

Metadossier en Meta-analyse Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo)



Metadossier en Meta-analyse Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo)

Rapportage
Vereniging van Rekenkamers

Dit document (inclusief eventuele bijlagen) is opgesteld door BMC en de (auteurs)rechten met betrekking tot de inhoud en het format van dit document berusten bij BMC. Dit document is uitsluitend bedoeld voor gebruik door de opdrachtgever en mag niet worden gepubliceerd of aan anderen ter beschikking worden gesteld zonder uitdrukkelijke voorafgaande toestemming van BMC.

Inhoudsopgave

Samenvatting	1
H1 Inleiding	4
1.1 Achtergrond en aanleiding	4
1.2 Doelstelling	4
1.3 Onderzoeksvragen	4
1.4 Onderzoeksaanpak	5
H2 Wat onderzoeken rekenkamers en hoe?	6
2.1 De rekenkamerrapporten in dit onderzoek	6
2.2 Centrale en deelvragen	6
2.3 Normen	7
2.4 Onderzoeksmethoden	7
2.5 Conclusies en aanbevelingen	8
H3 Analyse rekenkameronderzoeken	9
3.1 Rode draden in rekenkameronderzoek naar de Wmo	9
3.2 Lessen en succesfactoren ten aanzien van de Wmo	12
3.3 Overstijgende vraagstukken	14
3.4 Welke onderwerpen niet of onvoldoende onderzocht worden	16
H4 Landelijke tools en informatie t.b.v onderzoek	21
4.1 Landelijke kennis, informatie en onderzoeken naar Wmo en aanpalende onderwerpen	21
4.2 Landelijke tools en initiatieven Wmo	22
H5 Toekomstig rekenkameronderzoek	25
5.1 Algemene structuur van rekenkameronderzoek	25
5.2 Onderzoeksonderwerpen en bijbehorende vragen	27
5.3 In te zetten methoden	33
5.4 Aanbevelingen	34
H6 Achtergrond: Wet maatschappelijke ondersteuning - verleden en heden	36
6.1 De Wmo in het gemeentelijk takenpakket	36
6.2 Toegang tot Wmo-ondersteuning en de vormen van geboden hulp	37
6.3 Ontwikkelingen, vraagstukken en thema's rondom de Wmo 2015	40
6.4 De gemeenteraad en (grip op) de Wmo	44
Bijlage 1 Rekenkamerrapporten Wmo	48
Bijlage 2 Hoofd- en subthema's Wmo	51
Bijlage 3 Uitkomsten metadossier	52
Colofon	58

Samenvatting

Doel van het onderzoek

Dit metadossier geeft een overzicht van de inhoud en uitkomsten van 58 rekenkameronderzoeken naar de Wet Maatschappelijke ondersteuning 2015 die tussen februari 2017 en september 2023 gepubliceerd zijn. De meta-analyse biedt een verdiepend inzicht in het beleidsterrein en de rode draden in de rekenkameronderzoeken, om aan de hand daarvan rekenkamers handvatten te geven voor vervolgonderzoek.

Wat onderzoeken rekenkamers op het gebied van de Wet maatschappelijke ondersteuning en hoe doen ze dat?

De centrale vragen van de rekenkameronderzoeken richten zich voornamelijk op de beleidskaders voor Wmo binnen de gemeente, de organisatie van de Wmo, de praktijk van de uitvoering van de Wmo, de resultaten van Wmo-beleid en de effectiviteit van het Wmo-beleid. Geen van de meest voorkomende thema's komt in meer dan de helft van de onderzoeken terug in de centrale vraag van het onderzoek, er is dus sprake van veel diversiteit in de centrale vragen. Dit is te verklaren door de grote diversiteit aan onderwerpen die onderzocht worden, wegens de omvang van het beleidsterrein. Thema's zoals financiën en informatievoorziening aan de raad, die niet of minder terugkomen bij de centrale vragen, komen wel aan bod bij de deelvragen.

De gebruikte onderzoeksmethoden zijn vrij divers, naast de standaard interviews en documentstudies. Er worden enquêtes ingezet, evenals analyses van bestaande gegevens en focusgroepen. In sommige onderzoeken worden ook huisbezoeken, locatiebezoeken, het testen van de gemeentewebsite, het maken van klantreizen en benchmarks ingezet.

De conclusies en aanbevelingen richten zich in het merendeel van de rapporten op hoe de gemeente de Wmo georganiseerd heeft, de beleidskaders binnen de gemeente met betrekking tot de Wmo, hoe de gemeente toezicht houdt op de Wmo en de financiële aspecten van de Wmo. Opvallend is dat de effectiviteit en efficiëntie van Wmo-beleid wel regelmatig terugkomen in de centrale vragen, maar twee van de minst voorkomende thema's in de conclusies en aanbevelingen zijn.

Rode draden, lessen + succesfactoren, overstijgende vraagstukken en lacunes

Rode draden in het onderzoek zijn voornamelijk te vinden op het gebied van de volgende thema's:

- **Beleidsdoelstellingen, monitoring en sturing:** Het ontbreekt regelmatig aan concrete beleidsdoelstellingen, kritische prestatie-indicatoren of streefwaarden. Dit zorgt ervoor dat er weinig tot geen inzicht verkregen kan worden in de resultaten van het beleid.
- **Toegang tot zorg en ondersteuning:** Er komt geen eenduidig beeld naar voren met betrekking tot de tevredenheid van cliënten over de toegang tot Wmo-voorzieningen. Een veelvoorkomend probleem is dat er lange wachtlijsten zijn bij het ontvangen van zorg of voorzieningen. Hierdoor krijgen inwoners niet altijd op tijd de benodigde

ondersteuning. Hulp die inwoners en cliënten kunnen krijgen van onafhankelijke cliëntondersteuning bij het aanvragen van ondersteuning en voorzieningen wordt nog weinig gebruikt.

- **Uitvoering van de Wmo en maatwerk:** In de samenwerking en afstemming binnen de zorgketen - tussen gemeente, zorgaanbieders en wijkteams - is vaak ruimte voor verbetering. De beoogde doelen van de transformatie van de Wmo, zoals de verschuiving van dure, gespecialiseerde zorg naar het versterken van zelfredzaamheid en informele ondersteuning, worden over het algemeen niet of slechts ten dele gerealiseerd. Wijk- of gebiedsteams worden soms als kwetsbaar omschreven. Cliënten zijn over het algemeen positief over de hulp die zij ontvangen en de consulenten die hen daarbij helpen. Daarbij wordt wel vaak geconcludeerd dat er niet voldoende maatwerk wordt aangeboden aan cliënten.
- **Maatschappelijke opvang:** De problematiek van dakloosheid is toegenomen, de doelgroep is complex en heeft een aanzienlijk risico op terugval, terwijl de maatschappelijke opvang kampt met onvoldoende of ongeschikte capaciteit en stagnerende uitstroom door een gebrek aan passende woonruimte en onvoldoende grip vanuit de gemeente.
- **Financiën van de Wmo:** Gemeenten zien een stijgende lijn in de kosten voor Wmo-maatwerkvoorzieningen. Soms hebben gemeenten onvoldoende grip of maar beperkte mogelijkheden om kostenstijgingen effectief te beïnvloeden.
- **Zorgfraude:** Zorgfraude krijgt vaak nog te weinig politiek-bestuurlijke aandacht binnen gemeenten en de informatievoorziening vanuit gemeenten aan inwoners en cliënten over oneigenlijk gebruik van Wmo-voorzieningen en de consequenties daarvan is regelmatig onvoldoende.

Aan de hand van de rekenkamerrapporten hebben we een aantal lessen en succesfactoren geïdentificeerd die we formuleren als aanbevelingen ter inspiratie voor het uitvoeren en verbeteren van (het onderzoek naar) de Wmo binnen de gemeentelijke context.

1. Versterk de rol van de gemeenteraad.
2. Stel concrete beleidsdoelstellingen en daarbij behorende indicatoren op.
3. Verbeter de toegankelijkheid van de Wmo.
4. Verbeter de samenwerking binnen de zorgketen.
5. Vergroot het gebruik van onafhankelijke cliëntondersteuning.
6. Maak zorgfraude een politiek-bestuurlijke prioriteit.

Er zijn een aantal vraagstukken rondom de Wmo waar gemeenten, en daarmee ook gemeenteraden en rekenkamers, individueel onvoldoende invloed op (kunnen) hebben. Daarnaast zijn er een aantal vraagstukken waar gemeenten wel invloed op (kunnen) hebben, maar die ook gebaat zouden zijn bij meer regionale en/of landelijke aansturing en/of aandacht.

- Monitoring en evaluatie.
- Onafhankelijke cliëntondersteuning.
- Wachtlijsten voor het ontvangen van zorg of voorzieningen vanuit de Wmo.
- Bereiken van de beoogde transformatiedoelen.
- Financiële knelpunten binnen de Wmo.

Er is voldoende ruimte voor rekenkamers om onderzoek te doen naar de Wmo, zonder (sterk) in herhaling te vallen ten opzichte van onderzoeken van andere rekenkamers. Bij het bepalen van de onderwerpen is het van belang dat rekenkamers zich realiseren dat onderzoek ook een agenderend doel kan hebben waarbij onderwerpen voor onderzoek niet alleen door de raad aangedragen hoeven te worden maar de rekenkamer ook zelf op basis van eigen kennis (bijvoorbeeld op basis van deze meta-analyse) en vooronderzoek onderwerpen voor onderzoek kunnen kiezen. Enkele suggesties voor onderwerpen zijn:

- Toezicht op de Wmo en zorgfraude.
- Specifieke doelgroepen en specifieke onderdelen van de Wmo.
- Algemene versus maatwerkvoorzieningen.
- Inhoudelijke samenhang met andere beleidsterreinen en de inrichting en uitvoering daarvan.
- Informatievoorziening, kaderstellende en controlerende rol van de raad en sturende rol van het college.
- Effectiviteit/doeltreffendheid en efficiëntie/doelmatigheid van de Wmo.

Landelijke tools en informatie

Er is veel landelijke kennis en informatie over de Wmo beschikbaar. Denk hierbij aan landelijk georganiseerde dataverzameling en onderzoek van instellingen zoals het CBS, het SCP, de IGJ, de Ombudsman, de Raad voor de Volksgezondheid en Samenleving en Movisie. Ook voeren gemeenten verplicht cliëntervaringsonderzoeken uit onder gebruikers van de Wmo, resulterend in een landelijke rapportage. Er zijn een aantal landelijke tools die interessant zijn voor rekenkamers, waaronder waarstaatjegemeente.nl. In deze tool zitten de gemeentelijke monitor sociaal domein, het gemeenterapport Sociaal Domein, het wijkdashboard Sociaal domein, het rapport Beschermd wonen en het rapport monitor dakloosheid die relevant zijn voor het beleidsdomein Wmo. Maar het is moeilijk om te bepalen in hoeverre rekenkamers gebruikmaken van deze tools en informatie bij het formuleren van onderzoeksonderwerpen en onderzoeksvragen. Rekenkamers kunnen de meeste winst behalen bij het gebruik van die tools en informatie voor het bepalen van de laatste stand van zaken binnen het beleidsterrein Wmo en dit gebruiken om de vragen te specificeren die in het onderzoek centraal komen te staan.

Toekomstig rekenkameronderzoek

Naast tips over de algemene structuur van rekenkameronderzoek en een drietal onderwerpen die we verder uitwerken willen we vooral meegeven dat het de moeite waard is om bij het opzetten van rekenkameronderzoek vernieuwende onderzoeksmethoden in te zetten. Deze geven vaak net dat beetje extra inzicht en kunnen de raad ook prikkelen om op een andere manier tegen het onderwerp aan te kijken en er op een andere manier mee om te gaan. Daarnaast willen we het belang van de kwaliteit van de aanbevelingen benadrukken. Goede aanbevelingen zijn concreet, expliciet geadresseerd, evalueerbaar te maken en staan niet te ver af van het geldende beleid. Raden en college willen aanbevelingen concreter en scherper. Voor rekenkamers is het ook van belang te reflecteren op de gegeven aanbevelingen en het effect ervan, zeker als over de tijd heen aanbevelingen keer op keer hetzelfde zijn. Wat kan de rekenkamer daarvan leren voor toekomstige aanbevelingen?

H1 | Inleiding

1.1 Achtergrond en aanleiding

Een van de speerpunten van de Vereniging van Rekenkamers is het uitwisselen en delen van kennis op het gebied van rekenkameronderzoek. Al jaren heeft Nederland honderden rekenkamers en dat aantal neemt alleen maar toe sinds het ingaan van de Wet versterking decentrale rekenkamers op 1 januari 2023. Hierbij is het onvermijdelijk dat deze rekenkamers onderzoek doen naar dezelfde onderwerpen. Immers, veel overheden zijn bezig met dezelfde onderwerpen en vraagstukken. Om deze kennis te verzamelen en op een gestructureerde manier te ontsluiten, is de Vereniging van Rekenkamers enkele jaren geleden begonnen met het maken van metadossiers. In deze metadossiers is voor een specifiek onderwerp een overzicht gemaakt van de inhoud, de opzet en de uitkomsten van de rekenkameronderzoeken die over dat onderwerp uitgevoerd zijn. Ook de vraag welke inzichten in het beleidsveld al deze onderzoeken nou opleveren, is relevant om gestructureerd inzichtelijk te maken. Daarom zijn voor een aantal onderwerpen ook verdiepende meta-analyses uitgevoerd om dat inzicht te geven¹.

De Vereniging van Rekenkamers heeft voor het ontwikkelen van een volgend metadossier en het uitvoeren van de bijbehorende meta-analyse gekozen voor het onderwerp Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). De resultaten van beide worden in dit rapport gepresenteerd.

1.2 Doelstelling

De doelstelling van dit onderzoek is om door middel van een metadossier een overzicht te geven van alle rekenkameronderzoeken naar de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 om op die manier een helicopterview te bieden op het beleidsterrein. Vervolgens wordt in de meta-analyse een verdiepend inzicht in het beleidsterrein en de rode draden in de rekenkameronderzoeken opgeleverd, om aan de hand daarvan rekenkamers handvatten te geven voor vervolgonderzoek. De uitkomsten van het metadossier en de meta-analyse zijn nuttig en bruikbaar voor zowel rekenkamers als voor beleidsmakers, raadsleden en overige geïnteresseerden.

1.3 Onderzoeksvragen

Dit onderzoek valt op te splitsen in twee delen: het metadossier en de meta-analyse. Het metadossier is vooral bedoeld om in kaart te brengen wat er in de tot nu toe uitgevoerde rekenkameronderzoeken naar Wmo gevat is. Behalve een vraag naar inzicht in de rekenkameronderzoeken zijn aan het metadossier geen andere onderzoeksvragen verbonden.

Voor de meta-analyse zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd in samenspraak met de vereniging.

1. Wat onderzoeken rekenkamers op het gebied van Wmo?
2. Wat is er op basis van rekenkameronderzoeken te zeggen over:

¹ Eerdere metadossiers en meta-analyses kunnen [hier](#) gevonden worden.

- a. mogelijke rode draden uit de verschillende onderzoeken;
 - b. de lessen ten aanzien van de Wmo;
 - c. succesfactoren;
 - d. overstijgende vraagstukken;
 - e. lacunes op het vlak van onderzoek naar de Wmo.
3. Wat zijn beleidsontwikkelingen op het vlak van de Wmo?
 4. Welke landelijke tools en informatie bestaan er om lokaal onderzoek op te baseren?
 - a. Maken rekenkamers gebruik van deze tools en deze informatie?
 5. Wat zouden rekenkamers in de toekomst kunnen betekenen in het onderzoeken van Wmo op decentraal niveau?

1.4 Onderzoeksaanpak

Het onderzoek is opgedeeld in twee delen. In het eerste deel hebben we op basis van een door de vereniging aangeleverde lijst van in hun database bekende rekenkameronderzoeken een selectie gemaakt van onderzoeken die betrekking hebben op de Wmo. Daarnaast hebben we online gezocht naar rekenkameronderzoeken die nog niet bij de vereniging in de database waren opgenomen en deze hebben we toegevoegd aan de selectie. De definitieve selectie van rapporten is vastgesteld op **14 november 2024**. Rapporten die na deze datum zijn verschenen, zijn daarom niet meegenomen in dit onderzoek. Een overzicht van de geselecteerde rapporten is terug te vinden in bijlage 1. Uit de geselecteerde onderzoeksrapporten hebben we de informatie gehaald om het metadossier mee te vullen. Deze data-extractie hebben we handmatig gedaan, hiervoor hebben we geen gebruik gemaakt van AI, omdat AI in dit stadium niet de kwaliteit kon bieden die in onze ogen nodig was om als degelijke basis voor de meta-analyse te dienen. Voor de meta-analyse hebben we de informatie, die in het metadossier is samengebracht, op een structurele manier geanalyseerd en verwerkt in voorliggende rapportage. Voor de analyse hebben we gebruikgemaakt van de binnen BMC aanwezige kennis over het brede beleidsveld van het sociaal domein, en specifiek van de Wmo. Ook hebben we hier als test AI ingezet voor het samenvatten van stukken tekst uit het meta-dossier. De volledige analyse is handmatig door de onderzoekers gedaan.

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 geven we een overzicht van wat rekenkamers op het onderwerp Wmo onderzoeken en hoe ze dat doen (vraag 1). Dit is een samenvatting van het metadossier. In hoofdstuk 3 beschrijven we de analyse van de rekenkameronderzoeken (vraag 2). In hoofdstuk 4 gaan we in op landelijke tools en informatie (vraag 4), in hoofdstuk 5 gaan we in op toekomstige onderzoeksonderwerpen (vraag 5). In hoofdstuk 6 beschrijven we wat de Wet maatschappelijke ondersteuning inhoudt (vraag 3). In de bijlagen is te vinden welke rekenkamerrapporten we hebben meegenomen en de achterliggende cijfermatige informatie die bij hoofdstuk 2 hoort.

H2 | Wat onderzoeken rekenkamers en hoe?

In dit hoofdstuk lichten we een aantal bevindingen van het metadossier uit. Hiermee geven we een overzicht van wat rekenkamers onderzoeken op het gebied van de Wmo, op welke manieren dit gebeurt en wat de uitkomsten hiervan zijn. Specifiek kijken we naar wat voor centrale en deelvragen er worden gesteld, of en wat voor normenkaders er worden opgesteld binnen de onderzoeken, welke onderzoeksmethoden er worden gebruikt en wat voor conclusies en aanbevelingen er worden gedaan. In bijlage 2 is een overzicht te vinden van de hoofd- en subthema's waarop deze onderdelen van de rekenkameronderzoeken zijn gecategoriseerd. Hiermee beantwoorden we onderstaande onderzoeksvraag.

Vraag 1: Wat onderzoeken rekenkamers op het gebied van Wmo?

2.1 De rekenkamerrapporten in dit onderzoek

Binnen het metadossier hebben we 58 rekenkamerrapporten over de Wmo 2015 bestudeerd. Deze rapporten zijn tussen februari 2017 en september 2023 gepubliceerd. Een aantal van deze rapporten konden geclusterd worden, omdat deze met dezelfde vraagstelling en onderzoeksaanpak waren uitgevoerd binnen verschillende gemeenten. Dit leidde uiteindelijk tot 47 verschillende onderzoeken die zijn gecategoriseerd voor het metadossier. Een overzicht van de precieze aantallen en percentages van de verschillende categorieën staat in bijlage 3.

2.2 Centrale en deelvragen

Op basis van de thema's die terugkomen in de centrale en deelvragen van de onderzoeken kunnen we goed in beeld krijgen op welke onderwerpen rekenkamers zich richten wanneer zij onderzoek doen naar de Wmo. De centrale vragen van de rekenkameronderzoeken richten zich voornamelijk op de volgende thema's:

- de beleidskaders voor Wmo binnen de gemeente;
- de organisatie van de Wmo;
- de praktijk van de uitvoering van de Wmo;
- de resultaten van Wmo-beleid;
- de effectiviteit van het Wmo-beleid.

Het is daarbij belangrijk om op te merken dat geen van de meest voorkomende thema's in meer dan de helft van de rapportages terugkomt in de centrale vraag van het onderzoek. Dit is te verklaren door de grote diversiteit aan onderwerpen die onderzocht worden. Zo richten de onderzoeken zich onder andere op het tegengaan van zorgfraude, de aanpak van dakloosheid, de ondersteuning van specifieke doelgroepen (bijvoorbeeld mensen met dementie), kostenbeheersing van de Wmo, het perspectief en de ervaringen van cliënten met de Wmo en het functioneren van gebieds- of wijkteams.

Sturing vanuit het college, de kaderstellende en controlerende rol van de raad en de informatievoorziening richting raad en college zijn thema's die minder vaak terugkomen in de centrale vragen van de onderzoeken. De thema's financiën, toezicht op en de prestaties van de Wmo komen ook weinig terug in de vraagstelling.

Wanneer we kijken naar de thema's van de deelvragen, dan valt op dat bepaalde thema's die niet of minder terugkomen bij de centrale vragen wel aan bod komen bij de deelvragen. Zo richten de deelvragen zich wel vaak op het financiële gedeelte van de Wmo, het toezicht dat de gemeente houdt op de Wmo en de prestaties van de Wmo. Ook de informatievoorziening aan het college en de raad komt in de deelvragen wel naar voren. Logischerwijs komen de meest voorkomende thema's van de centrale vragen ook vaak terug in de deelvragen van de onderzoeken. De deelvragen richten zich het minst op de effectiviteit en de efficiëntie van het Wmo-beleid.

2.3 Normen

Naast de centrale en deelvragen van het onderzoek, hebben we ook gekeken welke hoofdthema's terugkomen in het normenkader van een onderzoek. Van de 47 onderzoeken hebben er 27 een normenkader opgenomen. In bijna al deze normenkaders is een norm opgenomen over de organisatie van de Wmo. Daarnaast heeft het grootste gedeelte van de onderzoeken ook minstens één norm geformuleerd over de beleidskaders die gerelateerd zijn aan de Wmo en het eventuele toezicht dat er op de Wmo wordt gehouden door de gemeente. Minder dan een derde van de onderzoeken heeft normen opgesteld die te maken hebben met de kaderstellende rol van het college, het resultaat van Wmo-beleid en de effectiviteit en efficiëntie van het Wmo-beleid.

2.4 Onderzoeksmethoden

Met betrekking tot de onderzoeksmethoden die zijn gebruikt in de onderzoeken is te zien dat een documentenstudie en het houden van interviews onderdeel is van bijna alle onderzoeken. Naast deze twee methoden zijn de gebruikte onderzoeksmethoden vrij divers. Zo maakt ongeveer een kwart van de onderzoeken gebruik van een enquête, een analyse van bestaande gegevens (bijvoorbeeld CBS-data of kengetallen van de gemeente) of het organiseren van een bijeenkomst (bijvoorbeeld focusgroepen). Daarnaast maakt een groot gedeelte van de onderzoeken ook gebruik van methoden die gecategoriseerd zijn onder overige activiteiten. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om huisbezoeken, locatiebezoeken, het testen van de gemeentewebsite, het maken van klantreizen en benchmarks.

Ongeveer de helft van de onderzoeken is uitgevoerd door de rekenkamer zelf. De andere helft is door bureaus uitgevoerd, waarbij een grote verscheidenheid aan bureaus wordt ingezet. Er zijn geen grote verschillen te zien in de gebruikte methoden van onderzoeken die uitgevoerd zijn door rekenkamers zelf of onderzoeken waarvoor externe onderzoeksbureaus zijn ingehuurd. Bij sommige onderzoeken hebben rekenkamers ook de keuze gemaakt om een deel van het onderzoek uit te besteden aan een extern bureau. Vaak gaat het hierbij om specialistische activiteiten, zoals het testen van de gebruiksvriendelijkheid en toegankelijkheid van de gemeentewebsite.

2.5 Conclusies en aanbevelingen

De thema's uit de conclusies en aanbevelingen geven een beeld van de informatie die is opgehaald binnen de onderzoeken en op welke thema's rekenkamers vinden dat gemeenten zich moeten richten met betrekking tot de Wmo. De conclusies en aanbevelingen richten zich in het merendeel van de rapporten op hoe de gemeente de Wmo georganiseerd heeft, de beleidskaders binnen de gemeente met betrekking tot de Wmo, hoe de gemeente toezicht houdt op de Wmo en de financiële aspecten van de Wmo. Logischerwijs komt dit overeen met de thema's die ook vaak naar voren komen bij de deelvragen van de onderzoeken. Opvallend is dat de effectiviteit en efficiëntie van Wmo-beleid wel regelmatig terugkomen in de centrale vragen, maar twee van de minst voorkomende thema's in de conclusies en aanbevelingen zijn.

H3 | Analyse rekenkameronderzoeken

In dit hoofdstuk gaan we dieper in op de bevindingen uit de rekenkameronderzoeken. Wat vinden veel rekenkameronderzoeken? Welke lessen kunnen we in zijn algemeenheid leren over de Wmo, gebaseerd op de rekenkameronderzoeken? Welke vraagstukken gaan voorbij de gemeentelijke verantwoordelijkheid en invloed? Waar doen rekenkamers juist weinig of geen onderzoek naar? Daarmee beantwoorden we onderstaande onderzoeksvragen.

Vraag 2: Wat is er op basis van rekenkameronderzoeken te zeggen over:

- a. mogelijke rode draden uit de verschillende onderzoeken;
- b. de lessen ten aanzien van de Wmo;
- c. succesfactoren;
- d. overstijgende vraagstukken;
- e. lacunes op het vlak van onderzoek naar de Wmo?

3.1 Rode draden in rekenkameronderzoek naar de Wmo

Aangezien Wmo-onderzoek door rekenkamers een breed scala aan thema's en onderwerpen omvat, hebben we de bevindingen gegroepeerd op basis van een aantal overkoepelende categorieën. Sommige van deze categorieën hebben betrekking op het merendeel van de onderzoeken, terwijl andere categorieën maar relevant zijn voor een gedeelte van de onderzoeken. Door deze clustering kunnen we de resultaten en conclusies van de verschillende onderzoeken op een overzichtelijke manier presenteren en de rode draden binnen deze categorieën weergeven.

Beleidsdoelstellingen, monitoring en sturing

Uit de rekenkameronderzoeken blijkt dat het bij gemeenten regelmatig ontbreekt aan concrete beleidsdoelstellingen met betrekking tot de Wmo. Ook is er vaak onvoldoende informatie aanwezig, zoals kritische prestatie-indicatoren (kpi's) of streefwaarden, om opgestelde beleidsdoelstellingen te kunnen toetsen of de effecten ervan te kunnen volgen. Zelfs wanneer er dus wel concreet beleid is, zorgt dit ervoor dat er weinig tot geen inzicht verkregen kan worden in de resultaten van het beleid. In een onderzoek naar de drie decentralisaties binnen de gemeente Krimpenerwaard wordt bijvoorbeeld wel geconcludeerd dat de gemeente concrete beleidsdoelstellingen heeft opgesteld over de decentralisaties, maar vervolgens wordt ook opgemerkt dat er een gebrek is aan informatie om de resultaten in beeld te brengen en te monitoren. De onderzoekers merken op dat het moeilijk meetbaar zijn van beleidsdoelstellingen een bekend probleem is binnen het Sociaal Domein².

Het ontbreken van dit soort informatie is deels te verklaren doordat de registratie en monitoring van processen, zoals doorlooptijden of behaalde resultaten, vaak onzorgvuldig, onvolledig of onvoldoende zijn. Zo blijkt uit een onderzoek naar maatschappelijke opvang in Arnhem dat de manier van registreren van de uitstroom het onmogelijk maakt om

² [Krimpenerwaard - De zorg voor elkaar? Een verkenning van het speelveld van de drie decentralisaties in de gemeente Krimpenerwaard, maart 2019](#)

beleidsdoelstellingen te realiseren³. In een onderzoek in Ede wordt geconcludeerd dat de onzorgvuldige registratie en monitoring op termijn de rechtmatigheid van de toegang tot de Wmo onder druk zetten in de gemeente⁴.

Het gevolg van het ontbreken van deze informatie is dat de gemeenteraad vaak zijn controlerende en kaderstellende rol niet goed kan vervullen. Verschillende onderzoeken geven aan dat de informatievoorziening aan de gemeenteraad tekortschiet. In een onderzoek naar de toegang tot de Wmo binnen de gemeente Amsterdam wordt bijvoorbeeld geconcludeerd dat de raad onvoldoende informatie krijgt om te kunnen sturen⁵.

Toegang tot zorg en ondersteuning

Uit de rekenkameronderzoeken komt geen eenduidig beeld naar voren met betrekking tot de tevredenheid van cliënten over de toegang tot Wmo-voorzieningen. Sommige onderzoeken geven aan dat cliënten hier tevreden over zijn, terwijl andere onderzoeken aangeven dat inwoners de ondersteuning weinig toegankelijk vinden of het toegangsproces als belastend ervaren. Hierbij is het afhankelijk van het type ondersteuning waar het om gaat en bepaalde keuzes die de gemeente maakt in het toegangsproces. Onderzoek binnen de gemeente Súdwest-Fryslân laat bijvoorbeeld zien dat het gebruiken van een algemeen nummer voor het regelen van de toegang tot de Wmo tot negatieve emoties bij inwoners kan leiden⁶. Daarnaast geven sommige onderzoeken aan dat het toegangsproces niet aan de wettelijke vereisten voldoet, bijvoorbeeld in de informatieverstrekking aan cliënten tijdens een aanvraag van een voorziening.

Een veelvoorkomend probleem is dat er lange wachtlijsten zijn bij het ontvangen van zorg of voorzieningen. Hierdoor krijgen inwoners niet altijd op tijd de benodigde ondersteuning. De wachtlijsten worden onder andere veroorzaakt door een toegenomen instroom, onvoldoende uitstroom en lange doorlooptijden binnen de zorgketen. In een onderzoek in de gemeente Utrecht naar de maatschappelijke opvang en beschermd wonen wordt benoemd dat de continuïteit van de zorg en ondersteuning onder druk staat door de toenemende vraag naar opvang⁷.

Hulp die inwoners en cliënten kunnen krijgen van onafhankelijke cliëntondersteuning bij het aanvragen van ondersteuning en voorzieningen wordt nog weinig gebruikt. Een van de oorzaken die hiervoor genoemd wordt in onderzoeken is de informatievoorziening hierover van de gemeente aan inwoners. Ook wanneer inwoners wel bekend zijn met de cliëntondersteuning, blijft het gebruik hiervan soms achter. Zo liet een onderzoek in Zoetermeer zien dat minder dan een derde van Wmo-clieënten bekend was met cliëntondersteuning, maar dat het daadwerkelijke gebruik onder de 5% lag⁸.

³ [Arnhem - Een leefwereld van verschil, januari 2022](#)

⁴ [Ede - Versterk de verandering. Over de transformatie van de maatschappelijke ondersteuning in Ede, dec 2021](#)

⁵ [Amsterdam - Toegang tot ambulante ondersteuning en dagbesteding, oktober 2019](#)

⁶ [Súdwest-Fryslân - Samen thuis? Wmo2015 in 16 Friese gemeenten; een complex samenspel tussen cliënten, gemeenten en aanbieders, september 2017](#)

⁷ [Utrecht - Opvang en zorg voor daklozen in Utrecht: knel in de keten, mei 2018](#)

⁸ [Zoetermeer - Onafhankelijke cliëntondersteuning Zoetermeer, november 2019](#)

Uitvoering van de Wmo en maatwerk

Met betrekking tot de uitvoering van de Wmo komt naar voren dat er in de samenwerking en afstemming binnen de zorgketen - tussen gemeente, zorgaanbieders en wijkteams - vaak ruimte voor verbetering is. In een onderzoek naar de Wmo in Breda wordt geconcludeerd dat het gebrek aan onderlinge afstemming tussen de gemeente en zorgaanbieders ervoor zorgt dat niet alle aspecten van complexe hulpvragen voldoende in beeld zijn en worden opgepakt⁹. Ook in andere onderzoeken wordt benoemd dat kwetsbare doelgroepen hierdoor mogelijk minder goed bereikt worden.

Uit de onderzoeken komt naar voren dat de beoogde doelen van de transformatie van de Wmo, zoals de verschuiving van dure, gespecialiseerde zorg naar het versterken van zelfredzaamheid en informele ondersteuning, over het algemeen niet of slechts ten dele gerealiseerd worden. De verwachtingen ten aanzien van zelfredzaamheid van inwoners en de inzet van hun persoonlijke netwerk blijken in de praktijk soms te hoog. Uit een onderzoek in Rotterdam blijkt bijvoorbeeld dat zelfs wanneer inwoners een beroep kunnen doen op hun directe omgeving voor steun, dit nauwelijks leidt tot een vermindering van professionele ondersteuning¹⁰.

In de onderzoeken naar wijk- of gebiedsteams worden deze teams soms als kwetsbaar omschreven. De werkdruk voor wijkteammedewerkers is in sommige gevallen hoog, mede door administratieve verplichtingen. Daarnaast is er soms een gebrek aan duidelijke kaders of voldoende faciliteiten. Zo laat een onderzoek in Barendrecht zien dat er geen geldende norm of globale richtlijn is voor de hoeveelheid cases per medewerker¹¹. Daarnaast wordt in een aantal onderzoeken benoemd dat het ontbreekt aan overleggen tussen teams, waardoor er onvoldoende van elkaar geleerd wordt.

Over het algemeen wordt er geconcludeerd dat cliënten positief zijn over de hulp die zij ontvangen en de consulenten die hen daarbij helpen. Daarbij wordt wel vaak geconcludeerd dat er niet voldoende maatwerk wordt aangeboden aan cliënten¹². Dit is bijvoorbeeld het geval bij een onderzoek in Enschede naar de huishoudelijke ondersteuning¹³. Daarnaast laat dit onderzoek ook zien dat verschillende interpretaties van rechterlijke uitspraken door de gemeente en uitvoerders, kunnen zorgen voor verwarring bij cliënten over de geboden ondersteuning.

Maatschappelijke opvang

Er zijn ook een aantal onderzoeken uitgevoerd naar dakloosheid en hoe de maatschappelijke opvang binnen gemeenten geregeld is. Wat daarbij naar voren komt, is dat dit een doelgroep is waarbij de problematiek meestal complex is en dat dit in de afgelopen jaren over het algemeen is toegenomen. Daarbij wordt genoemd dat het risico op terugval en herhaalde dakloosheid aanzienlijk is. Een probleem dat hierbij een rol speelt, is dat de capaciteit van de

⁹ [Breda - De Wmo in Breda: integrale hulp op maat?, februari 2018](#)

¹⁰ [Rotterdam - Het komt niet in de buurt. Onderzoek naar aanpak knelpunten functioneren wijkteams, sept 2021](#)

¹¹ [Barendrecht - Een taak voor de boeg. Onderzoek naar aanpak knelpunten functioneren wijkteams, januari 2018](#)

¹² Met maatwerk bedoelen we hier aanpassingen aan de behoeften van de cliënt, en niet een specifieke maatwerkvoorziening.

¹³ [Enschede - Onderzoek Ondersteuning Huishouden Enschede, februari 2022](#)

opvang niet altijd toereikend is, of niet passend voor alle doelgroepen (bijvoorbeeld jongeren of mensen met zeer complexe problematiek). Een ander belangrijk knelpunt is de uitstroom uit de maatschappelijke opvang. Deze stagneert vaak door een gebrek aan aanbod van passende woonruimte of onvoldoende grip vanuit de gemeente. Een onderzoek in Den Haag laat zien dat de gemeente weinig zicht heeft op individuele trajecten van cliënten en daarom moeite heeft om uitstroombmogelijkheden te creëren¹⁴.

Financiën van de Wmo

Uit de onderzoeken naar de financiële kant en de betaalbaarheid van de Wmo komt naar voren dat gemeenten een stijgende lijn zien in de kosten voor Wmo-maatwerkvoorzieningen. Onderzoek in Lansingerland laat zien dat er tussen 2018 en 2021 een stijging is van 90% in dit soort kosten. Deze stijging komt voornamelijk door een toename van het aantal cliënten dat gebruikmaakt van een maatwerkvoorziening en van de gemiddelde kosten per cliënt¹⁵. De beoogde besparingen met de transitie van de Wmo worden dus meestal niet bereikt door gemeenten. Onderzoek in Enschede liet zien dat het de gemeente tussen 2015 en 2018 wel lukte om binnen de begroting te blijven voor huishoudelijke ondersteuning, maar dat dit na de invoering van het abonnementstarief in 2019 door de Rijksoverheid niet meer lukte¹⁶. Soms hebben gemeenten dus ook onvoldoende grip of maar beperkte mogelijkheden om kostenstijgingen effectief te beïnvloeden.

Zorgfraude

Naast de onderzoeken naar de financiële kant van de Wmo, zijn er ook onderzoeken die zich richten op zorgfraude binnen de Wmo. Een belangrijke bevinding die hierbij naar voren komt, is dat zorgfraude vaak nog te weinig politiek-bestuurlijke aandacht krijgt binnen gemeenten. Zo concludeert onderzoek in de gemeente IJsselstein dat het binnen de gemeente nauwelijks op de agenda staat¹⁷. Daarnaast komen preventieve maatregelen moeizaam van de grond, of is er een gebrek aan capaciteit en borging om het probleem te kunnen aanpakken. Een onderzoek in Vijfheerenlanden concludeert ook dat de gemeente zich in haar aanpak van fraudebestrijding vooral richt op individuele cliënten in plaats van op zorgaanbieders¹⁸.

De informatievoorziening vanuit gemeenten aan inwoners en cliënten over oneigenlijk gebruik van Wmo-voorzieningen en de consequenties daarvan is regelmatig ook onvoldoende. De onderzoeken uit IJsselstein en Vijfheerenlanden geven aan dat gemeenten hiermee een eenvoudige mogelijkheid voor het voorkomen van zorgfraude laten liggen.

3.2 Lessen en succesfactoren ten aanzien van de Wmo

In de vorige sectie zijn de bevindingen uit de rekenkameronderzoeken naar de Wmo besproken aan de hand van een aantal overkoepelende categorieën. Voortbouwend op deze analyse richt deze sectie zich op het identificeren van daaruit voortvloeiende lessen en succesfactoren. Deze worden geformuleerd als een reeks aanbevelingen. Deze aanbevelingen

¹⁴ [Den Haag - Van de straat. Onderzoek naar maatschappelijke opvang in Den Haag, januari 2018](#)

¹⁵ [Lansingerland - Zorg om kosten. Onderzoek kostenbeheersing Wmo, december 2022](#)

¹⁶ [Enschede - Onderzoek Ondersteuning Huishouden Enschede, februari 2022](#)

¹⁷ [IJsselstein - Tegenaan van zorgfraude. Rechtmatigheidstoezicht Wmo en Jeugdzorg in IJsselstein, maart 2023](#)

¹⁸ [Vijfheerenlanden - Weerbaarheid tegen zorgfraude, oktober 2021](#)

zijn niet uitputtend, maar juist bedoeld om zowel rekenkamers als gemeenten te inspireren en handvatten te bieden voor het uitvoeren en verbeteren van (het onderzoek naar) de Wmo binnen de gemeentelijke context.

Aanbeveling 1: Versterk de rol van de gemeenteraad

De rekenkameronderzoeken laten zien dat gemeenteraden niet altijd hun kaderstellende en controlerende rol met betrekking tot de Wmo optimaal benutten. Vaak ontbreekt het hen aan de juiste sturingsinformatie of is de aangeleverde informatie te gefragmenteerd of onvoldoende toegespitst op daadwerkelijke beleidseffecten. Gemeenteraden moeten actief hun informatiebehoefte specificeren om effectief te kunnen sturen en controleren op de Wmo. Colleges moeten zorgen voor tijdige, relevante en begrijpelijke rapportages die verder gaan dan alleen input- of outputgegevens maar bijvoorbeeld ook focussen op outcome.

Aanbeveling 2: Stel concrete beleidsdoelstellingen en daarbij behorende indicatoren op

Deze aanbeveling hangt samen met de vorige aanbeveling. Uit de onderzoeken blijkt namelijk dat gemeenten het ook lastig vinden om concrete, meetbare beleidsdoelstellingen op te stellen met betrekking tot de Wmo. Vaak ontbreken kpi's of streefwaarden waarmee gecontroleerd en getoetst kan worden wat de effecten zijn van het opgestelde beleid. Het is daarom belangrijk voor gemeenten om heldere, SMART geformuleerde beleidsdoelen op te stellen met daarbij behorende indicatoren om het beleid en de resultaten ervan te kunnen meten en bijhouden.

Aanbeveling 3: Verbeter de toegankelijkheid van de Wmo

De bevindingen van de onderzoeken tonen aan dat de toegang tot zorg en ondersteuning voor inwoners kan worden belemmerd door onduidelijke informatie, complexe aanvraagprocedures en wachtlijsten. Gemeenten kunnen dit deels verhelpen door aanvraagprocedures voor de Wmo te vereenvoudigen, te zorgen voor meerdere en laagdrempelige toegangskanalen en actief en helder te communiceren over het beschikbare aanbod. Het is daarbij ook belangrijk om strategieën te ontwikkelen om inwoners die niet zelf de weg naar hulp vinden, proactief te kunnen bereiken.

Aanbeveling 4: Verbeter de samenwerking binnen de zorgketen

Voor het verbeteren van de uitvoering van de Wmo is inzetten op een effectieve samenwerking tussen gemeenten, zorgaanbieders en uitvoerende organisaties belangrijk. Om dit te stimuleren moeten gemeenten een structurele leer- en verbetercyclus organiseren binnen de zorgketen van de Wmo. Op deze manier kan er samen met de ketenpartners gereflecteerd worden op de huidige aanpak van de zorg en worden verbetermogelijkheden in beeld gebracht.

Aanbeveling 5: Vergroot het gebruik van onafhankelijke cliëntondersteuning

De onderzoeken laten zien dat inwoners onvoldoende bekend zijn met en gebruikmaken van onafhankelijke cliëntondersteuning. Daarnaast zijn de positie en onafhankelijkheid hiervan ook niet altijd helder geborgd binnen het Wmo-proces van de gemeente. Het is daarom

belangrijk dat gemeenten inzetten op het waarborgen van deze onafhankelijkheid, en onafhankelijke cliëntondersteuning meer onder de aandacht van cliënten brengen.

Aanbeveling 6: Maak zorgfraude een politiek-bestuurlijke prioriteit

Uit de onderzoeken komt naar voren dat de aanpak van zorgfraude binnen gemeenten vaak laag op de politiek-bestuurlijke agenda staat, met een gebrek aan capaciteit en preventieve maatregelen tot gevolg. Gemeenten moeten daarom de bestrijding van zorgfraude een expliciete prioriteit maken en investeren in voldoende capaciteit voor zowel preventie als handhaving. Het is daarbij belangrijk om te zorgen voor duidelijke communicatie richting inwoners over de consequenties van oneigenlijk gebruik van Wmo-voorzieningen.

3.3 Overstijgende vraagstukken

Er zijn een aantal vraagstukken rondom de Wmo waar gemeenten, en daarmee ook gemeenteraden en rekenkamers, individueel onvoldoende invloed op (kunnen) hebben. Daarnaast zijn er een aantal vraagstukken waar gemeenten wel invloed op (kunnen) hebben, maar die ook gebaat zouden zijn bij meer regionale en/of landelijke aansturing en/of aandacht. Gemeenten zijn vaak individueel of op kleine schaal het wiel opnieuw aan het uitvinden. Wat kan mogelijk in gezamenlijkheid aangepakt worden, zowel op regionaal als op landelijk niveau? In deze paragraaf beschrijven we een aantal van die vraagstukken, gebaseerd op de uitkomsten van de rekenkameronderzoeken, de achtergrond van de Wmo (beschreven in hoofdstuk 6) en de (gemeentelijke) praktijkkennis van de Wmo vanuit BMC. Veel van de vraagstukken staan al op de landelijke agenda, maar willen we hier toch noemen gezien het belang ervan.

Monitoring en evaluatie

We weten dat het op een juiste en volledige manier monitoren binnen het Sociaal Domein een bekend probleem is. Ook weten we dat gemeenten worstelen met het (op een goede manier) evalueren van hoe beleid in de praktijk uitpakt. Aan de ene kant zou je daarvan zeggen, dat is een taak van de individuele gemeenten om dat goed te doen. Maar elke gemeente zou in theorie dit proces goed ingericht moeten hebben. Wat kan er gedaan worden om gemeenten hierin te ondersteunen, zowel vanuit landelijk als regionaal perspectief? Er zijn een aantal landelijke bronnen waar gemeenten al gegevens uit kunnen putten¹⁹, zoals de monitor sociaal domein²⁰ en de Wmo gemeentevergelijker²¹. Hierbij moet wel de kanttekening geplaatst worden dat dit vooral kwantitatieve data zijn. Kwalitatieve data is ook noodzakelijk voor volledige monitoring en evaluatie. De vraag die voorligt is, wat kan er vanuit overkoepelend (landelijk) perspectief nog meer gedaan worden om gemeenten meer handvatten te geven om de dataverzameling in de eigen gemeente steviger op te zetten en te positioneren voor optimaal gebruik?

¹⁹ Vaak leveren ze voor deze bronnen zelf ook gegevens aan, conform instructies van de bijbehorende tool.

²⁰ [Monitor sociaal domein nuttig beleidsinstrument voor gemeenten | CBS](#), [Gemeentelijke Monitor Sociaal Domein | VNG](#), [Wegwijzer monitoring in het sociaal domein. 2020. VNG](#), [CBS publiceert nieuwste Gemeentelijke Monitor Sociaal Domein | CBS](#)

²¹ [Wmo gemeentevergelijker. VNG](#)

Daarnaast zouden gemeenten op regionaal niveau ervoor kunnen kiezen om als gemeenten meer samen te gaan werken door bijvoorbeeld samen data te verzamelen²² en samen een of meerdere data-analisten in dienst te nemen om ook het gebruik van de data te optimaliseren.

Onafhankelijke cliëntondersteuning

Uit de rekenkameronderzoeken blijkt dat inwoners nog weinig gebruikmaken van onafhankelijke cliëntondersteuning, ondanks dat het een verplichte algemene voorziening is vanuit de Wmo 2015. Naast dat uit de rekenkameronderzoeken blijkt dat de informatieverstrekking aan inwoners hierover onvoldoende is, blijkt uit de historische analyse ook dat de cliëntondersteuning nog niet altijd van voldoende kwaliteit is²³. Daarom is onafhankelijke cliëntondersteuning een van de speerpunten geweest vanuit de Rijksoverheid en is er een “koploperproject onafhankelijke cliëntondersteuning” opgezet²⁴. Volgens een evaluatie van HHM uit 2021 is dit project effectief geweest²⁵. Vervolgens is het project vanuit Movisie voortgezet in de afgelopen jaren. Zij geven aan dat per juli 2024 199 gemeenten actief hebben deelgenomen. Dit is een groot aantal gemeenten, maar het laat zien dat er ook nog voldoende gemeenten zijn die mogelijk nog baat kunnen hebben bij ondersteuning op dit onderwerp. Gezien het belang van onafhankelijke cliëntondersteuning voor inwoners valt het aan te bevelen dit onderwerp scherp op het netvlies te houden, zowel landelijk gezien als op gemeenteniveau.

Wachtlijsten

Uit de rekenkameronderzoeken blijkt dat wachtlijsten voor het ontvangen van zorg of voorzieningen vanuit de Wmo een probleem zijn. Dit gaat niet alleen om wachtlijsten voor huishoudelijke hulp maar ook om wachtlijsten voor sociale huurwoningen die invloed hebben op maatschappelijke opvang en beschermd wonen vanuit de Wmo. Hier liggen naast een toename van de instroom in de Wmo ook een gebrek aan personeel, een achterblijvende rijksbijdrage en bijvoorbeeld een tekort aan sociale huurwoningen aan ten grondslag. De demografische ontwikkelingen in de maatschappij hebben invloed op zowel de instroom als het gebrek aan personeel en het woningtekort. Bij het woningtekort speelt onder andere ook de gebrekkige doorstroom omdat ouderen langer thuis moeten blijven wonen, de problemen op de koopmarkt en het gebrek aan nieuwbouwwoningen. Het abonnementstarief heeft voor gemeenten een aanzuigende werking gehad, waardoor er meer gebruikgemaakt wordt van zorg en ondersteuning vanuit de Wmo. Voor het aanpassen van het abonnementstarief is een wetwijziging²⁶ naar de Tweede Kamer gestuurd, maar of dit voorstel wordt aangenomen is nog niet bekend^{27 28}. Belangenverenigingen voor mensen die gebruikmaken van de Wmo maken zich zorgen over de impact van de wetwijziging op inwoners²⁹.

²² Met de kanttekening dat deze dataverzameling wel toegespitst moet worden op de eigen gemeenten, maar hier kan een sterke mate van overlap in zitten tussen gemeenten.

²³ [Historische analyse Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 \(Wmo 2015\). Onderdeel van het houdbaarheidsonderzoek Wmo 2015. Versie 2 januari 2024. Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport](#)

²⁴ [Wmo2015 en programma Langer Thuis. Kamerbrief 10-12-2021. Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport](#)

²⁵ [Tweede meting evaluatie Koploperproject onafhankelijke cliëntondersteuning. 2021. HHM](#)

²⁶ [Wet vervanging abonnementstarief Wmo 2015](#)

²⁷ d.d. 23 mei 2025.

²⁸ Nu het kabinet gevallen is, kan het zijn dat dit onderwerp controversieel verklaard wordt en het wetsvoorstel niet op de agenda komt totdat er een nieuw kabinet is aangetreden. Er is nog geen definitieve lijst met controversiële onderwerpen gepubliceerd tot op heden (18 juni 2025).

²⁹ [Pas het wetsvoorstel vervanging abonnementstarief aan. Ieder\(in\)](#)

Ook voor de andere vraagstukken die ten grondslag liggen aan de wachtlijstproblematiek is landelijke aandacht, maar dit zijn dusdanig taaie problemen dat deze aandacht niet mag verslappen. Gemeenten kunnen de problematiek rondom wachtlijsten grotendeels niet alleen oplossen, te veel van wat invloed heeft, ligt buiten of slechts beperkt binnen de invloedssfeer van de gemeente.

Bereiken van de beoogde transformatiedoelen

Uit zowel de rekenkameronderzoeken die opgenomen zijn in deze rapportage als uit landelijke onderzoeken blijkt dat gemeenten de transformatiedoelen niet of slechts ten dele bereiken. Het blijkt in de praktijk moeilijk om integrale hulpverlening op te zetten. Het komt niet zelden voor dat de ontschotting binnen gemeenten niet (voldoende) gelukt is. Ook de samenwerking met zorgaanbieders en partners in het voorliggend veld blijft ingewikkeld en de verwachtingen van de preventieve werking van het voorliggend veld en het sociale netwerk van inwoners (de sociale basis) liggen (te) hoog. Aangezien hier zoveel gemeenten mee worstelen is dit een belangrijk thema dat in gezamenlijkheid aangepakt zou kunnen worden. Dit komt tot op zekere hoogte ook al terug in het haalbaarheidsonderzoek Wmo 2015 dat momenteel loopt, maar verdient mogelijk meer aandacht, ook vanuit praktisch oogpunt.

Financiële knelpunten binnen de Wmo

Het sijpelt eigenlijk al door alle bovenstaande onderwerpen heen, maar verdient ook zijn eigen expliciete punt juist omdat financiën zo'n belangrijk onderwerp zijn voor gemeenten en gemeenteraden. Wat ligt binnen de eigen invloedssfeer, waar is wel op te sturen door gemeente(n)(raden) en wat is echt een landelijk vraagstuk? Er zijn duidelijke financiële knelpunten binnen de Wmo, waarvan de meeste op landelijk vlak liggen. Het al eerder besproken abonnementstarief, dat onder andere invloed heeft gehad op de toename in vraag en daarmee ook invloed heeft gehad op de toename van kosten, is een van de knelpunten. Daarnaast is de Wmo een zogenaamde open einde regeling. Dit betekent dat wanneer iemand recht heeft op zorg conform de regels uit de Wmo 2015, deze zorg niet geweigerd mag worden omdat het gemeentelijke budget voor dat jaar op is. Gemeenten gaan dan over het budget heen en moeten dat vervolgens in principe zelf opvangen. Er zijn plannen om de financieringsstructuur van de Wmo, inclusief de open einde regeling te herzien, maar deze plannen zijn nog niet (volledig) uitgewerkt³⁰. In deze herziening van de financieringsstructuur is ook aandacht voor een passende geobjectiveerde indexering die rekening houdt met kostenontwikkeling en demografie/vergrijzing. Uitkomsten van het haalbaarheidsonderzoek dragen bij aan deze herziening.

3.4 Welke onderwerpen niet of onvoldoende onderzocht worden

In hoofdstuk 2 beschrijven we dat we 54 rapporten hebben geïncludeerd, waarvan 43 verschillende onderzoeken. De variatie in onderwerpen die onderzocht wordt is groot, uiteenlopend van zorgfraude tot dakloosheid, tot inrichting en toegang van de Wmo en alles daartussenin. Het aantal onderzoeken, gecombineerd met de diversiteit aan onderwerpen, laat binnen het onderwerp Wmo voldoende ruimte voor rekenkamers om onderzoek te doen

³⁰ [Deel Wmo krijgt aparte financiering. 16-4-2024 Binnenlands Bestuur, Voorjaarsnota 2024 Rijksoverheid](#)

zonder (sterk) in herhaling te vallen ten opzichte van onderzoeken van andere rekenkamers. Wmo is nog geen verzadigd onderwerp. We kunnen wel zeggen dat we op basis van de al uitgevoerde onderzoeken, gecombineerd met landelijk onderzoek en informatie, een aantal dingen weten waardoor rekenkameronderzoek op die onderwerpen verder toegespitst kan worden. Hier gaan we in hoofdstuk 5 verder op in. We zien ook dat naar een aantal onderwerpen niet tot nauwelijks onderzoek gedaan wordt, terwijl het wel onderdelen van de Wmo zijn waar onderzoek naar gedaan kan worden. Hierbij is het van belang dat rekenkamers zich realiseren dat rekenkameronderzoek ook een agenderend doel kan hebben waarbij onderwerpen voor onderzoek niet alleen door de raad aangedragen hoeven te worden maar de rekenkamer ook zelf op basis van eigen kennis (bijvoorbeeld op basis van deze meta-analyse) en vooronderzoek onderwerpen voor onderzoek kunnen kiezen, zoals beschreven is in de meta-analyse van rekenkameronderzoeken over de positie van de volksvertegenwoordiging³¹.

Toezicht op de Wmo en zorgfraude

Het thema "toezicht" is in bijna geen enkel rekenkameronderzoek het hoofdonderwerp, het komt wel vaak terug in de deelvragen, de conclusies en de aanbevelingen. Onder toezicht verstaan we in het metadossier de subthema's monitoring en evaluatie. Wanneer we kijken naar welke onderwerpen daarin aan de orde komen, zien we dat het in veruit de meeste gevallen niet gaat over het toezicht op de kwaliteit van zorg en ondersteuning die geleverd wordt door de gecontracteerde zorgaanbieders. Dit is voor inwoners wel een belangrijk onderwerp, omdat zij de directe gevolgen ervaren als de kwaliteit van zorg en ondersteuning niet op orde is. Bovendien is het toezicht een wettelijke taak die gemeenten moeten uitvoeren. Uit onderzoek van de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd van het ministerie van VWS blijkt dat gemeenten het toezicht op de hulp en ondersteuning vanuit de Wmo niet goed inrichten en dat de kwaliteit van het toezicht laag is³². De Rekenkamer Lansingerland is op verzoek van de raad recent begonnen met een onderzoek naar toezicht op de kwaliteit van Wmo. Zie ter inspiratie de onderzoeksopzet die ze hebben gepubliceerd³³.

Op het thema zorgfraude wordt door rekenkamers zo nu en dan onderzoek gedaan. De uitkomsten van die onderzoeken laten zien dat het voor meer rekenkamers relevant is om onderzoek te doen naar dit onderwerp. Er liggen namelijk zowel knelpunten op het gebied van politiek-bestuurlijke aandacht als op het gebied van preventieve maatregelen, capaciteit en borging om het probleem aan te pakken en de focus van de fraudebestrijding (cliënten versus zorgaanbieders). Daarnaast laat een zeer recent onderzoek, uitgevoerd in opdracht van zeven Limburgse Rekenkamers³⁴, zien dat in die gemeenten fraudebewustzijn beperkt ontwikkeld is en dat er geen visie op de aanpak van zorgfraude is. Ze geven aan dat de aanpak van zorgfraude een plek moet krijgen in alle fases in de keten: inkoop, contractering, toegang en toezicht. Dat is momenteel onvoldoende het geval. Ook is er landelijke aandacht

³¹ [Perspectief op positie. Meta-analyse en metadossier Rekenkameronderzoek over de positie van de volksvertegenwoordiging. Paulussen advies & onderzoek in opdracht van de Vereniging van Rekenkamers, maart 2025](#)

³² [Rapport Wmo-toezicht 2023. 16-10-2024. IGJ](#) en [Kwaliteit Wmo-toezicht blijft laag. 13-12-2022. IGJ](#)

³³ [Rekenkamer Lansingerland - Onderzoeksopzet toezicht en resultaten Wmo - 01-04-2025](#)

³⁴ [Zorgfraude in beeld? Een rekenkameronderzoek naar de gemeentelijke aanpak van fraude door zorgaanbieders in Noord-Limburg. Mei 2025. Pro Facto](#) en [Geen zorgfraude in Noord-Limburg? 'Hoogst onwaarschijnlijk'. 19-5-2025 Binnenlands Bestuur](#)

voor zorgfraude middels de “Proeftuin aanpak Zorgfraude”³⁵. Eerste resultaten laten zien dat gemeenten meer kunnen doen aan zorgfraude dan ze mogelijk zelf denken. Het is interessant voor rekenkamers om de situatie in hun gemeente in kaart te brengen, afgezet tegen de mogelijkheden die gemeenten hebben om zorgfraude aan te pakken.

Specifieke doelgroepen en specifieke onderdelen van de Wmo

We constateerden al eerder al dat de Wmo veel verschillende vormen van hulp en ondersteuning omvat en op een hele brede doelgroep van toepassing is. Dit betekent dat er binnen die vormen van hulp en ondersteuning en ook binnen de doelgroep veel variatie zit, waar mogelijk weer interessante onderzoeksthema's uit geput kunnen worden. Als we kijken naar de rekenkameronderzoeken die zijn opgenomen in het metadossier, dan zien we dat er door de Rekenkamer Heemskerk, Beverwijk en Velsen onderzoek is gedaan naar mensen met dementie en hun mantelzorgers. Amsterdam en Voorst hebben onder andere onderzoek gedaan naar dagbesteding. Lelystad, Eindhoven en Enschede deden onderzoek naar huishoudelijke hulp. Zeewolde deed onderzoek naar doelgroepenvervoer en Utrecht deed onderzoek naar langer thuis wonen met een beperking. In Rotterdam, Den Haag, Amsterdam, Utrecht en Roosendaal werd onderzoek gedaan naar maatschappelijke opvang en dakloosheid. De lessen uit deze onderzoeken kunnen dienen als voorbeeld en input voor toekomstig rekenkameronderzoek van andere rekenkamers. Daarnaast is het zo dat deze onderzoeken nog niet het gehele veld van de Wmo dekken en ook niet alle doelgroepen. Er zou bijvoorbeeld onderzoek gedaan kunnen worden naar de overgang van jongeren van 18- naar 18+ in relatie tot de Wmo, verschillen in aanbod en gebruik van Wmo-ondersteuning tussen 65- en 65+ en wat dat betekent voor de gemeente of voor de inkoop van Wmo-hulpmiddelen³⁶.

Algemene versus maatwerkvoorzieningen

De Wmo heeft een duidelijke onderverdeling in hoe ondersteuning aangeboden kan worden. Er zijn algemene voorzieningen die vrij toegankelijk zijn en er zijn maatwerkvoorzieningen waarvoor inwoners een aanvraag bij de gemeente moeten doen om er mogelijk gebruik van te kunnen maken. In de onderzoeken die opgenomen zijn in het metadossier zien we dat ze vaak gaan over onderwerpen gerelateerd aan maatwerkvoorzieningen, zoals de toegang tot de voorzieningen of specifieke maatwerkvoorzieningen. Er wordt veel minder onderzoek gedaan naar de algemene voorzieningen die vrij toegankelijk zijn, terwijl dit wel zeer relevant kan zijn gezien men eigenlijk wil dat er een verschuiving plaatsvindt naar het voorliggende veld en preventieve inzet gaat bijdragen aan het verminderen van het gebruik van de Wmo. Dan is het erg interessant en relevant om te kijken welke keuzes gemaakt worden met betrekking tot het inrichten van het voorveld en hoe dat in de praktijk uitpakt voor gemeenten.

³⁵ [Proeftuin Aanpak Zorgfraude VNG](#)

³⁶ Hier heeft Rekenkamer Amsterdam onlangs onderzoek naar gedaan, dit onderzoek is echter gepubliceerd nadat de onderzoeken voor dit rapport waren geselecteerd. [Wmo Hulpmiddelen. 07-05-2025. Rekenkamer Amsterdam](#)

Inhoudelijke samenhang met andere beleidsterreinen en de inrichting en uitvoering daarvan

De Wmo is sterk verbonden met andere beleidsterreinen. Deels gaat dit over de Jeugdwet en de Participatiewet, die samen met de Wmo gedecentraliseerd zijn en deels gaat het ook over een reeks aan andere wetten, zoals we beschrijven in paragraaf 6.3 van dit rapport. Er ligt een kans voor rekenkamers om naar de inhoudelijke samenhang van de Wmo, de Jeugdwet en de Participatiewet te kijken. Hoe gaan gemeenten hiermee om en benutten ze het volledige potentieel van de mogelijkheden om het beleid voor deze wetten op elkaar af te stemmen? Misschien is er zelfs al wel sprake van integraal beleid, dan kan er gekeken worden naar hoe die samenhang uitpakt en of het doel ervan bereikt wordt. De praktijk leert ons namelijk dat integraal werken, ondanks dat de wens er is, best ingewikkeld kan zijn voor gemeenten. Als er geen integrale beleidskaders zijn, waar is deze keuze dan op gebaseerd en hoe pakt dat in de praktijk uit? Een voorbeeld dat hier gegeven kan worden, is het onderzoek van de Rekenkamer Veenendaal waarin ze keken naar de menselijke maat binnen verschillende beleidsvelden. Er is gekeken naar de manier van werken van de gemeente en hoe dit onder andere binnen de Wmo en de Participatiewet in de praktijk tot uiting komt. Komt de menselijke maat daarbij in de knel? Het gaat dus om de afstemming van de generieke manier van werken, gekoppeld aan de specifieke kenmerken van de beleidsterreinen.

Informatievoorziening, kaderstellende en controlerende rol van de raad en sturende rol van het college

Conclusies en aanbevelingen gaan regelmatig wel over informatievoorziening, sturing en controle evenals de deelvragen, maar het is slechts in enkele gevallen het centrale onderwerp van rekenkameronderzoek. Dat terwijl informatievoorziening aan de raad, als een van de randvoorwaarden voor sturing en controle, vaak als niet voldoende wordt beoordeeld. Uiteindelijk heeft dat weer invloed op de rol die de raad kan vervullen. Dat zou ervoor pleiten om informatievoorziening, sturing of controle vaker als centraal onderwerp voor rekenkameronderzoek te agenderen. Dit kan specifiek op het beleidsterrein Wmo, maar het zou ook kunnen vanuit een algemeen informatievoorzienings-, sturings- of controlevraagstuk waarbij als onderdeel van het onderzoek specifiek wordt ingezoomd op de Wmo. Een voorbeeld van zo'n onderzoek is het onderzoek van de Rekenkamer Aalsmeer naar de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad in het sociaal domein³⁷. Een kanttekening die hierbij gemaakt wordt in de meta-analyse van rekenkameronderzoeken over de positie van de volksvertegenwoordiging³⁸, is dat bij dit type onderzoek vaak niet gekeken wordt naar verklarende factoren van, in dit geval, de kwaliteit van de informatievoorziening aan de raad. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan de bestuurscultuur en de responsiviteit van het bestuur.

Daarnaast zijn we van mening dat er een verdieping nodig is op deze onderwerpen. We zien bijvoorbeeld dat conclusies en aanbevelingen op het gebied van sturing vooral gaan over het aanscherpen en meetbaar maken van de doelstellingen en het verbeteren van

³⁷ [Aalsmeer - Onderzoek naar sturing in het sociaal domein in de gemeente Aalsmeer, oktober 2020](#)

³⁸ [Perspectief op positie. Meta-analyse en metadossier Rekenkameronderzoek over de positie van de volksvertegenwoordiging. Paulussen advies & onderzoek in opdracht van de Vereniging van Rekenkamers, maart 2025](#)

sturingsinformatie. Maar, zoals we in paragraaf 6.4 beschrijven, zijn er meer mogelijkheden om te sturen en de grip te vergroten. Hier ligt zowel een rol voor de colleges als een rol voor de gemeenteraden. Hoe wordt met die concrete sturingsmogelijkheden omgegaan? Wordt er gebruikgemaakt van die sturingsmogelijkheden? Zo ja, in welke mate? Zo nee, waar ligt dat aan en wat kan er aan gedaan worden? Hetzelfde geldt voor kaderstelling en controle - we weten inmiddels dat daar vaak knelpunten zitten. Raden stellen onvoldoende kaders en controleren onvoldoende, soms veroorzaakt doordat ze daartoe onvoldoende in staat gesteld worden naast dat ze zelf ook niet altijd hun rol pakken (zoals we beschrijven in paragraaf 6.4). Hoe kunnen we van generieke constatering en aanbevelingen doorgaan naar onderzoeken die meer toegespitste conclusies en aanbevelingen opleveren zodat raden concrete handvatten krijgen om hun manier van werken te verbeteren en niet onderzoek na onderzoek met in grote lijnen dezelfde aanbevelingen? Daar ligt een duidelijke rol voor de rekenkamer.

Effectiviteit/doeltreffendheid en efficiëntie/doelmatigheid

Een kerntaak van rekenkamers is het onderzoeken van doeltreffendheid en doelmatigheid van gemeentelijk beleid. Daarom is het ook logisch dat een van de veelvoorkomende centrale thema's in de rekenkameronderzoeken de effectiviteit van het Wmo-beleid is. De deelvragen richten zich daar echter het minst op, evenals de normen en de conclusies en aanbevelingen. Dit laat zien dat er een behoefte is aan effectiviteitsonderzoek, maar dat rekenkamers er onvoldoende in slagen om ook daadwerkelijk effectiviteit van beleid te toetsen. Dat is op zich niet gek, omdat effectiviteitsonderzoek complex is en het vaak bemoeilijkt wordt doordat er onvoldoende duidelijke en meetbare doelen zijn opgesteld in het beleid. Hetzelfde geldt voor onderzoek naar de efficiëntie van beleid. Daar is onder andere ook voldoende data voor nodig, die vaak niet voorhanden is waardoor rekenkamers ook op dit onderwerp enigszins vastlopen. Rekenkamers kunnen wel meer en beter proberen inzicht te krijgen in de effectiviteit en efficiëntie van het beleid, door andere onderzoeksmethoden in te zetten. Door nadrukkelijker ruimte te maken voor ervaringen van inwoners, het liefst op een kwalitatieve manier opgehaald, komt er bijvoorbeeld zicht op wat de uitvoering van de Wmo voor impact heeft op het dagelijks leven van de inwoners en op hoe efficiënt inwoners het proces van bijvoorbeeld het aanvragen van Wmo-ondersteuning doorlopen. Op deze manier kan inzicht gecreëerd worden, waar de raad houvast aan kan hebben om te sturen, ook al zijn de doelen van het beleid mogelijk onvoldoende duidelijk en meetbaar en is er niet altijd voldoende data vanuit de gemeente beschikbaar.

H4 | Landelijke tools en informatie t.b.v onderzoek

In dit hoofdstuk beschrijven we bronnen voor bestaande kennis en informatie en bestaande tools die gebruikt kunnen worden als achtergrond en basis voor lokaal onderzoek. Dit overzicht is niet uitputtend en dient slechts ter inspiratie. Hiermee beantwoorden we onderstaande onderzoeksvragen.

Vraag 4: Welke landelijke tools en informatie bestaan er om lokaal onderzoek op te baseren?
a. Maken rekenkamers gebruik van deze tools en deze informatie?

4.1 Landelijke kennis, informatie en onderzoeken naar Wmo en aanpalende onderwerpen

Er is landelijk gezien veel kennis en informatie over de Wmo beschikbaar. Denk hierbij aan landelijk georganiseerde dataverzameling en onderzoeksrapporten van instellingen zoals het CBS en het SCP. Hieronder beschrijven we een aantal voorbeelden die rekenkamers kunnen gebruiken.

Er zijn diverse landelijke partijen zoals bijvoorbeeld het CBS, het SCP, de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ), de Ombudsman, de Raad voor de Volksgezondheid en Samenleving en Movisie die onderzoeken doen of adviezen uitbrengen gerelateerd aan de Wmo. Zo publiceerde het CBS onlangs een rapport waarin de kerncijfers over gebruik en uitgaven op het gebied van de Wmo van 2017 tot en met 2023 werden beschreven om inzicht te geven in landelijke ontwikkelingen in het gebruik van maatwerkvoorzieningen³⁹. Ook komen er via het CBS steeds meer cijfers over het gebruik beschikbaar in een dashboard⁴⁰. De IGJ presenteert jaarlijks een onderzoek naar de kwaliteit van het Wmo-toezicht van gemeenten⁴¹. Verder heeft de Nationale Ombudsman onderzoek gedaan naar participatie en de invloed van inwoners binnen de Wmo⁴² en het SCP heeft uitdagingen in het sociaal domein, waaronder de Wmo, in kaart gebracht⁴³. Movisie brengt regelmatig in beeld wat de ontwikkelingen, knelpunten en kansen binnen de sociale wijkteams zijn⁴⁴.

Gemeenten zijn sinds 2016 verplicht om elk jaar een cliëntervaringsonderzoek (CEO) uit te voeren naar de toegankelijkheid, kwaliteit en effecten van de vanuit de Wmo geboden ondersteuning. Hiervoor is tot 2021 gebruikgemaakt van een standaardvragenlijst die alle gemeenten moesten afnemen bij de gebruikers van de Wmo. Vanaf 2021 is hier vrijheid in gekomen, gemeenten mogen de standaardvragenlijst blijven gebruiken maar ze mogen het CEO ook aanpassen op de lokale situatie⁴⁵. Gemeenten zijn verplicht de resultaten op een

³⁹ [Landelijke ontwikkelingen in de Wet maatschappelijke ondersteuning | CBS](#)

⁴⁰ [Meer zicht op landelijke cijfers Wmo-gebruik en -uitgaven | CBS](#) en [Landelijke monitor Wmo](#)

⁴¹ [Rapport Wmo-toezicht 2023 | Rapport | Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd](#)

⁴² [De ombudsman: Burgers in Wmo te weinig invloed op hulp | Nederlandse Vereniging voor Raadsleden](#) en [Rapport Burger in zicht!](#)

⁴³ [Uitdagingen in het sociaal domein. Nieuwe gemeentebesturen aan zet. SCP 2022](#) en [De Wmo 2015 in praktijk. De lokale uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning. SCP 2018](#)

⁴⁴ [De sociale wijkteams tien jaar na de decentralisatie: vul de enquête in. Movisie 2025](#)

⁴⁵ [Cliëntervaringsonderzoek Wmo 2015: vanaf 2021 kan het anders | VNG](#)

centraal punt aan te leveren, zodat er een landelijk rapport over geschreven kan worden. De afgelopen jaren is dit gedaan door Ipsos I&O⁴⁶/I&O Research⁴⁷.

In paragraaf 6.3 schrijven we over het houdbaarheidsonderzoek dat op dit moment uitgevoerd wordt rondom de Wmo. De deelproducten die uit dat onderzoek komen, kunnen als achtergrond en informatie voor lokaal onderzoek dienen. Op dit moment zijn al twee onderdelen opgeleverd: de historische analyse⁴⁸ en het onderzoek naar de relatie tussen (gemeentelijke beleidskeuzes in) de sociale basis en de Wmo-maatwerkvoorzieningen⁴⁹.

De Centrale Raad van Beroep (CRvB) is de hoogste bestuursrechter in onder andere sociale zekerheidszaken, waaronder zaken die betrekking hebben op maatschappelijke ondersteuning. Inwoners die het niet eens zijn met een besluit van de gemeente over een verzoek om ondersteuning kunnen hier terecht⁵⁰. De uitspraken van de CRvB kunnen gevolgen hebben voor hoe gemeenten de Wmo moeten inrichten en uitvoeren, ondanks dat de specifieke zaak zich niet in alle gemeenten heeft afgespeeld⁵¹.

4.2 Landelijke tools en initiatieven Wmo

Naast alle onderzoeken en data die beschikbaar zijn, zijn er ook een aantal landelijke tools die door gemeenten gebruikt kunnen worden bij het inrichten en uitvoeren van de Wmo. Een voorbeeld hiervan is het sinds 2022 openbaar toegankelijke Wmo voorspelmodel van de VNG, wat op basis van historische data het aantal Wmo-gebruikers per categorie op wijk- en gemeenteniveau voor de komende vijf jaar voorspelt.⁵² Ook is er de relatief recent ontwikkelde Wmo gemeentevergelijker. Dat is een selectietool van de VNG om gemeenten te helpen om binnen het sociaal domein vergelijkbare gemeenten in Nederland te vinden op basis van populatie- en beleidskenmerken. Het doel van de tool is om gemeenten inzicht te geven in relevante vergelijkingsgemeenten zodat gemeenten ontwikkelingen beter kunnen duiden en van elkaar kunnen leren⁵³.

Naast de bovengenoemde tools is ook [waarstaatjegemeente.nl](https://www.waarstaatjegemeente.nl)⁵⁴ een bekende tool. Waar staat je gemeente is een online platform van VNG Realisatie waar data gebundeld, bewerkt en gepresenteerd wordt. Het platform is van en over gemeenten en toegankelijk voor iedereen. Data is afkomstig van gemeenten, burger- en ondernemerspeilingen, het CBS, COELO, DUO, GGD, Kadaster, Kamer van Koophandel, de Kiesraad, NOC*NSF, Logius, het RIVM en Veiligheid.nl.

⁴⁶ [Landelijke rapportage cliëntervaringsonderzoek Wmo. Verantwoordingsjaar 2024. Ipsos I&O](#)

⁴⁷ [Landelijke rapportage cliëntervaringsonderzoek Wmo. Verantwoordingsjaar 2023. I&O Research](#) en [Landelijke rapportage cliëntervaringsonderzoek Wmo. Verantwoordingsjaar 2022. I&O Research](#)

⁴⁸ [Historische analyse Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 \(Wmo 2015\). Onderdeel van het houdbaarheidsonderzoek Wmo 2015. Versie 2 januari 2024. Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport](#)

⁴⁹ [De sociale basis en de houdbaarheid van de Wmo. Augustus 2024. Onderzoek, BMC, Verwey-Jonker.](#)

⁵⁰ [Wet maatschappelijke ondersteuning \(Wmo\) | Rechtspraak](#)

⁵¹ [Gevolgen rechterlijke Wmo-uitspraken elektrische fiets | VNG, Gelijkluidende uitspraken CRvB in 3 hoger beroepszaken gemeenten Beesel en Leusden | VNG, Wmo-uitspraken CRvB hebben consequenties voor Wmo-beleid en regelgeving van gemeenten | Van Benthem & Keulen, Hoogste rechter gaat verstrekking uitspraak Wmo doen, Wmo: Niet meer van het kastje naar de muur - Berntsen Mulder Advocaten](#)

⁵² [Wmo voorspelmodel. 2022. VNG](#) en [Wmo voorspelmodel. VNG](#)

⁵³ [Wmo gemeentevergelijker. VNG](#)

⁵⁴ [Over Waarstaatjegemeente | Waarstaatjegemeente.nl - cijfers en statistieken van gemeenten](#) en [Sociaal | Waarstaatjegemeente.nl - cijfers en statistieken van gemeenten](#)

Voor het Sociaal Domein zijn verschillende dashboards die relevant kunnen zijn voor rekenkameronderzoek naar Wmo, zoals bijvoorbeeld de gemeentelijke monitor sociaal domein, het gemeenterapport Sociaal Domein, het wijkdashboard Sociaal domein, het rapport Beschermd wonen en het rapport monitor dakloosheid.

Om gemeenten te ondersteunen bij het toekennen van huishoudelijke ondersteuning op maat voor cliënten die dit nodig hebben, heeft Bureau HHM een normenkader ontwikkeld, en al enkele keren geüpdatet⁵⁵. Het normenkader biedt gemeenten houvast bij het toekennen van huishoudelijke hulp. Hierin zijn ook de uitspraken van de CRvB meegenomen die invloed hebben op hoe gemeenten het aanbieden van huishoudelijke hulp moeten inrichten en uitvoeren. In het verlengde hiervan is ook nog een ouder normenkader beschikbaar voor hetzelfde onderwerp, opgesteld door het Centrum Indicatiestelling Zorg. Ondanks dat dit normenkader ouder is, wordt dit normenkader of een afgeleide ervan nog wel gebruikt in de praktijk⁵⁶.

Naast de tools die beschikbaar zijn, biedt de VNG ook de Gezamenlijke Gemeentelijke Uitvoering (GGU). Gemeenten trekken samen op in het bedenken van oplossingen voor de maatschappelijke en organisatorische vraagstukken waar alle gemeenten mee te maken hebben. Op het gebied van Wmo wordt deze GGU ook ingezet, onder andere op het gebied van contractstandaarden, zorgfraude, het Wmo-voorspelmodel, de gemeentezorgspiegel, het PGB-systeem en het regioteam Zorg & Veiligheid ⁵⁷.

Een manier die gemeenten kunnen inzetten om maatwerk te leveren in het Sociaal Domein is de Omgekeerde Toets die is ontwikkeld door kennisorganisatie Stimulanz. De Omgekeerde Toets kijkt naar wat nodig is en of dat past binnen de grondwaarden van onder andere de Wmo. Pas hierna wordt er juridisch getoetst. Stimulanz geeft aan dat door de Omgekeerde Toets maatwerk mogelijk is zonder dat het leidt tot willekeur, dat het integraal werken voor gemeenten makkelijker maakt en dat het maatwerk toetsbaar is in bezwaar en beroep en voor de accountant⁵⁸. Een alternatieve methode is de Doorbraakmethode van het Instituut voor Publieke Waarden (IPW)⁵⁹. *"Met dit digitale instrument kunnen professionals casus voor casus, via steeds dezelfde zes stappen, maatwerkplannen en gelegitimeerde uitzonderingen maken"*. In een bijbehorend dashboard is real-time lokaal en landelijk te volgen wat de maatschappelijke (financiële) impact van het maatwerk is en de tool wordt aangepast aan de regels en inkooptarieven van de gemeente die de tool inzet.

Het Ketenbureau i-Sociaal Domein⁶⁰ helpt gemeenten en zorgaanbieders samen te werken om de Wmo en Jeugdwet krachtig en toekomstbestendig uit te voeren. Ze helpen gemeenten en zorgaanbieders om processen zoals inkoop en verantwoording te stroomlijnen,

⁵⁵ [Normenkader Huishoudelijke Ondersteuning 2025 - bureau HHM](#) en [Normenkader Huishoudelijke Ondersteuning 2025 – Bureau HHM – Samen maken we de zorg beter](#)

⁵⁶ [Wmo richtlijn Indicatieadvisering voor Hulp bij het Huishouden Versie 1.0. 2006. CIZ](#)

⁵⁷ [Gezamenlijke Gemeentelijke Uitvoering \(GGU\) | VNG](#) en [Gemeentelijke Uitvoering | VNG](#) en [Meer ruimte voor het goede gesprek bij de inkoop van Jeugdhulp en Wmo dankzij contractstandaarden | VNG](#)

⁵⁸ [De omgekeerde toets®: Maatwerk voor gemeenten](#) en [Hoe de Omgekeerde Toets® en het stappenplan van de CRvB elkaar versterken. Stimulanz](#) en 'Omgekeerde toets' kijkt naar doel van wet

⁵⁹ [Meer rust dankzij doorbraakmethode | Gemeente Zwolle](#) en [De Instrumenten van de Doorbraakmethode — IPW's Doorbraakmethode](#)

⁶⁰ [Ketenbureau i-Sociaal Domein](#)

administratieve lasten terug te dringen en strategisch partnerschap te bevorderen. Dit zorgt ervoor dat meer tijd en geld naar de zorg zelf kan gaan. Gemeenten maken onder andere gebruik van allerlei standaarden die zijn ontwikkeld om contracten met Wmo-aanbieders uniform vorm te geven, de bekostiging in te richten en de administratie goed uit te voeren. Zo hoeft niet elke gemeente zelf opnieuw het wiel uit te vinden.

4.3 Wat doen rekenkamers met deze tools en informatie?

Het is moeilijk om te bepalen in hoeverre rekenkamers gebruikmaken van deze tools en informatie bij het formuleren van onderzoeksonderwerpen en onderzoeksvragen. Als we kijken naar de aanleiding die in de rekenkamerrapporten is beschreven, dan zien we daar weinig verwijzingen naar deze tools en informatie. Meestal blijft de aanleiding beperkt tot het gegeven dat de raad naar dit onderwerp een onderzoek wil laten doen door de rekenkamer of dat de rekenkamer zelf vindt dat hier onderzoek naar gedaan moet worden. Soms worden er externe bronnen gebruikt, zoals de VNG, de IGJ, het Informatieknooppunt Zorgfraude (IKZ), de ANBO, specifieke onderzoeksrapporten, wetteksten, informatie van de Rijksoverheid en het kabinet, het CBS, specifieke nieuwsberichten of tv-uitzendingen en andere of eerdere rekenkameronderzoeken. Verder wordt er ook weleens generiek verwezen naar andere onderzoeken of signalen uit de media. Wat regelmatig gebeurt is het verwijzen naar lokale en regionale beleidsdocumenten en overige relevante lokale en regionale stukken zoals jaarrekeningen en begrotingen die de aanleiding van het onderzoek duiden. De kanttekening die we hierbij moeten maken is dat we niet kunnen zien welk vooronderzoek rekenkamers hebben gedaan en in hoeverre ze daar externe bronnen, zoals de bronnen die in paragraaf 4.1 en 4.2 zijn genoemd, voor gebruiken.

Wanneer we kijken naar de onderzoeksrapporten zelf, dan zien we dat daar veelvuldiger gebruikgemaakt wordt van bronnen die we in paragraaf 4.1 en 4.2 noemen. Echter, de ene bron wordt vaker gebruikt dan de andere bron. I-sociaal domein wordt bijvoorbeeld niet genoemd en ook de doorbraakmethode en de omgekeerde toets komen we niet vaak tegen. Daarentegen komen we het CBS en de cliëntervaringsonderzoeken veel vaker tegen.

Waar rekenkamers in onze ogen het meeste winst kunnen behalen met de gegeven informatie uit paragraaf 4.1 en 4.2, is het gebruik van die bronnen voor het bepalen van de laatste stand van zaken binnen het beleidsterrein Wmo en dit gebruiken om de vragen te specificeren die in het onderzoek centraal komen te staan. Deze bronnen kunnen samen met de lokale bronnen over de gemeentelijke situatie ervoor zorgen dat de onderzoeksvragen goed worden afgebakend, passend bij de laatste stand van zaken van het beleidsterrein en bij de lokale context.

H5 | Toekomstig rekenkameronderzoek

Voor gemeentelijke rekenkamers betekende de decentralisaties in het sociaal domein dat er een hele nieuwe set aan onderzoeksonderwerpen bij kwam. Worden de nieuwe taken wel doelmatig, doeltreffend en rechtmatig uitgevoerd? Gezien de ontwikkelingen in het veld, waarbij de praktijk weerbarstiger blijkt dan het oorspronkelijke idee van de decentralisatie en het de gemeenten veel vraagstukken over inrichting en organisatie en over budgetoverschrijdingen oplevert, blijft het continu een zeer relevant onderwerp voor rekenkameronderzoek, ook nu we al tien jaar verder zijn sinds de decentralisatie. Maar welk onderzoek draagt nou echt nog bij? Welke onderwerpen zijn nog onontgonnen en bieden echt nieuwe toegevoegde waarde voor gemeenteraden? We hebben in de voorgaande hoofdstukken al geconcludeerd dat er eigenlijk nog heel veel onontgonnen terrein is voor gemeentelijke rekenkamers op het gebied van onderzoek naar de Wmo, naast dat er op een aantal onderwerpen inmiddels een verdiepingsslag gemaakt kan worden omdat we daar al best het een en ander over weten. In dit hoofdstuk beschrijven we een aantal onderzoeksonderwerpen die rekenkamers in de toekomst kunnen onderzoeken op het gebied van de Wet maatschappelijke ondersteuning. Het is geen uitputtende lijst, maar dient ter inspiratie. Daarmee beantwoorden we onderstaande onderzoeksvraag. Ook geven we een aantal voorbeelden van interessante methoden die ingezet kunnen worden voor onderzoek maar nu nog niet veel gebruikt worden. En, we zoomen in op het belang van het goed formuleren van aanbevelingen en de complexiteit daarvan.

Vraag 5: Wat zouden rekenkamers in de toekomst kunnen betekenen in het onderzoeken van Wmo decentraal niveau?

5.1 Algemene structuur van rekenkameronderzoek

We merken dat het behulpzaam is voor de duidelijkheid en de degelijkheid van rekenkameronderzoeken als ze goed gestructureerd zijn. In veel onderzoeken die in het metadossier zijn opgenomen zien we een goede structuur terug, maar niet in alle onderzoeken is dit het geval. Daarom willen we voordat we ingaan op een drietal specifieke onderzoeksonderwerpen eerst een leidraad voor een duidelijke structuur van die onderzoeken meegeven. Afhankelijk van de

dominante vraag kan er meer of minder nadruk gelegd worden op de diverse onderdelen die we in de structuur hebben ondergebracht. In deze paragraaf geven we de generieke beschrijving en in paragraaf 5.2 geven we voorbeelden, inclusief hoe die nadruk gelegd kan



worden. Hierbij moeten we wel zeggen dat dit een manier van structureren is, niet de enige manier.

De scherpe lezer heeft al gezien dat de structuur die we hier gebruiken de beleidscyclus volgt die gemeenten normaliter hanteren. Daarbij moet er altijd rekening gehouden worden met het gegeven dat een cyclus in de praktijk niet altijd strikt bestaat uit elkaar opvolgende onderdelen. In de praktijk zit er vaak overlap in. Dat zal in de rekenkameronderzoeken ook naar boven komen.

Probleemschets

Het is altijd verstandig om het onderzoek te beginnen met een probleemschets. Waarom moet nou juist dit onderwerp onderzocht worden? Liggen daar bepaalde (gebruiks-)(financiële)cijfers aan ten grondslag? Bepaalde bevolkingskenmerken of -ontwikkelingen? Bepaalde financiële knelpunten of beleidsvraagstukken? Is er een patroon te zien op het gebied van het probleem in de afgelopen jaren? Kunnen er al mogelijke oorzaken aangewezen worden? Is er een verwachting voor de toekomst - wordt het probleem alleen maar erger of blijft het misschien wel gelijk?

Beleid

Welk beleid is er op dit onderwerp in de gemeente? Hoe is dat beleid tot stand gekomen? Welke doelstellingen zijn er opgenomen in dat beleid? Welke ambities liggen ten grondslag aan het beleid en de doelstelling? Zijn deze doelstellingen gekoppeld aan prestatie- en effectindicatoren en welke zijn dat dan? Hoe is de samenhang met aanpalend beleid? Zijn er financiële kaders en hoe zien die eruit? Is er aanpalend of regionaal beleid wat ook meegenomen moet worden in het onderzoek? Zo ja, dan zijn de vragen voor het gemeentelijke beleid daar ook op van toepassing. Speelt er ook nog landelijk beleid dat van invloed kan zijn op het gemeentelijke en regionale beleid?

Organisatie

Dit onderdeel gaat over het beschrijven van de manier waarop de uitvoering van het beleid is georganiseerd. Daarbij is ook aandacht nodig voor de verdeling van de taken, rollen en verantwoordelijkheden: wie doet wat en is de benodigde expertise aanwezig? Hoe zijn samenwerkingsrelaties die relevant zijn voor dit beleid vormgegeven? Dat gaat zowel over interne als externe samenwerkingsrelaties, zowel binnen de gemeente zelf als bijvoorbeeld regionaal.

Uitvoering

Hier gaat het om beschrijving van de uitvoeringspraktijk. Welke instrumenten, concretere projecten, activiteiten, voorzieningen of hulpaanbod worden ingezet. Hoe gebeurt dit? Op welke manier wordt hierop gestuurd? Welke mediërende maatregelen worden ingezet om bij te sturen indien nodig?

Resultaten

Welke resultaten zijn bereikt en tegen welke kosten? Is er sprake van het behalen van de (beleids)doelen? Op welke manier wordt dit inzichtelijk gemaakt, ook op financieel gebied?

Evaluatie

Op welke wijze wordt er geëvalueerd en hoe wordt deze informatie met stakeholders gedeeld (tijdig, juist, volledig en begrijpelijk)? Wat is er bekend over de doeltreffendheid? Wat zijn de ervaringen van inwoners? Was het beleid en de uitvoering passend voor de behoefte van de inwoners? Is bekend of de doelgroep bereikt wordt?

Rol van de raad

Dit onderdeel gaat niet alleen over de informatievoorziening aan de raad, de informatiebehoefte van de raad en de manier waarop de informatie wordt behandeld. Het gaat ook over de mogelijkheden die de raad heeft om te sturen en of hij deze in de praktijk ook daadwerkelijk gebruikt. Aan de ene kant is het vraagstuk of de raad in staat gesteld wordt om zijn kaderstellende en controlerende rol te vervullen. Aan de andere kant is het vraagstuk of de raad zijn kaderstellende en controlerende rol ook daadwerkelijk inneemt waar dat mogelijk is. Het is belangrijk om vanuit beide perspectieven naar dit vraagstuk te kijken.

5.2 Onderzoeksonderwerpen en bijbehorende vragen

Als we bovenstaande onderzoeksstructuur loslaten op drie thema's die we geïdentificeerd hebben als witte vlek in rekenkameronderzoek dan komen we tot onderstaande onderzoeksvragen. Dit zijn voorbeelden van setjes onderzoeksvragen die als inspiratie kunnen dienen voor rekenkamers. Al naargelang de wensen van de rekenkamer kunnen vragen aangepast, aangevuld, benadrukt worden of eruit gehaald worden.

1. Toezicht op de Wmo en zorgfraude

Centrale vraag

Heeft de gemeente haar wettelijke taak met betrekking tot toezicht op de kwaliteit van zorg en ondersteuning vanuit de Wet maatschappelijke ondersteuning op een adequate manier ingericht?

Deelvragen

Probleemschets

- Hoe hebben de vraag naar en het aanbod van Wmo ondersteuning zich in de afgelopen x jaar ontwikkeld, inclusief verdeling tussen PGB- en ZIN⁶¹-gebruik?
- Hoe is het Wmo-aanbod ingericht, inclusief contractvormen met aanbieders en kwaliteitseisen die gesteld worden?
- Welke informatie is bekend over de kwaliteit van zorg en ondersteuning die binnen de Wmo in gemeente x geboden wordt? (Denk hierbij zowel aan

⁶¹ Persoonsgebonden Budget of Zorg In Natura.

cliëntervaringsonderzoeken onder inwoners als aan rapportages die de gemeente van zorgverleners ontvangt en inspectierapporten)

- Zijn er recente incidenten, klachten of escalaties geweest die wijzen op tekortkomingen in het toezicht op de Wmo?

Beleid

- In hoeverre is er sprake van helder geformuleerd en vastgesteld beleid, of een equivalent daarvan, ten aanzien van het toezicht op de kwaliteit van zorg en ondersteuning vanuit de Wmo?
 - In hoeverre is dit het geval voor beide toezichtstaken die de gemeente heeft: toezicht op kwaliteit en toezicht op rechtmatigheid en fraudebestrijding?
- Op welke wijze is de landelijke wet- en regelgeving voor Wmo-toezicht vertaald naar lokaal beleid, of een equivalent daarvan?
- Welke specifieke risico's op het gebied van kwaliteit en rechtmatigheid heeft de gemeente geïdentificeerd en hoe zijn deze opgenomen in het beleid?

Organisatie

- Hoe heeft de gemeente het toezicht op de Wmo georganiseerd?
 - Is er een scheiding gemaakt tussen calamiteitentoezicht, toezicht op de kwaliteit en toezicht op de rechtmatigheid en fraudebestrijding in de organisatie van de uitvoering? Zo ja, hoe ziet deze scheiding eruit?
 - Waar zijn de toezichtstaken belegd en wat is de argumentatie voor deze keuze?
 - In hoeverre wordt er samengewerkt met andere gemeenten op dit gebied?
 - Hoe is er binnen de toegang en toewijzing van zorg aan inwoners aandacht voor rechtmatigheid?
- Welke kwaliteitsafspraken zijn er gemaakt met Wmo-aanbieders?
- Van welke landelijke, regionale en lokale toetsingskaders maakt de gemeente gebruik?

Uitvoering

- Hoe voert de gemeente het toezicht op de kwaliteit en rechtmatigheid van de Wmo in de praktijk uit?
- Welke systemen en tools worden in de praktijk gebruikt ter ondersteuning van het Wmo-toezicht (bijvoorbeeld voor data-analyse, registratie van bevindingen, risicoanalyse)?
- Welke instrumenten worden ingezet voor het toezicht (bijvoorbeeld audits, steekproeven, interviews, cliëntervaringsonderzoeken)?
- Hoe worden signalen en klachten van cliënten, naasten of professionals gebruikt als input voor het toezicht? Worden deze systematisch geregistreerd en geanalyseerd?
- Hoe wordt de communicatie met zorgaanbieders en inwoners vormgegeven over toezichtbevindingen, herstelacties en de voortgang hiervan?
- In hoeverre wordt maatwerk geleverd in het toezicht, afhankelijk van de specifieke kenmerken en risico's van zorgaanbieders?

Resultaten

- Wat zijn de resultaten die naar voren komen uit de toezichtsactiviteiten?

- Wat is de kwaliteit van de Wmo-ondersteuning binnen de gemeente en hoe ontwikkelt de kwaliteit zich over de jaren heen?
- In welke mate is er sprake van onrechtmatigheid en fraude? Hoe ontwikkelt zich dit over de jaren heen?
- Wat is de financiële impact van het toezicht (bijvoorbeeld door het voorkomen van fraude, oneigenlijk gebruik, of het terugvorderen van middelen)?
- Welke aangrijpingspunten voor bijsturing komen naar boven uit de toezichtsactiviteiten en hoe wordt hier door de gemeente op ingezet?
- In hoeverre heeft het toezicht geleid tot een verbetering van de kwaliteit van de Wmo-dienstverlening en de cliëntervaring?
- Worden de resultaten van het toezicht intern en extern gerapporteerd? Zo ja, hoe en aan wie?

Evaluatie

- Wordt de inrichting van het toezicht op de Wmo periodiek geëvalueerd?
 - Zo ja, wat zijn de uitkomsten daarvan?
 - Zo nee, waarom niet?
- Welke bijstellingen of aanpassingen zijn naar aanleiding van eerdere evaluaties doorgevoerd in het toezichtbeleid of de uitvoering ervan?
- Worden er benchmarks gebruikt om de effectiviteit van het eigen Wmo-toezicht te vergelijken met andere gemeenten?

Rol van de raad

- Op welke manier wordt de raad geïnformeerd over dit onderwerp en welke informatie ontvangt hij?
 - Op welke manier wordt deze informatie door de raad behandeld?
 - Voldoet de manier waarop de informatie ontvangen wordt en welke informatie ontvangen wordt aan de wensen van de raad?
- Welke mogelijkheden heeft de raad om te sturen op dit onderwerp en in hoeverre wordt hiervan in de praktijk gebruikgemaakt?
 - Op welke wijze geeft de gemeenteraad invulling aan zijn kaderstellende en controlerende rol voor wat betreft de Wmo?
- Wat zijn de eventuele aandachts- en leerpunten voor de gemeenteraad?

2. Specifieke doelgroepen en specifieke onderdelen van de Wmo

Centrale vraag

In hoeverre draagt de inzet van "ondersteuning thuis"⁶² bij aan het welzijn, de zelfredzaamheid en de participatie van inwoners? Is de manier waarop de gemeente dit aanbod heeft vormgegeven doeltreffend, doelmatig en rechtmatig en geldt dat voor alle doelgroepen die gebruik maken van deze vorm van ondersteuning?

⁶² Dit omvat begeleiding, persoonlijke verzorging, kortdurend verblijf, overige ondersteuning gericht op het individu of huishouden/gezin, dagbesteding, overige groepsgerichte ondersteuning, overige maatwerkarrangementen (categorisering CBS).

Deelvragen

Probleemschets

- Hoe hebben de vraag naar en het aanbod op het gebied van ondersteuning thuis zich in de afgelopen jaren ontwikkeld?
- Welke doelgroepen kunnen onderscheiden worden onder de inwoners die gebruikmaken van ondersteuning thuis?
- Welke veranderingen hebben zich over de afgelopen x jaar voorgedaan in deze doelgroepenverdeling?
- Wat is de verwachte ontwikkeling op de vraag naar en de kosten van deze Wmo-ondersteuning op de korte en middellange termijn?

Beleid

- In hoeverre is er sprake van helder geformuleerd en vastgesteld beleid ten aanzien van de Wmo, met duidelijke ambities, doelen en financiële kaders?
 - Welke positie hebben voorzieningen uit de categorie "ondersteuning thuis" binnen dit beleid?
- Op welke informatie over de aard en de omvang van de doelgroep is het beleid gebaseerd? Meer specifiek, over welke informatie over de doelgroep voor ondersteuning thuis beschikt de gemeente?
- Op welke manier is de samenhang met aanpalend beleid binnen het sociaal domein vormgegeven? Is er sprake van integraal beleid?
- In hoeverre is er een relatie met regionaal beleid op het gebied van Wmo?

Organisatie

- Hoe ziet het aanbod van de gemeente op het gebied van ondersteuning thuis eruit?
- Hoe heeft de gemeente de inhoud van dit aanbod bepaald?
 - Welke partijen zijn hiervoor gecontracteerd en op welke manier is dit gebeurd?
 - Hoe staat dit aanbod in de relatie tot de wensen en behoeften van de inwoners?
- Welke middelen zijn beschikbaar (geld, capaciteit) voor ondersteuning thuis en in hoeverre zijn deze toereikend?

Uitvoering

- Hoe geeft de gemeente uitvoering aan ondersteuning thuis?
 - Hoe is de toegang voor dit aanbod georganiseerd? Welke criteria hanteert de gemeente voor de toegang? Zijn deze criteria eenduidig, transparant en rechtmatig?
 - In hoeverre wordt bij de indicatiestelling rekening gehouden met de persoonlijke situatie, de eigen kracht en het sociale netwerk van de cliënt?
- Welke mogelijkheden heeft de gemeente om te sturen op de ontwikkelingen in (de vraag naar en kosten van) ondersteuning thuis binnen de Wmo en in hoeverre wordt hiervan in de praktijk gebruikgemaakt?
 - Hoe stabiel is het aanbod van ondersteuning thuis door de tijd heen?
 - Op basis van welke argumenten worden keuzes gemaakt in het aanpassen van het aanbod?

- In hoeverre worden ervaringen van cliënten hierin meegenomen?

Resultaten

- Op welke wijze is voorzien in de monitoring van de uitvoering en van de (financiële) effecten van het beleid?
- Wat is er bekend over de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het inzetten van ondersteuning thuis?
 - In hoeverre zijn de afgesproken doelstellingen gehaald in de afgelopen jaren?
 - Zijn er specifieke groepen die minder goed toegang hebben tot ondersteuning thuis en zo ja, welke?
 - Draagt de ondersteuning thuis bij aan het welbevinden, de zelfredzaamheid en de participatie van cliënten?
 - Wordt de eigen kracht en het sociale netwerk van cliënten voldoende benut en versterkt door de geleverde ondersteuning?
 - Zijn er (financiële) lekken of inefficiënties in de uitvoering van ondersteuning thuis?

Evaluatie

- Welk inzicht is er in de ervaringen van inwoners met de ondersteuning?
- In hoeverre en op welke wijze wordt de invloed van ondersteuning thuis op het welzijn, de zelfredzaamheid en de participatie van inwoners inzichtelijk gemaakt?
- Welk inzicht is er in de ervaringen van de aanbieders van de ondersteuning?
- Wordt er gekeken naar best practices in andere gemeenten of regio's met betrekking tot ondersteuning thuis?

Rol van de raad

- Op welke manier wordt de raad geïnformeerd over dit onderwerp en welke informatie ontvangt hij?
 - Op welke manier wordt deze informatie door de raad behandeld?
 - Voldoet de manier waarop de informatie ontvangen wordt en welke informatie ontvangen wordt aan de wensen van de raad?
- Welke mogelijkheden heeft de raad om te sturen op de ontwikkelingen in de Wmo en in hoeverre wordt hiervan in de praktijk gebruikgemaakt?
 - Op welke wijze geeft de gemeenteraad invulling aan zijn kaderstellende en controlerende rol voor wat betreft de Wmo?
- Wat zijn de eventuele aandachts- en leerpunten voor de gemeenteraad?

3. Algemene versus maatwerkvoorzieningen

Centrale vraag

Zet de gemeente algemene voorzieningen in het kader van de Wet maatschappelijke ondersteuning doelmatig en doeltreffend in vanuit het perspectief dat er een verschuiving van meer maatwerkvoorzieningen naar meer algemene voorzieningen dient plaats te vinden?

Deelvragen

Probleemschets

- Hoe hebben de vraag naar en het aanbod van Wmo-ondersteuning zich in de afgelopen x jaar ontwikkeld?
- Hoe zien de demografische ontwikkelingen in gemeente x eruit?
- Welke verwachte impact hebben deze ontwikkelingen op de vraag naar en de kosten van Wmo-ondersteuning op de korte en middellange termijn?

Beleid

- In hoeverre is er sprake van helder geformuleerd en vastgesteld beleid ten aanzien van de Wmo, met duidelijke ambities, doelen en financiële kaders?
 - Welke positie hebben algemene voorzieningen versus maatwerkvoorzieningen in dit beleid?
- Op welke informatie over de aard en de omvang van de doelgroep is het beleid gebaseerd?
- Op welke manier is de samenhang met aanpalend beleid binnen het sociaal domein vormgegeven? Is er sprake van integraal beleid?
- In hoeverre is er een relatie met regionaal beleid op het gebied van Wmo?

Organisatie

- Hoe ziet het aanbod van algemene Wmo-voorzieningen van de gemeente eruit?
 - Hoe staat dit aanbod in relatie tot de maatwerkvoorzieningen die door de gemeente worden geboden?
- Hoe heeft de gemeente de inhoud van dit aanbod bepaald?
 - Welke partijen zijn hiervoor gecontracteerd en op welke manier is dit gebeurd?
 - Hoe staat dit aanbod in relatie tot de wensen en behoeften van de inwoners?
- Welke rol spelen preventie en vroegsignalering in dit aanbod?
- Welke middelen zijn beschikbaar (geld, capaciteit) voor de algemene voorzieningen en in hoeverre zijn deze toereikend?
- Hoe is de eigen bijdrage van inwoners voor deze algemene voorzieningen ingericht?
 - Is maatwerk mogelijk voor deze eigen bijdrage?
 - Zo ja, hoe ziet dat maatwerk eruit?
 - Zo nee, waarom is niet voor maatwerk gekozen?

Uitvoering

- Hoe geeft de gemeente uitvoering aan dit aanbod?
 - Hoe is de toegankelijkheid van dit aanbod georganiseerd?
 - Hoe bereikt dit aanbod de inwoners?
- Welke mogelijkheden heeft de gemeente om te sturen op de ontwikkelingen in (de vraag naar en kosten van) algemene voorzieningen binnen de Wmo en in hoeverre wordt hiervan in de praktijk gebruikgemaakt?
 - Hoe stabiel is het aanbod van algemene voorzieningen door de tijd heen?
 - Op basis van welke argumenten worden keuzes gemaakt in het aanpassen van het aanbod?

Resultaten

- Op welke wijze is voorzien in de monitoring van de uitvoering en van de (financiële) effecten van het beleid?
- Wat is er bekend over de doeltreffendheid van het inzetten van de algemene voorzieningen?
 - In hoeverre zijn de afgesproken doelstellingen gehaald in de afgelopen jaren?
 - In hoeverre heeft de gemeente zicht op het (niet) gebruik van de algemene voorzieningen?
- In hoeverre heeft er een verschuiving plaatsgevonden in gebruik van maatwerkvoorzieningen naar algemene voorzieningen?
 - Indien er geen verschuiving heeft plaatsgevonden, heeft de gemeente inzichtelijk wat daarvan de oorzaak kan zijn?

Evaluatie

- Welk inzicht is er in het gebruik van algemene voorzieningen?
- Welk inzicht is er in het gebruik van maatwerkvoorzieningen?
- Welk inzicht is er in de ervaringen van inwoners met de algemene voorzieningen?
- Welk inzicht is er in de ervaringen van de aanbieders van de algemene voorzieningen?
- Wordt er gekeken naar best practices in andere gemeenten of regio's met betrekking tot het inzetten van algemene voorzieningen binnen de Wmo?

Rol van de raad

- Op welke manier wordt de raad geïnformeerd over dit onderwerp en welke informatie ontvangt hij?
 - Op welke manier wordt deze informatie door de raad behandeld?
 - Voldoet de manier waarop de informatie ontvangen wordt en welke informatie ontvangen wordt aan de wensen van de raad?
- Welke mogelijkheden heeft de raad om te sturen op de ontwikkelingen in de Wmo en in hoeverre wordt hiervan in de praktijk gebruikgemaakt?
 - Op welke wijze geeft de gemeenteraad invulling aan zijn kaderstellende en controlerende rol voor wat betreft de Wmo?
- Wat zijn de eventuele aandachts- en leerpunten voor de gemeenteraad?

5.3 In te zetten methoden

Als rekenkamers zijn we allemaal meer dan bekend met de meer standaardmethoden zoals document- en dossieronderzoek, enquêtes, interviews, focusgroepen en financiële analyses. De laatste jaren worden ook steeds vaker reflectiesessies georganiseerd aan het einde van een onderzoek om met betrokkenen te reflecteren op de uitkomsten en de betekenis daarvan voor de toekomst. In de onderzoeken die zijn opgenomen in het metadossier zijn we ook een aantal mooie andere, minder standaard, methoden tegengekomen die interessant kunnen zijn voor andere rekenkamers om in te zetten in hun onderzoeken. Zo zette de Rekenkamer Voorst⁶³ voor een onderzoek naar dagbesteding locatiebezoeken in. De onderzoekers en de rekenkamer samen brachten onder andere een bezoek aan een kleinschalige voorziening waar een dagactiviteit voor mensen met dementie werd aangeboden en aan een voorziening

⁶³ [Voorst - Hoe draait de dagbesteding?, oktober 2017](#)

waar voor een brede en diverse groep mensen een mogelijkheid tot ontmoeten, werken, leren en bewegen werd geboden. De Rekenkamer Utrecht⁶⁴ heeft in een onderzoek naar langer zelfstandig wonen met een ernstige beperking huisbezoeken ingezet. Tijdens deze huisbezoeken werden mensen met een ernstige beperking en hun mantelzorgers bezocht voor een interview over hun ervaringen met diverse onderwerpen gerelateerd aan het (langer) thuis wonen met een ernstige beperking. Hierbij hebben de meeste inwoners zelf hun verhaal verteld, waar nodig was een mantelzorger aanwezig om te helpen of het verhaal te vertellen. De Rekenkamer Amsterdam⁶⁵ heeft in een onderzoek naar dakloosheid meegelopen bij één van de opvanglocaties, de publieksbalie en bij de GGD-screening. Ook hebben ze een rondleiding gekregen bij een instroomhuis. De Rekenkamer Rotterdam⁶⁶ heeft in een onderzoek naar dakloosheid een arts-onderzoeker gevraagd tien intake-observaties uit te voeren om de grondigheid van de vraagverheldering en planvorming te toetsen. De Rekenkamers Hilversum⁶⁷ en Wassenaar, Voorschoten, Oegstgeest en Leidschendam-Voorburg⁶⁸ hebben een shadowingtraject ingezet in het onderzoek naar het proces van aanvragen van Wmo-voorzieningen. In het shadowingtraject "schaduw" een onderzoeker een cliënt op alle relevante contactmomenten met de gemeente in het aanvraagproces van een Wmo-voorziening.

We raden rekenkamers aan bij het opzetten van rekenkameronderzoek ook naar minder standaardmethoden te kijken, in aanvulling op de meer standaardmethoden die vaak worden ingezet. Vernieuwende methoden geven vaak net dat beetje extra inzicht en kunnen de raad ook prikkelen om op een andere manier tegen het onderwerp aan te kijken en er op een andere manier mee om te gaan.

5.4 Aanbevelingen

Om rekenkameronderzoek effect te laten hebben is het niet alleen belangrijk dat er goed en degelijk onderzoek gedaan wordt, maar de kwaliteit van de aanbevelingen is minstens zo belangrijk. Zowel vanuit de raad als vanuit het college komt steeds regelmatig het signaal dat aanbevelingen concreter en scherper mogen zijn. Wat moeten ze nou precies doen en hoe? Voor rekenkamers is dat best spannend, want waar ligt de grens van de opdracht en de taak van de rekenkamer? Hoe ver kan de rekenkamer gaan in het concreet maken van de aanbevelingen? Hoe doet een rekenkamer nou aanbevelingen die ook daadwerkelijk aansluiten bij de praktijk? Voor de doorwerking van het rekenkameronderzoek is het essentieel hier een goede balans in te vinden. Doorwerking lijkt af te nemen wanneer aanbevelingen verder af staan van het op dat moment geldende beleid⁶⁹. De vereniging van rekenkamers raadt aan aanbevelingen concreet, expliciet geadresseerd en evalueerbaar te maken. De aanbevelingen dienen zo geformuleerd te worden dat deze direct kunnen worden

⁶⁴ [Utrecht - Langer zelfstandig thuis wonen met ernstige beperkingen. Rekenkameronderzoek in het kader van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015, november 2017](#)

⁶⁵ [Amsterdam - Wachten op opvang. Maatschappelijke opvang en beschermd wonen onderzocht, december 2017](#)

⁶⁶ [Rotterdam - Niet thuis geven. Onderzoek opvang daklozen, mei 2018](#)

⁶⁷ [Hilversum - Wmo in Hilversum: punt van zorg?, juni 2018](#)

⁶⁸ [WVOLLV \(Gemeenten Wassenaar, Voorschoten, Oegstgeest en Leidschendam-Voorburg\) - Toegang tot voorzieningen in de Wmo in de gemeenten Wassenaar, Voorschoten, Oegstgeest en Leidschendam-Voorburg, november 2018](#)

⁶⁹ [Handreiking meten van doorwerking rekenkamerproducten. April 2018. Nederlandse Vereniging van Rekenkamers en Rekenkamercommissies](#)

opgenomen in beleid en/of beleidsvoornemens.⁷⁰ Hiervoor heeft zij ook een checklist opgesteld die rekenkamers handvatten biedt.⁷¹ Dit sluit aan bij de criteria die de Algemene Rekenkamer heeft opgesteld voor wat goede aanbevelingen zijn⁷².

Beknopt samengevat: Een goede aanbeveling...

- ...wordt gedragen door de bevindingen en conclusie(s) van het onderzoek.
- ...is consistent met de andere aanbevelingen in het product.
- ...is probleemoplossend en grijpt aan bij oorzaken van tekortkomingen en problemen.
- ...heeft toegevoegde waarde.
- ...is actorgericht (het is duidelijk wie iets moet doen)
- ...is uitvoerbaar en mag alleen een "hoe" bevatten als er onderbouwing is (vanuit het onderzoek zelf of uit andere bronnen) dat deze oplossing werkt.
- ...is helder geformuleerd en voldoende concreet - (de opvolging van) de aanbeveling is meetbaar en toetsbaar.
- ...heeft geen ongewenste (neven)effecten.

Naast hoe de aanbevelingen geformuleerd worden is het voor rekenkamers ook belangrijk om te kijken naar het type aanbevelingen dat gegeven wordt over de onderzoeken heen. Uit de diverse meta-analyses blijkt dat veel en vaak dezelfde aanbevelingen gegeven worden. Daar ligt een taak weggelegd voor de rekenkamer. Geef je als rekenkamer onderzoek na onderzoek dezelfde aanbeveling, bijvoorbeeld over het opnemen van concrete en meetbare doelstellingen of het formuleren van beleid, dan is het zinvol om uit te zoeken waarom deze aanbevelingen door de tijd heen niet veranderen. Wat zorgt er zowel aan de kant van het college als aan de kant van de raad voor dat hetzelfde patroon zich blijft herhalen? De wetswijziging van artikel 185a van de gemeentewet per 1-1-2023 kan hierbij deels behulpzaam zijn⁷³. Sinds deze wijziging is het college verplicht de raad jaarlijks een overzicht te geven van de aan het college gedane voorstellen van de rekenkamer, vergezeld van het standpunt van het college daaromtrent en van de wijze waarop aan de voorstellen vervolg is gegeven. In de verantwoordingstabel die in de handreiking van de Vereniging van Rekenkamers is opgenomen, wordt het college uitgenodigd om duidelijk aan te geven wat wel of niet gedaan is en waarom, en om specifiek aan te geven wat er dan gedaan is. Hier kan en moet de rekenkamer lessen uit trekken. Om meer zicht te krijgen op de raads kant van herhalende aanbevelingen over verschillende onderzoeken heen, is het belangrijk dat de rekenkamer in gesprek gaat met de raad. Bijvoorbeeld op het moment dat de rekenkamer nieuwe onderzoeksonderwerpen ophaalt bij de raad of op het moment dat de rekenkamer onderzoek doet naar de doorwerking van de rekenkameronderzoeken.

⁷⁰ [Handreiking meten van doorwerking rekenkamerproducten. April 2018. Nederlandse Vereniging van Rekenkamers en Rekenkamercommissies](#)

⁷¹ Checklist Opstellen van een goede aanbeveling. Vereniging van Rekenkamers, november 2016.

⁷² [Handleiding doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek. 2023. Algemene Rekenkamer](#)

⁷³ [Handreiking "Rapportage van de opvolging van aanbevelingen" Vereniging van Rekenkamers, januari 2025](#)

H6 | Achtergrond: Wet maatschappelijke ondersteuning - verleden en heden

In dit hoofdstuk beschrijven we de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015, hoe deze wet tot stand is gekomen, wat het precies inhoudt voor de gemeenten en voor inwoners en wat zich op dit moment rondom deze wet afspeelt, inclusief aandacht voor de rol van de gemeenteraad. Daarmee beantwoorden we onderstaande onderzoeksvraag.

Vraag 3: Wat zijn beleidsontwikkelingen op het vlak van de Wmo?

6.1 De Wmo in het gemeentelijk takenpakket

Sinds 2015 zijn er veel taken overgeheveld van het Rijk naar gemeenten. Gemeenten zijn verantwoordelijk geworden voor jeugdzorg (Jeugdwet), werk en inkomen (Participatiewet) en zorg aan langdurig zieken en ouderen (Wet maatschappelijke ondersteuning - Wmo). Deze decentralisaties zouden moeten leiden tot een participatiesamenleving - een samenleving waarin mensen naar vermogen meedoen en omkijken naar elkaar. Daar waar inwoners dat onvoldoende zelf of met hun netwerk kunnen realiseren, is er zorg en ondersteuning vanuit de gemeentelijke overheid beschikbaar. De overheveling naar gemeenten van deze taken zou ook een positieve invloed moeten hebben op de uitvoering, met name op het gebied van het kunnen aanbieden van maatwerk en voor het efficiënter en financieel voordeliger inrichten van het aanbod. De praktijk blijkt echter weerbarstig, de drie decentralisaties leveren gemeenten veel vraagstukken over inrichting en organisatie op en ook veel vraagstukken rondom budgetoverschrijdingen.

In 2007 ontstond de eerste Wet maatschappelijke opvang waarbij gemeenten een prominente rol kregen in het bevorderen van maatschappelijke participatie en zelfredzaamheid van inwoners en het versterken van actief burgerschap en sociale samenhang. De Rijksoverheid had op dat moment alleen nog verantwoordelijkheid voor de werking van het systeem als geheel⁷⁴. De wet was een samenvoeging van de Wet voorzieningen Gehandicapten, de Welzijnswet, het onderdeel huishoudelijke verzorging uit de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) en de bevordering van de openbare geestelijke gezondheidszorg uit de Wet collectieve preventie Volksgezondheid (Wcpv). Ook is een aantal specifieke subsidieregelingen overgeheveld. Gemeenten dienden hier beleid op te maken en zich hierover horizontaal te verantwoorden aan hun inwoners.

In 2015 vond de hervorming langdurige zorg (HLZ) plaats, waarbij is ingezet op een betere kwaliteit van zorg en ondersteuning door deze zo dicht mogelijk bij huis te organiseren, een meer betrokken samenleving en een houdbare financiering. Onderdeel van deze hervorming was het overhevelen van meer taken van het Rijk naar gemeenten en deze onderbrengen in

⁷⁴ [Eerste tussenrapportage Wmo evaluatie. De invoering van de Wmo: gemeentelijk beleid in 2007. Sociaal en Cultureel Planbureau 2008](#)

de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015⁷⁵. De ondersteuning van gemeenten is gericht op het zo lang mogelijk in de eigen leefomgeving kunnen blijven wonen. Mensen die wegens omstandigheden echt niet meer in hun eigen leefomgeving kunnen wonen, moeten de mogelijkheid krijgen tot beschermd wonen of (maatschappelijke) opvang. Het sociale netwerk en eigen initiatieven van inwoners krijgen een prominente rol binnen de nieuwe Wmo, evenals de gemeentelijke voorzieningen die in de nabijheid van de leefomgeving van de inwoners georganiseerd kunnen worden. Daarnaast is integraal werken van belang en dienen gemeenten samen te werken met een groot aantal partners (in de regio), zoals zorgverzekeraars, huisartsen, zorg, jeugdhulp, welzijn, et cetera. Ook moeten gemeenten actief inzetten op preventie en vroegsignalering om verergering van problemen van inwoners te voorkomen.

Gemeenten ontvangen financiering voor de Wmo vanuit het gemeentefonds, om zo de mogelijkheid te hebben eigen afwegingen te maken op het gebied van financiën, beleid en uitvoering. Gemeenten moeten periodiek een beleidsplan of beleidskader Wmo vast laten stellen door de gemeenteraad, evenals een verordening die aan bepaalde voorwaarden voldoet. Gemeenten kunnen inwoners vervolgens maatwerkvoorzieningen vanuit de Wmo 2015 toekennen. Andere partijen kunnen geen toekenningen doen, die taak ligt uitsluitend bij gemeenten. Hoe gemeenten het aanbod inrichten is aan de gemeenten zelf⁷⁶, alleen voor de voorzieningen Veilig Thuis en beschermd wonen zijn in de wet voorschriften opgenomen. Gemeenten zijn eveneens verantwoordelijk voor het toezicht op de uitvoering van de Wmo 2015. Deze manier van inrichten vanuit de wetgever betekent dat in de praktijk gemeenten hun eigen accenten kunnen leggen in hoe ze de Wmo 2015 vormgeven, inrichten en uitvoeren al naargelang hun eigen behoeften en (financiële) mogelijkheden.

6.2 Toegang tot Wmo-ondersteuning en de vormen van geboden hulp⁷⁷

Inwoners die in aanmerking willen komen voor ondersteuning vanuit de Wmo moeten zich hiervoor melden bij de gemeente waarin ze wonen. De gemeente moet deze melding binnen zes weken na binnenkomst beginnen af te handelen en dient daarbij de volgende stappen te doorlopen, zoals benoemd door de Centrale Raad van Beroep:

1. De gemeente stelt de hulpvraag van de inwoner vast.
2. De gemeente onderzoekt welke problemen de inwoner ondervindt bij de zelfredzaamheid en participatie, dan wel bij het zich kunnen handhaven in de samenleving.
3. De gemeente bepaalt welke ondersteuning nodig is om een passende bijdrage te leveren aan het oplossen of het verminderen van de problemen die blijken uit het

⁷⁵ [Hervorming langdurige zorg | Begrip | Monitor Langdurige Zorg](#) en [Historische analyse Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 \(Wmo 2015\). Onderdeel van het houdbaarheidsonderzoek Wmo 2015. Versie 2 januari 2024. Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport](#)

⁷⁶ Dit geldt zowel voor wat ze aanbieden als voor hoe ze het aanbieden. Gemeenten mogen inbesteden, aanbesteden, subsidiëren of een combinatievorm kiezen.

⁷⁷ [Welke hulp kan ik thuis krijgen van de gemeente vanuit de Wmo? \(Rijksoverheid\)](#), [Indicatiestelling voor Wmo-ondersteuning \(Stimulanz\)](#), [Eisen aan onderzoek naar ondersteuningsbehoefte \(Sociaal bestek, juni/juli 2018\)](#), [Hulp of zorg aanvragen bij de gemeente \(Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport\)](#), [Regels inzake de gemeentelijke ondersteuning op het gebied van zelfredzaamheid, participatie, beschermd wonen en opvang \(Wet maatschappelijke ondersteuning 2015\) - Memorie van Toelichting Tweede Kamer \(2014\)](#), [Historische analyse Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 \(Wmo 2015\). Onderdeel van het houdbaarheidsonderzoek Wmo 2015. Versie 2 januari 2024. Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport](#)

onderzoek onder punt 2 op het gebied van zelfredzaamheid, participatie of het zich kunnen handhaven in de samenleving.

4. De gemeente onderzoekt welke mogelijkheden de inwoner zelf heeft om de problemen onder punt 2 aan te pakken, bijvoorbeeld via gebruikelijke hulp⁷⁸, mantelzorg, hulp vanuit het sociaal netwerk en voorliggende (algemene) voorzieningen.

Wanneer deze stappen doorlopen zijn, bepaalt de gemeente welke ondersteuning de inwoner van de gemeente nodig heeft vanuit een maatwerkvoorziening (al dan niet via een persoonsgebonden budget). De uitkomst moet verplicht schriftelijk (door middel van een beschikking) aan de inwoner gecommuniceerd worden door de gemeente. De inwoner kan binnen zes weken tegen de uitkomst in bezwaar gaan bij de gemeente en vervolgens in (hoger)beroep bij de rechtbank wanneer de uitkomst van het bezwaar niet naar wens is.

Vanuit de Wmo kunnen gemeenten diverse vormen van hulp aan hun inwoners verstrekken. Het kan gaan om een algemene voorziening of een maatwerkvoorziening. Algemene voorzieningen zijn vrij toegankelijk voor inwoners, zonder voorafgaand onderzoek naar persoonlijke omstandigheden. Deze voorzieningen zijn toegankelijk voor alle inwoners van de gemeente. Gemeenten kunnen een bijdrage vragen voor het gebruik van deze algemene voorzieningen. Maatwerkvoorzieningen zijn niet vrij toegankelijk en verlopen via een melding bij de gemeente zoals hierboven beschreven. In tabel 1 geven we per soort voorziening een aantal voorbeelden van vormen van ondersteuning die hieronder kunnen vallen. Deze lijst is niet uitputtend, gemeenten hebben vrijheid in hoe ze de ondersteuning vanuit de Wmo invullen omdat in de wet niet staat wat exact geboden moet worden.

Tabel 1 Voorbeelden van vormen van ondersteuning die gemeenten vanuit de Wmo kunnen bieden

Algemene voorzieningen	Maatwerkvoorzieningen
Boodschappendienst	Vervoersvoorziening (binnen 25 km van woonadres)
Het advies- en meldpunt huiselijk geweld en kindermishandeling	Vervoer in de regio (buiten 25 km van woonadres)
Een ontmoetingsruimte voor mensen die eenzaam zijn	Individuele begeleiding <i>(Hulp bij praktische zaken zoals administratie, boodschappen, geldbeheer, post afhandelen, medicatie nemen, dag- of weekplanning maken, invulling van de dag, doen van het huishouden etc. Hulp bij contacten en communicatie zoals het leren kennen van mensen in de omgeving, begrijpen wat anderen zeggen en uzelf begrijpelijk maken, hulp om gedragsproblemen te verminderen in omgang met andere mensen etc. Ontlasting van mantelzorgers door toezicht houden, mantelzorgers leren omgaan met de gevolgen van de aandoening of de (gedrags)problemen van de persoon die zij verzorgen)⁷⁹</i>
Maaltijdverzorging	Beschermde woonplek <i>(een veilige woonomgeving met begeleiding voor mensen die door</i>

⁷⁸ ["Hulp die naar algemeen aanvaarde opvattingen in redelijkheid mag worden verwacht van de echtgenoot, ouders, inwonende kinderen of andere huisgenoten" Wmo 2015](#)

⁷⁹ [Begeleiding \(Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport\)](#)

Algemene voorzieningen	Maatwerkvoorzieningen
	<i>psychische of psychosociale problemen tijdelijk niet zelfstandig kunnen wonen</i>) ⁸⁰
Maatschappelijke opvang (deels algemeen toegankelijk en deels maatwerk) <i>(Opvang en hulp voor mensen die dakloos zijn of dreigen te raken, bijvoorbeeld door huiselijk geweld, psychische problemen, schulden, verslaving, werkloosheid, et cetera)</i> ⁸¹	
Mantelzorgondersteuning (deels algemeen toegankelijk en deels maatwerk.) <i>(Een voorbeeld van maatwerk mantelzorgondersteuning is respijtzorg. Dat is vervangende zorg om mantelzorgers te ontlasten, bijvoorbeeld via dagopvang of logeeropvang of hulp en zorg thuis)</i> ⁸²	
Hulp aan buurthuizen en verenigingen	Dagbesteding op maat ⁸³ <i>(Een plek bij een zorgaanbieder waar iemand overdag kan zijn en waar verschillende activiteiten worden aangeboden. Het is vaak samen met andere mensen en er zijn professionele begeleiders)</i>
Clientondersteuning ⁸⁴ <i>(Wettelijk recht van iedere inwoner, bedoeld om regie over eigen leven en zorg te krijgen en te houden. Cliëntondersteuning is gratis en onafhankelijk van de gemeente)</i>	Aanpassing in de woning ⁸⁵ <i>(Bijvoorbeeld een traplift, extra brede deuren, aangepast aanrecht, tillift die vastzit aan het plafond, een aangepaste wastafel, et cetera)</i>
Bemoeizorg ⁸⁶ <i>(Bemoeizorg is het organiseren van zorg en ondersteuning, terwijl er geen hulpvraag is, in situaties waarin niet handelen geen optie (meer) is).</i>	Rolstoel voor langdurig gebruik
	Huishoudelijke hulp

Maatwerkvoorzieningen kunnen geleverd worden door middel van zorg in natura maar ook via een persoonsgebonden budget, indien de inwoner aan de voorwaarden daarvoor voldoet⁸⁷. Inwoners moeten algemeen gesproken een eigen bijdrage betalen voor de maatwerkvoorzieningen en algemene voorzieningen met een duurzame hulpverleningsrelatie. Op dit moment is dat een abonnementstarief van 21 euro⁸⁸, waarvan de hoogte niet afhankelijk is van het inkomen of het vermogen. Alleen voor een beschermde woonplek is de bijdrage anders en wel afhankelijk van inkomen en vermogen, indien er sprake is van een pgb met vergoeding van de wooncomponent⁸⁹.

⁸⁰ [Beschermd wonen \(Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport\)](#)

⁸¹ [Maatschappelijke opvang bij thuis- en dakloosheid \(Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport\)](#)

⁸² [Vervangende zorg \(respijtzorg\) \(Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport\)](#)

⁸³ [Dagbesteding \(volwassenen\) \(Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport\)](#)

⁸⁴ [Cliëntondersteuning via gemeente | Cliëntondersteuning | Regelhulp - Ministerie van VWS](#)

⁸⁵ Het gaat om bouwkundige aanpassingen en/of voorzieningen die aan het huis vast zitten. Kleinere aanpassingen moeten zelf geregeld en betaald worden.

⁸⁶ [Historische analyse Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 \(Wmo 2015\). Onderdeel van het houdbaarheidsonderzoek Wmo 2015. Versie 2 januari 2024. Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport](#)

⁸⁷ [Persoonsgebonden budget \(pgb\) | Rijksoverheid.nl](#)

⁸⁸ [Ondersteuning vanuit de Wmo - CAK](#)

⁸⁹ [Beschermd wonen en de Wmo - CAK](#)

Daarnaast hebben gemeenten de mogelijkheid om af te wijken van het abonnementstarief, bijvoorbeeld voor inwoners met een minimuminkomen, en zijn er nog aanvullende landelijke regels die een stapeling van abonnementstarieven voorkomen.⁹⁰ Gemeenten mogen zelf bepalen welke bijdrage ze van inwoners vragen voor algemene voorzieningen zonder duurzame hulpverleningsrelatie.

6.3 Ontwikkelingen, vraagstukken en thema's rondom de Wmo 2015

In de afgelopen jaren hebben zich veranderingen voorgedaan binnen de bestaande Wmo, evenals binnen aanpalende beleidsterreinen die mogelijk invloed hebben op de Wmo 2015. Het gaat hierbij onder andere om de invoering van het abonnementstarief in 2019, de openstelling Wlz voor langdurige GGZ in 2021, het scheiden van wonen en zorg in de ouderenzorg, de Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) reële prijs Wmo 2015, de mogelijkheden tot stimuleren van domeinoverstijgende samenwerking, bestuurlijke akkoorden zoals het IZA en het GALA, en de Hervormingsagenda Jeugd. Daarnaast zijn er ook een aantal beleidsinterventies en -intensiveringen doorgevoerd, onder andere op het gebied van onafhankelijke cliëntondersteuning, het doorontwikkelen van de toegang tot hulp en ondersteuning, het Wmo-toezicht, de toegang tot en levering van Wmo-hulpmiddelen, dak- en thuisloosheid en het meedoen van personen met een handicap in de samenleving. Voor een toelichting op deze veranderingen en beleidsinterventies en -intensiveringen verwijzen we naar paragraaf 3.5 van de Historische analyse Wet Maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo 2015) - onderdeel van het houdbaarheidsonderzoek Wmo 2015. Hierin staat duidelijk en uitgebreid beschreven wat alle onderdelen inhouden.⁹¹ Een update over een aantal van deze onderwerpen kan gevonden worden in de brief die de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport eind 2024 naar de Tweede Kamer stuurde⁹².

Hieronder bespreken we een aantal ontwikkelingen, vraagstukken en thema's waar we in dit metadossier de nadruk op willen leggen en die deels ook in de meta-analyse terug zullen komen.

Houdbaarheidsonderzoek Wmo 2015

Het wordt steeds duidelijker dat er voor gemeenten (en het Rijk) een grote taak ligt op het gebied van de Wmo. De meest recente cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) laten zien dat het gebruik van voorzieningen vanuit de Wmo gestaag stijgt door de jaren heen (zie tabel 3 op pagina 18), terwijl gemeenten steeds minder budgetruimte beschikbaar hebben⁹³ om de benodigde zorg te kunnen leveren. Deze stijging wordt niet alleen veroorzaakt door een stijging in het gebruik door 60-plussers van bijvoorbeeld huishoudelijke hulp en hulpmiddelen en diensten, maar ook onder 30- tot 45-jarigen stijgt het gebruik binnen bepaalde categorieën, zoals ondersteuning thuis en hulpmiddelen en

⁹⁰ [Betaal ik een eigen bijdrage voor ondersteuning uit de Wmo? | Rijksoverheid.nl](#)

⁹¹ [Historische analyse Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 \(Wmo 2015\). Onderdeel van het houdbaarheidsonderzoek Wmo 2015. Versie 2 januari 2024. Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport](#)

⁹² [Tweede Kamer der Staten-Generaal - Zorg en Maatschappelijke Ondersteuning - Brief van de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. 20-12-2024](#)

⁹³ Hiermee bedoelen we niet per se een krimpend budget, maar ook het uit verhouding raken van de stijging van het budget ten opzichte van de stijging van de vraag naar Wmo-voorzieningen.

diensten. Omdat de bevolkingssamenstelling van Nederland de komende jaren verandert, de grijze druk⁹⁴ steeds verder stijgt, er een tendens is dat ouderen langer thuis moeten en/of willen wonen, het zorglandschap op inhoud en capaciteit verandert en het budget bijna altijd krappert is dan de zorgvraag, kan dit iets betekenen voor de uitgaven op het gebied van de Wmo. Daarom voert het Rijk samen met gemeenten een houdbaarheidsonderzoek⁹⁵ uit naar de Wmo, waarbij gekeken wordt naar de huidige werking van het stelsel met als doel om scenario's te schetsen voor de toekomst om de Wmo houdbaar en toekomstbestendig te maken. Het doel is om dit houdbaarheidsonderzoek eind 2025 af te ronden⁹⁶.

Meerjarenagenda Wmo

Naast het houdbaarheidsonderzoek wordt er gewerkt aan een meerjarenagenda Wmo, maakte de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport eind 2024 via een brief aan de Tweede Kamer bekend. *"In deze agenda moeten acties landen die (1) een oplossing bieden voor concrete knelpunten in de uitvoering, (2) zorgen voor gelijkgerichte inbreng bij de (nieuwe) zorgakkoorden en (3) daarmee bijdragen aan verbeteringen binnen het huidige stelsel. Denk bijvoorbeeld aan het terugdringen van administratieve lasten door standaardisering van contracten of het schrappen van een woud aan productcodes."*⁹⁷

De agenda wordt samen met cliënten, gemeenten en zorg- en welzijnsaanbieders opgesteld en het doel is dat deze eind 2025 gereed is.

De sociale basis in relatie tot de Wmo

Het begrip sociale basis komt steeds vaker voor in relatie tot de Wmo, meestal in één adem genoemd met bezuinigingen of verschuivingen van (zorg)taken vanuit de Wmo naar de sociale basis. De invulling van het begrip sociale basis verschilt, maar bestaat in ieder geval uit de elkaar overlappende persoonlijke, gemeenschappelijke en institutionele sociale basis. Hier is echter geen uniforme invulling voor. Dat verschilt per gemeenschap. Zie voor een verdere toelichting op de sociale basis de position paper die in opdracht van het ministerie van VWS is geschreven in 2023⁹⁸. Onderdeel van het houdbaarheidsonderzoek is een onderzoek naar de relatie tussen (gemeentelijke beleidskeuzes in) de sociale basis en de Wmo-maatwerkvoorzieningen⁹⁹. Naast vele andere conclusies uit dit onderzoek, luidt één van de conclusies als volgt: *"Investerings in de sociale basis zijn van invloed op Wmo-maatwerkuitgaven, maar zijn slechts een kleine factor"*. Vergrijzing, het abonnementstarief, het wel of niet mogen voeren van inkomenspolitiek, jurisprudentie over welke vormen van ondersteuning wel of niet een algemene voorziening mogen zijn, de oorlog in Oekraïne, de energiecrisis, et cetera zijn van grotere invloed, volgens de deelnemers in dit onderzoek. Dit betekent volgens de onderzoekers dat investeren in de sociale basis relevant is, maar dat gemeenten zich niet rijk moeten rekenen met deze investeringen. De investeringen dragen bij aan het dempen van de kosten van Wmo-maatwerkvoorzieningen,

⁹⁴ Het aantal 65-plussers als percentage van het aantal 20-64-jarigen.

⁹⁵ [Historische analyse Wmo 2015 aangeboden aan Tweede Kamer | VNG](#)

⁹⁶ [Tweede Kamer der Staten Generaal - Zorg en Maatschappelijke Ondersteuning - Brief van de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. 20-12-2024](#)

⁹⁷ [Tweede Kamer der Staten Generaal - Zorg en Maatschappelijke Ondersteuning - Brief van de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. 20-12-2024](#)

⁹⁸ [Kernboodschap en position paper Sociale Basis. Juni 2023. Verwey-Jonker Instituut.](#) en [De sociale basis: kernboodschap en position paper. 26-06-2023. Verwey-Jonker Instituut](#)

⁹⁹ [De sociale basis en de houdbaarheid van de Wmo. Augustus 2024. Onderzoek, BMC. Verwey-Jonker.](#)

maar er zijn vele andere factoren die invloed hebben op de kosten en het duurt enige tijd voordat investeringen in de sociale basis effect hebben. De noodzaak van (blijven) investeren in preventieve ondersteuning wordt wel expliciet benadrukt. Dit sluit in zekere mate aan bij wat het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) schrijft over dilemma's binnen het sociaal domein, specifiek over de visie op de kracht van de lokale samenleving.¹⁰⁰ Hierbij benoemen ze expliciet dat de verwachte eigen kracht of hulp uit het eigen netwerk niet altijd mogelijk of voldoende is. Er moet een balans gevonden worden tussen wat van inwoners zelf verwacht kan worden en wat vanuit de gemeente aan hulp en ondersteuning geboden moet worden.

Herinvoering van de inkomensafhankelijke bijdrage voor Wmo-ondersteuning

Naast het houdbaarheidsonderzoek dat op dit moment wordt uitgevoerd spelen er ook nog andere zaken op het gebied van de Wmo, bijvoorbeeld het vraagstuk rondom het abonnementstarief Wmo. In 2019 werd besloten de inkomens- en vermogensafhankelijke eigen bijdrage voor ondersteuning vanuit de Wmo af te schaffen en te vervangen door een vast abonnementstarief van 17,50 euro per vier weken¹⁰¹. Dit zorgt er echter voor dat mensen met een hoger inkomen of met veel vermogen hetzelfde betalen als mensen met een lager inkomen en met weinig vermogen. Het wetsvoorstel¹⁰² ligt nu voor om dit abonnementstarief te vervangen door een inkomens- en vermogensafhankelijke eigen bijdrage. Ook geldt het abonnementstarief nu voor sommige algemene voorzieningen¹⁰³ die de gemeente vanuit de Wmo verstrekt. Hiervoor ligt het voorstel voor om het abonnementstarief af te schaffen en gemeenten zelf weer te laten bepalen hoe hoog de eigen bijdrage hiervoor is, binnen bepaalde regels.

Aandacht voor zorgfraude en toezicht op de Wmo

Ook krijgt het onderwerp zorgfraude steeds meer aandacht de afgelopen jaren¹⁰⁴, onder andere door middel van het voorstel dat nu voorligt voor de Wet integere bedrijfsvoering zorg- en jeugdhulpaanbieders (Wibz) dat moet voorkomen dat zorg- en jeugdhulpgelden worden misbruikt door malafide aanbieders¹⁰⁵. Het zorggeld is schaars, als daar ook nog voor een deel op een onrechtmatige manier mee omgegaan wordt, dan heeft dat impact op de maatschappij en is het belangrijk daar aandacht aan te besteden. Dit geldt ook voor het toezicht op de Wmo, daar is onder andere een landelijk stimuleringsprogramma voor ingericht als onderdeel van het bredere stimuleringsprogramma kwaliteitstoezicht Wmo¹⁰⁶.

¹⁰⁰ [Uitdagingen in het sociaal domein. Nieuwe gemeentebesturen aan zet. SCP 2022](#)

¹⁰¹ Inmiddels is dit bedrag gestegen naar 21 euro per maand.

¹⁰² [Wijziging van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 teneinde gemeenten in staat te stellen voor meer voorzieningen een eigen bijdrage van de cliënt te vragen die afhankelijk is van zijn financiële draagkracht \(Wet vervanging abonnementstarief Wmo 2015\) | Tweede Kamer der Staten-Generaal](#)

¹⁰³ "Dit betreft algemene voorzieningen waarbij een hulpverleningsrelatie wordt aangegaan die van persoonlijke en voortdurende aard is. Voorbeelden van voorzieningen met een duurzame hulpverleningsrelatie die (ook) als algemene voorziening kunnen worden aangeboden zijn huishoudelijke hulp en vormen van dagbesteding."

¹⁰⁴ [Meer signalen zorgfraude Wmo en jeugdhulp, Minder signalen zorgfraude, Zo volgen we meldingen van zorgfraude op - FIU-Nederland, Kamerbrief over verzamelbrief zorgfraude \(april 2025\), Samenwerking bij aanpak fouten en fraude in de zorg | Fouten en fraude in de zorg | Rijksoverheid.nl, Een zorgelijk gebrek aan daadkracht | Rapport | Algemene Rekenkamer](#)

¹⁰⁵ ['Verbied winstuitkeringen voor jeugdhulp- en Wmo-aanbieders'](#)

¹⁰⁶ [Inleiding op Stimuleringsprogramma toezicht Wmo. VNG en Ondersteuningsproducten Stimuleringsprogramma kwaliteitstoezicht Wmo. VNG](#)

Eigen regie van inwoners

De wetgeving en de maatschappij zijn steeds meer gericht op eigen verantwoordelijkheid van inwoners en op eigen regie¹⁰⁷. Eigen regie komt, naast zelfredzaamheid¹⁰⁸, ook steeds vaker terug in gemeentelijk beleid en heeft ook uitdrukkelijk betrekking op de Wmo omdat eigen regie onder druk staat op het moment dat inwoners hulp en ondersteuning nodig hebben. De Nationale Ombudsman heeft in 2023 onderzoek¹⁰⁹ gedaan naar onder andere de mate van ervaren invloed van inwoners op hun eigen leven als zij een beroep (moeten) doen op de Wmo en de mate van ervaren invloed op Wmo-beleid. Hieruit kwam naar voren dat inwoners die een beroep doen op de Wmo een verlies van invloed op het eigen leven ervaren. Ze zijn afhankelijk van de manier waarop de gemeente de Wmo heeft ingericht, van de Wmo-consulent die hun aanvraag beoordeelt, van de financiën en de kaders waarbinnen de gemeente de Wmo uitvoert en van de aanbieder die door de gemeente gekozen is voor het leveren van de Wmo-voorziening. Ze kunnen hun stem niet altijd laten horen in het traject en de procedures verlopen niet altijd zoals ze behoren te verlopen, terwijl dit juist zo belangrijk is voor inwoners. Ook benutten gemeenten de kennis en kunde van Adviesraden Sociaal Domein niet altijd voldoende, waardoor de invloed van inwoners op het beleid en de uitvoering en de evaluatie ervan ook beperkt is.

Samenhang met andere (aanpalende) beleidsterreinen

In de historische analyse van de Wmo is ook in kaart gebracht welke raakvlakken de Wmo 2015 heeft met andere (zorg)wetten. Daarbij geven ze aan dat de verantwoordelijkheden van gemeenten met betrekking tot de Wmo bewust breed zijn geformuleerd zodat er in de uitvoering ook samenhang kan ontstaan tussen de wetten. In het rapport worden in ieder geval de Wet langdurige zorg (Wlz), de Zorgverzekeringswet (Zvw), de Jeugdwet, de Wet publieke gezondheid (Wpg), de Participatiewet (P-wet), de Wet gemeentelijke schuldhelpverlening (Wgs), de Wet zorg en dwang (Wzd) en de Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg (Wvggz) genoemd, naast de Gemeentewet, de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en de Financiële verhoudingswet (Fvw). Voor een beschrijving van de wetten verwijzen we naar paragraaf 3.2 van de historische analyse¹¹⁰. Met name de verbinding tussen de Wlz en de Wmo is sterk, evenals tussen de Jeugdwet, de P-wet, de Wgs en de Wmo en de Zvw en de Wmo. Bij de Wlz en de Zvw ligt de verantwoordelijkheid bij het Rijk en niet bij de gemeenten. Dit betekent ook voor gemeenten iets voor de mate van grip die ze hebben op de uitwerking van de samenhang in de praktijk. Het meest duidelijke voorbeeld hiervan is het grijze gebied tussen zorg, maatschappelijke ondersteuning en wat de gemeenschap (de inwoner) zelf moet organiseren - er kan onduidelijkheid bestaan over of de hulpvraag van een inwoner valt onder de Wlz of de Wmo of dat de inwoner het eigenlijk zelf nog moet kunnen oplossen.

¹⁰⁷ [Definitie eigen regie Movisie: 'Regie over alle domeinen van het eigen leven én alles wat naar eigen inzicht nodig is om een goed leven te leiden'](#) en [Eigen regie: Wat weten we en waar staan we? | Movisie](#)

¹⁰⁸ [Movisie: Zelfredzaamheid voor iedereen](#)

¹⁰⁹ [De ombudsman: Burgers in Wmo te weinig invloed op hulp | Nederlandse Vereniging voor Raadsleden](#)

¹¹⁰ [Historische analyse Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 \(Wmo 2015\). Onderdeel van het houdbaarheidsonderzoek Wmo 2015. Versie 2 januari 2024. Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport](#)

Het bereiken van inwoners, met de juiste hulp

In het brede sociaal domein, niet alleen binnen de Wmo, speelt het vraagstuk van het bereiken van de inwoner die hulp nodig heeft en ook het bieden van daadwerkelijk de juiste hulp. Sommige inwoners zijn zeer goed in staat om (de juiste) gemeentelijke hulp te vinden en deze ook aan te vragen. Sommige andere inwoners zijn daar (veel) minder goed toe in staat en ook gemeenten slagen er niet altijd in voldoende mate in om deze inwoners te vinden en te voorzien van passende hulp. Dit kan ervoor zorgen dat een groep kwetsbare mensen erger in de problemen komt dan nodig is, volgens recente onderzoeken van het SCP¹¹¹.

6.4 De gemeenteraad en (grip op) de Wmo

Het sociaal domein, waar de Wmo onder valt, is een veelomvattend beleidsterrein en landelijk gezien verantwoordelijk voor een kwart van de gemeentelijke uitgaven¹¹². Raadsleden hebben veel kennis nodig om de complexe regelgeving, financiering en beleid te kunnen doorgronden. Gemeenteraden zijn daarin zoekende naar manieren om beter zicht te krijgen op en sturing te geven aan de ontwikkelingen binnen het sociaal domein. Een van de factoren die dit bemoeilijkt, is het grote aantal nieuwe raadsleden in de gemeenteraad na nieuwe verkiezingen¹¹³, omdat het even duurt voordat je een complex onderwerp als het sociaal domein als raadslid kan doorgronden.

Ook concludeerde de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) in een onderzoek naar de sturende rol van gemeenteraden in het sociaal domein dat zorgthema's, zoals de Wmo, nog steeds een weinig politiek karakter hebben. Dit geldt zowel voor de achterliggende visie op deze taken als voor de afwegingen die gemeenten moeten maken om de schaarse middelen over het sociaal domein te verdelen. Dit heeft volgens de ROB verschillende oorzaken, waaronder de aard van het onderwerp: *'Gemeenteraadsleden willen zo goed mogelijke zorg en ondersteuning voor iedere bewoner en vinden het moeilijk om daarin (politieke) keuzes te maken. Hun terughoudendheid heeft onder andere te maken met het gegeven dat iedere keuze in beleid het leven van kwetsbare inwoners kan raken. Het wordt nog lastiger als de uitkomst van keuzes in beleid moeilijk te voorspellen blijkt.'*¹¹⁴

Daarnaast, zo concludeert de ROB, is er niet veel alternatief om uit te kiezen als kadernota's en beleidsnota's vooral als hamerstuk worden voorgelegd aan raadsleden zonder dat zij zorgvuldig meegenomen zijn in het proces dat daaraan vooraf gaat. Ook worstelen gemeenteraden met hun plek in de regionale samenwerkingsverbanden en hebben ze te maken met het Rijk dat tussen de alledaagse hectiek door ingrijpt en, zonder dat daarbij altijd wordt gezocht naar afstemming, aanpassingen in de wet- en regelgeving doet. Hierdoor wordt de sturingsruimte van raadsleden en hun gevoel van eigenaarschap over beleid in het sociaal domein beperkt, aldus de ROB. De ROB heeft uit de bevindingen van zijn onderzoek drie factoren gedestilleerd die van invloed zijn op de sturingsruimte van gemeenteraden.

¹¹¹ [Gezien, gehoord en geholpen willen worden | Publicatie | Sociaal en Cultureel Planbureau](#) en [SCP: Omslag bij gemeenten nodig om deel inwoners écht te bereiken](#)

¹¹² [Kosten sociaal domein gemeenten: plus 11,2 procent](#)

¹¹³ [Ruim vier op de tien nieuwe raadsleden in 2022 | Nederlandse Vereniging voor Raadsleden](#)

¹¹⁴ [Decentrale taak is politieke zaak. Naar een sturende rol van de gemeenteraad in het sociaal domein, 2020. Raad voor het Openbaar Bestuur](#)

Twee daarvan zijn interne factoren: de aard van het bestuurlijk proces en de bestuurscultuur. De derde is de invloed van de in het sociaal domein steeds veranderende dynamiek en de grote hoeveelheid belanghebbenden, met andere woorden de bestuurlijke context.

Er worden wel pogingen ondernomen om gemeenteraden te ondersteunen bij het invullen van hun kaderstellende en controlerende rol. Een mooi voorbeeld hiervan is de infographic die de griffie van de gemeente Almere in samenwerking met het ministerie van Binnenlandse Zaken, de Vereniging van Raadsleden en een groot aantal andere partners heeft gemaakt¹¹⁵. In deze infographic worden raadsleden aan de hand van vier routes geholpen hun rol op te pakken.

1. Kennis: Wat zijn de belangrijkste wetten in het sociaal domein? Waar ligt de keuzeruimte voor raadsleden?
2. Visie: Hoe verwoord je als raadslid wat je belangrijk vindt in het sociaal domein?
3. Sturing: Wat zijn momenten om als raadslid invloed uit te oefenen in het proces? Wanneer kun je wat doen en met welk instrument doe je dat?
4. Informatie en monitoring: Welke informatie heb je nodig en hoe ziet de informatie eruit? Is deze informatie kwantitatief of ook kwalitatief?

Wanneer we verder inzoomen op het sturingsproces in zijn algemeenheid, dan zien we dat er een aantal aanknopingspunten voor sturing zijn, zowel voor gemeenteraden als voor de gemeente/het college van B&W.

- **De grip op de toegang verbeteren:** de gemeentelijke toegang is de enige toegang tot het verkrijgen van ondersteuning vanuit de Wmo. Dat maakt het deels makkelijker sturen dan bijvoorbeeld bij de Jeugdwet, waar ook overige verwijzers toegang tot jeugdhulp bieden. Gemeenten kunnen binnen de kaders van de wet keuzes maken in hoe ze de toegang willen inrichten en in het aanbod wat ze willen bieden. Echter, de Wmo is een open einde regeling, wat betekent dat als een inwoner om ondersteuning vraagt en hij er volgens de wet recht op heeft, gemeenten deze ondersteuning moeten bieden ook al is het budget al op. Aan dat principe valt niet te tornen.
- **In de inkoop- en bekostigingssystematiek meer aandacht besteden aan kostenbeheersing:** Door strategisch gebruik te maken van inkoop- en bekostigingsmechanismen kunnen gemeenten niet alleen kosten beheersen, maar ook de kwaliteit en doeltreffendheid van de Wmo verbeteren.
- **Meer aandacht besteden aan de realisatie van de oorspronkelijke transformatiedoelstellingen:** Verschillende doelstellingen van de transformatie blijken in veel gemeenten nog onvoldoende vorm te hebben gekregen. Denk aan meer integrale hulpverlening, het versterken van de samenwerking met zorgaanbieders en partners in het voorliggend veld en de (hoge) verwachtingen van de preventieve werking van het voorliggend veld en preventieve maatregelen. Door hier meer aandacht aan te besteden en bewuste keuzes in te maken kan er beter gestuurd worden op zowel kosten als waarborgen van kwaliteit.
- **In de uitvoering de grip op de financiën versterken:** Doordat in veel gemeenten de monitoring van de kostenontwikkeling binnen het sociaal domein tekortschiet, heeft dat ook invloed op de mate van grip op de kostenontwikkeling.

¹¹⁵ [Het Sociaal Domein - Infographic voor raadsleden](#) en [Vier routes voor grip en inzicht voor raadsleden op sociaal domein | Movisie](#)

- **In de uitvoering de grip op de effectiviteit van zorg versterken:** Veel gemeenten ervaren een gebrek aan inzicht in de effectiviteit van de geboden zorg. Veelal zijn de beleidsdoelstellingen niet duidelijk of meetbaar geformuleerd, zodat ook de resultaten niet helder kunnen worden weergegeven. Ook worden de doelstellingen onvoldoende uitgewerkt in de contracten met zorgaanbieders. Dit leidt tot onvoldoende zicht op de kwaliteit en doelmatigheid van de geboden zorg en ondersteuning en daarmee tot onvoldoende sturing hierop.

In onderstaande tabel wordt een beeld geschetst van waar de sturingsruimte zit die gemeenteraden feitelijk hebben als het gaat om de Wmo. Daarbij wordt de sturingsruimte van de raad afgezet tegen de sturingsruimte van het college, een onderscheid dat ook voor rekenkameronderzoek relevant is.

Tabel 2 Inzicht in sturingsmogelijkheden van gemeenteraad en college

	Gemeenteraad	College van B&W
	WAT	HOE
Kaderstellen	Doelen	Beoogde uitvoering
	Wettelijke doelen	Inrichting voorliggend veld
	Vaststellen strategisch beleidskader met focus op eigen ambities, doelen en lokale opgaven	Inrichting toegang
	Bepalen maatschappelijke effecten	Input geven ten aanzien van (regionale) inkoop
	Vaststellen financiële kaders	Input geven ten aanzien van (regionale) bekostigingssystematiek en verantwoording
Controleren	Resultaten	Uitvoeringspraktijk
	Inzicht in maatschappelijke effecten	Inzicht in werking en resultaten vanuit perspectief van Wmo-gebruikers
	Inzicht in kosten en gebruik	
	Inzicht in ervaringen van Wmo gebruikers	Inzicht in werking en resultaten vanuit perspectief van professionals

Tabel 3 Ontwikkeling in het gebruik van Wmo-maatwerkvoorzieningen¹¹⁶

	Totaal (exclusief verblijf en opvang)						Ondersteuning thuis, totaal ¹¹⁷					
	2019	2020	2021	2022	2023	2024 ¹¹⁸	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Totaal	1.129.525	1.183.060	1.204.305	1.215.395	1.222.465	1.259.250	253.535	261.490	256.735	253.340	250.975	252.955
Jonger dan 30	100.410	104.895	105.425	102.860	101.385	104.195	55.130	57.770	57.010	55.050	54.535	55.875
30-45 jaar	95.325	101.290	104.175	105.080	104.925	108.130	50.715	54.185	54.435	54.975	54.960	56.040
45 tot 60 jaar	160.679	165.545	165.895	164.115	160.820	161.690	59.625	62.435	61.370	60.365	59.395	58.940
60 to 75 jaar	261.610	273.975	284.340	285.105	284.815	292.285	40.860	43.310	43.370	43.785	44.075	44.670
75 tot 85 jaar	299.495	312.790	318.678	332.010	343.570	358.620	28.405	26.855	25.375	25.230	24.895	24.690
85+ jaar	216.715	224.565	225.805	226.225	226.950	234.060	18.790	16.935	15.175	13.935	13.115	12.740
	Hulp bij het huishouden						Hulpmiddelen en diensten, totaal ¹¹⁹					
	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Totaal	437.595	495.155	508.460	527.665	535.310	556.180	753.415	767.750	770.275	772.520	774.025	796.950
Jonger dan 30	3.370	3.485	3.350	3.160	2.945	2.800	40.395	41.030	40.535	40.580	40.905	41.925
30-45 jaar	19.980	22.445	22.545	22.665	22.665	22.975	34.865	35.755	36.305	37.260	37.815	39.105
45 tot 60 jaar	48.680	54.015	53.690	53.385	52.490	52.625	92.370	93.295	92.345	91.615	89.750	90.170
60 to 75 jaar	112.870	131.195	136.585	137.405	137.560	140.675	187.205	192.880	197.215	196.995	196.115	202.035
75 tot 85 jaar	150.180	171.555	178.925	193.550	200.865	211.620	223.795	225.200	223.890	227.910	232.820	242.580
85+ jaar	102.515	112.465	113.370	117.500	118.785	125.480	174.785	179.595	179.985	178.160	176.615	181.140

¹¹⁶ [StatLine - Wmo-cliënten; type maatwerkvoorziening, persoonskenmerken, regio](#)

¹¹⁷ Dit omvat begeleiding, persoonlijke verzorging, kortdurend verblijf, overige ondersteuning gericht op het individu of huishouden/gezin, dagbesteding, overige groepsgerichte ondersteuning, overige maatwerkarrangementen

¹¹⁸ De cijfers die voor 2024 in deze tabel zijn opgenomen zijn voorlopige cijfers.

¹¹⁹ Dit omvat woondiensten, vervoersdiensten, rolstoelen, vervoersvoorzieningen, woonvoorzieningen en overige hulpmiddelen.

Bijlage 1 | Rekenkamerrapporten Wmo

- [Aalsmeer - Onderzoek naar sturing in het sociaal domein in de gemeente Aalsmeer, oktober 2020](#)
- [Achtkarspelen - Samen thuis? Wmo2015 in 16 Friese gemeenten; een complex samenspel tussen cliënten, gemeenten en aanbieders, september 2017](#)
- [Amersfoort - Effectiviteit en efficiëntie sociale wijkteams Amersfoort, september 2017](#)
- [Amsterdam - Wachten op opvang. Maatschappelijke opvang en beschermd wonen onderzocht, december 2017](#)
- [Amsterdam - Toegang tot ambulante ondersteuning en dagbesteding, oktober 2019](#)
- [Arnhem - Een leefwereld van verschil, januari 2022](#)
- [Barendrecht - Een taak voor de boeg. Onderzoek naar aanpak knelpunten functioneren wijkteams, januari 2018](#)
- [Breda - De Wmo in Breda: integrale hulp op maat?, februari 2018](#)
- [Den Haag - Over de drempel. Onderzoek naar de toegang tot de Wmo, februari 2017](#)
- [Den Haag - Van de straat. Onderzoek naar maatschappelijke opvang in Den Haag, januari 2018](#)
- [Deventer - Zonder zorgen doorontwikkelen. Over jeugdzorg en zorgfraude in Deventer, december 2021](#)
- [Ede - Versterk de verandering. Over de transformatie van de maatschappelijke ondersteuning in Ede, december 2021](#)
- [Eindhoven - Schoon genoeg? Procesanalyse Huishoudelijke Ondersteuning, december 2020](#)
- [Enschede - Onderzoek Ondersteuning Huishouden Enschede, februari 2022](#)
- [Ermelo-Harderwijk \(Gemeente Ermelo\) - Toegang tot de Wmo, september 2023](#)
- [Ermelo-Harderwijk \(Gemeente Harderwijk\) - Toegang tot de Wmo, september 2023](#)
- [Heemskerk, Beverwijk, en Velsen - Onderzoek gemeentelijke zorg voor mensen met dementie en hun mantelzorgers, november 2022](#)
- [Heerenveen - Samen thuis? Wmo2015 in 16 Friese gemeenten; een complex samenspel tussen cliënten, gemeenten en aanbieders, september 2017](#)
- [Hilversum - Wmo in Hilversum: punt van zorg?, juni 2018](#)
- [IJsselstein - Tegengaan van zorgfraude. Rechtmatigheidstoezicht Wmo en Jeugdzorg in IJsselstein, maart 2023](#)
- [Krimpenerwaard - De zorg voor elkaar? Een verkenning van het speelveld van de drie decentralisaties in de gemeente Krimpenerwaard, maart 2019](#)
- [Lansingerland - Kwetsbaar en uit beeld. Onderzoek naar ondersteuning van ouderen bij langer thuis wonen, mei 2020](#)
- [Lansingerland - Zorg om kosten. Onderzoek kostenbeheersing Wmo, december 2022](#)
- [Leeuwarden - Voortvarend onderweg. Onderzoek naar de start van de WMO2015 in de gemeente Leeuwarden, september 2017](#)
- [Leeuwarden - De transformatie in het sociaal domein door de ogen van de wijkteams, april 2021](#)
- [Lelystad - Schoon genoeg? Het effect van huishoudelijke ondersteuning in het dagelijks leven van Lelystadse burgers, september 2017](#)
- [Littenseradiel - Samen thuis? Wmo2015 in 16 Friese gemeenten; een complex samenspel tussen cliënten, gemeenten en aanbieders, september 2017](#)

- [Montferland - Naar een knoppenmodel voor de Wmo, maart 2023](#)
- [Nijmegen - Sturen op zorg. Onderzoek Wmo en Jeugdhulp: informatievoorziening aan de gemeenteraad, april 2017](#)
- [Nijmegen - Toegang tot de Wmo. Rekenkameronderzoek vanuit cliëntperspectief, december 2019](#)
- [Olst-Wijhe - Sturing op doelbereik Jeugd en Wmo, mei 2018](#)
- [Ooststellingwerf - Samen thuis? Wmo2015 in 16 Friese gemeenten; een complex samenspel tussen cliënten, gemeenten en aanbieders, september 2017](#)
- [Opsterland - Samen thuis? Wmo2015 in 16 Friese gemeenten; een complex samenspel tussen cliënten, gemeenten en aanbieders, september 2017](#)
- [Opsterland - Gebiedsteam Opsterland. De rol van het gebiedsteam bij de transformatie van het sociaal domein, november 2021](#)
- [Rotterdam - Niet thuis geven. Onderzoek opvang daklozen, mei 2018](#)
- [Rotterdam - Het komt niet in de buurt. Onderzoek naar aanpak knelpunten functioneren wijkteams, september 2021](#)
- [Schiedam-Vlaardingenv - Ouder worden in Schiedam, juni 2019](#)
- [Schiedam-Vlaardingenv - Ouder worden in Vlaardingenv, juni 2019](#)
- [Smallingerland - Samen thuis? Wmo2015 in 16 Friese gemeenten; een complex samenspel tussen cliënten, gemeenten en aanbieders, september 2017¹²⁰](#)
- [Súdwest-Fryslân - Samen thuis? Wmo2015 in 16 Friese gemeenten; een complex samenspel tussen cliënten, gemeenten en aanbieders, september 2017](#)
- [Tiel - Onderzoek Sociaal Domein. Indicatoren in beeld, september 2019](#)
- [Tilburg - Zorgen om resultaten, juni 2017](#)
- [Tytsjerksteradiel - Samen thuis? Wmo2015 in 16 Friese gemeenten; een complex samenspel tussen cliënten, gemeenten en aanbieders, september 2017¹¹⁸](#)
- [Utrecht - Langer zelfstandig thuis wonen met ernstige beperkingen. Rekenkameronderzoek in het kader van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015, november 2017](#)
- [Utrecht - Opvang en zorg voor daklozen in Utrecht: knel in de keten, mei 2018](#)
- [Vallei & Veluwerand \(Gemeente Bunschoten\) - Regionaal inkopen voor het sociaal domein in de gemeente Bunschoten, juli 2022](#)
- [Vallei & Veluwerand \(Gemeente Leusden\) - Risicomanagement sociaal domein in de gemeente Leusden, mei 2019](#)
- [Vallei & Veluwerand \(Gemeente Zeewolde\) - Risicomanagement sociaal domein in de gemeente Zeewolde, augustus 2020](#)
- [Vallei & Veluwerand \(Gemeente Zeewolde\) - Doelgroepenvervoer in de gemeente Zeewolde, november 2021](#)
- [Veenendaal - Menselijke Maat Gewogen, maart 2023](#)
- [Vijfheerenlanden - Weerbaarheid tegen zorgfraude, oktober 2021](#)
- [Voorst - Hoe draait de dagbesteding?, oktober 2017](#)
- [Weststellingwerf - Samen thuis? Wmo2015 in 16 Friese gemeenten; een complex samenspel tussen cliënten, gemeenten en aanbieders, september 2017¹¹⁸](#)
- [West-Brabant \(Roosendaal\) - Onderzoek Maatschappelijke Opvang Gemeente Roosendaal, januari 2022](#)
- [Weststellingwerf - De gebiedsteams in Weststellingwerf, november 2020](#)

¹²⁰ Rapporten zijn niet meer online beschikbaar.

- [WVOLLV \(Gemeenten Wassenaar, Voorschoten, Oegstgeest en Leidschendam-Voorburg\) - Toegang tot voorzieningen in de Wmo in de gemeenten Wassenaar, Voorschoten, Oegstgeest en Leidschendam-Voorburg, november 2018](#)
- [Zoetermeer - Onafhankelijke cliëntondersteuning Zoetermeer, november 2019](#)
- [Zwolle - Sleutel voor Jeugdhulp, april 2023](#)

Bijlage 2 | Hoofd- en subthema's Wmo

Hoofdthema's	Subthema's
Beleidskaders	Wet- en regelgeving
	Beleid(sdoelen)
Financiën	Budget
	Begroting/Jaarverslag
	Uitgaven
	Inkoop
	Aanbesteding
	Zorgfraude
Sturing	Sturende rol college
Kaderstelling	Kaderstellende rol
Controle	Controlerende rol
Toezicht	Monitoring
	Evaluatie/onderzoek
Informatievoorziening	Informatievoorziening sturing
	Informatievoorziening kaderstelling
	Informatievoorziening controle
Organisatie	Organisatie Wmo
	Transformatie
	Aanbod Wmo
	Afspraken met uitvoerende organisaties
	Organisatie van de toegang
	Signalering
	Bereik hulpverlening
	Betrokken organisaties
	Sociaal Team
	Voorzieningen
	Samenwerking
	Zelfredzaamheid
	Maatschappelijke participatie
	Kwaliteit hulpverlening
	Kwantiteit hulpverlening
	Personele capaciteit
Praktijk uitvoering (Wmo)	Uitvoering (Wmo)
Prestaties	Prestaties Wmo
	Klantbeleving
	Klachten(procedure)
Resultaat	Resultaat beleid Wmo
Effectiviteit	Effectiviteit beleid Wmo
Efficiëntie	Efficiëntie beleid Wmo

Bijlage 3 | Uitkomsten metadossier

Thema's in de centrale vragen (N=47)

Thema	Aantal onderzoeken	Percentage
Organisatie	17	36%
Praktijk uitvoering	17	36%
Resultaat	16	34%
Beleidskaders	16	34%
Effectiviteit	14	30%
Efficiëntie	6	13%
Prestaties	6	13%
Efficiëntie	6	13%
Financien	5	11%
Sturing	5	11%
Kaderstelling	5	11%
Toezicht	5	11%
Informatievoorziening	5	11%

Thema's in de deelvragen (N=47)

Thema	Aantal onderzoeken	Percentage
Organisatie	38	81%
Beleidskaders	35	74%
Toezicht	33	70%
Financien	24	51%
Praktijk uitvoering	21	45%
Prestaties	19	40%
Informatievoorziening	18	38%
Controle	17	36%
Resultaat	16	34%
Kaderstelling	15	32%
Sturing	13	28%
Effectiviteit	11	23%
Efficiëntie	8	17%

Thema's in de normenkaders (N=27)

Thema	Aantal onderzoeken	Percentage
Organisatie	25	93%
Beleidskaders	20	74%
Toezicht	19	70%
Financiën	14	52%
Sturing	13	48%
Informatievoorziening	13	48%
Controle	11	41%
Praktijk uitvoering	9	33%
Prestaties	9	33%
Kaderstelling	8	30%
Resultaat	6	22%
Effectiviteit	5	19%
Efficiëntie	4	15%

Gebruikte onderzoeksmethoden (N=47)

Thema	Aantal onderzoeken	Percentage
Documentonderzoek	44	94%
Interview	44	94%
Overige activiteiten	17	36%
Analyse bestaande gegevens	12	26%
Bijeenkomsten	12	26%
Enquête	10	21%
Casusonderzoek	7	15%
Financiële analyse	4	9%
Dossieronderzoek	3	6%

Thema's in de conclusies (N=47)

Thema	Aantal onderzoeken	Percentage
Organisatie	40	85%
Beleidskaders	32	68%
Toezicht	27	57%
Financien	25	53%
Praktijk uitvoering	22	47%
Resultaat	22	47%
Sturing	19	40%
Informatievoorziening	19	40%
Controle	18	38%
Prestaties	15	32%
Effectiviteit	14	30%
Kaderstelling	12	26%
Efficiëntie	10	21%

Thema's in de aanbevelingen (N=47)

Thema	Aantal onderzoeken	Percentage
Organisatie	37	79%
Beleidskaders	31	66%
Toezicht	29	62%
Financien	23	49%
Informatievoorziening	22	47%
Sturing	19	40%
Controle	18	38%
Kaderstelling	13	28%
Prestaties	12	26%
Praktijk uitvoering	11	23%
Resultaat	5	11%
Efficiëntie	1	2%
Effectiviteit	-	-

BMC

Databankweg 26D
3821 AL Amersfoort

Postbus 490
3800 AL Amersfoort

(033) 496 52 00
info@bmc.nl
www.bmc.nl

KvK BMC Advies 32078667
IBAN NL91 ABNA 0504035754
BTW NL80.86.63.598 B.01

Colofon

20 juni 2025

Classificatie : Intern gebruik

Namen adviseurs : Hanneke Vervoort MSc
dr. Arjuna Snoep-Delleman

Projectnummer : PO048937-2728

Kijk voor meer info op onze website: bmc.nl