

Vergaderjaar 2024–2025

29 538

Zorg en maatschappelijke ondersteuning

Nr. 369

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 juli 2025

In het Houdbaarheidsonderzoek Wmo 2015 wordt samen met gemeenten (VNG) gekeken naar de personele, financiële en maatschappelijke houdbaarheid van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) 2015. Dit onderzoekstraject loopt al een geruime tijd en hierover is uw Kamer al op verschillende momenten geïnformeerd.¹ In het kader van dit onderzoekstraject worden verschillende analyses uitgevoerd om zodoende een beter en gezamenlijk beeld te vormen van hoe de Wmo 2015 functioneert. Eerder verschenen al de publicaties: (1) *Historische Analyse Wet maatschappelijke ondersteuning 2015*² en (2) *De sociale basis en de houdbaarheid van de Wmo*³.

Op basis van deze analyses wordt getracht een beeld te vormen van hoe de Wmo 2015 zich in de nabije toekomst ontwikkelt en welke beleidsmatige opties er zijn om een reële bijdrage te leveren aan het beschikbaar, betaalbaar en uitvoerbaar houden van zorg en ondersteuning vanuit verschillende dimensies: financiële houdbaarheid, personele houdbaarheid, maatschappelijke houdbaarheid en de juridische dimensie.

Met deze brief bied ik uw Kamer de laatste rapporten aan die in het kader van dit onderzoekstraject zijn opgeleverd. Dit doe ik zonder uitgebreide beleidsmatige duiding, omdat ik het belangrijk vind géén voorbarige conclusies te trekken. De onafhankelijke voorzitter van het houdbaarheids-traject levert aan het einde van dit jaar zijn eindrapportage op en op basis daarvan zal een compleet beeld met uw Kamer gedeeld worden. Dan kunnen pas conclusies worden getrokken met een beleidsmatige duiding. Dit is door de recente val van het kabinet ook aan een volgend kabinet.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2022–2023, 29 538, nr. 350 en Tweede Kamer, vergaderjaar 2022–2023, 29 538, nr. 329.

² Kamerbrief over Houdbaarheidsonderzoek Wmo 2015 | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl

³ Kamerbrief over houdbaarheidsonderzoek Wmo 2015: deelpool A2 | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl

In de bijlagen van deze brief treft u achtereenvolgens aan:

- Onderzoek A3: Een agenderende studie naar aanpalend beleid
- Onderzoek A4: Diversiteit in de uitvoeringspraktijk
- Rode draden uit de rondetafelgesprekken
- Tevens zal in deze brief worden stilgestaan bij onderzoek A5: Separate raming Wmo 2015

Onderzoek A3: Een agenderende studie naar aanpalend beleid

In deze agenderende studie onder regie van de onafhankelijk voorzitter van het houdbaarheidsonderzoek, is naar het houdbaarheidsvraagstuk gekeken buiten de Wmo 2015 zelf. Deze studie laat vooral zien dat de vraag naar maatschappelijke ondersteuning voor een groot deel ook buiten de Wmo 2015 wordt bepaald. De mate waarin het individu zelfredzaam is, wordt vooral door aspecten buiten de reikwijdte van de Wmo 2015 vormgegeven. Het gaat hierbij om zaken als bestaanszekerheid en woonzekerheid. Wonen en vooral de doorstroom naar geschikte woningen voor verschillende doelgroepen (ouderen, daklozen, beschermd wonen cliënten), is een zeer belangrijke factor ten aanzien van de houdbaarheid van de Wmo 2015.

Daarnaast wordt ingegaan op gedragseffecten bij de bevolking (wetgeving en beleid dienen «gewenst» zorggedrag te ondersteunen en mogelijk te maken) en de plek die de Wmo 2015 inneemt binnen het grotere zorgstelsel. Dit kan gaan om zorgbeleid of beleid buiten de zorg.

Onderzoek A4: Diversiteit in de uitvoeringspraktijk

Het RIVM heeft in samenwerking met onderzoeksbureau Cebeon een analyse uitgevoerd naar de diversiteit van de uitvoeringspraktijk bij gemeenten. De scope van dit onderzoek is met name gericht op de toegang tot zorg en ondersteuning (lokale teams) en maatwerkondersteuning.⁴ Een belangrijk onderdeel van de visie achter de decentralisaties was dat gemeenten op lokaal niveau zelf de Wmo 2015 zouden kunnen vormgeven en dat daarmee diversiteit zou ontstaan. De onderzoekers stellen dat deze diversiteit ook daadwerkelijk tot stand is gekomen en dat manifesteert zich vooral in hoe gemeenten hun sturing, contractering en (lokale) toegang (lokale teams) vormgeven. Gemeenten maken hierin keuzes, veelal gebaseerd op hoe de lokale «taakzwaarte» en ondersteuningsbehoefte zich manifesteert. Hierdoor ontstaan verschillende gemeentelijke profielen.

De onderzoekers constateren het volgende:

- De inrichting van de toegang en inkoop van maatwerkondersteuning is volop in beweging bij de onderzochte gemeenten. De inrichtingskeuzes van gemeenten hangen mede samen met de taakzwaarte van gemeenten. De taakzwaarte wordt bepaald door de bevolkingssamenstelling, zo heeft een gemeente met veel 75-plussers een zwaardere taak vanuit de Wmo 2015.
- Gemeenten met een lichtere taakzwaarte hebben de toegang vaker in eigen beheer of kiezen voor een netwerksamenwerking tussen gemeente en welzijns- en/of zorgpartners. Gemeenten met een zwaardere taakzwaarte kiezen vaker voor uitbesteding van de toegang aan een hoofdaanbieder of speciale rechtspersoon.

⁴ Beschermd wonen en opvang zijn enkel meegenomen in het landelijke uitgavenbeeld, niet in het verdiepende onderzoek.

- De gemeenten met een zwaardere taakzwaarte⁵ geven bij uitbesteding vaker een brede taakopdracht mee voor het verzorgen van activiteiten voor de toegang tot ondersteuning.
- Ook kiezen gemeenten met een zwaardere taakzwaarte vaker voor taakgerichte bekostiging bij de inkoop van maatwerkondersteuning. Bij deze bekostigingsvorm is er een algemeen budget voor aanbieders op basis van een set van resultaatafspraken voor een (deel)populatie. Op deze manier proberen gemeenten professionals meer ruimte en mogelijkheden te bieden voor ondersteuning van een brede populatie met langdurige en/of complexe problematiek.
- Gemeenten met een lichtere taakzwaarte hebben de activiteiten die vallen onder toegang tot de Wmo veelal in eigen beheer om grip te houden op de vraag naar ondersteuning. Dit wordt vaak gecombineerd met inspanningsgerichte bekostiging (P*Q) en tussentijdse toetreding van aanbieders. Zo kunnen gemeenten meerdere aanbieders contracteren en keuzevrijheid bieden aan inwoners.
- Landelijk zijn de uitgaven aan de toegang tot ondersteuning (breder dan de Wmo) toegenomen in de periode 2017–2023, met name in de laatste jaren. De uitgaven aan maatwerkondersteuning tonen ook een stijgende trend, maar zijn in verhouding minder hard gestegen dan de uitgaven aan de toegang tot ondersteuning. Ruim 80 procent van de landelijke uitgaven aan maatwerk gaat naar hulp bij het huishouden en begeleiding/dagbesteding. De stijging in uitgaven bij hulpmiddelen en hulp bij het huishouden hangt samen met de stijging in het aantal cliënten. Tegelijkertijd zijn, met name in 2023, ook de gemiddelde uitgaven per cliënt gestegen. Daarnaast beslaan de uitgaven aan beschermd wonen en opvang ongeveer een derde van de totale Wmo uitgaven.
- Er is geen eenduidige relatie tussen inrichtingskeuzes en uitgaven. Indien de inrichtingskeuzes voor de toegang en inkoop van maatwerkondersteuning goed op elkaar aansluiten zijn gemeenten beter in staat om te sturen op de uitgaven aan maatwerkondersteuning.
- Gemeenten met een zwaardere taakzwaarte hebben vaker een brede taakopdracht in de toegang en kiezen vaker voor taakgerichte bekostiging. Hierdoor zijn de uitgaven aan de toegang gemiddeld hoger, maar de uitgaven en het aantal cliënten maatwerkondersteuning lager dan bij gemeenten met een smalle taakopdracht. De uitgaven en cliënten maatwerkondersteuning zijn gemiddeld het laagst bij gemeenten met een zeer smalle taakopdracht in de toegang. Deze gemeenten hebben de toegang vaak in eigen beheer. De lage uitgaven voor maatwerk hangen hierbij mogelijk samen met een sterkere sturing op samenredzaamheid (en uitgaven aan de sociale basis) en meer eigen kracht en samenredzaamheid van inwoners.

Onderzoek A5: Separate raming Wmo 2015

In februari 2025 publiceerde het CPB de Middellangetermijnraming zorguitgaven 2027–2033 (MLT-Zorg).⁶ Nieuw in deze raming was de specifieke aandacht voor de Wmo 2015 (en de Jeugdwet). In eerdere ramingen en verkenningen was het voor het CPB niet mogelijk om de Wmo 2015 als separaat domein te ramen. In het kader van het Houdbaarsheidsonderzoek hebben gemeenten geaggregeerd gegevens kunnen delen met het CPB waardoor het voor het CPB mogelijk was een specifiek beeld van de ontwikkelingen in de Wmo 2015 ten aanzien van

⁵ Een brede taakopdracht houdt in dat er wordt gekeken naar welke hulp het meest geschikt is (binnen en/of buiten de Wmo) en dat er preventief wordt gewerkt door bijvoorbeeld het afleggen van huisbezoeken op basis van signalen.

⁶ Middellangetermijnraming zorg 2027–2033

maatwerkondersteuning (geïndiceerde ondersteuning) te betrekken in de raming.

De raming laat zien dat de uitgaven van gemeenten bij huidig beleid (inclusief voorgenomen kabinetsbeleid ten aanzien van de Inkomens en Vermogensafhankelijke Eigen Bijdrage) de komende jaren zullen stijgen. De raming geeft een beeld van hoe de Wmo 2015 zich zal ontwikkelen en moet vooral gezien worden als een puzzelstuk in het geheel, omdat de raming zich alleen richt op maatwerkondersteuning.⁷ Andere belangrijke onderdelen van de Wmo (zoals de sociale en maatschappelijke basis, maar ook wijkteams) zijn géén integraal onderdeel van deze raming, omdat eenduidige gegevens hierover die bruikbaar zijn voor een dergelijke raming, niet beschikbaar zijn.

Rode draden uit de rondetafelgesprekken

In aanvulling op de (wetenschappelijke) analyses zijn in de periode oktober 2024 tot en met maart 2025 rondetafelgesprekken georganiseerd. In deze bijeenkomsten is gesproken met vertegenwoordigers van cliënten, branches, gemeenten en inhoudelijke experts over de opgaven ten aanzien van de Wmo 2015. Tijdens deze gesprekken zijn naast «knelpunten» ook veel oplossingsrichtingen gedeeld. De rode draden (input uit de rondetafelgesprekken samengevat) vormen een belangrijke aanvulling op de inhoudelijke analyses en worden nauw betrokken bij de eindrapportage van de gehele studie. Ook deze rapportage is terug te vinden, als bijlage bij deze brief.

Rapportage verlenging van vitaliteit en uitstel van zware zorg in een verouderende samenleving door LASA en SCP

In deze brief wil ik ook graag aandacht vragen voor een onderzoek dat onderzoekers van de Longitudinal Aging Study Amsterdam (LASA) van het Amsterdam UMC en het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) recentelijk hebben gepubliceerd.⁸ In dit onderzoek wordt gekeken naar welke factoren van invloed zijn op twee cruciale levensmomenten voor ouderen, het moment van zorgafhankelijkheid en van sociale afhankelijkheid. Het moment van zorgafhankelijkheid is het moment waarop ouderen langdurig zorg thuis ontvangen of worden opgenomen in een woonzorgcentrum. Het moment van sociale afhankelijkheid is het moment waarop ouderen afhankelijk worden van anderen voor dagelijkse activiteiten (boodschappen, persoonlijke verzorging). De factoren die onderzocht zijn, zijn het hebben van hulpbronnen (zoals gezondheid of inkomen), participatiemogelijkheden (zoals aan werk, zorg, sport of cultuur) en het welbevinden van ouderen. Bij sociale afhankelijkheid is ook zorggebruik een mogelijke factor. De levensloop van ouderen is slechts ten dele voorspelbaar en maar beperkt te beïnvloeden door beleidsinterventies. Deze studie geeft gemeenten, die *sociale én zorgaf-*

⁷ De raming van de collectieve zorguitgaven richt zich alleen op de collectieve Wmo zorguitgaven aan de private zorgaanbieders voor de maatwerkondersteuning en een klein deel van de wijkteams, conform definitie van de sociale uitkeringen in de Nationale rekeningen. In deze systematiek zijn de Wmo uitgaven die gemeenten zelf dragen (inbesteding bijvoorbeeld) geen onderdeel van de collectieve MLT zorguitgaven. Andere uitgaven van de Wmo (zoals voor de sociale en maatschappelijke basis en een groot deel van de wijkteams) zijn géén integraal onderdeel van deze raming, omdat eenduidige gegevens (bruikbaar voor een raming) hierover ontbreken, dan wel dat deze geen onderdeel uitmaken van de systematiek van de «sociale uitkeringen».

⁸ https://lasa-vu.nl/wp-content/uploads/2025/05/Rapportage-Verlenging-derde-levensfase-uitstel-zware-zorg_final.pdf, <https://www.scp.nl/actueel/nieuws/2025/05/22/verlengen-vitaliteit-draagt-bij-aan-uitstel-van-zware-zorg-ouderen> en <https://lasa-vu.nl/nieuws/verlengen-vitaliteit-draagt-bij-aan-uitstel-van-zware-zorg-ouderen/>

hankelijkheid van oudere inwoners willen uitstellen aanknopingspunten om ouderen te faciliteren in het goed ouder worden in hun buurt, hetgeen ook een opdracht is, voortvloeiend uit de Wmo 2015.

Vervolg

De onafhankelijk voorzitter van het houdbaarheidsonderzoek gaat samen met het ambtelijk secretariaat (een gezamenlijk secretariaat van Rijk en gemeenten) werken aan een eindrapportage, die voorzien is voor het einde van dit jaar. In de komende periode worden ook nog enkele consulterende gesprekken gevoerd met onder andere vertegenwoordigers van cliëntorganisaties en (zorg)branches. In deze eindrapportage wordt geschetst waar reële mogelijkheden liggen om bij te dragen aan de houdbaarheid van de Wmo 2015. Het benutten van die mogelijkheden vraagt om duidelijke en strakke keuzes, die in het eindrapport geschetst zullen worden.

Mijn ministerie en het ambtelijk secretariaat van het houdbaarheidsonderzoek zijn van harte bereid om invulling te geven aan een eventuele technische briefing naar aanleiding van deze brief en de studies die zijn uitgevoerd.

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
N.J.F. Pouw-Verweij