

Decentrale aanpak zorg en sociaal domein schiet tekort

Elf jaar geleden zijn belangrijke overheidstaken in het sociaal domein en de (langdurige) zorg gedecentraliseerd naar de gemeenten. Sindsdien is de vraag ernaar sterk toegenomen. Dat komt zowel doordat het decentrale systeem weeffouten kent, als door maatschappelijke trends die om andere oplossingen vragen dan gemeentelijke ondersteuning.

IN HET KORT

- De decentralisatie van het sociale en zorgstelsel had tot doel om de stelsels efficiënter te maken.
- De decentralisatie is nog niet af; met meer inzet van kennis en een betere samenhang valt er nog veel effectiviteit te winnen.
- Grote maatschappelijke trends overstijgen het sociale domein en vragen bredere structurele hervormingen.

BERNARD TER HAAR

Voormalig ambtenaar

Nederland is een welvarend land, en kent veel gelukkige burgers die zich zonder hulp van de overheid goed kunnen redden. Voor de mensen die het (tijdelijk) niet lukt om in gezinsverband of op eigen kracht een menswaardig bestaan te onderhouden bestaan zorg en sociaal domein. De politieke keuze van het kabinet-Rutte II om deze stelsels te decentraliseren, en daarmee de uitvoering en invulling ervan bij de gemeenten neer te leggen, leunde op de gedachte dat de gemeentelijke overheid veel dichterbij de burger zou staan dan de landelijke overheid. Gemeenten zouden de stelsels daarom efficiënter en effectiever kunnen besturen. Zij kregen de stelsels dan ook in handen met een flinke bezuiniging erbij.

Gemeenten maken zich terecht zorgen over de toenemende vraag naar maatwerkvoorzieningen in de maatschappelijke ondersteuning (Poels, 2023). Steeds meer mensen maken gebruik van sociale en zorgondersteuning. Zo komt inmiddels één op de zeven jongeren in aanraking met de jeugdzorg, en bij jongens aan het einde van de basisschoolperiode zelfs één op de vier (Jeugdautoriteit, 2025). Ook onder volwassenen neemt de ondersteuningsvraag toe, onder meer door een sterke stijging van burn-outs en oplopende wachtlijsten in de geestelijke gezondheidszorg (Van Bon-Martens, 2025)

De aanhoudende woningnood leidt daarnaast moge-

lijk tot gezinsproblemen en een groeiende groep daklozen met complexe problematiek, terwijl vanwege de vergrijzing de druk op het gemeentelijke stelsel verder wordt vergroot: in de komende vijftien jaar zal het aantal ouderen dat ondersteuning nodig heeft naar verwachting verdubbelen (Rijksoverheid, 2025).

Tegelijkertijd staat de bestaanszekerheid van veel gezinnen onder druk (Franken et al., 2023). De inkomensondersteuning is zo complex geworden dat ze voor bestuurders, uitvoerders en inwoners nauwelijks te doorgronden is. Het wantrouwen is verder toegenomen na de kinderopvangtoeslagaffaire, terwijl gemeenten door aanvullende lokale maatregelen het speelveld van de inkomensondersteuning onbedoeld nog onoverzichtelijker hebben gemaakt (Van Dijk et al., 2025).

De toenemende vraag naar gemeentelijke ondersteuning roept de vraag op of de decentralisatie haar doelen wel heeft gehaald. In dit artikel bespreek ik wat de problemen van de decentralisatie zijn, hoe we de maatschappelijke ondersteuning kunnen verbeteren én wat we niet moeten verwachten van die ondersteuning.

De imperfecties

Voor een flink deel is de gemeentelijke ondersteuning gelukkig succesvol. Zo is tachtig procent van gebruikers van de Wmo 2015 tevreden over de geboden ondersteuning (Rijksoverheid, 2024). Maar voor de resterende twintig procent werkt het systeem niet zoals het zou moeten. Dit komt door een zestal weeffouten in het huidige systeem. Die nemen we hier onder de loep.

Veel regisseurs

Het sociale en zorgstelsel zijn slechts gedeeltelijk gedecentraliseerd en kennen een lappendeken van wetten en uitvoeringsverantwoordelijkheden. Beleid en uitvoering van de regelgeving zijn deels bij de gemeenten belegd, maar ook deels bij rijksorganisaties of bij de landelijke zorgverzekeraars. Zo zijn gemeenten verantwoordelijk voor de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015, terwijl de Wet langdurige zorg landelijk is georganiseerd en onder verantwoordelijkheid van het Rijk valt en de huisartsenzorg en wijkverpleging vallen onder het regime van de zorgverzekeraars. In de jeugdzorg is de lappendeken vergelijkbaar.

Om in dit complexe speelveld tot een interbestuurlijke oplossing te komen, zijn verschillende trajecten gestart. Zo

hebben in het jeugddomein de betrokken partijen gezamenlijk een hervormingsagenda vastgesteld (Rijksoverheid 2023). In de praktijk blijkt echter dat na het sluiten van het akkoord iedere organisatie vooral binnen de eigen verantwoordelijkheden blijft opereren, waardoor van een daadwerkelijk interbestuurlijke uitvoering beperkt sprake is.

Veel poorten en weinig poortwachters

Zowel de maatschappelijke ondersteuning als de jeugdzorg laat zich slecht afbakenen. De jeugdzorg heeft vele toegangen, waardoor gemeenten in een minderheid van de gevallen zelf een beslissing kunnen nemen over de eventuele hulpverlening. In veel gevallen is die beslissing al genomen door de huisarts of de jeugd-GGZ, waarbij ook mondige ouders actief van de hulpverlening gebruikmaken voor kinderen die niet altijd ernstige problemen hebben (Van Ark et al., 2025). Binnen de Wmo 2015 ervaren gemeenten bovendien dat ze steeds vaker fungeren als laatste vangnet, wanneer andere instanties hun verantwoordelijkheid niet nemen en de omstandigheden van inwoners de zelfredzaamheid daadwerkelijk ondermijnen.

Idealiter vormen gemeentelijke teams een integraal beeld van de ondersteuningsbehoefte van inwoner en gezinnen, en organiseren zij de ondersteuning in samenhang. Dat betekent bijvoorbeeld dat iemand vanuit de bijstand aan werk geholpen wordt terwijl tegelijkertijd ondersteuning wordt geboden bij gezinsproblematiek en schulden.

Omgang met gemeentelijke verschillen

Sinds de decentralisatie zoeken gemeenten, inwoners en het Rijk naar hun rol in het nieuwe stelsel. Voor inwoners is soms moeilijk te begrijpen waarom zij een maatwerkvoorziening niet krijgen toegewezen en andere wel. Een deel van het probleem is dat inwoners dergelijke voorzieningen vaak als een recht lijken te ervaren, terwijl de Wmo 2015 juist niet is ingericht als een stelsel van aanspraken: het uitgangspunt was dat in het gesprek aan de keukentafel wordt bepaald welke ondersteuning effectief en passend is binnen de mogelijkheden van de gemeente (Rijksoverheid, 2024). Maar tegelijkertijd zijn gemeenten ook zoekend naar wat precies passend beleid is, waardoor het soms ook onbegrijpelijk is dat gemeente A een voorziening niet toekent, terwijl dat in gemeente B min of meer standaard wel gebeurt.

Vanwege deze verschillen in ondersteuning in gemeenten zijn er in de afgelopen tien jaar maatregelen genomen om meer eenvormigheid in de uitvoering te realiseren en de beleidsruimte van gemeenten te beperken. Ook de rechterlijke macht heeft in meerdere gevallen burgers die klaagden over ongelijke behandeling in het gelijk gesteld, of invulling gegeven aan de reikwijdte van (niet gedefinieerde) beleidsruimte van gemeenten (Rijksoverheid, 2024). Die veranderingen kunnen echter ook weer ten koste gaan van de beleidsruimte van gemeenten om maatwerk te leveren.

Eroderende budgetten

Gemeenten worden geconfronteerd met steeds hogere lasten voor individuele ondersteuning (Rijksoverheid, 2024). Tegelijkertijd blijkt dat ondersteuningsvragen vaak samenhangen met de sociale context. Probleemgedrag bij jongeren is lang niet altijd individueel van aard; in een stabiele en

veilige gezinssituatie en schoolomgeving blijven problemen doorgaans beheersbaar. Ook bij volwassenen wordt de zelfredzaamheid bevorderd door een veilige sociale omgeving die zo nodig kan bijspringen. Om die reden benadrukken recente rapporten het belang van een sterke sociale basis. Desondanks leidt financiële druk op maatwerkvoorzieningen er in veel gemeenten toe dat juist de budgetten voor het versterken van die sociale basis onder druk komen te staan (Poels, 2023).

Sturen in de mist

Veel zorg- en welzijnsmedewerkers klagen over de enorme papierwinkel waarmee zij worden belast (Berenschot, 2025). De bureaucratie en verantwoordingslast wordt onhoudbaar gevonden, temeer daar het gevoel bestaat dat veel van de verantwoordingsdata niet of nauwelijks worden gebruikt (Turgman en Janssen, 2025). Dat beeld lijkt terecht: hoewel er veel data worden verzameld, ontbreekt het aan bruikbare sturingsinformatie. De dataverzameling is nauwelijks gericht op het meten van de effectiviteit van interventies, waardoor zowel lokaal als landelijk beperkt zicht bestaat op de doelmatigheid en doeltreffendheid van het sociale en zorgbeleid. Diverse rapporten spreken in dit verband van 'sturen in de mist' (Van Ark et al., 2025; Rijksoverheid, 2025). Dit staat haaks op de kern van de decentralisatie, waarin werd verondersteld dat gemeenten met voldoende inzicht en handelingsruimte hun inwoners effectief en efficiënt zouden kunnen ondersteunen.

Ondoordachte inkoop

Veel gemeenten voeren de Jeugdwet en de Wmo 2015 niet zelf uit, maar besteden deze taken uit aan externe aanbieders. De uitbesteding verschilt sterk en onder meer afhankelijk van de omvang van de doelgroep en de aard en ernst van de ondersteuningsvraag. Sommige vormen van uitbesteding zijn relatief eenvoudig en lokaal te organiseren, terwijl specialistische hulp vaak alleen regionaal of bovenregionaal beschikbaar is. In de afgelopen jaren is een groot en divers aanbiederslandschap ontstaan, waarbij de betrouwbaarheid en professionaliteit niet altijd gewaarborgd lijken. Bovendien hebben aanbieders een prikkel om voorrang te geven aan cliënten met lichtere hulpvragen, omdat deze financieel aantrekkelijker zijn. Zwaardere gevallen belanden daardoor regelmatig op wachtlijsten (Jeugdautoriteit, 2025), terwijl juist tijdige ondersteuning bij deze groep kan voorkomen dat problemen verder escaleren.

Versterking van het sociale en zorgdomein

De problemen van de decentralisatie zijn geen roep om een einde aan die decentralisatie te maken en om terug te keren naar landelijk aangestuurde stelsels. Die landelijke stelsels waren in het vorige decennium al vastgelopen, en gelet op alle huidige problemen bij de landelijke uitvoeringsorganisaties is er is geen enkel teken dat deze het nu beter zouden doen.

Wel moeten er stappen gezet worden om de mankementen te verhelpen. Inmiddels zijn er dan ook trajecten gestart. In de jeugdhulp is enkele jaren geleden de Hervormingsagenda Jeugd opgesteld. Voor de Wmo 2015 is recent een onderzoek naar de houdbaarheid van de uitvoering uit-

gevoerd, dat heeft geleid tot een reeks aanbevelingen, terwijl ook de Participatiewet op onderdelen wordt aangepast. Opvallend is echter dat deze trajecten vooral zijn gericht op afzonderlijke onderdelen van het gedecentraliseerde domein en niet op de integraliteit ervan. De wettelijke kaders blijven gescheiden en de verkokerde beleidsvorming op rijksniveau blijft grotendeels intact.

Om tot verbetering te komen is ten eerste een integrale benadering van problemen nodig. Zelfredzaamheid van jeugdigen en volwassenen wordt niet primair bepaald binnen de Jeugdhulp of de Wmo 2015, maar juist in de maatschappelijke domeinen daaromheen. Dat betreft bijvoorbeeld huisvesting, onderwijs of de geestelijke gezondheidszorg. Maar ook het welzijnswerk dat zich richt op de sociale basis in de wijk is belangrijk. De sociale basis is gelaagd en begint bij de directe groep om iemand heen, strekt zich uit tot het verenigingsleven en de activiteiten in de buurt, tot de institutionele sociale basis van voorzieningen die de activiteiten in die basis mogelijk maken. (Movisie, 2024). Gemeenten zijn vaak essentieel bij het faciliteren van de institutionele sociale basis, omdat er in kwetsbare gebieden vaak weinig andere financiële middelen beschikbaar zijn om voorzieningen in stand te houden. In de praktijk verdwijnen echter nog regelmatig sportvelden, zwembaden, kinderboerderijen of buurtcentra (Niemantsverdriet en van Steenberg, 2025). Dit gebeurt vaak om budget vrij te houden voor maatwerkvoorzieningen, of vanuit de gedachte dat een euro in de sociale basis alleen gerechtvaardigd is als die direct en één-op-één leidt tot een besparing op maatwerk. Juist deze algemene voorzieningen laten zich echter niet vertalen in een directe, individuele besparing daarop. Zij dragen op langere termijn bij aan het voorkomen of uitstellen van ondersteuningsvragen, zonder dat die effecten zich vooraf of per afzonderlijke voorziening exact in euro's laten toerekenen.

Ten tweede moet het draagvlak voor de decentralisatie versterkt worden. Als burgers niet begrijpen waarom de ondersteuning in de ene gemeente wel en in de andere gemeente niet geboden wordt, hebben ze soms in dat onbegrip ook gelijk. Dit pleit ervoor om toch met name bij de afbakening van een aantal (Wmo)maatwerkvoorzieningen landelijke normen op te stellen en de gemeentelijke verschillen te verkleinen. Dan kunnen de stelsels ook beter aan de burger worden uitgelegd.

Ten derde moet het stelsel van inkomensondersteuning en toeslagen worden vereenvoudigd. Het woud aan inkomensondersteunende regelingen leidt bij kwetsbare burgers tot stress (Simonse, 2024). Die stress hangt samen met de onoverzichtelijkheid van deze instrumenten, die bovendien niet zelden in elkaars vaarwater zitten en elkaar soms tegenwerken. Zo kunnen bijvoorbeeld mensen in de bijstand de ruimte krijgen om wat meer bij te verdienen, maar worden dan geconfronteerd met een korting op hun toeslagen. De burger begrijpt het niet meer en wordt daar heel onzeker en wantrouwend van (Bajja, 2023). Dat wantrouwen is dan wederzijds, want bij veel inkomensondersteunend beleid bestaat een zeer wantrouwend mensbeeld, waarbij de gedachte aan potentiële fraude vaak hoger in de aandacht staat dan de kwetsbare burger die een steuntje nodig heeft (Gebhardt en Feijten, 2022).

Pleisters plakken helpt onvoldoende

Er valt dus nog best veel aan het gedecentraliseerde systeem van ondersteuning te verbeteren. Dat vergt een betere interbestuurlijke samenwerking van Rijk en gemeenten dan wij het afgelopen decennium hebben gezien.

Maar de cruciale vraag is of de grote trends van onze samenleving in goede banen geleid kunnen worden door een verbetering van de gemeentelijke voorzieningen. De trends gaan niet alleen over jongeren die een beroep doen op de jeugdzorg of volwassen met een burn-out, maar ook over de vergrijzende en individualiserende samenleving, waarin nog een verhouding gevonden moet worden tot de nieuwe digitale wereld met een geheel eigen en grote sociale druk, een afnemend gevoel van gemeenschapszin en van grip op de omgeving, en de uit dit alles voortvloeiende afname van de mentale gezondheid (Van Bon-Martens et al., 2025). Voor deze trends lijkt de gemeentelijke ondersteuning een pleister die steeds slechter past.

Wat erg nodig is, is dat de samenleving en daarbij ook de overheden zich richten op de trends zelf, en aan de voorkant zich gaan inspannen om de drijvende krachten van deze trends bij te sturen. Daarbij is het overigens de overheid zelf die de samenleving zo ingewikkeld heeft gemaakt, en die heeft laten ontsporen op het gebied van huisvesting, kwaliteit van onderwijs en de gerichtheid van de zorg. En dit dus ook moet repareren. De Nederlandse samenleving is nog verre van verloren, maar er is zeker werk aan de winkel.

Literatuur

- Ark, T. van, B. ter Haar, J. Lozeroms et al. (2025) Groeipijn: Advies Deskundigencommissie Hervormingsagenda Jeugd. Rapport, 30 januari. Te vinden op www.rijksoverheid.nl.
- Bajja, F. (2023) Wantrouwen in de overheid: 'Burgers zijn kopschuw geworden'. NOS Nieuws, 15 november.
- Berenschot (2025) Veldbevraging administratieve lasten. Berenschot. Rapport, 13 juni. Te vinden op open.overheid.nl.
- Bon-Martens, M. van, R. Boekee, V. Ramaker et al. (2025) Monitor mentale gezondheid: Landelijke rapportage 2025. RIVM Rapport, 2025-0053.
- Dijk, J.J. van, J. van Rijn en Y. Feld (2025) Eerlijker en eenvoudiger armoedebeleid. Instituut voor Publieke Economie, Rapport, 30 januari.
- Franken, M., C. Kuipen en P. van der Sanden (2022) Bestaanszekerheid onder druk. Movisie, maart.
- Gebhardt, W. en P. Feijten (2022) Mensbeelden bij beleid. Sociaal en Cultureel Planbureau, 20 oktober.
- Jeugdautoriteit (2025) De stand van de jeugdzorg 2025. Jeugdautoriteit Rapport, november. Te vinden op www.eerstekamer.nl.
- Movisie (2024) De sociale basis versterken, investeren in de toekomst. Rapport Movisie en Verwey-Jonker Instituut, 11 september. Te vinden op www.movisie.nl.
- Niemantsverdriet, T. en E. van Steenberg (2025) Het land van de verdwijnende sportvelden: wachtlijsten groeien, kleedkamers puilen uit. NRC, 13 november.
- Poels, W. (2023) De sociale basis: onbedoeld onbedeeld. Berenschot. Blog, 13 april.
- Rijksoverheid (2023): Hervormingsagenda Jeugd 2023-2028, Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Rapport, 20 juni.
- Rijksoverheid (2024) Historische analyse Wet maatschappelijke ondersteuning 2015. Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Rapport, 2 januari.
- Rijksoverheid (2025) Demografische en andere uitdagingen voor de Wmo 2015. Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Rapport, mei.
- Simonse, O. (2024) Financial stress by design: examining barriers to social welfare take-up. Proefschrift. Te vinden op universiteit.leiden.nl.
- Turgman, O. en L. Janssen (2025) Bureaucratie viert nog steeds hoogtij: een verspilling van expertise. Artikel op www.medischcontact.nl, 8 mei.