz of de Wmo (beschermd wonen) vallen. Maar denk ook aan inwoners die kleinschalig wonen (niet meer in de eigen woning) met een modulair of volledig Wlz-pakket thuis, waarbij de gemeente hulpmiddelen en andere voorzieningen (zoals een tillift of scootmobiel) moet verstrekken.

Wat betreft de Zvw zorgen kortere behandeltrajecten en langere wachtlijsten bij de GGZ voor een toenemend beroep van mensen met complexere problematiek op ondersteuning uit de Wmo. Dit is vooral zichtbaar voor begeleiding, de Wmo wordt dan al ingezet voordat iemand überhaupt in behandeling is geweest. Ook wordt er vanuit de Wmo vaker dagbesteding ingezet, omdat de ingekochte capaciteit voor revalidatiezorg vanuit de zorgverzekering onvoldoende is.

6.6 Evaluatie en procesverbetering

Gemeenten maken gebruik van verschillende evaluatieprocessen. Enkele gemeenten benoemen dat zij in de afgelopen jaren werkprocessen hebben uitgeschreven, deze evalueren en daaraan verbetergroepen of innovatiesessies verbinden. Zo wordt er meer ingezet op automatiseren van bepaalde handelingen zoals het administratief verwerken van [beschikkingen](#) en digitale tools voor maatwerkdiensten. Maar ook het standaardiseren van brieven en het trainen van consultants in eenduidige indicatiestelling.

"We hebben ook een collegiale toetsing. Zeg maar, het vierogenprincipe. Op het moment dat er een onderzoeksverslag gemaakt is, dan wordt er een actie aangemaakt voor een collega aan wie zij drie maanden gekoppeld zijn. En die gaat dat onderzoek dan op verschillende punten controleren en geeft daarop feedback. En op het moment dat dat verwerkt is, zo nodig, dan gaat het door"
(Gemeente met 20.000 tot 50.000 inwoners)

Andere veranderingen die gemeenten benoemen, zijn het werken met intake (om Wmo-consulenten te ontlasten), gezamenlijke indicatiestelling met de aanbieder, het invoeren van tussentijdse evaluaties door de gemeente in plaats van de aanbieder en een langere looptijd van beschikkingen. Daarnaast zetten ook steeds meer gemeenten in op zowel kwantitatieve als kwalitatieve vormen van monitoring. Zij geven echter hierbij wel aan dat monitoring geen volledig beeld geeft van de uitvoering. Beleidsadviseurs ervaren dat zij het beleid beter kunnen afstemmen op hun inwoners door samenwerking tussen beleid en uitvoering. Dit kan onder andere door aan te sluiten bij teamoverleggen en casuïstiekoverleggen.

"En wat wel een uitdaging blijft, we doen nu allemaal beheersing, monitoring, sturingsinstrumenten die wij tot onze beschikking hebben. Waar we nog steeds mee worstelen, is natuurlijk het feit dat we niet direct zien wat er in de praktijk gebeurt."
(Gemeente met meer dan 100.000 inwoners)

Ook bij gemeenten is sprake van personeelstekorten. Voor specialistische functies als contractmanager en juridisch kwaliteitsmedewerker is het lastiger om geschikt personeel te vinden. Deels proberen gemeenten dit op te vangen via doorstroming van ervaren consultants. Eventuele capaciteitsproblemen bij Wmo-consulenten kunnen tot nu toe eenvoudig worden opgevangen door inhuur van (duurdere) tijdelijke krachten, maar het werkt belemmerend in het geval van doorontwikkeling.

"Wij hebben best wel een groot vakmanschapontwikkeling programma. Het is ook een andere mindset bij Wmo-consulenten creëren. Alleen je ziet gewoon, om anders te gaan werken en anders te kijken naar de vraag van een inwoner, dat vraagt echt tijd om te leren. Maar je ziet ook dat we gewoon een groot personeel, capaciteitsprobleem hebben. Uitval van medewerkers, vacatures, inhuur. Maar wat het een beetje lastig maakt om ook die slag te maken."

(Gemeente met 50.000 tot 100.000 inwoners)

7 Beschouwing

Dit rapport beschrijft de variatie in de uitvoeringspraktijk van de Wmo, met een focus op de inrichting van de [toegang](#) tot en de inkoop van [maatwerkondersteuning](#). Daarnaast zijn de samenhang tussen inrichtingskeuzes en uitgaven en de door gemeenten ervaren kansen en belemmeringen beschreven. In deze beschouwing vatten we per onderzoeksvraag de bevindingen samen en geven we een reflectie op deze bevindingen en de gebruikte onderzoeksmethode.

7.1 Samenvatting bevindingen

7.1.1 *Welke variatie bestaat er in de inrichting van de toegang en inkoop van maatwerk tussen gemeenten?*

In de onderzochte gemeenten is de inrichting van de toegang en inkoop van maatwerk volop in beweging. Dit rapport geeft een beeld van de variatie in inrichtingskeuzes tijdens de uitvoering van het onderzoek. De inrichtingskeuzes van gemeenten blijken mede samen te hangen met de [taakzwaarte](#) van gemeenten, oftewel de opgave waarvoor zij staan. Bij een lichtere taak organiseren gemeenten de toegang vaker zelf of in samenwerking met welzijns- en/of zorgpartners. Gemeenten met een zwaardere taak besteden de toegang vaker uit aan een hoofdaanbieder (met een consortium) of speciale rechtspersoon.

Bij een zwaardere taak geven gemeenten vaker een brede taakopdracht mee voor de toegang. Dat wil zeggen dat de hulpvraag van een inwoner breed wordt bekeken en er meer outreachend wordt gewerkt.

Gemeenten met een brede taakopdracht voor de toegang kopen dit vaker in via output- of [taakgerichte bekostiging](#). Gemeenten met een relatief lichte taak kopen maatwerk vaker in via [inspanningsgerichte bekostiging](#).

7.1.2 *Wat zijn overwegingen en ervaringen van gemeenten bij keuzes rondom de inrichting van de Wmo?*

Gemeenten met een lichtere taak kiezen vaker voor interne positionering van de toegang om grip te kunnen houden op de ondersteuningsvraag en om passende ondersteuning te kunnen bieden. Deze gemeenten kiezen ook vaker voor inspanningsgerichte bekostiging met tussentijdse toetreding, om zo een breed aanbod van aanbieders te contracteren met keuzevrijheid voor inwoners.

Gemeenten met een zwaardere taak kiezen vaker voor externe positionering van de toegang en taakgerichte bekostiging. Deze gemeenten geven een brede taakopdracht aan een beperkt aantal aanbieders om zo professionals de ruimte te geven voor het bieden van ondersteuning aan een brede populatie met ook langdurige en/of complexe problematiek.

Taakzwaarte werkt dus door op de inrichtingskeuzes van gemeenten. Daarnaast zijn ook andere factoren van invloed op de inrichtingskeuzes van gemeenten. Gemeenten noemen hierbij het aansluiten bij de lokale culturele context (aanwezige samenredzaamheid van inwoners en

sociale cohesie), de mate waarin inwoners gewend zijn om hulpvragen te stellen, de sociale partners in het [voorliggend veld](#) (sociale kaart), de bevolkingssamenstelling en de historie van de gemeente. Daarnaast is de veranderende context ook van invloed op inrichtingskeuzes. Zo bieden beperkingen vanuit jurisprudentie een verklaring voor de afname van [outputgerichte bekostiging](#) en zijn veranderingen in de inrichting van hulp bij het huishouden als maatwerk, dan wel [algemene voorziening](#), mede beïnvloed door de invoering van het [abonnementstarief](#).

7.1.3 *Hoe hebben de Wmo-uitgaven van gemeenten zich ontwikkeld in de afgelopen jaren?*

Het landelijk beeld laat zien dat de uitgaven aan de toegang (breder dan Wmo), met name in de laatste jaren, stijgen in de periode 2017 tot en met 2023. Het landelijk beeld laat ook zien dat de uitgaven aan maatwerkondersteuning stijgen. De uitgaven aan maatwerk bestaan uit uitgaven aan voorzieningen (voor wonen, rolstoelen en vervoer) en diensten (hulp bij het huishouden, begeleiding en dagbesteding). Ruim 80 procent van de uitgaven aan maatwerk gaat naar diensten. De stijging in uitgaven bij voorzieningen en hulp bij het huishouden hangt samen met de stijging van het aantal cliënten. Tegelijkertijd zijn, met name in 2023, ook de gemiddelde uitgaven per cliënt gestegen.

7.1.4 *Welke mogelijke samenhangen zijn er tussen inrichting van en Wmo-uitgaven?*

Er is geen eenduidige relatie tussen inrichtingskeuzes en uitgaven. Het onderzoek laat zien dat wanneer inrichtingskeuzes voor de toegang en inkoop van maatwerkondersteuning goed op elkaar aansluiten, gemeenten beter in staat zijn om te sturen op uitgaven aan maatwerkondersteuning.

Gemeenten met een brede taakopdracht voor de toegang geven meer uit aan de toegang dan gemeenten met een smalle taakopdracht. Tegelijkertijd zijn de uitgaven aan en het aantal cliënten maatwerkondersteuning voor gemeenten met een brede taakopdracht gemiddeld lager. De uitgaven aan en het aantal cliënten maatwerkondersteuning zijn gemiddeld het laagst bij gemeenten met een zeer smalle taakopdracht voor de toegang. Dit hangt mogelijk samen met een sterkere [sociale basis](#) (grotere samenredzaamheid) en kritische blik op de eigen kracht van inwoners.

In welke omvang de uitgaven aan de Wmo te sturen zijn, reikt verder dan de scope van dit onderzoek. Zo is de betekenis van uitgaven aan de sociale basis en aan aanpalende wettelijke kaders in dit onderzoek buiten beschouwing gebleven. Daarnaast zijn veel andere factoren van invloed op de uitgaven aan de Wmo, zie toelichting hieronder.

7.1.5 *Welke kansen en belemmeringen zien gemeenten voor de uitvoering van de Wmo in de toekomst?*

Gemeenten zien mogelijkheden voor doorontwikkeling van de toegang, met name op het gebied van collectief aanbod, integraliteit en domeinoverstijgende aanpakken en het sturen op eigen kracht en samenredzaamheid van inwoners.

De toenemende vraag naar ondersteuning, krapte op de arbeidsmarkt en verschraling in andere domeinen en zorgkaders beïnvloeden de inrichtingskeuzes en uitgaven van gemeenten. Zo zien gemeenten meer complexe problematiek in de Wmo, mede door kortere trajecten en langere wachttijden in de GGZ. Als gemeenten in preventie investeren vanuit Wmo-middelen, dan ervaren zij dat potentiële besparingen in de Wlz en Zvw niet naar hen terugvloeien. De krapte op de arbeidsmarkt werkt met name door op hulp bij het huishouden, doordat het aantal aangeboden uren niet vrij kan worden aangepast vanwege het geldende normenkader. Daarnaast beïnvloeden ook het abonnementstarief en het ontbreken van mogelijkheden tot een inkomenstoets de beheersbaarheid van de vraag naar ondersteuning.

Ter beheersing van de toenemende vraag passen gemeenten [verordeningen](#) aan en spreken consultants en intakers inwoners aan op hun eigen kracht om met steun in de nabije omgeving en (financiële) zelfredzaamheid, hulp en ondersteuning te regelen. Volgens gemeenten is het sturen op zelfredzaamheid een belangrijk aandachtspunt voor de houdbaarheid van de Wmo. Zij achten maatschappelijk en politiek debat noodzakelijk over waar de grens ligt tussen zelfredzaamheid en ondersteuning vanuit de overheid. Een duidelijke visie hierop moet goed ingebed zijn in de Wmo en aanpalende wetgeving.

7.2 Reflectie op de methoden

Dit onderzoek geeft een beeld van de Wmo-uitvoeringspraktijk door gemeenten en de samenhang tussen inrichting van en uitgaven aan de Wmo. Om tot dit beeld te komen, zijn er verschillende methoden toegepast, met elk zijn voor- en nadelen. Hieronder beschrijven we de sterke punten en belangrijkste beperkingen van dit onderzoek.

Ten eerste is een kwantitatieve analyse van uitgavenpatronen en inrichtingskenmerken gecombineerd met een kwalitatieve aanpak. Het kwantitatieve en kwalitatieve casusonderzoek onder respectievelijk 23 en 18 gemeenten geeft verdieping aan landelijke cijfermatige inzichten en context bij inrichtingskeuzes en uitgavenpatronen. De onderzochte gemeenten verschillen wat betreft achtergrondkenmerken en inrichtingskeuzes, wat bijdraagt aan een divers beeld. Naar alle waarschijnlijkheid is deze diversiteit nog groter voor alle gemeenten in Nederland.

Er blijken veel factoren van invloed te zijn op de vraag naar ondersteuning. Daardoor zijn er geen (causale) relaties tussen inrichtingskeuzes en uitgaven te leggen. Ook speelt mee dat gemeenten retrospectief zijn bevraagd op veranderingen in gemaakte inrichtingskeuzes. Vervolgonderzoek naar patronen tussen de uitwerking van inrichtingskeuzes op de ondersteuningsvraag en uitgaven over een langere tijdspanne kan meer inzicht geven. Hierbij is het belangrijk dat de doorwerking van investeringen, dan wel verschralingen in de sociale basis en in ondersteuning en zorg vanuit aanpalende kaders, zoals de Wlz en de Zvw, wordt meegenomen.

7.3 Reflectie op onderzoeksbevindingen

Vanaf de decentralisatie van de Wmo in 2015 zijn gemeenten op zoek naar inrichtingskeuzes waarmee kwetsbare inwoners worden bereikt en kosten beheersbaar blijven. Uit dit onderzoek blijkt dat dit transformatieproces nog steeds bezig is.

7.3.1 *Passende inrichtingskeuzes naar taakzwaarte*

Inrichtingskeuzes voor de toegang en inkoop van maatwerk hangen samen met de taakzwaarte van gemeenten. Met name tussen gemeenten aan de uiteinden van het spectrum van taakzwaarte (lichte versus zware taak) zijn de inrichtingskeuzes verschillend. Daarnaast blijkt dat er geen eenduidige relatie is tussen inrichtingskeuzes en uitgaven. Juist samenhangende keuzes voor de inrichting van de toegang én inkoop kunnen bijdragen aan kostenbeheersing. Dit is zichtbaar voor gemeenten aan de uiteinden van het spectrum: bij een zeer lichte taak is de toegang vaker intern gepositioneerd en wordt er relatief streng gekeken naar eigen kracht van inwoners. Bij een (zeer) zware taak is vaker sprake van een brede taakopdracht voor de toegang, om zo beter de vraag naar maatwerk te beheersen en/of af te vangen, die voortkomt uit meer langdurige en/of complexere problematiek.

De lokale culturele context, met onder meer de aanwezige samenredzaamheid, historie en partners in het sociaal domein (sociale kaart) beïnvloeden inrichtingskeuzes. De lokale context sorteert hiermee voor op meer en minder passende inrichtingskeuzes. Een keerzijde van de beleidsruimte en variatie in inrichtingskeuzes is dat gemeenten tegen grenzen kunnen aanlopen wanneer er bij gezamenlijke regionale inkoop geen consensus wordt bereikt over het meest passende inkoopprofiel of bekostigingsvorm. Deze keerzijde wordt met name ervaren door gemeenten met een zware taak, omdat zij vaker voorkeur hebben voor een brede taakopdracht in de toegang, in combinatie met taakgerichte bekostiging voor een bredere populatie.

7.3.2 *Doorontwikkeling op gemeentelijk niveau*

Bij een meer gemiddelde taak kunnen verschillende inrichtingskeuzes (in meer of mindere mate) passend zijn bij de lokale culturele context. Bij deze categorie gemeenten is relatief meer variatie zichtbaar in de breedte van de taakopdracht in de toegang en de inkoopprofielen voor maatwerk. Deze variatie kan impliceren dat gemeenten in deze categorie zoekende zijn naar (meer) passende inrichtingskeuzes en dat er ruimte is om dit stapsgewijs verder door te ontwikkelen. Mogelijk is differentiatie van inrichtingskeuzes naar type maatwerk (voorzieningen, hulp bij het huishouden en begeleiding of dagbesteding) beter passend bij gemeenten met een gemiddelde taak. Vervolgonderzoek naar goede voorbeelden vanuit gemeenten met een meer gemiddelde taak biedt mogelijk meer inzicht in passende inrichtingskeuzes voor deze gemeenten.

Wat de toegang betreft, hebben gemeenten, ongeacht hun taakzwaarte, ambities om vrij toegankelijk aanbod voor groepen (collectief aanbod) te vergroten. Volgens gemeenten zijn de aard en kwaliteit van samenwerking tussen partners in het sociaal domein sterk bepalend voor het slagen van collectief aanbod. Doordat ervaringen tot nu toe

beperkt zijn, is er nog weinig zicht op inrichtingskeuzes en werkwijzen die belemmerend of bevorderend werken voor het realiseren van collectief aanbod [VerweyJonker, 2025]. Hierbij kunnen gemeenten, al dan niet met ondersteuning vanuit de VNG, leren van elkaars ervaringen voor het collectiviseren van ondersteuning (binnen en buiten de Wmo).

7.3.3 *Aanknopingspunten voor het Rijk*

De variatie in inrichtingskeuzes en de samenhang met taakzwaarte en de lokale culturele context geeft aan dat gemeenten de beleidsruimte voor inrichting van de toegang en inkoop ook benutten. De samenhang tussen inrichtingskeuzes voor de toegang, inkoop en uitgaven aan maatwerk impliceert dat deze beleidsruimte noodzakelijk is om Wmo-uitgaven te beïnvloeden. Het lijkt dan ook onverstandig om enkel te sturen op (uniforme) inrichtingskeuzes. Het is juist van belang dat elke gemeente een goed passende set van inrichtingskenmerken inzet, die onder andere goed aansluit bij de taakzwaarte van een gemeente. Dit geldt zowel voor het aanbod van toegang en aanbod van algemene voorzieningen als de inrichting en inkoop van maatwerkondersteuning. Het onderzoek laat zien dat wanneer inrichtingskeuzes voor de toegang en inkoop van maatwerkondersteuning goed op elkaar aansluiten, gemeenten beter in staat zijn om te sturen op uitgaven aan maatwerkondersteuning. Hierbij is het behouden van beleidsruimte essentieel om te komen tot een passende set van inrichtingskenmerken per gemeente.

Daarnaast zijn er diverse factoren die buiten de invloedssfeer van gemeenten liggen, maar wel ingrijpen op inrichtingskeuzes en samenhangen met de maatschappelijke, personele en financiële houdbaarheid van de Wmo. De druk op maatwerkondersteuning is hoog door een stijgende vraag vanwege vergrijzing, langer thuis wonen, het abonnementstarief en aanbodbeperkingen door personeelskrapte. Deze factoren drukken op zowel de uitvoerbaarheid als op de uitgaven aan maatwerkondersteuning. Het Rijk zou (meer) mogelijkheden voor gemeenten kunnen creëren om de vraag naar en uitgaven aan maatwerkondersteuning beheersbaar te houden. Een landelijke tariefstelling voor huishoudelijke hulp past hierbij. Ook is een duidelijke visie op eigen kracht van inwoners noodzakelijk. Dit betekent dat er een breed (maatschappelijk en politiek) debat nodig is over de rol van de Rijksoverheid voor wat betreft het bieden van hulp en ondersteuning voor inwoners. Voor gemeenten is het belangrijk dat duidelijk wordt welke ondersteuning inwoners wel en niet kunnen verwachten van de Rijksoverheid, met name voor lichte hulp en ondersteuning, zoals lichte huishoudelijke hulp. Dit moet wettelijk ook goed geborgd zijn. Daarnaast moeten gemeenten voldoende instrumenten hebben om te kunnen sturen op de eigen kracht van inwoners. Uit de interviews kwam naar voren dat gemeenten gespreksvoering met inwoners aanpassen om inwoners meer aan te spreken op hun eigen zelfredzaamheid. Gemeenten hebben momenteel geen mogelijkheden de financiële zelfredzaamheid van inwoners mee te wegen bij de toegang tot maatwerkondersteuning. Vanaf 2027 wordt een inkomensafhankelijke eigen bijdrage ingevoerd voor de Wmo van maximaal 328 euro per maand. De Raad van State stelde eerder dat het mogelijk voor mensen met een midden- of hoog inkomensniveau onaantrekkelijk blijft om zelf maatwerkondersteuning te regelen. Gemeenten verwachten dan ook een

gering gedragseffect van de invoering van de inkomensafhankelijke bijdrage [Binnenlands Bestuur, 2024]. Monitoring van cliëntaantallen voor (diverse vormen van) maatwerkondersteuning is daarom van belang. Om de nieuwe situatie goed te monitoren, is het aanbevolen om concrete doelstellingen te specificeren voor de herinvoering van de inkomensafhankelijke bijdrage. Als de nieuwe situatie achterblijft bij de doelstellingen, kunnen aanvullende maatregelen worden ingezet, zoals mogelijkheden voor gemeenten om financiële zelfredzaamheid mee te wegen bij de vraag naar ondersteuning door inwoners.

Gemeenten gaven meermaals aan dat zij afbakeningsproblemen ervaren als het gaat om aanpalende wettelijke kaders, zoals de Wlz en Zvw. Uit de interviews met gemeenten kwam naar voren dat er veel afstemming nodig is wanneer hulp en ondersteuning vanuit meerdere wettelijke kaders geboden en gefinancierd moet worden. Dit geldt bijvoorbeeld rondom beschermd wonen voor inwoners met psychische problematiek of voor inwoner met een Wlz-pakket in kleinschalige woonvormen, waarbij gemeenten voorzieningen, zoals een scootmobiel, moeten verstrekken. Ook ervaren gemeenten belemmeringen vanuit wettelijke kaders en financieringsschotten bij het realiseren van een integrale toegang voor hun inwoners. Daarnaast blijkt uit eerder onderzoek dat preventie onvoldoende tot stand komt door afbakeningsproblemen tussen de Wmo, Wlz en Zvw (Linthorst, 2025). Uit de gesprekken met gemeenten kwam naar voren dat reablement (een specifieke vorm van fysiotherapie) een veelbelovende vorm is van domeinoverstijgende preventie, die het beroep op intensieve zorg of zwaardere ondersteuning vanuit de Wmo kan voorkomen. De uitdaging hierbij is dat reablement (nog) niet vergoed wordt vanuit de Zvw. Hierdoor is het voor gemeenten lastig om de financiële middelen te vinden voor toepassing van reablement. Vergoeding van individuele preventie vanuit de Zvw kan ertoe bijdragen dat preventie beter van de grond komt. Daarnaast ervaren gemeenten overloopeffecten vanuit aanpalende zorgkaders in de vorm van meer complexe casuïstiek. Deze casuïstiek vraagt om intensievere, domeinoverstijgende en langdurige inzet van gemeenten. Met name bij een opeenstapeling van complexe problematiek staan gemeenten voor een zwaardere taak. In de verdeling van middelen tussen gemeenten is het daarom van groot belang dat goed rekening wordt gehouden met verschillen in taakzwaarte. Om te bepalen welke budgetten nodig zijn, moet ook rekening worden gehouden met de uitgaven vanuit diverse wettelijke kaders. Een uitgavenanalyse onder gemeenten met een vergelijkbare taakzwaarte kan meer inzicht geven in de grenzen en wisselwerkingen tussen zorgkaders en de invloeden van preventie.

Deze informatie kan worden gebruikt om de reikwijdte van de Wmo vast te stellen en te bepalen welke (herverdeling van) budgetten nodig is voor het realiseren van de doelen van de Wmo.

Wanneer het Rijk de door gemeenten ervaren belemmeringen minimaliseert, kan het transformatieproces richting een meer houdbare Wmo naar verwachting gestimuleerd worden via passende inrichtingskeuzes door gemeenten.

Dankwoord

Met dank aan: Florian Korn en Kevin Peeters.

Literatuur

- Binnenlands Bestuur. *RvS: nieuwe eigen bijdrage Wmo geen 'duurzame oplossing*. <https://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/wet-en-regelgeving/rvs-nieuwe-eigen-bijdrage-wmo-geen-duurzame-oplossing>
- Centraal Bureau voor de Statistiek. (2025). *Landelijke monitor Wmo*. Beschikbaar via: https://dashboards.cbs.nl/v5/landelijke_monitor_wmo/
- Centraal Planbureau. (2025). *Middellangetermijnraming zorg 2027-2033*. Beschikbaar via: <https://www.cpb.nl/raming-februari-2025-cep-2025#docid-161604>
- Findo, Data Financiën Decentrale Overheden. Beschikbaar via: <https://findo.nl/content/taakvelden-gemeenten>
- I-Sociaal Domein. (2017). *Handreiking uitvoeringsvarianten iWmo en iJw*. Beschikbaar via: <https://i-sociaaldomein.nl/file/download/868d14c3-ee24-40d1-904a-bbc5750705b5/handreiking-uitvoeringsvarianten-iwmo-en-ijw.pdf>
- Linthorst, E. (2025). *Afbakeningsproblematiek in de uitvoering van de Wmo 2015: hoe gemeenten te stimuleren tot preventie?* In: essaybundel *Geld, Gezondheid en gemeenten*. Raad voor het Openbaar Bestuur.
- Movisie. (2022). *Sociale (wijk)teams: peiling 2022*. Beschikbaar via: <https://www.movisie.nl/publicatie/sociale-wijkteams-peiling-2022>
- Verwey Jonker. (2024). *De sociale basis en de houdbaarheid van de Wmo*. Beschikbaar via: <https://www.verwey-jonker.nl/publicatie/de-sociale-basis-en-de-houdbaarheid-van-de-wmo/>
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. (2023). *Voortgangsbrief Wmo 2015*. Beschikbaar via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2023/05/08/kamerbrief-over-voortgangsbrief-wmo-2015>
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. (2024a). *Historische analyse Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo 2015)*.
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. (2024b). *Hoofdlijnenbrief toekomst Wmo*. Beschikbaar via: <https://open.overheid.nl/documenten/e86511f2-ff9a-4536-b9ac-75c53e18e321/file>
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. (2024c). *Kamerbrief 'zorg en maatschappelijke ondersteuning'*. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2024/12/20/kamerbrief-over-hoofdlijnenbrief-wet-maatschappelijke-ondersteuning>
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. (2024d). *Uitvoeringsvarianten in de Wmo*. Beschikbaar via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2024/06/10/eindrapport-inzet-uitvoeringsvarianten-in-de-wmo>
- Sociaal Cultureel Planbureau. (2018) *De Wmo 2016 in praktijk. De lokale uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning*. Beschikbaar via: <https://www.scp.nl/publicaties/publicaties/2018/01/31/de-wmo-2015-in-praktijk>

Sociaal Cultureel Planbureau. (2024) *Zien, luisteren en helpen*.

Beschikbaar via:

<https://www.scp.nl/publicaties/publicaties/2024/06/13/zien-luisteren-en-helpen>

Vereniging Nederlandse Gemeenten. *Gemeentelijke monitor sociaal domein*. Beschikbaar via:

<https://www.waarstaatjegemeente.nl/mosaic/gemeentelijke-monitor-sociaal-domein/inleiding>

Vereniging Nederlandse Gemeenten. (2024). *Richtinggevend kader. Toegang, lokale teams en integrale dienstverlening*. Beschikbaar

via: https://vng.nl/sites/default/files/2024-03/richtinggevend_kader_toegang_lokale_teams_en_integrale_dienstverlening.pdf

Begrippen en definities

Abonnementstarief:

Gemeenten mogen een eigen bijdrage vragen voor ondersteuning die zij bieden vanuit de Wmo. De hoogte van het abonnementstarief was in 2025 maximaal 21 euro per maand. Dit is momenteel geen inkomensafhankelijke bijdrage. Gemeenten mogen een lagere bijdrage vragen voor inwoners met een laag inkomen, maar mogen het bedrag niet verhogen.

Algemene voorzieningen:

Deze activiteiten en diensten zijn gericht op het bevorderen van participatie van inwoners. Er is geen individuele beschikking nodig voor de toegang tot algemene voorzieningen. Voorbeelden zijn: activiteiten in een buurthuis, ondersteuning van mantelzorgers, indicatievrije dagbesteding, andere buurt- en vrijwilligersinitiatieven, en maaltijdverzorging.

Ook kan men ervoor kiezen om maatwerkdienstverlening zoals huishoudelijke hulp in te richten als een algemene voorziening.

In de IV3-gegevens worden algemene voorzieningen afgebakend als onderdeel van het taakveld 'samenkracht' en burgerparticipatie (6.1).

Beschikking:

Het besluit waarin is vastgelegd op welke vorm van ondersteuning een inwoner aanspraak heeft en voor welke periode. De beschikking is vastgelegd in een besluitbrief.

Indicatie:

De toewijzing van ondersteuning wordt in de praktijk vaak 'indicatie' genoemd. Het besluit over de toewijzing van ondersteuning wordt vastgelegd in een brief (zie 'beschikking'). Daarin staat op welke ondersteuning iemand recht heeft en voor hoe lang.

Inspanningsgerichte bekostiging:

Een wijze van bekostiging waarbij er een duidelijke afspraak is gemaakt over de levering van ondersteuning in eenheden. Aanbieders krijgen hierbij een bedrag per inwoner per (hoeveelheid van een) product of dienst. Dit is ook wel bekend als P*Q-financiering.

Maatwerk:

Een maatwerkvoorziening is ondersteuning die is afgestemd op de situatie van een inwoner. Voordat een maatwerkvoorziening wordt verstrekt, wordt er onderzoek gedaan naar de persoonlijke situatie en wordt een beschikking afgegeven. Maatwerk is onderverdeeld in:

- **Materiële voorzieningen:** De materiële voorzieningen vallen onder het Iv3-taakveld 'maatwerkondersteuning' (6.6). Materiële voorzieningen zijn onder andere hulpmiddelen, zoals scootmobielen en woningaanpassingen.
- **Maatwerkdienstverlening:** Dit is de dienstverlening aan een inwoner die wordt toegekend op basis van een toekenningsbeschikking. Deze dienstverlening is ook wel bekend als immateriële voorzieningen. Dit is afgebakend volgens de Iv3-

taakvelden 'maatwerkdienstverlening 18+' (6.71) en 'maatwerkdienstverlening 18-' (6.72). Onder maatwerkdienstverlening valt onder andere individuele begeleiding, zoals dagbesteding, huishoudelijke hulp, individueel vervoer, en persoonsgebonden budget (PGB) voor de Wmo.

Outputgerichte bekostiging:

Een wijze van bekostiging waarbij er een duidelijke afspraak is gemaakt tussen gemeente en aanbieder(s) over de te behalen output. De manier waarop deze output wordt behaald, is niet vastgelegd. Aanbieders ontvangen een vast bedrag per cliënt voor een omschreven pakket met te bereiken resultaten (arrangement).

Sociale (wijk)teams:

Teams die integraal, generalistisch, interdisciplinair en outreachend werken voor de zorg- en dienstverlening die een bepaalde gemeente biedt aan haar inwoners in het kader van de Wmo, Jeugdwet en Participatiewet (Movisie). In de IV3-gegevens vallen onder het taakveld 'wijkteams (6.2)' alle loketvoorzieningen die zich richten op het identificeren van eigen kracht en het geleiden naar de juiste vorm van individuele ondersteuning.

Sociale basis:

Vrij toegankelijke formele en informele activiteiten en voorzieningen. Hierbij worden drie pijlers onderscheiden: de institutionele sociale basis (collectieve voorzieningen en vrij toegankelijke ondersteuning), gemeenschappelijke sociale basis (netwerken en initiatieven in de samenleving) en de persoonlijke sociale basis (de inwoner en diens sociale netwerk).

Taakgerichte bekostiging:

Een wijze van bekostiging waarbij de gemeente een algemene taak aan de aanbieder heeft gegeven voor een (deel)populatie. Bij een taakgerichte bekostiging wordt vaak gewerkt met een lumpsum bedrag: dit is een algemeen budget voor een set van resultaatafspraken.

Taakveld:

Een landelijk vastgestelde eenheid van gemeentelijke uitgaven. In totaal zijn er 48 hoofdtaakvelden gedefinieerd. Uitgaven aan de Wmo vallen onder taakveld 6.0 Sociaal domein.

Taakzwaarte:

De opgave waarvoor een gemeente staat, gegeven de samenstelling van de bevolking. Bij de middelen die gemeenten ontvangen vanuit het gemeentefonds wordt rekening gehouden met bevolkingskenmerken, zoals het aantal 75-plussers, eenpersoonshuishoudens, huishoudens met laag inkomen, en inwoners met een laag opleidingsniveau.

Toegang:

Onder de toegang tot hulp -en ondersteuning vanuit de Wmo vallen de volgende activiteiten: het informeren van inwoners over de ondersteuningsmogelijkheden; het peilen en vaststellen van de aard en omvang van de behoefte aan ondersteuning na melding van een inwoner; het vertalen van deze behoefte in de concrete situatie naar

voorzieningen; het afgeven van een beschikking tot (specialistische) maatwerkondersteuning; het voeren van (casus)regie op het proces van ondersteuning; het bieden van kortdurende ondersteuning door een sociaal (wijk/dorps)team; en het faciliteren/stimuleren van meer preventieve en collectieve vormen.

Verordening:

Een verordening bevat de regels van de gemeente die de gemeenteraad heeft vastgesteld, bijvoorbeeld voor de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo 2015).

Voorliggend veld:

Het totaal aan algemene voorzieningen dat beschikbaar is in een wijk of gemeente. Het gaat om alle voorzieningen voor (hulp)vragen zonder indicatie. Het begrip 'voorliggend veld' raakt aan het begrip 'sociale basis'. Het begrip 'voorliggend veld' beziet de formele en informele activiteiten en voorzieningen met name vanuit beleidsregels en systemen. Het begrip 'sociale basis' beziet het geheel van formele en informele activiteiten en voorzieningen vooral vanuit gemeenschapsontwikkeling.

Bijlage 1 Methode

Deze bijlage geeft een nadere beschrijving van de gebruikte onderzoeksmethoden.

A. Landelijk beeld

Voor het landelijke beeld zijn openbare data verzameld voor de periode van 2019 tot en met 2023. Het gaat om data over de:

- gerealiseerde baten en lasten van gemeenten, zoals beschikbaar vanuit Informatie voor Derden (Iv3);
- wijze waarop gemeenten de inkoop van maatwerkondersteuning hebben vormgegeven, zoals beschikbaar via de Monitor Zorginkoop;
- wijze waarop gemeenten de toegang tot maatwerkondersteuning hebben vormgegeven, zoals beschikbaar via Movisie;
- middelen die gemeenten uit het gemeentefonds ontvangen, zoals beschikbaar via Findo;
- kenmerken van gemeenten (inwoners naar leeftijd, ligging e.d.), zoals beschikbaar via CBS.

Voor een landelijk beeld van de uitgaven zijn Iv3-data gebruikt. Deze data zijn jaarlijks voor vrijwel alle gemeenten beschikbaar. Een kanttekening bij deze data is dat de realiteitswaarde van het uitgavenniveau niet altijd goed is te duiden. Zo zijn er soms grote 'sprongen' tussen jaren en worden lasten/baten niet altijd correct toegedeeld aan taakvelden.

Allereerst is de actuele omvang van de uitgaven bepaald, zowel landelijk niveau als per gemeente. Vervolgens is in de ontwikkeling van de uitgaven over tijd bepaald. Hierbij zijn gemeenten met ontbrekende waarnemingen buiten beschouwing gelaten. Deze analyses omvatten de taakvelden 6.2 (toegang), 6.6 en 6.71 (maatwerkondersteuning) en 6.81 (beschermd wonen en opvang; zie Bijlage 2).

Om gemeenten onderling te kunnen vergelijken, zijn financiële gegevens uitgedrukt in gemiddelde uitgaven per volwassen inwoner. Ook zijn gemeenten ingedeeld naar taakzwaarte op basis van de gemiddelde omvang van hun gemeentefondsmiddelen.

In de analyse zijn de financiële gegevens gekoppeld aan beschikbare gegevens over inrichtingskenmerken van gemeenten. Enerzijds betreft dit de uitgaven aan taakveld 6.2 en de inrichting van de toegang. Anderzijds gaat het om de uitgaven aan taakveld 6.6 en 6.71 en de inkoop van maatwerkondersteuning.

B. Verdieping vanuit casestudies

Om tot een diverse groep deelnemende gemeenten te komen, is een groslijst opgesteld van gemeenten met diversiteit in inwoneraantal, taakzwaarte en uitgavenpatroon. In totaal zijn 37 gemeenten uitgenodigd voor deelname aan dit onderzoek, zie Tabel B1.1.

Tabel B1.1 Kenmerken van uitgenodigde gemeenten

	Kenmerken	Aantal uitgenodigde gemeenten
Regio	Noord (GR, FR, DR)	4
	Oost (OV, GD, FL)	10
	West (UT, NH, ZH)	15
	Zuid (ZL, NB, LB)	8
Taakzwaarte ¹ :	zeer licht	11
	licht	7
	gemiddeld	7
	zwaar	4
	zeer zwaar	6

B.1

Inrichtingskeuzes

In totaal voerden vier RIVM-onderzoekers semigestructureerde interviews uit met 34 sleutelpersonen van 18 gemeenten. De interviews vonden plaats via MS Teams in de periode november 2024 tot en met januari 2025. Gemeenten zijn benaderd via contactgegevens van de VNG of via (openbare) contactgegevens op websites van gemeenten. Gemeenten ontvingen eerst een uitnodiging per e-mail met daarbij een aanbevelingsbrief van VWS en de VNG en een informatiebrief. Zij konden zelf bepalen of en met welke sleutelpersonen zij deelnamen. In Tabel B1.2 zijn de kenmerken van de gemeenten weergegeven.

Tabel B1.2 Kenmerken van gemeenten die deelnamen aan interviews over inrichtingskeuzes en ervaringen en onderzoek naar uitgavenpatronen.

	Kenmerken	Aantal casestudies: inrichtingskeuzes en ervaringen	Aantal casestudies: uitgavenpatronen
Regio:	Noord (GR, FR, DR)	4	6
	Oost (OV, GD, FL)	5	4
	West (UT, NH, ZH)	5	8
	Zuid (ZL, NB, LB)	4	5
Inwoneraantal:	<20 duizend	1	1
	20-50 duizend	9	12
	50-100 duizend	4	6
	100 duizend	4	4
Taakzwaarte ¹ :	zeer licht	4	5
	licht	3	4
	gemiddeld	5	5
	zwaar	0	3
	zeer zwaar	4	6
Bekostiging:	inspanningsgericht	9	12
	outputgericht	5	6
	taakgericht	4	5

¹ Afgeleid van de gemiddelde omvang van de middelen die gemeenten ontvangen uit het gemeentefonds.

Elk interview werd uitgevoerd door twee onderzoekers en hierbij werden één tot vier sleutelpersonen per gemeente geïnterviewd. De functies van de deelnemende sleutelpersonen waren divers: Wmo-consulent, teamleider Uitvoering, directeur Sociaal domein of wethouder. Aan de

hand van een leidraad werd gevraagd naar de lokale inrichting van de toegang van de Wmo en maatwerk, veranderingen in de afgelopen jaren, evaluatie en toezicht en het toekomstbeeld op de Wmo. Na geïnformeerde toestemming zijn de interviews opgenomen en getranscribeerd. Resultaten uit de interviews zijn niet tot de persoon of gemeente herleidbaar gerapporteerd.

Met behulp van een codeboom die gebaseerd was op de interviewleidraad, codeerden drie onderzoekers de transcripten in MaxQDA. Na codering van enkele interviews vond een check plaats om te kijken of de onderzoekers op één lijn zaten met coderen. Vervolgens is per code een samenvatting van de resultaten gemaakt, die zijn geïllustreerd met citaten van sleutelpersonen.

B.2 Uitgavenpatronen

Van 23 gemeenten zijn gedetailleerde gegevens ontvangen over hun uitgaven (62% van de 37 uitgenodigde gemeenten). In de meeste gevallen betrof dit de periode van 2022 tot en met 2025. Deze gegevens zijn gecodeerd volgens de landelijke Iv3-indeling. Hierdoor is een - ook in de tijd - vergelijkbaar beeld verkregen voor deelnemende gemeenten.

Dit beeld is aangevuld met informatie over de wijze waarop de gemeente de toegang en inkoop heeft ingericht. De conceptbeelden zijn vervolgens besproken met een financieel en/of beleidsadviseur. In deze gesprekken is ingegaan op achtergronden van lage of hoge uitgaven voor de belangrijkste typen maatwerkondersteuning. Ook is hierbij de relatie gelegd met de wijze waarop de toegang en inkoop in praktijk functioneren.

B.3 Interpretatie en duiding

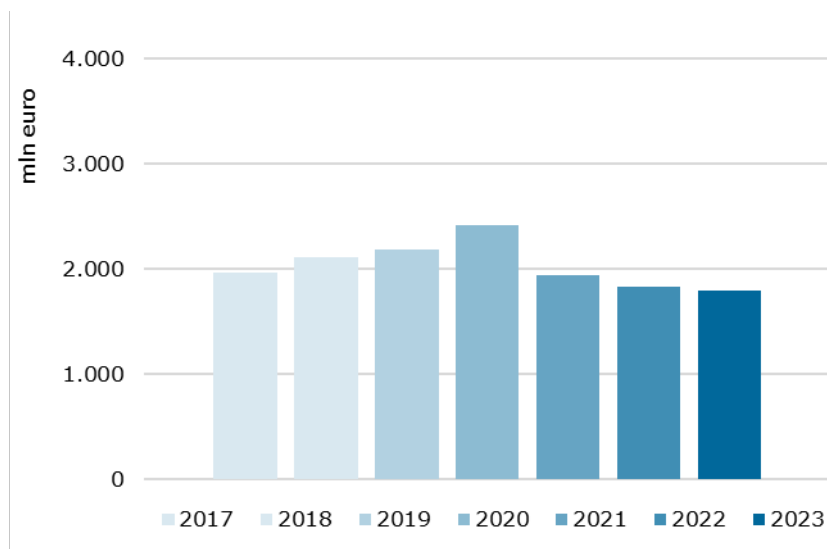
Om de voorlopige bevindingen nader te interpreteren en duiden, hebben het RIVM en Cebeon in maart 2025 enkele dialoogsessies georganiseerd voor de deelnemende gemeenten aan de tweede fase van het onderzoek (casestudies). In totaal waren er zestien sleutelpersonen vanuit twaalf gemeenten aanwezig bij een van de drie dialoogsessies. De notulen van de dialoogsessies zijn meegenomen bij het schrijven van het hoofdstuk over kansen en belemmeringen.

Bijlage 2 Uitgaven beschermd wonen en opvang

Deze bijlage toont de ontwikkeling van de uitgaven aan beschermd wonen en opvang. Op landelijk niveau zijn deze uitgaven ongeveer een derde van de totale Wmo-uitgaven.

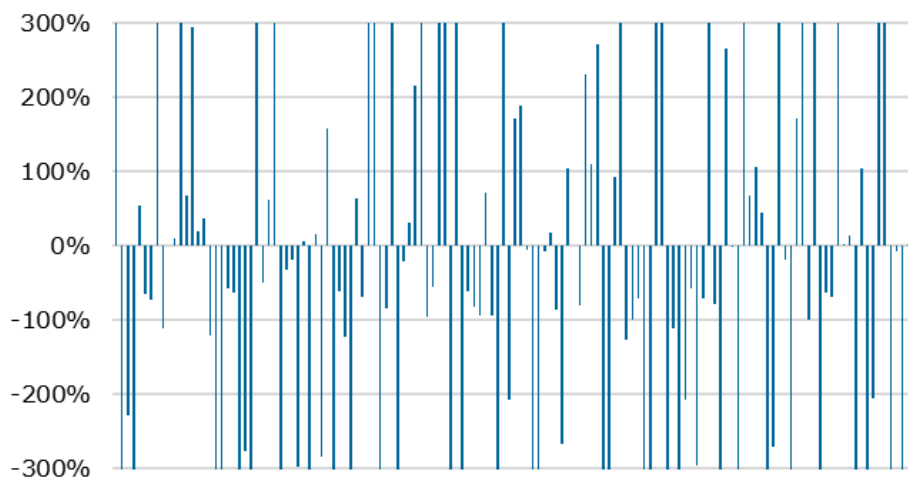
In Figuur B2.1 staan de ontwikkeling van de uitgaven van 2017 tot en met 2023. Vanaf 2021 dalen de uitgaven aan beschermd opvang en wonen door de overheveling van een deel van de doelgroep beschermd wonen naar de Wlz (langdurige ggz). De afname van uitgaven in de laatste jaren hangt mogelijk ook samen met een verschuiving naar maatwerkondersteuning vanwege verdere ambulantisering (vormen van beschermd thuis).

Figuur B2.1 Totale uitgaven aan beschermd wonen en opvang van 2017 tot en met 2023 in miljoenen euro's, bron: Iv3.



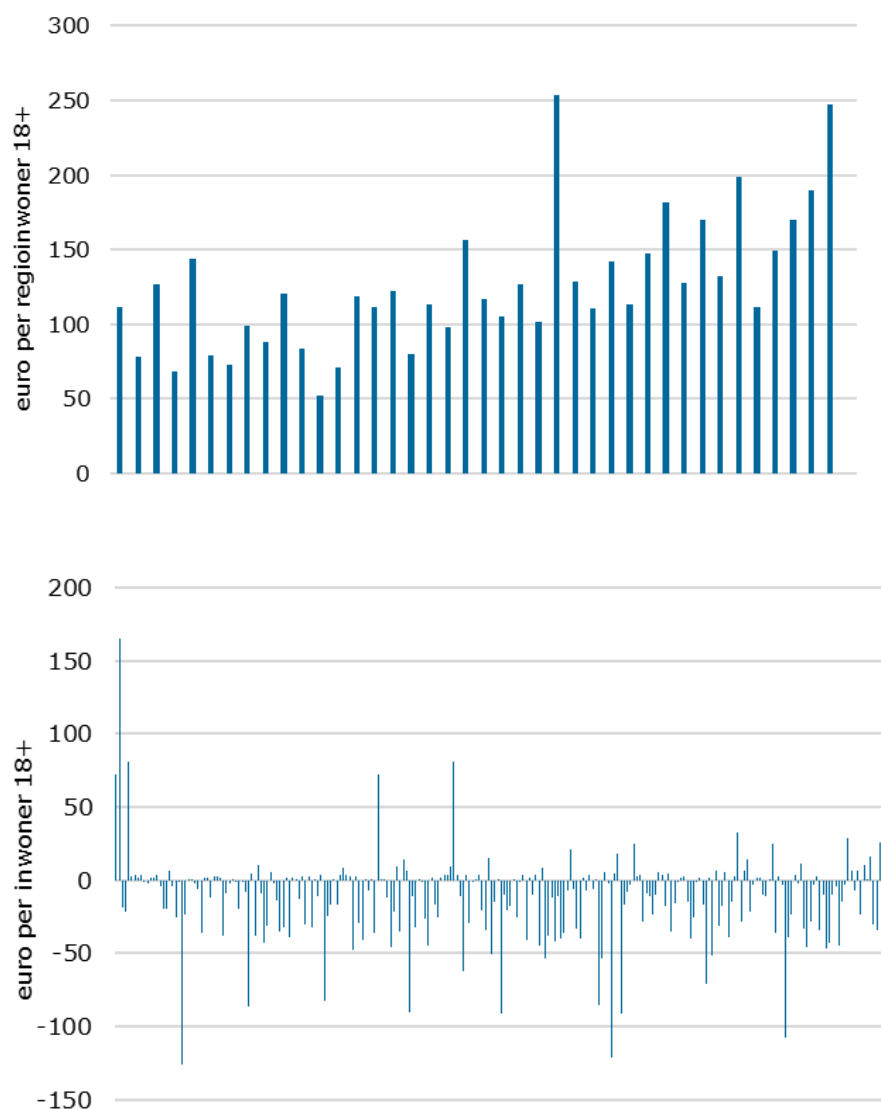
Per gemeente zijn forse ontwikkelingen zichtbaar in de uitgaven aan beschermd wonen en opvang, zie Figuur B2.2. In diverse, met name centrum-, gemeenten stijgen de uitgaven fors in vijf jaar tijd. Tegelijk zijn er meer gemeenten waarin de uitgaven dalen. Dit hangt deels samen met de overheveling van een deel van de doelgroep naar de Wlz. Daarnaast is er samenhang met de fase van de door-decentralisatie en de daarmee gepaard gaande verschuiving van inkomsten en uitgaven. Uitschieters kunnen ook samenhangen met afwijkende waarden in het eerste of laatste jaar.

Figuur B2.2 Ontwikkeling van uitgaven per gemeente aan beschermd wonen en opvang van 2019 tot en met 2023, gerangschikt naar inwonertal van kleine tot grote gemeenten (x-as), bron: Iv3.



In Figuur B2.3 staan de verschillen in uitgaven tussen gemeenten, naar centrumgemeenten en overige gemeenten. Centrumgemeenten nemen het grootste deel van de uitgaven aan beschermd wonen en opvang voor hun rekening. Deze uitgaven zijn vanwege de historische regionale functie niet goed vergelijkbaar met die van overige gemeenten. Uitgavenverschillen tussen centrumgemeenten hangen vooral samen met de omvang en caseload van de regio. Bij de overige gemeenten zijn er forse verschillen in uitgaven. De meeste gemeenten hebben in 2023 per saldo baten. Deze gaan vóór de lasten, die naar verwachting de komende jaren zullen toenemen onder invloed van de doordecentralisatie van taken.

Figuur B2.3 Ontwikkeling uitgaven per centrumgemeente (boven) en overige gemeenten (onder) aan beschermd wonen en opvang van 2019 tot en met 2023, gerangschikt naar inwonertal van kleine tot grote gemeenten (x-as), bron: Iv3.



Dit is een uitgave van:

**Rijksinstituut voor Volksgezondheid
en Milieu**

Postbus 1 | 3720 BA Bilthoven
www.rivm.nl

juni 2025

De zorg voor morgen
begint vandaag