



# Zó werkt het sociaal domein

Gertrude van Driesten en Sara Blink



# Zó werkt het sociaal domein

Inkijkexemplaar

Een uitgave van het *Platform Zó werkt de zorg* in samenwerking met VNG, G40, LCGW, ministeries BZK, SZW en VWS, Movisie, SCP, Sociaal Werk Nederland en UWV.

### Inhoud

Gertrude van Driesten

Sara Blink

Silvie Zonderland

Kees Kraaijeveld

### Vormgeving

Andju Soekhai

Leonie Lous

### Eindredactie

Henk Bovekerk

### Drukwerk

Wilco Printing & Binding



### Uitgeverij

De Argumentenfabriek

[www.argumentenfabriek.nl](http://www.argumentenfabriek.nl)

ISBN 978 94 93004 23 8

NUR 860

#### In opdracht van:



Ministerie van Volksgezondheid,  
Welzijn en Sport



Ministerie van Sociale Zaken en  
Werkgelegenheid



Ministerie van Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties



Sociaal en Cultureel Planbureau



Inkijkexemplaar



## Voorwoord

Iedereen heeft weleens steun of advies nodig. Een praatje als je niet goed in je vel zit. Een luisterend oor bij een belangrijke stap in het leven. Extra handen om je huis op orde te krijgen. Tips op zoek naar werk of de juiste opleiding. Gedeelde ervaringen als je het in je pubertijd niet ziet zitten.

De meeste hulp en ondersteuning geven we in onze dagelijkse relaties en contacten. Als ouders, kinderen, vrienden, kennissen. Als docenten op school, medewerkers bij de supermarkt, als collega's op het werk, teamgenoten bij het sporten.

Deze onderlinge hulp vormt de basis van ons 'samenleven'. We kunnen de waarde ervan niet genoeg benadrukken. Maar soms is er – aansluitend of los

ervan – meer nodig. Professioneel advies om weer aan een baan te komen. Deskundige psychische ondersteuning bij tijdelijke of langdurigere mentale problemen. Steun voor je mantelzorgers zodat je thuis kunt blijven wonen. Een plek waar je als jongere onder begeleiding je thuis voelt. Levensbrede hulp als de problemen zich opstapelen.

Het is aan ons, landelijke en lokale overheden, ervoor te zorgen dat de juiste hulp en ondersteuning dan voor handen zijn. Dat vrijwilligers zich gesteund voelen. Dat professionals hun werk kunnen doen. Dat inkoop en organisatie geregeld zijn, wetten helder en randvoorwaarden op orde. Daar komt heel wat bij kijken. Er zijn veel spelers, wetten, financieringsstromen en achterliggende waarden en doelen bij betrokken.

We zijn continu bezig dit stelsel van hulp en ondersteuning te optimaliseren. Dat doen we in een situatie waarin diverse taken zijn 'gedecentraliseerd' naar gemeenten. Die gemeentelijke taak zijn we sinds 2015 'het sociaal domein' gaan noemen. En dat is eigenlijk een mooie benaming. Want het laat zien dat niet alleen de vraagstukken maar ook de oplossingen sociaal moeten zijn.

Maar achter al die oplossingen zit wel een 'bouwwerk'. En dat bouwwerk maakt dit boek op een prettige manier inzichtelijk. We zijn blij dat het er is en zien het als onmisbaar voor iedereen die professioneel bij het sociaal domein betrokken is. Het vormt de ruggengraat van waaruit we ons ook de komende jaren inzetten voor een goed werkend sociaal domein. Vanuit verschillende

ministeries. Vanuit 352 gemeenten. En vanuit een krachtige samenleving met betrokken partijen en mensen.

We wensen u veel leesplezier.

**Kajsa Ollongren**, Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

**Jan van Zanen**, Voorzitter Vereniging van Nederlandse Gemeenten



## Wat staat waar in dit boek?



### Introductie

- 4 Voorwoord
- 8 Wat is het belangrijkste argument voor het lezen van dit boek?



### Hoofdstuk 1 Sociaal domein

- 15 Wat is het sociaal domein?
- 18 Hoofdvormen van ondersteuning en zorg
- 28 Gebruik van ondersteuning in het sociaal domein



### Hoofdstuk 2 Hoofdrolspelers

- 35 Hoofdrolspelers in het sociaal domein
- 35 Burgers
- 39 Gemeenten
- 45 Aanbieders
- 54 Werkgevers



### Hoofdstuk 3 Andere spelers

- 61 Andere spelers
- 61 Vertegenwoordigers
- 67 Kennis- en adviesorganisaties
- 71 Toezichhouders





## Hoofdstuk 4 Stelselwetten

- 79 Sociaaldomeinwetten
- 81 Wet maatschappelijke ondersteuning
- 85 Jeugdwet
- 92 Participatiewet
- 99 Route naar ondersteuning en zorg



## Hoofdstuk 5 Wetten

- 109 Twintig relevante wetten voor het sociaal domein
- 109 Ondersteuning en zorg
- 112 Kwaliteit
- 116 Organisatie



## Hoofdstuk 6 Geldstromen

- 121 Uitgaven en bekostiging van het sociaal domein
- 121 Uitgaven aan het sociaal domein
- 128 Bekostiging vanuit de Wmo en Jeugdwet
- 138 Bekostiging vanuit de Participatiewet
- 143 Eigen betalingen



## Tot besluit

- 146 Bronnen en verwijzingen
- 152 Lijst van afbeeldingen
- 155 Register
- 157 Nawoord
- 160 Hoe is dit boek tot stand gekomen?
- 165 Dankwoord
- 169 Wat is Platform Zó werkt de zorg?
- 176 Over de auteurs

## Wat is het belangrijkste argument voor het lezen van dit boek?

Ruim twee miljoen mensen in Nederland krijgen hulp van hun gemeente, bijvoorbeeld ondersteuning om zelfstandig thuis te wonen, hulp bij opvoeden en opgroeien of een bijstandsuitkering. Deze gemeentelijke voorzieningen samen heten 'het sociaal domein'.

'Meer geld nodig voor het sociaal domein', 'Wachlijsten in de jeugdzorg groeien' – sinds de drie decentralisaties van 2015 is het sociaal domein niet meer van de krantenpagina's en beleidstafels af te slaan. Maar wat is het sociaal domein precies? Welke vormen van ondersteuning vallen eronder? Wat is de rol van de gemeenten eigenlijk? Welke wetten zijn

relevant? En hoe wordt ondersteuning uit het sociaal domein betaald?

Dit zijn geen eenvoudig te beantwoorden vragen. En wie zijn eigenlijk de mensen die in het sociaal domein werken? Het gaat om honderdduizenden mensen. Niet alleen de sociaal werkers en jeugdhulpverleners, maar ook huisartsen, onderwijzers, wijkverpleegkundigen, thuiszorgmedewerkers en kinderdagverblijfmedewerkers zien een rol voor zichzelf in het sociaal domein. Dat is niet verwonderlijk, want binnen gezinnen spelen soms meerdere problemen tegelijk. En daar komen vaak verschillende zorg- en

dienstverleners bij kijken. Professionals die, als het goed gaat, samenwerken met elkaar én met de gezinnen in kwestie om hen naar passende ondersteuning te leiden.

In dit boek sluiten we aan bij de definitie van het sociaal domein die het Centraal Bureau voor de Statistiek, de Algemene Rekenkamer en het Sociaal en Cultureel Planbureau hanteren. Dit helpt om consequent te zijn in het noemen van feiten zoals aantallen en bedragen. Dit boek gaat vooral over maatschappelijke ondersteuning, jeugdzorg en ondersteuning bij werk en inkomen. Het legt niet uit hoe bijvoorbeeld onderwijs, kinderopvang en wonen zijn georganiseerd. Armoedebestrijding, schuldhulpverlening en ouderenzorg komen maar zijdelings aan bod. Deze zaken zijn van groot belang voor het sociaal domein, maar vallen buiten de scope van dit boek. Door de gekozen afbakening blijft het boek voor de lezer

behapbaar en sluit het naadloos aan op de andere boeken van *Platform Zó werkt de zorg*. Met elkaar vertellen de boeken het verhaal over het stelsel van zorg en ondersteuning in Nederland.

### **Opzet boek**

In dit boek schetsen we op hoofdlijnen hoe het sociaal domein werkt. De opzet volgt de rode lijn van eerdere *Zó werkt de zorg*-boeken. In hoofdstuk 1 beschrijven we wat we onder het sociaal domein verstaan, welke hoofdvormen van ondersteuning en zorg er zijn en wat we weten over de mensen die er gebruik van maken. Hoofdstuk 2 gaat over de hoofdrolspelers in het sociaal domein: burgers, gemeenten, werkgevers en aanbieders. We belichten de rol van burgerinitiatieven en andere informele netwerken, we leggen uit hoe sociaaldomeinbeleid in de gemeente tot stand komt en wat sociale wijkteams zijn. Hoofdstuk 3 laat zien welke andere spelers van belang zijn voor het sociaal





domein, zoals adviesraden, toezichthouders en beroepsorganisaties.

In hoofdstuk 4 en 5 richten we ons op de wetten. Eerst beschrijven we de drie sociaaldomeinwetten: de Wet maatschappelijke ondersteuning, de Jeugdwet en de Participatiewet. We laten zien hoe deze wetten de ondersteuning mogelijk maken en we vatten samen welke route mensen doorlopen om ondersteuning uit een of meer van de wetten te krijgen. In hoofdstuk 5 komen twintig wetten aan bod die van belang zijn voor de dagelijkse praktijk van het sociaal domein. Denk aan de Wet basisregistratie personen, de Financiële-verhoudingswet en de Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg.

Hoofdstuk 6 ten slotte gaat over de geldstromen in het sociaal domein. Hoeveel geld gaat erin om? Hoe verhouden de uitgaven zich tot de inkomsten van

gemeenten? Hoe lopen de geldstromen van de drie sociaaldomeinwetten? En wat betalen mensen zelf voor de ondersteuning die zij krijgen uit het sociaal domein?

Een gevarieerd gezelschap van partijen en deskundigen betrokken bij beleid én uitvoering van het sociaal domein heeft ons geholpen overzicht te creëren: welke feiten moet iedereen die in het sociaal domein werkt kennen? Want kennis over het stelsel is een voorwaarde om juiste en samenhangende ondersteuning te kunnen geven aan de mensen die dat nodig hebben én aan hun naasten.

Veel leesplezier!

**Gertrude van Driesten**, Senior Zorg en welzijn  
**Sara Blink**, Senior Openbaar bestuur

### **Gebruik van de term 'jeugdzorg'**

Sinds de invoering van de Jeugdwet in 2015 gebruiken beleidsmakers en professionals de term 'jeugdhulp' en niet 'jeugdzorg' wanneer ze spreken over de zorg voor en ondersteuning van kinderen en jongeren. In dit boek hebben we het over 'jeugdzorg'. Dit is in lijn met andere publicaties van *Platform Zó werkt de zorg* en sluit aan bij de terminologie van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP). Onder jeugdzorg vallen: jeugdhulp met en zonder verblijf, jeugdbescherming en jeugdreclassering. In hoofdstuk 1 lichten we deze vormen toe.



Inkijkeexemplaar

## Wat is het sociaal domein?

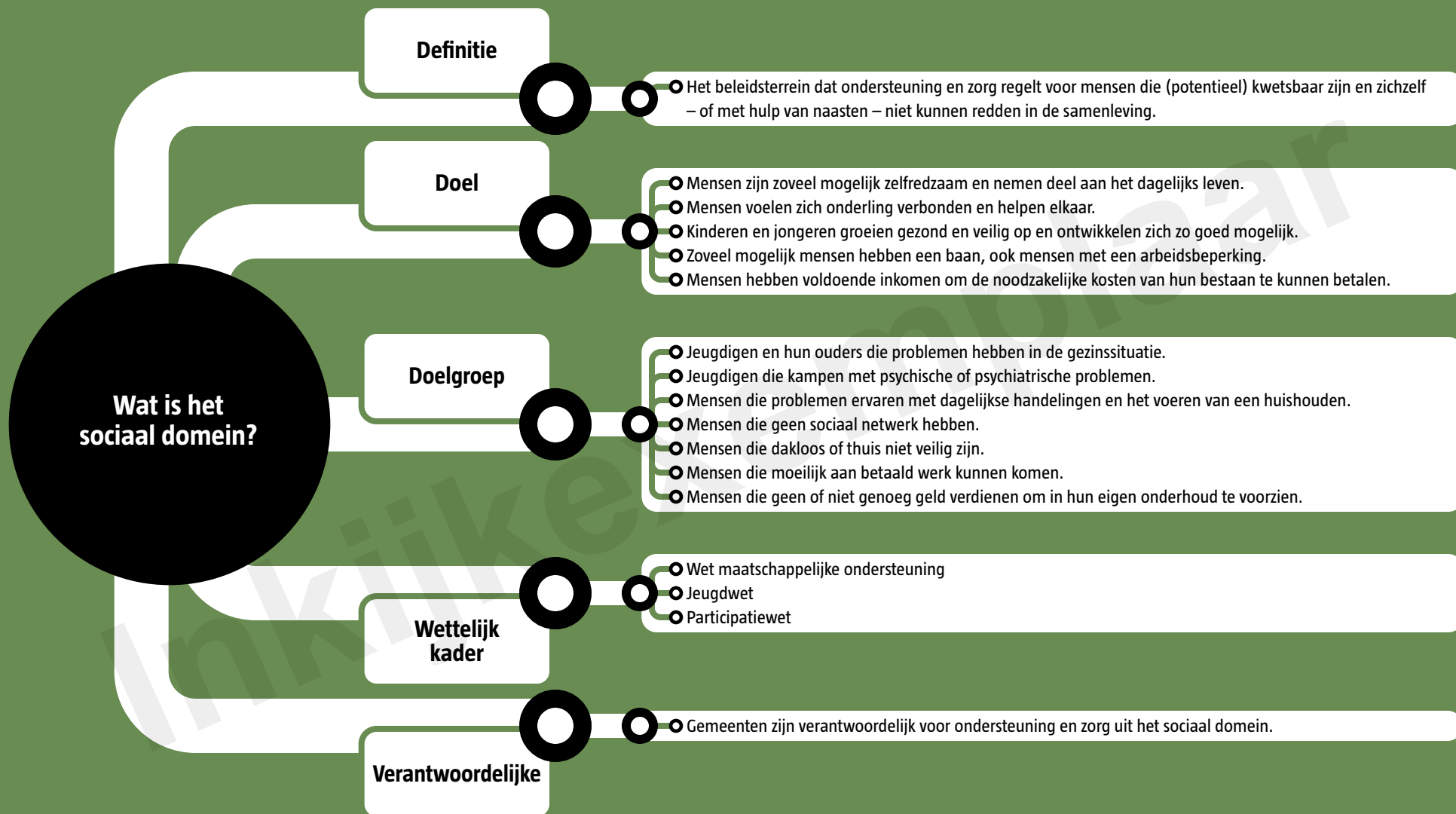
Wat is de gedachte achter het sociaal domein, wat verstaan we onder het sociaal domein en welke hoofdvormen van ondersteuning en zorg vallen hier zoal onder? Dat beschrijven we in dit eerste hoofdstuk. Ook laten we zien hoeveel mensen gebruikmaken van voorzieningen uit het sociaal domein.

Dit boek gaat over het sociaal domein. Hiermee bedoelen we het beleidsterrein waarin de overheid ondersteuning en zorg regelt voor mensen die (potentieel) kwetsbaar zijn en zichzelf niet kunnen redden in de samenleving, niet op eigen kracht en ook niet met hulp uit hun omgeving. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het sociaal domein.

**Afbeelding 1.1** vat samen wat het sociaal domein is.

Sinds 1 januari 2015 is de verantwoordelijkheid van gemeenten om inwoners te ondersteunen fors uitgebreid met de nieuwe Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo 2015, hierna: Wmo), de Jeugdwet en de Participatiewet. Gemeenten kregen er bestuurlijke verantwoordelijkheden bij die voor die tijd bij het Rijk en de provincies lagen. Ook kregen gemeenten taken die voorheen bij het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) lagen.

De gedachte achter deze 'decentralisaties' is dat gemeenten de ondersteuning en zorg beter en goedkoper kunnen organiseren. Gemeenten hebben beter zicht op wat hun burgers nodig hebben en welke aanbieders hier een rol in kunnen vervullen. Ook is de gedachte dat gemeenten beter in staat zijn



Afbeelding 1.1



problemen van mensen in onderlinge samenhang aan te pakken ('integraal') en vroegtijdig lichte (goedkopere) hulp in te zetten waardoor zwaardere (dure) hulp niet of minder nodig is. Tegelijk moeten burgers zoveel mogelijk eerst zelf (op 'eigen kracht'), al dan niet met hulp van het sociale netwerk, hun problemen proberen op te lossen, voordat ze bij de gemeente aankloppen. Zo zou er meer participatie van mensen ontstaan, een zorgzame samenleving en een beter functionerend en financieel houdbaar stelsel.<sup>1</sup>

Op welke groepen mensen het sociaal domein zich primair richt, staat ook in **afbeelding 1.1**. We willen hierbij benadrukken dat het sociaal domein in principe voor iedereen is, om te voorkomen dat mensen in de problemen komen en om, als het nodig is, ondersteuning te geven voor korte of lange tijd.

Het gaat in het sociaal domein dus om mensen die 'kwetsbaar' zijn of dreigen te worden, door (een combinatie van) belemmeringen in werk, inkomen, opleiding of gezondheid.<sup>2</sup> De problemen waar deze mensen mee te maken kunnen krijgen, bevinden zich op tal van leefgebieden, net als (delen van) de oplossing.

In dit boek kiezen we voor een 'smalle' definitie van het sociaal domein, gebaseerd op de opdracht die gemeenten hebben vanuit de Wmo, de Jeugdwet en de Participatiewet. Hiermee sluiten we aan bij de afbakening die het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) en de Algemene Rekenkamer hanteren. Dit helpt ons om feiten overzichtelijk op een rij te zetten en vergelijkbaar te maken.



Beleidssterreinen die aan deze definitie van het sociaal domein raken, staan in **afbeelding 1.2**. Denk aan: armoedebeleid, schuldhulpverlening, onderwijs, inburgering, huisvesting, openbare orde en veiligheid, publieke gezondheidszorg en sport. We laten deze in dit boek buiten beschouwing omwille van de eerder genoemde afbakening. Armoedebeleid en schuldhulpverlening lichten we globaal toe in de kadertekst op pagina 20, vanwege hun sterke verwevenheid met de ondersteuning in het sociaal domein.

### **Hoofdvormen van ondersteuning en zorg**

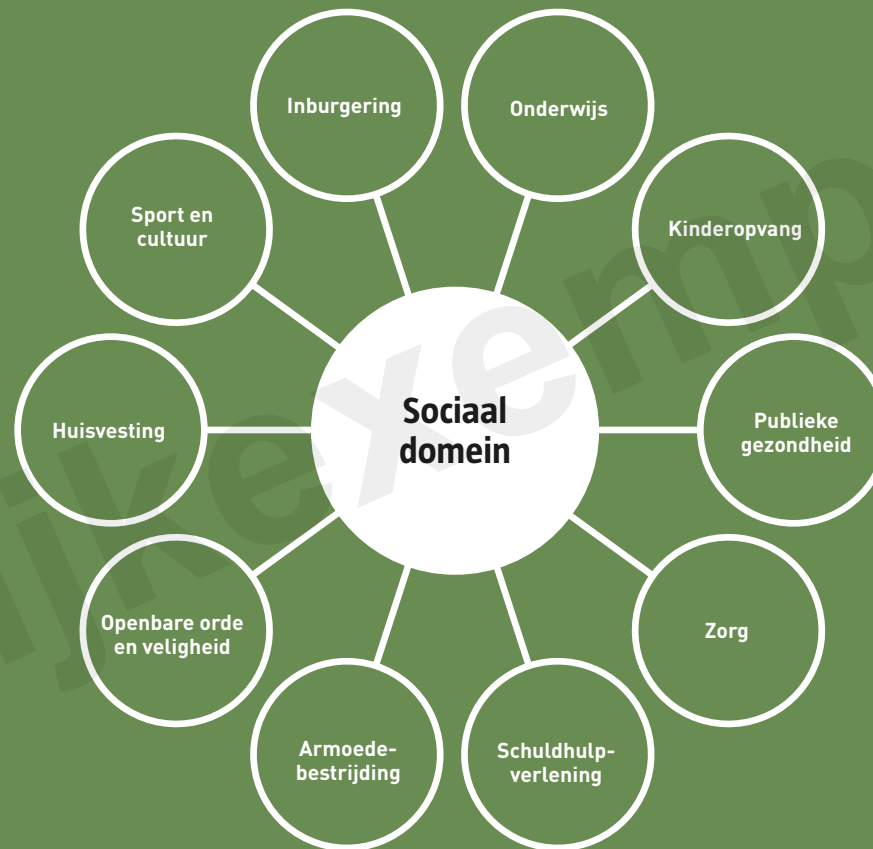
Zoals we al lieten zien, is de bedoeling van het sociaal domein om vanuit een integrale blik de ondersteuning en zorg te organiseren voor de mensen die dat nodig hebben. Omdat vragen en oplossingen zo divers kunnen zijn, vraagt het van verschillende professionals goede samenwerking. Welke zorg- en dienstverleners in het sociaal domein actief zijn, komt aan bod in hoofdstuk 2.

De ondersteuning en zorg die gemeenten organiseren in het sociaal domein kunnen we indelen in drie hoofdvormen. Het gaat om maatschappelijke ondersteuning, jeugdzorg en ondersteuning bij werk en inkomen. Deze indeling sluit aan bij de drie sociaaldomeinwetten: de Wmo, Jeugdwet en Participatiewet. In hoofdstuk 4 gaan we in op deze wetten.

### **Maatschappelijke ondersteuning**

De eerste hoofdvorm van ondersteuning in het sociaal domein is maatschappelijke ondersteuning, zoals **afbeelding 1.3** laat zien. Het gaat hier om allerlei vormen van ondersteuning waardoor mensen zo zelfstandig mogelijk kunnen leven, mee kunnen doen in de samenleving en naar elkaar omzien. Om deze reden ondersteunen gemeenten bijvoorbeeld ook vrijwilligersinitiatieven, buurtborrels en burenhulpactiviteiten, en zorgen gemeenten voor een rijk aanbod van sociaal werk in buurten.

## Welke beleidsterreinen raken aan het sociaal domein?



Afbeelding 1.2  
Onder het sociaal domein vallen: maatschappelijke ondersteuning, jeugdzorg en ondersteuning bij werk en inkomen.



Inkijkeexemplaar

## Hoofdrolspelers in het sociaal domein

In dit hoofdstuk brengen we in kaart wat de rol is van burgers, gemeenten, zorgverleners, dienstverleners en werkgevers in het sociaal domein. We leggen uit hoe sociaaldomeinbeleid in de gemeente tot stand komt en wie erbij betrokken zijn. We laten zien welke mensen zorg verlenen of ondersteuning bieden. En we gaan in op de rol van de wijkteams.

Het sociaal domein omvat een breed werkterrein, waarbinnen verschillende spelers een rol vervullen. In dit hoofdstuk belichten we de hoofdrolspelers, in hoofdstuk 3 gaan we in op de rol van andere relevante partijen. We onderscheiden vier hoofdrolspelers: burgers, gemeenten, aanbieders van ondersteuning en zorg (hierna: aanbieders) en werkgevers.

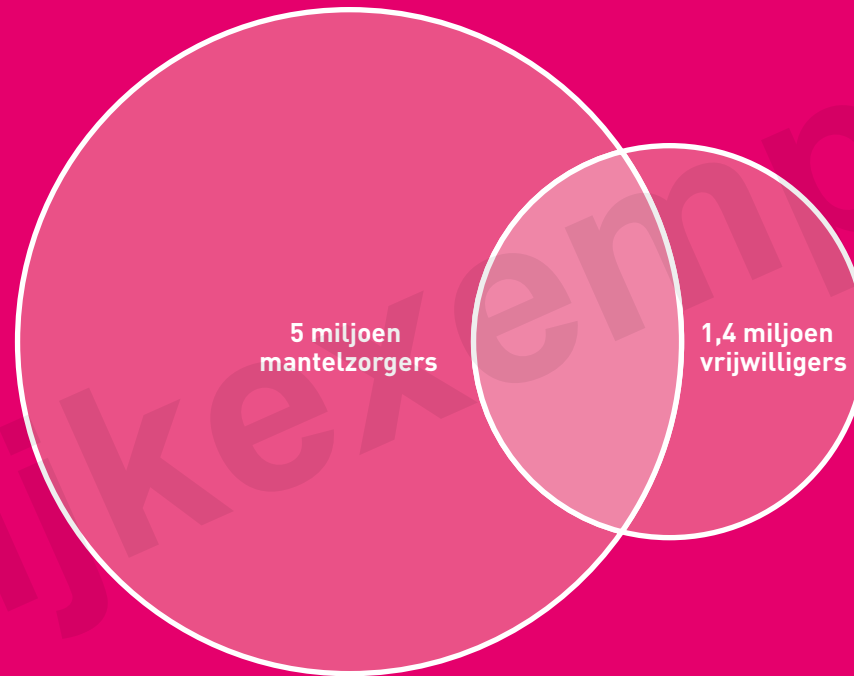
In **afbeelding 2.1** en **2.2** is dit gevisualiseerd. Hierna lichten we ieders rol toe.

### Burgers

Burgers vervullen in het sociaal domein niet alleen de rol van 'consument', maar ook van 'producent'. Zo zijn vijf miljoen 16-plussers actief als mantelzorgers. Hiernaast werken 1,4 miljoen mensen als vrijwilliger in zorg en welzijn. Iets meer dan de helft van hen verleent ook mantelzorg, zoals **afbeelding 2.3** laat zien.<sup>1</sup>

Mantelzorgers helpen bijvoorbeeld met het huishouden, de administratie, boodschappen doen en het begeleiden van mensen naar sociale activiteiten. Het aantal van vijf miljoen is best groot als je bedenkt dat in de sector zorg en welzijn zo'n 1,4 miljoen mensen

## Hoeveel mensen zijn actief als mantelzorgers of vrijwilliger in ondersteuning en zorg?



Afbeelding 2.3  
Aantal Nederlanders van 16 jaar of ouder dat in 2019 actief was als mantelzorgers of vrijwilliger in zorg en ondersteuning.  
Bron: SCP, 2020.

werken.<sup>2</sup> De basisgedachte achter het sociaal domein is dat mensen eerst zichzelf en elkaar helpen voordat ze 'formele' ondersteuning krijgen. Dit zie je weerspiegeld in het relatief grote aantal 'informele' hulpverleners.

Circa vijftienhonderd burgerinitiatieven maken laagdrempelige voorzieningen mogelijk in wijken en dorpen. Deze initiatieven noemen zich ook wel 'stadsdorpen', 'noaberzorgpunten' of 'zorgcoöperaties'. Ze organiseren burenhulp, zoals boodschappenservice, klussen- en vervoersdienst, en sociale activiteiten.<sup>3</sup> Sommige burgerinitiatieven regelen ook zorg of bouwen zorgwoningen. Voedselbanken, sociaal ondernemers en kerkgenootschappen zijn andere voorbeelden van maatschappelijk actieve organisaties.

Burgers zijn ook degenen die met hun stem invloed uitoefenen op de politieke koers van het sociaal

domein. Burgers stemmen via de Tweede Kamer- en de gemeenteraadsverkiezingen. Hiernaast kunnen burgers op allerlei manieren hun invloed laten gelden richting de gemeente, bijvoorbeeld via de lokale adviesraad sociaal domein.

## Gemeenten

De 352 gemeenten die Nederland in 2021 telt, zijn primair verantwoordelijk voor de uitvoering van de sociaaldomeinwetten die het Rijk maakt (zie hoofdstuk 4). Gemeenten ontwikkelen binnen de wettelijke kaders eigen beleid voor het sociaal domein en organiseren dat de ondersteuning en zorg er komt. Hoe gemeenten dat betalen en welke geldstromen er lopen tussen Rijk en gemeenten, komt aan de orde in hoofdstuk 6.

Gemeenten vervullen een cruciale rol in het sociaal domein. Om te begrijpen hoe gemeenten invulling aan hun rol geven, laten we eerst zien wie er binnen de





gemeente zoal betrokken zijn bij het sociaal domein.

**Afbeelding 2.4** toont de belangrijkste spelers.

De gemeenteraad is het hoogste orgaan binnen de gemeente. De gemeenteraad vertegenwoordigt de inwoners van een gemeente. De gemeenteraad stelt kaders vast waarbinnen het college van burgemeester en wethouders (B&W) sociaaldomeinbeleid opstelt (zie de kadertekst op pagina 55). Bijvoorbeeld: wat de maatschappelijke doelen zijn en hoeveel geld eraan besteed mag worden. De raad houdt gedurende het jaar een vinger aan de pols en controleert of de uitvoering voldoet aan de kaders.

Het college van B&W vormt het dagelijks bestuur van de gemeente. Het college voert de wettelijke taken en de besluiten van de gemeenteraad uit. Gemeenteambtenaren bereiden het beleid voor, adviseren het college hierover en voeren het beleid uit.

### **Inkoop en uitvoering**

De gemeente ontwikkelt dus beleid voor het sociaal domein en organiseert de uitvoering ervan. Gemeenten vervullen hierin zowel de rol van inkoper als uitvoerder. Als inkoper hebben gemeenten de opdracht om voldoende, goede en betaalbare ondersteuning en zorg in te kopen voor het sociaal domein. Deze rol is sinds de decentralisaties in 2015 uitgebreid. Elke gemeente koopt nu zelf ondersteuning en zorg in, met eigen regels en tarieven. Hierdoor hebben aanbieders soms te maken met tientallen verschillende inkooptrajecten, doordat hun werkterrein een gebied met meerdere gemeenten bestrijkt. Deze inkoopvrijheid van gemeenten leidt overigens niet alleen tot administratieve drukte bij aanbieders, maar ook bij gemeenten.

Het Ketenbureau i-Sociaal Domein (een organisatie van Rijk, gemeenten en koepels van zorgaanbieders) helpt partijen om de administratielast te verminderen.<sup>4</sup>



Wie spelen  
bij de gemeente  
een rol in het  
sociaal domein?

**Bestuurders**

**Gemeenteraadsleden**

- Stellen de kaders vast waarbinnen het college van B&W sociaaldomeinbeleid opstelt.
- Houden toezicht op uitvoering van het sociaaldomeinbeleid door het college van B&W.

**Leden van het college van B&W**

- Zijn verantwoordelijk voor uitvoering van het sociaaldomeinbeleid.
- Leggen verantwoording af aan de gemeenteraad.

**Ambtenaren**

**Beleidsambtenaren**

- Bereiden sociaaldomeinbeleid voor en adviseren hierover aan het college van B&W.
- Monitoren de voortgang van uitvoering van het sociaaldomeinbeleid.
- Voeren (onderdelen van) het sociaaldomeinbeleid uit.

**Interne dienstverleners**

- Leveren specifieke deskundigheid, bijvoorbeeld rond inkoop en contractmanagement.



Inkijkeexemplaar

## Andere spelers

In dit hoofdstuk leggen we uit wat wettelijke vertegenwoordigers zijn, wat zij kunnen betekenen voor kwetsbare mensen en welke organisaties de belangen behartigen van andere spelers in het sociaal domein. Ook komen de toezichthouders aan bod, en kennis- en adviesorganisaties.

### Vertegenwoordigers

Om de juiste ondersteuning en zorg te krijgen, is het belangrijk dat mensen kunnen aangeven wat hun wensen zijn en zoveel mogelijk zelf regie kunnen houden. Als iemand niet (meer) goed voor zichzelf kan zorgen of voor zichzelf kan opkomen, dan ondersteunt de 'wettelijk vertegenwoordiger' deze persoon. Bijvoorbeeld als er sprake is van dementie, een

verstandelijke beperking, psychiatrische problemen of een verslaving. De wettelijk vertegenwoordiger helpt om – gezamenlijk – weloverwogen beslissingen te nemen, of neemt zelfstandig beslissingen als de persoon in kwestie hiertoe niet in staat is.

Ouders zijn automatisch de wettelijk vertegenwoordiger van hun minderjarige kind(eren). Hoe ouder het kind, hoe meer beslissingen het zelf mag nemen voor zover het hiertoe in staat is. De kinderrechter kan, bij ernstige zorgen over de veiligheid en ontwikkeling van een kind (of gezin), de ouders het gezag ontnemen en een voogd benoemen. De voogd begeleidt de ouders en kinderen en neemt – waar mogelijk in overleg – beslissingen over opvoeding en zorg.

# Wat zijn vormen van wettelijke vertegenwoordiging?

## Minderjarigen

### Ouder met gezag

- Neemt beslissingen over zorg en begeleiding van een kind tot 12 jaar.
- Neemt in overleg met een jeugdige van 12 tot 16 jaar beslissingen over zorg en begeleiding.
- Jeugdigen vanaf 16 jaar beslissen zelf over hun zorg en begeleiding, als zij hiertoe bekwaam zijn.
- Ouders krijgen automatisch het gezag als ze zelf meerderjarig zijn én gehuwd of geregistreerd partner.
- Het ouderlijk gezag eindigt als het kind meerderjarig is.
- Ouders verliezen het gezag bij ontzetting (tijdelijk) of ontheffing (permanent) door een rechter.

### Voogd

- Neemt beslissingen over zorg en begeleiding voor minderjarigen, in plaats van de ouders.
- De voogd krijgt het gezag als de ouders zijn overleden of de rechter de ouders het gezag heeft ontnomen.
- De kinderrechter benoemt de voogd.
- De voogd ontvangt geen financiële vergoeding van betrokkene.

### Curator

- Neemt beslissingen over geld en goederen én de zorg voor mensen die hier zelf niet toe in staat zijn.
- De kantonrechter benoemt de curator.
- De curator kan van betrokkene een (onkosten)vergoeding ontvangen voor de werkzaamheden.

### Mentor

- Neemt beslissingen over zorg en begeleiding voor mensen die hier zelf niet toe in staat zijn.
- De mentor mag geen beslissingen nemen over geld en goederen van betrokkene.
- De kantonrechter benoemt de mentor.
- De mentor kan van betrokkene een (onkosten)vergoeding ontvangen voor de werkzaamheden.

## Meerderjarigen

### Bewindvoerder

- Neemt beslissingen over het geld en goederen van mensen die hier zelf niet toe in staat zijn.
- De bewindvoerder mag geen beslissingen nemen over zorg en begeleiding.
- De kantonrechter benoemt de bewindvoerder.
- De bewindvoerder ontvangt een vaste financiële beloning van betrokkene.

Afbeelding 3.1

Meerderjarigen kunnen zelf laten vastleggen wie hen mag vertegenwoordigen en waarvoor, maar de kantonrechter kan dit ook opleggen. Er zijn verschillende soorten wettelijk vertegenwoordigers, met verschillende rollen. De mentor mag alleen beslissingen nemen over ondersteuning en zorg, maar niet over geld en goederen (zoals een huis). De curator mag over beide zaken beslissingen nemen. De bewindvoerder mag alleen beslissingen nemen over geld en goederen. De bewindvoerder kan in beeld komen bij mensen met problematische schulden of mensen die niet zelfstandig hun financiële huishouding kunnen voeren. **Afbeelding 3.1** toont de vormen van wettelijke vertegenwoordiging voor kinderen, jongeren en volwassenen.

Tal van organisaties komen op voor de belangen van mensen die ondersteuning of zorg krijgen uit het sociaal domein. Denk aan verenigingen van mensen

met een specifieke ziekte of aandoening, ouderenbonden en regionale cliëntenbelangenorganisaties. De meeste van hen zijn te vinden op de websites van leder(in) en de Patiëntenfederatie.

---

**Tal van organisaties komen op voor de belangen van mensen die ondersteuning of zorg krijgen uit het sociaal domein.**

---

We noemden in hoofdstuk 2 al de zorg- en dienstverleners die actief zijn in het sociaal domein. Hun beroepsverenigingen zorgen voor nascholing, advies en richtlijnen voor goede zorg en ze behartigen de belangen van hun leden bij beleidsmakers, gemeenten en ketenpartners. Vakbonden – die niet in dit lijstje staan – komen op voor de arbeidsvoorwaarden van hun leden.





Inkijkeexemplaar

## Sociaaldomeinwetten

In dit hoofdstuk beschrijven we de drie sociaaldomeinwetten. We leggen uit wat het doel van deze wetten is, wat ze regelen en hoe mensen toegang krijgen tot ondersteuning en zorg. Ook laten we zien hoe regelgeving soms tot problemen leidt als mensen ondersteuning en zorg uit verschillende wetten krijgen.

De drie sociaaldomeinwetten zijn de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo 2015, hierna: Wmo), de Jeugdwet en de Participatiewet. We lichten ze hierna één voor één toe. De Wmo en Jeugdwet zijn twee van de vijf stelselwetten voor de zorg.

De andere drie zijn de Wet publieke gezondheid, de Zorgverzekeringswet en de Wet langdurige zorg. Zie **afbeelding 4.1**. Wie meer over deze vijf wetten en hun onderlinge samenhang wil lezen, doet dit in het boek *Zó werkt de zorg in Nederland*, ook een uitgave van *Platform Zó werkt de zorg*.<sup>1</sup> We gebruiken teksten uit dat boek bij de uitleg hierna over de Wmo en Jeugdwet.

De Wmo, Jeugdwet en Participatiewet hebben alle drie als doel mensen zo veel mogelijk te laten meedoen, hun eigen kracht en die van de omgeving aan te boren en als dat nodig is ze te ondersteunen. Zo licht en dichtbij mogelijk waar het kan, met zwaardere ondersteuning en zorg waar het nodig is.

## Wat is de gedachte achter het zorgstelsel en het sociaal domein?

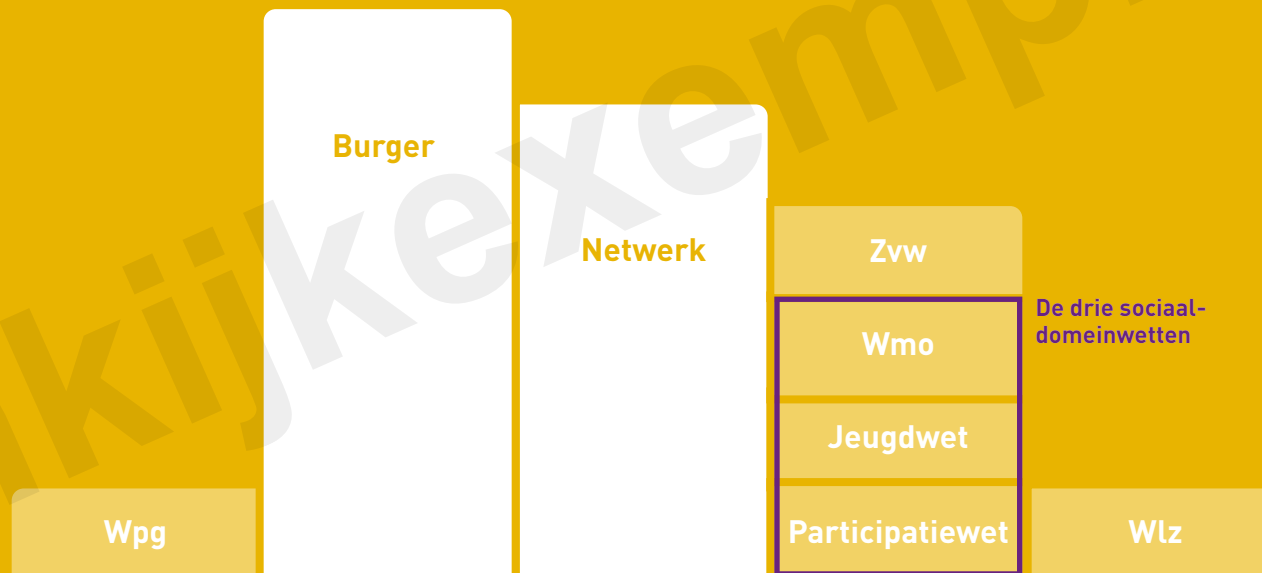
De overheid schept voorwaarden voor een goede volksgezondheid en maatschappelijke participatie ...

... waarin burgers allereerst zichzelf helpen ...

... zo mogelijk met hulp uit hun omgeving ...

...zo nodig met hulp van zorgverleners of andere professionals ...

... zo nodig langdurig.



Afbeelding 4.1



## Wet maatschappelijke ondersteuning

Het doel van de Wmo is dat mensen mee kunnen doen in de samenleving en zo lang mogelijk voor zichzelf kunnen zorgen in hun eigen leefomgeving. Dit heet 'ondersteuning bij participatie en zelfredzaamheid'.<sup>2 3</sup> Het gaat hier met name om ondersteuning van mensen met een beperking of mensen die kwetsbaar zijn door ouderdom, chronische ziekte, verslaving of psychosociale problematiek. Ook richt de Wmo zich op de verbondenheid tussen mensen (sociale samenhang) zodat mensen elkaar helpen en bijdragen aan elkaars welzijn. **Afbeelding 4.2** laat zien wat de Wmo in de kern regelt.

De Wmo maakt gemeenten verantwoordelijk voor maatschappelijke ondersteuning. Hoe gemeenten hieraan invulling geven, is aan gemeenten zelf. Zij maken – binnen de wettelijke kaders – hun eigen Wmo-beleid, waardoor er verschillen bestaan tussen

gemeenten. Iemand die een beroep wil doen op voorzieningen uit de Wmo, kan hiervoor alleen terecht bij de gemeente waar hij of zij is ingeschreven. De gemeente is vrij in de soort oplossing die ze aanbiedt en sluit hierbij aan bij de mogelijkheden en behoeften van de persoon zelf en van diens sociale netwerk. De wet geeft geen recht op ondersteuning en zorg, maar is bedoeld als aanvulling op wat mensen niet zelf – met hulp van hun netwerk – kunnen. De gemeente heeft op grond van de Wmo overigens wel een 'zorgplicht': de gemeente moet maatschappelijke ondersteuning mogelijk maken voor mensen die dat nodig hebben.

De gemeente zal als dat mogelijk is mensen eerst verwijzen naar een laagdrempelige 'algemene voorziening'. Deze voorziening is niet gericht op één specifiek persoon, maar is voor alle mensen in de gemeente toegankelijk. Denk aan een inloophuiskamer of maaltijdservice. Als het nodig is, kan de gemeente





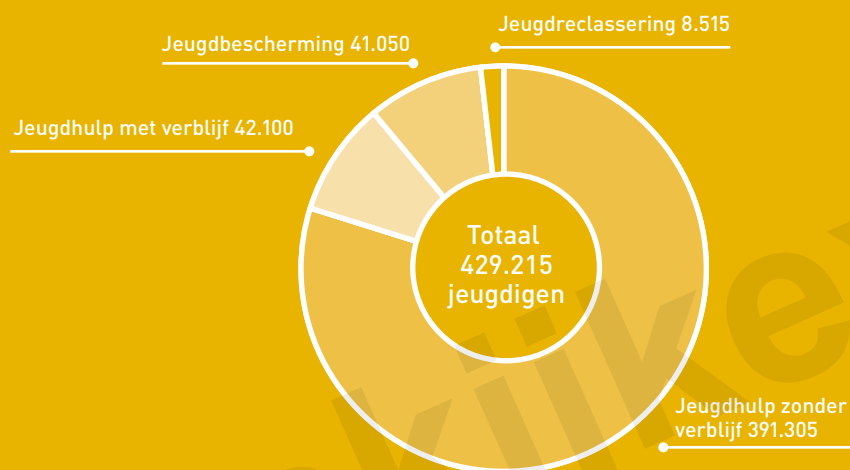
### Veranderingen voor achttienjarigen

Zodra een jeugdige 18 jaar wordt, stoppen officieel de ondersteuning en zorg uit de Jeugdwet. De jeugdige moet dan – zo nodig – overstappen naar ondersteuning of zorg uit een wet voor volwassenen. Er zijn uitzonderingen op deze leeftijdsgrens. De jeugdige kan 'verlengde jeugdhulp' krijgen tot de leeftijd van maximaal 23 jaar, als voor zijn of haar achttiende verjaardag al duidelijk is dat voortzetting van de ondersteuning of zorg noodzakelijk is. Dit kan ook als binnen een half jaar nadat hij of zij 18 is geworden, hervatting van de zorg noodzakelijk is. In andere gevallen gaan jongeren die na hun achttiende verjaardag nog ondersteuning of zorg nodig hebben over van de Jeugdwet naar de Wmo (voor bijvoorbeeld begeleiding of beschermd wonen), de Zorgverzekeringswet (Zvw, voor bijvoorbeeld geestelijke gezondheidszorg (hierna: ggz)) of de Wet langdurige zorg (Wlz, in geval langdurige ggz nodig is).

Als jongeren 18 jaar worden, krijgen ze meer verantwoordelijkheden. Zo moeten zij een eigen bijdrage betalen voor maatwerkondersteuning uit de Wmo en Wlz, zelf een zorgverzekering afsluiten en eventuele zorg- en huurtoeslag regelen. Voor jongeren in een kwetsbare positie, bijvoorbeeld jongeren die in een jeugdzorginstelling verbleven tot hun achttiende, kan dit extra lastig zijn. In de 'landelijke aanpak 16-27' werken betrokken partijen (waaronder gemeenten en jeugdzorgaanbieders) samen om de ondersteuning en zorg voor kwetsbare jongeren op allerlei leefgebieden nog beter op elkaar af te stemmen.<sup>18</sup>

**Afbeelding 4.3** toont de belangrijkste veranderingen waar jongeren vanaf hun achttiende verjaardag mee te maken kunnen krijgen.

## Hoeveel kinderen en jongeren maken gebruik van een vorm van jeugdzorg uit de Jeugdwet?



Afbeelding 4.4  
Aantal kinderen en jongeren dat gebruikmaakt van een of meer vormen van jeugdhulp, jeugdbescherming of jeugdreclassering in 2020. De optelling van het aantal jeugdigen met een vorm van jeugdzorg is groter dan het totaal zelf. Een jeugdige kan meerdere vormen van jeugdzorg ontvangen.  
Bron: CBS Statline, 2021.

### Gebruik jeugdzorg

Ongeveer 429 duizend jeugdigen (en hun ouders) kregen in 2020 een of meer vormen van jeugdzorg, zo meldt het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS).<sup>19</sup> Bij het merendeel van hen, 391 duizend jeugdigen, ging het om jeugdhulp zonder verblijf. De tweede groep is die van jeugdhulp met verblijf, waar 42 duizend jeugdigen gebruik van maakten. Hieronder vallen onder anderen de 21 duizend kinderen met pleegzorg. Ten slotte kregen 41 duizend jeugdigen jeugdbescherming en 9 duizend jeugdigen hadden te maken met jeugdreclassering. **Afbeelding 4.4** toont de cijfers bij elkaar.



Inkijkeexemplaar

## Twintig relevante wetten voor het sociaal domein

De drie sociaaldomeinwetten regelen dat mensen ondersteuning en zorg kunnen krijgen van hun gemeente. Andere wetten regelen dat deze ondersteuning in de praktijk goed verloopt, bijvoorbeeld in de relatie tussen hulpverlener en burger, tussen de gemeente en de aanbieder van ondersteuning of zorg en tussen aanbieders onderling. We bespreken in dit hoofdstuk twintig relevante wetten.

Spelregels die we als maatschappij belangrijk vinden voor goede ondersteuning en zorg zijn vastgelegd in wetten. Bijvoorbeeld hoe hulpverleners omgaan met vertrouwelijke gegevens, welke organisaties toezicht houden op de kwaliteit van ondersteuning en onder welke voorwaarden partijen hun diensten

mogen aanbieden. De twintig meest relevante wetten hebben we geordend in drie clusters: ondersteuning en zorg, kwaliteit, en organisatie. Zie **afbeelding 5.1**.

De beschrijving van een aantal wetten is overgenomen uit de boeken *Zó werkt de zorg in Nederland* en *Zó werkt de geestelijke gezondheidszorg*.<sup>1 2</sup> We noemen in dit hoofdstuk alleen wetten die in werking zijn of die naar verwachting uiterlijk in 2023 in werking treden.

### Ondersteuning en zorg

In het eerste cluster, 'ondersteuning en zorg', beschrijven we wetten die nauw verweven zijn met de ondersteuning en zorg die mensen in het sociaal domein ontvangen en wetten die toezien op het juiste gebruik ervan.

## Welke wetten zijn relevant voor het sociaal domein?

### Ondersteuning en zorg

#### Wet aanpak meervoudige problematiek sociaal domein (wetsvoorstel)

- Dit voorstel regelt dat gemeenten persoonsgegevens kunnen verzamelen, verwerken en delen om mensen met meervoudige problemen te kunnen helpen.
- Deze wet treedt naar verwachting medio 2023 in werking.

#### Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving

- Deze wet regelt de handhaving en naleving van de Participatiewet.
- Deze wet regelt de sancties voor mensen als zij zich niet houden aan de verplichtingen van de Participatiewet.

#### Wet banenafpraak en quotum arbeidsbeperkten

- Deze wet stimuleert werkgevers een bepaald aantal banen te creëren voor mensen met een arbeidsbeperking.

#### Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs)

- Deze wet regelt de wettelijke taak van gemeenten om inwoners schuldhulpverlening te geven.
- Deze wet maakt preventie en vroegsignalering van schulden mogelijk door samenwerking tussen schuldeisers en hulpverleners.

#### Wet publieke gezondheid (Wpg)

- Deze wet regelt de organisatie van publieke gezondheidszorg.
- Deze wet regelt dat gemeenten verantwoordelijk zijn voor gezondheidsbevordering en jeugdgezondheidszorg.

#### Wet sociale werkvoorziening (Wsw)

- Deze wet regelt dat mensen met een arbeidshandicap kunnen werken onder aangepaste omstandigheden in een sociale werkvoorziening.
- Deze wet kent per 1 januari 2015 geen nieuwe instroom van mensen meer.

De Wet publieke gezondheid (Wpg) vormt de basis van het Nederlandse zorgstelsel. De Wpg regelt onder meer de organisatie van de openbare gezondheidszorg, het opsporen en de bestrijding van infectieziektecrises en de isolatie van personen bij de bestrijding van infectieziekten. De bestrijding van de corona-epidemie is een goed voorbeeld van een taak die valt onder de Wpg. Voor het sociaal domein is de Wpg relevant omdat het de basisvoorzieningen regelt die raken aan het sociaal domein. Denk aan de consultatiebureaus waar jeugdartsen en -verpleegkundigen ouders en opgroeiende kinderen ondersteunen.

Zoals we in hoofdstuk 1 al zagen, is geldgebrek een van de problemen waarmee veel mensen worstelen terwijl ze ook hulp krijgen uit het sociaal domein. Gemeenten hebben de verantwoordelijkheid burgers te helpen met het oplossen van schulden. De Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) regelt deze gemeentelijke verantwoordelijkheid. Sinds 1 januari 2021 is de wet

uitgebreid: gemeenten mogen – onder bepaalde voorwaarden – in een vroeg stadium gegevens van burgers met betalingsachterstanden uitwisselen met woningcorporaties, energie- en drinkwaterbedrijven en zorgverzekeraars.<sup>3</sup> Zo krijgen gemeenten mensen met schulden in een eerder stadium in beeld en kunnen ze hen helpen problematische schulden te voorkomen.

In hoofdstuk 2 hebben we gezien dat de Autoriteit Persoonsgegevens toeziet op het juiste gebruik van de persoonlijke gegevens van mensen. De huidige privacywetgeving (zie het cluster 'kwaliteit') bemoeilijkt de samenwerking tussen gemeenten en aanbieders omdat zij maar beperkt persoonlijke gegevens van mensen mogen uitwisselen.<sup>4</sup> In geval van hulp aan kwetsbare mensen en gezinnen met meervoudige problemen is het bieden van passende ondersteuning een uitdaging, omdat deze gebaseerd is op verschillende wetten.<sup>5</sup> Het wetsvoorstel voor de Wet aanpak meervoudige problematiek sociaal



Inkijkeexemplaar



## Uitgaven en bekostiging van het sociaal domein

Hoeveel geld geeft Nederland uit in het sociaal domein en hoe is dit verdeeld over maatschappelijke ondersteuning, jeugdzorg en ondersteuning bij werk en inkomen? Hierop geven we antwoord in dit laatste hoofdstuk. We laten zien welke uitgaven gemeenten hebben en hoe de geldstromen lopen per sociaaldomeinwet.

De 'tekorten in het sociaal domein' zijn een terugkerend thema in kranten en nieuwsuitzendingen. Gemeenten zitten met de handen in het haar en vrezen dat ze mensen de toegang tot zorg en ondersteuning moeten weigeren omdat het geld op is. Negen van de tien gemeenten kampen met financiële tekorten om de sociaaldomeinwetten uit te voeren, zo blijkt

uit onderzoek van Platform Investico en EenVandaag in samenwerking met VNG.<sup>1</sup> Hoeveel geld hebben gemeenten nodig voor het realiseren van hun doelen, wie betaalt wat en hoe komen gemeenten aan geld? In dit laatste hoofdstuk werpen we licht op deze zaak.

### Uitgaven aan het sociaal domein

De decentralisaties in het sociaal domein in 2015 hebben geleid tot een uitbreiding van de gemeentelijke taken en tot een toename van het benodigde gemeentelijke budget. Waar gemeenten in 2014 nog 16,5 miljard euro begroot hadden voor hun sociaaldomeintaken, gaat het in 2021 om 26,2 miljard euro. Dit is exclusief geld dat gemeenten van burgers ontvangen vanuit de wettelijke eigen bijdrage Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo 2015, hierna:



Wmo). Omgerekend komen de gemeentelijke lasten voor het sociaal domein gemiddeld neer op 1500 euro per inwoner in 2021, aldus onderzoek van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS).<sup>2</sup> Het CBS berekent dit op basis van de financiële cijfers die gemeenten jaarlijks geclusterd aan het bureau leveren op basis van de uitvraag Informatie voor Derden (Iv3).<sup>3</sup>

De uitgaven die het CBS berekent, gaan uit van een bredere definitie dan wij in dit boek gebruiken. Zo telt het CBS ook de uitgaven mee voor de noodopvang van vluchtelingen, gemeentelijk armoedebeleid en toezicht op de kinderopvang. Hier staat tegenover dat het CBS in deze cijfers niet de kosten meeneemt die gemeenten maken om het beleid te ontwikkelen en uit te voeren ('de apparaatskosten').

**Afbeelding 6.1** toont de stijgende (bruto) begrote uitgaven van gemeenten aan het sociaal domein. De

lijn vertoont een knik in 2017, omdat vanaf dat jaar een iets andere definitie gold voor het aanleveren van de financiële gegevens.

Laten we dit bedrag van 26,2 miljard in perspectief zetten. We doen dit op twee manieren. Ten eerste, hoe verhoudt het bedrag dat gemeenten begroten voor het sociaal domein zich tot de totale begroting van gemeenten? Dit is iets meer dan 40 procent. Gemeenten hebben namelijk 64,6 miljard euro begroot voor het realiseren van al hun taken in 2021 en verwachten zoals gezegd 26,2 miljard nodig te hebben voor hun sociaaldomeintaken.<sup>2</sup>

In sommige gemeenten beslaan de begrote sociaaldomeinuitgaven zelfs meer dan de helft van de totale begroting, blijkt uit onderzoek van adviesbureau BDO.<sup>4</sup> Maar er zijn ook gemeenten die juist lager uitkomen.

## Hoeveel geld geven gemeenten uit aan het sociaal domein?



Afbeelding 6.1  
Begrote uitgaven van gemeenten aan het sociaal domein in miljard euro.  
Bron: CBS Statline, 2021.

Ten tweede, hoe verhoudt het begrote bedrag van 26,2 miljard euro voor het sociaal domein zich tot alle inkomsten van gemeenten? [Afbeelding 6.2](#) laat zien dat gemeenten in totaal 64,6 miljard euro ontvangen in 2021. Dit geld is afkomstig uit verschillende bronnen, zoals stortingen van het Rijk in het Gemeentefonds, specifieke uitkeringen van het Rijk, gemeentelijke heffingen en opbrengsten uit grondexploitatie.

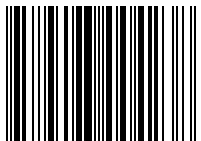
Voor het uitvoeren van hun wettelijke taken ontvangen gemeenten 32,8 miljard euro van het Rijk via stortingen in het Gemeentefonds in 2021.<sup>5</sup> Hiernaast krijgen gemeenten specifieke uitkeringen van het Rijk, waaronder 6,8 miljard euro voor het betalen van bijstandsuitkeringen en andere inkomensvoorzieningen aan hun inwoners.<sup>6</sup> In de kadertekst op pagina 126 en 127 leggen we uit wat het Gemeentefonds is.



ZO WERKT **Z** DE ZORG

**A** De ArgumentenFabriek

ISBN 978-94-93004-23-8



9 789493 004238 >

[www.zowerktdezorg.nl](http://www.zowerktdezorg.nl)

## Hoe werkt het sociaal domein?

Ruim twee miljoen mensen in Nederland krijgen hulp van hun gemeente, bijvoorbeeld ondersteuning om zelfstandig thuis te wonen, hulp bij opvoeden en opgroeien of een bijstandsuitkering. Deze gemeentelijke voorzieningen samen heten 'het sociaal domein' en vormen het onderwerp van dit negende *Zó werkt de zorg*-boek. Welke vormen van ondersteuning vallen nog meer onder het sociaal domein? Wat is de rol van gemeenten? Wie werken er zoal in het sociaal domein? Welke wetten zijn relevant? En hoe wordt ondersteuning uit het sociaal domein betaald?

*Zó werkt het sociaal domein* gaat vooral over maatschappelijke ondersteuning, jeugdzorg en ondersteuning bij werk en inkomen. Door de gekozen afbakening blijft het boek voor de lezer behapbaar en sluit het naadloos aan op de andere boeken van *Platform Zó werkt de zorg*. Met elkaar vertellen de boeken het verhaal over het stelsel van zorg en ondersteuning in Nederland.