

Samenvatting en beschouwing Voorzieningen in 3D

Gebruik van voorzieningen in het sociaal domein 2015-2019
vanuit verschillende perspectieven: personen, huishoudens,
regio's en trends

Roelof Schellingerhout
Evelien Eggink
Jeroen Boelhouwer
Ingrid Ooms

Samenvatting en beschouwing

S.1 Samenvatting

S.1.1 Inzicht in het gebruik van voorzieningen in het sociaal domein

In 2015 is een aantal taken van de rijksoverheid en de provincies naar de gemeenten gedecentraliseerd. Met de invoering van de Participatiewet, de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo 2015) en de Jeugdwet zijn gemeenten verantwoordelijk geworden voor het bieden van hulp bij werk en inkomen, maatschappelijke ondersteuning (aan mensen met beperkingen) en jeugdhulp. Deze drie wetten worden gezamenlijk ook wel het sociaal domein genoemd, hoewel het een beperkte invulling is van die term.¹ Op verzoek van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) drie keer gerapporteerd over de stand van zaken in het sociaal domein (Pommer en Boelhouwer 2016, 2017; Pommer et al. 2018). In deze eerdere rapportages laat het SCP zowel ontwikkelingen zien in het gebruik van voorzieningen (op basis van registratiegegevens), als de gevolgen die de decentralisaties voor mensen hadden (door middel van verdiepend survey-onderzoek). Helaas heeft door de uitbraak van het coronavirus het survey-onderzoek niet kunnen plaatsvinden. Daarom beperken we ons in deze rapportage tot het voorzieningengebruik op basis van registratiegegevens.²

Geen volledig beeld van het voorzieningengebruik...

Bij het schrijven van de rapportage hebben we gebruikgemaakt van de op dat moment meest recente definitieve jaarcijfers, hetgeen impliceert dat we geen cijfers over 2020 analyseren. In de beschouwing (§ 5.2) relateren we onze bevindingen wel kort aan de meest recente ontwikkelingen.

Door registratiegegevens van individuele voorzieningen als basis te nemen, geven we geen volledig beeld van het gebruik van voorzieningen in het sociaal domein. Het gebruik van algemene voorzieningen blijft hiermee buiten beeld. Registratiegegevens vertonen per definitie enige ruis. Zo verschillen registraties tussen gemeenten, bijvoorbeeld in het onderscheid tussen individuele en algemene voorzieningen, of het moment van registratie (bij aanmelding of bij start van de hulpverlening).³

De registratiegegevens laten zien hoe groot het aantal gebruikers van individuele voorzieningen is. Het is hierbij goed om te beseffen dat uit een hoog of laag aantal gebruikers niet kan worden afgeleid of mensen een oplossing vinden voor hun probleem, en of het gebruik (in een gemeente) té hoog of té laag is. Zo kan een relatief hoog gebruik veroorzaakt worden doordat er sprake is van gebruik van preventieve voorzieningen (die in een latere periode wellicht tot een lager gebruik leiden), of doordat de toegang tot voorzieningen heel laagdrempelig is. Een relatief laag gebruik van individuele voorzieningen kan samenhangen met een hoger gebruik van algemene voorzieningen (waar we geen inzicht in hebben), of doordat mensen veel hulp krijgen vanuit hun eigen sociale netwerk.

...maar wel het best mogelijke beeld

Desondanks geven de gepresenteerde cijfers het best mogelijke beeld van de ontwikkelingen in het sociaal domein dat op basis van het beschikbare materiaal mogelijk is. Voorzieningen vormen voor gemeenten een belangrijk middel om mensen met problemen te helpen. Ontwikkelingen in het gebruik van voorzieningen geven bijvoorbeeld inzicht in de vraag of er een afschaling plaatsvindt (een verschuiving van zware naar lichte hulp). Het combineren van cijfers over het gebruik van verschillende voorzieningen geeft inzicht in de groep die te maken heeft met multigebruik. Door bovendien te kijken naar kenmerken van de gebruikers van voorzieningen en veranderingen hierin, krijgen we een beeld van de groepen die worden bereikt met de verschillende voorzieningen. Door te kijken naar gegevens op gemeentelijk niveau en de samenhang met gebruik van voorzieningen met kenmerken van de bevolking, krijgen we een beeld van regionale verschillen in het gebruik van voorzieningen. Tot slot hebben we de beschikking over een langere periode van registratiegegevens. Daarmee kunnen we de in- en uitstroom van gebruikers schetsen en krijgen we zo een indruk van hoe tijdelijk het gebruik van voorzieningen is.

Een deel van de (potentiële) gebruikers van sociaaldomeinvoorzieningen blijft buiten beeld, door uit te gaan van registratiegegevens van individuele sociaaldomeinvoorzieningen. Bijvoorbeeld gebruikers van algemene voorzieningen, of mensen met maatschappelijke problemen die (om wat voor reden dan ook) toch geen gebruikmaken van sociaaldomeinvoorzieningen. Op basis van literatuur en aanvullende analyses van bestaande enquêtedata, die ook in eerdere rapportages zijn gebruikt (Pommer et al. 2018), geven we een eerste beeld van deze groepen.

5.1.2 De context van het gebruik van voorzieningen

De drie decentralisatiewetten

In dit rapport staan de drie wetten centraal die in 2015 onder verantwoordelijkheid van de gemeenten zijn gekomen: de Participatiewet, de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo 2015) en de Jeugdwet.

De Participatiewet heeft tot doel zoveel mogelijk mensen met arbeidsvermogen naar werk toe te leiden, of te ondersteunen bij het werk. En als dat niet lukt, om iedereen van een inkomen te voorzien indien dat nodig is.

De Wmo 2015 heeft als belangrijkste doel dat mensen zo lang mogelijk thuis kunnen blijven wonen en kunnen blijven deelnemen aan de samenleving. Hierbij staan zelfredzaamheid en participatie centraal, en moet er waar mogelijk lichte ondersteuning worden geboden.

De Jeugdwet heeft tot doel te zorgen dat jongeren veilig op kunnen groeien. Voor de wat oudere jeugd geldt bovendien dat zij zelf de regie blijven houden over hun leven, en samen met hun eigen omgeving en eventueel professionele hulpverleners naar oplossingen zoeken. Ook het bieden van samenhangende hulp voor gezinnen is een doel van de Jeugdwet. Tot slot vallen ook de jeugdbescherming en jeugdreclassering onder de Jeugdwet.

De gedachte van het rijk achter de decentralisaties is dat de hulp op die manier dichterbij de mensen kan worden gegeven, op een manier die beter aansluit bij hun leefwereld. Hierbij is de gedachte dat meer moet worden uitgegaan van de eigen kracht van de burger, meer moet worden ingezet op preventie en gemeenten en professionals integraal moeten werken.

Zes jaar decentralisaties

Er zijn zes jaren verstreken sinds de start van de decentralisaties. Er zijn afzonderlijke evaluaties verschenen van de drie wetten (Van Echtelt et al. 2019; Friele et al. 2018; Kromhout et al. 2018), en in een recente publicatie maken Kromhout et al. (2020) de balans op over de drie wettelijke kaders tezamen. Uit deze rapportages en evaluaties blijkt dat er veel is gebeurd om de doelstellingen van de drie wetten te realiseren, maar dat de veranderingen nog blijven steken op het niveau van een transitie (het overgaan van taken van de centrale overheid naar de gemeenten), en dat er nog geen sprake is van een echte transformatie (anders werken in het sociaal domein). De doelen van de Participatiewet zijn nog maar zeer beperkt behaald (Van Echtelt et al. 2019)⁴. De verschuiving van zware naar lichte vormen van ondersteuning vanuit de Wmo 2015 is (nog) niet zichtbaar (Kromhout et al. 2018, 2020). Ook was er (in 2018, bij de Jeugdwet) nog geen sprake van minder gespecialiseerde hulp, meer preventie of meer ruimte voor professionals (Friele et al. 2018).

De oorzaken van het vooralsnog uitblijven van de transformatie zijn divers. Een aantal van de knelpunten kan gevolgen hebben voor het gebruik van voorzieningen en vormt daarmee een achtergrond van het in dit rapport gesignaleerde gebruik van voorzieningen. Het gaat onder meer om de volgende punten (op basis van Kromhout et al. 2020):

- De meeste gemeenten hebben sociale wijkteams ingericht. Hoewel de toegang daartoe laagdrempelig is, werken zij nog slechts in beperkte mate proactief of preventief (Van Arum et al. 2020).
- De verwachting dat de decentralisaties zouden leiden tot het verschuiven van zware ondersteuning naar lichte ondersteuning is nog niet zichtbaar in de Wmo 2015 en de Jeugdwet. Gemeenten maken zich vooral zorgen over de groei in het gebruik van (specialistische) jeugdzorgvoorzieningen (Kromhout et al. 2020). Bij de Participatiewet is wel een verschuiving van ‘zwaar’ (Wajong (Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten)- en Wsw (Wet sociale werkvoorziening)-regelingen) naar ‘licht’ (re-integratie voor mensen met kleine afstand tot de arbeidsmarkt) zichtbaar, maar het beleid leidt ertoe dat de groep met relatief lichte problemen sneller wordt geholpen, terwijl de zwaardere gevallen niet aan een baan worden geholpen of zelfs geheel uit beeld verdwijnen (Van Echtelt et al. 2019; Kromhout et al. 2020).
- Het aantal huishoudens dat met multiproblematiek te maken heeft, de groep waarvoor integraal werken belangrijk is, is en blijft relatief beperkt (ruim 8% van alle voorzieningengebruikers). Wanneer ook gekeken wordt naar problemen buiten het sociaal domein, zoals problematische schulden, maar ook vroegtijdig schoolverlaten en dergelijke, is deze groep vele malen groter.

- Voor integraal werken is samenwerking nodig tussen verschillende actoren. Het gaat niet alleen om partijen binnen het sociaal domein, bijvoorbeeld aanbieders van Wmo 2015-ondersteuning en jeugdhulp, maar ook buiten het sociaal domein, zoals zorgverzekeraars, werkgevers, onderwijsinstellingen en het uvv. Deze samenwerking komt niet goed van de grond. Zo is de afbakening van verantwoordelijkheden niet altijd duidelijk (zie ook IGJ 2019a, 2019b).
- De uitwisseling van gegevens is lastig door de privacyregels (voor de aanpak hiervan bestaat inmiddels een wetsvoorstel⁵).
- Het systeem is na de decentralisaties niet minder complex geworden. En gemeenten hebben niet altijd invloed op de toegang tot voorzieningen.
- De ruimte voor professionals en voor het leveren van maatwerk zijn nog beperkt, mede doordat de aandacht vooralsnog uitging naar de transitie en er weinig (financiële) ruimte was voor innovatie.
- Bij de decentralisaties is het aanboren van de eigen kracht en hulp vanuit het netwerk een uitgangspunt. Hiervoor zijn echter lang niet altijd mogelijkheden.
- Kwetsbare groepen wonen vaak geconcentreerd in bepaalde regio's, gemeenten of wijken. Hiermee ontstaan verschillen in het gebruik van voorzieningen. Maar ook zaken als gemeentelijk beleid en sociale samenhang kunnen een rol spelen in die verschillen.

5.1.3 Voorzieningengebruik in het sociaal domein

Stand van zaken 2018

In totaal maakten in 2018 ruim 2 miljoen mensen gebruik van een individuele voorziening in het sociaal domein (zie ook kader S.1).⁶ Hierbij kan er sprake zijn van stapeling: men kan gebruikmaken van meerdere voorzieningen, zowel binnen een van de drie wettelijke kaders als over de wettelijke kaders heen. In de volgende paragraaf gaan we in op deze stapeling van voorzieningengebruik.

Kader S.1 Verschil in meting tussen gegevens per wettelijk kader en stapeling

In de gegevens over het gebruik per wettelijk kader gaan we uit van de landelijke gegevens uit CBS StatLine. Hierbij gaat het om het aantal voorzieningen. Iemand die twee keer dezelfde voorziening ontvangt, wordt dus twee keer meegeteld.

Bij de stapeling en dynamiek is gecorrigeerd voor dubbeltellingen binnen voorzieningen, wettelijke kaders en het sociaal domein als geheel: het gaat daar om unieke cliënten. Bij die cijfers kan echter geen rekening gehouden worden met het gebruik van woon- en vervoersdiensten (Wmo 2015) of jeugdhulp via een pgb (persoonsgebonden budget). Wel houden we, net als in de voorgaande rapportages rekening met de gebruikers van de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) en uitkeringen zoals Wajong zonder arbeidsvermogen, IOAW (Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers), IOAZ (Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen) en de Algemene nabestaandenwet (Anw). Daarmee vatten we de doelgroep van de Participatiewet breed op. De informatie over de stape-

ling van voorzieningen in 2019 was niet op tijd beschikbaar om te verwerken in deze rapportage, zodat 2018 het laatste meetjaar is.

In 2018 houden we bij de stapeling van gebruik in hoofdstuk 4 rekening met 1,6 miljoen personen, uit 1,4 miljoen huishoudens. Wanneer we ook rekening houden met de grote groep gebruikers van woon- en vervoersdiensten zonder individuele (Wmo 2015-)voorziening, wat een grote groep gebruikers (425.000 personen) betreft, schatten we dat er in 2018 ongeveer 2 miljoen gebruikers van één of meerdere voorzieningen in het sociaal domein waren, uit 1,8 miljoen huishoudens.

Het gebruik groeit

In 2019 gebruiken ongeveer 600.000 mensen een voorziening uit de Participatiewet, ruim 1,1 miljoen een voorziening uit de Wmo 2015 en ruim 400.000 uit de Jeugdwet (figuur S.1). Het gebruik van voorzieningen uit alle drie de individuele wetten neemt toe. De toename is het grootst bij de Wmo 2015: tussen 2015 en 2019 zien we een groei van 19%. Maar ook het gebruik van de Jeugdzorg groeit fors (17%). Het gebruik van de Participatiewet kent relatief minder verandering en laat na een lichte stijging een kleine daling zien.

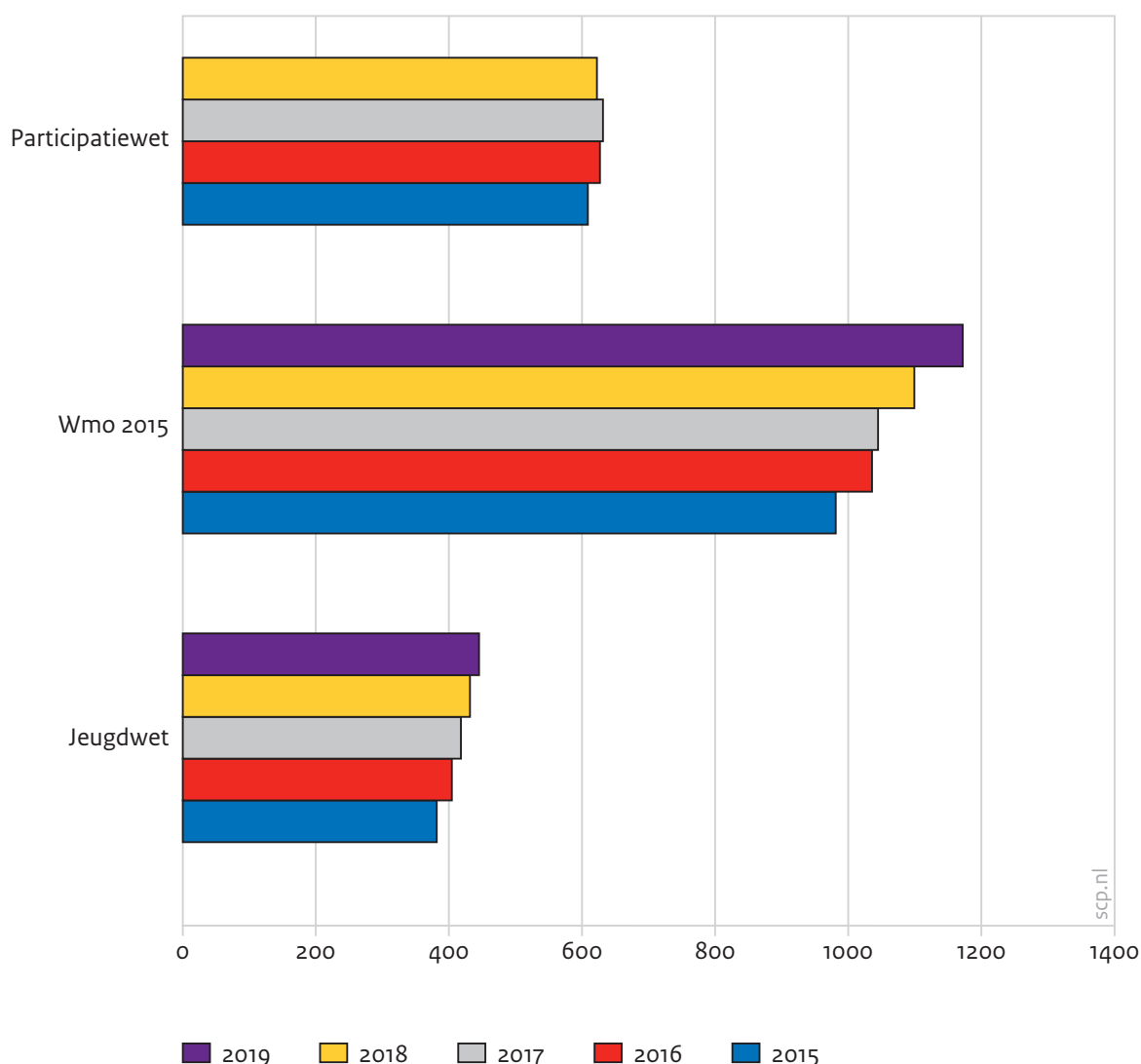
Participatiewet: bijstand groeit, re-integratie ongewis

Bij de afzonderlijke voorzieningen die vallen onder de Participatiewet zien we verschillende ontwikkelingen in de tijd. Het totale aantal bijstandsuitkeringen steeg tussen 2015 en 2017 en daalt daarna weer. Een trend voor het gebruik van het totaal aan ingezette re-integratie-instrumenten is moeilijk te geven, omdat 2019 niet goed te vergelijken is met voorgaande jaren⁷. Wat betreft de inzet van instrumenten die wel vergelijkbaar zijn in de tijd, zien we een toename van de inzet van de loonkostensubsidie en een afname in het gebruik van participatieplaatsen.

Zowel voor gebruik van bijstand als van re-integratievoorzieningen geldt dat personen met een niet-westerse migratieachtergrond oververtegenwoordigd zijn (zij vormen ongeveer de helft van de gebruikers). Uit de stapelingsgegevens (hoofdstuk 4) blijkt dat bij de gebruikers van voorzieningen uit de Participatiewet er relatief veel huishoudens met lage inkomens en eenoudergezinnen zijn. De bijstand kent een veel kleinere dynamiek dan de re-integratievoorzieningen: er is minder uitstroom en instroom, hetgeen erop duidt dat de bijstand een meer langdurige groep gebruikers heeft.

Figuur S.1

Samenvattend overzicht van voorzieningengebruik per wet, 2015-2019 (absolute aantallen x 1000)^a



Leesvoorbeeld: In 2015 maakten 380.000 jongeren gebruik van een Jeugdwetvoorziening, in 2019 waren dat er 443.000.

- a Voor de Participatiewet ontbreekt 2019, omdat de gecombineerde re-integratie en bijstandsgegevens nog niet beschikbaar waren op het moment van het maken van deze rapportage.

Bron: CBS (StatLine, SCP-Stapelingsbestand 2015, 2016, 2017; CBS stapelingsbestand 2018), SCP-bewerking

Wmo 2015: gebruik groeit

Het gebruik van Wmo 2015-voorzieningen steeg in de periode 2015-2019. Lag het aantal unieke cliënten in 2015 nog iets onder de 1 miljoen, in 2019 waren dat er bijna 1,2 miljoen. Deze stijging is vooral zichtbaar bij hulpmiddelen en diensten, verblijf en opvang en bij ondersteuning thuis. De hulp bij het huishouden vertoont een afwijkend patroon: hier is een daling zichtbaar tot en met 2017, een stabilisatie in 2018 en dan weer een stijging in 2019.

Ongeveer de helft van alle Wmo 2015-cliënten is ouder dan 75 jaar; hun aandeel is in 2019 iets lager dan in 2015. Van huishoudelijke hulp en hulpmiddelen en diensten maken vooral mensen gebruik die 75 jaar of ouder zijn. Bij ondersteuning thuis is de groep 75-plussers minder groot met ongeveer een kwart, en zijn het vooral de 30-59-jarigen die daar het sterkst vertegenwoordigd zijn.

De dynamiek bij de Wmo 2015, bekeken via de in- en uitstroom, is groter dan bij de Participatiewet. Dat geldt vooral voor ondersteuning thuis en hulp bij het huishouden.

Jeugdwet: gebruik jeugdhulp groeit, jeugdbescherming en jeugdreclassering nemen af

Binnen de jeugdzorg kent jeugdhulp zonder verblijf ruimschoots het grootste aantal gebruikers, in 2019 ruim 400.000 (ca. 90% van alle jeugdzorggebruikers ontvangt jeugdhulp zonder verblijf). Het aantal gebruikers voor jeugdhulp met verblijf, jeugdbescherming en jeugdreclassering is veel lager. De stijging in het gebruik van jeugdzorg tussen 2015 en 2019 komt door een toename in het gebruik van jeugdhulp met verblijf. De grootste stijging is zichtbaar bij jeugdhulp uitgevoerd door het wijkteam.

Jongens maken vaker gebruik van jeugdzorg dan meisjes. Dit is het meest uitgesproken bij de jeugdreclassering. Jeugdzorg wordt vaker gebruikt door kinderen uit een eenoudergezin. Bij jeugdreclassering, jeugdbescherming en jeugdhulp met verblijf zien we relatief veel jongeren met een niet-westerse migratieachtergrond.

De jeugdhulp kent een grote dynamiek (een relatief grote in- en uitstroom ten opzichte van het totale aantal trajecten per jaar). Dat geldt met name voor de jeugdhulp zonder verblijf. Binnen de jeugdbescherming en de jeugdreclassering is de dynamiek lager.

Binnen de jeugdhulp zien we een toename van het aantal verwijzingen dat via het wijkteam loopt, al blijft de huisarts de grootste verwijzer.

5.1.4 Stapeling en dynamiek in het sociaal domein

Ongeveer 10% van de bevolking gebruikt voorzieningen

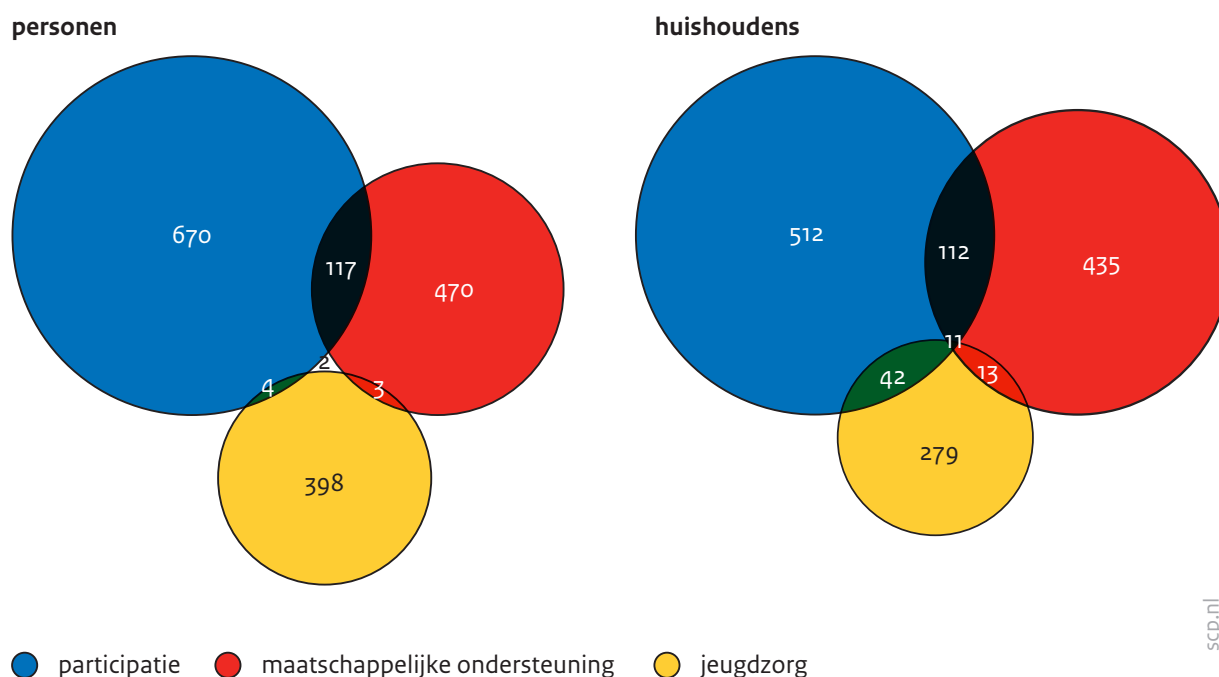
Eind 2018 bestond de Nederlandse bevolking uit ruim 17 miljoen personen in 8 miljoen huishoudens. Wanneer we geen rekening houden met de Wmo 2015-vervoersdiensten zien we dat 1,6 miljoen personen (10% van de bevolking) gebruikmaakte van een of meerdere individuele voorzieningen in het sociaal domein. Het gaat om voorzieningen uit de participatie, maatschappelijke ondersteuning of jeugdzorg (zie kader S.1 voor meer informatie over de vervoersdiensten). Omdat er in een huishouden mogelijk meerdere personen een voorziening gebruiken, maken de gebruikers deel uit van bijna 1,4 miljoen huishoudens. Dit betekent dat 17% van de huishoudens in Nederland in 2018 gebruikmaakte van een of meerdere individuele voorzieningen.

Stapeling tussen de wettelijke kaders relatief beperkt

In 2018 was het aandeel multigebruikers, ofwel individuele gebruikers van voorzieningen uit meer dan één van de drie wettelijke kaders, 8% van alle gebruikers. Van alle huishoudens die gebruikmaken van voorzieningen is dat bijna 13%. Deze aandelen zijn iets toegenomen ten opzichte van 2015, toen er bij 6% van de personen en 11% van de huishoudens met gebruik sprake was van multigebruik (Pommer en Boelhouwer 2016, 2017; Pommer et al. 2018). De groep die gebruikmaakt van verschillende wettelijke kaders is relatief klein, maar het gaat nog steeds om 126.000 personen en 177.000 huishoudens (figuur S.2). De stapeling gaat op individueel niveau vaak om combinaties van participatievoorzieningen en maatschappelijke ondersteuning. Maar bij huishoudens wordt ook regelmatig participatie (ouders in de bijstand) gecombineerd met jeugdzorg (kinderen).

Figuur S.2

Gebruik van combinaties van sociaaldomeinvoorzieningen naar wettelijk kader, 2018 (absolute aantallen gebruikers (links) en huishoudens (rechts) x 1000)



scp.nl

Leesvoorbeeld (linker figuur): In 2018 gebruikten 117.000 personen zowel een participatievoorziening als een voorziening uit de maatschappelijke ondersteuning.

Bron: CBS (Stapelingsbestand 2018), SCP-bewerking

Stapeling binnen de wettelijke kaders komt vaker voor

Stapeling binnen de wettelijke kaders komt vaker voor. Zo gebruikt een derde van de huishoudens met participatievoorzieningen, twee of meer van die voorzieningen. Bij de maatschappelijke ondersteuning gaat dat om een vijfde en bij jeugdzorg om een achtste van de betreffende groep gebruikende huishoudens. Het stapelen van verschillende participatievoorzieningen of verschillende vormen van maatschappelijke ondersteuning (binnen ieder van deze wettelijke kaders) nam iets toe tussen 2015 en 2018; de stapeling van jeugdvoorzieningen nam iets af.

Stapeling ook buiten sociaal domein

Het gebruik van zowel afzonderlijke voorzieningen, als de stapeling tussen de wettelijke kaders komt vaak voor bij groepen in een kwetsbare positie. Zo hebben huishoudens met een laag inkomen, en huishoudens met een niet-westerse migratieachtergrond veel vaker te maken met stapeling van voorzieningen over de wetten heen dan anderen. Zoals aangegeven beperkt stapeling van voorzieningen in een huishouden zich niet tot het terrein van het sociaal domein. In huishoudens met problematische schulden, of contacten met de politie (als verdachte) wordt vaak gebruikgemaakt van sociaaldomeinvoorzieningen (met name participatievoorzieningen).

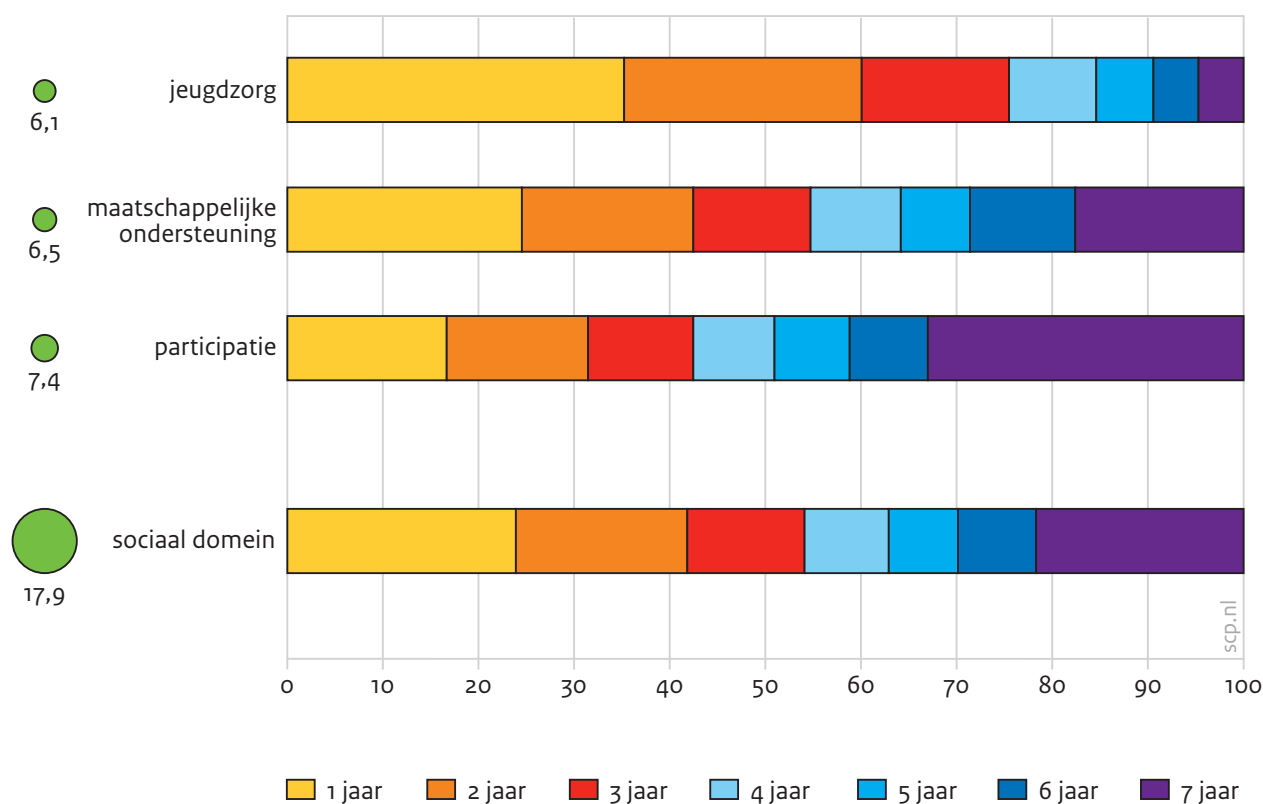
Dynamiek in voorzieningengebruik het grootst bij jeugdzorg

Er zijn groepen die langdurig gebruikmaken van voorzieningen, en groepen die dat kortdurend doen (zie figuur S.3). Zo ontvangt bijna een derde van de gebruikers van participatievoorzieningen dit de gehele onderzoeksperiode (zeven jaar). Het betreft dan vaak bijstand. 17% van de gebruikers van maatschappelijke ondersteuning doet dit langdurig (alle zeven jaar); deze groep gebruikt meestal huishoudelijke hulp. Bij de jeugdzorg is er meer dynamiek. Slechts 5% van de jeugdzorggebruikers doet dat in alle zeven jaar (vaak jeugdhulp met verblijf, of jeugdbescherming). Dat komt doordat er veel gewerkt wordt met relatief korte trajecten; het feit dat 18-plussers over het algemeen niet meer in aanmerking komen voor jeugdzorg, draagt daar slechts in geringe mate aan bij.

Bij elk van de voorzieningen kan er sprake zijn van herinstroom: gebruikers van een voorziening die uitstromen, maar meer dan een jaar later weer instromen. De herinstroom is het grootst bij de jeugdzorg, vooral binnen jeugdhulp zonder verblijf (17% van de gebruikers daarvan). Bij de participatievoorzieningen is er vooral sprake van herinstroom bij re-integratie (12%); binnen de maatschappelijke ondersteuning is er vooral herinstroom bij de ondersteuning thuis (11%).

Figuur S.3

Personen die in de periode 2012-2018 een wettelijk kader in een van de jaren hebben gebruikt (in procenten van het totale gebruik, bollen links) en 1-7 jaar (in procenten gebruik per voorziening, staafdiagram rechts)^{a, b, c, d, e, f, g}



Leesvoorbeeld: Van de personen die in de periode 2012-2018 een participatievoorziening hadden, gebruikte ruim 30% dit gedurende de volledige periode (7 jaar).

- a De berekening gaat uit van personen die gedurende de gehele periode 2012-2018 in de gemeentelijke BRP zijn ingeschreven.
- b Het gemiddelde gebruik in de eerste kolom ligt hoger dan in de afzonderlijke jaren, omdat het gaat om gebruik in één van de zeven onderzochte jaren.
- c In 2012 beschikken we niet over informatie van het gebruik van woon- en vervoersdiensten. In 2012, 2013 en 2014 beschikken we niet over informatie over beschermd wonen. Hierdoor wordt het meerjarige gebruik hiervan onderschat.
- d In 2014 valt de registratie van het gebruik van jeugdzorg laag uit door problemen bij de jeugd-ggz. Hierdoor wordt het meerjarig gebruik van jeugdhulp thuis onderschat.
- e Het gebruik van jeugdhulp met verblijf is gecorrigeerd. In 2012 en 2014 is selectie van de AWBZ-indicaties voor lage zorgzwaartepakketten (zzp's) die overgaan naar de Jeugdwet niet geheel in de basisdata doorgevoerd. Hiervoor is wel geselecteerd aan de hand van de corresponderende selectie in 2013. Dit leidt waarschijnlijk tot een lichte overschatting van het gebruik van jeugdhulp met verblijf.
- f Exclusief gebruikers van pgb's via de Jeugdwet.
- g Exclusief gebruikers van vervoersvoorzieningen zonder andere voorziening.

Bron: CBS (SCP-Stapelingsbestand 2015, 2016, 2017, CBS-Stapelingsbestand 2018), SCP-bewerking

5.1.5 Gemeentelijke verschillen

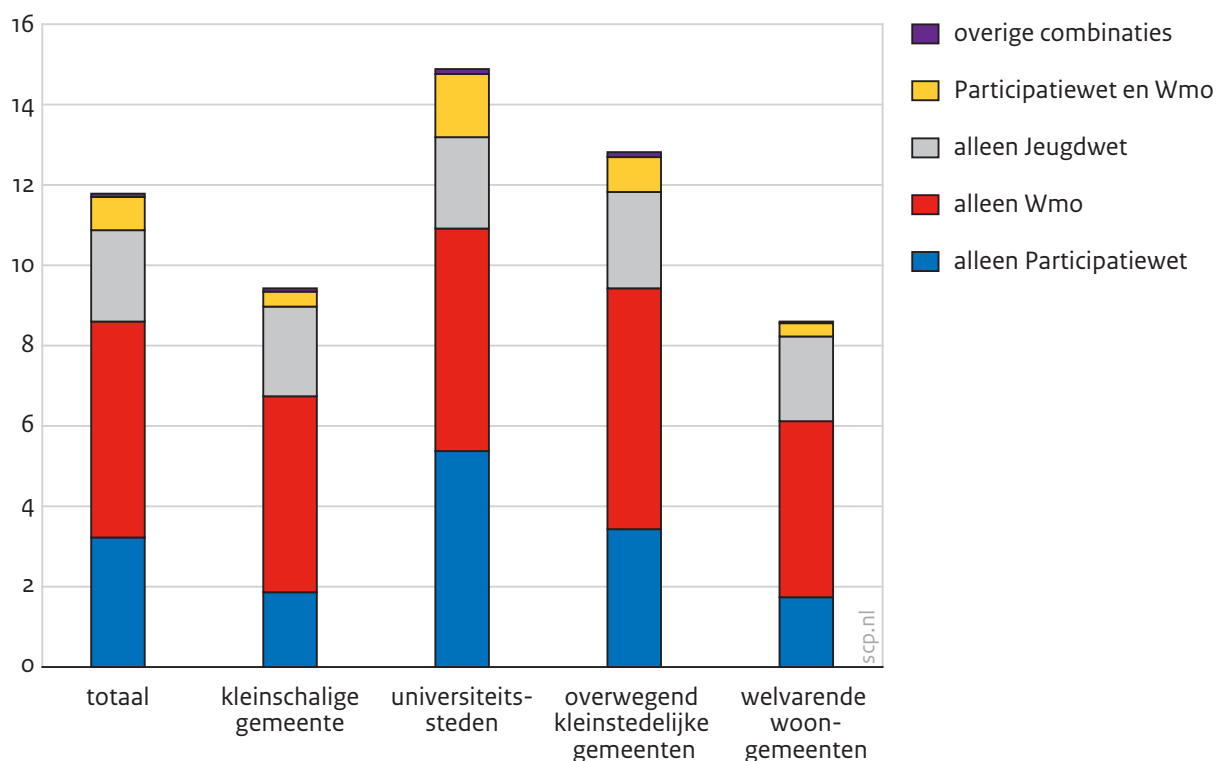
De samenstelling van de bevolking van de gemeente en het gemeentelijk beleid hebben invloed op het gebruik van voorzieningen in het sociaal domein. Sommige groepen hebben een grotere kans op problemen, en daarmee op het gebruik van voorzieningen, dan andere groepen. Deze groepen, die zich door het vóórkomen van problemen in een kwetsbare positie bevinden, concentreren zich vaak in bepaalde gemeenten of regio's. In eerste instantie kijken we naar uitsluitend demografische en sociaal-economische kenmerken. In een gemeente met meer jongeren kan bijvoorbeeld verwacht worden dat het gebruik van jeugdhulp hoger is dan in gemeenten met minder jongeren, en in een gemeente waar veel ouderen wonen, zal het gebruik van de Wmo 2015 hoger zijn dan in gemeenten met weinig ouderen. Door in te zoomen op deze kenmerken ontstaat een eerste beeld van de achtergrond van gemeentelijke verschillen in het gebruik van voorzieningen. Omdat niet alle verschillen met demografische en sociaal-economische kenmerken kunnen worden verklaard, kijken we daarna naar andere kenmerken, die ook specifiek van belang kunnen zijn voor het gebruik van voorzieningen in de verschillende wettelijke kaders.

In deze rapportage kijken we naar vier typen gemeenten: kleinschalige gemeenten; universiteitssteden; overwegend kleinstedelijke gemeenten; en welvarende woongemeenten.⁸ Het blijkt dat het voorzieningengebruik – zowel per wettelijk kader als voor het sociaal domein als geheel – verschilt tussen typen gemeente (figuur 5.4). Het gebruik is hoog in de gemeenten die we aanmerken als universiteitssteden en als overwegend kleinstedelijke gemeenten, en laag in kleinschalige gemeenten en welvarende woongemeenten. Zo ligt het totale gebruik in universiteitssteden ruim 6 procentpunt hoger dan in welvarende woongemeenten, en het gebruik van de Participatiewet is bijna 7 procentpunt hoger. Bij de Wmo 2015 en de Jeugdwet zijn deze verschillen met ruim 3 procentpunt wel lager, maar nog steeds substantieel. Het beeld verandert nauwelijks in de periode 2016-2018.

De verschillen tussen gemeenten zijn dus deels terug te voeren op de demografische en sociaal-economische kenmerken van de bevolking. Maar hiermee kunnen we niet alle verschillen tussen gemeenten verklaren; ook bijvoorbeeld beleid en sociale samenhang in de gemeente zijn van invloed op het gebruik. Hierover hebben we echter geen informatie. Wel hebben we informatie over onder meer de aanwezigheid van fysieke beperkingen, het medicijngebruik, de woonsituatie en het zorgaanbod.

Figuur S.4

Gebruik van een of meerdere sociaaldomeinvoorzieningen naar wet of combinatie van wetten in 2018, naar gemeentetype (in procenten van de bevolking)^a



a Gebaseerd op gegevens van 298 gemeenten.

Bron: CBS (StatLine; Gemeentelijke Monitor Sociaal Domein), SCP-bewerking

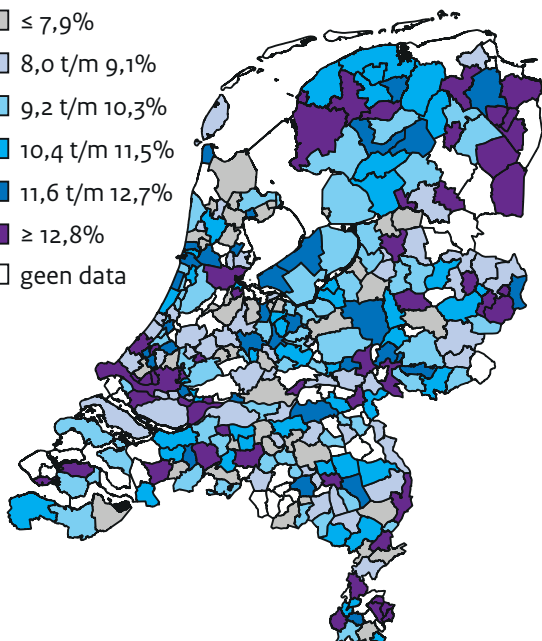
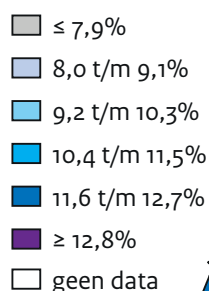
We zien een hoog gebruik in de grote steden en aan de zogenoemde randen van Nederland. Dit geldt zowel voor de wettelijke kaders afzonderlijk als voor het sociaal domein als geheel (figuur S.5, donkergekleurde gemeenten in de figuur linksboven). Op basis van de uitgebreide set van kenmerken kijken we met de aanpak uit de eerdere SCP-studies over regionale verschillen in het sociaal domein (zie bv. Ooms et al. 2017; Pommer et al. 2018; Schellingerhout et al. 2020) nader naar de verschillen tussen de individuele gemeenten. Op basis van deze kenmerken verwachten we dit ook (figuur S.5, rechts). Er blijven echter verschillen tussen gemeenten zichtbaar die we niet met deze kenmerken kunnen verklaren (figuur S.5, onder, blauw geeft aan dat het waargenomen gebruik hoger is dan verwacht; roze/rood dat het waargenomen gebruik lager is dan verwacht).

Overigens is de hoogte van het gebruik geen maatstaf voor de prestaties van de gemeente. Hoog gebruik kan bijvoorbeeld te maken hebben met een kwetsbare bevolking, maar ook met goed zicht op de mensen die hulp nodig hebben.

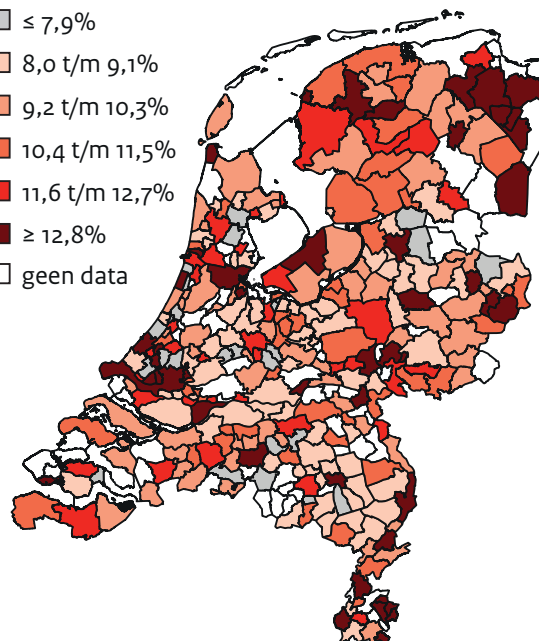
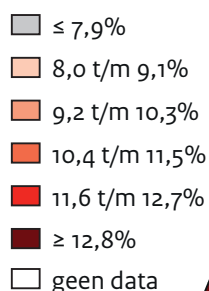
Figuur S.5

Gebruik van sociaaldomeinvoorzieningen^a, 2018 (in procenten van de bevolking, waargenomen (linksboven), verwacht (rechtsboven) en het verschil daartussen (onder))^b

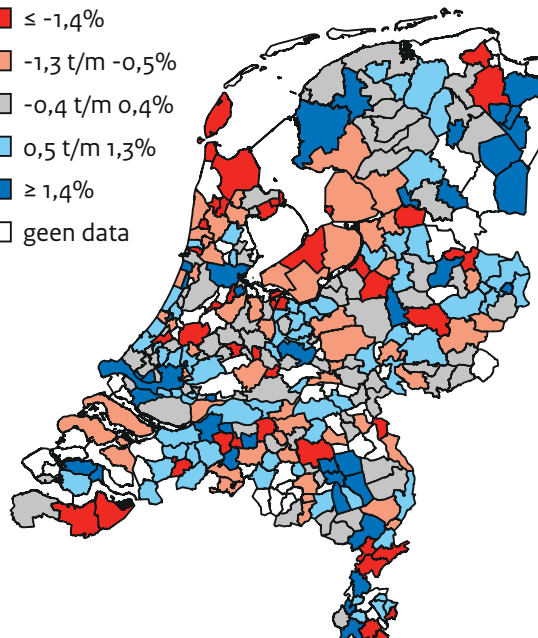
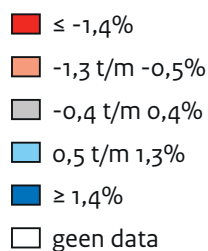
waargenomen gebruik



verwacht gebruik



verschil tussen waargenomen en verwacht gebruik



a In sommige gemeenten ontbreekt informatie over het gebruik of één van de samenhangende variabelen, of heeft de gemeente geen gegevens over de Wmo 2015 aangeleverd voor de Gemeentelijke Monitor Sociaal Domein. De analyse is uitgevoerd voor 290 gemeenten.

b Hier is het percentage verwacht gebruik van het percentage waargenomen gebruik afgetrokken.

Bron: CBS (StatLine), scp-bewerking

5.1.6 Het sociaal domein buiten de individuele voorzieningen om

Registratiegegevens over individuele voorzieningen geven geen volledig beeld van het (potentiële) gebruik van voorzieningen in het sociaal domein. Daarom geven we in dit rapport aanvullende informatie over voorzieningen met gedeeltelijke registraties, voorzieningen zonder registraties en over niet-gebruik. Hiermee krijgen we een globaal beeld van de omvang van de groep potentiële gebruikers.

Zo zijn er de algemene – vrij toegankelijke – voorzieningen, waarover geen landelijke dekende registraties beschikbaar zijn. Voor een deel van deze algemene voorzieningen geldt dat zij slechts gedeeltelijk worden geregistreerd, zodat het niet mogelijk is om landelijke cijfers te geven. Het gaat dan om beschermd wonen en met name om maatschappelijke opvang. Hoewel het overgrote deel van beschermd wonen bekend is, vallen voorzieningen soms ook buiten de sociaaldomeinregistraties, of worden deze niet bij het CBS aangeleverd. Groepen die gebruikmaken van beschermd wonen zijn vooral mensen met verstandelijke beperkingen, psychische problemen of schulden die hulp nodig hebben met het zelfstandig wonen. Beschermd wonen kan ook worden gebruikt door slachtoffers van huiselijk geweld. Bij de maatschappelijke opvang is het totale gebruik nog minder helder. Groepen die gebruikmaken van maatschappelijke opvang zijn dak- en thuislozen, zwerfjongeren en ongedocumenteerden.

Er zijn ook algemene voorzieningen waarvan het gebruik niet geregistreerd wordt. Nadere analyse van enquête-onderzoek (SociaalDomeinIndex) geeft inzicht in het gebruik van drie van dergelijke voorzieningen: algemeen maatschappelijk werk, buurthuis en maaltijdvoorziening. De enquêtecijfers geven aan dat algemene voorzieningen niet alleen voorzien in een behoefte van mensen die al individuele voorzieningen gebruiken, maar ook in een behoefte van mensen die geen individuele voorzieningen gebruiken: één op de tien personen die geen gebruik maakt van een individuele voorziening maakt wel gebruik van één van deze drie algemene voorzieningen. Het gaat dan wel vaak om mensen met problemen. Het betreft vaak ouderen, alleenstaanden en mensen met een laag opleidingsniveau of zonder werk.

Uit de enquêtegegevens blijkt dat er een behoorlijke groep mensen is die wel problemen heeft, maar toch geen (algemene of individuele) voorzieningen gebruikt. Het is echter niet gemakkelijk om er goed afgebakende groepen uit te destilleren. Het is immers niet duidelijk of deze niet-gebruikers hulp van de overheid nodig hebben. Zij kunnen hun problemen wellicht zelf of met behulp van hun netwerk oplossen. En als ze hulp nodig hebben, is het niet altijd duidelijk van welke individuele of algemene voorzieningen deze groepen het meeste baat zouden hebben.

Ten slotte zijn er groepen mensen waarvan we weten dat ze geen voorziening gebruiken, maar waarbij niet goed in te schatten is hoe groot de groepen zijn, of in welke mate ze te maken hebben met problemen. Twee voorbeelden zijn zogenoemde onzichtbare jongeren en thuiszitters. Onzichtbare jongeren zijn jongeren tussen de 15 en 27 jaar die geen onderwijs volgen, niet werken en niet in beeld zijn bij het UWV of gemeenten. Het is onduidelijk hoeveel van dergelijke jongeren er zijn en welk aandeel problemen heeft. Thuiszitters zijn jongere kinderen die thuis zijn zonder onderwijs te volgen. Van deze groep zijn wel aantal-

len bekend, maar onduidelijk is hoe groot het aandeel is dat in een problematische situatie verkeert.

S.2 Beschouwing

S.2.1 Ontwikkelingen

In deze rapportage over het sociaal domein schetsen we een beeld van ontwikkelingen in het voorzieningengebruik in het sociaal domein tussen 2015 en 2019. Grote groepen mensen ontvangen zorg en ondersteuning vanuit het sociaal domein (de drie gedecentraliseerde wetten), jaarlijks rond de 2 miljoen. De groepen die gebruikmaken van deze voorzieningen bevinden zich vaak in een kwetsbare positie en in die zin worden de voorzieningen gebruikt door de mensen voor wie zij bedoeld zijn. Bij het gebruik van Wmo 2015-voorzieningen, bijvoorbeeld, nemen de 75-plussers, met vaak een minder goede gezondheid, een belangrijke plaats in. Voorzieningen binnen de Participatiewet worden relatief vaak gebruikt door mensen met een niet-westerse migratieachtergrond en mensen met een lager opleidingsniveau, die vaak een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt hebben. Maar eerdere rapportages (Van Echtelt et al. 2019; Friele et al. 2018; Hilderink et al. 2020; Kromhout et al. 2018, 2020) laten ook zorgelijke of opmerkelijke ontwikkelingen zien. We gaan hier, op basis van de uitkomsten van ons onderzoek en de knelpunten uit ander onderzoek, op een aantal ontwikkelingen in.

De gebruikersgroepen van sociaaldomeinvoorziening nemen licht toe

Een aandeel van ongeveer 10% van de personen en 17% van de huishoudens in Nederland maakte gebruik van een voorziening in het sociaal domein in de periode 2015-2019. Daarbij nam het gebruik van de Wmo 2015 en de Jeugdwet toe. Ook waren er soms verschuivingen in het gebruik van specifieke voorzieningen zichtbaar (zoals een stijging van het aantal jongeren met jeugdhulp en meer gebruik van re-integratievoorzieningen). De kenmerken van de gebruikers zijn stabiel: de gebruikers van sociaaldomeinvoorzieningen in 2019 verschillen niet wezenlijk van die in 2015. Wmo 2015-voorzieningen worden, bijvoorbeeld, voor een belangrijk deel gebruikt door 75-plussers en jongens maken meer gebruik van jeugdzorg dan meisjes.

Knelpunten bij de jeugdzorg

Het gebruik van jeugdzorg is tussen 2015 en 2019 toegenomen, terwijl dat niet strookt met demografische ontwikkelingen. Het aantal jongeren in Nederland neemt namelijk jaarlijks af. Hoewel er een lichte daling is te zien bij de jeugdreclassering en -bescherming, is het gebruik van jeugdhulp, dat ongeveer 90% van de totale jeugdzorg omvat, in de periode 2015-2019 sterk toegenomen. Er zijn dan ook signalen dat de psychische gezondheid van jongeren verslechtert, zie onder andere RIVM (2018). Het is ook mogelijk dat deze toename komt door de grotere inzet van gemeenten op preventie en vroegsignalering, zeker in de beginfase na de decentralisaties in 2015. Op langere termijn zou preventie kunnen leiden

tot een afname in het gebruik van (zwaardere vormen van) jeugdzorg, maar een dergelijke ontwikkeling is nu nog niet vast te stellen.

De groei van de jeugdhulp is voor gemeenten (ook vanuit financieel oogpunt) zorgelijk, omdat het moeilijk is om aan te geven waar de stijging nu precies door komt (zie ook hoofdstuk 2). Daardoor is het lastig om grip te krijgen op de uitgaven voor jeugdhulp. Hierbij merken we op dat veel verwijzingen naar jeugdzorg verlopen via huisartsen of de rechter, dus buiten de invloed van de gemeenten om.

Recent onderzoek van Andersson Elffers Felix (AEF) (Hilderink et al. 2020) laat, in overeenstemming met onze resultaten, zien dat de stijging van het aantal cliënten binnen de jeugdzorg komt doordat de instroom in de jeugdzorg redelijk constant is over de jaren heen, maar dat de uitstroom achterblijft. Een conclusie uit het rapport is dat de jeugdhulp per cliënt duurder geworden is en langer duurt.⁹

Bij de jeugdreclassering houden in- en uitstroom elkaar overigens redelijk in evenwicht. Dat is niet zo verwonderlijk, omdat dat te maken heeft met het aantal beschikbare plaatsen. Onderzoek van de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) suggereert echter dat hier ook knelpunten zijn. Recentelijk constateerde de IGJ dat er sprake is van onder andere capaciteitsproblemen in de zorg voor de doelgroep van de jeugdbescherming en jeugdreclassering (IGJ 2019a), en dat kinderen vanwege wachtlijstproblemen te lang moeten wachten op hulp (IGJ 2019b).

Veranderende rol van sociale wijkteams

Wijkteams zijn een belangrijke toegangsroute tot voorzieningen in het sociaal domein (Kromhout et al. 2020). In ons onderzoek zien we een veranderende rol van wijkteams binnen de jeugdzorg. Het aantal verwijzingen naar de jeugdhulp dat via wijkteams verloopt, is gestegen in de periode 2015-2019. Daarnaast zien we dat er vaker jeugdhulp vanuit de wijkteams zelf wordt gegeven (zie ook Van Dodeweerd 2020). De rol van de wijkteams binnen de jeugdzorg is dus groter geworden. Wellicht geeft dit voor gemeenten de mogelijkheid om meer grip te krijgen op de groei van de jeugdhulp.

Meer onderzoek op dit terrein is echter nodig, wellicht ook in samenhang met de rol van wijkteams bij de inzet van Wmo-voorzieningen. Zo laat onderzoek van het Centraal Planbureau (CPB) (Benda et al. 2020) zien dat de inzet van wijkteams en praktijkondersteuners huisarts niet hebben geleid tot een afname van het aantal kinderen met tweedelijns-hulp (alle jeugdzorg waarvoor een doorverwijzing nodig is). Ander onderzoek van het CPB (Van Eijkel et al. 2020a) suggereert dat de inzet van wijkteams niet leidt tot een afschaling van Wmo 2015-zorg. Kromhout et al. (2020) geven ook aan dat outreachend werken vanuit de wijkteams achterblijft.

Geen verschuiving van zware naar lichte voorzieningen zichtbaar (Wmo 2015 en Jeugdwet)

Een verwachting van de decentralisaties was dat gemeenten (lichte) algemeen toegankelijke voorzieningen in gaan zetten, voordat zij specifieke (zware) individuele voorzieningen inzetten. Omdat het gebruik van algemene voorzieningen niet (of niet eenduidig) geregistreerd wordt, is niet duidelijk of deze verschuiving zich ook heeft voorgedaan. Bij de Jeugd-

wet en de Wmo 2015 is er een stijging in het gebruik van individuele voorzieningen zichtbaar. Bij de Wmo 2015 kan de stijging van het gebruik in 2019 wellicht voor een deel worden verklaard door de invoering van het abonnementstarief (VNG 2020). Bij de jeugdzorg is een verklaring voor de stijging in gebruik moeilijker te geven (Van Dodeweerd 2020, zie ook hiervoor).

Er lijkt dus geen sprake te zijn van een afschaling van voorzieningen in de Wmo 2015, maar dat is pas eenduidig vast te stellen als we meer zicht hebben op de inzet van algemene voorzieningen.

Bij de jeugdzorg zijn er enkele ontwikkelingen die op het begin van een afschaling zouden kunnen wijzen. In het onderzoek zien we een stijging in het aandeel jeugdhulp uitgevoerd door het wijkteam. Dit zou kunnen duiden op een verschuiving naar meer generalistische hulp, omdat wijkteams vaak dergelijke hulp bieden, terwijl meer specialistische jeugdhulp door specialistische aanbieders wordt gegeven. Een stijging van de inzet van wijkteams zou er ook op kunnen duiden dat er meer wordt ingezet op preventie. Ook zien we een stijging van het aandeel hulp dat wordt gegeven in het netwerk van de jeugdige, dat is hulp waarbij het kind in de thuissituatie kan blijven en de thuisomgeving ondersteund wordt. Ten slotte is er een stijging zichtbaar van de gezinsgerichte zorg, hulp waarbij niet alleen het kind centraal staat, maar het hele gezin.

Uit de evaluatie van de Participatiewet (Van Echtelt et al. 2019, zie ook Kromhout et al. 2020) blijkt dat er bij de Participatiewet wel een verschuiving van ‘zwaar’ naar ‘licht’ zichtbaar is, met name omdat de toegangscriteria aangepast werden. Hierbij moet worden opgemerkt dat er financiële prikkels zijn voor gemeenten om veel mensen aan het werk te helpen. Daardoor worden mensen die weinig ondersteuning nodig hebben vaker geholpen en blijven mensen met grotere problemen vaker van hulp verstoken. Uitspraken over een dergelijke trend worden bemoeilijkt doordat er in 2019 veranderingen waren in de manier waarop re-integratievoorzieningen worden geregistreerd. We zien in onze gegevens wel een daling van het aantal mensen met bijstand tussen 2015 en 2019 en we zien een toename van re-integratie-instrumenten, waarbij er een daling is van de inzet van participatieplaatsen en een stijging van de inzet van beschut werk en loonkostensubsidie. Of er daarmee sprake is van afschaling zoals bedoeld met de decentralisaties, is onduidelijk.

Multigebruik en multiproblematiek

Zoals ook uit eerdere Overall Rapportages (Pommer en Boelhouwer 2016, 2017; Pommer et al. 2018) bleek, is het aandeel personen en huishoudens waarin gebruik wordt gemaakt van voorzieningen uit meerdere wettelijke kaders in omvang relatief beperkt. In 2018 gaat het binnen de groep gebruikers om 8% van de personen en 13% van de huishoudens. Maar de problemen waar dergelijke huishoudens mee worden geconfronteerd zijn groot en de kwaliteit van leven in dergelijke gezinnen is lager dan bij andere huishoudens (zie bv. Schellingerhout 2020). De cijfers over multigebruik zijn groter als we hierin ook aanpalende problemen, zoals schulden of in aanraking komen met de politie als verdachte (zie bv. hoofdstuk 4), mee zouden nemen. Zo gaan problematische schulden vaak gepaard met meer gebruik van sociaaldomeinvoorzieningen (met name participatievoorzieningen). Ook huis-

houdens waarin contacten met de politie zijn geweest omdat een gezinslid verdachte is, maken vaker gebruik van sociaaldomeinvoorzieningen (met name participatievoorzieningen). Het is dus van belang om bij het inrichten van de ondersteuning verder te kijken dan de problemen op het terrein van de drie gedecentraliseerde wetten. Ander onderzoek geeft aan dat de kosten van de hulp per multiprobleemgezin vaak hoog oplopen (Kann-Weedage et al. 2016).

Het aandeel personen en huishoudens met multigebruik binnen het sociaal domein is licht gestegen in de periode 2015-2018, en zal naar aanleiding van de coronacrisis wellicht nog verder stijgen (zie § 5.2.2). Dit kan betekenen dat er meer gezinnen zijn met multi-problematiek. Maar het kan ook betekenen dat gemeenten meer integrale hulp proberen te bieden (in overeenstemming met de uitgangspunten van de decentralisaties) en daardoor vaker hulp vanuit meerdere wettelijke kaders aanbieden.

Regionale/lokale verschillen zijn van belang

Er zijn grote lokale en regionale verschillen in het gebruik van sociaaldomeinvoorzieningen, zoals meerdere onderzoeken de laatste jaren aantoonde (zie bv. Batterink et al. 2018; Engbersen en Uytterlinde 2017; Engbersen et al. 2018; Gilsing et al. 2020; Pommer et al. 2018; Schellingerhout et al. 2020). De analyses in de huidige rapportage laten dat eens te meer zien (hoofdstuk 5). Er zijn grote verschillen tussen gemeenten in het gebruik van sociaaldomeinvoorzieningen voor alle wettelijke kaders (Participatiewet, Wmo 2015, Jeugdwet). Voor alle drie de wettelijke kaders, en voor het sociaal domein als geheel, is het gebruik hoog in de grote steden en aan de zogenoemde randen van Nederland. Deze verschillen tussen regio's staan niet op zichzelf, maar hebben voor een deel te maken met de mate waarin mensen in achterstandsposities geconcentreerd zijn in verschillende regio's. Zoals ook geconstateerd in Schellingerhout et al. (2020) zijn de patronen van een hoog gebruik in de grote steden en aan de randen van Nederland niet uniek voor het sociaal domein. Zo zijn er in de grote steden achterstandswijken, waar niet alleen veel sociaaldomeinvoorzieningen worden gebruikt, maar ook veel problemen zijn met schulden en criminaliteit (zie bv. Gemeente Amsterdam 2019; Gemeente Rotterdam 2018; Waarstaatjegemeente.nl 2019). Ook in de randen van Nederland lijkt de problematiek op veel terreinen groter dan elders. Zo krimpt en vergrijsst de bevolking in grote delen van die regio's, waardoor in verhouding meer mensen te maken hebben met gezondheidsproblemen (CBS 2017). De economische situatie is ook vaak minder rooskleurig in zulke regio's: er is vaker armoede, inkomens zijn vaak laag en de werkloosheid vaak hoog (Hoff en Van Hulst 2019; Waarstaatjegemeente.nl 2019).

De verschillen tussen gemeenten kunnen slechts deels worden verklaard uit kenmerken van de bevolking of van de gemeente zelf, zo blijkt uit ons onderzoek, net als in de Overall rapportages (Pommer et al. 2018). Verdere duiding van een relatief hoog of laag gebruik kan alleen worden bereikt door in de gemeenten zelf verder onderzoek te gaan doen. Door op regionaal niveau te kijken naar wijken of gemeenten waar het gebruik van voorzieningen hoger of lager is dan op basis van achtergrondkenmerken mag worden verwacht, kunnen aanknopingspunten naar voren komen om verder grip te krijgen op de ontwikke-

lingen in het gebruik van voorzieningen. Iets dergelijks gebeurt op dit moment in de regio Haaglanden met betrekking tot de jeugdhulp (Gilsing et al. 2020). Uit dit onderzoek bleek dat sociale cohesie en de ervaren veiligheid binnen een wijk belangrijke aanvullende kenmerken zijn die samenhangen met het gebruik van jeugdhulp. Deze kenmerken zouden ook binnen andere regio's of gemeenten een rol kunnen spelen.

De grote regionale verschillen plus de bevinding dat deze verschillen niet volledig te verklaren zijn door kenmerken van de bevolking, onderstrepen het belang van een slagvaardig lokaal bestuur, juist om aan te kunnen sluiten bij de specifieke regionale omstandigheden. In het recente advies *Rust, Reinheid, Regelmaat* wijst de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB 2021) vanuit een bestuurlijk oogpunt op het belang van een goede en duidelijke verantwoordelijkheidsverdeling tussen het rijk en de gemeente, en op voldoende ruimte en mogelijkheden voor gemeenten om het beleid vorm te kunnen geven.

Voorzieningengebruik soms langdurig

De in- en uitstroom verschilt tussen de wettelijke kaders en de voorzieningen. Zo wordt in de jeugdzorg veelal gewerkt met korter durende trajecten, zodat de dynamiek daar groot is. In de Wmo 2015 wordt vooral huishoudelijke hulp langdurig gebruikt. Dat is niet zo vreemd omdat het hierbij niet gaat om het wegnemen van problemen, maar eerder om het ondersteunen van mensen in het omgaan met die problemen. Maar ook zijn er veel mensen die langdurig gebruikmaken van de Participatiewet, en dus niet zonder hulp kunnen deelnemen aan de arbeidsmarkt. Daarnaast is er een forse groep die uit een voorziening stroomt en later weer instroomt. Hoewel de omvang van deze herinstroom geen directe indicatie is voor de kwaliteit van de dienstverlening, geeft het wel aan dat het 'probleem' niet permanent is opgelost door de eerder verleende hulp. Dit alles betekent dat er weliswaar gestreefd kan worden naar afschaling van hulp, maar dat er waarschijnlijk altijd groepen zijn die te maken hebben met dusdanige problematiek dat langdurige, of herhaaldelijke hulp nodig is. Zo is voor een deel van de mensen met een verstandelijke beperking levenslange hulp nodig, terwijl voor anderen zogenoemde waakvlamondersteuning voldoende is, die kan worden ingezet wanneer het nodig is (Eggink et al. 2020).

Sociaal domein op koers?

Recentelijk bracht het SCP een evaluatie van vijf jaar decentralisaties in het sociaal domein uit: *Sociaal domein op koers* (Kromhout et al. 2020). Uit deze rapportage komt naar voren dat er veel is gebeurd om de doelstellingen van de drie wetten te realiseren, maar dat er vooral sprake is van een transitie (het overgaan van taken van de centrale overheid naar de gemeenten) en dat er nog maar in beperkte mate sprake is van een echte transformatie (anders werken in het sociaal domein).

De gegevens met betrekking tot het sociaal domein die we in deze rapportage presenteren, zijn in hoge mate in overeenstemming met *Sociaal domein op koers*; maar bieden soms een verdere uitwerking en nuancering. In het voorgaande gaven we al een enkele vergelijking met *Sociaal domein op koers*, hier zetten we onze aanvullende bevindingen nog eens op een rijtje.¹⁰

Kromhout et al. (2020) geven aan dat het onduidelijk is of er een verschuiving in het gebruik van individuele naar algemene voorzieningen plaatsvindt, mede omdat we niet weten hoe het met het gebruik van de algemene voorzieningen staat. Ons onderzoek maakt daarnaast duidelijk dat er een grote groep mensen is die wel gebruikmaakt van algemene voorzieningen, maar niet van individuele voorzieningen.

Hieraan gekoppeld zien we (net als Kromhout et al. 2020) geen verschuiving in het gebruik van individuele voorzieningen bij Jeugdwet en Wmo 2015 van zware naar lichte voorzieningen. Maar er zijn wel ontwikkelingen die zouden kunnen wijzen op een verschuiving naar lichtere vormen van jeugdhulp. Er is een verschuiving naar meer hulp via wijkteams, met name in de jeugdzorg. Hulp via wijkteams is vaak generalistisch en niet-specialistisch. Daarnaast neemt binnen de jeugdhulp het aandeel jeugdbescherming en jeugdreclassering af. De verschuiving naar lichte hulp in de Participatiewet zet door. Zoals ook Kromhout et al. (2020) aangeven, blijft echter onduidelijk of dit afschaling is zoals bedoeld met de decentralisaties, of dat de zwaardere gevallen van hulp verstoken blijven.

Kromhout et al. (2020) merken daarnaast op dat de participatie van mensen met een arbeidsbeperking achterblijft. In overeenstemming hiermee laat ons onderzoek zien dat er een substantiële groep is die herinstroomt in de Participatiewet (zij stromen in een gegeven jaar uit en in een volgend jaar weer in). Dat impliceert dat voor deze groep de gebruikte voorziening slechts in beperkte mate heeft bijgedragen aan de arbeidsparticipatie.

De groep multigebruikers is klein, zoals Kromhout et al. (2020) ook aangeven, maar hun aandeel binnen de groep gebruikers van voorzieningen stijgt. Onze gegevens laten daarnaast eens te meer zien dat het gaat om een kwetsbare groep, waarbij er ook vaak problemen zijn die op aanpalende terreinen liggen (schulden, contacten met de politie). Integraal werken zou dus nog breder moeten gebeuren dan alleen binnen het sociaal domein. Kromhout et al. (2020) constateren dat samenwerken in het sociaal domein lastig blijft. De toename van het aandeel multigebruikhuishoudens onderstreept juist het belang van samenwerken.

Uit deze rapportage blijkt dat er onvoldoende zicht is op groepen die geen hulpnetwerk hebben en geen (informele of professionele) hulp krijgen, en op mensen die ondanks problemen geen hulp zoeken. Dit sluit aan bij de bevinding van Kromhout et al. (2020), die aangeven dat een beroep op eigen kracht en netwerk niet altijd mogelijk is. Met andere woorden: er is in het algemeen binnen gemeenten te weinig zicht op in hoeverre bij de inwoners eigen kracht en sociale netwerken aanwezig zijn.

Kromhout et al. (2020) geven in de evaluatie van vijf jaar decentralisaties twee opgaven mee aan de partijen die betrokken zijn bij het sociaal domein: (1) wees realistisch en denk breed en (2) denk vanuit de burger. Onze uitkomsten onderstrepen nogmaals het belang van deze opgaven. Het gebruik van voorzieningen (bij jeugdhulp en Wmo 2015) laat een stijgende lijn zien en de oorzaak van deze stijgingen is niet altijd duidelijk, hetgeen het las-

tig maakt om er greep op te krijgen. Daarnaast is er nog een grote groep potentiële gebruikers van sociaaldomeinvoorzieningen, die wellicht door verandering van omstandigheden (zoals corona) gebruikers kunnen worden. Breed denken is nodig omdat er gebruikers zijn die van meerdere sociaaldomeinvoorzieningen gebruikmaken, maar ook van aanpalende voorzieningen buiten het sociaal domein. Ook gezien de grote groep potentiële gebruikers is een benadering van het sociaal domein in termen van maatschappelijke opgaven van burgers, dat wil zeggen meer vanuit de burger, passend.

5.2.2 Corona en het gebruik van voorzieningen in het sociaal domein

De meest recente cijfers die in deze rapportage worden gepresenteerd, hebben betrekking op het kalenderjaar 2019.¹¹ Het is de vraag op welke wijze de ontwikkelingen die worden geschetst zich voortzetten in 2020 en zich zullen voortzetten in de jaren daarna. De coronacrisis heeft grote invloed op de leefsituatie van alle groepen in de samenleving en op de maatschappelijke problemen waar zij mee geconfronteerd worden. Er zijn bijvoorbeeld gezinnen die terugvallen in inkomen en mogelijk een beroep moeten doen op de bijstand (Muns et al. 2020; Olsthoorn et al. 2020). Maar ook hebben mensen wat vaker te maken met eenzaamheid of somberheid (De Klerk et al. 2021; Marangos et al. 2020; Plaisier et al. 2020).

De veranderende omstandigheden kunnen van invloed zijn op het beroep dat op voorzieningen uit het sociaal domein wordt gedaan. Definitieve jaarcijfers over 2020 ontbreken in veel gevallen nog. In deze paragraaf beschrijven we de mogelijke gevolgen van de coronacrisis op het gebruik van voorzieningen in het sociaal domein.

Toename aantal potentiële gebruikers?

De voorzieningen in het sociaal domein vormen een antwoord op maatschappelijke problemen die mensen kunnen hebben, waarbij ze niet zelf in staat zijn om deze op te lossen. Het lijkt logisch om te veronderstellen dat de coronacrisis heeft geleid tot een toename van het aantal mensen met dergelijke maatschappelijke problemen en daarmee tot een toename van de omvang van de groep potentiële gebruikers.

Dergelijke gevolgen zijn echter nog niet eenduidig vast te stellen. De gevolgen van de economische crisis die met de coronacrisis samenhangt, zijn bijvoorbeeld potentieel groot voor de arbeidsmarktpositie en het inkomen van veel mensen, maar de steunpakketten van de overheid vormen hierbij een buffer. Zo is het aantal faillissementen deze eeuw nog niet zo laag geweest als in 2020 (CBS 2021a). Een ander voorbeeld: de potentiële gevolgen van de coronacrisis voor de psychische gezondheid zijn groot (Marangos et al. 2020), maar lijken vooralsnog mee te vallen (De Klerk et al. 2021). Tijdens de eerste golf van de coronacrisis was er een daling van het aantal suïcides en het aantal mensen dat zich met psychische klachten meldde bij de huisarts (Trimbos.nl).

Tegelijkertijd zijn er veel signalen dat het met veel groepen wel slechter gaat. Er zijn meer mensen met financiële problemen (Nibud 2020) en door een werkloosheid die in het voorjaar 2020 scherp toenam¹² (met name onder jongeren, laagopgeleiden en mensen met een niet-westerse migratieachtergrond) zijn er meer mensen met een afstand tot de arbeids-

markt. Vooral aan de onderkant van de arbeidsmarkt, bijvoorbeeld in flexibele banen, zijn immers veel mensen hun baan kwijt of dreigen deze kwijt te raken (CBS 2020a, 2020b; CPB 2020). Er is een toenemend aantal jongeren met psychische problemen (De Klerk et al. 2021). Er zijn aanwijzingen dat de eenzaamheid tijdens de eerste golf van de coronacrisis is toegenomen (Marangos et al. 2020). In de zomer van 2020 (net na de eerste golf van de coronacrisis) daalde het welbevinden van de Nederlandse bevolking (Plaisier en De Klerk 2020; zie ook Plaisier et al. 2020). De druk op mantelzorgers neemt toe, onder andere doordat de sociale netwerken rondom hulpbehoevenden ook onder druk staan (De Boer et al. 2020). Hulpverleners, bijvoorbeeld binnen de psychische zorg, rapporteren sterk toegenomen werkdruk en een dalend welzijn (Van Bon-Martens et al. 2020). Ook worden meer gevallen van kindermishandeling gemeld door professionals (Vermeulen et al. 2021). Al met al lijkt het erop dat aantal potentiële gebruikers van voorzieningen in het sociaal domein door de coronacrisis is gestegen. Leidt dit ook tot een daadwerkelijke toename in het gebruik van sociaaldomeinvoorzieningen?

Toename gebruik van voorzieningen?

Dat het aantal potentiële gebruikers van sociaaldomeinvoorzieningen stijgt, hoeft niet automatisch te betekenen dat er daadwerkelijk een groter beroep op deze voorzieningen wordt gedaan, of dat er meer voorzieningen worden ingezet. Mensen met problemen kunnen bijvoorbeeld hulp vinden in hun eigen netwerk, of kunnen ervoor kiezen om zelf hulp in te kopen. Ook is het de vraag of de gemeenten in staat zijn aan een toegenomen vraag tegemoet te komen. Hierover is geen informatie beschikbaar.

De cijfers die over 2020 bekend zijn, laten een gemengd beeld in de ontwikkeling van het gebruik van sociaaldomeinvoorzieningen zien. Bijvoorbeeld, bij het gebruik van bijstand is er mogelijk sprake van een stijging als gevolg van corona, bij het gebruik van jeugdzorg is er sprake van een daling. In veel gevallen kan er sprake zijn van een (nu nog niet zichtbaar) na-ijleffect (het duurt een tijdje voor een toegenomen vraag zichtbaar wordt in het gebruik). In veel gevallen gaat het om voorlopige cijfers.

Participatie

Het aantal bijstandsuitkeringen lijkt in de loop van 2020 en van 2021 te stijgen (CBS 2021b), maar het is niet goed mogelijk om dit direct te koppelen aan de coronacrisis. Zo lijkt er een seizoenscomponent in het aantal bijstandsuitkeringen te zitten: ook in de eerste maanden van 2018 en 2019 is er sprake van een stijging van het aantal bijstandsuitkeringen. Wel is in 2020 de instroom in de bijstand hoger en de uitstroom lijkt lager dan in de voorgaande jaren (CBS 2021c).

De inzet van re-integratie-instrumenten lijkt in 2020 lager te zijn dan in 2019 (CBS 2021d). Maar ook hier zijn de cijfers nog voorlopig. De reden voor deze afname is niet duidelijk en ook is niet duidelijk hoe dit patroon samenhangt met de coronacrisis. Zetten gemeenten minder re-integratie-instrumenten in omdat er financiële problemen zijn, of gewoonweg omdat er door de coronacrisis minder mogelijkheden zijn om mensen richting de arbeids-

markt te begeleiden? Veel van de re-integratie-instrumenten vereisen bijvoorbeeld dat mensen fysiek aanwezig zijn op hun werkplek en vanwege corona is dat vaak niet mogelijk.

Wmo 2015

Het aantal cliënten dat Wmo 2015 ontvangt, lag volgens de voorlopige cijfers van het CBS in het eerste half jaar van 2020 iets hoger dan in 2019 (CBS 2021e). Met name het gebruik van hulp bij het huishouden is iets toegenomen. Het is niet duidelijk waar deze stijging vandaan komt. Wellicht betreft het hier ex-coronapatiënten die na ontslag uit het ziekenhuis thuis extra hulp nodig hebben. Het gebruik van de andere vormen is iets afgenomen.

Uitkomsten van enquête-onderzoek wijzen wel op negatieve gevolgen van de coronacrisis op het gebruik van Wmo 2015-voorzieningen (Nannes en Kanne 2020). In een enquête-onderzoek gaf een kwart van de Wmo 2015-clieënten in oktober 2020 aan dat zij negatieve effecten op hun zorg of ondersteuning ervoeren (deze effecten werden verder niet gespecificeerd). De helft van de ambtenaren in het sociaal domein gaf aan dat de coronacrisis (grote) negatieve gevolgen had voor de zorg aan inwoners in hun gemeente (Nannes en Kanne 2020).

Jeugdwet

De meest recente cijfers van het CBS laten zien dat het aantal jongeren dat in 2020 gebruik heeft gemaakt van jeugdhulp lager is dan in 2019 en ongeveer weer op het niveau zit van 2018 (CBS 2021f). De daling is met name zichtbaar bij de ambulante zorg. Daarnaast is het aantal jongeren dat jeugdbescherming ontvangt in 2020 ten opzichte van 2019 ongeveer gelijk gebleven, terwijl er bij de jeugdreclassering sprake was van een lichte daling (CBS 2021g).

De oorzaak van deze ontwikkeling is niet eenduidig vast te stellen, maar een relatie met corona (en de beperkende maatregelen) ligt voor de hand. Met name in de beginperiode van de coronacrisis was er sprake van een daling. Daarnaast zijn er in 2020 minder trajecten gestart, terwijl er minder trajecten zijn afgesloten (waardoor de gemiddelde duur van trajecten is toegenomen). Het lijkt erop dat de jeugdzorg een tijdje 'on hold' heeft gestaan, waarbij de instroom meer beperkt is geweest en de cliënten die er al waren langere trajecten hebben gehad. Dit zou betekenen dat de instroom weer toe zal nemen als de coronacrisis voorbij is.

Sinds het begin van de crisis is er aandacht voor het gevaar van een toename van huiselijk geweld en kindermishandeling (Vermeulen et al. 2021). Dat komt doordat de coronacrisis een negatieve invloed heeft op de kenmerken die met huiselijk geweld en kindermishandeling te maken hebben: armoede, psychische problemen, spanningen binnen het huishouden. Zeer recentelijk kwamen onderzoekers van de Universiteit van Leiden (Vermeulen et al. 2021) op basis van meldingen tot een schatting dat het aantal gevallen van kindermishandeling tijdens de coronacrisis waarschijnlijk drie keer zo hoog is als daarvoor.

Een toename van huiselijk geweld en/of kindermishandeling is nog niet zichtbaar in de registratiecijfers van Veilig thuis (CBS 2021h). Deze cijfers hebben betrekking op het eerste

halfjaar van 2020. We moeten hierbij ook opmerken dat lang niet alle gevallen van huiselijk geweld en kindermishandeling leiden tot een melding (zie ook hoofdstuk 6).

Professionals werkzaam in de jeugdzorg geven aan dat corona hun werk lastiger maakt (MEE 2020). Dat komt onder meer doordat de situatie bij jongeren op afstand moeilijker te peilen is en dat het lastig is om een relatie op te bouwen met nieuwe cliënten.

Samenvattend kunnen we zeggen dat de verwachting is dat de coronacrisis tot een toename leidt van het gebruik van sociaaldomeinvoorzieningen. Dat zal deels pas op termijn te zien zijn: de stijging is nog niet goed zichtbaar in de (voorlopige) cijfers over 2020.

Gevolgen voor en van niet-gebruik?

De coronacrisis kan op een aantal manieren van invloed zijn op de groep niet-gebruikers van voorzieningen binnen het sociaal domein.

- Er zijn signalen dat mensen ten tijde van de coronamaatregelen bewust kozen voor het mijden van zorg, omdat men bang was voor besmetting of omdat men de zorg niet wilde belasten (zie Plaisier en De Klerk 2020). Het is mogelijk dat dat ook speelde voor de (overige) voorzieningen in het sociaal domein.
- Sommige voorzieningen binnen het sociaal domein hebben tijdens de eerste golf van de coronacrisis stilgelegd of zijn op een andere manier ingevuld, bijvoorbeeld via beeldbellen (zoals dagbesteding en de jeugdhulp). Ook mantelzorgers konden vaak hun ondersteuning niet meer bieden.
- In hoofdstuk 6 behandelen we potentiële gebruikersgroepen die moeilijk zichtbaar zijn voor beleid en onderzoek. Door de coronacrisis is er veel minder face-to-facecontact met (potentiële) cliënten, waardoor de onzichtbaarheid van deze groepen wellicht alleen maar toeneemt en het nog moeilijker wordt om contact te maken met deze groepen. Diverse partijen waarschuwen dat er een onzichtbare vraag ontstaan kan zijn (MEE 2020; De Vries en Pols 2020; Werkgroep-Halsema 2020).

De gevolgen zullen ook afhangen van de veerkracht die mensen zelf hebben en van de steun en hulp die mensen kunnen krijgen van hun omgeving. Tijdens de eerste lockdown zagen we een grote bereidheid om voor elkaar te zorgen. Het is de vraag of dat tijdens de latere lockdown (vanaf eind 2020) ook nog het geval was.

Gevolgen pas later zichtbaar en mogelijk verschillend per regio

De gevolgen van de coronacrisis voor het gebruik van voorzieningen in het sociaal domein zijn nog niet goed te bepalen. De gevolgen zullen waarschijnlijk ook variëren tussen verschillende gemeenten en regio's. Groepen die een groot risico lopen om negatieve gevolgen van de coronacrisis te ondervinden (zoals mensen die moeilijk aan het werk komen), zijn wat aantallen betreft immers niet gelijk verdeeld over de verschillende regio's.

Dit betekent dat we in de komende periode alert moeten zijn op negatieve ontwikkelingen, zoals een toename van huishoudens met multiproblematiek die hier zelf niet uit komen. Er was in de cijfers al een (kleine) toename zichtbaar in het aandeel multigebruikhuishoudens

binnen het sociaal domein van 2015-2018. Het CBS laat zien dat het aantal huishoudens met stapeling van voorzieningen in het sociaal domein op peildatum eind juni 2020 iets hoger was dan eind december 2019 (CBS 2021i). En de groei van multiproblematiek kan zich ook buiten het sociaal domein voordoen (bv. schuldenproblematiek). De coronacrisis zou deze trend kunnen versterken.

Om de gevolgen van de coronacrisis voor kwetsbare groepen die mogelijk gebruik kunnen maken van sociaaldomeinvoorzieningen in de gaten te houden, zijn goede gegevens noodzakelijk. In de volgende paragraaf gaan we daarop in.

5.2.3 Toekomstige monitoring in het sociaal domein

In deze rapportage hebben we een beeld gegeven van de ontwikkelingen in het gebruik van individuele voorzieningen in het sociaal domein. Daarnaast hebben we een eerste stap gedaan in het verkennen van het onzichtbare deel van het sociaal domein: het gebruik van algemene voorzieningen, potentiële gebruiksgroepen waarop het moeilijk is zicht te krijgen en niet-gebruikers van voorzieningen (die mogelijk wel een behoefte hebben die op het gebied van het sociaal domein ligt). De beschrijving in dit rapport maakt duidelijk dat veel van de informatie die nodig is om goed sturing te geven binnen het sociaal domein ontbreekt, en dat er daarnaast een andere insteek nodig is: meer uitgaan van mensen met problemen in plaats van van gebruikers van voorzieningen.

Tabel S.1 geeft een visualisatie van de onderwerpen waar we idealiter informatie over moeten hebben en hoe het er daadwerkelijk voor staat wat betreft onze kennis. De tabel benoemt verschillende gebruiksgroepen in het sociaal domein, uitgaande van de totale groep mensen met maatschappelijke problemen op dat gebied. Van elk van deze groepen zouden we moeten weten hoe groot ze zijn, wat de kenmerken zijn van de leden van de groep en misschien nog wel het belangrijkste (maar geen onderwerp van deze rapportage): wat de kwaliteit van leven is van de leden van de verschillende groepen en welke rol voorzieningen hierbij spelen.

We kennen eigenlijk alleen de omvang, kenmerken en kwaliteit van leven van de groep die gebruikmaakt van individuele voorzieningen binnen het sociaal domein (maar metingen van de kwaliteit van leven zijn van een aantal jaar terug in Pommer et al. 2018). Voor de Wmo 2015 is zelfs dat overzicht niet geheel compleet¹³, en de gegevens over het gebruik en de kenmerken zijn gebaseerd op registraties waar ruis in zit. Eerder noemden we al de verschillen in wijze van registratie tussen gemeenten.

We weten onvoldoende over de mensen die gebruikmaken van algemene voorzieningen, van de mensen die wel een behoefte hebben maar geen gebruikmaken (of onzichtbaar zijn in de registraties) en van de groep die problemen zélf, of in het eigen netwerk op kan lossen. Het is belangrijk om ook over deze ontbrekende groepen informatie te verzamelen.

Tabel S.1

Stand van zaken omtrent kennis gebruik van voorzieningen in het sociaal domein

	omvang en kenmerken van de groep	kwaliteit van leven / bijdrage van voorzieningen
mensen met maatschappelijke problemen sociaal domein (potentiële gebruikers)		
kan alles zelf of in eigen netwerk oplossen	?	?
kan niet alles zelf of in eigen netwerk oplossen		
maakt geen gebruik van voorzieningen	?	?
maakt gebruik van algemene voorzieningen	?	?
maakt gebruik van individuele voorzieningen	✓	✓

?: We hebben onvoldoende kennis op dit gebied.

✓: Er is enige kennis op dit gebied.

Men zou kunnen zeggen dat vanuit het oogpunt van zelfredzaamheid, eigen regie en afschaling van ondersteuning, het doel van de decentralisaties is om zo veel mogelijk mensen deel te laten uitmaken van de groepen ‘kan alles zelf of met eigen netwerk’ of ‘maakt gebruik van algemene voorzieningen’. Om dat te bereiken moet wel duidelijk zijn hoe deze groepen eruitzien en wat precies bepaalt in welke groep iemand zit.

Net als in de vorige rapportage (Pommer et al. 2018) merken we op dat blijvende monitoring nodig is. Landelijke monitoring is nodig om de rijksoverheid te voorzien van informatie waarmee zij invulling kan geven aan de systeemverantwoordelijkheid, en om gemeenten een ijkpunt te geven voor hun eigen ontwikkeling. De manier waarop de monitoring nu is opgezet, wordt echter in toenemende mate problematisch, aangezien de gemeentelijke praktijk verder differentieert en er belangrijke verschillen zijn tussen gemeenten in wat onder de verschillende voorzieningen valt.

Het beperkte zicht op de verschillende groepen ontstaat onder meer doordat we bij het verzamelen van gegevens uitgaan van de registraties van individuele (maatwerk)voorzieningen. Om het zicht op ontwikkelingen in het sociaal domein te verbeteren, kiest het SCP in toekomstig onderzoek een andere insteek. Namelijk het ondervragen van mensen op basis van een verwachte kans op het hebben van problemen. We beginnen de gegevensverzameling als het ware in het eerste hokje van tabel S.1: de groep potentiële gebruikers van sociaaldomeinvoorzieningen.

Ook kan door middel van kwalitatief onderzoek, bijvoorbeeld bij gerichte groepen, inzicht worden verkregen in het gebruik van algemene voorzieningen en de relatie met het gebruik van maatwerkvoorzieningen. De verkenning die in hoofdstuk 6 is gestart (naar algemene voorzieningen, niet-gebruik en onzichtbare groepen), zou verder uitgebreid en verdiept kunnen worden.

Monitoring van de werking van het sociaal domein zal ook in de toekomst inzicht moeten bieden in de kwaliteit van leven van mensen, de voorzieningen die ze gebruiken, de uitvoeringspraktijk en de bestuurlijke en financiële kaders. Goede informatie om beleid te

kunnen voeren is tevens van groot belang voor een slagvaardig lokaal bestuur (ROB 2021). Het SCP levert daar graag een bijdrage aan.

Noten

- 1 Ook andere voorzieningen, zoals schuldhulpverlening en speciaal onderwijs, worden soms tot het sociaal domein gerekend.
- 2 Er wordt voorbereidend werk gedaan voor een nieuw survey-onderzoek, maar het is nog niet duidelijk wanneer dit kan worden uitgevoerd. Die rapportage zal niet eerder verschijnen dan medio 2022.
- 3 Overigens ontstaat met het schetsen van het voorzieningengebruik uiteraard geen volledig beeld van de werking van het hele stelsel. Daarvoor is ook informatie nodig over de kwaliteit van leven, de uitvoeringspraktijk, de bestuurskracht en de financiën (bv. Kromhout et al. 2020; Pommer et al. 2018).
- 4 Zo is voor mensen die op de wachtlijst van de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) stonden en nu onder de Participatiewet vallen, de kans op werk sinds de invoering van de Participatiewet en de afsluiting van toegang tot de sociale werkvoorziening gedaald. Voor de klassieke bijstandsgerechtigden zijn de baan-kansen nauwelijks verhoogd sinds de invoering van de Participatiewet. Voor jonggehandicapten is de kans op werk weliswaar iets gestegen, maar dan gaat het vaak om deeltijdwerk en (steeds vaker) om tijdelijk werk (Kromhout et al. 2020).
- 5 Wetsvoorstel Aanpak meervoudige problematiek sociaal domein (Wams).
- 6 Het gaat hier om het gebruik van individuele voorzieningen in 2018. Dit is het meest recente jaar waarvoor we beschikken over een beeld van het sociaal domein als geheel (waarbij rekening wordt gehouden met de stapeling van voorzieningen). Voor het gebruik van de afzonderlijke wetten is ook over 2019 voldoende informatie beschikbaar in StatLine.
- 7 Vanwege wijzigingen in de Statistiek Re-integratie door Gemeenten (SRG).
- 8 De vier typen gemeenten zijn als volgt te karakteriseren (Vermeij et al. 2021):
Kleinschalige gemeenten: weinig alleenstaanden en eenouderhuishoudens, relatief lage opleiding, vrij hoog vermogen, gemiddeld inkomen, weinig migranten.
Universiteitssteden: jong, veel alleenstaanden, veel hoogopgeleiden, lage inkomens, veel inwoners met schulden en ww (Werkloosheidswet)-uitkeringen, veel migranten.
Overwegend kleinstedelijke gemeenten: lage opleiding, weinig vermogen, relatief veel inwoners met schulden, veel wao (Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering)-uitkeringen.
Welvarende woongemeenten: relatief hoge leeftijd, welvarend, hoge opleiding.
De verdeling van typen gemeenten over Nederland is te vinden in hoofdstuk 5 van deze rapportage, figuur 5.2.
- 9 Hilderink et al. (2020) wijzen hierbij ook op de mogelijke kostenverhogende werking van meer inzet op vroegsignalering en preventie.
- 10 Een aantal ontwikkelingen en knelpunten uit Kromhout et al. (2020) valt buiten de reikwijdte van onze studie en we kunnen er daarom niets over zeggen. Het gaat hierbij om: de ruimte voor het gemeentelijk beleid; innovaties in de uitvoeringspraktijk; het wel of niet voorkomen van maatwerk; de zorgzaamheid van de samenleving; de complexiteit van het stelsel van voorzieningen in het sociaal domein.
- 11 Meer recente landelijke cijfers, met name waar het de stapeling betreft, zijn niet beschikbaar.
- 12 Inmiddels daalt de werkloosheid ook weer, zie cbs.nl.
- 13 Er zijn twee bronnen voor informatie over het gebruik van individuele Wmo 2015-voorzieningen, die beide niet helemaal compleet zijn. In de Gemeentelijke Monitor Sociaal Domein (GMSD) ontbreekt informatie over het gebruik in een aantal gemeenten; in de gegevens van het Centraal Administratie Kantoor (CAK) ontbreekt inzicht in het gebruik van woon- en vervoersdiensten.

Literatuur

- Arum, Silke van, René Broekroelofs en Hilde van Xanten (2020). *Sociale (wijk)teams: vijf jaar later*. Utrecht: Movisie.
- Batterink, Maarten, Irene Lapajian en Jaap Meijer (2018). *Regionale verschillen in het gebruik van jeugdhulp met verblijf*. Barneveld: Significat.
- Benda, Luc, Maaike Diepstraten, Remco van Eijkel en Minke Remmerswaa (2020). *Wijkteams en praktijkondersteuners in de jeugdzorg*. CPB Notitie. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Boer, Alice de, Mirjam de Klerk, Debbie Verbeek-Oudijk en Inger Plaisier (2020). *Blijvende bron van zorg. Ontwikkelingen in het geven van informele hulp 2014-2019*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Bon-Martens, Marja van, Tessa van Doesum, Stephanie Leone, Derek de Beurs, Hans Kroon en Laura Shields-Zeeman (2020). *Impact van de coronacrisis op het werk en welzijn van professionals voor psychische hulp*. Utrecht: Trimbos Instituut.
- CBS (2020a). *160 duizend minder mensen met werk in april*. Geraadpleegd 26 mei 2020 via <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2020/21/160-duizend-minder-mensen-met-werk-in-april>.
- CBS (2020b). *In 2019 onzeker dienstverband voor bijna 1,4 miljoen flexibele werknemers*. Geraadpleegd 9 juni 2020 via <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2020/15/in-2019-onzeker-dienstverband-voor-bijna-1-4-miljoen-flexibele-werknemers>.
- CBS (2021a). *Minder faillissementen in 2020*. Geraadpleegd 30 april 2021 via <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2021/02/minder-faillissementen-in-2020>.
- CBS (2021b). *Statline-tabel 'Sociale zekerheid; kerncijfers, uitkeringen naar uitkeringssoort'*. Geraadpleegd 30 april 2021 via <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/37789ksz/table?ts=1620196108030>.
- CBS (2021c). *Statline-tabel 'Personen met bijstand; (her)instroom en uitstroom'*. Geraadpleegd 30 april 2021 via <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/82662NED/table?ts=1620199414078>.
- CBS (2021d). *Statline-tabel 'Re-integratie-/participatievoorzieningen; type, status voorziening en regio'*. Geraadpleegd 30 april 2021 via <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/84510NED/table?ts=162019930056>.
- CBS (2021e). *Statline-tabel 'Wmo-gebruik; aantal maatwerkarrangementen, regio'*. Geraadpleegd 30 april 2021 via <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/83264NED/table?ts=1620195946995>.
- CBS (2021f). *Jeugdhulp 2020*. Geraadpleegd 30 april 2021 via <https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/rapportages/2021/jeugdhulp-2020>.
- CBS (2021g). *Jeugdbescherming en jeugdreclassering 2020*. Geraadpleegd 30 april 2021 via <https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/rapportages/2021/jeugdbescherming-en-jeugdreclassering-2020>.
- CBS (2021h). *Statline-tabel 'Huiselijk geweld; kerncijfers Veilig Thuis, regio'*. Geraadpleegd 30 april 2021 via <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/84847NED/table?ts=1620194800174>.
- CBS (2021i). *Stapeling en (multi)problematiek tijdens de coronapandemie*. Geraadpleegd 30 april 2021 via https://dashboards.cbs.nl/v3/stapeling_tijdens_de_coronapandemie/.
- CPB (2020). *Scenario's economische gevolgen coronacrisis*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Dodeweerd, Marije van (2020). *Zicht op Jeugdzorg*. Utrecht: Divosa.
- Echtelt, Patricia van, Klarita Sadiraj, Stella Hoff, Sander Muns, Kasia Karpinska, Djurre Das en Maroesjka Versantvoort (2019). *Eindevaluatie van de Participatiewet*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Eggink, Evelien, Isolde Woittiez en Mirjam de Klerk (2020). *Maatwerk in meedoen. Een vergelijking van zelfredzaamheid, hulpbronnen en kwaliteit van leven tussen mensen met en zonder een verstandelijke beperking*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Eijkel, Remco van, Sander Gerritsen en Wouter Vermeulen (2020a). *De wijkteambenadering nader bekeken. Het effect van de inzet van wijkteams op Wmo-zorggebruik*. Den Haag: Centraal Planbureau.

- Engbersen, Radboud en Matthijs Uyterlinde (2017). *Regionale verschillen geduid. Exploratief onderzoek naar hoog voorzieningengebruik in het sociaal domein*. Den Haag: Platform31.
- Engbersen, Radboud, Matthijs Uyterlinde en Irene Bronsvort (2018). *Versillen geduid. Exploratief onderzoek naar hoog en laag voorzieningengebruik in stedelijke regio's*. Den Haag: Platform31.
- Friele, R., M. Bruning, I. Bastiaanssen, R. de Boer, A. Bucx, J. de Groot, T. Pehlivan, L. Rutjes, F. Sondeijker, T. van Yperen en R. Hageraats (2018). *Eerste evaluatie Jeugdwet: na de transitie nu de transformatie*. Den Haag: ZonMw.
- Gemeente Amsterdam (2019). *De Staat van de Stad Amsterdam X. Ontwikkelingen in participatie en leefsituatie*. Amsterdam: Gemeente Amsterdam (Onderzoek, Informatie en Statistiek).
- Gemeente Rotterdam (2018). *Wijkprofiel Rotterdam 2018*. Geraadpleegd 26 oktober 2019 via <https://wijkprofiel.rotterdam.nl/nl/2018/rotterdam>.
- Gilsing, Rob, Cathelijne Mieloo en Wouter Reith (2020). *Jeugdhulp in de wijken. Welke wijkenmerken verklaren de verschillen tussen verwacht en werkelijk gebruik van jeugdhulp?* Den Haag: De Haagse Hogeschool.
- Hilderink, Aukje, Irene Niessen, Annemiek de Nooijer, Carmen van Schoubroeck, Djoeke Schoonenberg, Gillian Lustermaans, Carlijn van Helmond, Lieke Groen, Vivian Hemmeler, Thijs van den Broek en Ruben Jansen (2020). *Stelsel in groei. Een onderzoek naar financiële tekorten in de jeugdzorg*. Utrecht: Andersson Elffers Felix.
- Hoff, S. en B. van Hulst (2019). Armoede bij kinderen en volwassenen. In: *Armoede in kaart: 2019*. Geraadpleegd 11 oktober 2019 via <https://digitaal.scp.nl/armoedeinkaart2019/armoede-bij-kinderen-en-volwassenen/>.
- IGJ (2019a). *Passende zorg voor mensen met een licht verstandelijke beperking in combinatie met psychiatrische problematiek*. Utrecht: Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd.
- IGJ (2019b). *Kwetsbare kinderen onvoldoende beschermd. Toezicht bij de jeugdbescherming en jeugdreclassering*. Utrecht: Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd.
- Kann-Weedage, Daphne, Mariska Zoon, Anne Addink, José van Boven, Marianne Berger en Erik Jan de Wilde (2016). *Aantal en kosten van multiprobleemgezinnen in Almelo*. Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut.
- Klerk, Mirjam de, Martin Olsthoorn, Inger Plaisier, Joep Schaper en Fieke Wagemans (2021). *Een jaar met corona. Ontwikkelingen in de maatschappelijke gevolgen van corona*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Kromhout, Mariska, Nora Kornalijnslijper en Mirjam de Klerk (red.) (2018). *Veranderde zorg en ondersteuning voor mensen met een beperking*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Kromhout, Mariska, Patricia van Echtelt en Peteke Feijten (2020). *Sociaal domein op koers? Verwachtingen en resultaten van vijf jaar decentraal beleid*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Marangos, Anna Maria, Roelof Schellinghouthout, Sjoerd Kooiker, Peggy Schyns, Hilal Cerit en Fieke Vonk (2020). *Verwachte gevolgen van corona voor de psychische gezondheid*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- MEE (2020). *Signaleringsrapportage kwetsbare jongeren in Coronatijd (II)*. Geraadpleegd 16 februari 2021 via <https://www.mee.nl/nieuws/alarmerende-zorgen-over-kwetsbare-jongeren-in-coronatijd>.
- Muns, Sander, Martin Olsthoorn, Lisette Kuyper en Jan Dirk Vlasblom (2020). *Kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt. Beleidssignalement maatschappelijke gevolgen coronamaatregelen*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Nannes, Lisa en Peter Kanne (2020). *Invloed coronacrisis op het sociaal domein*. Amsterdam: I&O Research.
- Nibud (2020). *Coronacrisis: financiële gevolgen voor huishoudens. Peiling maart 2020*. Utrecht: Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting.
- Olsthoorn, Martin, Lex Herweijer, Ans Merens, Sander Muns en Lisa Putman (2020). *Verwachte gevolgen van corona voor scholing, werk en armoede. Maatschappelijke gevolgen van corona*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

- Ooms, Ingrid, Klarita Sadiraj en Evert Pommer (2017). *Regionale verschillen in het sociaal domein: voorzieningengebruik nader verklaard*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Plaisier, Inger en Mirjam de Klerk (2020). *SCP-Coronakompas: zorg. Kwaliteit van leven in tijden van corona*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Plaisier, Inger, Fieke Wagemans en Mirjam de Klerk (2020). *Welbevinden ten tijde van corona. Actualisatie van bevindingen op basis van een bevolkingsenquête uit oktober 2020*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Pommer, E. en J. Boelhouwer (red.) (2016). *Overall Rapportage Sociaal Domein 2015. Rondom de transitie*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Pommer, E. en J. Boelhouwer (red.) (2017). *Overall Rapportage Sociaal Domein 2016. Burgers (de)centraal*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Pommer, E., J. Boelhouwer, E. Eggink, A.M. Marangos en I. Ooms (2018). *Overall rapportage sociaal domein 2017. Wisselend bewolkt*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- RIVM (2018). *De mentale druk op jongeren lijkt toe te nemen (vtv-2018)*. Geraadpleegd 15 januari 2021 via <https://www.vtv2018.nl/druk-op-jongeren>.
- ROB (2021). *Rust-Reinheid-Regelmaat. Evenwicht in de bestuurlijk-financiële verhoudingen. Advies van de Raad voor het Openbaar Bestuur*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.
- Schellingerhout, R., I. Ooms, E. Eggink en J. Boelhouwer (2020). *Jeugdhulp in de wijk*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Vermeij, Lotte, Jurjen Iedema, Jeroen Boelhouwer, Ingrid Ooms en Jeanet Kullberg (2021). *Vier typen gemeenten. Een laagdrempelig instrument om de belangrijkste verschillen tussen gemeenten en plek te geven in SCP-onderzoek*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Vermeulen, Samantha, Sheila van Berkel en Lenneke Alink (2021). *Kindermishandeling tijdens de eerste lockdown*. Leiden: Universiteit Leiden.
- VNG (2020). *VNG input no Care 15 juni – Wmo. Brief aan parlement van 12 juni 2020*. Geraadpleegd 15 juni 2020 via <https://vng.nl/brieven/vng-input-no-care-15-juni-wmo>.
- Vries, Danny de en Jeanette Pols (red.) (2020). *Effecten van sociale afstand op kwetsbare groepen in Nederland*. Den Haag: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.
- Waarstaatjegemeente.nl (2019). *Swing database*. Geraadpleegd 17 oktober 2019 via <https://www.waarstaatjegemeente.nl/dashboard/Gemeentelijke-Monitor-Sociaal-Domein/>.
- Werkgroep-Halsema (2020). *Verslag Werkgroep Sociale Impact van de Coronacrisis*. Geraadpleegd 15 januari 2021 via <https://vng.nl/sites/default/files/2020-05/eindverslag-werkgroep-sociale-impact-coronacrisis.pdf>.