SIGNIFICANT PUBLIC



VERDIEPEND ONDERZOEK PASSEND BESCHIKKEN IN DE WMO 2015

KLANT	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
KENMERK	MB/sb/004712
AUTEUR(S)	Inte van der Tuin, Floor Ammerlaan, Louise Blankers en Maarten Batterink
DATUM	15 juli 2026
VERSIE	DEFINITIEF

Inhoudsopgave

Samenvatting 3

1 Inleiding 6
- 1.1 Aanleiding 6
- 1.2 Doel- en vraagstelling 7
- 1.3 Wat we verstaan onder passend beschikken 7
- 1.4 Onderzoeksaanpak 8
- 1.5 Leeswijzer 9

2 Wat er in verordeningen is vastgelegd over passend beschikken 10
- 2.1 Analyse van verordeningen 10

3 Ervaringen met passend beschikken in de praktijk 13
- 3.1 Hoe maken gemeenten de afweging over een passende looptijd? 13
- 3.2 Wat houdt gemeenten tegen om over te gaan tot passend beschikken en welke oplossingen zien zij? 15

4 Indicator voor periodieke monitoring 20
- 4.1 Positionering van passend beschikken en implicaties voor indicatoren 20
- 4.2 Vertaling naar indicatoren 21
- 4.3 Drie sporen om indicatoren te meten 23
- 4.4 Vergelijking tussen de sporen 25
- 4.5 Toelichting en duiding 26
- 4.6 Afweging 27

5 Conclusie en aanbevelingen 28
- 5.1 Conclusies 28
- 5.2 Aanbevelingen voor gemeenten, VNG en VWS 31

Samenvatting

Aanleiding en doel

Gemeenten hebben op grond van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (hierna: Wmo) (en de Jeugdwet) de opdracht om onder andere de looptijd van de beschikking af te stemmen op de persoonlijke omstandigheden van de betreffende inwoner. Deze afstemming van de beschikkingsduur op de omstandigheden van een inwoner is een belangrijk onderdeel van wat 'passend beschikken' wordt genoemd.[1] De aandacht voor passend beschikken is de afgelopen jaren toegenomen, omdat inwoners met een langdurige of stabiele ondersteuningsbehoefte nog regelmatig te maken krijgen met herhaalde herindicaties, terwijl hun ondersteuningsvraag vaak weinig verandert. Passend beschikken beoogt meer rust, continuïteit en voorspelbaarheid te bieden door de looptijd van een beschikking beter aan te laten sluiten bij de situatie van de inwoner. Tegelijkertijd wordt in de praktijk nog vaak gewerkt met kortere beschikkingen, terwijl bij een deel van de inwoners langere of onbepaalde looptijden mogelijk en/of passender kunnen zijn. In opdracht van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) heeft Significant Public dit onderzoek uitgevoerd om beter inzicht te krijgen in hoe gemeenten passend beschikken toepassen, welke keuzes zij maken, welke knelpunten zij ervaren en wat nodig is om eventuele belemmeringen weg te nemen. Daarnaast is verkend hoe passend beschikken landelijk gemonitord kan worden.

Belangrijkste bevindingen

Gemeenten kennen het concept, maar passen het nog beperkt toe

Passend beschikken is bij een deel van de gemeenten een bekend begrip. Gemeenten die deelnamen aan dit onderzoek weten dat zij de ruimte hebben om beschikkingen af te geven die zijn afgestemd op de situatie van een cliënt en voor een langere periode als dat bij de situatie past. Tegelijkertijd laten de gesprekken over de uitvoeringspraktijk zien dat deze ruimte nog beperkt wordt benut. In situaties waarin de ondersteuningsvraag relatief stabiel of langdurig is, wordt door gemeenten nog regelmatig gekozen voor kortere beschikkingen, bijvoorbeeld van een jaar.

De beschikkingsduur wordt niet alleen inhoudelijk bepaald, maar ook gebruikt als sturingsinstrument

Gemeenten baseren de duur van een beschikking niet alleen op de situatie van de inwoner, maar ook op hun behoefte om grip te houden op de uitvoering en de kosten. In de praktijk vervult de herindicatie een belangrijke rol: het moment waarop een beschikking afloopt, wordt gebruikt om opnieuw te beoordelen of de ondersteuning nog passend is. Hierdoor werken korte beschikkingen als een vast moment voor controle en bijsturing. Dit maakt dat gemeenten vaak teruggrijpen op kortdurende beschikkingen, ook als dat inhoudelijk niet altijd aansluit bij de situatie van een inwoner.

[1] Passend beschikken is breder dan het bepalen van de beschikkingsduur. Het gaat om het voldoen van het besluit aan de vereisten in de Wmo 2015 en de Awb (in combinatie met hetgeen voortvloeit uit de jurisprudentie, zoals eisen aan een onderzoek), zoals aansluiten bij de hulpvraag en persoonlijke omstandigheden van een inwoner.

Het probleem ligt niet in de wetgeving, maar in de uitvoering

De Wmo biedt ruimte om passend te beschikken. Ook in gemeentelijke (Wmo-)verordeningen zijn meestal geen beperkingen opgenomen voor beschikken voor een lange(re) duur. De belangrijkste belemmeringen zitten daarom niet in wet- en regelgeving, maar in de uitvoeringspraktijk. Het gaat dan onder andere om:

- Behoefte aan financiële en inhoudelijke grip;
- Gebrek aan concrete handvatten voor consulenten;
- Beperkte mogelijkheden om tussentijds te monitoren en evalueren;
- Organisatorische en technische beperkingen (bijvoorbeeld in ICT-systemen);
- Juridische onzekerheid bij het aanpassen of beëindigen van beschikkingen.

Tussentijdse evaluatie is nog onvoldoende ingebouwd

Veel gemeenten geven aan dat zij het belangrijk vinden om het contact met inwoners te behouden en de ondersteuning te blijven volgen. In de praktijk gebeurt dit echter vaak niet structureel. Tussentijdse evaluaties maken meestal geen vast onderdeel uit van de caseload of werkvoorraad van consulenten en worden niet altijd ondersteund door systemen. Daardoor blijft de herindicatie het belangrijkste moment om de ondersteuning te beoordelen en te sturen op de inzet van aanbieders. Dit versterkt de neiging om kortdurend te beschikken.

Gemeenten die passend beschikken toepassen, laten zien dat het anders kan

Een deel van de gemeenten heeft al stappen gezet richting passend beschikken en beschikt voor (een aantal) Wmo-voorzieningen voor lange(re) duur wanneer dit past bij de situatie van een inwoner. Deze gemeenten geven aan dat zij minder afhankelijk zijn van korte beschikkingen, omdat zij andere vormen van sturing hebben ingericht, zoals:

- Duidelijke visie op passend beschikken;
- Structurele monitoring en evaluatie;
- Afspraken met aanbieders;
- Meer vertrouwen in professionals en inwoners.

Deze gemeenten ervaren positieve effecten, zoals minder administratieve lasten en meer tevredenheid bij inwoners.

Belangrijkste conclusie

Passend beschikken wordt in de kern niet belemmerd door regelgeving of onbekendheid met de mogelijkheden, maar door de manier waarop gemeenten hun werk organiseren en sturen. Zolang gemeenten vooral sturen via herindicaties, blijft de prikkel bestaan om kortdurend te beschikken. Om vaker voor langere duur te beschikken wanneer dit passend is, is een verschuiving nodig naar andere vormen van sturing, waarbij monitoring en evaluatie gedurende de looptijd centraal staan. Dit vraagt niet alleen om andere keuzes in de uitvoeringspraktijk, maar ook om aanpassingen in werkprocessen, systemen en verantwoordelijkheden.

Monitoring van passend beschikken

Het onderzoek laat zien dat het mogelijk is om passend beschikken landelijk te monitoren, maar dat dit zorgvuldig moet gebeuren. Omdat de juiste beschikkingsduur afhankelijk is van de situatie van de inwoner, kan een indicator niet in beeld brengen wat goed of fout is. Monitoring is daarom vooral bedoeld om inzicht te geven in hoe gemeenten werken en hoe dit zich in de tijd ontwikkelt. Op korte termijn kan dit via vragenlijsten, waarmee inzicht ontstaat in beleid en werkwijzen van gemeenten. Voor de langere termijn biedt monitoring op basis van registratiedata meer mogelijkheden om de feitelijke toepassing in beeld te brengen. Dit vraagt echter om verdere ontwikkeling en afstemming tussen gemeenten. Aanvullend kan periodiek het cliëntperspectief worden opgehaald, zodat inzicht ontstaat in hoe cliënten de beschikkingsduur, herindicaties en tussentijdse evaluaties ervaren.

Wat is nodig om passend beschikken verder te brengen

Het onderzoek laat zien dat gemeenten al veel handelingsperspectief hebben, maar dat dit nog niet altijd wordt vertaald naar een samenhangende aanpak. Belangrijke stappen zijn:

- Het ontwikkelen van een duidelijke visie op passend beschikken;
- Het anders organiseren van sturing (minder via herindicaties, meer via evaluaties);
- Het aanpassen van werkprocessen en systemen;
- Het leren van ervaringen van andere gemeenten.

Hierbij spelen ook landelijke partijen een rol. VNG en VWS kunnen gemeenten ondersteunen door kennis te bundelen, praktische handvatten te ontwikkelen en randvoorwaarden te verbeteren.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Het thema passend beschikken heeft de afgelopen jaren een steeds prominentere plek gekregen binnen de uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (hierna: Wmo). Gemeenten hebben de ruimte om maatwerk te leveren bij het toekennen van voorzieningen, bijvoorbeeld door het afgeven van beschikkingen met een langere of onbepaalde looptijd.[2] Tegelijkertijd hebben gemeenten beleidsvrijheid en maken zij hierin eigen beleidskeuzes. Het belang van beschikken voor lange(re) duur wordt onderstreept door het VN-verdrag Handicap en de motie Westerveld/Krul, waarin wordt opgeroepen om mensen met een structurele ondersteuningsbehoefte meer rust, zekerheid en voorspelbaarheid te bieden.

De Wmo regelt dat:

a. Wanneer een inwoner zich meldt met een behoefte aan ondersteuning, gemeenten verplicht zijn zorgvuldig onderzoek te verrichten naar onder andere de behoeften, persoonskenmerken en voorkeuren van de cliënt en de vraag of een algemene voorziening toereikend is of dat een maatwerkvoorziening noodzakelijk is (artikel 2.3.2);
b. Ondersteuning wordt toegekend via een beschikking die in ieder geval vermeldt welke maatwerkvoorziening wordt verstrekt en in welke vorm (zorg in natura of een persoonsgebonden budget), alsook het beoogde resultaat van de ondersteuning. In de wet staan geen bepalingen over de duur of looptijd van de beschikking (art. 2.3.5);
c. Gemeenten bevoegd zijn een beschikking te herzien of in te trekken wanneer blijkt dat de toegekende ondersteuning niet langer passend is of wanneer zich relevante wijzigingen in de omstandigheden van de cliënt voordoen. De wet stelt geen vaste herindicatie-eis (art. 2.3.9);
d. Gemeenten verplicht zijn om in hun verordening regels te stellen over op welke wijze en op basis van welke criteria wordt vastgesteld of een cliënt voor een maatwerkvoorziening in aanmerking komt (art. 2.1.3).

De aandacht voor passend beschikken is de afgelopen jaren sterk toegenomen en er zijn verschillende initiatieven gestart om gemeenten hierbij te ondersteunen.[3] Aanleiding hiervoor zijn signalen dat inwoners met een langdurige of levensbrede ondersteuningsbehoefte nog regelmatig te maken krijgen met herhaalde herindicaties, terwijl hun ondersteuningsvraag vaak weinig verandert. Dit kan leiden tot onnodige administratieve lasten, onzekerheid en stress voor inwoners. Ondanks de landelijke aandacht en handreikingen, is beschikken voor een lange(re) looptijd wanneer dit aansluit bij de situatie van een inwoner nog niet vanzelfsprekend. Gemeenten verschillen sterk in de wijze waarop zij passend beschikken al dan niet toepassen. En momenteel ontbreekt het aan een actueel en samenhangend beeld van hoe passend beschikken binnen de Wmo in beleid en uitvoering vorm krijgt en welke knelpunten gemeenten ervaren, bijvoorbeeld op het gebied van juridische houdbaarheid, organisatie van werkprocessen en de vertaling van beleidskaders naar de dagelijkse uitvoeringspraktijk.

[2] Gemeenten kunnen op grond van de Wmo 2015 en de Jeugdwet de looptijd van de beschikking afstemmen op de omstandigheden van de betreffende inwoner. Deze wetten noch de Algemene wet bestuursrecht (Awb) vormen hierin een belemmering.

[3] Zoals het leertraject Passend beschikken van VNG en Platform Sociaal Domein en het inloopspreekuur van het CAK.

1.2 Doel- en vraagstelling

Tegen de hierboven geschetste achtergrond hebben het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) Significant Public opdracht gegeven voor het uitvoeren van een verdiepend onderzoek naar passend beschikken. Het doel van dit onderzoek is om een representatief, actueel en handelingsgericht beeld te geven van de wijze waarop gemeenten invulling geven aan passend beschikken binnen de Wmo. Daarmee beoogt het onderzoek inzicht te bieden in de vraag hoe de beweging richting passend beschikken verder kan worden ondersteund en gevolgd. Met dit onderzoek geven wij inzicht in de afwegingen die gemeenten maken, de rol van beleidskaders en uitvoeringspraktijken, en de knelpunten en randvoorwaarden die van invloed zijn op passend beschikken. Daarnaast doen wij voorstellen voor indicatoren waarmee VWS en VNG de voortgang van passend beschikken periodiek kunnen monitoren.

De centrale onderzoeksvragen luiden:

1. Hoe maken gemeenten de inhoudelijke afweging of sprake is van een langdurige ondersteuningsvraag en welke looptijd van een beschikking daarbij hoort, en in hoeverre is deze afweging te objectiveren?
2. In hoeverre dragen beleidsregels, beleidsstukken en andere kaders bij aan deze afweging en hoe worden deze in de praktijk toegepast?
3. Voor welke Wmo-voorzieningen worden passende beschikkingen afgegeven, en geldt dit voor zowel zorg in natura als persoonsgebonden budgetten?
4. Welke belemmeringen ervaren gemeenten bij het toepassen van passend beschikken en wat hebben zij nodig om dit (vaker) toe te passen?
5. Hoe kan een indicator voor monitoring worden vormgegeven, zodat periodieke rapportage mogelijk is?

1.3 Wat we verstaan onder passend beschikken

In dit onderzoek hanteren wij de definitie van passend beschikken zoals opgenomen in de VNG Handreiking Verrassend Passend[4] (blz. 7): ‘’*Passend beschikken is een concept binnen het sociaal domein. Het houdt in dat de gemeente bij het toekennen van een maatwerkvoorziening in het kader van de Wmo 2015 of de Jeugdwet een beschikking afgeeft die qua looptijd aansluit bij de specifieke behoeften en omstandigheden van de aanvrager. Dit betekent dat de gemeente zorgvuldig beoordeelt welke ondersteuning voor welke periode het beste past bij de situatie van de persoon in kwestie*.”

Hoewel passend beschikken een breder concept is, dat naast de looptijd van de beschikking ook betrekking heeft op onder meer de inhoud, motivering en uitvoering van beschikkingen, ligt in dit onderzoek de nadruk op de beschikkingsduur. De aanleiding hiervoor is dat in de praktijk nog vaak wordt gewerkt met (relatief) korte en regelmatig herhaalde beschikkingen, terwijl juist bij stabiele of langdurige ondersteuningsvragen de ruimte bestaat om voor een langere periode – of voor onbepaalde tijd – te beschikken. Het vraagstuk of en hoe gemeenten in staat zijn om – waar passend – langer te beschikken, vormt daarmee een belangrijk aandachtspunt binnen de bredere ontwikkeling richting passend beschikken. Tegelijkertijd is het van belang om te onderkennen dat een langere beschikkingsduur niet op zichzelf het doel is, maar altijd het resultaat moet zijn van een zorgvuldige afweging die aansluit bij de situatie van de inwoner. In dit onderzoek besteden wij aandacht aan zowel ondersteuning in natura (ZIN) als ondersteuning op basis van een persoonsgebonden budget (pgb) en aan vrijwel alle Wmo-voorzieningen, met uitzondering van woningaanpassingen (omdat deze doorgaans eenmalig zijn).

[4] Handreiking verrassend passend | VNG

1.4 Onderzoeksaanpak

Het onderzoek is begeleid door een begeleidingscommissie bestaande uit vertegenwoordigers van VWS, VNG, Platform Sociaal Domein, CAK, Ieder(in), gemeente Amsterdam, gemeente Utrecht en gemeente Den Haag.

Wij voerden tussen december 2025 en juli 2026 een gefaseerde aanpak uit. In de **eerste fase** organiseerden wij een startgesprek met de opdrachtgevers en een eerste bijeenkomst met de begeleidingscommissie. In deze fase scherpten wij gezamenlijk met hen de scope, focus en onderzoeksvragen aan en maakten wij afspraken over planning, afstemming en betrokkenheid. Parallel hieraan bereidden wij de onderzoeksactiviteiten inhoudelijk voor door relevante documentatie te inventariseren en de opzet van de kwalitatieve verdieping uit te werken.

In de **tweede fase** voerden wij verschillende onderzoeksactiviteiten uit die hieronder zijn beschreven. Daarnaast hielden we een tweede bijeenkomst met de begeleidingscommissie waarin we tussentijdse bevindingen deelden en samen vooruitblikten naar afronding van het onderzoek.

a. **Deskresearch**: we bestudeerden een aantal documenten aangedragen door de leden van begeleidingscommissie, waaronder:
   i. *Handreiking verrassend passend* van VNG en bijbehorende publicaties;
   ii. Publicaties en webinar van Movisie over passend beschikken;
   iii. *Beschikkingsduur beschermd wonen: een onderzoek naar de huidige beschikkingsduur beschermd wonen en intensieve ambulante begeleiding en naar de mogelijkheden om langdurig te beschikken in de Wmo* van Significant Public;
   iv. *Wmo schiet tekort voor mensen met een levenslange, levensbrede beperking* van Ieder(in);
   v. *Langdurig en levensbreed: praktijkonderzoek naar de toegang in gemeenten* van Movisie;
   vi. *Richtinggevend kader: Toegang, lokale teams en integrale dienstverlening* van VNG;
   vii. Appendix 1 uit het houdbaarheidsonderzoek Wmo 2015.

b. **AI-ondersteunde internetscan**: In de eerste helft van februari 2026 hebben we van alle 342 Nederlandse gemeenten de meest recente Wmo-verordeningen verzameld, voor zover deze beschikbaar waren. We ontwikkelden een opdracht (AI-prompt) voor Microsoft Copilot, waarmee alle verordeningen gestructureerd zijn gescand op informatie over de inhoud van beschikkingen, beschikkingsduur en monitoring en evaluatie. De uitkomsten van deze scan zijn vervolgens gecontroleerd op juistheid aan de hand van een gestratificeerde steekproef van 103 gemeenten. Deze steekproef is samengesteld naar gemeentegrootte (G4-gemeenten, gemeenten met 100.000 inwoners of meer exclusief G4, gemeenten met 50.000 tot 100.000 inwoners, gemeenten met 20.000 tot 50.000 inwoners en gemeenten met minder dan 20.000 inwoners) en landsdeel (noord, oost, zuid, west), zodat zowel grote als middelgrote en kleinere gemeenten representatief waren vertegenwoordigd. Van de 103 gemeenten waren er zeven gemeenten waarvoor geen verordening is aangetroffen. Voor de overgebleven 96 gemeenten hebben de onderzoekers handmatig informatie uit de verordeningen bestudeerd en naast de door Copilot geïdentificeerde informatie gelegd ter vergelijking. Vervolgens hebben wij een kwantitatieve en kwalitatieve analyse uitgevoerd op de 96 steekproefgemeenten, zodat dit de resultaten in hoofdstuk 2 van dit rapport alleen gevalideerde uitkomsten bevat.

c. **Leersessies**: tussen maart en mei 2026 hebben we online leersessies georganiseerd. In de leersessies stonden uitwisselen over ervaringen met passend beschikken, beschikkingsduur en evaluaties centraal. In totaal hebben we elf leersessies gehouden met vier tot acht deelnemers per sessie, waaraan vertegenwoordigers van tussen de 30 en 40 gemeenten hebben deelgenomen:
   i. Drie leersessies met cliënten en cliëntvertegenwoordigers (waaraan in totaal twaalf personen deelnamen). Deelnemers ontvingen hiervoor een vergoeding;
   ii. Drie leersessies met beleids- en kwaliteitsmedewerkers van gemeenten;

iii. Twee leersessies met Wmo-consulenten en kwaliteitsmedewerkers van gemeenten;
iv. Eén leersessie met juridisch medewerkers van gemeenten;
v. Twee verdiepende leersessies met een mix van medewerkers van gemeenten. Focus van de eerste verdiepende leersessie was het concretiseren van handvatten die nodig zijn om passend te beschikken. Focus van de tweede verdiepende leersessie was in beeld brengen wat in veranderkundig opzicht nodig is om passend beschikken te implementeren.

d. **Inventarisatie van mogelijkheden voor een indicator**: de mogelijkheden voor monitoring en de invulling van een passende indicator zijn verkend aan de hand van meerdere bronnen. Dit onderwerp is besproken in een aantal leersessies, waarin is ingegaan op de wijze waarop gemeenten zelf monitoren op dit thema. Daarnaast hebben de onderzoekers bestaande monitoring en relevante ontwikkelingen rond beschikken binnen de Wmo betrokken, waaronder de vragenlijst in ontwikkeling bij het RIVM in het kader van het VN-verdrag voor mensen met een beperking en de Gemeentelijke Monitor Sociaal Domein. Ook binnen de begeleidingscommissie zijn mogelijke indicatoren verkend. De onderzoekers hebben de opbrengsten uit deze verschillende bronnen geanalyseerd en vertaald naar een aantal mogelijke indicatoren en bijbehorende sporen voor monitoring.

In de **derde fase** brachten wij alle onderzoeksresultaten samen in een integrale analyse samen met het onderzoeksteam. Op basis hiervan formuleerden wij conclusies en concrete aanbevelingen en ontwikkelden wij een praktisch toepasbare indicator om passend beschikken periodiek te kunnen monitoren.

1.5 Leeswijzer

Dit rapport is als volgt opgebouwd:

- **Hoofdstuk 2** beschrijft wat gemeenten in verordeningen en beleid hebben vastgelegd over passend beschikken. Op basis van een landelijke analyse van verordeningen brengen we in beeld welke ruimte gemeenten creëren en hoe bepalingen over beschikkingsduur, inhoud en monitoring zijn vormgegeven.
- **Hoofdstuk 3** gaat in op de ervaringen van gemeenten in de praktijk. We beschrijven hoe gemeenten afwegingen maken over de beschikkingsduur, welke factoren daarbij een rol spelen en welke belemmeringen en oplossingsrichtingen zij ervaren bij het toepassen van passend beschikken. De bevindingen in dit hoofdstuk zijn gebaseerd op de inzichten uit de leersessies met gemeenten en cliëntvertegenwoordigers.
- **Hoofdstuk 4** richt zich op de ontwikkeling van een indicator voor het monitoren van passend beschikken. We werken verschillende indicatoren uit en beschrijven twee sporen voor het meten hiervan, inclusief een afweging tussen beide.
- **Hoofdstuk 5** bevat de conclusies en aanbevelingen. Hierin brengen we de belangrijkste bevindingen samen en formuleren we concrete aanbevelingen voor zowel gemeenten (VNG) als VWS.

2 Wat er in verordeningen is vastgelegd over passend beschikken

In dit hoofdstuk beschrijven wij wat in gemeentelijke verordeningen (Wmo en/of sociaal domein)[5] is vastgelegd over de duur van een indicatie of beschikking. Hiermee brengen wij in beeld welke ruimte en eventuele beperkingen gemeenten in hun verordeningen creëren voor passend beschikken. In paragraaf 1.4 hebben we de werkwijze van deze AI-ondersteunde internetscan toegelicht. De percentages die we in dit hoofdstuk noemen zijn gebaseerd de gecontroleerde verordeningen van de steekproef van 96 gemeenten. We werken daarom met bandbreedtes. De kwalitatieve analyse van terugkerende patronen, verschillen tussen gemeenten en illustratieve voorbeelden is gebaseerd op de resultaten van de volledige internetscan. Op basis hiervan is per thema een analyse gemaakt van veelvoorkomende beschrijvingen, verschillen tussen ZIN en PGB en opvallende verschillen tussen gemeenten die in hun verordening beschrijven in welke situaties zij beschikken voor een lange(re) duur en hoe zij beschikkingen tussentijds evalueren. Ook geven we ter illustratie in dit hoofdstuk enkele voorbeelden van passages uit de verordeningen.

2.1 Analyse van verordeningen

2.1.1 Inhoud beschikkingen

In het merendeel van de verordeningen (80 tot 90 procent) staat welke informatie ten minste in een beschikking of besluit moet worden opgenomen. De duur van de indicatie of beschikking is een van de standaard onderdelen die moet worden vastgelegd, zowel bij ZIN als pgb. In verordeningen is de inhoud van de beschikking vaak op een vergelijkbare manier beschreven. Nagenoeg alle verordeningen waarin deze beschrijving staat, schrijven voor dat in de beschikking in ieder geval wordt vastgelegd óf een voorziening wordt verstrekt en in welke vorm (ZIN, pgb of soms een financiële tegemoetkoming), wat het beoogde resultaat is en hoe bezwaar kan worden gemaakt tegen een besluit.

In de verordeningen is de inhoud van pgb-beschikkingen meestal specifieker uitgewerkt dan voor ZIN, vaak op een uniforme manier. Naast het beoogde resultaat en de duur moeten deze beschikkingen vrijwel altijd aanvullende onderdelen bevatten, zoals de hoogte van het budget en de wijze waarop dit is bepaald, de voorwaarden die aan het pgb zijn verbonden, kwaliteitseisen voor de besteding en de wijze van verantwoording.

2.1.2 Bepalen van beschikkingsduur

In het merendeel van de verordeningen staat ook beknopt beschreven hoe de gemeente bepaalt wat een passende beschikkingsduur is. Vaak is deze beschrijving algemeen: de gemeente doet onderzoek naar de ondersteuningsbehoefte en de situatie van een inwoner. In een klein deel van de verordeningen (vijf tot tien procent) staat expliciet dat voorzieningen voor een lange(re) duur of voor onbepaalde tijd toegekend

[5] De meeste gemeenten hebben een Verordening (wet) maatschappelijke ondersteuning. Enkele gemeenten hebben een verordening voor het sociaal domein als geheel of voor maatschappelijke ondersteuning in combinatie met jeugdhulp.

kunnen worden. Meestal is dan opgenomen dat dit passend kan zijn wanneer een inwoner een levenslange beperking of aandoening heeft en er geen zicht op verbetering is. In de verordening van de gemeente Wageningen staat bijvoorbeeld dat inwoners met een stabiele ondersteuningsvraag een beschikking voor onbepaalde tijd kunnen krijgen (zie kader hieronder). In een enkele verordening wordt genoemd dat onbepaalde tijd de maximale beschikkingsduur is voor Wmo-voorzieningen of wordt impliciet en zonder toelichting vermeld dat een voorziening voor onbepaalde tijd kan worden toegekend (bijvoorbeeld in de Verordening Maatschappelijke ondersteuning Enschede 2026 staat: 'indien er sprake is van een maatwerkvoorziening voor onbepaalde tijd, dan…').

Verordening jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning Wageningen 2026

Artikel 2.3 Duur van de voorziening
1. De voorziening kan voor een korte of lange duur verstrekt worden.
2. Wanneer er sprake is van een blijvende beperking of aandoening waarbij niet aannemelijk is dat de hulpvraag wijzigt, kan het passend zijn om een toekenning voor lange (onbepaalde) duur af te geven. […]
4. Het college beoordeelt voor welke termijn de voorziening verstrekt wordt. Dit is maatwerk en afhankelijk van de volgende factoren:
a. de beperkingen en leerbaarheid van de cliënt en de veranderingen die zich daarin kunnen voordoen;
b. de woonomstandigheden en bij dienstverlening de samenstelling van het huishouden van de cliënt en de veranderingen die zich daarin kunnen voordoen;
c. het soort, de omvang en de verstrekkingsvorm van de voorziening.

Toelichting
Ook bij een toekenning voor een lange (onbepaalde tijd) vinden tussentijdse evaluaties plaats. Op grond van artikel 2.3.9 van de Wmo 2015 onderzoekt het college periodiek of er aanleiding is de toekenning te heroverwegen. Ook is de cliënt op grond van artikel 2.3.8 van de Wmo 2015 verplicht om het college te informeren over relevante wijzigingen.

In de meeste verordeningen zijn geen standaard maximale beschikkingsduren voor Wmo-voorzieningen opgenomen. In ongeveer een vijfde van de verordeningen staan wel maximale indicatieperioden voor voorzieningen in de vorm van ZIN en/of pgb. Het gaat telkens om maxima voor enkele voorzieningen, zoals beschermd wonen, vrouwenopvang/safehouse, hulpmiddelen (gekoppeld aan de levensduur van een hulpmiddel) en tijdelijk verblijf. In geen van de verordeningen in de steekproef is voor alle Wmo-voorzieningen een maximale beschikkingsduur vastgelegd.

Verordening Sociaal Domein 2026 gemeente Venray

Artikel 2.3.2 Voorwaarden voor hulp-op-maat

4. Als er sprake is van een levenslange beperking of aandoening en er geen zicht op verbetering is, wordt de afweging gemaakt of hulp-op-maat voor onbepaalde tijd passend is. De gemeente onderzoekt periodiek of de hulp-op-maat nog passend is. Tussentijdse wijzigingen in omstandigheden en/of beleid kunnen van invloed zijn op de hulp-op-maat.

2.1.3 Monitoring en evaluatie

Het merendeel van de verordeningen (80 tot 90 procent) bevat een bepaling over monitoring en evaluatie. Meestal is op een algemene manier beschreven dat de gemeente periodiek onderzoek kan doen met het oog op recht- en doelmatigheid en kwaliteit: in de verordening staat dat het college periodiek, al dan niet steekproefsgewijs, het gebruik van maatwerkvoorzieningen en pgb's onderzoekt. Soms wordt dit expliciet

gekoppeld aan de mogelijkheid om een voorziening aan te passen of te beëindigen wanneer deze niet meer passend is. Dan staat in de verordening dat het college periodiek onderzoekt of de inwoner nog op de maatwerkvoorziening is aangewezen, of de voorziening nog toereikend is, of nog aan de voorwaarden wordt voldaan en of de voorziening wordt gebruikt voor het doel waarvoor deze is verstrekt.

In de verordeningen van gemeenten die expliciet vermelden dat voorzieningen voor een lange(re) duur of voor onbepaalde tijd toegekend kunnen worden, is vaak specifiek uitgewerkt hoe beschikkingen met een lange duur worden geëvalueerd (zie voorbeelden in kaders). In deze verordeningen staat dat periodiek heronderzoek plaatsvindt bij beschikkingen die voor onbepaalde tijd worden afgegeven of dat tussentijdse evaluaties plaatsvinden en dat cliënten verplicht zijn om relevante wijzigingen te melden aan het college.

3 Ervaringen met passend beschikken in de praktijk

In dit hoofdstuk beschrijven wij de resultaten van de leersessies met gemeenten en de uitvoeringspraktijk van passend beschikken. Aan de leersessies namen voornamelijk gemeenten deel die passend beschikken al toepassen en/of dit willen implementeren voor een deel van de Wmo-voorzieningen. Wij besteden allereerst aandacht aan de afwegingen die gemeenten maken om tot een passende looptijd voor een beschikking te komen. Daarna beschrijven wij de belemmeringen die zij ervaren om beschikkingen voor een lange(re) duur af te geven. In dit onderdeel ligt de nadruk in de hoofdtekst op de ervaringen van gemeenten die aan de slag willen met beschikken voor een lange(re) duur en daarbij knelpunten zien. In samenhang hiermee beschrijven wij in de kaders gevonden oplossingen voor deze knelpunten van gemeenten met ervaring met beschikken voor een lange(re) duur.

3.1 Hoe maken gemeenten de afweging over een passende looptijd?

Op basis van de uitkomsten uit de leersessies onderscheiden we vijf samenhangende elementen in willekeurige volgorde die een grote rol spelen bij de afweging over een passende looptijd namelijk: (1) verwacht ontwikkelperspectief van de inwoner, (2) kenmerken van de Wmo-voorziening, (3) mate waarin de ondersteuningsvraag en bijpassende ondersteuning helder is, (4) de vorm van zorglevering: via persoonsgebonden budget (pgb of Zorg in Natura (ZIN) en tot slot (5) professionele inschatting van de consulent.

3.1.1 Verwacht ontwikkelperspectief inwoner

Gemeenten onderscheiden expliciet of impliciet twee typen ondersteuningsvragen die bepalend zijn voor de looptijd van de ondersteuning: ontwikkelingsgericht (kortere looptijd) en stabilisatie- of behoudsgericht (langere looptijd). In verschillende gemeenten is dit onderscheid niet expliciet op papier uitgewerkt, noch in nadere regels of beleidsregels. In de praktijk beoordelen gemeenten de aard van de ondersteuningsvraag: gaat het om een stabiele, vaak levenslange en levensbrede ondersteuningsbehoefte (zoals bij dementie, NAH of aangeboren beperkingen), of om een situatie waarin ontwikkeling of herstel mogelijk is?

Bij ontwikkelgerichte ondersteuningsvragen kiezen gemeenten vaker voor kortere looptijden. Een kortere looptijd zien gemeenten als een instrument om periodiek stil te staan bij de voortgang, de effectiviteit van de ondersteuning en de vraag of afbouw mogelijk is. Gemeenten gebruiken een kortdurende beschikking om erop te sturen dat een inwoner werkt aan ontwikkeldoelen en ook de inzet van een aanbieder hierop is gericht. In geval van meer stabilisatie- of behoudsgerichte ondersteuningsvragen zijn langere of onbepaalde looptijden gangbaar omdat de ondersteuningsbehoefte structureel is en het vooral gaat om het voorkomen van achteruitgang en het bieden van rust en continuïteit.

3.1.2 *Kenmerken van de voorziening*

Kenmerken van voorzieningen beïnvloeden sterk de keuze van gemeenten voor de looptijd van beschikkingen. Uit de leersessies blijkt dat gemeenten bij sommige voorzieningen bewust vaker langdurig of voor onbepaalde tijd beschikken, terwijl zij bij andere voorzieningen juist kortere looptijden hanteren:

a. voor **huishoudelijke hulp, hulpmiddelen en vervoersvoorzieningen** beschikken gemeenten relatief vaak langdurig of zonder einddatum (vooral wanneer sprake is van een stabiele en blijvende ondersteuningsbehoefte). Bij deze voorzieningen geven gemeenten aan dat de ondersteuningsvraag doorgaans vrij stabiel is waardoor tussentijdse wijzigingen beperkt zijn. Zo benoemen verschillende gemeenten dat zij voor huishoudelijke hulp langdurige beschikkingen afgeven of beschikkingen voor onbepaalde tijd op het moment dat een inwoner 75-80 jaar of ouder is. Bij hulpmiddelen wordt de looptijd bovendien regelmatig gekoppeld aan de levensduur van het hulpmiddel.

b. Bij **begeleiding en dagbesteding** maken gemeenten doorgaans een andere afweging. Gemeenten zien deze voorzieningen vaker als ontwikkelingsgericht en gekoppeld aan leerbaarheid, ontwikkeldoelen en mogelijke uitstroom. Daarom kiezen gemeenten hier vaker voor kortere looptijden. Zij gebruiken deze om periodiek met de inwoner en aanbieder de effectiviteit van de ondersteuning te beoordelen en te bekijken of bijstelling of afbouw mogelijk is. Tegelijkertijd wijzen sommige gemeenten erop dat langdurig beschikken het risico vergroot dat ondersteuning te snel als ‘structureel’ wordt gezien, terwijl zij juist ontwikkeling en waar mogelijk afschaling willen blijven stimuleren.

c. **Maatschappelijke Opvang (MO) en Beschermd Wonen (BW)** zien gemeenten veelal als tijdelijke, trajectgerichte vormen van ondersteuning waarbij het uitgangspunt is dat inwoners waar mogelijk doorstromen naar een lichtere vorm van ondersteuning of zelfstandig(er) wonen. Dit vertaalt zich in de praktijk vaak in het afgeven van korter durende beschikkingen, bijvoorbeeld voor een periode van een aantal maanden tot een jaar. Daarbij speelt ook dat MO en BW vaak deels of geheel zijn georganiseerd via centrumgemeenten, waardoor individuele gemeenten minder directe invloed hebben op beschikkingen voor deze voorzieningen.

3.1.3 *Mate waarin ondersteuningsvraag en bijpassende ondersteuning helder is*

De mate van duidelijkheid over de ondersteuningsvraag is bepalend voor de gekozen looptijd: bij onzekerheid indiceren gemeenten korter, bij duidelijkheid juist langer. Wanneer de ondersteuningsbehoefte, en daarmee de bijpassende ondersteuning, nog onduidelijk is kiezen gemeenten vaak bewust voor kortere indicaties. Dit maakt het mogelijk om de ondersteuning bij te stellen zodra meer duidelijkheid ontstaat en om te onderzoeken of een aanbieder bij een inwoner past of niet. In dergelijke gevallen wordt een kortere looptijd expliciet ingezet om ‘vinger aan de pols te houden’. Deze afweging speelt met name bij complexe doelgroepen en situaties met verhoogd risico op verlies van zicht op de ontwikkeling of situatie van de cliënt, bijvoorbeeld zorgmijders of inwoners waarmee contact moeilijk verloopt. Ook noemen gemeenten dat zij in situaties waar twijfel bestaat over de doelmatigheid van de ondersteuning of de inzet van de aanbieder, bewust korter indiceren om meer grip te houden op de inzet van ondersteuning.

3.1.4 *De vorm van zorglevering: via pgb of ZIN*

De vorm van zorglevering beïnvloedt de mate van terughoudendheid bij het bepalen van de looptijd: bij pgb indiceren gemeenten voorzichtiger en korter dan bij ZIN. Dit met name omdat zij via pgb minder direct zicht hebben op de inzet van de ondersteuning. Gemeenten benoemen dat zij bij pgb vaker de behoefte hebben om een vinger aan de pols te houden, onder andere vanwege risico’s rondom doelmatigheid, rechtmatigheid en pgb-vaardigheid van de inwoner. Dit leidt ertoe dat gemeenten bij pgb vaker kiezen voor

kortere looptijden. Bij ZIN is er sprake van een contractuele relatie met de zorgaanbieder, waardoor gemeenten gemakkelijker zicht kunnen houden op de inzet, voortgang en eventuele wijzigingen in de ondersteuningsbehoefte.

3.1.5 De professionele inschatting van de consulent

De uiteindelijke keuze voor de looptijd is maatwerk en ligt primair bij de professionele inschatting van de Wmo-consulent. Ondanks dat gemeenten bij de afweging van een passende looptijd de hierboven beschreven elementen overwegen, benadrukken zij dat het bepalen van een passende looptijd maatwerk is. Het bepalen hiervan is geen eenduidige exercitie; situaties kunnen veranderen en sommige ondersteuningsvragen bevinden zich ergens tussen ontwikkeling en stabilisatie of behoud in. Gemeenten erkennen dat binnen begeleiding, dagbesteding, MO en BW doelgroepen bestaan waarvoor langdurige ondersteuning juist passend kan zijn. Daarbij beschrijven gemeenten dat er met behulp van frequente evaluatiemomenten ruimte is om effectief op ondersteuning via pgb te sturen. Dit maakt dat de afweging van looptijd sterk afhankelijk is van de individuele casus en daarbij de professionele inschatting, periodieke evaluatie en goede onderbouwing van de consulent.

3.2 Wat houdt gemeenten tegen om over te gaan tot passend beschikken en welke oplossingen zien zij?

Uit de leersessies blijkt dat gemeenten tegen een aantal samenhangende belemmeringen aanlopen bij het (eventueel) invoeren van passend beschikken en vooral het afgeven van langdurige beschikkingen of beschikkingen voor onbepaalde tijd. Op basis van de uitkomsten uit de leersessies onderscheiden we vijf veelvoorkomende belemmeringen:

1. De overtuiging bestaat dat kortere beschikkingen gemeenten meer mogelijkheden bieden voor bijsturing van ondersteuning;
2. Gekoppeld aan de eerste belemmering is dat langdurig beschikken als financieel risicovol wordt gezien door beperkte grip op inzet en kosten;
3. Passend beschikken laat zich lastig vertalen naar eenduidige kaders, terwijl (vooral minder ervaren) consulenten wel behoefte hebben aan houvast;
4. Monitoring en tussentijdse evaluatie zijn onvoldoende structureel ingebouwd;
5. Juridische onzekerheden rondom het aanpassen of beëindigen van langdurige beschikkingen.

De belemmeringen lichten we hieronder toe met daarbij aangedragen oplossingen (in gekleurd kader).

3.2.1 De overtuiging bestaat dat kortere beschikkingen nodig zijn om grip te houden op bijsturing van ondersteuning

Een belangrijke reden waarom gemeenten terughoudend zijn om over te gaan tot passend beschikken is dat zij de overtuiging hebben dat kortere beschikkingen meer grip bieden op mogelijkheden tot bijsturen van ondersteuning, terwijl langere looptijden juist voor onzekerheid hierover zorgen. Dit ondermijnt het vertrouwen van sommige gemeenten om langdurig beschikkingen af te geven. Hierdoor kiezen gemeenten er in de praktijk vaak voor kortere beschikkingen af te geven.

Uit de leersessies blijkt dat het aflopen van een beschikking in de praktijk een belangrijk sturingsmoment vormt. Gemeenten geven aan dat zij dit moment bewust inzetten als ‘stok achter de deur’ om opnieuw het gesprek te voeren met de inwoner en de aanbieder, of om te toetsen of ondersteuning nog passend is. Dit is in feite hoe deze gemeenten hun evaluatie hebben ingevuld. Wanneer beschikkingen voor langere tijd of onbepaalde tijd worden afgegeven, vervalt dit vaste evaluatie- en sturingsmoment. Gemeenten benoemen dat langdurig beschikken het risico met zich meebrengt dat trajecten blijven voortduren zonder duidelijke

prikkel tot uitstroom of ontwikkeling, terwijl bij kortere indicaties het herindicatiemoment expliciet dwingt tot reflectie op de voortgang.

Tegelijkertijd erkennen gemeenten dat deze werkwijze ook nadelen heeft, zoals hogere administratieve lasten door uit te voeren proces rond herindicaties, maar uit de leersessies blijkt dat de behoefte aan grip, controle en bijsturing voor een aantal gemeenten zwaarder weegt.

Grip op bijsturing van ondersteuningen vormgeven met een breed gedragen visie en evaluaties en monitoring

Gemeenten die al langere tijd passend beschikken delen de bovenstaande overtuiging niet (langer). Zij ervaren juist voordelen van het afgeven van langdurigere indicaties zoals minder administratieve lasten en tevredenere inwoners. Zij **werken vanuit een gemeente breed gedragen inhoudelijke visie** die als 'verankerde drijfveer' stimuleert te bewegen richting passend beschikken. Belangrijke elementen die uit deze visies naar voren komen zijn: de menselijke maat, werken vanuit vertrouwen, toekomstgericht werken en professionele ruimte van de consulent. Daarnaast benoemen deze gemeenten dat het belangrijk is om **evaluaties en monitoring** (zie paragraaf 3.2.4) juist te bestendigen in de werkwijzen; want ook gemeenten die al langere tijd passend beschikken benoemen namelijk dat zij behoefte hebben aan sturingsmogelijkheid.

3.2.2 Langdurig beschikken wordt als financieel risicovol gezien door beperkte grip op inzet en kosten van aanbieders

Gemeenten schatten in dat langdurig beschikken financieel risicovol is, omdat zij minder grip verwachten te hebben op de inzet en kosten van ondersteuning. Uit de leersessies blijkt dat de manier waarop financiering en declaratie is ingericht - de inrichting verschilt per gemeente - een belangrijke rol kan spelen in de terughoudendheid van gemeenten om langdurig te beschikken. Gemeenten geven aan dat beschikkingen met een langere looptijd het risico met zich meebrengen dat zij als het ware 'een pot met geld neerzetten', zonder voldoende grip te houden op de feitelijke inzet en resultaten van ondersteuning. Dit speelt met name wanneer beschikkingen worden vertaald in een totaalbudget voor een langere periode zonder tussentijdse financiële ijkpunten. Gemeenten geven aan dat zij juist via kortere beschikkingen en frequente herindicaties meer zicht houden op kostenontwikkeling en mogelijkheden hebben voor financiële en inhoudelijke bijsturing. Daarnaast wordt benoemd dat bij sommige financieringsvormen - bijvoorbeeld wanneer een totaalbedrag voor een langere periode wordt vastgelegd - het risico bestaat dat aanbieders minder prikkels ervaren om actief bij te sturen of om efficiënt met inzet om te gaan.

Financiële grip borgen met gefaseerde declaratiemogelijkheden

Om deze belemmeringen te ondervangen benoemen gemeenten drie mogelijkheden waarop zij grip uitoefenen: (1) grip via evaluatie en monitoring, (2) grip via flexibele inzet van uren binnen bundels of jaarvolumes en (3) grip via contractafspraken. Bevindingen met betrekking op evaluatie en monitoring beschrijven we uitgebreid in paragraaf 3.2.4. Wat betreft flexibele inzet van uren doen sommige gemeenten het volgende: **verdelen van de totaalsom van een langdurige indicatie en de ondersteuning in tijdseenheden**. Bijvoorbeeld het indiceren van een bepaald aantal uur per week in combinatie met maandelijkse declaraties. In aanvulling daarop werken sommige gemeenten met **bundels of jaarvolumes met uren**, waarbij aanbieders binnen die grenzen zelf flexibel kunnen op- en afschalen, terwijl via maandelijkse declaraties toch zicht blijft bestaan op de inzet en ontwikkeling van kosten. Een derde manier waarop gemeenten financiële grip organiseren is via **contractafspraken met aanbieders**. Gemeenten geven aan dat langdurige of flexibele beschikkingen alleen beheersbaar zijn wanneer aanbieders verplicht worden periodiek te evalueren, wijzigingen in de ondersteuningsbehoefte actief te

melden en inzicht te geven in de benutting van de toegekende ondersteuning. Sommige gemeenten hebben hierover afspraken opgenomen in contracten. Daarnaast wordt in verschillende gemeenten gebruikgemaakt van managementinformatie over heronderzoeken, verzilvering van beschikkingen en afschaling per aanbieder. Gemeenten benadrukken dat dergelijke afspraken niet alleen bijdragen aan financiële beheersbaarheid, maar ook helpen om aanbieders te stimuleren tijdig af te schalen wanneer de ondersteuningsbehoefte afneemt. Tegelijkertijd wordt opgemerkt dat het succes hiervan afhankelijk is van de naleving van afspraken door aanbieders en het vermogen van gemeenten om de aangeleverde informatie actief te monitoren en te benutten. Ervaring is dat deze afspraken niet altijd worden nageleefd, omdat er onvoldoende prikkels zijn om dit wel te doen. Een aantal gemeenten benadrukt daarbij de eigen verantwoordelijkheid om actief te sturen op afspraken via contractmanagement of steekproefsgewijs te controleren of informatie daadwerkelijk wordt aangeleverd of dat evaluaties daadwerkelijk plaatsvinden.

3.2.3 *Passend beschikken laat zich lastig vertalen naar eenduidige kaders, terwijl consulenten wel behoefte hebben aan houvast*

Veel gemeenten beschikken nog niet over een duidelijk afwegingskader voor het bepalen van een passende looptijd van ondersteuning. Dit gebrek aan houvast voor consulenten komt in verschillende leersessie terug als knelpunt, omdat de uitvoering regelmatig behoefte heeft aan duidelijke richtlijnen of kaders die helpen bij het maken van een afweging. Uit de leersessies blijkt dat in veel gemeenten geen expliciet afwegingskader of duidelijke definitie van een kortdurende of langdurige zorgvraag is vastgelegd. Door zowel consulenten als kwaliteits- en beleidsmedewerkers wordt tegelijkertijd benadrukt dat het belangrijk is om altijd ruimte te houden voor maatwerk (het bepalen van een passende looptijd is nu eenmaal geen eenduidige exercitie, zie ook paragraaf 3.1.5). Dit zorgt voor een spanningsveld tussen houvast en maatwerk, waarbij de consulent moet leren omgaan met deze professionele vrijheid. Uit de leersessies blijkt dat het ontbreken van duidelijke kaders kan leiden tot verschillen tussen consulenten in de duur waarvoor zij beschikken. Deelnemers vertellen dat ervaren consulenten vaker langer durven te indiceren, terwijl minder ervaren consulenten behoefte hebben aan meer zekerheid en daardoor vaker korter beschikken. Dit roept in de praktijk vragen op over consistentie en gelijkheid.

Gezamenlijke kaders ontwikkelen met behulp van casuïstiekbesprekingen, toetsen, instrumenten en kwalitatief goede onderbouwing

Om deze risico's te beperken zoeken gemeenten actief naar manieren om uniformiteit en gezamenlijke afweging te organiseren, zonder de professionele ruimte volledig te beperken. In meerdere gemeenten wordt gewerkt met **casuïstiekbesprekingen**, waarbij consulenten samen complexe of afwijkende cases bespreken. Ook wordt het **toetsen van beschikkingen door collega's of kwaliteitsmedewerkers** genoemd als manier om tot een meer eenduidige lijn te komen. Bijvoorbeeld door bij langere indicaties een tweede paar ogen mee te laten kijken of door periodiek een aantal indicaties per consulent te beoordelen. Daarnaast spelen kwaliteitsmedewerkers en beleidsmedewerkers in sommige gemeenten een actieve rol bij complexe casuïstiek, door mee te denken over de onderbouwing van besluiten en door signalen uit de uitvoering terug te koppelen naar beleid.

Sommige gemeenten gebruiken voor het maken van een afweging over passende looptijd **instrumenten** die handvatten bieden. Zo zijn er gemeenten die gebruikmaken van het Normenkader Begeleiding[6] en/ of het Normenkader Huishoudelijke Ondersteuning[7], waarin onderscheid wordt gemaakt tussen ontwikkelgerichte en behoudgerichte ondersteuning. Deze instrumenten worden gewaardeerd omdat zij bijdragen aan consistentie en onderbouwing.

[6] Normenkader Begeleiding 2.0 - Factum Advies.

[7] Normenkader Huishoudelijke Ondersteuning 2025 - Bureau HHM.

Tot slot wordt benadrukt dat een groot deel van de consistentie in indicaties moet komen uit een kwalitatief goede **schriftelijke onderbouwing**. Door duidelijk schriftelijk te motiveren waarom een bepaalde looptijd passend is, kunnen verschillen beter worden verklaard en wordt het besluit navolgbaar voor collega's en - indien nodig –- voor de rechter in het geval van bezwaar en beroep.

3.2.4 Monitoring en tussentijdse evaluatie zijn onvoldoende structureel ingebouwd

Gemeenten die passend beschikken nog niet hebben geïmplementeerd en beperkt beschikken voor een lange(re) looptijd, hebben tussentijdse monitoring en evaluatie niet structureel geborgd in hun werkprocessen en ICT-systemen. Deze gemeenten geven aan dat systemen evaluaties onvoldoende signaleren of borgen, bijvoorbeeld doordat automatische meldingen ontbreken, niet goed functioneren of eenvoudig genegeerd kunnen worden. Bovendien maken evaluaties regelmatig geen deel uit van de formele werkvoorraad en tellen zij niet mee in productiecijfers, waardoor er weinig organisatorische prikkels zijn om deze structureel uit te voeren. Daardoor hangt het uitvoeren van evaluaties in de praktijk sterk af van de inschatting en prioritering van de consulent. Gemeenten signaleren het risico dat inwoners bij langdurige beschikkingen hierdoor uit beeld kunnen raken en dat ondersteuning onvoldoende wordt bijgesteld, waardoor beschikkingen feitelijk 'stilzwijgend doorlopen'.

Hoewel gemeenten formeel de ruimte hebben om tussentijds te evalueren, gebeurt dit in de praktijk vaak onregelmatig of beperkt. Door hoge werkdruk en beperkte capaciteit krijgen nieuwe of urgente meldingen meestal voorrang boven heronderzoek bij bestaande cliënten. Gemeenten geven aan dat inwoners met een beschikking voor onbepaalde tijd soms lange tijd geen contactmoment hebben, tenzij zij zelf of via de aanbieder aan de bel trekken. Het ontbreken van een vaste caseload in sommige gemeenten vergroot verder het risico dat consulenten zich minder verantwoordelijk voelen voor structurele opvolging. Daarnaast zijn gemeenten deels afhankelijk van signalen van zorgaanbieders om veranderingen in de ondersteuningsbehoefte te herkennen. In de praktijk is de ervaring van sommigen gemeenten dat aanbieders vaker melden wanneer opschaling nodig is dan wanneer afschaling mogelijk is. Hierdoor hebben gemeenten bij langdurige beschikkingen vaak onvoldoende zicht op de feitelijke inzet en effectiviteit van ondersteuning, wat de bereidheid om langer te beschikken beperkt.

In de leersessies met cliënten wordt het beeld bevestigd dat weinig gemeenten tussentijds evalueren. Weinig deelnemende cliënten hebben ervaring met tussenevaluaties en zij hebben vaak geen vast contactpersoon bij de gemeente met wie zij laagdrempelig contact kunnen hebben over wijzigingen in hun situatie. Zij benadrukken dat een herindicatie veel stress oplevert voor een cliënt en veel tijd en energie kost. Een deel van de geïnterviewde cliënten heeft ervaring met lange(re) indicaties en is daarover positief en een ander deel heeft die ervaring niet en schat in dat tussenevaluaties een verbetering zijn. Hun ideeën over de wenselijkheid van tussentijds evalueren verschillen echter. Een deel van de cliënten geeft aan dat zij het prettig zouden vinden om periodiek contact te hebben met de gemeente over hun situatie en beschikking en een ander deel ziet weinig onderscheid tussen een herindicatie en tussenevaluatie. Cliënten die kritisch zijn over tussenevaluaties zien weinig verschil tussen een herindicatie en een tussenevaluatie, omdat beide stress opleveren (een tussenevaluatie kan ook als doel hebben om beschikkingen af te schalen) en vragen om tijdsinvestering van zowel een cliënt als professional (wat ten koste gaat van de ondersteuning in het dagelijks leven).

Structurele monitoring en evaluatie verankeren in systemen, werkwijzen en afspraken met aanbieders

Gemeenten die beschikken voor een lange(re) duur noemen verschillende oplossingen die zij hebben gevonden voor bovengenoemde belemmeringen op het vlak van ICT-systemen en werkprocessen. Zo zijn er gemeenten die **evaluatiemomenten borgen in systemen**, door herbeoordelingen automatisch terug te

laten komen in de werkvoorraad van consulenten of door signaleringen te koppelen aan vaste termijnen of gebeurtenissen (zoals gebruiksduur van een hulpmiddel). Hierbij is het belangrijk dat systeemmatige meldingen niet eenvoudig genegeerd kunnen worden en dat het duidelijk is wie verantwoordelijk is voor opvolging. Verder benoemen gemeenten dat het belangrijk is dat evaluaties geïntegreerd worden in de dagelijkse werkpraktijk, bijvoorbeeld door deze mee te laten tellen in caseload en productie, zodat er daadwerkelijk tijd en aandacht voor beschikbaar is.

In verschillende leersessies wordt gesproken over het gebruik of de ontwikkeling van **uniforme evaluatieformulieren** die door de consulent of zorgaanbieders worden ingevuld. Een dergelijk formulier moeten zorgen voor meer eenduidige informatie over voortgang, doelrealisatie en eventuele bijstellingen, waardoor gemeenten minder afhankelijk zijn van losse of ad hoc aangeleverde informatie en consulenten op eenduidige wijze kunnen evalueren. Ook wordt verwezen naar initiatieven waarin evaluatieformulieren worden gecombineerd met meer kwalitatieve (schriftelijke) uitvraag bij de inwoner, zodat een breder beeld ontstaat van de effectiviteit van ondersteuning.

Een aantal gemeenten zoekt naar manieren om minder afhankelijk te zijn van de informatie van aanbieders door **zelf actiever te monitoren**. Dit doen de gemeenten bijvoorbeeld via steekproeven of gerichte contactmomenten met cliënten. Zo worden in sommige gemeenten cliënten met een langdurige beschikking periodiek kort telefonisch benaderd om te toetsen hoe de ondersteuning verloopt en of deze nog passend is. Eén gemeente beschrijft verder het uitvoeren van periodieke checks op wijzigingen in de situatie van cliënten. Deze gemeente kiest er bewust voor om checks te doen op basis van beschikbare gegevens, waarmee cliënten zo min mogelijk belast worden. Zo controleert de gemeente of de partner van een inwoner die Wmo-ondersteuning ontvangt recent een Wlz-indicatie heeft gekregen. Ook voert deze gemeente periodieke controles uit op het aantal personen dat ingeschreven staat op het adres van inwoners die huishoudelijke hulp ontvangen. Deze gemeente beschrijft dat er naar aanleiding van deze periodieke checks heronderzoek kan plaatsvinden waarbij de uitkomst vaak is dat de Wmo-indicatie beëindigd wordt.

3.2.5 Juridische onzekerheden rondom het aanpassen of beëindigen van langdurige beschikkingen

Gemeenten ervaren langdurige of onbepaalde beschikkingen als juridisch risicovol, omdat deze een langdurig recht op ondersteuning creëren voor inwoners. Dit betekent dat tussentijds afschalen of beëindigen van de ondersteuning, bijvoorbeeld bij beleidswijzigingen, stelselwijzigingen of veranderingen in de situatie van de inwoner, juridisch zorgvuldig moet worden onderbouwd en gepaard gaat met een zware motiveringsplicht. Daarnaast kan tussentijds afschalen of beëindigen leiden tot bezwaar- en beroepsprocedures en zijn er overgangsregelingen nodig om afbreukrisico's te beperken. Dit alles vraagt tijd, capaciteit, juridische expertise en wordt door gemeenten als complex en risicovol ervaren, wat kan leiden tot terughoudendheid in het afgeven van langdurige beschikkingen.

Juridische slagkracht vergroten door duidelijke kaders en zorgvuldige motivering

Uit de leersessies blijkt dat veel gemeenten nog zoekende zijn naar een werkbare balans tussen het bieden van langdurige beschikkingen en het behouden van voldoende juridische en beleidsmatige wendbaarheid. Om juridische onzekerheden van langdurige beschikkingen te mitigeren benoemt een gemeente bijvoorbeeld het **expliciet aanpassen van verordeningen of nadere (beleids)regels** zodat wordt opgenomen dat tussentijdse aanpassingen gedaan kunnen worden bij een verandering van omstandigheden. Ook wordt het belang benadrukt van een **zorgvuldige en expliciete motivering in de beschikking en heronderzoek** (bij voorkeur met huisbezoek) zodat aanpassingen later beter juridisch te dragen zijn. Gemeenten die al langer passend beschikken benadrukken dat tussentijds afschalen en deze motiveringsplicht de nodige inspanning blijven vereisen.

4 Indicator voor periodieke monitoring

In dit onderzoek hebben we verkend hoe passend beschikken binnen de Wmo 2015 periodiek en landelijk kan worden gemonitord. Het ontwikkelen van een indicator hiervoor is niet vanzelfsprekend. Passend beschikken betreft immers een professionele afweging waarbij de duur van de beschikking wordt afgestemd op de aard, stabiliteit en ontwikkelmogelijkheden van de ondersteuningsvraag. Dit betekent dat een langere beschikkingsduur niet per definitie beter of wenselijker is: het gaat om maatwerk.
De indicator is daarom niet bedoeld om een norm te stellen of gemeenten onderling te vergelijken, maar om:

a. Inzicht te geven in de huidige situatie;
b. Ontwikkelingen in de tijd zichtbaar te maken, op landelijk niveau.

De indicator is daarmee nadrukkelijk signalerend van aard en vraagt altijd om nadere duiding.

4.1 Positionering van passend beschikken en implicaties voor indicatoren

Passend beschikken heeft betrekking op de afweging die gemeenten maken bij het bepalen van de looptijd van een beschikking. Deze afweging vindt plaats aan de voorkant van het proces van toegang, toekenning en uitvoering van ondersteuning. De uitkomst wordt zichtbaar in de afgegeven beschikking, met name in de beschikkingsduur. Gemeenten baseren deze afweging onder meer op het ontwikkelperspectief van de inwoner, de kenmerken van de voorziening en de stabiliteit van de ondersteuningsvraag. Dit leidt in de praktijk tot duidelijke verschillen in beschikkingsduur, bijvoorbeeld tussen voorzieningen waarbij vaker sprake is van een stabiele ondersteuningsbehoefte (zoals huishoudelijke hulp of hulpmiddelen) en voorzieningen die vaker ontwikkelingsgericht zijn (zoals begeleiding of dagbesteding). Daarom ligt het voor de hand om indicatoren vooral te richten op de wijze waarop gemeenten deze afweging maken en op de uitkomst daarvan.

Gegeven deze positionering kunnen drie typen indicatoren worden onderscheiden:

a. **Procesindicatoren**, die inzicht geven in de wijze waarop gemeenten de afweging maken (bijvoorbeeld beleid, werkwijze en de mate waarin maatwerk wordt toegepast);
b. **Outputindicatoren**, die de directe uitkomst van deze afweging zichtbaar maken (in het bijzonder de duur van beschikkingen);
c. **Outcome-indicatoren**, die inzicht geven in de gevolgen van deze keuzes voor inwoners en de uitvoeringspraktijk (zoals herindicaties en ervaringen van cliënten).

Deze drie typen indicatoren sluiten aan bij een logische beleidsketen: de wijze waarop gemeenten passend beschikken vormgeven (proces) beïnvloedt de kenmerken van afgegeven beschikkingen (output), wat vervolgens gevolgen heeft voor inwoners en de uitvoering (outcome). Daarbij vormen proces- en outputindicatoren de kern van de monitoring, omdat deze het meest direct samenhangen met de afweging die gemeenten maken over de beschikkingsduur. Outcome-indicatoren hebben vooral een aanvullende functie en helpen om ontwikkelingen in proces- en outputindicatoren te duiden. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om het aantal of aandeel herindicaties en om cliëntervaringen, zoals de mate waarin cliënten ervaren dat de beschikkingsduur aansluit bij hun situatie of leidt tot meer rust, continuïteit en voorspelbaarheid.

Daarbij geldt dat deze ervaringen mede worden beïnvloed door andere factoren dan alleen de beschikkingsduur, zoals de kwaliteit van de ondersteuning, het contact met de gemeente en de samenwerking met de zorgaanbieder.

Deze uitgangspunten vormen de basis voor de uitwerking van indicatoren in de volgende paragraaf.

4.2 Vertaling naar indicatoren

Op basis van bovenstaande uitgangspunten en de inzichten uit de leersessies hebben wij concrete indicatoren uitgewerkt. Daarbij maken wij onderscheid tussen proces-, output- en outcome-indicatoren. Gezamenlijk bieden deze indicatoren inzicht in de wijze waarop gemeenten passend beschikken vormgeven, hoe dit zichtbaar wordt in de feitelijke beschikkingsduur en welke gevolgen dit heeft voor inwoners en de uitvoeringspraktijk.

Indicator	Doel en beleidslogica	Typo-logie	Operationa-lisatie	Databron	Belangrijkste beperkingen
1. Aandeel gemeenten met aandacht voor passende beschikken in beleid	Inzicht in mate waarin passend beschikken beleidsmatig is uitgewerkt	Input/ proces	% gemeenten met beleid (of in ontwikkeling)	Vragenlijst	Zelfrapportage; zegt niets over praktijk
2. Aandeel gemeenten dat langdurig beschikt bij stabiele ondersteuningsvra-gen	Inzicht in hoe gemeenten omgaan met langdurige, stabiele situaties	Proces	% gemeenten dat >X jaar beschikt bij een stabiele ondersteuningsv raag (eventueel naar type voorziening/situa tie en waar relevant naar ZIN/pgb)	Vragenlijst	Interpretatie-verschillen van wat een langdurige, stabiele ondersteuningsvra ag is. Keuze voor X heeft mogelijk een normerende werking. Vanuit het perspectief van cliënten zou bijvoorbeeld 3 jaar als ondergrens voor langdurig kunnen gelden.
3. Karakter van beschikkingsduur (maatwerk versus maximum)	Inzicht in mate van maatwerk in beschikkings-duur	Proces	% gemeenten dat maximum termijnen hanteert versus maatwerk	Vragenlijst	Perceptie van respondenten

4. Verdeling beschikkingsduur per voorzieningstype	Inzicht in feitelijke toepassing en verschillen tussen voorzieningen	Output	Verdeling over categorieën: <1 jaar, 1–2 jaar, 2–5 jaar, 5–10 jaar, >10 jaar, onbepaalde tijd, en waar relevant naar ZIN/pgb	Registratie-data of vragenlijst	Geen directe maat voor passendheid
5. Aandeel langdurige beschikkingen per voorzieningstype	Inzicht in mate waarin langer durende beschikkingen worden toegepast	Output	% beschikkingen >2 jaar / >5 jaar, en waar relevant naar ZIN/pgb	Registratie-data of vragenlijst	Keuze grenswaarden (wanneer langdurig) beïnvloedt uitkomst
6. Aandeel beschikkingen voor onbepaalde tijd	Inzicht in toepassing van maximale stabiliteit/ continuïteit	Output	% beschikkingen zonder einddatum	Registratie-data of vragenlijst	Interpretatie afhankelijk van type voorziening
7. Aantal / aandeel herindicaties	Inzicht in mate waarin beschikkingen worden herzien of opnieuw beoordeeld; kan indicatie geven van (on)rust of mate van bijsturing in de praktijk	Outco-me	% cliënten met herindicatie binnen bepaalde periode of op bepaald moment, eventueel uitgesplitst naar voorzienings-type en naar ZIN/pgb	Registratie-data of vragenlijst	Verschillen in definities en registratie van herindicaties gemeenten beperken vergelijk-baarheid
8. Ervaren passendheid van de beschikkingsduur	Inzicht in de mate waarin cliënten ervaren dat de duur van de beschikking aansluit bij hun ondersteuningsbe hoefte	Outco-me/ duiding	% cliënten dat aangeeft dat de beschikkingsduu r passend is bij de eigen situatie, eventueel uitgesplitst naar type voorziening en naar ZIN/pgb	Cliënt-uitvraag/ cliënt-ervarings-onderzoek	Ervaringen worden beïnvloed door meer factoren dan alleen beschikkings-duur

9. Ervaren belasting en meerwaarde van herindicaties en tussentijdse evaluaties	Inzicht in of de gekozen werkwijze leidt tot meer of minder ervaren administratieve en emotionele belasting	Outco-me/ duiding	% cliënten dat herindicaties als belastend ervaart; % cliënten dat tussentijds contact/evaluatie als beslastend ervaart; eventueel uitgesplitst naar voorzienings-type, ZIN/pgb en beschikkings-duur	Cliënt-uitvraag, cliënt-ervarings-onderzoek of aanvullen-de module bij bestaande monitor	Ervaringen met evaluaties hangen sterk af van inrichting, toon en consequenties van het gesprek; niet eenduidig te herleiden tot beschikkings-duur alleen

4.3 Drie sporen om indicatoren te meten

Voor het meten van bovenstaande indicatoren zijn drie sporen uitgewerkt. De sporen sluiten aan bij de drie onderscheiden typen indicatoren. Spoor 1 richt zich vooral op procesindicatoren, spoor 2 op outputindicatoren en spoor 3 op outcome-indicatoren. Gezamenlijk bieden zij inzicht in hoe gemeenten passend beschikken vormgeven, hoe dit zichtbaar wordt in de praktijk en hoe inwoners dit ervaren.

4.3.1 Spoor 1 - Monitoring via vragenlijst

Dit spoor maakt gebruik van een vragenlijst onder gemeenten, waarin vragen zijn opgenomen over beleid, werkwijze en beschikkingsduur. Een belangrijk uitgangspunt hierbij is dat waar mogelijk wordt aangesloten bij bestaande uitvragen, om de belasting voor gemeenten te beperken en landelijke vergelijkbaarheid te vergroten.

Een concrete mogelijkheid hiervoor is aansluiting bij de vragenlijst die in het kader van de Monitor Toekomstbestendige zorg en ondersteuning voor mensen met een beperking door het RIVM onder gemeenten wordt uitgezet. Deze vragenlijst heeft een veel bredere scope, maar raakt ook aan het onderwerp van passend beschikken.

De in dit onderzoek voorgestelde indicatoren (met name indicatoren 1 t/m 3, en in mindere mate indicatoren 4 t/m 7) kunnen op basis van een vragenlijst worden uitgevraagd. Wanneer hierbij wordt aangesloten bij een bestaande monitor/uitvraag onder gemeenten kan met relatief beperkte inspanning inzicht worden verkregen op landelijk niveau.

Dit spoor geeft daarmee met name inzicht in:

a. De mate waarin passend beschikken beleidsmatig is ingebed;
b. Hoe gemeenten hun werkwijze rondom beschikkingsduur zelf duiden.

Een aandachtspunt is dat de uitkomsten gebaseerd zijn op zelfrapportage en daarmee gevoelig zijn voor interpretatieverschillen tussen gemeenten. Hierdoor geven zij vooral inzicht in beleid en ervaren werkwijze, en in mindere mate in de feitelijke toepassing en resultaten in de praktijk.

4.3.2 *Spoor 2 - Monitoring via registratiedata*

Dit spoor richt zich op het meten van indicatoren op basis van gemeentelijke registraties van daadwerkelijk afgegeven beschikkingen. Hiermee wordt aangesloten bij de behoefte om inzicht te krijgen in de feitelijke toepassing van passend beschikken in de praktijk.

Binnen dit spoor kunnen met name indicatoren op outputniveau (zoals de verdeling van beschikkingsduur en het aandeel langdurige beschikkingen) en outcome-indicatoren (zoals het aantal herindicaties) worden gebaseerd op feitelijke gegevens. Dit geeft inzicht in de (variatie in de) keuzes voor beschikkingsduur binnen gemeenten en in de mate waarin gemeenten ook werken met langere beschikkingsduur. Een dergelijke opzet maakt het mogelijk om ontwikkelingen in de tijd te volgen en verschillen tussen typen voorzieningen inzichtelijk te maken.

Uit het onderzoek blijkt dat veel gemeenten die actief bezig zijn met passend beschikken, al in meer of mindere mate inzicht hebben in de duur van beschikkingen en dit ook gebruiken voor interne sturing of monitoring. Daarnaast geldt dat alle gemeenten beschikkingen en de bijbehorende looptijd registreren, omdat deze informatie noodzakelijk is voor het vastleggen van rechten van cliënten en verplichtingen van de gemeente. Dit betekent dat de basis voor deze vorm van monitoring in de praktijk al aanwezig is.

Tegelijkertijd is deze informatie nu vaak nog niet zodanig ingericht dat zij eenduidig en landelijk vergelijkbaar kan worden ontsloten. Voor een landelijke, periodiek herhaalbare indicator is nodig dat:

a. Gemeenten beschikkingsgegevens op een vergelijkbare en consistente manier registreren, met name ten aanzien van de duur van beschikkingen;
b. Er uniforme definities en categorieën worden vastgesteld (bijvoorbeeld voor duurcategorieën en afbakening van ‘nieuwe beschikkingen’);
c. Gegevens op een gestandaardiseerde wijze kunnen worden uitgelezen en aangeleverd;
d. En dat afspraken worden gemaakt over de organisatie en governance van dataverzameling (bijvoorbeeld centrale ontsluiting en beheer, aansluiting bij bestaande uitvraag).

In de praktijk betekent dit dat gemeenten mogelijk:

a. Hun registratiesystemen (ICT) moeten aanpassen of anders moeten gebruiken;
b. Hun werkprocessen moeten aanscherpen (bijvoorbeeld rondom vastlegging en categorisering van beschikkingsduur);
c. En aanvullende stappen moeten zetten om bestaande data geschikt te maken voor landelijke monitoring.

Het opzetten van een dergelijke dataverzameling en het komen tot een eenduidige, landelijk vergelijkbare indicator is daarmee een meerjarig traject. Het kost tijd om:

a. Tot gezamenlijke definities en afspraken te komen;
b. Deze in systemen en processen te implementeren;
c. En vervolgens consistente en betrouwbare data te verzamelen en te rapporteren.

In de praktijk betekent dit dat eerste landelijke inzichten naar verwachting pas op middellange termijn beschikbaar zijn, waarbij een doorlooptijd van enkele jaren (bijvoorbeeld circa drie jaar) realistisch is voordat gemeenten in staat zijn om gegevens eenduidig aan te leveren en deze geschikt zijn voor trendanalyse. Dit spoor bouwt daarmee voort op bestaande registraties en praktijken, maar vraagt aanvullende stappen om tot landelijke vergelijkbaarheid te komen. Het biedt op termijn een robuuste en objectieve basis voor monitoring, maar vraagt aan de voorkant investering in afstemming, inrichting en implementatie.

Het ligt voor de hand om voor een dergelijke dataverzameling aan te sluiten bij een bestaande dataverzameling, zoals de dataverzameling in het kader van de Gemeentelijke Monitor Sociaal Domein. Dit kan als voordeel hebben dat er geen extra uitvraag inclusief aanleverproces bij komt voor gemeenten. Dit zou de bestaande uitvraag wel omvangrijker en mogelijk complexer kunnen maken.

4.3.3 Spoor 3: monitoring via cliëntperspectief

Spoor 3 richt zich op outcome-indicatoren vanuit het cliëntperspectief. Dit spoor brengt in beeld hoe cliënten de beschikkingsduur, herindicaties en tussentijdse evaluaties ervaren. Daarmee biedt het inzicht in de gevolgen van passend beschikken voor inwoners en vormt het een belangrijke aanvulling op de inzichten uit spoor 1 en spoor 2. Dit spoor richt zich niet op het objectief vaststellen van de juiste beschikkingsduur, maar op de vraag hoe cliënten de beschikkingsduur, herindicaties en tussentijdse evaluaties ervaren. Daarmee ontstaat zicht op de mate waarin het (passend) beschikken door gemeenten daadwerkelijk bijdraagt aan rust, continuïteit en ervaren passendheid van ondersteuning.

Dit kan bijvoorbeeld via een aanvullende module in een bestaand cliëntervaringsonderzoek of via een periodieke, gerichte uitvraag onder cliënten met een Wmo-maatwerkvoorziening. Daarbij ligt het voor de hand om enkele compacte vragen op te nemen over: de ervaren passendheid van de beschikkingsduur, de ervaren belasting van herindicaties en evaluaties. Waar mogelijk kunnen de uitkomsten worden uitgesplitst naar voorzieningstype, beschikkingsduur en leveringsvorm (ZIN of pgb).

Een aandachtspunt is dat cliëntervaringen door meer factoren worden beïnvloed dan alleen beschikkingsduur, zoals de kwaliteit van ondersteuning, de bejegening door de gemeente, de relatie met de aanbieder en de ervaren toegankelijkheid van de Wmo. Dit spoor is daarom vooral geschikt voor duiding en leren, niet als zelfstandige kernindicator voor passend beschikken.

4.4 Vergelijking tussen de sporen

De drie sporen voor monitoring van passend beschikken verschillen wezenlijk in opzet, benodigde inspanning en het type inzicht dat zij opleveren. In onderstaande tabel zijn de belangrijkste kenmerken naast elkaar gezet.

Aspect	Spoor 1 - vragenlijst	Spoor 2 - registratiedata	Spoor 3 - cliëntperspectief
Type informatie	Inzicht in beleid, werkwijze en toepassing in de praktijk zoals ervaren en bedoeld	Inzicht in feitelijke beschikkingsduur en praktijkgegevens	Inzicht in ervaringen van cliënten met beschikkingsduur, herindicaties en evaluaties
Typologie indicatoren	Vooral input- en procesindicatoren, deels output	Vooral outputindicatoren, deels outcome	Vooral outcome- en duidings-indicatoren

Uitvoeringslast voor gemeenten	Relatief laag (aansluiten bij bestaande uitvragen), maar afhankelijk van het gekozen detailniveau	Hoger (aanpassing van registratie, processen en datalevering), maar zodra dit is ingeregeld is de uitvoeringslast voor gemeenten juist lager	Afhankelijk van keuzes, maar potentieel laag
Snelheid van beschikbaarheid	Hoog: op korte termijn inzetbaar	Lager: meerjarig traject (richting enkele jaren)	Hoog: afhankelijk van de mogelijkheid om aan te kunnen sluiten bij bestaande client-onderzoeken
Mate van eenduidigheid	Afhankelijk van interpretatie van vragen en definities door gemeenten	Hoog bij eenduidige definities en inrichting	Afhankelijk van vraagstelling en meerdere factoren van invloed op ervaring
Vergelijkbaarheid tussen gemeenten	Goed bruikbaar voor landelijk beeld, met aandacht voor interpretatieverschillen	Hoog, mits standaardisatie is gerealiseerd	Alleen indien dit onder voldoende cliënten binnen een gemeente wordt uitgezet
Robuustheid voor trendanalyse	Geschikt voor volgen van ontwikkelingen, mits vraagstelling stabiel blijft	Hoog (consistent meetbare brondata)	Goed bij consistente uitvraag
Aansluiting bij praktijk	Inzicht in hoe gemeenten werken en welke keuzes zij maken	Direct inzicht in feitelijke beschikkingsduur	Inzicht in hoe inwoners de toepassing ervaren
Benodigde inrichting	Beperkt (optimalisatie en borging vragenlijst)	Omvangrijk (definities, ICT, processen, governance)	Beperkt tot minimaal
Belangrijkste meerwaarde	Inzicht in intenties, beleid en werkwijzen	Objectief inzicht in feitelijke toepassing	Toets of de beweging richting passend beschikken wordt ervaren zoals beoogd

4.5 Toelichting en duiding

Bij de interpretatie van de indicatoren is het van belang dat monitoring van passend beschikken signalerend en niet normerend van aard is. Het doel is niet om vast te stellen wat de juiste beschikkingsduur is, maar om inzicht te geven in verschillen tussen gemeenten en ontwikkelingen in de tijd. Juist daarom is inzicht in de wijze waarop gemeenten passend beschikken vormgeven en toepassen van grote waarde.

Spoor 2 biedt aanvullend inzicht in de feitelijke toepassing van passend beschikken. Daarmee ontstaat zicht op verschillen in beschikkingsduur tussen voorzieningen en ontwikkelingen in de tijd. Het geeft inzicht in de mate waarin gemeenten werken met standaard of veelvoorkomende maximum beschikkingsduren, of dat de beschikkingsduur afhankelijk is van de situatie (in dat geval zou er meer variatie in beschikkingsduur zichtbaar moeten zijn). Dit spoor biedt op termijn een meer objectieve basis voor monitoring, mits verdere standaardisatie van definities en registraties plaatsvindt.

Spoor 3 biedt inzicht in hoe cliënten de toepassing van passend beschikken ervaren. Dit perspectief kan helpen om ontwikkelingen in beleid, uitvoering en beschikkingsduur te duiden, maar heeft vanwege de invloed van andere factoren vooral een aanvullende functie.

4.6 Afweging

De keuze voor een spoor hangt niet alleen samen met technische aspecten zoals beschikbaarheid van data, maar ook met de vraag welk type inzicht op dit moment het meest relevant is.

a. Indien de behoefte is om op korte termijn inzicht te verkrijgen in hoe passend beschikken binnen gemeenten wordt toegepast, en hoe gemeenten invulling geven aan dit (nog in ontwikkeling zijnde) concept, ligt een benadering via een vragenlijst (spoor 1) voor de hand.
b. Voor een meer objectief en vergelijkbaar beeld van de feitelijke beschikkingsduur biedt monitoring op basis van registratiedata (spoor 2) op termijn de meeste mogelijkheden. Dit vraagt wel om verdere standaardisatie van definities en registratie.

Gegeven de huidige ontwikkelfase van passend beschikken en het uitgangspunt dat monitoring niet normerend maar signalerend is, ligt het voor de hand om in eerste instantie **aan te sluiten bij spoor 1**. Dit spoor sluit beter aan bij de behoefte om inzicht te krijgen in de manier waarop gemeenten passend beschikken vormgeven en biedt de mogelijkheid om dit onderwerp op korte termijn landelijk te volgen.

Tegelijkertijd biedt spoor 2 perspectief voor verdere doorontwikkeling richting een meer feitelijke en robuuste monitoring van de praktijk. Op basis van registratiedata kan op termijn inzicht worden verkregen in de feitelijke beschikkingsduur en ontwikkelingen daarin. Dit vraagt echter om verdere standaardisatie van definities, registraties en gegevensuitwisseling.

Spoor 3 biedt inzicht in de gevolgen van passend beschikken voor inwoners. Dit spoor maakt zichtbaar hoe cliënten de beschikkingsduur, herindicaties en tussentijdse evaluaties ervaren en kan daarmee helpen om ontwikkelingen uit spoor 1 en spoor 2 te duiden. Omdat deze ervaringen mede worden beïnvloed door andere factoren dan alleen de beschikkingsduur, ligt het minder voor de hand om spoor 3 als zelfstandig hoofdspoor voor monitoring te gebruiken. Wel is het waardevol om dit perspectief periodiek te betrekken als aanvulling op de andere sporen.

De drie sporen kunnen daarmee complementair worden ingezet. Spoor 1 biedt op korte termijn inzicht in beleid en uitvoering, spoor 2 kan op langere termijn een meer objectieve basis voor monitoring bieden en spoor 3 helpt om deze ontwikkelingen vanuit het perspectief van inwoners te duiden. Daarbij blijft het uitgangspunt dat monitoring van passend beschikken signalerend en ondersteunend aan leren is, en niet normerend van aard.

5 Conclusie en aanbevelingen

5.1 Conclusies

Dit onderzoek laat zien dat passend beschikken in Nederland geen vraagstuk meer is van ‘onbekendheid met het concept’, maar van de manier waarop gemeenten hun uitvoering en sturing hebben ingericht. De bestaande handreiking ‘Verrassend Passend’ biedt hiervoor een breed en inhoudelijk kader, maar blijkt in de praktijk onvoldoende concreet om daadwerkelijk ander gedrag te stimuleren. De kern van de uitdaging ligt daarmee niet alleen in implementatie, maar ook in de mate waarin het concept passend beschikken aansluit op de bestaande sturingslogica en werkprocessen van gemeenten.

Voor gemeenten betekent de beweging richting passend beschikken vooral te gaan over beschikken voor een lange(re) duur; meerjarig of voor onbepaalde tijd. Alle gemeenten geven beschikkingen af voor een korte duur, wanneer dit past bij de situatie van de cliënt. Gemeenten zijn zich vaak bewust van het belang van langdurig(er) beschikken voor cliënten met een stabiele situatie, met name voor de doelgroep met een levenslange en levensbrede ondersteuningsvraag.

Tegelijkertijd laat dit onderzoek zien dat gemeenten hun huidige werkwijze niet alleen baseren op inhoudelijke overwegingen over passendheid, maar op de behoefte aan grip op uitvoering, kosten en ontwikkeling. Daarmee functioneert de duur van een beschikking niet alleen als uitkomst van een inhoudelijke afweging, maar ook als sturingsinstrument.

Gemeenten sturen via herindicaties en houden daarmee korte beschikkingen in stand

Wat gemeenten weerhoudt om beschikkingen af te geven voor een langere duur is dat zij de (financiële) impact daarvan niet kunnen overzien. Bij een aanzienlijk deel van de gemeenten bestaat de overtuiging dat kortere indicaties/beschikkingen de enige manier zijn om financieel grip te houden op de uitgaven vanuit de Wmo en in het sociaal domein.

Het aflopen van een beschikking is in veel gemeenten een bewust ingericht moment voor herbeoordeling en bijsturing. Korte beschikkingen creëren daarmee een vast evaluatiemoment, een soort stok achter de deur, dat gemeenten gebruiken om zicht te houden op de ontwikkeling van de cliënt, de inzet van aanbieders en de kosten. Dit verklaart waarom gemeenten ook in situaties waarin langdurig beschikken inhoudelijk passend is, toch kiezen voor kortere looptijden. Hiermee wordt herindicatie in de praktijk gebruikt als structurele monitoring en evaluatie gedurende de looptijd van een beschikking. Zolang dit mechanisme centraal staat, blijft de prikkel bestaan om kortdurend te beschikken.

Opvallend is dat gemeenten die bewust hebben gekozen om te investeren in passend beschikken dit knelpunt niet herkennen. Deze gemeenten benadrukken juist dat zij grip ervaren omdat de inhoud centraal staat en beschikkingen aansluiten bij de situatie van de cliënt. Deze tegenstelling maakt duidelijk dat het vraagstuk van passend beschikken niet zozeer wordt bepaald door wat gemeenten weten of mogen, maar door hoe zij (willen) sturen. Gemeenten die alternatieve vormen van grip organiseren - zoals structurele monitoring, evaluatie en samenwerking met aanbieders - ervaren minder noodzaak om te sturen via korte beschikkingen. Daarnaast bestaat bij deze gemeenten vaak een breed gedragen visie, waarvan vertrouwen in inwoners en aanbieders een belangrijk onderdeel is.

Wettelijke kaders bieden ruimte, maar worden in de praktijk niet benut

Voor dit onderzoek spraken wij met uiteenlopende gemeenten over passend beschikken. Aan de leersessies namen vooral gemeenten deel die hiermee aan de slag willen en op zoek zijn naar de juiste stappen om te zetten. De gesprekken met gemeenten en de resultaten van de internetscan laten zien dat de Wmo-verordeningen voldoende ruimte bieden om passend te beschikken.

Hieruit volgt dat de wettelijke en beleidsmatige kaders geen wezenlijke belemmering vormen voor passend beschikken. Gemeenten beschikken al over de ruimte om - waar passend - langer te beschikken. Het beperkte gebruik daarvan moet daarom worden verklaard vanuit de uitvoeringspraktijk en niet vanuit het systeem van wet- en regelgeving.

Enkele gemeenten hebben maximumtermijnen opgenomen voor indicaties/beschikkingen voor enkele Wmo-voorzieningen in hun verordening, maar dit is uitzondering. Dit soort maximumtermijnen, die een belemmering kunnen zijn voor het leveren van maatwerk, kunnen wel zijn opgenomen in nadere regels, beleidsregels of een werkinstructie. Voor gemeenten zit de belemmering om passend beschikken toe te passen echter niet zozeer op dit vlak.

Passend beschikken vraagt om aanpassing van werkprocessen en systemen

De praktische belemmering zit veel meer in een gebrek aan handvatten voor de uitvoering voor het bepalen van een passende beschikkingsduur. En in de (on)mogelijkheden in het registratiesysteem om opvolging te geven aan langdurige(r) beschikkingen. Met name dit laatste is een belangrijk knelpunt voor gemeenten. Gemeenten vinden het belangrijk dat zij zicht houden op de effectiviteit van ondersteuning en consulenten zien het belang van evalueren met cliënten, maar regelmatig kunnen tussenevaluaties niet standaard onderdeel worden gemaakt van de caseload en/of gelden uren die consulenten maken voor tussenevaluaties niet als productieve uren.

Daarmee wordt passend beschikken in de praktijk niet alleen een inhoudelijke afweging, maar ook een organisatorisch vraagstuk: het vraagt aanpassingen in werkprocessen, systemen en verantwoordelijkheden. Zolang deze randvoorwaarden ontbreken, blijft kortdurend beschikken beter passen bij de manier waarop gemeenten hun werk hebben ingericht.

Gebrek aan monitoring houdt de afhankelijkheid van herindicaties in stand

In de praktijk heeft het ontbreken van bovengenoemde randvoorwaarden tot gevolg dat een aanzienlijk deel van de gemeenten niet tussentijds evalueert en beschikt voor een korte(re) periode waarbinnen geen evaluatie nodig is. Het aflopen van een beschikking is dan de eerdergenoemde stok achter de deur om te evalueren en/of heronderzoek te doen.

Hoewel deze werkwijze vanuit sturing begrijpelijk is, staat deze haaks op het doel van passend beschikken om inwoners meer rust, zekerheid en continuïteit te bieden. Juist deze doelstelling vormde een belangrijke aanleiding voor het onderzoek en voor de aandacht die passend beschikken de afgelopen jaren heeft gekregen binnen de Werkagenda VN-verdrag Handicap. Zeker voor cliënten met een stabiele, langdurige ondersteuningsvraag leiden herindicaties tot onnodige administratieve lasten en herhaaldelijke herbeoordelingen.

Organisatie, caseload en prikkels maken tussentijdse evaluatie niet vanzelfsprekend

Het verschilt allereerst per gemeente of consulenten een regierol en/of vaste caseload hebben voor de verschillende Wmo-voorzieningen, wat bepalend is voor het organiseren van evaluaties. Daarbij krijgt tussentijds evalueren in de meeste gemeenten geen prioriteit, vanwege de hoge werkdruk en onvoldoende prikkels om te investeren in tussenevaluaties.

Daarnaast laat het onderzoek zien dat cliënten soms wel degelijk behoefte hebben aan contact en bijsturing gedurende de looptijd van ondersteuning, maar niet per se aan formele herindicaties. Dit onderstreept dat het huidige gebruik van herindicaties niet alleen inefficiënt is, maar ook onvoldoende aansluit bij het perspectief van cliënten.

Het registratiesysteem kan ten slotte een belemmerende factor zijn wanneer dit geen mogelijkheden biedt om tussenevaluaties onderdeel te maken van de caseload en productiviteit van consulenten.

Van analyse naar implementatie: visie en concrete stappen zijn nodig

Voor een bredere toepassing van passend beschikken door gemeenten is het allereerst belangrijk dat zij op lokaal niveau een visie ontwikkelen op de wijze waarop zij met een passende beschikkingsduur rust en continuïteit willen creëren voor inwoners en binnen hun eigen organisatie. Deze visie vormt het vertrekpunt voor een breder veranderproces, waarin gemeenten stap voor stap toewerken naar een andere manier van werken. Dit begint met het expliciteren van uitgangspunten (zoals vertrouwen, maatwerk en continuïteit), waarna gemeenten keuzes moeten maken over waar zij starten en hoe zij dit vertalen naar de uitvoering. Denk daarbij aan het selecteren van voorzieningen of doelgroepen waarvoor langdurig beschikken het meest voor de hand ligt, het ontwikkelen van concrete afwegingskaders voor consulenten en het organiseren van tussentijdse evaluatie in plaats van herindicatie als vast sturingsmoment.

Daarnaast hebben gemeenten duidelijk behoefte aan praktische handvatten bij het bepalen van welke stappen zij moeten zetten voor het implementeren van passend beschikken. Met welke Wmo-voorziening(en) kunnen zij het beste starten? Welke handvatten kunnen zij consulenten bieden om te zorgen voor een duidelijke lijn in en een goede onderbouwing van beschikkingsduren? Hoe organiseren zij tussenevaluaties en (juridische) mogelijkheden om wijzigingen te verwerken die hieruit voortkomen?

Hierbij gaat het niet om één interventie, maar om een samenhangende set van keuzes in beleid, uitvoering, organisatie en systemen. Gemeenten die hierin slagen, laten zien dat het mogelijk is om passend beschikken concreet en werkbaar te maken, mits deze keuzes in samenhang worden gemaakt en geborgd.

Momenteel moeten gemeenten te vaak zelf het wiel uitvinden, terwijl allerlei praktische oplossingen beschikbaar zijn bij gemeenten die voorlopen. Tijdens de leersessies hebben gemeenten uiteenlopende oplossingen met elkaar gedeeld, die zijn opgenomen in dit rapport. Het is wenselijk om deze breed te verspreiden om de drempel te verlagen voor gemeenten om aan de slag te gaan met passend beschikken.

5.2 Aanbevelingen voor gemeenten, VNG en VWS

Op basis van het onderzoek doen wij een aantal aanbevelingen aan gemeenten, VNG en VWS. Wij beginnen met de aanbevelingen die wat ons betreft prioriteit moeten krijgen.

Aanbevelingen voor gemeenten:

De voorgaande hoofdstukken, en met name hoofdstuk 3, laten zien dat gemeenten in de praktijk al over veel handelingsperspectief beschikken om passend beschikken toe te passen. Ook bevat de handreiking Verassend Passend allerlei tools en tips waar gemeenten gebruik van kunnen maken. In de leersessies zijn tal van concrete werkwijzen, oplossingen en randvoorwaarden naar voren gekomen die gemeenten helpen om deze beweging verder te kunnen maken. Tegelijkertijd blijkt dat het voor gemeenten niet altijd eenvoudig is om deze inzichten te vertalen naar een samenhangende aanpak in de eigen organisatie. De onderstaande aanbevelingen bieden daarom een aantal overstijgende aanknopingspunten voor gemeenten die met passend beschikken aan de slag willen of dit verder willen versterken.

a. **Ontwikkel een duidelijke en breed gedragen visie op passend beschikken als vertrekpunt voor verandering.** Passend beschikken vraagt niet alleen om andere afwegingen, maar om een andere manier van kijken naar sturing, maatwerk en vertrouwen. Maak expliciet wat passend beschikken betekent voor de eigen gemeente en vertaal dit naar uitgangspunten voor consulenten en aanbieders. Zonder een gedeelde visie blijft de toepassing afhankelijk van individuele professionals en ontstaat geen consistente werkwijze.
b. **Richt de sturing anders in: van herindicatie als controlemechanisme naar continue monitoring en evaluatie.** Organiseer alternatieve vormen van grip, zoals structurele tussenevaluaties, periodiek contact met cliënten en betere informatie-uitwisseling met aanbieders. Hierdoor blijft de ondersteuning passend en kan worden bijgestuurd zonder afhankelijk te zijn van het aflopen van beschikkingen.
c. **Pas werkprocessen, rollen en systemen aan zodat langdurig beschikken uitvoerbaar wordt.** Zorg ervoor dat evaluaties onderdeel zijn van de caseload, dat verantwoordelijkheden voor opvolging helder zijn en dat registratiesystemen tussentijdse evaluatie ondersteunen. Zonder deze randvoorwaarden blijft kortdurend beschikken beter passen bij de bestaande inrichting van het werk.
d. **Begin klein en werk stap voor stap toe naar een samenhangende aanpak.** Start bij voorzieningen of doelgroepen waar langdurig beschikken het meest voor de hand ligt en breid dit van daaruit uit. Combineer daarbij keuzes in beleid, uitvoering, monitoring en samenwerking met aanbieders. Niet één interventie, maar de samenhang tussen deze elementen bepaalt of passend beschikken in de praktijk werkt.

Aanbevelingen voor VNG en VWS:

Hoewel de verantwoordelijkheid voor het toepassen van passend beschikken primair bij gemeenten zelf ligt, laat dit onderzoek zien dat gemeenten hierin niet altijd op eigen kracht alle stappen kunnen zetten. Het ondersteunen van deze ontwikkeling vraagt om inzet van verschillende partijen. De VNG kan vanuit haar rol als belangenbehartiger, kennispartner en verbinder bijdragen aan kennisontwikkeling en uitwisseling tussen gemeenten. VWS heeft als stelselverantwoordelijke een rol in het ondersteunen van deze ontwikkeling, het bewaken van de voortgang en het creëren van passende randvoorwaarden. De onderstaande aanbevelingen richten zich daarom op VNG en VWS in hun respectieve rollen.

a. **Ondersteun gemeenten bij het ontwikkelen van een gedragen visie op passend beschikken als startpunt voor implementatie.** Op dit moment ontbreekt bij veel gemeenten een duidelijke, gedeelde visie die richting geeft aan de toepassing van passend beschikken. Help gemeenten door belangrijke principes van passend beschikken (zoals maatwerk, vertrouwen en continuïteit) te concretiseren en te vertalen naar keuzes voor de uitvoering: waar start je, voor welke doelgroepen

en voorzieningen, en welke werkwijze past daarbij. Zonder deze stap blijft passend beschikken versnipperd en afhankelijk van individuele professionals.

b. **Faciliteer actief leren van koplopergemeenten en organiseer structurele kennisdeling over implementatie.** Gemeenten zelf hebben onvoldoende ruimte om zelf (regionale of landelijke) uitwisseling te organiseren, terwijl er een duidelijke behoefte bestaat aan leren van elkaar. De VNG kan hierin een centrale rol vervullen door het organiseren van een landelijk leernetwerk (bijvoorbeeld via PSD), gericht op het delen van concrete werkwijzen, dilemma's en keuzes in de uitvoering. Het systematisch ontsluiten van praktijkervaring is essentieel om de stap van 'willen' naar 'doen' te maken.

c. **Ontwikkel de Handreiking verrassend passend door tot een compact en richtinggevend implementatiekader**. Gemeenten zijn gebaat bij een overzichtelijk stappenplan met randvoorwaarden en praktische handvatten voor het implementeren van passend beschikken. De huidige handreiking is zeer uitgebreid, maar biedt onvoldoende handelingsperspectief in de vorm van concrete handvatten voor gemeenten bij het organiseren van sturing, monitoring en evaluatie, het aanpassen van werkprocessen en systemen, en het maken van afwegingen over beschikkingsduur in specifieke situaties. De doorontwikkeling vraagt om scherpere keuzes: welke stappen zet je als gemeente, in welke volgorde, en wat moet eerst op orde zijn? Leg minder nadruk op het aanbieden van instrumenten en meer op het maken van keuzes in de inrichting van het werk, waaronder het organiseren van monitoring en evaluatie als alternatief voor herindicaties. De VNG kan hierin een belangrijke rol spelen door kennis, praktijkervaringen en instrumenten te bundelen. VWS kan deze ontwikkeling ondersteunen en helpen bij het creëren van randvoorwaarden voor bredere toepassing.

d. **Bied gerichte ondersteuning bij het ontwikkelen van afwegingskaders en werkwijzen voor consulenten.** Gemeenten hebben behoefte aan houvast bij het bepalen van een passende beschikkingsduur, met behoud van maatwerk. De VNG kan dit ondersteunen door bestaande werkwijzen en instrumenten te bundelen en te duiden op toepasbaarheid in de praktijk. Deze ondersteuning richt zich primair op het handelen van professionals en is niet bedoeld als normerend kader, maar als praktische ondersteuning die helpt om tot een consistente lijn te komen binnen gemeenten.

e. **Stel modelbepalingen beschikbaar** die gemeenten in hun verordening of nadere regels kunnen opnemen **om richting te geven aan de toepassing van passend beschikken**. Op dit moment staat in de meeste verordeningen en/of nadere regels niet concreet beschreven in welke situaties de gemeente het passend acht om een beschikking af te geven voor langere duur. Positioneer deze modelbepalingen als organisatorische en juridische randvoorwaarden. Uit het onderzoek blijkt dat de belangrijkste belemmeringen niet primair in verordeningen liggen, maar in de uitvoering. Modelbepalingen kunnen helpen bij het bieden van houvast, maar zijn onvoldoende om gedragsverandering in de praktijk te realiseren.

f. **Ondersteun gemeenten bij het verminderen van juridische risico's en onzekerheden rondom langdurig beschikken en tussentijdse bijstelling**. Gemeenten ervaren het afgeven van langdurige of onbepaalde beschikkingen als juridisch risicovol, met name wanneer tussentijds moet worden afgeschaald of beëindigd. Deze onzekerheid is in de praktijk een belangrijke reden voor terughoudendheid en draagt bij aan het blijven werken met kortdurende beschikkingen. De VNG kan deze terughoudendheid verminderen door de bestaande juridische ruimte explicieter te duiden aan de hand van concrete casuïstiek, voorbeeldredeneringen en relevante jurisprudentie. Hiermee wordt inzichtelijk hoe gemeenten zorgvuldig kunnen handelen zonder onevenredige bewijslast of risico's. Dit vergroot het handelingsperspectief en ondersteunt gemeenten bij het daadwerkelijk toepassen van passend beschikken in de praktijk.

Aanbevelingen voor VWS:

Hoewel de wettelijke kaders voldoende ruimte bieden voor passend beschikken, laat dit onderzoek zien dat deze ruimte in de praktijk nog beperkt wordt benut. Gemeenten lopen daarbij aan tegen vraagstukken die niet volledig binnen hun eigen invloedsfeer liggen, zoals financiële en juridische onzekerheid, landelijke monitoring en de vertaling van beleidsruimte naar uitvoerbare kaders. Vanuit haar rol in het stelsel en het creëren van randvoorwaarden kan VWS bijdragen aan het wegnemen van deze belemmeringen en het ondersteunen van de beweging richting passend beschikken. De onderstaande aanbevelingen richten zich op deze rol.

a. **Faciliteer onderzoek naar businesscases op gemeenteniveau van de toepassing van passend beschikken**, waarmee de financiële en juridische impact ervan in beeld worden gebracht. Gemeenten zijn terughoudend om voor langere duur te beschikken, omdat zij de impact daarvan op uitgaven onvoldoende kunnen overzien. Richt dit onderzoek nadrukkelijk op het inzichtelijk maken van de feitelijke effecten op zorguitgaven én administratieve lasten. Betrek hierbij expliciet de ervaringen van koplopergemeenten, die aangeven dat langdurig beschikken niet leidt tot onbeheersbare kosten, maar juist kan bijdragen aan rust en efficiency. Dit helpt om de heersende aannames en onzekerheden bij gemeenten te doorbreken.
b. **Stimuleer de doorontwikkeling van landelijke monitoring van passend beschikken.** Passend beschikken bevindt zich nog in ontwikkeling en vraagt om inzicht in hoe gemeenten dit toepassen en welke effecten dit heeft. Zet daarbij in op een gefaseerde aanpak waarbij op korte termijn gebruik wordt gemaakt van vragenlijsten (proces en beleid), op langere termijn wordt toegewerkt naar benutting van registratiedata (output en ontwikkeling) en waar mogelijk aanvullend ervaringen van cliënten worden betrokken om de uitkomsten te duiden. Borg dat deze monitoring signalerend is en ondersteunend aan leren, en niet normerend of sturend op specifieke uitkomsten.
c. **Monitor als stelselverantwoordelijke de ontwikkeling van passend beschikken en beoordeel periodiek of aanvullende maatregelen nodig zijn.** De huidige wettelijke kaders bieden gemeenten voldoende ruimte om passend beschikken toe te passen. Tegelijkertijd laat dit onderzoek zien dat de beoogde beweging richting passend beschikken nog niet overal vanzelf tot stand komt en dat gemeenten hierbij tegen uiteenlopende belemmeringen aanlopen. Het is daarom van belang dat VWS als stelselverantwoordelijke zicht houdt op de ontwikkeling van passend beschikken in de praktijk, onder meer via monitoring en evaluatie. Daarbij is het niet alleen van belang om te beoordelen in hoeverre gemeenten stappen zetten richting passend beschikken, maar ook of de randvoorwaarden aanwezig zijn om deze beweging daadwerkelijk mogelijk te maken. Op basis van deze inzichten kan periodiek worden bezien of aanvullende ondersteuning, aanpassing van randvoorwaarden of andere vormen van sturing gewenst zijn. Daarbij ligt het voor de hand eerst in te zetten op het versterken van de uitvoeringspraktijk en het wegnemen van belemmeringen voordat meer ingrijpende interventies worden overwogen.