

29 538                      Zorg en maatschappelijke ondersteuning

Nr. 362                      Brief van de staatssecretaris van  
Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 oktober 2024

In de vorige kabinetsperiode is afgesproken dat in samenwerking met gemeenten een houdbaarheidsstudie ten aanzien van de Wmo 2015 wordt opgezet en uitgevoerd. Een dergelijke studie is noodzakelijk omdat er een weinig precies beeld is van hoe de Wmo 2015 zich in de nabije toekomst gaat ontwikkelen met het oog op onder andere de demografische ontwikkelingen (vergrijzing). Dit inzicht is echter wel nodig om op basis van dit inzicht ook gericht aan een passende vormgeving en uitvoering van de Wmo 2015 van de toekomst te kunnen werken.

De totale studie bestaat uit twee fases. Onderzoeksfase A betreft vooral een analysefase met verschillende deelstudies en in onderzoeksfase B wordt gekeken naar verschillende beleidsopties en mogelijke maatregelen die een bijdrage zouden kunnen leveren aan de houdbaarheid van de Wmo 2015. Op 5 februari 2024<sup>1</sup> heeft uw Kamer het eerste deelproduct van dit onderzoekstraject ontvangen, de historische analyse Wmo 2015. Hierin is een overzicht van de ontwikkelingen van de Wmo 2015 uiteengezet en wordt de complexiteit van de wet, onder andere door de soms lastige bestuurlijke- en financiële verhoudingen tussen Rijk en gemeenten, geschetst. De historische analyse Wmo 2015 biedt een stevig raamwerk voor de verdere houdbaarheidsstudie

Het houdbaarheidsonderzoek is een gezamenlijk traject van Rijk en gemeenten, waarin gezamenlijk en onafhankelijk onderzoek gedaan wordt naar de houdbaarheid van de Wmo 2015 en welke maatregelen (op termijn) getroffen zouden moeten worden om een bijdrage te kunnen te leveren aan de houdbaarheid. De onderzoeken uit de analysefase worden separaat opgeleverd en zonder uitgebreide beleidsmatige duiding aangeboden aan uw Kamer. Het is van belang dat de beleidsmatige duiding van de onderzoeken plaatsvindt op basis van een totaalbeeld. De samenwerkende partijen zijn dan ook heel voorzichtig met het

---

<sup>1</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024, 29 538, nr. 357

trekken van mogelijke conclusies en deze voorzichtigheid omarm ik.

Bijgevoegd aan deze Kamerbrief vindt u het tweede deelproduct: 'De sociale basis en de houdbaarheid van de Wmo'. In dit onderzoek staat de vraag centraal wat de relatie is tussen (gemeentelijke beleidskeuzes in) de sociale basis en de Wmo-maatwerkvoorzieningen. Het onderzoek dient meer inzicht te geven in:

- de (ontwikkeling van) sturing van gemeenten ten aanzien van de sociale basis;
- hoe de sociale basis zich verhoudt tot de maatwerkvoorzieningen binnen de Wmo 2015, en,
- welke uitgaven hier mee gepaard gaan.

Het onderzoek is in samenwerking uitgevoerd door het Verwey-Jonker Instituut, BMC en bureau Onderzoek, in afstemming en begeleid door de ministeries van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties, Financiën en de VNG/gemeenten. Het onderzoeksrapport biedt interessante inzichten die relevant zijn voor de discussie omtrent de houdbaarheid van de Wmo 2015 en die ook betrokken worden in de volgende fase van deze brede studie. De onderzoekers schetsen het volgende beeld:

- De sociale basis is een diffuus begrip dat lastig is te definiëren en waar verschillende beelden over bestaan. Het scherper definiëren van het concept sociale basis zal nu, en in de toekomst, helpen om meer zicht te krijgen op de sociale basis en de werking daarvan. Onduidelijkheid over de definitie van de sociale basis zorgt daarnaast voor aanhoudende discussie over de nut en noodzaak van een sociale basis.
- De onderzoekers sluiten aan bij de onderverdeling in drie sferen van de sociale basis: de persoonlijke sociale basis, de gemeenschappelijke sociale basis en de institutionele sociale basis (zie voor een uitgebreide beschrijving van de definitie hoofdstuk 2.2.). Voor specifiek deze onderzoeksvraag hebben de onderzoekers zich gericht op de gemeentelijke gefinancierde sociale basis, die in alle drie de sferen terugkomt en op verschillende manieren effect heeft op Wmo-gebruik van individuele burgers, buurten en gemeenten. De scope van dit onderzoek is daarmee smaller dan de gehele sociale basis. Zo worden bijvoorbeeld wijkteams, onderwijs en kinderopvang (de pedagogische basis) en armoedebelief niet meegenomen in dit onderzoek.
- In het kader van dit onderzoek is een brede kennissynthese verricht naar de werking en ontwikkelingen van de sociale

basis. Deze kennis is aangevuld met een verdiepend kwalitatief onderzoek bij zes gemeenten.

- Geconstateerd wordt dat de sociale basis altijd aanwezig is in buurten, wijken en/of dorpen, sterk of minder sterk, en in zichzelf waardevol is.
- De onderzoekers schrijven onder meer: de overheid is 'te gast' in de sociale basis. Ze kan een positieve, faciliterende rol spelen in de ontwikkeling van de sociale basis, maar ze kan deze ook negatief beïnvloeden door langlopende ontwikkelingen slechts incidenteel te financieren of door burgers en gemeenschappen het eigenaarschap uit handen te nemen, dan wel te overvragen met (zorg)taken.
- De instrumentele insteek van het onderzoek (sturing op de sociale basis in relatie tot eventuele verschuiving van Wmo-maatwerkvoorzieningen naar de sociale basis) blijkt zich lastig te verhouden tot de praktijk van mensen en gemeenschappen die de sociale basis maken, daar waar zij vaak intrinsiek gemotiveerd zijn om zich in te zetten voor hun naasten en hun gemeenschap. Veel aspecten van de sociale basis laten zich daarom ook minder makkelijk sturen.
  
- Uit het onderzoek blijkt dat de effecten van de sociale basis lastig te kwantificeren zijn. Het is desondanks aannemelijk dat het zorggebruik in de Wmo 2015 beïnvloed wordt door de sociale basis. De gemeenten die deelnamen aan deze studie gaven hiervan heldere, overtuigende voorbeelden. De onderzoekers geven aan dat gemeenten ervaren dat zij de verwachte druk op de zorg en ondersteuning sociaal domein breed kunnen dempen, mede als gevolg van investeringen in de sociale basis. De onderzoekers adviseren dan ook om te investeren in het in stand houden en versterken van de sociale basis, om de verwachte groei te helpen temperen.
- Waar de overheid toch beleidsverwachtingen van de sociale basis wil meten en monitoren, is het belangrijk dat de doelen die gemonitord worden ook worden onderschreven en ondersteund door de betrokkenen zelf, en de uitkomsten van een monitor moeten ook samen met deze mensen worden geduid.
- De enige macro-bron voor (derden) om de ontwikkelingen in de sociale basis te monitoren is Iv3 (informatie voor derden). Uit het onderzoek blijkt dat de bestaande Iv3-systematiek niet door alle gemeenten correct worden gevolgd, mogelijk omdat zij niet aansluiten bij de praktijk van die gemeenten.
- Deze signalen waren al eerder bij het ministerie van VWS bekend en daarom heeft VWS samen met het ministerie van BZK en de VNG de Iv3-indeling voor het jaar 2025 (en verder) op het terrein van Wmo 2015 aangepast om beter aan te sluiten bij de gemeentelijke praktijk.

- Op basis van Iv3-data wordt wel duidelijk dat door de jaren heen gemeenten meer aan de sociale basis zijn gaan uitgeven, maar verhoudingsgewijs (nog) meer aan Wmo-maatwerkvoorzieningen.
- Geconcludeerd wordt dat de sociale basis een belangrijk en waardevol element is binnen de Wmo 2015 (en breder), dat de sociale basis van betekenis is in de discussie omtrent de houdbaarheid van de Wmo 2015, maar dat verwachtingen realistisch moeten zijn en niet voorbij moeten gaan aan de intrinsieke waarde van de sociale basis op zichzelf.

### ***Vervolg houdbaarheidsonderzoek***

Het onderzoek naar de sociale basis is een tweede deelproduct van onderzoeksfase A. Er volgt nog een drietal deelproducten: een raming uitgevoerd door het CPB, onderzoek naar de samenhang met aanpalende beleidsterreinen en onderzoek naar de diversiteit binnen de gemeentelijke uitvoeringspraktijk. Ik heb de onafhankelijke procesbegeleider van het houdbaarheidsonderzoek gevraagd tevens met inwoners, cliënten, gemeenten en (zorg)aanbieders in gesprek te gaan, als aanvulling op de onderzoeken. De studies en gesprekken vormen het raamwerk op basis waarvan ik, samen met gemeenten, in fase B gerichte beleidsmatige voorstellen wil uitwerken, ter bevordering van de houdbaarheid van de Wmo 2015.

Ook ik wil u, in navolging van mijn ambtsvoorganger, op het hart drukken om op basis van dit deelproduct geen voorbarige conclusies te trekken, maar dit (belangrijke) onderzoeksrapport te plaatsen in het bredere perspectief van de gehele houdbaarheidsstudie.

Ik kan mij voorstellen dat het bijgevoegde onderzoeksrapport naar de sociale basis vragen oproept. Dat is waardevol en dat juich ik toe, want de sociale basis is een samenspel tussen inwoners, gemeenschappen, maatschappelijke organisaties en de (lokale) overheid. Mocht uw Kamer de behoefte uitspreken voor nadere uitleg naar aanleiding van het onderzoeksrapport, ben ik – samen met het secretariaat van het houdbaarheidsonderzoek – bereid een nadere toelichting te geven in (bijvoorbeeld) een technische briefing.

Tot slot, ik ben voornemens in het najaar een uitgebreide brief aan uw Kamer te versturen over de ontwikkelingen in de Wmo 2015, daarin betrek ik ook graag actuele ontwikkelingen ten aanzien van de sociale basis. Dat staat vooralsnog los van het onderzoek naar de houdbaarheid van de Wmo 2015.

De staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,  
V. Maeijer