

BESCHIKKINGSDUUR BESCHERMD WONEN

EEN ONDERZOEK NAAR DE HUIDIGE
BESCHIKKINGSDUUR BESCHERMD WONEN
EN INTENSIEVE AMBULANTE BEGELEIDING

EN NAAR DE MOGELIJKHEDEN OM
LANGDURIG TE BESCHIKKEN IN DE WMO

**KLANT
AUTEUR(S)**

Ministerie van VWS, directie Maatschappelijke Ondersteuning
Maarten Batterink, Dionne Faber, Wessel Blom, Merel Huisman,
Anneberthe Visser, Annemarijn Onstenk en Wouter Jongebreur

**DATUM
KENMERK
VERSIE**

7 november 2023
MB/sb/003725
Definitieve eindrapportage

Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
1.1	Achtergrond, aanleiding en doelstellingen	3
1.2	Aanpak	3
1.3	Leeswijzer	5
2	Huidige beschikkingsduur	6
2.1	Inleiding	6
2.2	Totaalbeeld	6
2.3	Verschillen tussen gemeenten	8
2.4	Correlatie tussen beschikkingsduur en doorstroom van Wmo naar Wlz	13
3	Kwalitatieve bevindingen	14
3.1	Inleiding	14
3.2	Over de relatie tussen langere beschikkingen in de Wmo en doorstroom naar de Wlz	14
3.3	Argumenten om langere dan wel korter durende beschikkingen af te geven	15
3.4	Doelgroepen waarvoor een langere of kortere beschikkingsduur (beter) passend is	17
3.5	Overige verbetermogelijkheden bij afgeven beschikkingen	18
4	Opties voor kwantitatieve doelstellingen	19
4.1	Inleiding	19
4.2	Relatie tussen langer durende beschikkingen in de Wmo en instroom in de Wlz wordt betwist	19
4.3	Er zijn wel andere redenen waarom een langere beschikkingsduur soms wenselijk is	19
4.4	Opties voor een kwantitatieve doelstelling over de beschikkingsduur	20
A.	Aandachtspunten bij eventuele vervolgmetingen	21
	Vorm van vervolgmeting	21
	Suggesties voor aanpassingen in de uitvraag	21
	Toelichting op cijfers met impact op de kwaliteit, vergelijkbaarheid of duiding	22
	Redenen voor ontbrekende cijfers	22
	Over definities	22

1 Inleiding

1.1 Achtergrond, aanleiding en doelstellingen

De Nederlandse ggz, Valente, MIND, zorgverzekeraars Nederland (ZN), de VNG en ministerie van VWS hebben bestuurlijke afspraken gemaakt om een trendbreuk in de instroom in de Wlz voor mensen met een psychische aandoening te realiseren. Op korte termijn worden drie maatregelen genomen. Een van de maatregelen richt zich op het afgeven van langer durende Wmo-beschikkingen voor beschermd wonen en intensieve ambulante begeleiding. In een verdiepend onderzoek naar de ggz-doelgroep¹ werd door verschillende respondenten 'rust en zekerheid over toekomstige zorg en begeleiding' als belangrijk voordeel genoemd van de Wlz ten opzichte van de Wmo. In de Wmo is de zorg en begeleiding gekoppeld aan de beperkte duur van de beschikking en moet periodiek worden vastgesteld of deze beschikking wordt verlengd of niet. Om effecten van de voorgenomen maatregelen in de toekomst te kunnen monitoren, is een nulmeting nodig. In opdracht van het ministerie van VWS en VNG hebben wij, Significant Public, een onderzoek uitgevoerd naar de huidige beschikkingsduur beschermd wonen en intensief ambulante begeleiding. Daarbij hebben we eveneens onderzocht voor welke subgroepen binnen de doelgroep langdurig beschikken mogelijk is.

Het onderzoek kent de volgende vier doelen:

- a. Inzicht in de huidige duur van de beschikkingen voor beschermd wonen en intensieve ambulante begeleiding (nulmeting); dit beperkt zich tot de beschermd wonen-middelen van centrumgemeenten.
- b. Inzicht voor welke subgroepen binnen de doelgroep langduriger beschikken mogelijk/wenselijk is gezien de gewenste beweging (inclusief praktijktoets):
 - i. Inzicht in argumenten van gemeenten om een kortere dan wel langere beschikking af te geven;
 - ii. Inzicht in verschillende factoren die meespelen bij het beschikken in de uitvoeringspraktijk van gemeenten;
 - iii. Inzicht in hoeverre beschikkingsduur een argument is geweest voor cliënten om een Wlz-indicatie aan te vragen.
- c. Schetsen van opties om te komen tot (bestuurlijk af te spreken) kwantitatieve doelstellingen met betrekking tot de langere duur van beschikkingen.
- d. Advies over de wijze van uitvoering van periodieke vervolgmetingen door de VNG van de duur van de beschikkingen.

1.2 Aanpak

Ten behoeve van dit onderzoek hebben we een onderzoeksplan voorgesteld. Het plan van aanpak bestaat uit een kwantitatief en een kwalitatief onderdeel.

Het uitvoeren van het onderzoek binnen de gegeven termijnen vroeg om een erg strakke planning en projectmanagement. Het tijdsplan om tot de concept- en definitieve rapportage te komen was zeer kort (14 augustus tot en met 18 respectievelijk 25 september 2023 met uitloop voor de aanvulling van de nulmeting tot en met 31 oktober 2023). Deze korte doorlooptijd pleitte voor een aanpak waarbij we zo snel mogelijk van start konden gaan. Bij aanvang van de opdracht heeft er een gesprek met de opdrachtgever plaatsgevonden, evenals een bijeenkomst voor de begeleidingscommissie.

¹ Verdiepend onderzoek ggz-doelgroep, Significant Public, oktober 2022.

1.2.1 *Het kwantitatieve onderzoek*

We zijn direct aan de gang gegaan met het opstellen van een Exceltool voor gemeentes, waarin zij hun data over de duur van beschikkingen beschermd wonen zorg kunnen invullen. Daarbij was het voor gemeentes mogelijk om een eventuele toelichting op de cijfers te geven wanneer nodig. We hebben de data op geaggregeerd niveau uitgevraagd in vaste categorieën, om de uniformiteit van de data uit verschillende centrumregio's te borgen. Hierbij hebben we zowel gegevens over 2022 als over de eerste helft van 2023 uitgevraagd.

We verstuurden de uitvraag naar de contactpersonen bij de centrumgemeenten. Daarbij verzochten we hen de uitvraag ook te laten uitzetten onder regiogemeenten om ook goed zicht te krijgen op de duur van beschikkingen van intensieve ambulante begeleiding (voor zover dat niet bij de centrumgemeenten bekend is). We hebben voor een duidelijke instructie gezorgd, om op deze manier zo veel mogelijk vragen op voorhand af te kunnen vangen. Gedurende de looptijd hebben wij vragen van gemeenten over de uitvraag per e-mail of telefonisch beantwoord. Bij ontvangst van de ingevulde formats controleerden we direct de gegevens. Wanneer we daarin onverwachte informatie of vreemde uitbijters zagen, namen we direct contact op met de gemeente om het te controleren. In totaal zijn er 38 bruikbare formats aangeleverd door centrumgemeenten. Hierbij moet worden opgemerkt dat niet alle formats cijfers over de variant intensieve ambulante begeleiding bevatten. In sommige gemeenten waren deze cijfers niet centraal maar bij regiogemeenten aanwezig en lukte het niet om deze tijdig en op een eenduidige manier te verzamelen. In bijlage A bespreken we verschillende beperkingen van de gebruikte data en geven we aandachtspunten voor eventuele vervolgmetingen.

1.2.2 *Het kwalitatieve onderzoek*

Voor het kwalitatieve onderdeel gingen we in gesprek met verschillende gemeenten om een dieper inzicht te krijgen in de cijfers en de overige onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden.

Ten behoeve van de interviews hebben we centrumgemeenten benaderd voor deelname via e-mail. Gezien de zeer korte doorlooptijd van het onderzoek hebben we een groot aantal gemeenten benaderd, omdat we uit ervaring wisten dat het plannen van onderzoeksdagen op korte termijn voor obstakels kan zorgen. We hebben de contactpersonen een duidelijke factsheet meegestuurd, waarin helder werd wat we van hen verwachtten in termen van welke personen we graag wilden spreken op een onderzoeksdag. Het doel van de onderzoeksdagen was tweeledig:

- a. Inzicht krijgen in argumenten om langer of korter te beschikken, factoren die meespelen bij het beschikken in de huidige uitvoeringspraktijk en in hoeverre de beschikkingsduur een argument is geweest voor cliënten om een Wlz-indicatie aan te vragen;
- b. Het uitvoeren van een praktijktoets op de gewenste beweging, de mogelijkheid en wenselijkheid om tot (kwantitatieve) afspraken te komen voor langdurigere indicaties en voor welke subgroepen (afbakening en de geschatte omvang daarvan) langduriger beschikken wenselijk en mogelijk is.

Tijdens de onderzoeksdagen hebben we geprobeerd om verschillende perspectieven in beeld te brengen, door middel van verschillende interviews:

- a. **Perspectief gemeentelijk bestuur en beleid:** dit gesprek richtte zich op (de afwegingen omtrent) de beleidsmatige uitgangspunten (waaronder de vastlegging in de verordening) en sturingswijze bij gemeenten omtrent het afgeven van beschikkingen. Ook bespraken we de mogelijkheden die zij zien om te werken met langere indicaties, eventuele gevolgen voor de uitvoering en eventuele verbetermogelijkheden waar zij ervaring mee hebben.
- b. **Perspectief uitvoering toegang en regie:** de gesproken uitvoeringsmedewerkers (toegang, regie) in de regio richten zich op de doelgroep van beschermd wonen en intensieve ambulante begeleiding. In de gesprekken gingen we in op het effect van beleid, de ervaring van de uitvoering bij het verstrekken van beschikkingen, hun beeld van de impact van de beschikkingswijze en -duur op gedrag van inwoner en aanbieder (ook in relatie tot de Wlz). Ook bespraken we met hen eventuele mogelijkheden om de indicatieduur te verlengen, voor welke

doelgroepen dit kan, en wat dit betekent voor hun werkzaamheden en uitvoerbaarheid (bijvoorbeeld om gedifferentieerd te werken).

- c. **Perspectief aanbieder:** in dit gesprek keken we naar de werking van het beschikkingenbeleid en uitvoering in de praktijk bij aanbieders, wat zij merken over of de verstrekte beschikking effect heeft op inwoners die (alsnog) overgaan naar de Wlz, het eigen gedrag als aanbieder hierbij om bijvoorbeeld rust te creëren voor de cliënt en hoe zij de uitvoering bespreken met de gemeentelijke opdrachtgever. Ook bespraken we met hen voor welke (sub)doelgroepen langere indicaties mogelijk/wenselijk zijn en welke verbetermogelijkheden met betrekking tot het beschikkingsproces en de beschikkingsduur zij zien.
- d. **Perspectief cliënt:** dit gesprek richtte zich op het perspectief van de cliënt in dit vraagstuk. In dit gesprek bespraken we de ervaring van cliënten met het proces van het krijgen van een beschikking en de duur hiervan en de overwegingen voor het al dan niet aanvragen van een Wlz-indicatie (bij een kortere beschikkingsduur). Ook bespraken we de eventuele verbetermogelijkheden met betrekking tot het beschikkingsproces en -duur waar zij ervaring mee hebben.

Binnen een tijdsbestek van tweeënhalve week hebben wij acht 'onderzoeksdagen' uitgevoerd waarbij we ten minste twee van de vier perspectieven spraken. Het perspectief van de cliënt was daarbij - mede vanwege de korte doorlooptijd - onderbelicht. Het is maar in twee gemeenten gelukt cliëntvertegenwoordiging te spreken. Aanvullend op deze onderzoeksdagen hielden we één gesprek met bestuur en beleid van een andere gemeente en een focusgroep met aanbieders. Gedurende de looptijd zijn er twee bijeenkomsten geweest met de leden van de begeleidingscommissie bestaande uit de Nederlandse ggz, Valente, MIND, de VNG en het ministerie van VWS, waarbij we duiding en interpretatie aan de bevindingen gaven. Tot slot hielden we een validatiesessie met gemeenten, waarbij drie gemeenten aanwezig waren en waarbij de deelnemers duiding en aanvullingen hebben gegeven.

1.3 Leeswijzer

Het onderhavige rapport is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 presenteren wij de resultaten van de kwantitatieve uitvraag onder centrumgemeenten, waarbij we inzicht geven in de huidige duur van de beschikkingen voor beschermd wonen en intensieve ambulante begeleiding (doelstelling a). In hoofdstuk 3 presenteren wij de uitkomsten van het kwalitatieve onderdeel van het onderzoek (doelstelling b). In hoofdstuk 4 bespreken we de opties voor kwantitatieve doelstellingen voor een langere beschikkingsduur (doelstelling c). Tot slot geven we in bijlage A aandachtspunten mee voor eventuele periodieke vervolgmetingen van de beschikkingsduur (doelstelling d).

2 Huidige beschikkingsduur

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk presenteren wij de resultaten van de kwantitatieve uitvraag onder centrumgemeenten. Aan deze centrumgemeenten hebben wij gegevens opgevraagd over de beschikkingsduur bij afgegeven indicaties voor beschermd wonen, waarbij we onderscheid hebben gemaakt tussen:

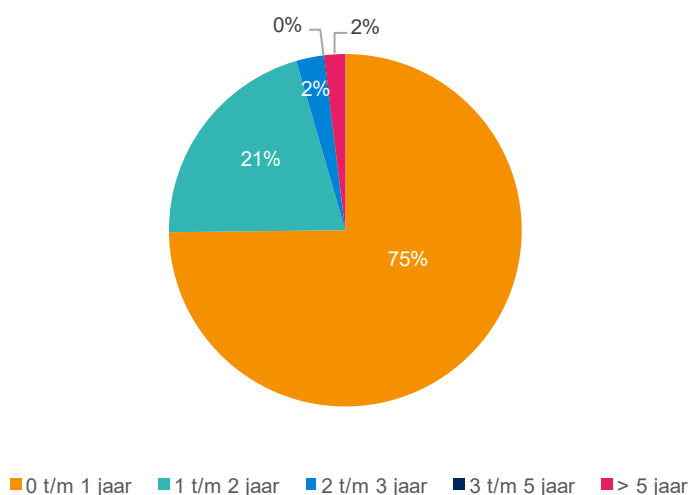
- Beschermd wonen:** het gaat om wonen in een accommodatie van een instelling voor beschermd wonen, waarbij het wonen (en de kosten daarvan) onderdeel uitmaakt van de verstrekking door de gemeente. De cliënt betaalt bij beschermd wonen dus nooit huur voor de woning of kamer. De cliënt betaalt altijd de hoge (inkomensafhankelijke) eigen bijdrage.
- Intensieve ambulante begeleiding:** hieronder vallen alle andere vormen van begeleiding, gefinancierd vanuit de middelen voor beschermd wonen van de centrumgemeente. Het kan bijvoorbeeld gaan om begeleid wonen, beschermd thuis en ambulante begeleiding. De cliënt huurt (van corporatie, zorginstelling of anderszins) of is eigenaar van de woning². De cliënt betaalt altijd het abonnementstarief.

Daarnaast maken we onderscheid tussen nieuwe aanvragen en herindicaties. De centrumgemeenten kregen de mogelijkheid cijfers over 2022 en/of cijfers over de eerste helft van 2023 aan te leveren. Een deel van de gemeenten heeft cijfers over alleen 2022 of alleen 2023 aangeleverd, maar de meeste gemeenten hebben cijfers over beide perioden aangeleverd. In de analyse en resultaten in dit hoofdstuk maken wij geen onderscheid tussen de verschillende jaren.

2.2 Totaalbeeld

2.2.1 Beschermd wonen

We hebben van de meeste gemeenten data ontvangen over heel 2022 en de eerste helft van 2023. Sommige gemeenten hebben alleen data aangeleverd over 2022, of alleen over de eerste helft van 2023. We hebben de cijfers bij elkaar opgeteld om tot één totaalbeeld over beide jaren te komen.

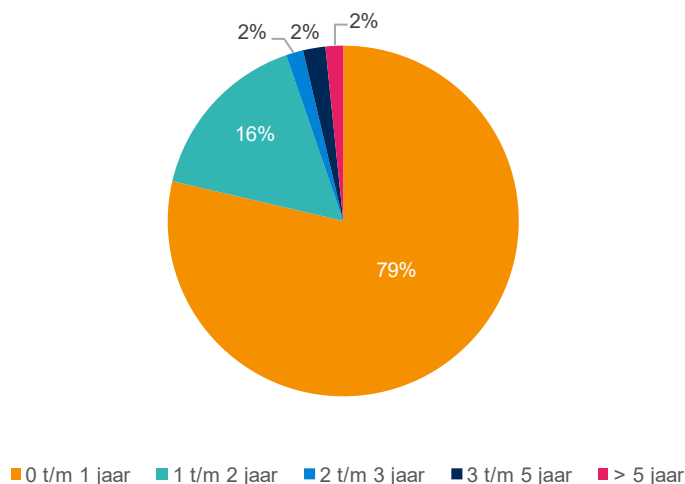


Figuur 1. Huidige beschikkingsduur beschermd wonen voor een nieuwe aanvraag (n=38)

² Op sommige plekken worden deze vormen ook beschermd wonen genoemd. Het fundamentele verschil dat wij in deze uitvraag maken zit in het feit of er sprake is van een woonvoorziening (beschermd wonen) of niet (intensieve ambulante begeleiding).

In figuur 1 is te zien dat driekwart van de beschikkingen voor beschermd wonen op dit moment voor 0 t/m 1 jaar wordt afgegeven. De meeste gemeenten geven in een toelichting op de cijfers aan dat de beschikking in de praktijk dan voor 1 jaar wordt afgegeven.

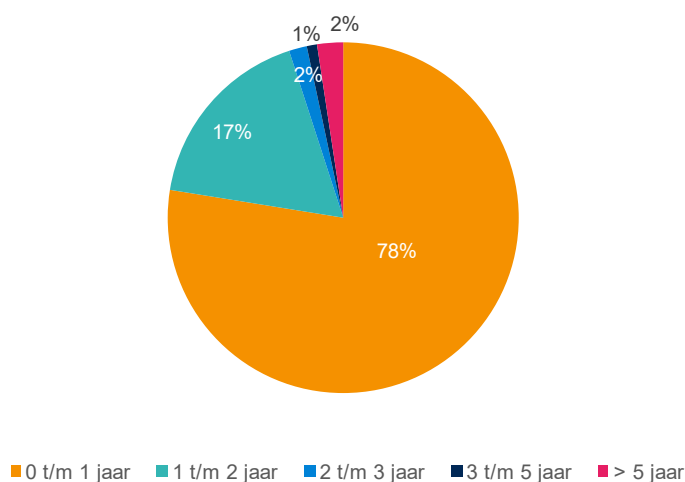
Voor herindicaties wordt nog iets vaker dan voor nieuwe aanvragen een beschikking voor 0 t/m 1 jaar afgegeven (zie figuur 2). Het komt tegelijkertijd iets vaker voor dat de beschikkingsduur 3 t/m 5 jaar is bij een herindicatie.



Figuur 2. Huidige beschikkingsduur beschermd wonen voor een herindicatie (n=36)

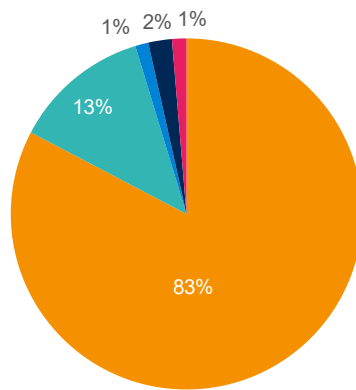
2.2.2 Intensieve ambulante begeleiding

Ook bij intensieve ambulante begeleiding komt een beschikking voor 0-1 jaar het vaakst voor (zie figuur 3), waarbij in tegenstelling tot beschermd wonen ook regelmatig een korte beschikking wordt afgegeven voor bijvoorbeeld 3 of 6 maanden. Dit onderscheid wordt niet in de uitvraag gemaakt, maar blijkt uit de toelichting op de cijfers en uit enkele gesprekken die in het kader van het kwalitatieve onderzoek zijn gehouden. Een beschikkingsduur van 0 t/m 1 jaar komt bij intensieve ambulante begeleiding iets vaker voor dan bij beschermd wonen.



Figuur 3. Huidige beschikkingsduur intensieve ambulante begeleiding voor een nieuwe aanvraag (n=33)

Bij intensieve ambulante begeleiding zien we bij herindicaties ook vaker dan bij nieuwe aanvragen een beschikkingsduur van 0 tot en met 1 jaar (zie figuur 4). Een beschikkingsduur van 3 t/m 5 jaar komt weinig voor bij herindicaties voor intensieve ambulante begeleiding, maar wel net wat vaker dan bij nieuwe aanvragen.



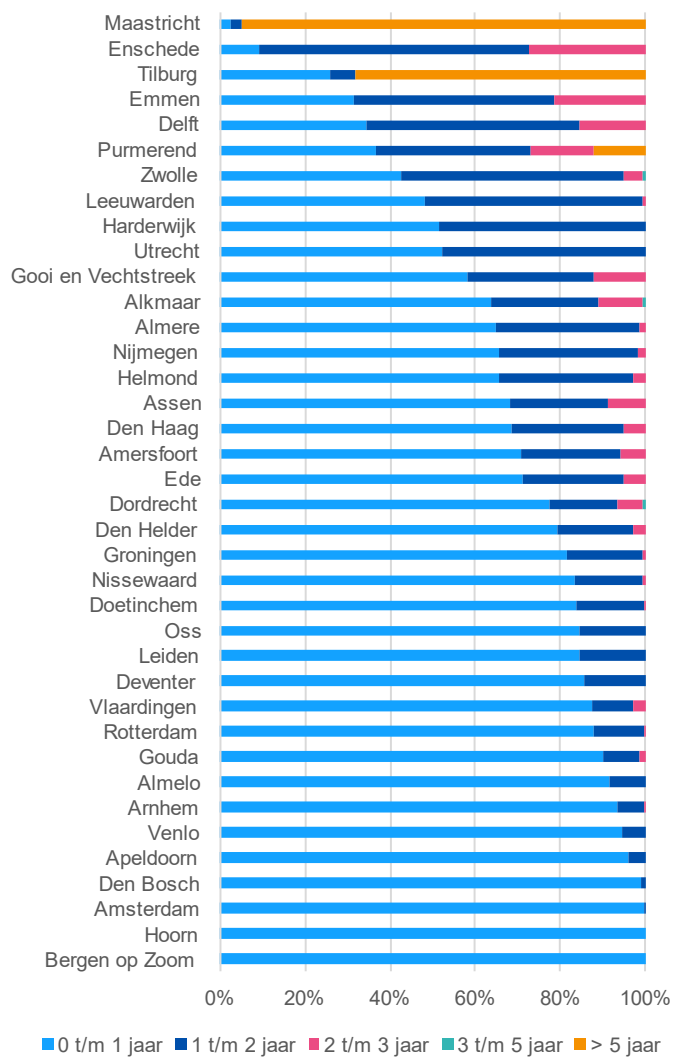
■ 0 t/m 1 jaar ■ 1 t/m 2 jaar ■ 2 t/m 3 jaar ■ 3 t/m 5 jaar ■ > 5 jaar

Figuur 4. Huidige beschikkingsduur intensieve ambulante begeleiding voor een herindicatie (n=32)

2.3 Verschillen tussen gemeenten

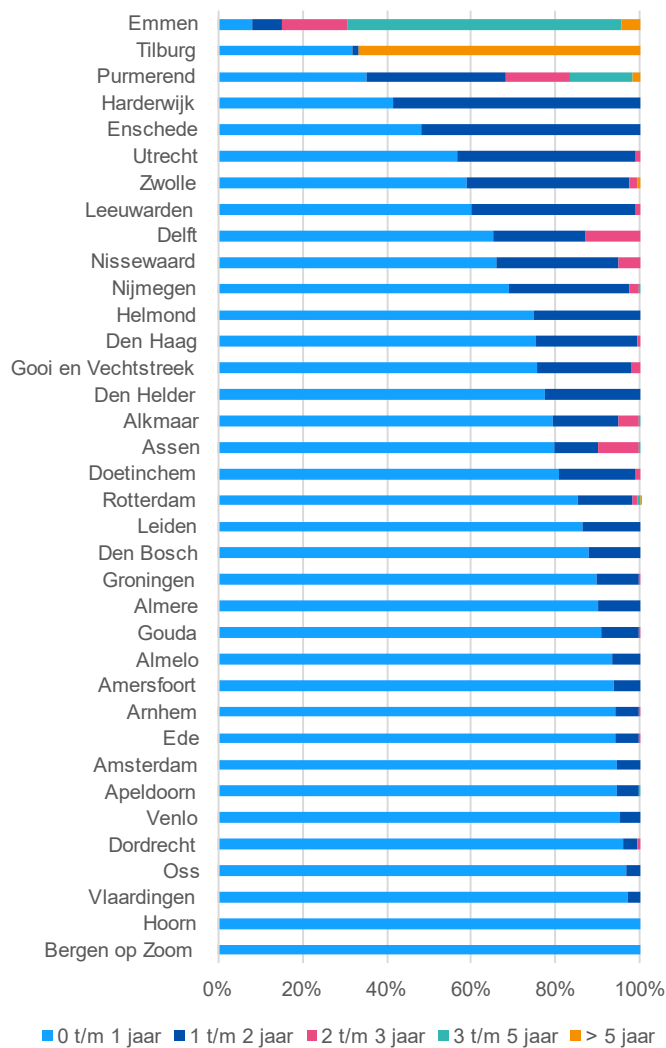
2.3.1 Beschermd Wonen

In figuur 5 is per gemeente te zien hoelang de beschikkingen voor een nieuwe aanvraag beschermd wonen duren. Te zien is dat bij drie gemeenten alle afgegeven beschikkingen maximaal één jaar duren en dat daarnaast bij een groot deel van de gemeenten de meeste beschikkingen 0 tot en met 1 jaar duren. Bij acht gemeenten is de beschikkingsduur van minimaal de helft van de afgegeven beschikkingen langer dan een jaar. Maastricht wijkt erg af: hier worden sinds eind 2019 bijna alleen maar beschikkingen voor onbepaalde tijd afgegeven. De gemeente Tilburg doet dit vanaf begin 2023.



Figuur 5. Beschikkingsduur per gemeente voor nieuwe aanvragen beschermd wonen (n=38)

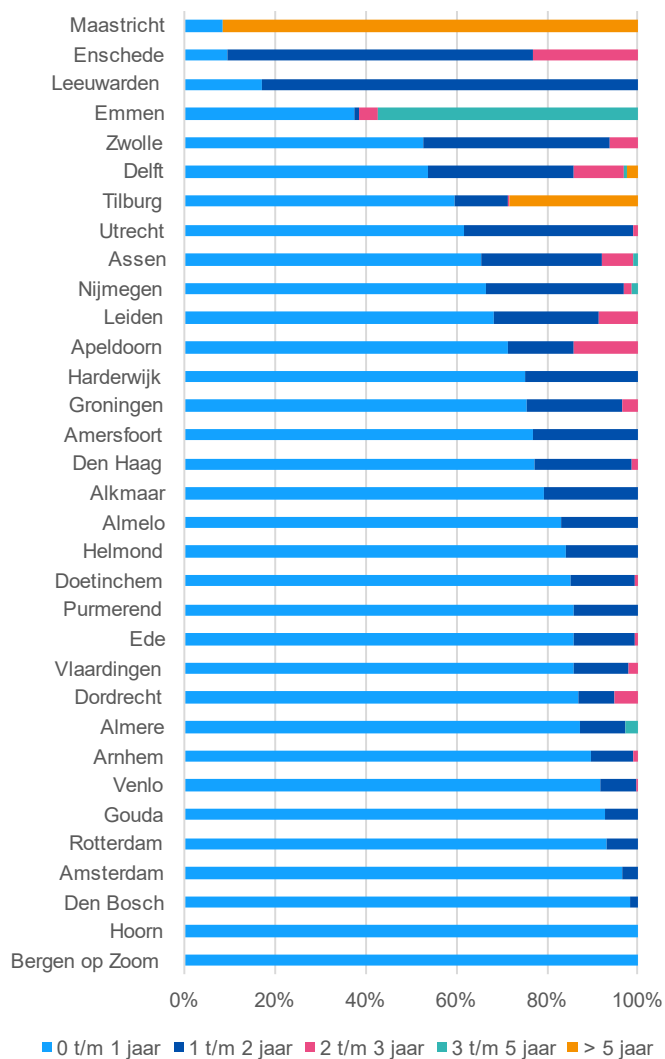
Voor herindicaties is het beeld redelijk vergelijkbaar: de meeste gemeenten geven vooral beschikkingen af voor 0 t/m 1 jaar. In dit geval geldt dat Emmen en in iets mindere mate ook Purmerend juist meer differentiëren in de beschikkingsduur. Deze gemeenten geven vergeleken met nieuwe aanvragen ook vaker een langere beschikkingsduur af voor herindicaties. Maastricht komt in dit overzicht niet voor, omdat zij indicaties voor onbepaalde tijd afgeven en daardoor herindicaties niet aan de orde zijn.



Figuur 6. Beschikbaarheidsduur per gemeente voor herindicaties beschermd wonen (n=36)

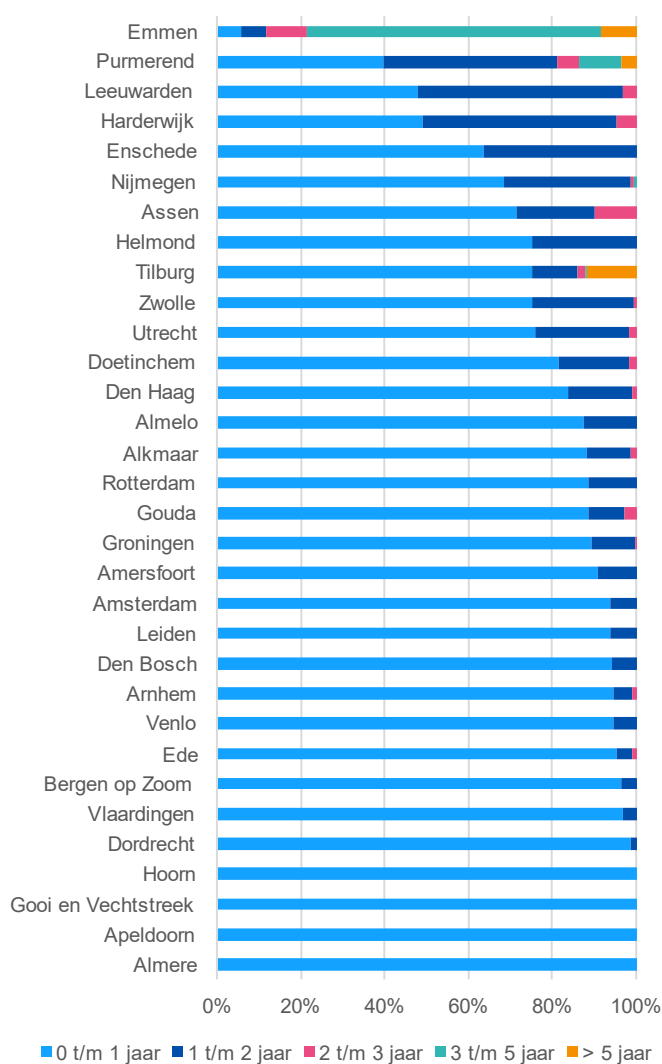
2.3.2 Intensieve ambulante begeleiding

In figuur 7 is per gemeente te zien hoelang de beschikkingen voor een nieuwe aanvraag intensieve ambulante begeleiding duren. Te zien is dat bij twee gemeenten de beschikkingen allemaal maximaal een jaar duren en dat daarnaast, net als bij beschermd wonen, bij een groot deel van de gemeenten (veruit) het grootste deel van de beschikkingen 0-1 jaar duurt. Bij vier gemeenten is de beschikbaarheidsduur van meer dan de helft van de afgegeven beschikkingen langer dan een jaar. Maastricht wijkt weer erg af: hier worden bijna alleen maar beschikkingen voor onbepaalde tijd afgegeven.



Figuur 7. Beschikbaarheidsduur per gemeente voor nieuwe aanvragen intensieve ambulante begeleiding (n=33)

Voor herindicaties is het beeld redelijk vergelijkbaar: de meeste gemeenten geven vooral beschikkingen af voor 0 t/m 1 jaar (zie figuur 8). Emmen en in mindere mate ook Purmerend geven vergeleken met nieuwe aanvragen vaker een langere beschikbaarheidsduur af bij herindicaties. Maastricht komt ook in dit overzicht niet voor, omdat zij meestal indicaties voor onbepaalde tijd afgeven en daarom herindicaties niet aan de orde zijn. Enkele gemeenten werken bij nieuwe aanvragen soms nog wel een met een beschikbaarheidsduur die langer is dan een jaar, maar bij herindicaties niet meer.



Figuur 8. Beschikkingsduur per gemeente voor herindicaties intensieve ambulante begeleiding (n=32)

2.3.3 Toelichting bij de aangeleverde cijfers

Gemeenten konden een toelichting geven bij de opgegeven cijfers. Deze toelichtingen hebben vooral betrekking op het beleid van de gemeenten ten aanzien van de beschikkingsduur en op specifieke aangeleverde cijfers. Hieronder volgt een compacte synthese uit deze toelichting. Meer inhoudelijke en specifieke toelichtingen zijn meegenomen in de kwalitatieve bevindingen die in het volgende hoofdstuk zijn gepresenteerd.

- a. In het onderzoek werken we met de categorie 0 t/m 1 jaar. Bij beschermd wonen gaat het in de praktijk meestal om 1 jaar. Bij intensieve ambulante begeleiding komen kortere durende beschikkingen vaker voor.
- b. Er zijn twee 'hoofdvarianten' als het gaat om beleid ten aanzien van de beschikkingsduur:
 - i. Het vaststellen van de duur van de beschikkingsduur is maatwerk en differentiatie is daarbij mogelijk (waarbij sommige gemeenten hierbij wel met een maximumduur werken). In de praktijk zie je bij deze gemeenten desondanks toch veelal beschikkingen met een duur van 0 t/m 1 jaar;
 - ii. Een beschikkingsduur van een jaar is het uitgangspunt, soms kan daarvan worden afgeweken.
- c. Een beperkt aantal gemeenten heeft de beschikkingsduur losgelaten (maar werkt wel met vaste evaluatiemomenten).
- d. Een aantal gemeenten geeft in de toelichting aan dat ze wil toewerken naar langere durende beschikkingen, maar geeft daarbij aan hier nog niet heel ver mee te zijn.

2.4 Correlatie tussen beschikkingsduur en doorstroom van Wmo naar Wlz

Een hypothese die ten grondslag ligt aan dit onderzoek is dat het afgeven van Wmo-beschikkingen voor korte duur een van de redenen is om een Wlz-indicatie aanvragen. We hebben gekeken of we met behulp van beschikbare data over uitstroom naar de Wlz aanwijzingen konden vinden die deze hypothese onderbouwen. Vanwege de korte doorlooptijd van dit onderzoek hebben we deze analyse gedaan met suboptimale data. We hebben een benadering van het percentage cliënten beschermd wonen in 2020 die in 2022 in de Wlz zaten per centrumgemeente gemaakt door het aantal personen per centrumgemeente met een geldige Wlz-indicatie op 31 december 2022 met grondslag 'psychische stoornis' die vanuit Wmo beschermd wonen in de Wlz zijn gekomen te delen door het aantal cliënten beschermd wonen (Wmo) in 2020 per centrumgemeente. We benadrukken hier dat dit hoogstens een benadering is, waar het nodige op af te dingen valt. Vervolgens hebben we de correlatie bepaald tussen het percentage uitgestroomde beschermd wonen-clieënten naar de Wlz en het percentage korte (0-1 jaar) en lange (> 3 jaar) beschikkingen binnen centrumgemeentes.

De hypothese die we toetsen is als volgt: in centrumgemeenten met gemiddeld genomen een kortere beschikkingsduur beschermd wonen (in de Wmo) is sprake van een hogere uitstroom naar de Wlz. Als de hypothese klopt, dan zouden centrumgemeenten met een hoger percentage korte beschikkingen een hogere doorstroom van beschermd wonen-clieënten naar de Wlz hebben en zou deze correlatie dus positief moeten zijn. En dan zouden centrumgemeenten met een hoger percentage lange beschikkingen een lagere doorstroom van cliënten beschermd wonen naar de Wlz hebben en zou deze correlatie dus negatief moeten zijn. We zien hier op basis van berekende correlaties echter geen bewijs voor. We zien als we inzoomen wel bij twee centrumgemeenten die met een aanzienlijk langere beschikkingsduur werken juist het omgekeerde, namelijk dat daar sprake is van een relatief grote doorstroom naar de Wlz. Het is echter niet mogelijk om op basis van deze data en gevonden correlaties te spreken van een significant verband, laat staan van een effect.

3 Kwalitatieve bevindingen

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk bespreken we de bevindingen die afkomstig zijn uit het kwalitatieve onderdeel van het onderzoek (voor meer informatie over het kwalitatieve onderdeel van het onderzoek: zie paragraaf 1.2.2.). De bevindingen in dit hoofdstuk zijn gebaseerd op de gesprekken die we hebben gevoerd met gemeenten. Het gaat hierbij dus niet om een representatief beeld, maar om ervaringen van gemeenten en aanbieders die hebben deelgenomen aan dit onderzoek.

De doelstelling die in dit hoofdstuk centraal staat is het inzicht verkrijgen voor welke subgroepen binnen de doelgroep langdurig beschikbaar mogelijk/wenselijk is gezien de gewenste beweging. Alvorens we de bevindingen delen ten aanzien van de subgroepen, gaan we eerst in op de inzichten die we hebben verkregen met betrekking tot argumenten van gemeenten om kortere dan wel langere beschikkingen af te geven en factoren die meespelen bij beschikkingen in de uitvoeringspraktijk. We beginnen dit hoofdstuk met de bevindingen ten aanzien van in hoeverre beschikkingsduur een argument is geweest voor cliënten om een Wlz-indicatie aan te vragen.

3.2 Over de relatie tussen langere beschikkingen in de Wmo en doorstroom naar de Wlz

De verwachting is dat de maatregel om langer durende beschikkingen af te geven voor cliënten met een psychische aandoening en een langdurige ondersteuningsbehoefte kan bijdragen aan meer rust en stabiliteit voor deze mensen en daarmee aan een vermindering van het aantal (voortijdige) ingediende aanvragen voor een Wlz-indicatie. Hiermee wordt er een relatie verondersteld tussen langere beschikkingen voor beschermd wonen en intensieve ambulante begeleiding in de Wmo en een kleinere doorstroom naar de Wlz.

3.2.1 *De relatie tussen langere beschikkingen in de Wmo en de doorstroom naar de Wlz wordt niet herkend*

Uit de gesprekken die zijn gevoerd met aanbieders en gemeenten blijkt dat het hierboven beschreven gedachtegang niet goed begrepen wordt en dat de veronderstelde relatie niet gezien wordt. In de gesprekken kwam duidelijk naar voren dat gemeenten en aanbieders de Wmo en Wlz voor andere doelgroepen zouden moeten bedienen. Vanuit het gedachtegoed van de Wmo is het streven om naar een verbetering van de situatie te werken en de cliënt te stimuleren om (door) te ontwikkelen waar mogelijk, naar meer zelfredzaamheid en zelfstandigheid. Dit is eveneens het geval wanneer het gaat om beschermd wonen dat vanuit de Wmo wordt gefinancierd. Daarnaast is de Wlz bedoeld voor mensen waarbij duidelijk is geworden dat zij hun leven lang intensieve ondersteuning en begeleiding nodig hebben. Aangezien de Wmo en Wlz andere doelgroepen bedienen, is het volgens aanbieders en gemeenten onlogisch om een relatie te veronderstellen tussen een langere beschikkingsduur in de Wmo en de instroom in de Wlz. Maatregelen nemen met betrekking tot de beschikkingsduur in de Wmo is daarom, volgens de gesproken aanbieders en gemeenten, moeilijk in verband te brengen met het bereiken van een kleinere instroom in de Wlz. Er is dus geen direct bewijs gevonden dat de hypothese ondersteunt.

De instroom naar de Wlz wordt getoetst door het CIZ. Deze toetsing wordt gedaan aan de hand van een aantal criteria; deze zijn daardoor bepalend of iemand al dan niet in aanmerking komt voor instroom in de Wlz. In de gesprekken is een aantal keer naar voren gekomen dat het 'aanscherpen' van de Wlz-criteria mogelijk meer effect kan hebben op de instroom in de Wlz. Strengere instroomcriteria zorgen ervoor dat er een kleinere groep cliënten in aanmerking komt voor een Wlz-indicatie. Daarnaast is het eveneens van groot belang dat er scherp getoetst blijft worden op de Wlz-criteria, ongeacht of deze worden aangescherpt. In de gesprekken horen we terug dat er casussen bekend zijn waarbij er verbazing bestaat over het toekennen van een Wlz-indicatie, omdat de desbetreffende cliënten volgens gemeenten thuishoren in de Wmo.

3.2.2 *Hoewel cliënten stress en onrust ervaren bij evaluatiemomenten, wordt dit niet gezien als reden om naar de Wlz te (willen) gaan*

De maatregel waar dit onderzoek zich op richt, veronderstelt dat een langere beschikkingsduur in de Wmo voor meer rust kan zorgen voor de cliënt evenals een basis voor stabiliteit. Het formele moment waarop wordt gekeken naar het al dan niet afgeven van een nieuwe (verlengings) beschikking omdat de oude is afgelopen levert vaak stress op voor de cliënt, omdat hier onzekerheid over de toekomst mee gepaard gaat. Dit terwijl in bepaalde casussen juist rust en stabiliteit voorwaarden zijn voor (gedeeltelijk) herstel.

De gedachte om langere beschikkingen af te geven om dit effect van stress en onrust te voorkomen, wordt vanuit het cliëntperspectief gewaardeerd. Cliënten herkennen ook dat de onzekerheid bij het al dan niet verlengen van de beschikking voor veel onrust en stress kan zorgen. Verschillende gemeenten en aanbieders herkennen dit ook, wat voor sommige gemeenten (mede) aanleiding is geweest om toe te werken naar langer durende beschikkingen of om hierover na te denken.

Echter, wordt ook door cliëntvertegenwoordigers het verband tussen een langere beschikkingsduur en het aanvragen van de Wlz-indicatie niet onderschreven. De terugkerende momenten waarbij wordt gekeken naar het al dan niet afgeven van nieuwe beschikking in de Wmo, worden namelijk niet als reden gezien om over te gaan naar de Wlz. De zekerheid over de zorg vanuit de Wlz wordt wel degelijk als prettig gezien, maar dit betekent niet dat het een argument is voor cliënten om van de Wmo naar de Wlz te (willen) gaan. Daarnaast kan de Wlz ook door cliënten als nadelig worden ervaren ten opzichte van de Wmo, met als reden dat er in de Wlz een gebrek aan perspectief voor de cliënt is. De Wlz is immers levenslang en wanneer een cliënt eenmaal in de Wlz zit, is er normaal gesproken geen mogelijkheid om terug te gaan naar de Wmo. Dit zorgt voor een gevoel van uitzichtloosheid dat cliënten kunnen ervaren wanneer ze in de Wlz terecht (dreigen te) komen. Tot slot bestaat er bij intensieve ambulante begeleiding een verschil in eigen bijdrage tussen de Wmo en Wlz. Dat de eigen bijdrage voor intensieve ambulante begeleiding in de Wlz hoger ligt (het gaat hier dan om de Wlz-vormen pgb, vpt en mpt), wordt door cliënten als een nadeel wordt ervaren.

3.3 **Argumenten om langere dan wel korter durende beschikkingen af te geven**

Ondanks dat er weinig draagvlak lijkt te zijn voor de gedachtegang dat langere beschikkingen in de Wmo van invloed zouden kunnen zijn op de instroom in de Wlz, blijkt uit de gesprekken die zijn gevoerd dat gemeenten verschillend aankijken naar korter dan wel langer beschikken. Tijdens het kwalitatieve onderdeel van het onderzoek zijn we verschillende perspectieven tegengekomen, waarbij er zowel voor kortere beschikkingen en langere beschikkingen argumenten zijn genoemd.

3.3.1 *Gemeenten kiezen voor langer durende beschikkingen om zowel de cliënt als gemeente minder te belasten, waarbij maatwerk de focus blijft*

We zien dat een deel van de gemeenten kiest voor het afgeven van langere beschikkingen of voornemens zijn dit te gaan doen, ook al heeft dat niet als doel om de doorstroom naar de Wlz te beperken. In de gesprekken die we hebben gevoerd zijn verschillende redenen gegeven waarom gemeenten kiezen voor langere beschikkingen.

Ten eerste zijn sommige gemeenten en aanbieders van mening dat het telkens opnieuw beschikken, waarbij er opnieuw een onderzoek wordt gedaan naar de situatie van de cliënt, belastend is voor zowel de eigen organisatie als voor de cliënt. De cliënt moet telkens opnieuw zijn of haar verhaal doen, uitleggen wat er aan de hand is, reflecteren op de afgelopen periode en vooruitkijken naar de nieuwe periode. Voornamelijk bij cliënten waarbij duidelijk is dat er langer zorg nodig is, achten gemeenten dit onwenselijk voor de cliënt. Een dergelijk gesprek kan namelijk spanning oproepen bij de cliënt, omdat de cliënt kan ervaren dat zijn of haar woonsituatie afhangt van het gesprek en de ervaren spanning kan het gedrag van de cliënt beïnvloeden, waardoor de ontwikkeling mogelijk stagneert of zelfs achteruitgaat.

Daarnaast zorgen kortere beschikkingen voor meer administratieve lasten aan de gemeentelijke kant, wat de druk op de gemeentelijke medewerkers verhoogt. Beschikkingen van langere duur zouden daarom minder belastend zijn, zowel voor de cliënt als voor de gemeente zelf.

Een reden om voor langere duur beschikkingen af te geven - of zelfs voor onbepaalde tijd - is dat gemeenten inzagen dat het moment dat zorg gestopt kon worden nooit samenviel met het moment dat een beschikking zou aflopen. De zorg kon of al eerder beëindigd worden of er was een herindicatie/verlenging nodig. Om ervoor te zorgen dat het mogelijk blijft om regie te voeren op de casussen, krijgen periodieke evaluaties in deze gemeenten een grotere rol, terwijl deze niet (meer) direct gekoppeld zijn aan het al dan niet verlengen van een beschikking. Een gesproken gemeente maakt hierbij onderscheid tussen de doelgroep waarbij er sprake is van meer ontwikkelingsperspectief (vaker evalueren) en de doelgroep waarbij het vooruitzicht is dat er langduriger Wmo-zorg geboden moet worden (langere periodes tussen de evaluaties). Door periodiek onderzoek te blijven doen, kan er constant passende hulp en zorg geboden worden binnen de huidige beschikking van een cliënt. Op deze manier kijkt de gemeente telkens wat er nodig is, samen met de cliënt, zodat maatwerk geboden wordt. Bovendien geeft een langere beschikking het signaal dat er zo lang als nodig hulp geboden gaat worden en wordt de cliënt geholpen vanuit de inhoud in plaats van vanuit het proces. Ook een aantal gesproken aanbieders zijn het hier mee eens. Zij pleiten voor een benadering waarbij er eerst voor een langere periode beschermd wonen geïndiceerd kan worden, zodat er voldoende tijd is om doelen te behalen en waardoor de duur van de beschikking beter aansluit bij de zorgbehoefte van de cliënt. Wanneer er vervolgens aanwijzingen zijn waaruit blijkt dat er mogelijk naar afschaling toegewerkt kan worden, zou de beschikkingsduur korter kunnen.

De gesproken gemeente noemt daarbij dat tevens maatwerk geleverd wordt door de frequentie van de evaluaties aan te laten sluiten bij de situatie van de cliënt, waarbij er bij ieder evaluatiemoment sprake kan zijn van op- of afschaling. Wel kunnen de langdurige beschikkingen of beschikkingen voor onbepaalde tijd alsnog (eerder) beëindigd worden wanneer dit passend is.

3.3.2 Gemeenten kiezen om verschillende redenen voor kortere beschikkingen

Een aanzienlijk deel van de gemeenten die in dit onderzoek betrokken zijn, staat niet achter het idee om de beschikkingsduur te verlengen en ziet juist voornamelijk redenen om (relatief) korter te (blijven) beschikken. Er bestaat samenhang tussen de duur van de beschikkingen en andere beleidsmatige keuzes die een gemeente maakt, zo geven zij aan. Vanuit het beleid van een gemeente komen keuzes voort over de manier van inkopen van Wmo-zorg, de manier van (samen)werken in de toegang en het wijkteam, de manier van samenwerken met zorgaanbieders, et cetera. Zo vertalen sommige gemeenten het principe van de Wmo, waarbij ervan uit wordt gegaan dat er in bepaalde mate ontwikkeling mogelijk blijft, naar een vast tijdsplan en/of naar vaste momenten voor het herijken van de gestelde doelen. Daarnaast heeft iedere gemeentelijke toegang een bepaalde manier van werken, waarbij de keuze voor de duur van de beschikkingen is ingebed. Een aantal gemeenten geven aan dat de keuze voor kortere beschikkingen beter past bij de manier waarop de toegang is ingericht en bij de betrokkenheid van de gemeente in de toegang naar Wmo.

In de praktijk zorgen dergelijke beleidskeuzes ervoor dat gemeenten vooral kortere beschikkingen af te geven. Ten eerste noemt een aantal gemeenten dat het tijd kost voor een cliënt om te wennen aan de beschermde woonvorm en om te stabiliseren. Een beschikking van kortere duur kan daarbij passend zijn, om zo na een periode waarin de cliënt gewend is opnieuw te kijken naar passende doelen voor de periode die daarop volgt. Op deze manier is het aflopen van een beschikking 'automatisch' een moment om de voortgang te bekijken en nieuwe doelen te stellen die kunnen worden opgenomen in de verlengingsbeschikking. Enkele gesproken gemeenten noemen hierbij dat kortere beschikkingen kunnen helpen, als duwtje in de rug, om cliënten te motiveren om te (blijven) werken aan de gestelde doelen. Ook zouden kortere beschikkingen er bij zorgaanbieders voor kunnen zorgen dat zij eveneens gefocust blijven op het zo snel als mogelijk behalen van de gestelde doelen. Aanbieders ervaren dit principe soms juist als wantrouwen richting hun.

Een argument dat met bovenstaande samenhangt is de sturingsfilosofie van een gemeente. Sommige gemeenten zien de beschikkingsduur als belangrijk onderdeel van deze sturing. Door kortere beschikkingen af te geven, kan een gemeente vaker vinger aan de pols en op die manier meer grip op de omvang van de totale Wmo-populatie houden. Daarnaast bestaat het beeld bij sommige gemeenten dat langere beschikkingen moeilijker 'open zijn te breken', omdat de beschikking wordt gezien als een recht op zorg (gedurende de opgenomen tijdsduur). In deze gevallen achten de gesproken gemeenten het lastiger om de beschikking eerder te stoppen, mocht de zorg niet meer nodig zijn en/of als andere vormen van zorg beter passend zijn, wat hen ervan weerhoudt om langere beschikkingen af te geven.

Tot slot noemen gemeenten die kiezen voor kortere beschikkingen dat zij langere beschikkingen als risico zien voor 'stagnatie in de keten'. Het risico van langere beschikkingen is volgens hen dat beschermd wonen-plekken langer (onnodig) bezet blijven en de cliënten minder snel uitstromen naar ambulante zorg. Dit terwijl de beschermd wonen plekken schaars zijn en de wachttijden voor deze plekken lang zijn. Door kortere beschikkingen af te geven, is er een 'harder' beslismoment of een cliënt nog op de beschermd wonen plek dient te blijven of dat er mogelijkheden zijn om uit te stromen naar ambulante zorg.

3.4 Doelgroepen waarvoor een langere of kortere beschikkingsduur (beter) passend is

Uit de gesprekken met gemeenten en aanbieders blijkt dat het in de praktijk moeilijk is om doelgroepen af te bakenen voor het afgeven van een langere of kortere beschikkingsduur. Op de vraag of differentiatie in beschikkingsduur beter passend is voor specifieke doelgroepen binnen de Wmo reageerden zowel gemeenten als aanbieders in de meeste gesprekken terughoudend. In de gesprekken gaven beide partijen aan dat het altijd om een combinatie van - soms veel - verschillende factoren gaat die bepalen welke doelen voor de cliënt centraal staan en of, vervolgens, een langere beschikkingsduur wenselijk is. Een factor die bepalend kan zijn voor hoe lang de in te zetten zorg nodig is - de sociale omgeving van de cliënt - kan men bijvoorbeeld moeilijk relateren aan een specifieke doelgroep. Het gaat volgens de verschillende gesprekspartners altijd om maatwerk waarbij de beschikkingsduur onderdeel is van de inhoudelijk doelen. Wat een passende beschikkingsduur is, is lastig te koppelen aan specifieke doelgroepen.

In de verschillende gesprekken zijn wel - onder voorbehoud van bovenstaande notie - verschillende subgroepen genoemd in relatie tot langere duur of kortere duur. Over deze 'subgroepen' bestaat (dus) geen consensus. Bovendien zijn het algemene groepen, die in de praktijk moeilijk te concretiseren zijn. Enkele subgroepen die meermaals zijn genoemd zijn:

- a. De (sub)groep cliënten die 'dicht tegen de Wlz aanzit'. Bijvoorbeeld de groep waarvoor een Wlz-indicatie is aangevraagd, maar waarvoor deze is afgewezen;
- b. De groep cliënten die gebruikmaakt van beschermd wonen (intramuraal) in vergelijking tot de groep cliënten die gebruikmaakt van intensieve ambulante begeleiding;
- c. De groep cliënten met relatief zware multiproblematiek;
- d. De 'oudere' groep cliënten 'zonder diagnose', soms zijn dit zorgmijders, soms zijn dit (ook) mensen met een verslaving, die niet in aanmerking komen voor de Wlz en daardoor relatief lang in de Wmo blijven. Echter, de vraag is wel of deze groep wel binnen beschermd wonen past;
- e. Cliënten met een langere zorghistorie.

Naast bovengenoemde 'subgroepen' hebben verschillende gesprekspartners soms nog enkele andere subgroepen genoemd, zonder daarbij meer concreet te worden. In die gevallen ging het om subgroepen die slechts eenmaal zijn genoemd in de gesprekken, deze hebben we niet in deze rapportage opgenomen.

Naast individuele karakteristieken van cliënten zijn er nog diverse andere afwegingen te maken bij het bepalen van de beschikkingsduur. Externe factoren zoals de beschikbaarheid van woonruimte, de wachtlijsten binnen de Wmo richting door- en uitstroom, wachtlijsten in de ggz of het hebben van een (in)stabiele sociale omgeving zijn externe factoren, die niet samenhangen met de subgroepen. Het argument van de invloed van externe factoren werd tijdens verschillende gesprekken over waarom differentiatie voor specifieke subgroepen in de praktijk in veel gevallen niet wenselijk is,

aangehaald. Een enkele gemeente, die zich aan het oriënteren is op het toepassen van meer differentiatie in de af te geven beschikkingsduur, geeft aan behoefte te hebben aan richtlijnen die kunnen helpen om - weliswaar binnen het vertrekpunt van maatwerk - een onderbouwde afweging te maken voor een langere beschikkingsduur. Dergelijke richtlijnen zouden dan onderbouwd moeten zijn met data over gemiddelde trajectduur en (vervolg)zorgpaden.

3.5 Overige verbetermogelijkheden bij afgeven beschikkingen

In de verschillende gesprekken met gemeenten en aanbieders zijn verschillende verbetermogelijkheden genoemd voor het proces van afgeven van beschikkingen en de duur die daarbij hoort. Deze verbetermogelijkheden hebben niet per se betrekking op het beperken van de doorstroom van de Wmo naar de Wlz. Deze verbetermogelijkheden zijn bovendien situatie-afhankelijk en gelden (dus) niet voor alle regio's.

Uit de gesprekken met aanbieders komt naar voren dat zij in verschillende gemeenten flexibiliteit missen ten aanzien van de zorg die zij kunnen leveren op basis van de afgegeven beschikking. Aanbieders geven aan op zoek te zijn naar (meer) mogelijkheden om tijdelijk op te kunnen schalen binnen de Wmo. De Wlz wordt toch ook gezien als een vorm van opschalen. Een product of module binnen de Wmo waarmee tijdelijk (en relatief kort) de intensiteit verhoogd kan worden tot het intensiteitsniveau van de Wlz zou volgens deze aanbieders helpend zijn. Overigens geven deze aanbieders aan bij traject- of arrangementfinanciering meer flexibiliteit te ervaren dan bij inspanningsgerichte financiering. Ook zijn er gemeenten die met een dergelijke modulaire opzet werken. In het verlengde hiervan geven verschillende aanbieders aan dat de stappen van het afschalen binnen de Wmo (bijvoorbeeld van beschermd wonen naar geclusterd wonen, naar beschermd thuis, et cetera) door cliënten als groot worden ervaren. Een stap naar wonen in de wijk kan bijvoorbeeld als spannend worden ervaren, vooral als de cliënt het gevoel heeft dat hij of zij niet makkelijk meer terug kan keren als het toch niet blijkt te gaan. Sommige gemeenten en aanbieders werken met waakvlamconstructies, waarbij het contact met cliënten beter in stand gehouden kan worden en waarbij het mogelijk is om na een afschaling nog in bepaalde mate ondersteuning te bieden.

In sommige gemeenten wordt gewerkt met het min of meer standaard afgeven van een beschikking met een duur van één jaar, waarbij na dit eerste jaar vaker wordt gekozen voor een langere beschikkingsduur. Bij de eerste herindicatie is er vaak een beter beeld qua ontwikkeldoelen en -pad, zodat op dat moment differentiatie in beschikkingsduur beter mogelijk is.

In enkele gemeenten wordt inmiddels gewerkt met beschikkingen voor onbepaalde tijd. Een gemeente die hiermee werkt geeft aan dat de beschikkingen hier inhoudelijk op zijn aangepast door concreter te beschrijven dat de cliënt aanspraak kan maken op de hulp, zo lang als dat nodig is (dit is ook juridisch gecheckt). De betreffende gemeente zag in de data dat de zorg nooit eindigde op de einddatum van de beschikking en er altijd een herindicatie nodig was of dat de zorg juist korter nodig was. In deze gemeente blijven de consultants nauw(er) betrokken bij de cliënten, waardoor ze meer regie kunnen voeren op het proces en zelf een beter beeld krijgen van de cliënten. Er wordt wel periodiek geëvalueerd, deze evaluaties zijn gekoppeld aan de individuele doelen van de cliënt en niet primair op het al dan niet afsluiten van het traject. Zowel gemeente als betrokken aanbieders zijn blij met deze werkwijze, vooral omdat het de administratieve lasten verlaagt en omdat het stress of onrust bij cliënten wegneemt die voorheen werd ervaren bij de momenten waarop werd besloten over het al dan niet verlengen van de beschikking.

4 Opties voor kwantitatieve doelstellingen

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan wij in op de opties voor kwantitatieve doelstellingen voor het afgeven van langer durende beschikkingen (doelstelling c van het onderzoek). Wij gaan eerst in op de belangrijkste bevindingen van het kwalitatieve deel van het onderzoek (paragrafen 4.2 en 4.3) en concluderen daaruit dat kwantitatieve doelstellingen niet voor de hand liggen. In paragraaf 4.4 schetsen wij desondanks enkele relevante inzichten die kunnen worden meegenomen indien er toch behoefte is aan een beweging om tot langere beschikkingsduur te komen.

4.2 Relatie tussen langer durende beschikkingen in de Wmo en instroom in de Wlz wordt betwist

Dit onderzoek is uitgevoerd met als doel inzichten te bieden in subgroepen binnen beschermd wonen in de Wmo waarvoor langduriger beschikken mogelijk/wenselijk is. Gezien de gewenste beweging was de vraag om opties uit te werken voor het maken van bestuurlijke afspraken over kwantitatieve doelstellingen met betrekking tot een langere duur van beschikkingen.

Zoals we in paragraaf 3.2.1 en 3.2.2 beschrijven, wordt de veronderstelde relatie tussen het beschikken met een langere duur voor beschermd wonen in de Wmo en de instroom in de Wlz niet gezien en herkend. Zowel vanuit gemeenten, vanuit aanbieders, als vanuit cliëntvertegenwoordiging wordt betwist dat wanneer de beschikkingsduur voor beschermd wonen in de Wmo wordt verlengd, cliënten 'minder geneigd' zijn om een Wlz-aanvraag te doen. Het argument dat hierbij het vaakst wordt genoemd, is dat cliënten die in aanmerking komen voor de Wlz worden gezien als een andere doelgroep dan de cliënten die vanuit de Wmo worden geholpen. We hebben een analyse op beschikbare data gedaan om vast te stellen of er een verband is tussen de beschikkingsduur beschermd wonen in centrumgemeenten en de uitstroom uit Wmo-beschermd wonen naar de Wlz (zie ook paragraaf 2.4). In deze analyse vinden we geen bewijs dat de uitstroom van beschermd wonen in de Wmo naar de Wlz hoger is in centrumgemeenten met een korte beschikkingsduur. Wij zijn ook geen ander 'bewijs' tegengekomen die de hypothese ondersteunt of tegensprekt. Enkele gemeenten die werken met een (gemiddeld genomen) langere beschikkingsduur voor beschermd wonen hebben deze beleidsmatige keuze niet gemaakt met het oog op het verminderen van de doorstroom naar de Wlz. Ook zij zien dit effect niet.

4.3 Er zijn wel andere redenen waarom een langere beschikkingsduur soms wenselijk is

In verschillende gesprekken met gemeenten en in de meeste gesprekken met aanbieders blijkt er wel een behoefte te zijn aan een praktijk waarin (vaker) langer durende beschikkingen worden afgegeven. De belangrijkste redenen die gemeenten die langer durende beschikkingen afgeven of hiernaar toe willen werken zijn:

- a. Belasting van de cliënt en de stress die dit geeft bij de evaluaties waaraan het verlengen van een beschikking gekoppeld is. Hoewel de relatie tussen een langere beschikkingsduur in de Wmo en doorstroom naar de Wlz niet wordt herkend, herkennen verschillende gesprekspartners waaronder aanbieders wel dat onzekerheid over de te ontvangen zorg en vooral de woonsituatie tot stress kan leiden bij cliënten.
- b. Belasting van de uitvoering en administratieve lasten van gemeenten en aanbieders. Bij korter durende beschikkingen moet er vaker worden geëvalueerd en moeten vaker herindicaties worden aangevraagd. Uit de data van dit onderzoek over de huidige beschikkingsduur voor beschermd wonen en intensieve ambulante begeleiding blijkt dat er aanzienlijk vaker herindicaties worden aangevraagd dan nieuwe indicaties. Dit geldt voor de meeste gemeenten, maar niet voor alle gemeenten. Dit vraagt veel van de uitvoering (zowel aan de

gemeente- als aanbiederkant) rond de evaluatiemomenten en zorgt voor meer administratieve lasten (ook zowel aan de gemeente- als aanbiederkant).

Een gemeente die werkt met langer durende beschikkingen geeft daarbij specifiek aan de ervaring te hebben dat de uiteindelijke zorgduur niet goed synchroon liep met de beschikkingsduur, wat een extra argument was om minder korter durende beschikkingen af te geven.

Tegelijkertijd blijkt uit de door centrumgemeenten gegeven toelichtingen op de cijfers over de beschikkingsduur dat een korte(re) beschikkingsduur (in de praktijk meestal maximaal een jaar) voor relatief veel gemeenten het huidige beleid is. In verschillende gesprekken met gemeenten in het kader van de kwalitatieve verdieping blijkt dit voor deze gemeenten een bewuste keuze te zijn. Deze keuze hangt samen met andere beleidsmatige keuzes van de gemeente (zoals de inkoop, de rol en manier van werken van de toegang en wijkteams, de manier van sturing in relatie tot cliënten en aanbieders, et cetera), waarbij aanpassing van een onderdeel van het totale beleid (bijvoorbeeld het werken met langer durende beschikkingen) niet kan zonder gevolgen voor de andere keuzes die zijn gemaakt. Deze gemeenten vinden het dan ook niet wenselijk om afspraken te moeten maken over langer durende beschikkingen.

4.4 Opties voor een kwantitatieve doelstelling over de beschikkingsduur

Gezien de bevinding uit dit onderzoek dat de relatie tussen een langer durende beschikkingsduur voor beschermd wonen en intensieve ambulante begeleiding in de Wmo en de instroom in de Wlz door de gesproken gemeenten en aanbieders wordt betwist, ligt het niet voor de hand om een kwantitatieve doelstelling met betrekking tot de beschikkingsduur af te spreken. Hoewel er ook andere argumenten zijn om vaker langer durende beschikkingen af te geven, was die veronderstelde relatie de belangrijkste basis voor de maatregel om tot langer durende beschikkingen en om tot een kwantitatieve doelstelling hierover te komen.

Mochten andere argumenten aanleiding zijn om bestuurlijke afspraken te maken over het afgeven van langer durende beschikkingen, zoals het voorkomen van (onnodige) onzekerheid bij cliënten en/of de uitvoeringslasten van gemeenten en aanbieders, dan zijn de volgende inzichten uit dit onderzoek van belang:

- a. Het koppelen van een kwantitatieve doelstelling voor een langere beschikkingsduur aan specifieke subgroepen lijkt niet wenselijk en moeilijk in de praktijk te brengen (zie paragraaf 3.4).
- b. Het moet duidelijk zijn vanuit welke intentie en op basis van welke hypothese meer differentiatie in de beschikkingsduur wordt nagestreefd. Daarbij past meer het inzetten op een beweging naar meer differentiatie (en daarmee langer durende beschikkingen) vanuit een inhoudelijk gesprek tussen betrokken actoren (cliëntorganisaties, gemeenten, zorgaanbieders) dan vanuit het formuleren van een normatieve doelstelling.
- c. Een kwantitatieve doelstelling kan wel worden uitgewerkt op basis van een (soort van) gemeentelijke benchmark (zie de cijfers van dit onderzoek in hoofdstuk 2), door een bepaalde streefnorm te formuleren (bijvoorbeeld dat minimaal een bepaald percentage van alle afgegeven beschikkingen een duur van 2 jaar of langer heeft, en/of een bepaald percentage een duur van 3 jaar of langer, et cetera). Deze doelstelling kan verbijzonderd worden door onderscheid te maken tussen nieuwe aanvragen en herindicaties. Vooral bij herindicaties kan het mogelijk zijn om meer te differentiëren in beschikkingsduur, omdat er na een jaar een beter beeld kan zijn gevormd van de ontwikkelmogelijkheden van de cliënt. Mocht voor een dergelijke insteek worden gekozen, dan is het aan te bevelen om hier ook een leertraject aan te koppelen, waarin zowel de ervaringen in de uitvoering als cijfers over beschikkings- en trajectduur worden bijgehouden (eventueel in combinatie met punt d).
- d. Een interessante(re) optie is om meer en breder te gaan werken met beschikkingen voor onbepaalde tijd, zoals enkele gemeenten nu doen. Een dergelijke werkwijze vraagt echter wel om een verandering in visie, denken en uitvoering. Dit lijkt op korte termijn niet haalbaar voor gemeenten die dat nog niet op deze manier doen en daar niet zo in geloven. Ook hier geldt dat het van toegevoegde waarde kan zijn om de ervaringen van de gemeenten die hiermee werken actief te volgen, op te halen en te onderling te delen. Dit kan gecombineerd worden met cijfers over de trajectduur.

A. Aandachtspunten bij eventuele vervolgmetingen

Wij hebben voor dit onderzoek in korte tijd alle centrumgemeenten benaderd en verzocht om gegevens over de beschikkingsduur van beschermd wonen en intensieve ambulante begeleiding. Voor dit onderzoek hebben wij verschillende keuzes gemaakt, bijvoorbeeld in de operationalisatie en hebben we de nodige praktische ervaringen opgedaan. Met het oog op eventuele vervolgmetingen hebben wij deze ervaringen vertaald naar enkele aandachtspunten en suggesties voor vervolgmetingen. Daarnaast geven wij hieronder een toelichting op de ontvangen cijfers in relatie tot de kwaliteit en vergelijkbaarheid van de cijfers. Dergelijke toelichtingen zijn ook belangrijk bij eventuele toekomstige metingen.

Vorm van vervolgmeting

Bij een eventuele vervolgmeting dient een keuze te worden gemaakt qua vorm van de meting. Bij een keuze voor een aparte (en tijdelijke) uitvraag of structurele monitoring zijn de volgende afwegingen relevant:

- a. Zolang de beschikkingsduur een indicator is die past bij een tijdelijke beleidsmaatregel of -doel, ligt het voor de hand om hiervoor een aparte en tijdelijke uitvraag voor te organiseren. De opzet en ervaringen van dit onderzoek gelden dan als basis, zodat de ontwikkelingen met betrekking tot de beschikkingsduur bij gemeenten goed gevolgd kunnen worden en kunnen worden vergeleken met de uitkomsten van dit onderzoek. Het is (dus) zaak om in dit geval zoveel mogelijk aan te sluiten bij de opzet van dit onderzoek, zodat de cijfers zo goed mogelijk vergelijkbaar zijn en blijven over de tijd en tussen gemeenten. Een belangrijk voordeel van een aparte uitvraag is dat deze relatief snel te organiseren is en dat er flexibiliteit is voor wat betreft de timing van vervolgmetingen en het opleveren van de resultaten. Een jaarlijkse frequentie lijkt ons daarbij het beste passend.
- b. Indien de wens bestaat om de beschikkingsduur voor beschermd wonen in de Wmo over langere tijd (langer dan 4 jaar) te monitoren, kan het verstandig zijn om deze onderdeel te maken van de structurele monitoring. Zo worden er periodiek in het kader van de gemeentelijke monitor sociaal domein (GMSD) gegevens verzameld, onder andere over zorggebruik, uitgaven, en kenmerken van cliënten. De cijfers van de GMSD zijn beschikbaar als open data bij het CBS en op www.waarstaatjegemeente.nl. Gemeenten zijn gewend om hier structureel aan mee te werken en het toevoegen van een extra indicator kan, zodra dit is ingeregeld, met beperkte extra inspanningen door de gemeenten worden gedaan. Een nadeel van structurele monitoring is dat het meenemen van een extra indicator eerst goed moet worden ingeregeld. Hiervoor is afstemming met verschillende partijen noodzakelijk en moet de nodige doorlooptijd worden ingecalculeerd. Een ander mogelijk nadeel van het opnemen van deze indicator als onderdeel van structurele monitoring is de afhankelijkheid van het meetmoment en publicatie van de GMSD. Ook de verwerkingstijd tussen het meetmoment en de publicatie is bij structurele monitoring meestal langer dan bij een aparte uitvraag.

Suggesties voor aanpassingen in de uitvraag

- a. In het kwantitatieve onderzoek hebben we onderscheid gemaakt tussen verschillende categorieën voor de duur van beschikkingen en deze vervolgens uitgevraagd bij gemeenten. De eerste categorie (de kortst durende beschikkingen) betrof beschikkingen van 0 tot en met 1 jaar. Tijdens de loop van het onderzoek hebben we geconstateerd dat er in de praktijk vaak wordt gewerkt met een beschikkingsduur van een jaar, maar soms ook korter dan een jaar. Sommige gemeenten indiceren (standaard) bij de eerste beschikking voor een half jaar. Om een nog gedetailleerder beeld van de beschikkingsduur te krijgen, kan worden overwogen om de categorie 0 t/m 1 jaar verder op te splitsen, bijvoorbeeld 0 **tot en met** 6 maanden, 7 maanden **tot** 12 maanden en 1 jaar (12 maanden **precies**).

-
- b. We stelden gedurende het onderzoek vast dat Safehouses vaak, dan wel altijd, bij gemeenten onder beschermd wonen vallen. Vaak gaat het om vaste trajecten van 6 of 12 maand. Bij vervolgmetingen moet besloten worden of dit product meegenomen dient te worden of juist uitgesloten dient te worden.
 - c. Sommige gemeenten geven indicaties af voor onbepaalde tijd. Dit konden gemeenten echter niet kwijt in het oorspronkelijke format dat wij gebruikten. Om deze reden is de laatste categorie aangepast in de analyse en rapportage. Bij een vervolgmeting is het belangrijk om ook het format aan te passen, zodat beschikkingen voor onbepaalde tijd expliciet kunnen worden ingevuld en meegenomen.

Toelichting op cijfers met impact op de kwaliteit, vergelijkbaarheid of duiding

- a. We concluderen dat gemeenten verschillend omgaan met wachttijden in relatie tot de beschikking. Bij sommige gemeenten gaat de looptijd in als de beschikking is afgegeven (ook wanneer er nog geen zorg wordt geleverd) en in andere gemeenten wordt de 'wachttijstbeschikking' omgezet in een nieuwe ofwel daadwerkelijke beschikking en begint de looptijd van de zorg pas op dat moment. Dit zorgt ervoor dat de (gemiddelde) beschikkingsduur van verschillende gemeenten niet volledig vergelijkbaar is.
- b. Van sommige gemeenten hebben we vernomen dat zij een kortere beschikkingsduur hanteren in de aanloop naar een nieuwe aanbesteding met een nieuwe productstructuur. Op deze manier kunnen ze de beschikkingen makkelijker/snel omzetten naar de nieuwe productstructuur wanneer de aanbesteding rond is.
- c. Sommige gemeenten geven meerdere beschikkingen af voor één en dezelfde persoon. Zo kan een persoon in bepaalde gemeenten zowel een beschikking voor wonen hebben als een beschikking voor dagopvang.

Redenen voor ontbrekende cijfers

- a. De systemen van sommige gemeenten zijn zo ingericht dat zij moeilijk konden achterhalen of beschikkingen nieuwe beschikkingen waren of dat er sprake was van een herindicatie. Sommige gemeenten konden dit wel handmatig achterhalen.
- b. Voor sommige gemeenten was het niet mogelijk om pgb mee te nemen in de aangeleverde cijfers, of was dit te arbeidsintensief.
- c. Enkele centrumgemeenten hebben te maken gehad met een nieuwe regionale indeling waardoor er beperkt gegevens beschikbaar waren.
- d. Verschillende regio's lukte het niet om tijdig data van subregio's en/of regiogemeenten te verzamelen. Dit was voornamelijk het geval bij cijfers over IAB. Mogelijk kan een langere doorlooptijd voor het aanleveren van gegevens in het vervolg helpen om dit probleem op te lossen.
- e. Voor een aantal gemeenten was het (nog) niet mogelijk om data over 2023 aan te leveren. Voor andere gemeenten was het juist niet mogelijk om gegevens over 2022 aan te leveren. Bij een vervolgmeting zal dit fenomeen zich ook voordoen. De timing van de uitvraag kan hierop van invloed zijn. Een aandachtspunt is dat we in deze rapportage cijfers over 2022 mee hebben genomen, evenals cijfers over het eerste halfjaar van 2023. Bij een vervolgmeting moet men hier bewust van zijn, zodat dezelfde cijfers nogmaals meegenomen worden in twee opeenvolgende periodes als het doel is om ontwikkelingen te volgen.
- f. Sommige gemeenten hebben geen IAB gefinancierd vanuit centrummiddelen, cijfers hierover ontbreken dan ook (conform de definitie) in dit onderzoek.

Over definities

- a. Er was bij sommige gemeenten verwarring over de definitie wanneer er sprake is van een herindicatie. In dit onderzoek zijn we ervan uitgegaan dat een herindicatie altijd om precies hetzelfde product moet gaan. Dus wanneer een cliënt van een vorm van beschermd wonen naar een andere vorm van beschermd wonen gaat, is dit een nieuwe indicatie en geen herindicatie. Met de toelichting van hierboven konden de gemeenten uiteindelijk uit de voeten.
- b. De term *intensieve ambulante begeleiding* wordt niet vaak gehanteerd door gemeenten. Hierover ontstond verwarring, ondanks de meegestuurde definities. De term *beschermd wonen* wordt wel herkend. De definitie rondom eigen bijdrage en huur zorgde geregeld voor verwarring, omdat dit niet bij alle personen die de cijfers

hebben aangeleverd bekend is. Bij een toekomstige meting zou het kunnen helpen om bij de definities nog meer voorbeelden op te nemen.