



Sociaal en Cultureel Planbureau

Voorzieningen in 3D

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



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

Het Sociaal en Cultureel Planbureau is een interdepartementaal, wetenschappelijk instituut, dat – gevraagd en ongevraagd – sociaal-wetenschappelijk onderzoek verricht. Het SCP rapporteert aan de regering, de Eerste en Tweede Kamer, de ministeries en maatschappelijke en overheidsorganisaties. Het SCP valt formeel onder de verantwoordelijkheid van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Het SCP is opgericht bij Koninklijk Besluit op 30 maart 1973. Het Koninklijk Besluit is per 1 april 2012 vervangen door de ‘Regeling van de minister-president, Minister van Algemene Zaken, houdende de vaststelling van de Aanwijzingen voor de Planbureaus’.

© Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag 2021

SCP-publicatie 2021-18

Opmaak binnenwerk: Textcetera, Den Haag

Figuren: Staet van Creatie, Tilburg

Vertaling samenvatting: AVB-vertalingen, Amstelveen

Omslagontwerp: Textcetera, Den Haag

Foto omslag: HH | Peter Hilz

ISBN 978 90 377 0982 7

NUR 740

Copyright

U mag citeren uit SCP-rapporten, mits u de bron vermeldt.

U mag SCP-bestanden op een server plaatsen mits:

- 1 het digitale bestand (rapport) intact blijft;
- 2 u de bron vermeldt;
- 3 u de meest actuele versie van het bestand beschikbaar stelt, bijvoorbeeld na verwerking van een erratum.

Data

SCP-databestanden, gebruikt in onze rapporten, zijn in principe beschikbaar voor gebruik door derden via DANS www.dans.knaw.nl.

Contact

Sociaal en Cultureel Planbureau

Postbus 16164

2500 BD Den Haag

www.scp.nl

info@scp.nl

Via onze website kunt u zich kosteloos abonneren op een elektronische attendering bij het verschijnen van nieuwe uitgaven.

Inhoud

Voorwoord	5
Samenvatting en beschouwing	6
1 Een rapportage over het gebruik van sociaaldomeinvoorzieningen	33
1.1 Voorgeschiedenis	33
1.2 Voorzieningengebruik in het sociaal domein	35
1.3 Reikwijdte van het onderzoek	37
Noten	38
2 De context van het gebruik van voorzieningen	39
2.1 De decentralisaties en de drie wetten: waar hebben we het over?	39
2.2 Toegang tot voorzieningen in het sociaal domein	42
2.3 Zes jaar decentralisaties	44
Noten	49
3 Voorzieningen in het sociaal domein	51
3.1 Inleiding	51
3.2 Participatiewet	55
3.3 Wmo 2015	64
3.4 Jeugdwet	70
Noten	80
4 Stapeling en dynamiek in het sociaal domein	82
4.1 Inleiding	82
4.2 Stand van zaken in 2018	83
4.3 Stapeling per wettelijk kader	87
4.4 Stapeling tussen wetten: multigebruik	92
4.5 Dynamiek in het sociaal domein	101
4.6 Huishoudens met schulden of aanraking met de politie	111
Noten	115
5 Gemeentelijke verschillen	117
5.1 Inleiding	117
5.2 Gebruik naar groepen gemeenten	118
5.3 Achtergronden van verschillen in voorzieningengebruik op gemeenteniveau	125
Noten	135

6	Voorzieningengebruik dat via registraties minder goed in beeld is	137
6.1	Algemene voorzieningen. Waar hebben we het over?	138
6.2	Algemene voorzieningen met gedeeltelijke registraties	139
6.3	Algemene voorzieningen zonder registraties: algemeen maatschappelijk werk, buurthuis en maaltijdvoorziening	144
6.4	Niet-gebruik: mensen die wel problemen hebben maar geen voorziening gebruiken	146
6.5	Twee voorbeelden van onduidelijk niet-gebruik: onzichtbare jongeren en thuiszitters	149
	Noten	151
	Summary and discussion	155
	Literatuur	182
	Bijlagen (te vinden op www.scp.nl bij dit rapport)	

Voorwoord

Jaarlijks maken ongeveer twee miljoen mensen gebruik van voorzieningen in het sociaal domein: i.e. voorzieningen die vallen onder de Participatiewet, de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 en de Jeugdwet. Deze voorzieningen, die onder verantwoordelijkheid van de gemeenten vallen, vormen een belangrijke bron van ondersteuning voor kwetsbare groepen in de samenleving.

Voor sturing binnen het sociaal domein is goede informatie over het gebruik van voorzieningen nodig. Met deze rapportage en met toekomstige activiteiten wil het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) een bijdrage leveren aan een goede kennisinfrastructuur binnen het sociaal domein.

Op verzoek van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties rapporteerde het SCP reeds drie keer in zogenoemde Overall rapportages over ontwikkelingen in het sociaal domein. De focus lag daarbij op kwaliteit van leven en het gebruik van voorzieningen. Door de coronapandemie was het niet mogelijk om voor deze rapportage enquêtes te houden, die de basis zijn voor de beschrijving van de kwaliteit van leven. Daarom gaat dit rapport uitsluitend over het gebruik van voorzieningen.

Vanuit verschillende perspectieven kijken we naar: de ontwikkeling van het gebruik over de jaren heen (inmiddels over zeven opeenvolgende jaren); multigebruik (gebruik van voorzieningen over wetten heen); en regionale verschillen in gebruik. De gegevens zijn afkomstig uit registraties. Daarmee ontstaat echter geen volledig beeld van het gebruik van voorzieningen, laat staan van de behoefte daaraan. In deze rapportage brengen we daarom ook zo goed mogelijk potentiële gebruikersgroepen in kaart. Eind vorig jaar bracht het SCP een evaluatie uit van vijf jaar decentralisaties. Het huidige rapport onderstreept veel van de knelpunten die in deze evaluatie werden gesignaleerd.

Het SCP is veel dank verschuldigd aan het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) voor het verzamelen en verstrekken van gegevens en het Centraal Administratie Kantoor (CAK) voor het beschikbaar stellen van gegevens. Daarnaast zijn we veel dank verschuldigd aan de externe leden van de leescommissie, die conceptrapportages van gedegen commentaar hebben voorzien: Erna Hooghiemstra (Voorzitter van de Werkplaatsen Sociaal Domein en zelfstandig ondernemer) en Mathijs Tuynman (gemeente Almere).

Prof. dr. Kim Putters
Directeur Sociaal en Cultureel Planbureau

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.

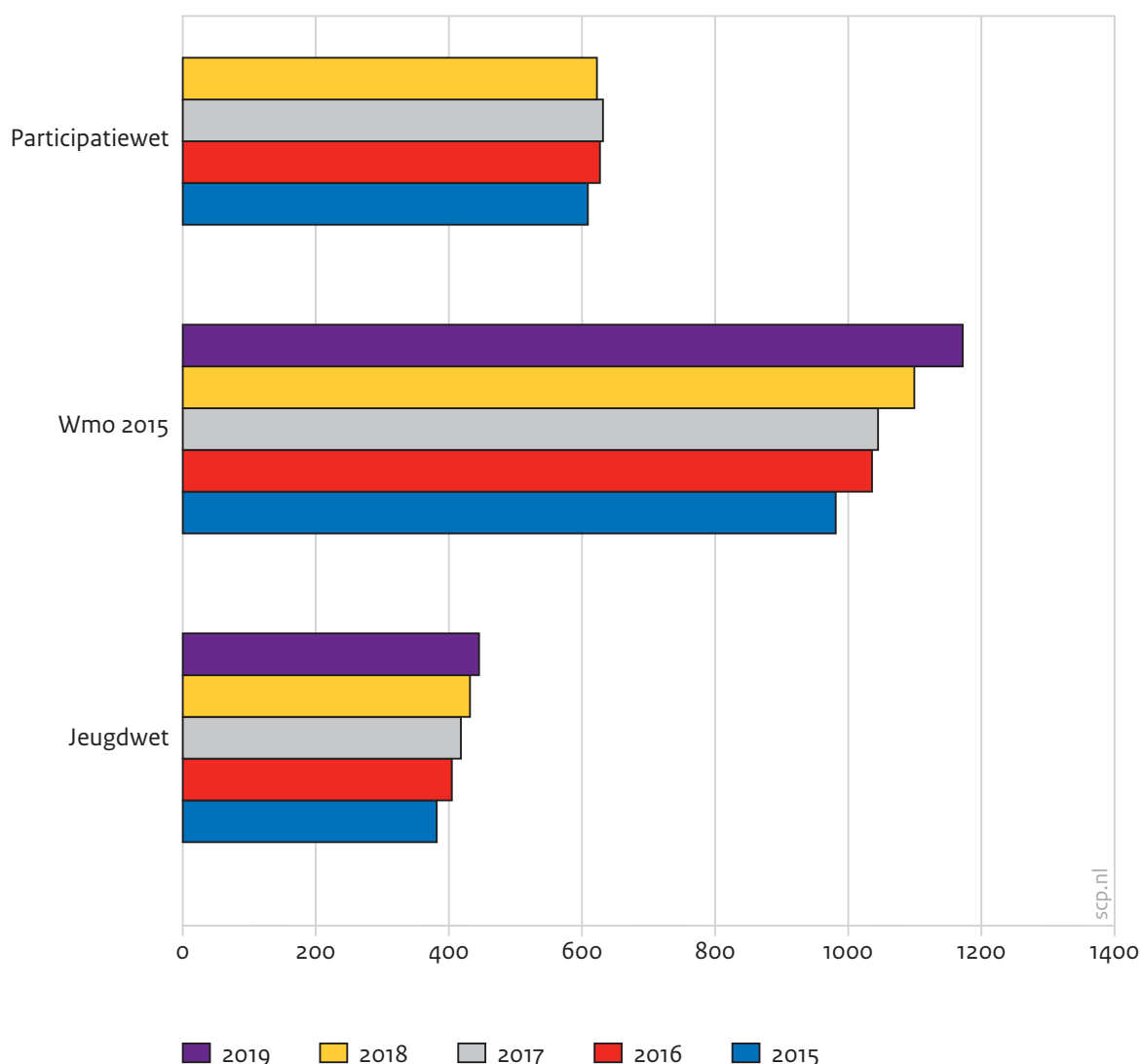
Participatiewet: bijstand groeit, re-integratie ongewis

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

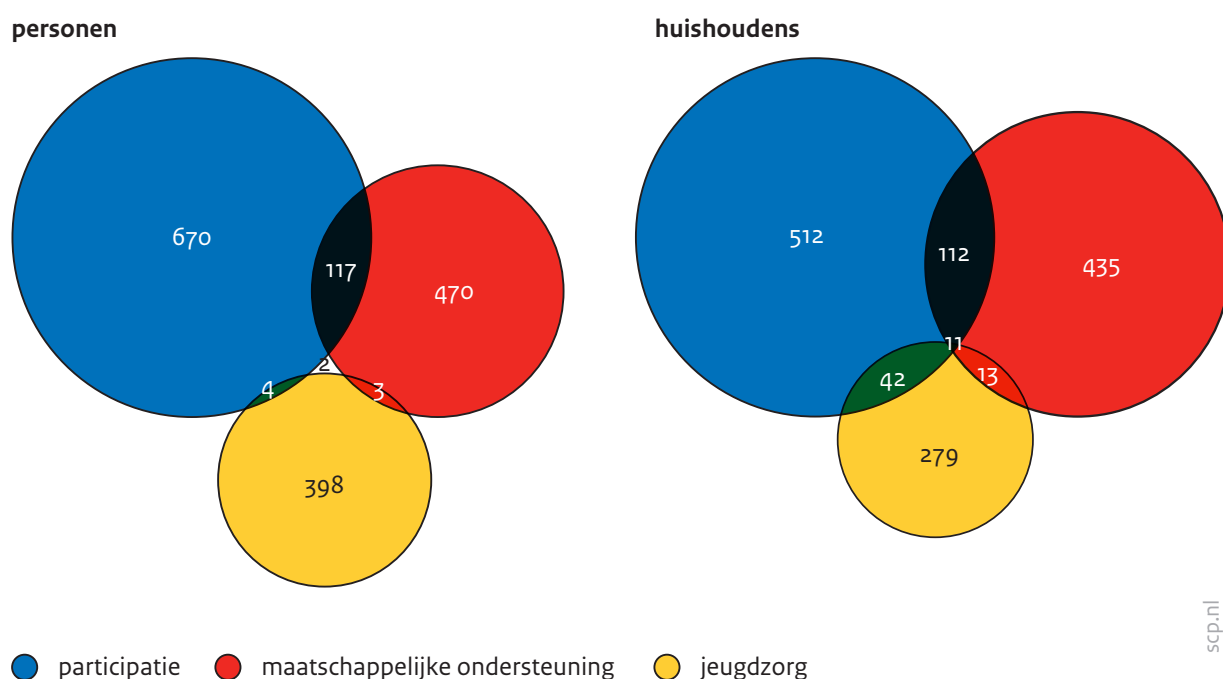
Eind 2018 bestond de Nederlandse bevolking uit ruim 17 miljoen personen in 8 miljoen huishoudens. Wanneer we geen rekening houden met de Wmo 2015-vervoersdiensten zien we dat 1,6 miljoen personen (10% van de bevolking) gebruikmaakte van een of meerdere individuele voorzieningen in het sociaal domein. 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).

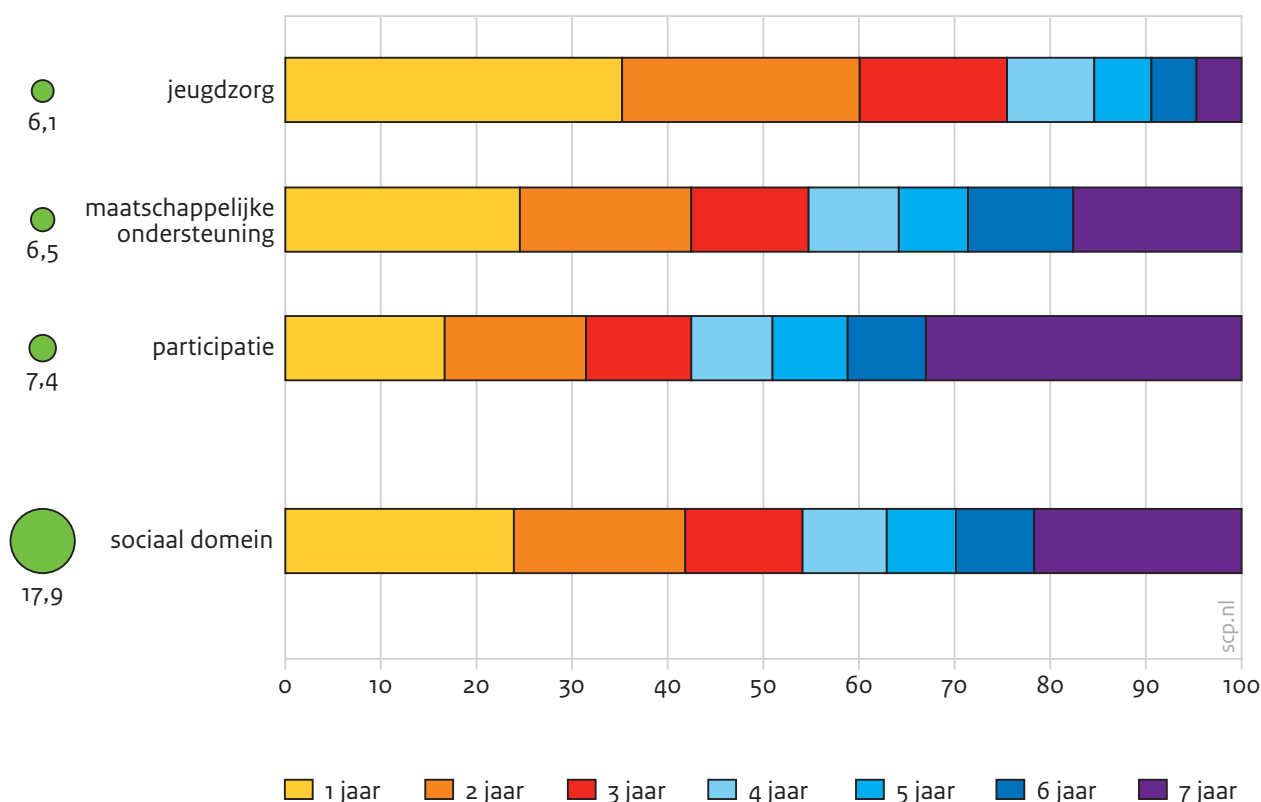
Dynamiek in voorzieningengebruik het grootst bij jeugdzorg

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

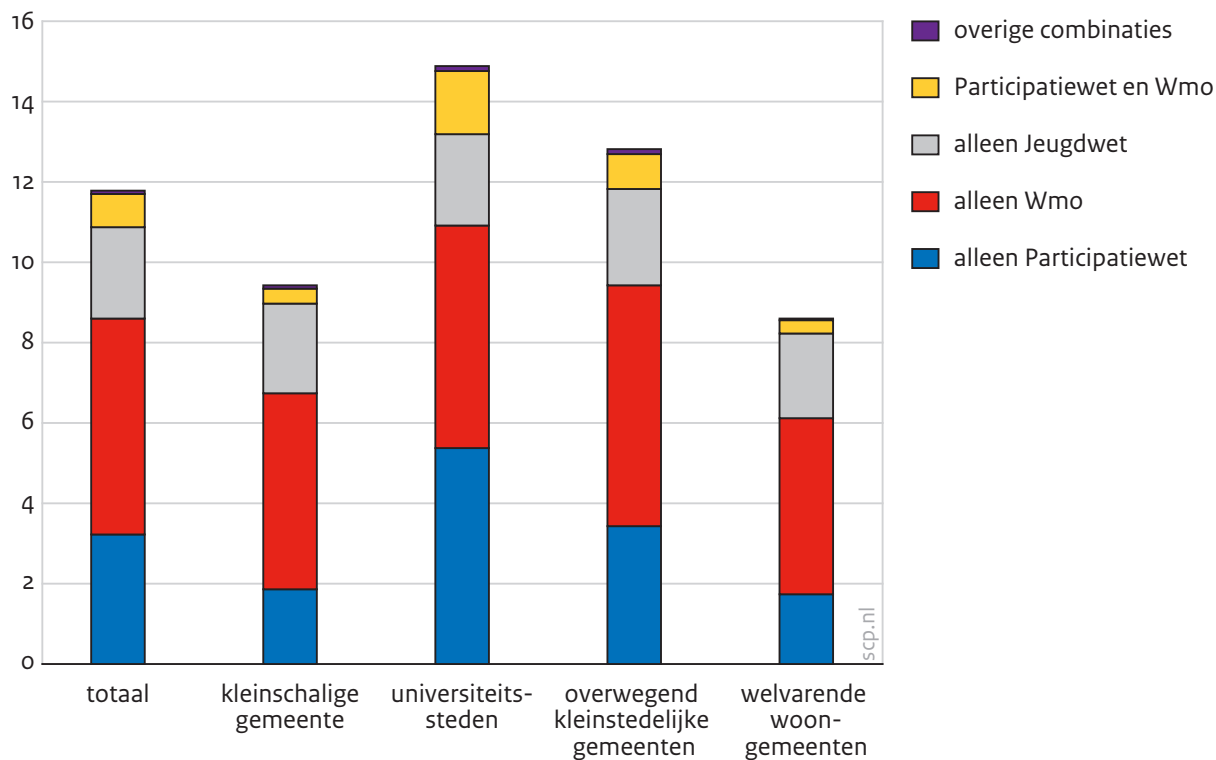
De samenstelling van de bevolking van de gemeente en het gemeentelijk beleid hebben invloed op het gebruik van voorzieningen in het sociaal domein. Sommige groepen hebben een grotere kans op problemen, en daarmee op het gebruik van voorzieningen, dan andere groepen. Deze groepen, die zich door het vóórkomen 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.

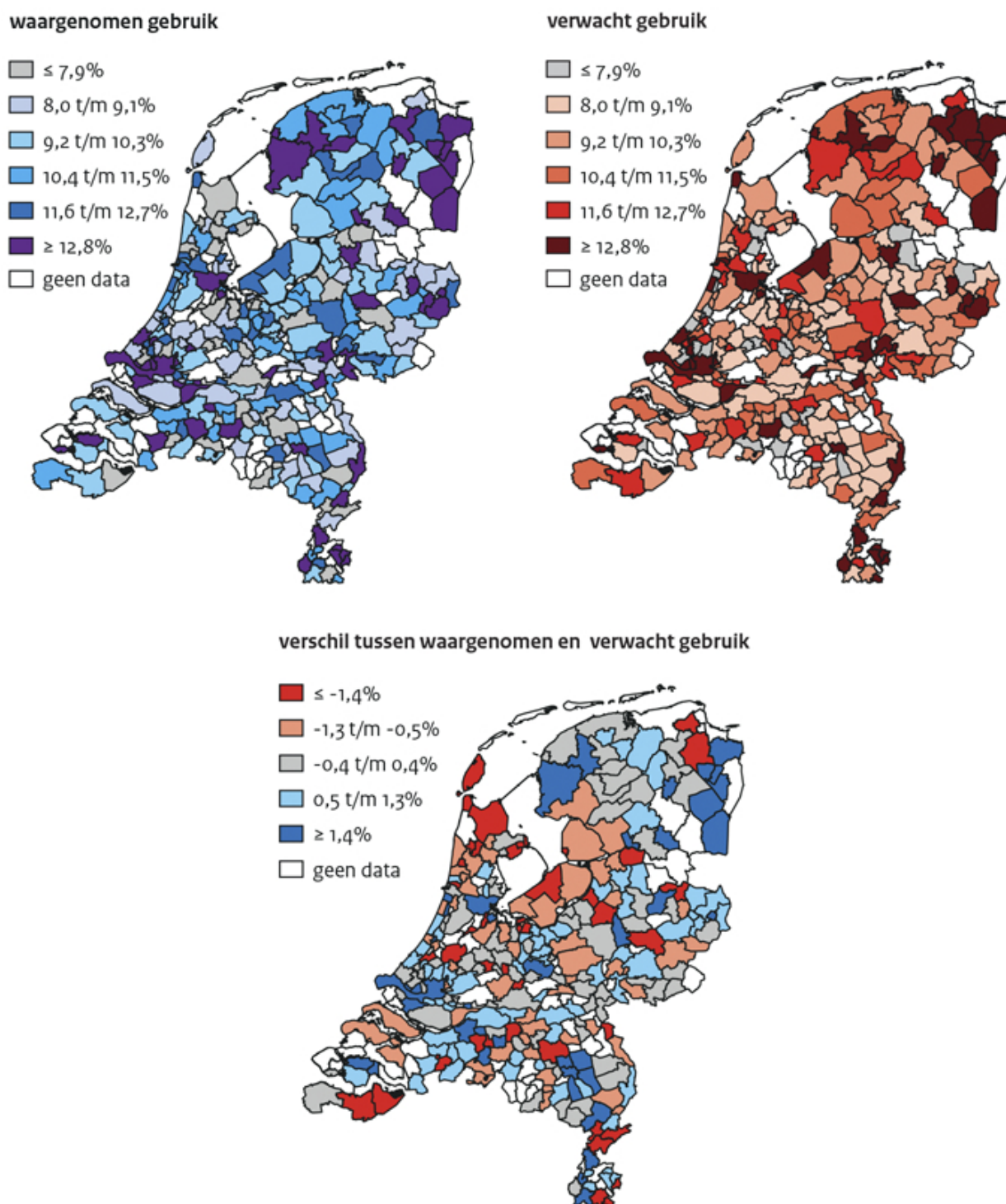
Bron: CBS (StatLine; Gemeentelijke Monitor Sociaal Domein), SCP-bewerking

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



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.

1 Een rapportage over het gebruik van sociaaldomeinvoorzieningen

- Anders dan in eerdere Overall rapportages sociaal domein kijken we in deze rapportage alleen naar het gebruik van voorzieningen. Dit doen we op basis van registratiegegevens.
 - Het is om meerdere redenen belangrijk om te kijken naar ontwikkelingen in het gebruik van voorzieningen:
 - Voorzieningen vormen voor gemeenten een belangrijk middel om mensen met maatschappelijke problemen te helpen.
 - Ontwikkelingen in het gebruik van voorzieningen geven inzicht in de vraag of er een afschaling plaatsvindt in het gebruik van voorzieningen.
 - Het combineren van cijfers over het gebruik van verschillende voorzieningen geeft inzicht in de groep die te maken heeft met multigebruik.
 - Door 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.
 - We hebben de beschikking over een langere periode van registratiegegevens. Daarmee kunnen we de in- en uitstroom van gebruikers schetsen, en krijgen zo een indruk van hoe tijdelijk het gebruik van voorzieningen is.
 - We krijgen door middel van het focussen op voorzieningen ook een indruk van de informatie die we missen, om een goede sturing en evaluatie van het sociaal domein mogelijk te maken.
-

1.1 Voorgeschiedenis

Sinds 1 januari 2015 zijn gemeenten verantwoordelijk voor het sociaal domein: daaronder valt hulp bij werk en inkomen, maatschappelijke ondersteuning (aan mensen met beperkingen) en jeugdhulp. Met de invoering van de Participatiewet, de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo 2015) en de Jeugdwet, zijn deze taken gedecentraliseerd van het rijk en de provincies naar de gemeenten.

In een serie van drie Overall rapportages (Pommer en Boelhouwer 2016, 2017; Pommer et al. 2018) heeft het scp ontwikkelingen laten zien in het gedecentraliseerde sociaal domein. Als rode draad door die rapportages heen keken we naar twee aspecten: (1) het gebruik van voorzieningen in het kader van de drie sociaaldomeinwetten (op basis van registratiegegevens), en (2) de gevolgen die de decentralisaties voor mensen hadden (door middel van verdiepend survey-onderzoek) (zie ook kader 1.1). Helaas heeft door de uitbraak van corona geen dataverzameling van het survey-onderzoek kunnen plaatsvinden. Daarom beperken we ons in deze rapportage tot het voorzieningengebruik. Het is de

bedoeling om zo snel als mogelijk de dataverzameling voor de enquête weer op te starten en te komen met een rapport dat naast het gebruik van voorzieningen ook ingaat op de problemen die mensen ondervinden, het hulpnetwerk dat ze hebben en de kwaliteit van leven die ze ervaren.¹

Hoewel de primaire focus van het rijk, zeker in de beginjaren van de decentralisaties, sterk lag op ontwikkelingen binnen de drie gedecentraliseerde wetten (het voorzieningen-gebruik), hebben we in de Overall rapportages de focus breder gemaakt. Dit deden we met name door aandacht te besteden aan het brede begrip kwaliteit van leven. Bij de uitwerking daarvan kozen we voor aspecten die centraal staan in de drie wetten: participatie, redzaamheid en eenzaamheid. Daarnaast beschreven we de problemen die mensen hebben en de hulp die ze, indien nodig, daarvoor krijgen. Deze problemen beperken zich niet tot het hebben van werk, het doen van het huishouden en het hebben van opvoedproblemen (centrale kwesties binnen de gedecentraliseerde wetten), maar hebben bijvoorbeeld ook betrekking op het onderhouden van sociale contacten, het hebben van schulden, digitale vaardigheden en de besteding van de vrije tijd. Dit deden we op basis van een uitgebreide survey onder de Nederlandse bevolking.

Naast de aandacht voor de brede kwaliteit van leven, beschreven we in de Overall rapportages het gebruik van sociaaldomeinvoorzieningen en ontwikkelingen daarin. Vragen die daarbij centraal stonden waren bijvoorbeeld: hoeveel mensen hebben bijstand, maken gebruik van dagbesteding of jeugdhulp en hoe verandert dat? Daarbij keken we ook naar het gebruik van verschillende voorzieningen tegelijkertijd (stapeling), verschillen tussen groepen en naar regionale of lokale verschillen in voorzieningengebruik. Bij de stapeling van voorzieningen keken we ook breder dan alleen naar de drie gedecentraliseerde wetten. Zo combineerden we het gebruik van sociaaldomeinvoorzieningen met registraties over schulden en verdachten van misdrijven.

De gegevens die we gebruikten voor het gebruik van voorzieningen zijn afkomstig van registraties van het CBS (onder meer gegevens die gemeenten en zorginstellingen aanleveren).

Kader 1.1 Achtergrond: drie eerder verschenen Overall rapportages sociaal domein

De serie Overall rapportages begon in 2015 op basis van een verzoek van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) om inzicht te krijgen in ontwikkelingen binnen het sociaal domein, vooral gericht op de drie gedecentraliseerde wetten. De inhoud van de Overall rapportages sociaal domein beweegt mee met de behoefte aan informatie die in de loop der tijd is veranderd.

De eerste editie begon met het gebruik van sociaaldomeinvoorzieningen en ontwikkelingen daarin. Hoeveel mensen gebruiken voorzieningen, hoe stapelt het gebruik van verschillende voorzieningen en welke regionale verschillen zijn er? Omdat de aandacht van het rijk en gemeenten verschoof van het goed overnemen van de taken naar (nieuwe) manieren om mensen zo goed mogelijk te helpen, verschoof de focus van de rapportage van het gebruik van voorzieningen naar de maatschappelijke uitkomsten. Daarom stond vanaf de tweede editie de kwaliteit van leven van mensen in het sociaal domein voorop.

In de eerste twee edities werd naast het gebruik van voorzieningen en de kwaliteit van leven aandacht geschonken aan de uitvoeringspraktijk. Deze werd belicht aan de hand van kwalitatief onderzoek naar gezinnen die te maken hebben met multiproblematiek (eerste editie), en hoe de overgang van 18- naar 18-plus verloopt (tweede editie). Ook werd in de eerste twee edities gekeken naar de bestuurlijke kracht van gemeenten en hun financiële situatie. Deze laatste twee onderdelen werden niet uitgevoerd door het SCP, maar door respectievelijk KPMG en BZK. In de meest recente, derde, rapportage is de focus volledig gelegd op de beschrijving van de kwaliteit van leven en voorzieningengebruik. Dit zijn de onderdelen van de monitoring die de kern vormen van informatie over de situatie van mensen en de effecten van de decentralisaties op hun leven.

Met die derde rapportage maakten we in zekere zin een pas op de plaats, in afwachting van de uitkomst van het debat over de informatiebehoefte. Die behoefte is zo duidelijk nog niet en moet vele partijen bedienen (denk aan het rijk, gemeenten, cliënten, instellingen, professionals). Hoewel de informatiebehoefte van het rijk niet precies duidelijk is (Algemene Rekenkamer 2018), verschuift deze wel van informatie over de transitie (hoe gaat de overdracht van taken naar gemeenten?) naar transformatie (hoe geven gemeenten invulling aan een andere manier van werken, en zijn ze in staat mensen beter te helpen?). Bovendien is de beschikbare informatie versnipperd, mede doordat de Kamer aan verschillende wetten verschillende informatiebehoeftes koppelt.²

Tot slot is het goed te beseffen dat de Overall rapportages zich primair richten op informatie voor de rijksoverheid; ze schetsen vooral een beeld van landelijke ontwikkelingen en geven achtergrond en duiding aan die informatie. Maar ook voor gemeenten bevat de Overall rapportage nuttige informatie. De landelijke ontwikkelingen die we schetsen, kunnen door gemeenten tegen hun eigen situatie worden afgezet. Meer specifiek voor gemeenten is er de website waarstaatjegeemeente.nl, waarmee VNG Realisatie inzicht geeft in het sociaal domein voor en over individuele gemeenten.

Gevolgen van corona

Het is goed om te bedenken dat de periode waarover we verslag doen in het huidige rapport vóór de coronacrisis ligt. Het bij elkaar brengen en verwerken van registraties kost enige tijd; gegevens over 2020 zijn nog niet voldoende beschikbaar. We kunnen dus, op basis van de cijfers die we hebben, niets zeggen over de gevolgen van corona voor het gebruik en niet-gebruik van voorzieningen. We kunnen wel, vanuit de kennis die we hebben, een inschatting maken van mogelijke gevolgen, zoals ook in eerdere SCP-publicaties is gebeurd (o.a. Marangos et al. 2020; Plaisier en De Klerk 2020). Dit doen we in een aparte paragraaf in de slotbeschouwing.

1.2 Voorzieningengebruik in het sociaal domein

Door het ontbreken van nieuwe gegevens over de kwaliteit van leven kijken we in dit rapport uitsluitend naar ontwikkelingen in het gebruik van voorzieningen. Voorzieningen vormen voor gemeenten een belangrijk middel om mensen met problemen te helpen. Vooral voor mensen die hun problemen niet op een andere manier kunnen oplossen, bijvoorbeeld door de inzet van hun eigen hulpbronnen of netwerk, is het een essentieel vangnet. Het

sterker inzetten op de eigen kracht van de burger is een achterliggende doelstelling van de decentralisaties (Kromhout et al. 2020). Ontwikkelingen in het gebruik van voorzieningen geven ook inzicht in de vraag of er, conform een ander doel van de decentralisatiewetten, een afschaling plaatsvindt. Het combineren van cijfers over het gebruik van verschillende voorzieningen maakt het mogelijk iets te zeggen over stapeling: hoe groot is de groep die te maken heeft met multigebruik (gebruik van voorzieningen uit meerdere wettelijke kaders in het sociaal domein)? Het idee was dat, door de hulp vanuit de drie wetten onder verantwoordelijkheid van de gemeenten te plaatsen, deze per gezin beter op elkaar afgestemd konden worden (één gezin, één plan, één regisseur). Door bovendien te kijken naar kenmerken van de gebruikers van voorzieningen en veranderingen hierin, krijgen we een beeld welke groepen worden bereikt met de verschillende 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 (of hoe permanent) het gebruik van voorzieningen is.

Meer specifiek komen de volgende onderwerpen in de huidige rapportage aan bod:

[Een samenvattend en landelijk beeld van het gebruik van voorzieningen binnen de Participatiewet, de Wmo 2015 en de Jeugdwet \(hoofdstuk 3\).](#)

Hierbij kijken we naar het totale gebruik binnen een wettelijk domein, maar ook naar individuele voorzieningen zoals huishoudelijke hulp (Wmo 2015), bijstand (Participatiewet) en jeugdhulp zonder verblijf (Jeugdwet). Hoe ontwikkelt het gebruik van voorzieningen zich? Wie gebruiken deze voorzieningen en (hoe) verandert dit gebruik? Hoe ontwikkelen instroom en uitstroom zich bij deze voorzieningen?

[Stapeling van en dynamiek in het gebruik van voorzieningen \(hoofdstuk 4\)](#)

In dit hoofdstuk kijken we naar stapeling op het niveau van huishoudens.³ We kijken niet alleen globaal naar overlap tussen de drie wetten, maar ook heel specifiek naar de onderliggende voorzieningen: welke worden vaak en welke minder vaak gecombineerd? We vatten het sociaal domein hierbij breed op en kijken bijvoorbeeld ook naar de relatie tussen voorzieningengebruik en schulden.

[Lokale verschillen en verschillen tussen regio's \(hoofdstuk 5\)](#)

Er zijn niet alleen verschillen in gebruik van voorzieningen tussen sociale groepen, maar ook tussen gemeenten en regio's. Hoewel we geen uitspraken (willen) doen over individuele gemeenten (zie kader 1.1), willen we wel laten zien welke verschillen er binnen Nederland zijn. Daartoe maken we kaartjes van het gebruik van voorzieningen per gemeente, en duiden de uitkomsten dan op een hoger abstractieniveau. Ook kijken we naar het verschil in het aandeel gebruikers tussen verschillende typen gemeenten. Hierbij maken we gebruik van een typologie van gemeenten, ingedeeld in groepen die op elkaar lijken. Deze typologie is recent ontwikkeld voor SCP-breed gebruik, en dus niet specifiek gericht op voorzieningengebruik.

Voorzieningen die via registraties minder goed in beeld zijn (hoofdstuk 6)

Het gebruik van individuele voorzieningen geeft geen volledig beeld van het sociaal domein. Zo zijn er voorzieningen die niet in de door ons gebruikte registraties voorkomen, omdat ze niet naar een individu te herleiden zijn. Daarnaast zijn er binnen het sociaal domein ook voorzieningen die door iedereen gebruikt kunnen worden. Dit zijn de zogeheten algemene voorzieningen. In dit hoofdstuk laten we zien wat er wél bekend is over deze ontbrekende individuele en algemene voorzieningen.

Door uit te gaan van de registraties krijgen we bovendien geen zicht op het niet-gebruik: mensen die wel problemen hebben, maar geen voorziening gebruiken. Ook op deze groep gaan we in dit hoofdstuk in.

1.3 Reikwijdte van het onderzoek

Met deze brede beschrijving van het gebruik van voorzieningen geven we een beeld van de ondersteuning die gemeenten geven aan mensen die problemen hebben. Om dat te doen, gebruiken we de meest recente gegevens die op landelijk niveau beschikbaar zijn en waarvan we de verschillende bronnen op persoonsniveau aan elkaar kunnen koppelen.⁴

Met dit onderzoek geven we echter geen volledig beeld van de werking van het sociaal domein. Eerder noemden we al de relevantie van inzicht in de kwaliteit van leven. Maar ook ontwikkelingen in de uitvoeringspraktijk, de bestuurskracht en de financiën zijn relevant voor een zo volledig mogelijk beeld. In eerdere rapportages wezen we daar ook al op (bv. Kromhout et al. 2020; Pommer et al. 2018).

Daarnaast is het goed te beseffen dat het gebruiken van registratiegegevens per definitie enige ruis oplevert. Met de registraties krijgen we een beeld van de zogeheten individuele voorzieningen (in de Wmo 2015 ook wel maatwerkvoorzieningen genoemd). Dit zijn voorzieningen waarvoor een beschikking nodig is. Bijvoorbeeld omdat er verschillen zijn in hoe er geregistreerd wordt. In de ene gemeente wordt een telefoontje naar het wijkteam geregistreerd als hulpvraag, in een andere gemeente vindt registratie pas plaats als er daadwerkelijk een traject wordt ingezet. In de ene gemeente werken wijkteams integraal, in de andere zijn er geen wijkteams of zijn er verschillende wijkteams voor jeugdhulp en Wmo 2015. Deze verschillen in manier van registreren maken het soms lastig ontwikkelingen te duiden; desalniettemin zijn de cijfers die we gebruiken de beste die beschikbaar zijn, en geven ze nuttige informatie over de ontwikkelingen in het sociaal domein.

Verder kunnen we via de registraties alleen kijken naar de mensen die gebruikmaken van voorzieningen (en die dus de weg naar die voorzieningen hebben gevonden en daar ook voor toegelaten zijn). De groep die geen gebruik maakt van voorzieningen, maar die wel problemen heeft, blijft buiten zicht. In hoofdstuk 6 proberen we, zoals aangegeven, toch een beeld van (enkele van) deze groepen te schetsen. Ook in hoofdstuk 7 (de beschouwing) gaan we op dit punt in.

Ook zijn er voorzieningen waarvoor geen registraties voorhanden zijn, zoals de zogeheten algemene voorzieningen: deze zijn voor iedereen toegankelijk, en worden niet op persoonsniveau geregistreerd. Denk bijvoorbeeld aan een buurthuis, het maatschappelijk werk of een vervoersvoorziening. Daarnaast speelt dat er verschillen tussen gemeenten kunnen zijn in wat wordt aangemerkt als een individuele voorziening en wat als een algemene voorziening. In de ene gemeente is huishoudelijke hulp bijvoorbeeld een algemene voorziening, in een andere gemeente is het een individuele voorziening.

Tot slot is het voorafgaand aan de beschrijving van het voorzieningengebruik goed te bedenken dat een hoog of laag gebruik niet per se aangeeft of mensen een oplossing vinden voor hun probleem. Laag gebruik van een voorziening kan er bijvoorbeeld op wijzen dat er toegangsproblemen zijn. Aan de andere kant kan het er ook op wijzen dat mensen andere oplossingen voor hun problemen hebben gevonden, of dat minder mensen problemen krijgen omdat er sprake is van goede preventieve (algemene) voorzieningen.⁵ Daarnaast is een hoog voorzieningengebruik niet per se een aanwijzing voor een lage kwaliteit van leven, bijvoorbeeld als het een gevolg is van vroegsignalering (mensen met problemen komen snel in beeld) van goed functionerende toegang.

Noten

- 1 Deze rapportage zal niet eerder verschijnen dan medio 2022.
- 2 In de woorden van de Algemene Rekenkamer: 'Wij verklaren dit [dat de beschikbaar gestelde informatie nog niet resulteert in het overzicht dat de Tweede Kamer wenst] onder meer uit de wisselende informatieverplichtingen per wet, de hoeveelheid tussentijdse informatie, uiteenlopende publicatiemomenten en het ontbreken van samenhang tussen wetten, toezeggingen en informatiestromen' (Algemene Rekenkamer 2018: 45).
- 3 Omdat we ook de jeugdzorg meenemen, ligt stapeling op het niveau van huishoudens meer voor de hand dan stapeling op het niveau van personen. Jongeren maken zelf vrijwel geen gebruik van participatie- of Wmo-voorzieningen, maar kunnen wel deel uitmaken van een huishouden waarin dergelijke voorzieningen worden gebruikt.
- 4 Voor de goede orde vermelden we hierbij dat we de gegevens weliswaar op persoonsniveau kunnen analyseren, maar geen kennis hebben van wie die personen zijn, laat staan dat we hierover op persoonsniveau mogen rapporteren. We werken via de strenge en strikte regels van de Wet op het Centraal Bureau voor de Statistiek (Wet CBS).
- 5 Bij preventie kan het in het sociaal domein om twee zaken gaan (vgl. Kromhout et al. 2020): primaire preventie (voorkomen van problemen) en secundaire preventie (voorkomen dat problemen groter worden). Bij de Centra voor Jeugd en Gezin is voorkomen van problemen belangrijk. In zekere zin geldt dat ook voor bijvoorbeeld sociaal werk. Bij algemene voorzieningen kunnen beide vormen tegelijk aan de orde zijn. Bij een buurthuis kan de kaartclub zorgen voor sociale contacten om eenzaamheid te voorkomen, en kan een dagbestedingsactiviteit (ook) gericht zijn op het voorkomen dat problemen erger worden.

2 De context van het gebruik van voorzieningen

- Gemeenten zijn sinds de decentralisaties van 2015 verantwoordelijk voor zorg aan mensen met een beperking (Wmo 2015), werk en inkomen (Participatiewet) en jeugdzorg (Jeugdwet).
 - Het doel van de Participatiewet is om zo veel mogelijk mensen met arbeidsvermogen naar werk toe te leiden, of te ondersteunen bij het werk.
 - De Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo 2015) heeft als belangrijkste doel dat mensen zo lang mogelijk thuis kunnen blijven wonen en kunnen blijven deelnemen aan de samenleving.
 - Het doel van de Jeugdwet is dat jongeren veilig op kunnen groeien, daarbij gebruikmakend van de eigen kracht van jongeren zelf, hun ouders en hun sociale netwerk.
 - Evaluaties van de drie wetten laten zien dat er sinds 2015 veel is gebeurd, maar dat wat er is gebeurd blijft steken op het niveau van een transitie en dat er nog geen sprake is van een echte transformatie.
-

In dit hoofdstuk schetsen we de context waarbinnen het gebruik van voorzieningen plaatsvindt. In Nederland gaat het met de meeste mensen goed: gemiddeld zijn we welvarend en tevreden (Den Ridder et al. 2020). De Nederlandse kinderen zijn het gelukkigst van de wereld (Inchley et al. 2016). Maar in die gemiddelde situatie zijn er groepen waarmee het beter gaat en groepen waarmee het minder goed gaat. De groepen waarmee het minder goed gaat kunnen aanspraak maken op ondersteuning van de overheid. Gemeenten spelen daarbij een belangrijke rol, zeker sinds de decentralisaties van het sociaal domein. Recente rapporten over de afgelopen vijf jaar decentralisaties hebben laten zien dat nog niet alles goed gaat (Friele et al. 2018; Hilderink et al. 2020; Kromhout et al. 2020). Wat we in de volgende hoofdstukken schrijven over het gebruik van voorzieningen moeten we duiden en interpreteren. Om die reden geven we in dit hoofdstuk enkele van de belangrijkste knelpunten en aandachtspunten weer. In de slotbeschouwing komen we vervolgens terug op de ontwikkelingen die we zien in relatie tot deze bredere context en wat dat betekent voor beleid en voor verdere monitoring.

2.1 De decentralisaties en de drie wetten: waar hebben we het over?

Zoals gezegd zijn gemeenten sinds 2015 verantwoordelijk voor zorg aan mensen met een beperking, werk en inkomen en jeugdzorg. Een deel van deze taken heeft de gemeenten overgenomen van de rijksoverheid en de provincies, voor een deel hadden gemeenten deze verantwoordelijkheden al voor 2015 (bv. de huishoudelijke hulp). Belangrijke termen bij de decentralisaties zijn transitie en transformatie. Transitie slaat op het overgaan van taken van de centrale overheid naar de gemeenten. Hier zijn de gemeenten de eerste jaren na de decentralisaties mee bezig geweest: het zorgen voor continuïteit in de ondersteuning. Transformatie slaat op de mogelijkheden die de decentralisaties bieden, voor het anders werken in het sociaal domein. Bijvoorbeeld: meer een beroep doen op de eigen

verantwoordelijkheid en kracht van burgers en hun netwerken, een centrale toegang tot voorzieningen regelen, meer inzetten op preventie, meer integraal werken en meer ruimte voor professionals. Gemeenten zijn hier nu mee aan de slag, maar ze zijn er nog niet (Kromhout et al. 2020). Bovendien moeten inwoners met ingewikkelde problemen terecht kunnen bij één aanspreekpunt (één gezin, één plan, één regisseur). Hiertoe zijn in veel gemeenten wijkteams ingericht. In hoeverre die daadwerkelijk functioneren zoals de bedoeling was, is echter maar de vraag (Van Arum et al. 2020; Benda et al. 2020; Van Eijkel et al. 2020a).

Naast deze uitgangspunten was er ook nog de wens van verminderde regeldruk voor gemeenten. Daarnaast moeten de geldstromen aan gemeenten voor de taken in het sociaal domein eenvoudiger worden ingericht, hetgeen ook (uiteindelijk) moet leiden tot goedkopere dienstverlening. Gemeenten krijgen uiteindelijk één budget vanuit het gemeentefonds om de participatie in de maatschappij te bevorderen (dus voor de drie wettelijke kaders tezamen). De decentralisatieoperatie ging wel gepaard met bezuinigingen: gemeenten kregen minder te besteden dan het rijk uitgaf. Dit maakt het lastig om de transformatie goed vorm te geven en om werk te maken van innovatie (zie Kromhout et al. 2020).

In deze paragraaf schetsen we de oorspronkelijke doelstellingen van de drie decentralisatiewetten zoals het rijk deze formuleerde. In de volgende paragraaf gaan we in op zaken die nog niet goed werken en op knelpunten.

Participatiewet

Het uitgangspunt van de Participatiewet is dat iedereen naar vermogen deelneemt (participeert) aan de samenleving en zo veel mogelijk in het eigen onderhoud voorziet. Het voornaamste doel van de Participatiewet is om zo veel mogelijk mensen met arbeidsvermogen naar werk toe te leiden, of te ondersteunen bij het werk. Hierbij gaat de voorkeur uit naar regulier betaald werk, maar als dit niet mogelijk is, kan het ook gaan om vrijwilligerswerk of werk op een beschutte werkplek. Als het niet lukt om mensen aan het werk te krijgen, moet er gezorgd worden dat iedereen een inkomen heeft, ook mensen die niet in staat zijn in het eigen levensonderhoud te voorzien (geen of onvoldoende arbeidsvermogen hebben). De Participatiewet geeft een (aanvulling op het) inkomen tot het relevante sociaal minimum. De bijstand is een laatste vangnet: er bestaat alleen recht op een bijstandsuitkering voor zover er geen andere, voorliggende, wettelijke regeling is die voor voldoende inkomen zorgt.

De eindevaluatie van de Participatiewet onderscheidt de volgende doelgroepen van de wet (Van Echtelt et al. 2019):

- Klassieke bijstandsgerechtigden: dit betreft mensen die bijstand krijgen.
- Niet-uitkeringsgerechtigden: werkzoekenden die niet in aanmerking komen voor een (bijstands)uitkering.

- Mensen met lichamelijke, verstandelijke of psychische beperkingen die ondersteuning nodig hebben bij het vinden en houden van werk en alleen onder aangepaste omstandigheden kunnen werken.
- Jonggehandicapten met arbeidsvermogen.

De Participatiewet kent een strenge definitie van welke groep er wel onder valt en welke niet. Daarmee blijven andere groepen buiten het zicht van de wet, terwijl die soms wel ondersteuning nodig hebben bij het zoeken naar werk. Dit geldt bijvoorbeeld voor schoolverlaters met een beperking die niet van het voortgezet speciaal onderwijs of praktijkonderwijs komen, en voor gebruikers van de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) zonder arbeidsvermogen¹.

Omdat de Participatiewet gericht is op ondersteunen van mensen met arbeidsvermogen, hanteren we in delen van dit rapport als het gaat om de stapeling van voorzieningen een iets bredere definitie van de doelgroep. We kijken dan ook, net zoals in de eerdere Overall rapportages, naar ontvangers van andere regelingen op bijstandsniveau: Wajong (Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten) met arbeidsvermogen², IOAW (Inkomensvoorziening voor Oudere en gedeeltelijk Arbeidsongeschikte Werknemers), IOAZ (Inkomensvoorziening Oudere en gedeeltelijk Arbeidsongeschikte gewezen Zelfstandigen) en Anw (Algemene nabestaandenwet) en naar het gebruik van Wsw³.

Wet op de maatschappelijke ondersteuning 2015

De Wet op de maatschappelijke ondersteuning 2015 (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. De gemeente geeft via de Wmo 2015 ondersteuning thuis. Gemeenten zijn daarmee verantwoordelijk voor de ondersteuning van mensen die niet op eigen kracht kunnen wonen, of kunnen participeren in de maatschappij. Het gaat bijvoorbeeld om begeleiding, dagbesteding, ondersteuning om mantelzorgers tijdelijk te ontlasten, een plaats in een beschermde woonomgeving voor mensen met een psychische stoornis en (maatschappelijke) opvang in geval van huiselijk geweld en voor mensen die dakloos zijn. De doelgroep van de Wmo 2015 betreft mensen met een beperking die de redzaamheid of maatschappelijke participatie belemmert. Dit kan een lichamelijke, psychische en/of psychosociale beperking zijn (Kromhout et al. 2018). Daarnaast zijn er mensen met (ook) een verstandelijke beperking⁴.

Jeugdwet

Het doel van de Jeugdwet is dat jongeren veilig op kunnen groeien, daarbij gebruikmakend van de eigen kracht van jongeren zelf, hun ouders en hun sociale netwerk. Het is belangrijk dat zij zelf de regie blijven houden over hun leven. En dat ze samen met hun eigen omgeving en eventueel professionele hulpverleners naar oplossingen zoeken. Daarnaast is een doel van de Jeugdwet om samenhangende hulp voor gezinnen te bieden (dit was ook een doel van de decentralisaties als geheel): één gezin krijgt één plan met één

regisseur (de regisseur zorgt ervoor dat eventuele verschillende hulpverleners goed samenwerken, ook met de jongere). Tot slot is een doel van de nieuwe Jeugdwet dat er meer ruimte voor de jeugdprofessionals komt en minder regeldruk bij hun werk.

In de Jeugdwet staat beschreven dat gemeenten verantwoordelijk zijn voor de jeugdhulp. Het idee is dat zij de zorg dicht bij de inwoners kunnen organiseren, in samenhang met ondersteuning van gezinnen bij het zoeken naar werk, het krijgen van voldoende inkomen en het tegengaan van schulden. Voorbeelden van jeugdhulp zijn hulp aan huis bij problemen in het gezin, maar ook bij psychische en gedragsproblemen van kinderen en jongeren. Ook moeten gemeenten jeugdhulp en ondersteuning bieden aan jongeren met een beperking, stoornis, aandoening of opgroeioproblemen. Door de jeugdhulpplicht moeten gemeenten de jongere adviseren welke hulp het beste past, samen met de jongere de goede vorm van jeugdhulp kiezen en zorgen dat de gekozen jeugdhulp ook echt beschikbaar is.

Behalve voor jeugdhulp zijn gemeenten ook verantwoordelijk voor de jeugdbescherming en jeugdreclassering bij de zogenoemde gecertificeerde instellingen. Deze instellingen zijn beperkt in aantal en hebben een bovengemeentelijk werkgebied. In het kader van jeugdbescherming kan de kinderrechter een minderjarige onder toezicht stellen van een gezinsvoogd van een gecertificeerde instelling (ots), of het wettelijk gezag van ouders afnemen en opdragen aan een gecertificeerde instelling (voogdij). Jeugdreclassering door een gecertificeerde instelling kan worden opgelegd aan jongeren van 12 tot 23 jaar die verdachte zijn van, of veroordeeld zijn voor een strafbaar feit.

2.2 Toegang tot voorzieningen in het sociaal domein

Wijkteams spelen een belangrijke rol bij de toegang tot voorzieningen in het sociaal domein (Van Arum et al. 2020). Maar de uiteindelijke toegang tot een voorziening verschilt per wettelijk kader.

Participatiewet

Binnen de gemeente is vaak de afdeling sociale dienst verantwoordelijk voor de uitvoering van een belangrijk deel van de Participatiewet, de re-integratie van mensen met een arbeidsbeperking of een afstand tot de arbeidsmarkt. Voor deze dienst worden door gemeenten verschillende benamingen gebruikt (zoals bijvoorbeeld Werk, Zorg en Inkomen). De gemeente kan (een deel van) de werkzaamheden rondom een re-integratietraject uitbesteden aan gespecialiseerde bureaus. Dergelijke bureaus passen vaak op de cliënt gerichte re-integratie-instrumenten toe om mensen naar werk te begeleiden, zoals bijvoorbeeld een proefplaatsing of een jobcoach. De Participatiewet kent ook financiële instrumenten die het voor werkgevers aantrekkelijk kunnen maken om mensen met een arbeidsbeperking of afstand tot de arbeidsmarkt in dienst te nemen, zoals de loonkosten-subsidie. Dergelijke financiële compensaties moeten door de werkgever worden aange-

vraagd (maar een deel van de taak van re-integratiebureaus is ook het wijzen van werkgevers op dergelijke voorzieningen). Lukt het niet om mensen aan het werk te helpen, dan komen zij, onder voorwaarden, in aanmerking voor een bijstandsuitkering om het inkomen aan te vullen.

Wmo 2015

Het proces waarmee burgers toegang verkrijgen tot Wmo 2015-maatwerkvoorzieningen is beschreven in Feijten et al. (2017). Bij dit proces worden de volgende stappen doorlopen. Burgers met een hulpbehoefte melden zich bij het wijkteam of bij het gemeenteloket. Het is ook mogelijk dat deze melding door iemand anders gebeurt, of dat een wijkteam proactief mensen met een mogelijke hulpbehoefte benadert. De hulpbehoefte wordt verder onderzocht in een gesprek (keukentafelgesprek). Hierbij wordt ook gekeken naar de vraag achter de vraag, een eventuele achterliggende hulpbehoefte. Vervolgens kijkt de gespreksvoerder samen met de cliënt en eventuele mantelzorgers wat een passende oplossing is voor de hulpbehoefte. Dit kan zijn hulp vanuit het netwerk van de cliënt, een algemene voorziening, een maatwerkvoorziening of een combinatie van deze mogelijkheden. Voor de zogeheten algemene voorzieningen is geen beschikking nodig en iedereen kan er in principe gebruik van maken. Voorbeelden zijn het buurthuis, maaltijdvoorzieningen of het (algemeen) maatschappelijk werk.

Jeugdwet

Toegang tot voorzieningen binnen de Jeugdwet, kan net als bij de Wmo 2015-voorzieningen verkregen worden via een wijkteam. Sommige gemeenten hebben specifieke jeugdwijkteams. Maar ook andere partijen kunnen toegang verlenen tot de jeugdzorg, zoals scholen, maar met name de huisarts neemt nog steeds een centrale plaats in bij de toegang tot jeugdhulp (CBS 2021f; Pommer et al. 2018). De toegang is anders geregeld voor de jeugdbescherming en jeugdreclassering, ook wel het gedwongen kader genoemd. Gedwongen kader verwijst naar verplichte maatregelen voor ouders of jongeren. Deze verplichte maatregelen worden ingezet als de veiligheid van een kind of de samenleving in het geding is. De kinderrechter legt deze maatregelen op, na advies van de Raad voor de Kinderbescherming. De zogenoemde gecertificeerde instellingen voor jeugdbescherming en jeugdreclassering voeren deze maatregelen uit.

Professionals binnen het sociaal domein

Mensen die gebruikmaken van voorzieningen binnen het sociaal domein hebben te maken met professionals, hetzij bij de toegang of bij het gebruik van de voorzieningen zelf. Gezien de breedte van de verschillende wetten, de variatie in de manier waarop de toegang tot voorzieningen is geregeld en de variatie in de voorzieningen zelf, mag het geen verassing heten dat er een diverse groep professionals werkzaam is binnen het sociaal domein. Dit is op zich al een indicatie voor de complexiteit van het systeem. Bijlage A (te vinden op www.scp.nl bij dit rapport) geeft meer inzicht in de professionals die werkzaam zijn in het sociaal domein.

2.3 Zes jaar decentralisaties

Er zijn zes jaren verstreken sinds de start van de decentralisaties. Er zijn algemene evaluaties geweest van de drie wetten. Daarnaast zijn er onderzoeken geweest naar specifieke onderwerpen die voor de decentralisaties van belang zijn. We geven hier een overzicht van de uitkomsten van de landelijke evaluaties en andere relevante onderzoeken.

In een recente publicatie maken Kromhout et al. (2020) de balans op van wat er is bereikt na de start van de decentralisaties. Hiermee combineren zij eerdere conclusies over de drie afzonderlijke wettelijke kaders. Het beeld dat naar voren komt is dat er, vanuit de doelstellingen van de drie wetten, veel is gebeurd, maar dat wat er is gebeurd blijft steken op het niveau van een transitie en dat er nog geen sprake is van een echte transformatie. Met betrekking tot de Participatiewet concluderen Van Echtelt et al. (2019) dat de doelen van de Participatiewet slechts zeer beperkt worden gehaald.⁵ Kromhout et al. (2018) concluderen met betrekking tot de Wmo 2015 dat er (op dat moment) geen sprake was van een verschuiving van zwaardere vormen van ondersteuning naar lichtere vormen van ondersteuning (hetgeen wel een transformatiedoel was; dit beeld wordt bevestigd in Kromhout et al. (2020)). In de landelijke evaluatie van de Jeugdwet concluderen Friele et al. (2018), dat er geen sprake is van een verminderd beroep op gespecialiseerde hulp, dat er niet op grote schaal wordt ingezet op preventie en dat meer ruimte voor professionals nog niet gerealiseerd is. Kortom: dat er ook daar nog geen sprake is van een echte transformatie. Recent onderzoek van AEF (Hilderink et al. 2020) laat zien dat de uitstroom binnen de jeugdzorg achterblijft en dat dit (samen met vroegsignalering en preventie⁶) leidt tot steeds hogere kosten binnen de jeugdzorg.

Knelpunten

In het rapport van Kromhout et al. (2020) wordt een aantal specifieke knelpunten genoemd. We volgen hier in grote lijnen hun punten, aangevuld met uitkomsten van enkele andere, specifieke onderzoeken.

Sociale wijkteams: laagdrempelig, maar in beperkte mate proactief

De meeste gemeenten hebben anno 2020 sociale wijkteams ingericht (Van Arum et al. 2020).⁷ De inrichting van deze wijkteams verschilt sterk tussen gemeenten. Zo kunnen gemeenten een breed integraal wijkteam hebben voor alle vragen, maar gemeenten kunnen ook teams inrichten voor specifieke domeinen of doelgroepen (zoals een specifiek wijkteam voor jeugd). In de meeste gemeenten zijn breed opgezette wijkteams actief (Van Arum et al. 2020).

De aanwezigheid van wijkteams sluit aan bij het streven dat toegang tot sociaaldomeinvoorzieningen laagdrempelig moet zijn (want het wijkteam is dichtbij). De wijkteams zijn echter maar in beperkte mate proactief: zij bereiken met name de klanten die al zelf naar het wijkteam toe komen. Daarnaast komen wijkteams onvoldoende toe aan preventief werken en aan vroegsignalering (Van Arum et al. 2020).

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

Een verwachting van de decentralisaties is dat gemeenten algemeen toegankelijke voorzieningen in gaan zetten voordat zij specifieke individuele voorzieningen inzetten. Omdat het gebruik van algemene voorzieningen niet eenduidig geregistreerd wordt, is niet duidelijk of deze verschuiving zich heeft voorgedaan. Bij de Jeugdwet en de Wmo 2015 is er een stijging in het gebruik van individuele voorzieningen zichtbaar (in ieder geval is er geen sprake van een daling). Bij de Wmo 2015 is dat ook te verwachten aangezien ouderen steeds langer thuis (moeten) blijven wonen, en daarbij vaak ondersteuning nodig hebben. Onderzoek van het Centraal Planbureau (CPB) (Van Eijkel et al. 2020a) suggereert dat de inzet van wijkteams niet leidt tot afschaling van de Wmo 2015-zorg.

Gemeenten maken zich vooral zorgen over de groei in het gebruik van jeugdzorgvoorzieningen, vanuit de wens om meer grip te krijgen op de uitgaven in het sociaal domein. De groei in de jeugdzorg vanaf 2015 zit vooral in de categorie jeugdhulp zonder verblijf (en in iets mindere mate zorg met verblijf), terwijl er juist een kleine daling te zien is in de zwaardere categorieën van zorg, zoals reclassering en jeugdbescherming (CBS 2020c). Een duidelijke en sluitende verklaring voor deze groei is niet te geven.⁸ Het CPB concludeerde onlangs dat de inzet van hulpverlenende wijkteams en praktijkondersteuners binnen de huisartspraktijk vooralsnog niet tot een afname leidt van het aantal kinderen met tweede-lijnshulp (daaronder valt alle jeugdzorg waarvoor een doorverwijzing nodig is) (Benda et al. 2020). Onderzoek van AEF (Hilderink et al. 2020) suggereert dat de stijging in het aantal cliënten samenhangt met een gelijkblijvende instroom, en een achterblijvende uitstroom.

Bij de Participatiewet is volgens Kromhout et al. (2020) wel een verschuiving van ‘zwaar’ naar ‘licht’ zichtbaar, met name omdat de toegangscriteria aangepast werden. Bij de invoering van de Participatiewet werden de relatief ‘zware’ Wajong- en Wsw-regelingen afgeschaft voor nieuwe instroom.⁹ Voor gemeenten kan het financieel gunstiger zijn om mensen met een relatief grote afstand tot de arbeidsmarkt een bijstandsuitkering te geven, dan om voor hen zware, dure re-integratie-instrumenten in te zetten. Dit heeft als implicatie dat de groep met relatief lichte problemen sneller wordt geholpen door middel van een re-integratietraject, terwijl de zwaardere gevallen niet aan een baan worden geholpen.

Multigebruik en multiproblematiek: beperkt in aantal maar grote problemen

Een van de gedachten achter de decentralisaties is dat integrale samenwerking makkelijker is, omdat de verantwoordelijkheid voor hulp bij werk en inkomen, maatschappelijke ondersteuning én de jeugdzorg bij de gemeenten ligt. Met name in het geval van multiproblematiek (problematiek die wettelijke domeinen overstijgt) is integraal werken belangrijk. De meeste gemeenten onderschrijven het belang van een integrale aanpak, maar in de praktijk is het nog niet altijd gerealiseerd of nog in ontwikkeling.

Wat aantallen betreft gaat het om een relatief kleine groep die voorzieningen uit meer dan één wet binnen het sociaal domein gebruikt (8% van alle gebruikers van voorzieningen). Het gaat dan met name om Participatiewetgebruikers, die problemen ervaren die aan de

Wmo 2015 zijn gerelateerd. Multiproblematiek of multigebruik is overigens niet beperkt tot de specifieke voorzieningen binnen het sociaal domein. Zo hebben huishoudens met problematische schulden vaker een inkomen uit de bijstand, en hebben dergelijke huishoudens vaker te maken met geestelijke gezondheidszorg en jeugdzorg (CBS 2020d; Pommer et al. 2018). Wanneer ook gekeken wordt naar problemen buiten het sociaal domein, zoals problematische schulden, maar ook wonen, vroegtijdig schoolverlaten en dergelijke, is de multiproblematiek vele malen groter.

Hoewel het, binnen de wettelijke kaders van de decentralisatiewetten, dus om een relatief kleine groep gaat, is het wel een groep die vanuit gemeenten veel aandacht krijgt, omdat het vaak om extra kwetsbare groepen gaat. Zo komt multiproblematiek relatief vaak voor bij laagopgeleiden, (licht) verstandelijk gehandicapten en ex-gedetineerden (Bosselaar et al. 2010, zie ook de eerdere Overall rapportages: Pommer en Boelhouwer 2016, 2017; Pommer et al. 2018; Eggink et al. 2020). Het overallbeeld van cliënten met multiproblematiek is dat zij in een vicieuze cirkel van problemen terecht zijn gekomen en zelf niet in staat zijn hier uit te breken, maar dat zij daar hulp bij nodig hebben. Dit impliceert ook dat het helpen van mensen op een bepaald terrein (bv. werk), invloed kan hebben op het gebruik van voorzieningen op een ander terrein (bv. Wmo 2015). Zo doen mensen met een arbeidsbeperking die werk vinden minder vaak een beroep op de geestelijke gezondheidszorg en Wmo 2015-voorzieningen (Van Eijkel et al. 2020b).

Multigebruik of multiproblematiek komt ook voor op het niveau van het huishouden. Als er kinderen in dergelijke huishoudens zijn, spreken we van multiprobleemgezinnen (Lünneman et al. 2017, zie ook Kann-Weedage et al. 2016). De ervaren kwaliteit van leven van ouders in multigebruikgezinnen, waarin naast jeugdzorg gebruikgemaakt wordt van participatievoorzieningen of Wmo 2015-voorzieningen, is veel lager dan bij ouders uit gezinnen waarin alleen gebruik wordt gemaakt van jeugdzorg (Schellingerhout 2020).

Samenwerken binnen en buiten het sociaal domein blijft lastig

Gemeenten werken bij de uitvoering van het sociaal domein met verschillende andere partijen samen, zoals zorgverzekeraars, aanbieders van (jeugd)zorg en welzijn, werkgevers, onderwijsinstellingen en het uuv. Deze samenwerking is niet altijd makkelijk, om een aantal redenen.

Afbakening: in het zorglandschap is de afbakening tussen de wetten niet altijd duidelijk, en hierdoor is niet helder welke instantie verantwoordelijk is voor welke hulp. Beleidsmedewerkers spreken bijvoorbeeld over grijze gebieden en vage lijnen tussen de Zorgverzekeringswet (Zvw), Wet langdurige zorg (Wlz), Wmo 2015 en de Jeugdwet (zie ook IGJ 2019a; 2019b). Dit betreft dus niet alleen het sociaal domein, maar ook aanpalende terreinen. Zo constateerde de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ 2020) dat bij veel zorgaanbieders, zowel in de huisartsenzorg als in de geestelijke gezondheidszorg (ggz), het zicht ontbreekt op het aanbod vanuit de gemeente.

Schaalproblemen: binnen de jeugdzorg speelt mee dat complexe problematiek per gemeente relatief weinig voorkomt, maar dat dit wel specialistische hulp vereist, wat voor met name kleinere gemeenten moeilijk is te realiseren.

Uitwisseling van gegevens: uitwisseling van gegevens is een knelpunt, waarbij het zoeken is naar de juiste balans tussen de noodzaak van gegevensuitwisseling tussen professionals en bescherming van de burger tegen schending van de privacy.¹⁰

Dit alles maakt dat het voor gemeenten moeilijk is om een integrale aanpak van de grond te krijgen (BZK 2020; VNG 2019). Gemeenten wijzen hierbij op de complexiteit van het systeem, waarbij het afhankelijk zijn van andere partijen (zoals zorgleveranciers, doorverwijzers, maatregelen rijk) een belangrijke factor lijkt te zijn. Zo is de toegang tot de jeugdzorg in veel gevallen zo geregeld dat de toegang buiten de gemeente om gaat, terwijl de gemeente wel financieel verantwoordelijk is. Zo bepaalt de rechter bijvoorbeeld de toegang tot jeugdbescherming en de huisarts kan doorverwijzen naar de jeugd-ggz. Kromhout et al. (2020) wijzen er ook op dat het stelsel van voorzieningen in het sociaal domein niet minder complex is geworden na de decentralisaties (terwijl dat wel een van de doelstellingen was).

Professionele ruimte en maatwerk

Een van de doelstellingen van de decentralisaties was dat professionals meer ruimte voor eigen inbreng en maatwerk zouden krijgen. Professionals ervaren in de praktijk echter een spanningsveld tussen de procedures die zij moeten volgen en de verwachting dat zij maatwerk moeten leveren. Bij de professionals werkzaam in de jeugdzorg lijkt de handelingsvrijheid bijvoorbeeld te zijn toegenomen, maar deze is tegelijkertijd beperkt door de bureaucratie die bij de Jeugdwet komt kijken en de noodzaak dat hulpverleners verantwoording afleggen voor wat zij doen.

Daarnaast was een verwachting dat er door het creëren van professionele ruimte en de ontschotting binnen het sociaal domein nieuwe vormen van zorg zouden ontstaan. Nieuwe werkwijzen en nieuwe vormen van zorg kwamen tot nu toe binnen de Wmo 2015 en de Jeugdwet echter beperkt op gang, mede doordat er tot nu toe vooral aandacht uitging naar de transitie.

Eigen kracht aanboren is niet makkelijk

Vanuit de doelstellingen van de decentralisaties komt gebruik van voorzieningen na of naast het aanboren van de eigen kracht van hulpvragers en hun netwerk. Ambtenaren die met de cliënt en zijn naasten aan tafel zitten, blijken echter lang niet altijd mogelijkheden te zien om een beroep te doen op de eigen kracht of het eigen netwerk (Feijten et al. 2017), onder andere door het ontbreken van een netwerk, of de belastbaarheid van de reeds aanwezige mantelzorgers (De Boer et al. 2020; Eggink et al. 2020). Kromhout et al. (2020) voegen nog toe dat er geen aanwijzingen zijn dat de samenleving als geheel zorgzamer is geworden (dus dat er een groter reservoir aan vrijwilligers en mantelzorgers is gekomen).

Toegenomen participatie?

Een belangrijke gedachte achter de decentralisaties is dat participatie (arbeid, maatschappelijk, sociaal) van iedereen van groot maatschappelijk belang is. Het is onduidelijk in hoe-

verre de decentralisaties hebben bijgedragen aan een verdere participatie van mensen met maatschappelijke problemen. Zo zijn er geen aanwijzingen dat de decentralisaties een positief of negatief effect hebben gehad op de participatie van mensen met een lichamelijke beperking (Wmo 2015-gebruikers en niet-gebruikers samen).

Blijven monitoren / blinde vlekken

Uit de literatuur blijkt dat er grote behoefte bestaat aan goede cijfers en aan stroomlijning van de informatievoorziening binnen het sociaal domein. Dit blijkt bijvoorbeeld uit een overzicht van informatiebronnen binnen het sociaal domein, opgesteld door de Algemene Rekenkamer (2018). Ook binnen de politiek doet de behoefte aan goede monitoring zich gelden (TK 2018/2019).

Een belangrijke blinde vlek bij monitoring zijn de zogenoemde moeilijk bereikbare groepen. Het gaat hierbij om groepen die moeilijk bereikbaar zijn voor enquêtes, zoals mensen met een verstandelijke beperking of migranten. Ook gaat het om de zogenoemde niet-gebruikers: mensen die om wat voor reden dan ook geen gebruik maken van voorzieningen, terwijl deze wel voor hen van nut zouden kunnen zijn. Het is niet bekend hoe het gaat met deze groepen, en in hoeverre zij voldoende ondersteuning krijgen vanuit hun netwerk of de gemeente. Het zijn twee verschillende groepen die beide van belang zijn voor een goed zicht op wat er in het sociaal domein gebeurt.

Het scp deed al eerder oproepen om deze moeilijk bereikbare groepen beter in beeld te brengen (Pommer et al. 2018; Kromhout et al. 2018). In de evaluatie van vijf jaar decentralisaties wordt deze oproep nogmaals herhaald (Kromhout et al. 2020):

De belangrijkste tekortkoming daarin (de beschikbare informatie, red.) is dat er geen zicht is op de mensen die wel problemen hebben, maar niet aankloppen bij de gemeente of hulpverlenende instanties. Daardoor weten we niet óf deze mensen zich redden en hoe.

In dit rapport zetten wij daarin een eerste stap (hoofdstuk 6).

Regionale/lokale verschillen zijn van belang

Kwetsbare groepen wonen vaak geconcentreerd in bepaalde regio's, gemeenten of wijken. Zo spreken Leidelmeijer et al. (2020) van een concentratie van kwetsbare groepen in wijken waar de leefbaarheid onder druk staat.¹¹ Daar zijn de goedkoopste woningen te vinden en daar is (dus) ook de instroom van kwetsbare groepen het grootst. Daarnaast is er in deze wijken een grotere uitstroom van hogere inkomens en een verminderde instroom van meer kansrijke huishoudens.

Het is voor gemeenten belangrijk om te weten waar verschillen in gebruik van sociale-domeinvoorzieningen vandaan komen. Er is veel belangstelling voor regionale en lokale verschillen in voorzieningengebruik, ook omdat het beter begrijpen van dergelijke verschillen er wellicht toe leidt dat er (nog) meer grip komt op de uitgaven binnen het sociaal domein. In de eerdere Overall rapportages sociaal domein werden grote regionale verschillen in het gebruik van sociaaldomeinvoorzieningen geconstateerd (Pommer en Boelhauer 2016, 2017; Pommer et al. 2018), die slechts gedeeltelijk verklaard kunnen worden door verschillen in de populaties tussen gemeenten. Onlangs bracht het scp een rap-

port uit met betrekking tot verschillen in het gebruik van jeugdhulp zonder verblijf op wijk-niveau (Schellingerhout et al. 2020). Over de rol van beleid en de keuzes die specifieke gemeenten maken, en welke invloed dat heeft op gebruik van voorzieningen en kwaliteit van leven is echter nog maar weinig bekend. De Haagse Hogeschool heeft, op basis van het genoemde SCP-rapport een eerste stap naar verdere verklaring hiervan gezet (Gilsing et al. 2020).

De overheid probeert het opstellen van zogenoemde regiobeelden te stimuleren, waarin regionale informatie en indicatoren samen worden gebracht, met het doel een beter begrip van het gebruik van voorzieningen in de regio te krijgen en een beter beeld van hoe het gebruik zich in de toekomst verder zal gaan ontwikkelen (zie www.dejuistezorgopdejuisteplek.nl/regiobeelden/meer-informatie/).

In de huidige rapportage kijken we ook specifiek naar (achtergronden van) regionale verschillen.

Noten

- 1 Bij de Wsw'ers maakt het uit welke uitkering ze hebben: Wajongers zonder arbeidsvermogen vallen (nog steeds) onder de Wajong. Bijstandsontvangers zonder arbeidsvermogen vallen in principe niet onder de Participatiewet, maar onder de Wajong of IVA (Inkomensvoorziening Volledig Arbeidsongeschikten).
- 2 Ook de instroom in de Wajong is per 1 januari 2015 stopgezet voor jonggehandicapten met arbeidsvermogen (niet voor jonggehandicapten zonder arbeidsvermogen).
- 3 Het gaat om mensen met een baan via de Wsw. De instroom hierin is per 1 januari 2015 stopgezet.
- 4 Zij hebben een licht verstandelijke beperking (dat wil zeggen een IQ tussen 50 en 85 en beperkte sociale redzaamheid, Eggink et al. 2020; zie verder Woittiez et al. 2019). Deze groep zal voor een deel overlappen met de eerdergenoemde groep met een lichamelijke, psychische en/of psychosociale beperking.
- 5 Zo is voor mensen die op de wachtlijst van de 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 baankansen 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).
- 6 Recent literatuuronderzoek van het NJI (Nederlands Jeugdinstituut) (Tuenter et al. 2021) suggereert overigens dat preventieve interventies wel kostenverlagend kunnen werken.
- 7 De term wijkteams wordt niet in alle gemeenten gebruikt. Soms gaat het over sociale wijkteams, sociale teams, buurtteams of gebiedsteams. Het idee is hetzelfde: breed samengestelde teams met verschillende disciplines waar mensen terecht kunnen met hulpvragen. Zie bijvoorbeeld www.nji.nl/nl/Kennis/Dossier/Wijkteams/Gemeente/Varianten-wijkteams.
- 8 Van Dodeweerd (2020) geeft een aantal verklaringen voor de groei: een toename van het aantal eenoudergezinnen; een inhaalslag van jongeren met een migratieachtergrond; een verlaging van de drempels voor de toegang tot zorg. Een deel van de stijging zou kunnen worden verklaard door administratie-effecten en afbakingsproblemen (Aarnink et al. 2020; Beerepoot et al. 2020). Van Yperen et al. (2019) noemen als mogelijke oorzaak voor het toegenomen gebruik een toenemende druk door school, mediagebruik en scheidingen en de manier waarop het stelsel van jeugdzorg is georganiseerd (gemeenten hebben wel de verantwoordelijkheid, maar hebben weinig sturingsmogelijkheden).
- 9 Bij het inkomensdeel van de Participatiewet zien we een grote verschuiving van 'zwaar' naar 'licht', in de zin dat (de nieuw ingestroomde) jonggehandicapten met arbeidsvermogen niet meer in aanmerking

komen voor een Wajong-uitkering, maar onder het regime van de bijstand vallen. Op het terrein van de toeleiding naar werk is de sociale werkvoorziening vervangen door de re-integratie-instrumenten loonkostensubsidie, jobcoaching en beschermt werk.

- 10 Wetsvoorstel Wet aanpak meervoudige problematiek sociaal domein (Wams).
- 11 Leefbaarheid is hier gemeten via de Leefbaarometer en gedefinieerd als: de mate waarin de leefomgeving aansluit bij de voorwaarden en behoeften die er door de mens aan worden gesteld (www.leefbaarometer.nl/page/leefbaarometer).

3 Voorzieningen in het sociaal domein

- In 2018 maakten er ongeveer 2 miljoen gebruikers, afkomstig uit 1,8 miljoen huishoudens gebruik van een of meer voorzieningen uit het sociaal domein.
 - Het gebruik van de Participatiewet kent weinig verandering en laat na een lichte stijging een kleine daling zien in 2019. Het totale aantal bijstandsuitkeringen steeg tussen 2015 en 2017 en daalt daarna weer.
 - Het gebruik van de Wmo 2015 is tussen 2015 en 2019 met 19% gestegen. In 2019 zijn er bijna 1,2 miljoen gebruikers van Wmo 2015-voorzieningen. Deze stijging is duidelijk zichtbaar bij hulpmiddelen en diensten, verblijf en opvang en bij ondersteuning thuis.
 - Ongeveer de helft van alle Wmo 2015-cliënten is ouder dan 75 jaar.
 - Het gebruik van de Jeugdwet kent in de periode 2015-2019 een toename van 17%. De stijging in het gebruik van jeugdzorg tussen 2015 en 2019 komt door het gebruik van jeugdhulp. De grootste stijging is zichtbaar voor jeugdhulp uitgevoerd door het wijkteam.
 - Jongens maken vaker gebruik van jeugdzorg dan meisjes, dit is het meest uitgesproken bij de jeugdreclassering.
 - 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.
-

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat over ontwikkelingen in het gebruik van voorzieningen in het gedecentraliseerde sociaal domein. Daarbij worden de volgende drie deelvragen gesteld:

- 1 *Hoe verloopt het gebruik van voorzieningen in het sociaal domein?*
- 2 *Wie gebruiken deze voorzieningen?*
- 3 *Hoe verlopen instroom en uitstroom bij deze voorzieningen?*

De beantwoording van deze vragen heeft betrekking op de ontwikkeling in jaarcijfers volgend op de decentralisatie (2015-2019). In dit hoofdstuk maken we gebruik van de cijfers die via de databank StatLine van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) worden ontsloten. Daarbij wordt aangesloten op de informatie die wordt ontsloten in de Gemeentelijke Monitor Sociaal Domein (GMSD).¹ Het voorzieningengebruik wordt in deze rapportage voornamelijk gerelateerd aan demografische kenmerken van de bevolking die deel uitmaken van de gepubliceerde tabellen door het CBS. Sociaal-economische factoren als opleiding, inkomen en inkomensbron zijn weliswaar een belangrijke risicofactor voor het beroep op voorzieningen (zie o.a. Pommer en Boelhouwer 2016, 2017; Pommer et al. 2018), maar worden in StatLine niet gepresenteerd.²

De ontwikkeling van het gebruik van voorzieningen in het sociaal domein beschrijven we langs de lijnen van de drie gedecentraliseerde wetten: de Participatiewet, de Wmo 2015 en de Jeugdwet. Hoewel het streven van de overheid is gericht op een integrale benadering,

volgen de registraties van het voorzieningengebruik de gedecentraliseerde wetten. De stapeling tussen de verschillende wettelijke kaders wordt besproken in het volgende hoofdstuk.

In dit hoofdstuk zijn uitsluitend gegevens opgenomen over het gebruik van individuele voorzieningen.³ Daarnaast zijn er zogeheten algemene voorzieningen. Deze zijn in beginsel vrij toegankelijk (zoals het buurthuis, het wijkcentrum en het wijkteam). Ook bepaalde individuele diensten, zoals vouchers voor schoonmaakwerkzaamheden, worden in sommige gemeenten als een algemene voorziening aangemerkt (waarbij deze vouchers dan wel soms bedoeld zijn voor specifieke groepen, zoals mantelzorgers). Het gebruik van algemene voorzieningen wordt niet landelijk geregistreerd. Dit is een belangrijke beperking in deze rapportage, omdat het vanuit het beleid juist de bedoeling is om een verschuiving van individuele naar algemene voorzieningen tot stand te brengen. Deze verschuiving kan met de beschikbare gegevens dus niet in beeld worden gebracht. In hoofdstuk 6 gaan we kort in op wat uit onze gegevens wel bekend is over het gebruik van algemene voorzieningen.

Tabel 3.1 geeft de individuele voorzieningen weer waarvan het gebruik in dit hoofdstuk wordt gemonitord.

Tabel 3.1

Afbakening van maatwerkvoorzieningen in het sociaal domein op basis van de drie betrokken wetten

Participatiewet	Wmo 2015	Jeugdwet
bijstand re-integratievoorziening	hulp bij het huishouden ondersteuning thuis hulpmiddelen en diensten verblijf en opvang	jeugdhulp zonder verblijf jeugdhulp met verblijf jeugdbescherming jeugdreclassering

Bron: scp

Deze groepering sluit aan op de indeling in de Gemeentelijke Monitor Sociaal Domein.⁴ De sociale werkvoorziening (Wsw) is voor mensen met een arbeidsbeperking een belangrijke voorziening. Maar omdat deze voorziening per 1 januari 2015 niet meer als participatie-instrument wordt ingezet, blijft deze voorziening in dit hoofdstuk in beginsel buiten beschouwing. Dat geldt ook voor uitkeringen aan personen met arbeidsbeperkingen. Personen die duurzaam geen arbeidsvermogen hebben, ontvangen een Wajong (Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten)-uitkering en zijn vrijgesteld van de arbeidsmarkt. Zij vallen derhalve niet onder de Participatiewet. Wajong'ers met arbeidsvermogen uit het in 2015 zittende bestand zijn na de beoordeling op arbeidsvermogen niet overgegaan naar het gemeentelijk domein, maar zijn onder verantwoordelijkheid van het uwv gebleven. Zij vallen derhalve strikt genomen niet onder de Participatiewet en worden hier niet besproken. In het volgende hoofdstuk spelen deze voorzieningen, net als in de eerdere Overall rapportages, wel een rol.

In dit hoofdstuk kijken we naar het gebruik per wettelijk kader. Het gebruik van het sociaal domein als geheel, en de stapeling van de verschillende kaders, komt aan de orde in hoofdstuk 4.

Kader 3.1 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.

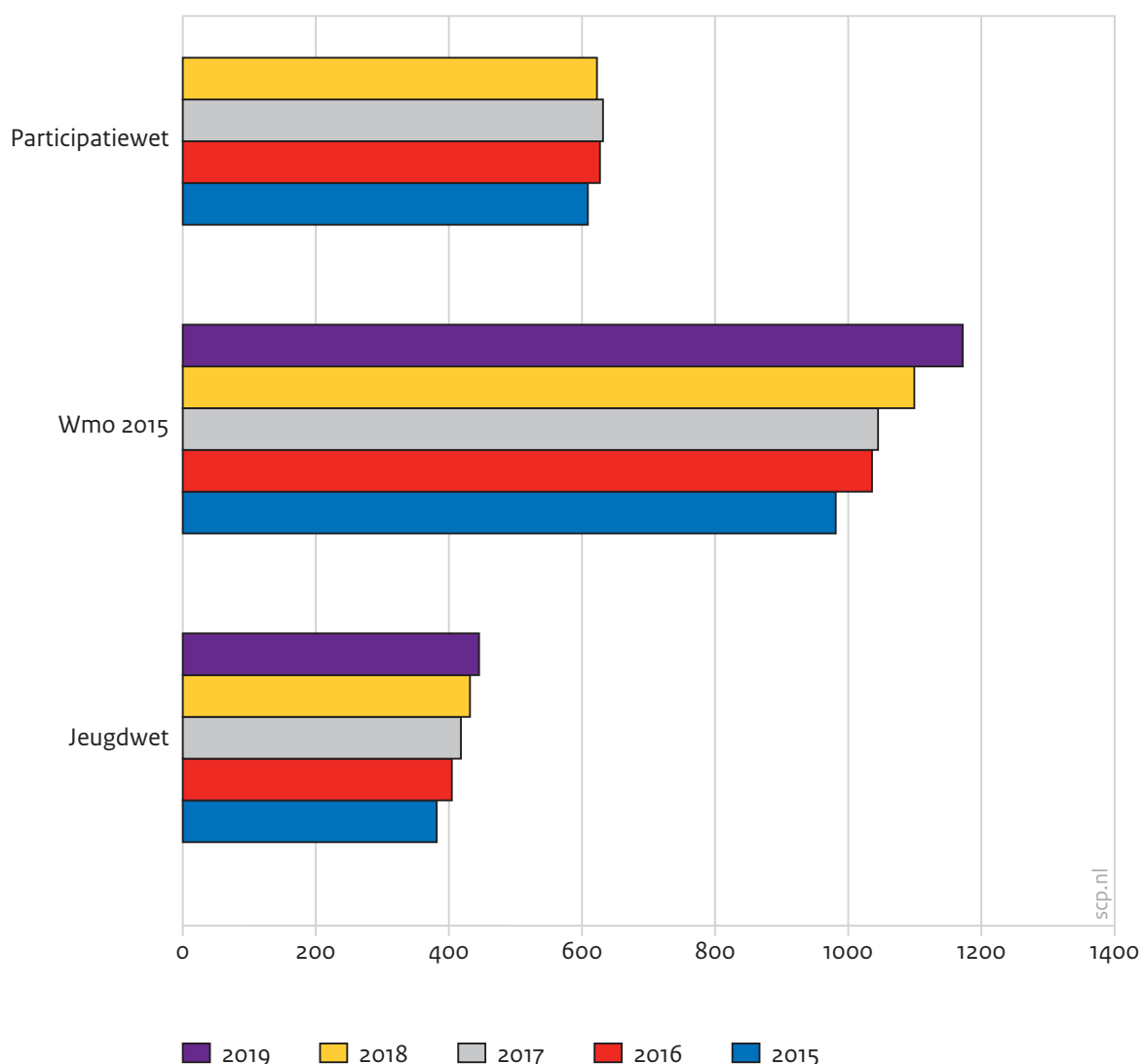
Bij de stapeling en dynamiek is gecorrigeerd voor dubbeltellingen binnen voorzieningen, wettelijke kaders en het sociaal domein als geheel: het gaat daar om unieke cliënten. Daar kan echter geen rekening gehouden worden met het gebruik van woon- en vervoersdiensten (Wmo 2015) of jeugdhulp via een persoonsgebonden budget (pgb). 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, de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW), Inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte zelfstandigen (IOAZ) en de Algemene nabestaandenwet (Anw). Daarmee vatten we de doelgroep van de Participatiewet breed op. De informatie over de stapeling 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 een of meerdere voorzieningen in het sociaal domein waren, uit 1,8 miljoen huishoudens.

In 2019 gebruiken ongeveer 600.000 mensen een voorziening uit de Participatiewet, bijna 1,2 miljoen mensen gebruikten een voorziening uit de Wmo 2015 en ruim 400.000 uit de Jeugdwet (figuur 3.1). Het gebruik van alle drie de wetten neemt toe. De toename in het gebruik is het grootst bij de Wmo 2015: tussen 2015 en 2019 is dat gebruik met 19% gestegen. Maar ook het gebruik van de jeugdzorg kent in die periode een toename van 17%. Het gebruik van de Participatiewet kent relatief minder verandering en laat na een lichte stijging een kleine daling zien.

Figuur 3.1

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

In het vervolg van dit hoofdstuk behandelen we de voorzieningen in meer detail en bekijken achtereenvolgens de Participatiewet, de Wmo 2015 en de Jeugdwet. Per wettelijk kader kijken we steeds naar de belangrijkste ontwikkelingen in het gebruik, naar wie de gebruikers zijn en welke patronen er bij de in- en uitstroom zichtbaar zijn.

3.2 Participatiewet

3.2.1 Participatiewet: voor personen die ondersteuning nodig hebben bij het vinden en behouden van werk

De Participatiewet is bedoeld voor mensen die, al dan niet tijdelijk, zijn aangewezen op ondersteuning door gemeenten om aan het werk te komen of in hun bestaan te kunnen voorzien. Deze doelstelling vloeit voort uit de algemene beleidsambitie om iedereen in staat te stellen als volwaardig burger mee te laten doen en bij te laten dragen aan de samenleving.⁵ Voor mensen met een beperkt arbeidsvermogen kent de Participatiewet specifieke instrumenten, zoals loonkostensubsidie, begeleiding op de werkplek (job-coaching) en beschut werk⁶. De Participatiewet gaat ervan uit dat mensen zo veel mogelijk op eigen kracht de weg naar betaalde arbeid vinden en dat de overheid passende ondersteuning biedt waar eigen kracht tekortschiet (TK 2012/2013a).

3.2.2 Gebruik van Participatiewetvoorzieningen

Inzet van voorzieningen binnen de Participatiewet

De Participatiewet kent twee typen voorzieningen: een inkomensvoorziening (bijstand) en voorzieningen om aan het werk te komen of aan het werk te blijven (re-integratie). In deze paragraaf beschrijven we eerst de bijstand en kijken we vervolgens naar re-integratie.

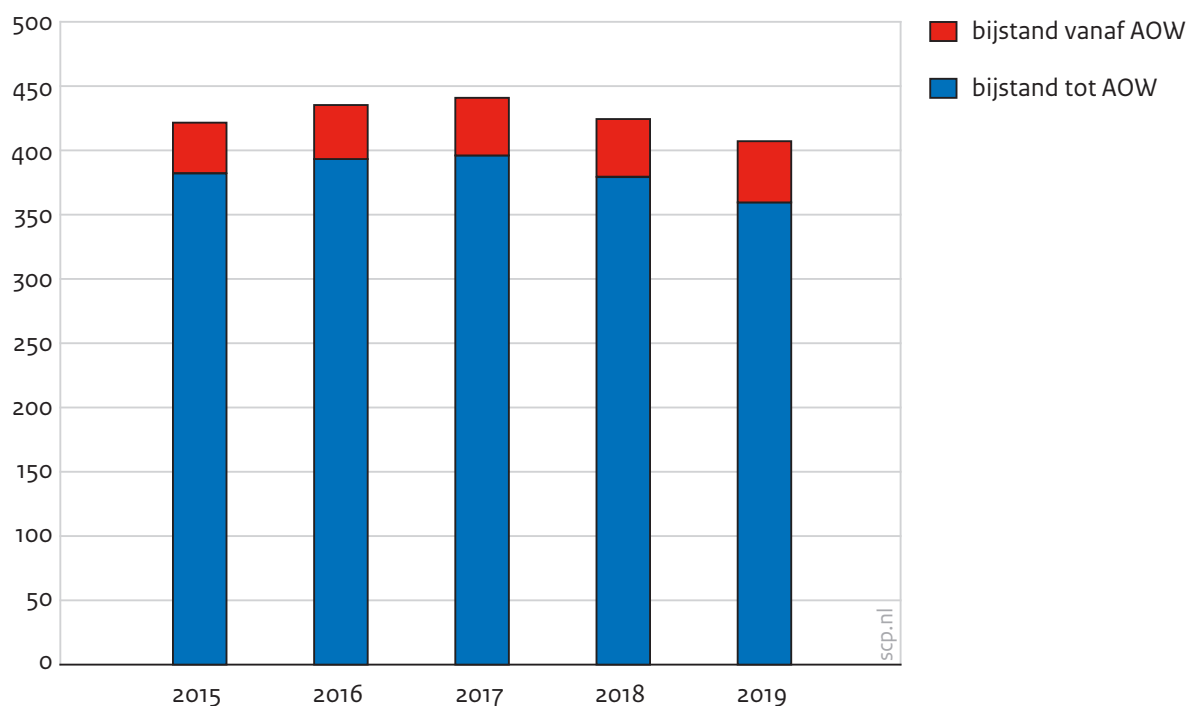
Bijstand

Personen die geen werk kunnen vinden of niet kunnen werken en onvoldoende inkomen of vermogen hebben om in hun levensonderhoud te voorzien, kunnen een beroep doen op bijstand. Daarmee is de bijstand het sluitstuk van de bestaanszekerheid die de Grondwet Nederlandse burgers biedt.

Het totale aantal bijstandsuitkeringen steeg tussen 2015 en 2017 en daalt daarna. Deze ontwikkeling heeft vooral te maken met ontwikkelingen in het aantal mensen met een niet-westerse migratieachtergrond dat gebruikmaakt van de bijstand (zie ook tabel B.1 in bijlage B, te vinden op www.scp.nl bij dit rapport). Het aantal mensen met een niet-westerse migratieachtergrond en met bijstand steeg eerst om vervolgens te dalen, terwijl het aantal mensen zonder migratieachtergrond en mensen met een westerse migratieachtergrond en met bijstand sinds 2015 een constante daling laten zien.

Figuur 3.2

Het aantal bijstandsuitkeringen per jaar, 2015-2019 (in absolute aantallen x 1000)



Leesvoorbeeld: In 2019 bedroeg het totale aantal bijstandsuitkeringen ruim 400.000.

Bron: CBS (StatLine), SCP-bewerking

Gebruik re-integratievoorzieningen

Door veranderingen in de Statistiek Re-integratie door Gemeenten (SRG) zijn de cijfers voor en na 1 januari 2019 niet (helemaal) te vergelijken.⁷ In verband met de introductie van een nieuwe uitvraagmethodiek vanaf januari 2019 is er sprake van een groot aantal administratieve opschoonacties bij gemeenten (net als het geval was bij de overgang van 2014 naar 2015). Daarnaast is de vergelijkbaarheid van het totaal van de voorzieningen van december 2018 met januari 2019 niet betrouwbaar doordat:

- de populatie is verbreed (met personen met voorzieningen gericht op participatie);
- meer verschillende typen voorzieningen worden uitgevraagd;
- de afbakening van sommige bestaande typen voorzieningen is veranderd.

Daar komt nog bij dat het meetmoment waarop voorzieningen vanaf 1 januari 2019 worden geregistreerd is gewijzigd.⁸

De volgende typen voorzieningen van december 2018 zijn waarschijnlijk wel goed vergelijkbaar met januari 2019, omdat met de introductie van de SRG-richtlijnen 2019 de afbakening van deze typen voorzieningen niet is veranderd:

- loonkostensubsidie op grond van de Participatiewet
- forfaitaire loonkostensubsidie
- tijdelijke loonkostensubsidie

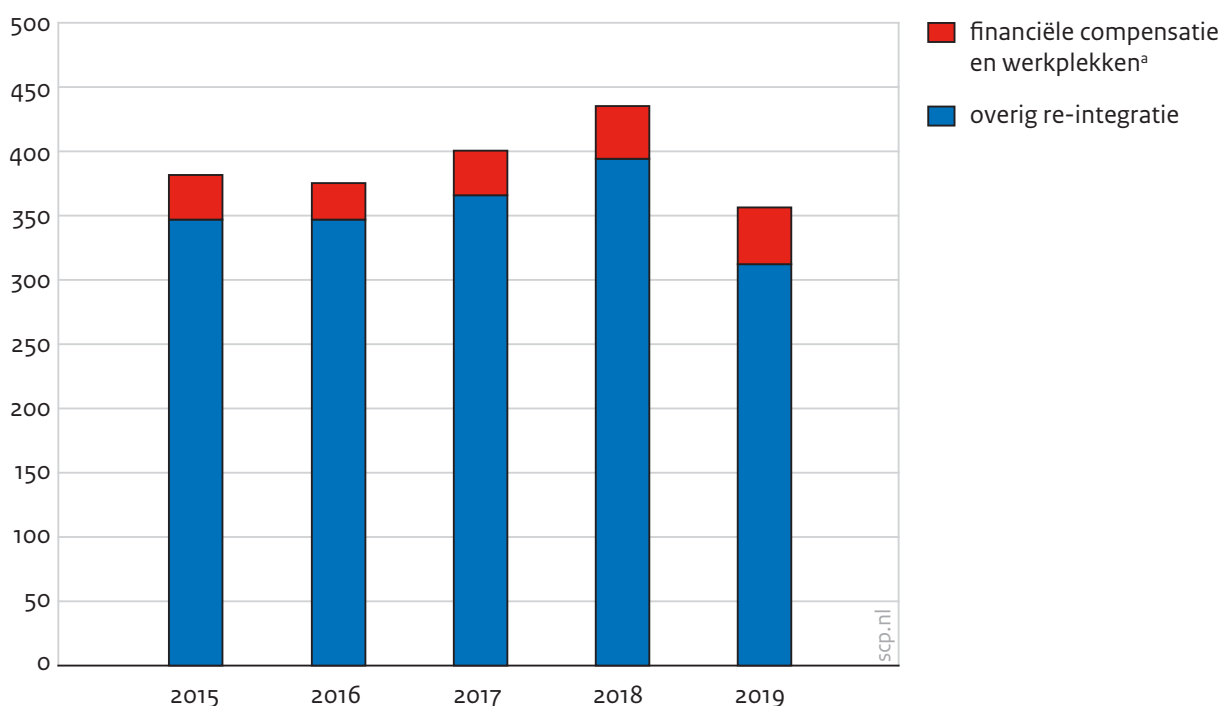
- wiv (Wet inschakeling werkzoekenden) /ID-baan (instroom-doorstroombaan)
- beschutte werkplekken
- participatieplaats

We labelen bovenstaande instrumenten als financiële compensatie en werkplekken⁹ en beschrijven de overgebleven instrumenten onder de categorie overige re-integratie¹⁰. Bij deze laatste categorie gaat het dan bijvoorbeeld om begeleiding op de werkplek, of coaching richting werk (zie tabel 3.2 voor een compleet overzicht).

Figuur 3.3 geeft een overzicht van de ontwikkeling van het gebruik van gemeentelijke re-integratievoorzieningen. De breuk in de trend bij de overgang van 2018 naar 2019 is duidelijk zichtbaar, zoals verwacht met name bij de inzet van overige re-integratie-instrumenten.

Figuur 3.3

Gebruik van gemeentelijke re-integratievoorzieningen: financiële compensatie en werkplekken en overige re-integratievoorzieningen^a, 2015-2019 (in absolute aantallen x 1000)^b



Leesvoorbeeld: In 2019 bedroeg het totale gebruik van gemeentelijke re-integratievoorzieningen ruim 350.0000.

a Exclusief proefplaatsing ten behoeve van loonwaardebepaling en overige werkplekken

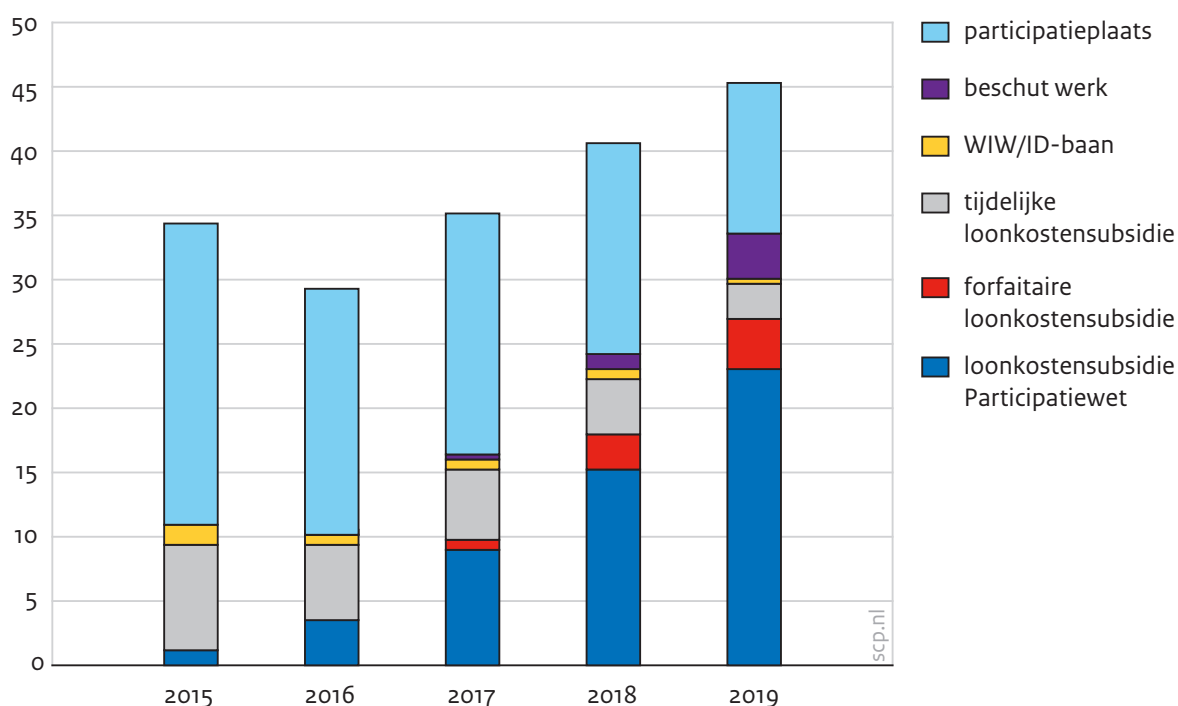
b Stand begin jaar plus instroom gedurende het jaar.

Bron: CBS (StatLine), SCP-bewerking

Voor de inzet van financiële compensatie en werkplekvoorzieningen, die door de tijd vergelijkbaar zijn, kijken we wat specifieker naar de ontwikkelingen. Sinds 2016 is een constante toename te zien (figuur 3.4). Die is voor een deel veroorzaakt door de forfaitaire loonkostensubsidie, die in 2017 is ingevoerd (zie Staatsblad 444, 17 november 2016)¹¹. Maar ook is een grote toename van de inzet van loonkostensubsidie Participatiewet te zien. Daartegenover staat een afname in het gebruik van participatieplaatsen. De loonkostensubsidie is een nieuw element in de Participatiewet¹², dat inmiddels dus steeds meer wordt ingezet.

Figuur 3.4

Uitsplitsing van het gebruik van financiële compensatie en werkplekken^a, 2015-2019 (in absolute aantallen x 1000)^b



Leesvoorbeeld: In 2018 bedroeg het gebruik van de loonkostensubsidie Participatiewet ongeveer 15.000. N.B. Het totaal van deze figuur betreft het rode deel van figuur 3.3.

- a Exclusief proefplaatsing ten behoeve van loonwaardebepaling en overige werkplekken.
- b Stand begin van het jaar plus instroom gedurende het jaar.

Bron: CBS (StatLine), SCP-bewerking

Als we voor 2019 het gebruik van de verschillende re-integratievoorzieningen bekijken, op basis van de nieuwe registraties, is te zien dat deze voor 60% bestaan uit voorzieningen naar werk of participatie, waaronder coaching naar werk de grootste groep omvat (tabel 3.2).

Tabel 3.2

Gebruik van re-integratievoorzieningen 2019 (in aantallen x 1000)^{a, b}

	aantal x 1000	aandeel (procenten) x %
financiële compensatie	29,8	8
loonkostensubsidie op grond van de Participatiewet	23,0	6
forfaitaire loonkostensubsidie	4,1	1
tijdelijke loonkostensubsidie	2,7	1
werkplekken	45,6	13
w1w/1D-baan	0,6	0
beschut werk	3,2	1
participatieplaats	12,0	3
proefplaatsing t.b.v. loonwaardebepaling	2,4	1
overige werkplekken	27,4	8
ondersteuning op de werkplek	15,6	4
jobcoach/begeleiding op de werkplek	15,6	4
werkplekaanpassing	0,0	0
voorziening naar werk of participatie	215,5	60
coaching naar werk of naar participatie	97,8	27
training/cursus/opleiding	51,9	15
vrijwilligerswerk	35,2	10
overige sociale activering	30,6	9
faciliterende voorzieningen	26,1	7
vervoersvoorziening	17,1	5
overige faciliterende voorziening	9,0	3
anders	24,6	7
uitbesteed én onbekend	2,9	1
niet nader in te delen	21,7	6
totaal re-integratie-/participatievoorziening	357,1	100

Leesvoorbeeld: In 2019 werd er 97.800 keer gebruikgemaakt van coaching naar een werkplek of naar participatie. Dat is 27% van het totaal van ingezette re-integratievoorzieningen.

a Vanwege afrondingsverschillen tellen de procenten niet helemaal op tot 100%.

b Stand begin periode plus nieuwe instroom.

Bron: CBS (StatLine), SCP-bewerking

3.2.3 Gebruikers van participatievoorzieningen

In deze paragraaf beschrijven we wie de gebruikers zijn van de verschillende participatievoorzieningen. Zoals gezegd koppelt het CBS voor de publicatie van cijfers van het gebruik van individuele voorzieningen dit gebruik doorgaans uitsluitend aan demografische kenmerken als leeftijd, migratieherkomst en gezinstypen, en blijven andere kenmerken hierdoor buiten beschouwing. Achtereenvolgens komen de gebruikers van bijstand en van re-integratievoorzieningen aan bod.

Bijstand

Onder de gebruikers van bijstand zijn meer vrouwen dan mannen (tabel 3.3). Meer dan de helft van de gebruikers is ouder dan 45 jaar en ongeveer de helft heeft een niet-westerse migratieachtergrond. Sinds 2015 is vooral het aandeel van de groep van 45 jaar of ouder toegenomen (+ 7 procentpunt) en is het aandeel van de groep 27-45-jarigen kleiner geworden (- 6 procentpunt). Het aandeel jongvolwassenen (< 27 jaar) is ongeveer gelijk gebleven. Het aandeel personen met een niet-westerse migratieachtergrond is licht gestegen (+ 4 procentpunt) en dat van autochtone Nederlanders licht gedaald (- 4 procentpunt).

Tabel 3.3

Personen met een bijstandsuitkering op 1 oktober (< Aow-leeftijd), 2015-2019 (in procenten ten opzichte van het totale aantal bijstandsgebruikers)

	2015	2016	2017	2018	2019
mannen	44	44	43	42	42
vrouwen	56	56	57	58	58
< 27 jaar	9	10	10	9	8
27-45 jaar	42	40	39	37	36
45 jaar tot Aow-leeftijd	49	50	51	54	56
zonder migratieachtergrond	43	41	39	39	39
westerse migratieachtergrond	10	10	10	9	9
niet-westerse migratieachtergrond	47	49	51	51	51
totaal (x 1000)	441,4	459,3	457,2	433,3	414,9

Leesvoorbeeld: In 2015 had 47% van de gebruikers van bijstand een niet-westerse migratieachtergrond; in 2019 was dat 51%.

Bron: CBS (StatLine), SCP-bewerking

Omgekeerd geldt voor alle groepen die we kunnen onderscheiden dat het gebruik van bijstand daalt (zie figuur B.3 in bijlage B¹³).

Re-integratie

Vanwege de eerdergenoemde verandering in registratie van de re-integratievoorzieningen, maken we geen onderscheid tussen participatie- en activeringsvoorzieningen. Ook hier vormen niet-westerse migranten inmiddels ongeveer de helft van het re-integratiebestand (tabel 3.4). Net als bij de bijstand is hun aandeel sinds 2015 toegenomen en dat van mensen zonder migratieachtergrond afgenomen. Anders dan bij de bijstand neemt het aandeel van de jongvolwassenen toe, en dat van 27-45-jarigen af; het aandeel 45-plussers onder de gebruikers van re-integratievoorzieningen blijft gelijk.

Tabel 3.4

Personen die gebruikmaken van gemeentelijke re-integratie-instrumenten op 1 oktober, 2015-2019
(in procenten ten opzichte van het totale aantal gebruikers van gemeentelijke re-integratie-instrumenten)

	2015	2016	2017	2018	2019
mannen	49	50	50	50	50
vrouwen	51	50	50	50	50
< 27 jaar	12	14	15	17	18
27 tot 45 jaar	45	43	42	40	39
45 jaar tot aow-leeftijd	43	43	43	43	43
zonder migratieachtergrond	46	45	42	42	41
westerse migratieachtergrond	10	10	9	9	9
niet-westerse migratieachtergrond	44	45	49	49	50

Leesvoorbeeld: In 2015 had 44% van de gebruikers van gemeentelijke re-integratievoorzieningen een niet-westerse migratieachtergrond, in 2019 was dat 50%.

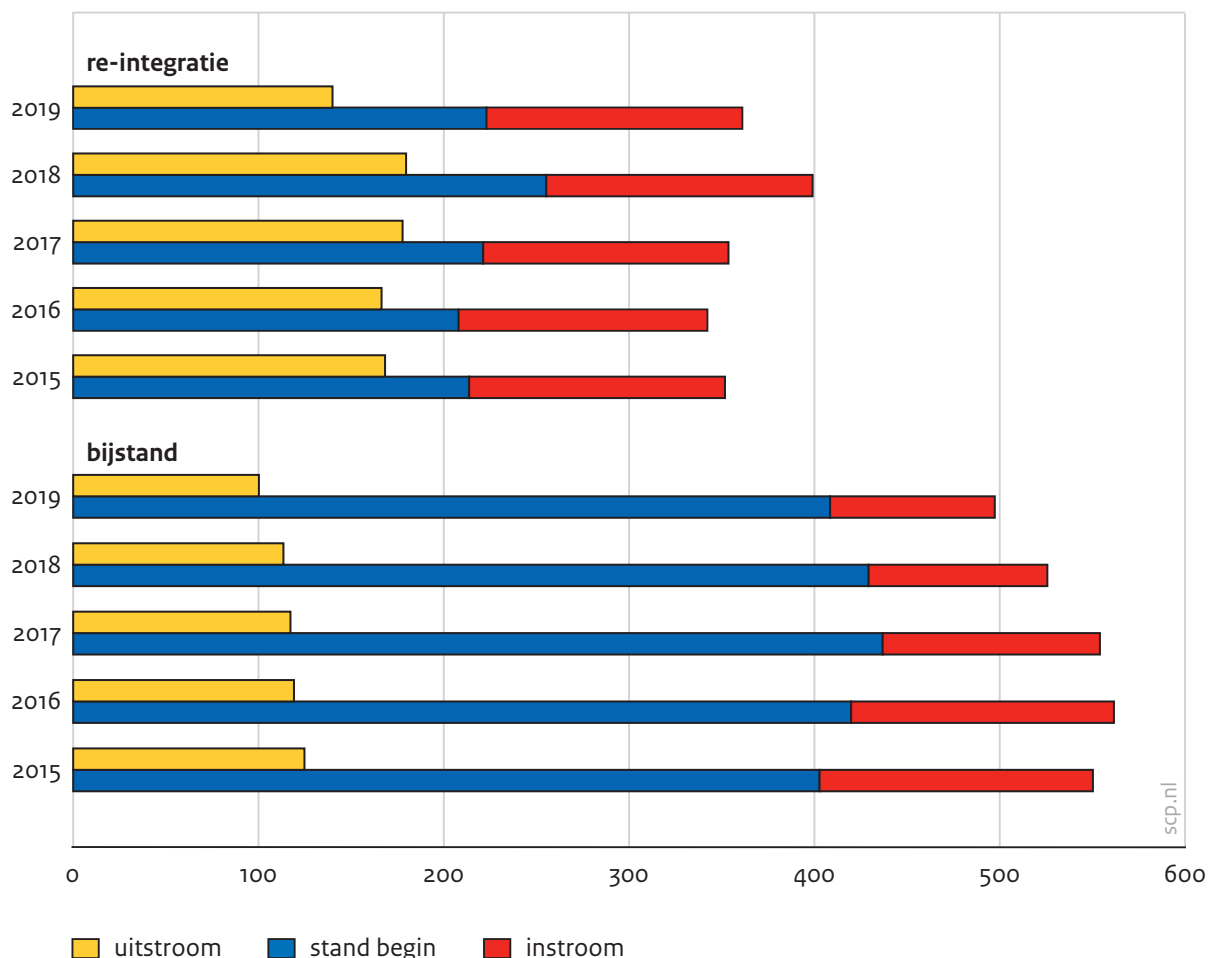
Bron: CBS (StatLine), SCP-bewerking

3.2.4 In- en uitstroom in participatievoorzieningen

In deze paragraaf wordt antwoord gegeven op de vraag hoeveel gebruikers er jaarlijks in- en uitstromen en welke veranderingen daarin plaatsvinden. Waar relevant wordt ook ingegaan op de kenmerken van gebruikers die instromen, en veranderingen die daarin plaatsvinden. Bij het presenteren van stand- en stroomgegevens op basis van registraties, zoals hier gebeurt, past de kanttekening dat deze niet altijd in de pas lopen. Veranderingen in het aantal participatievoorzieningen in een bepaalde periode is door administratieve afwijkingen niet altijd gelijk aan de uitstroom (negatief) en instroom (positief) in de periode daarvoor. Daarom presenteren we de uitstroom afzonderlijk van de stand van het bestand aan het begin van het jaar en de instroom. De stand aan het begin van het jaar plus de instroom gedurende het jaar geeft een indruk van het totale aantal bijstandsuitkeringen (of re-integratievoorzieningen) dat in het jaar wordt gebruikt, daarom worden deze gestapeld weergegeven. De uitstroom geeft, samen met de instroom, een beeld van de dynamiek in het aantal bijstandsuitkeringen of het aantal re-integratievoorzieningen.

Figuur 3.5

Ontwikkeling aantal bijstandsuitkeringen en re-integratievoorzieningen tot 65 jaar naar bestand en stromen, 2015-2019 (in aantallen x 1000)



Leesvoorbeeld: In 2015 bedroeg het aantal bijstandsuitkeringen aan het begin van het jaar ruim 400.000. Hier kwamen er in dat jaar ongeveer 150.000 bij. Er stroomden dat jaar ongeveer 130.000 mensen weer uit de bijstand uit.

Bron: CBS (StatLine), SCP-bewerking

Zo is bij de bijstand zichtbaar dat de uitstroom gedurende een jaar veel kleiner is dan het aantal uitkeringen aan het begin van het jaar. Dat betekent dat een groot deel van de bijstandsuitkeringen gedurende het hele jaar loopt. Bij de re-integratievoorzieningen zien we dat de verhouding tussen instroom, uitstroom en het aantal voorzieningen aan het begin van het jaar heel anders is. De uitstroom bij de re-integratievoorzieningen ligt veel dichterbij het aantal aan het begin van het jaar. Dat impliceert dat het hier vaak gaat om kortere trajecten (minder dan een jaar), hetgeen in overeenstemming is met de reden waarom deze voorzieningen worden ingezet (de afstand tot de arbeidsmarkt verkleinen). In hoofdstuk 4 zullen we zien dat dit verschil tussen bijstand en re-integratie ook zichtbaar is in het aantal jaren dat mensen gebruikmaken van een bijstand- of een re-integratievoorziening.

Kenmerken van instromers in de bijstand

Bekijken we de kenmerken van instromers in de bijstand, dan is bijna driekwart ouder dan 27 jaar, de helft vrouw en de helft heeft een niet-westerse migratieachtergrond (tabel 3.5). Tussen 2015 en 2019 is hierin weinig veranderd.

Tabel 3.5

Kenmerken van instromers in de bijstand, 2015-2019 (in procenten ten opzichte van het totale aantal instromers in de bijstand)

	2015	2016	2017	2018	2019
mannen	52	53	50	50	50
vrouwen	48	47	50	50	50
< 27 jaar	26	28	28	27	27
27 jaar tot Aow-leeftijd	74	72	72	73	73
zonder migratieachtergrond	44	41	41	42	42
westerse migratieachtergrond	10	9	9	9	9
niet-westerse migratieachtergrond	46	50	50	49	49

Leesvoorbeeld: In 2015 was 26% van de instromers in de bijstand jonger dan 27 jaar; in 2019 was dat aandeel bijna gelijk, namelijk 27%.

Bron: CBS (StatLine), SCP-bewerking

Figuur B.3 in de bijlage geeft het aandeel instromers per groep weer. De instroom is (voor alle jaren) relatief hoog onder mensen met een niet-westerse migratieachtergrond en jongvolwassenen (van hen stroomt respectievelijk bijna 3% en bijna 2% in, bij andere groepen minder dan 1%, wellicht gaat het hier om schoolverlaters die moeilijk werk vinden). In de loop der tijd is de daling het sterkst onder de niet-westerse migranten en vrouwen: tussen 2015 en 2019 nam het aandeel van hen dat in de bijstand instroomde met meer dan 60% af.

Kenmerken van instromers in re-integratievoorzieningen

De kenmerken van instromers in re-integratievoorzieningen zijn alleen beschikbaar voor 2019. De helft van hen heeft een niet-westerse achtergrond, en het aandeel 27-45-jarigen is groter dan dat van andere leeftijdsgroepen.

Tabel 3.6

Instromers in gemeentelijke re-integratievoorzieningen, 2019 (in procenten ten opzichte van het totale aantal instromers)

mannen	52
vrouwen	48
< 27 jaar	22
27-45 jaar	43
45 jaar tot Aow-leeftijd	35
zonder migratieachtergrond	38
westerse migratieachtergrond	11
niet-westerse migratieachtergrond	52
totaal	100

Leesvoorbeeld: In 2019 was 48% van de instromers in een gemeentelijke re-integratievoorziening vrouw.

Bron: CBS (StatLine), SCP-bewerking

Kijkend vanuit de voorziening is de helft van de instromers in een re-integratievoorziening van niet-westerse komaf. Kijkend vanuit de bevolkingsgroepen is onder hen ook het aandeel instromers het hoogst: bijna 3% (tabel B.4 in de bijlage). In eerdere rapporten zagen we dat dit aandeel in de loop der jaren een constante groei te zien gaf (Pommer et al. 2018). Net als bij de bijstand is ook het aandeel instromers in re-integratievoorzieningen relatief hoog onder jongvolwassenen. Beide groepen zijn dan ook relatief kwetsbaar op de arbeidsmarkt.

3.3 Wmo 2015

3.3.1 Wmo 2015: ondersteuning van zelfredzaamheid

De Wmo 2015 is bedoeld om de zelfredzaamheid en participatie van volwassenen met beperkingen te ondersteunen. Het gaat daarbij niet alleen om fysieke of verstandelijke beperkingen, maar ook om chronische psychische problemen of psychosociale problemen. Deze ondersteuning is erop gericht om mensen zo lang mogelijk in de eigen leefomgeving te laten functioneren en te laten participeren in de maatschappij. De ondersteuning van mantelzorgers, of vrijwilligers die anderen helpen, is ook een doel van de Wmo 2015. Het uiteindelijke doel van de Wmo 2015 is dat alle burgers naar vermogen kunnen meedoen aan de maatschappij (TK 2013/2014).

De Wmo 2015 onderscheidt maatwerkvoorzieningen¹⁴ en algemene voorzieningen. Een maatwerkvoorziening is een op de behoeften, persoonskenmerken en mogelijkheden van een persoon afgestemd geheel van diensten, hulpmiddelen, woningaanpassingen en andere maatregelen ter ondersteuning van de zelfredzaamheid, de participatie en de

bescherming van burgers. Een algemene voorziening is niet afgestemd op individuele behoeften, kenmerken of mogelijkheden, maar is juist bedoeld voor iedereen of nader afgebakende bevolkingsgroepen. Naast traditionele algemene voorzieningen als de buurtbus, het buurthuis en het wijkcentrum zetten gemeenten ook nieuwe algemene voorzieningen in op het gebied van huishoudelijke hulp en dagbesteding. Dit hoofdstuk gaat alleen in op de maatwerkvoorzieningen. Zie hoofdstuk 6 voor een eerste inzicht in het gebruik van algemene voorzieningen.

In deze rapportage worden vier hoofdvormen van Wmo 2015-maatwerkvoorzieningen onderscheiden:

- 1 huishoudelijke hulp;
- 2 ondersteuning thuis: individuele begeleiding (eventueel in combinatie met persoonlijke verzorging), dagbesteding, kortdurend verblijf en overige individuele en groepsgerichte ondersteuning;
- 3 hulpmiddelen en diensten: woondiensten (waaronder maaltijdvoorzieningen en verhuiskosten), woonvoorzieningen (waaronder trapliften), vervoersdiensten (wijk-/ buurtbus, deeltaxi, regiotaxi), vervoersvoorzieningen (waaronder rolstoelen) en overige hulpmiddelen;
- 4 verblijf en opvang; maatschappelijke opvang, spoedopvang en beschermd wonen.

De gegevens over verblijf en opvang (categorie 4) hebben voornamelijk betrekking op beschermd wonen. Over de maatschappelijke opvang zijn slechts in beperkte mate publieerbare CBS-gegevens beschikbaar.¹⁵

Zoals ook eerder aangegeven, sluiten we in deze rapportage aan bij de gegevensverzameling die vanaf 2015 plaatsvindt in het kader van de Gemeentelijke Monitor Sociaal Domein (GMSD).¹⁶ De gegevens die worden verzameld in het kader van de GMSD hebben enkele beperkingen. In de eerste plaats worden deze gegevens op vrijwillige basis door gemeenten aangeleverd. In 2015 is circa 45% van de relevante gemeentelijke bevolking betrokken bij de GMSD (157 van de 393 gemeenten); dit is geleidelijk opgelopen tot ruim 90% van de relevante gemeentelijke bevolking (323 van de 355 gemeenten) in 2019. Om schattingen van landelijke cijfers te krijgen, zijn de cijfers voor de gemeenten die deelnemen aan de GMSD door het SCP naar landelijk niveau opgehoogd.

Een tweede probleem betreft de afbakening tussen maatwerkvoorzieningen en algemene voorzieningen. Dit is vooral een probleem bij algemene voorzieningen die het karakter van een individuele voorziening hebben. Zo kunnen vergelijkbare vormen van huishoudelijke hulp of dagbesteding in de ene gemeente als maatwerkvoorziening worden aangeboden, en in de andere gemeente als algemene voorziening. Ook kunnen gemeenten vergelijkbare vormen van huishoudelijke hulp in het ene jaar als maatwerkvoorziening aanbieden en in het andere jaar als algemene voorziening. Een ander probleem doet zich voor bij vormen van bekostiging die zijn gericht op het behalen van bepaalde resultaten. De inzet van voorzieningen wordt daarbij niet altijd geregistreerd, met name als de meting van het resultaat

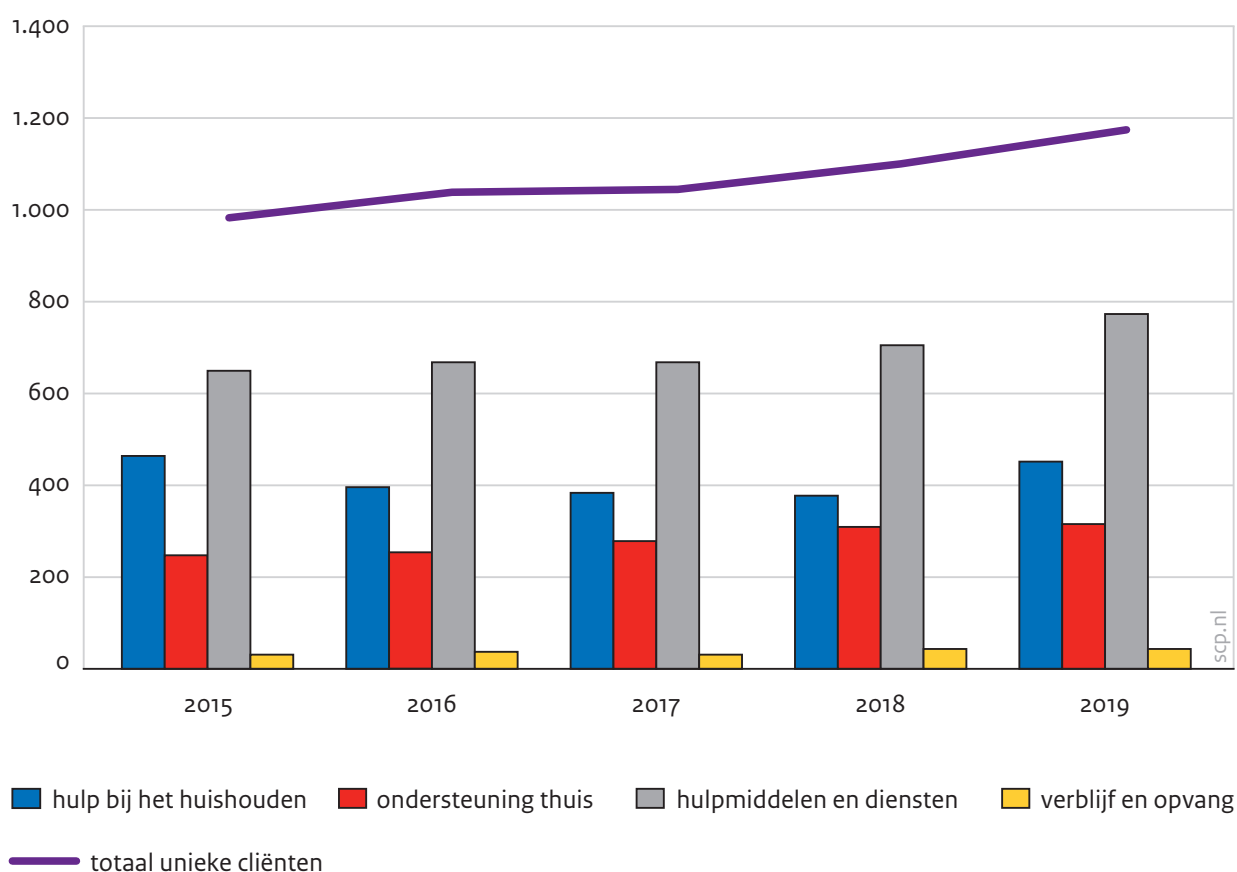
op populatieniveau plaatsvindt. De verschillende invulling van algemene en maatwerkvoorzieningen en de verschillende wijzen van bekostiging leiden ertoe dat de vergelijkbaarheid in de tijd en de vergelijkbaarheid tussen gemeenten beperkt is (KPMG 2018). De hier gepresenteerde cijfers moeten dus met enige terughoudendheid worden geduid, maar geven ondanks de beperkingen wel degelijk inzicht in het gebruik van de Wmo 2015.

3.3.2 Ontwikkelen in het gebruik van Wmo 2015-voorzieningen

De landelijke cijfers over het gebruik van Wmo 2015-voorzieningen laten voor de periode 2015-2019 over het algemeen een stijging zien (figuur 3.6). Lag het aantal unieke cliënten in 2015 nog iets onder de 1 miljoen, in 2019 zijn dat er bijna 1,2 miljoen. Bij unieke cliënten gaat het om mensen die ten minste één Wmo 2015-voorziening gebruiken. Daaronder vallen ook mensen die meerdere voorzieningen gebruiken. In hoofdstuk 4 kijken we specifiek naar de stapeling van voorzieningen.

Figuur 3.6

Gebruik van Wmo 2015-voorzieningen, 2015-2019 (in absolute aantallen x 1000)



Leesvoorbeeld: Het aantal gebruikers van ondersteuning thuis was in 2015 250.000 en vertoont sindsdien een stijging, tot 318.000 gebruikers in 2019. De gebruikerstotalen tellen niet op tot het aantal unieke cliënten, omdat mensen meerdere voorzieningen kunnen gebruiken.

Bron: CBS (StatLine), SCP-bewerking

Hier zoomen we nog wat verder in op de afzonderlijke voorzieningen (figuur 3.6). Dan zien we een stijging bij de meeste voorzieningen: zowel bij hulpmiddelen en diensten als bij verblijf en opvang, en ook bij ondersteuning thuis. Alleen 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.

3.3.3 Gebruikers van Wmo 2015-voorzieningen

Wie maken er gebruik van Wmo 2015-voorzieningen? Uit andere publicaties (Feijten et al. 2017; Pommer et al. 2018) weten we dat leeftijd een belangrijke determinant is voor het gebruik van Wmo 2015-voorzieningen. Dat is niet zo vreemd, aangezien een hogere leeftijd vaak gepaard gaat met beperkingen.

Omdat leeftijd zo bepalend is, kijken we vooral naar dit kenmerk. De samenstelling van de groep gebruikers van Wmo 2015-voorzieningen is tussen 2015 en 2019 redelijk stabiel (tabel 3.7). Ongeveer de helft van de Wmo 2015-cliënten is ouder dan 75 jaar. In 2019 is hun aandeel wel iets lager dan in 2015.

Van huishoudelijke hulp en hulpmiddelen en diensten maken ook vooral mensen gebruik die 75 jaar of ouder zijn. Dat is echter niet het geval voor ondersteuning thuis. Daar beslaat de groep 75- plussers 'slechts' ongeveer een kwart, en zijn het vooral de 30-59-jarigen die daar het sterkst vertegenwoordigd zijn.

Als we het beeld kantelen en vanuit de leeftijdsgroepen kijken, blijkt dat ook het aandeel 75-plussers dat gebruikmaakt van de Wmo 2015 groter is dan het aandeel onder andere leeftijdsgroepen (figuur B.5 in de bijlage). Dat geldt voor alle Wmo 2015-voorzieningen, maar nog het meest voor hulpmiddelen en diensten, waar ongeveer 30% van de 75-plussers gebruik van maakt.

Ook van ondersteuning thuis maken relatief veel ouderen gebruik, hoewel het verschil met andere leeftijdsgroepen hier kleiner is.

Voor alle leeftijdsgroepen is tussen 2015 en 2019 een stijgend aandeel te zien dat de Wmo 2015 gebruikt. Een uitzondering daarop is de huishoudelijke hulp: daarvan maakte tot 2018 een dalend aandeel 75-plussers gebruik. Tussen 2018 en 2019 nam dat aandeel weer toe.

Tabel 3.7

Leeftijdverdeling van gebruikers van individuele Wmo 2015-voorzieningen, 2015 en 2019 (in procenten en aantallen x 1000)

	2015	2019
totaal Wmo 2015		
< 30 jaar	8	9
30-59 jaar	21	23
60-74 jaar	20	22
≥ 75 jaar	51	46
(totaal x 1000)	(982)	(1169)
ondersteuning thuis		
< 30 jaar	16	19
30-59 jaar	40	41
60-74 jaar	17	18
≥ 75 jaar	27	22
(totaal x 1000)	(250)	(318)
huishoudelijke hulp		
< 30 jaar	0	0
30-59 jaar	11	15
60-74 jaar	22	24
≥ 75 jaar	66	60
(totaal x 1000)	(460)	(448)
hulpmiddelen en diensten		
< 30 jaar	5	5
30-59 jaar	15	16
60-74 jaar	22	24
≥ 75 jaar	58	55
(totaal x 1000)	(650)	(774)

Leesvoorbeeld: In 2019 was 46% van de Wmo 2015-gebruikers 75 jaar of ouder.

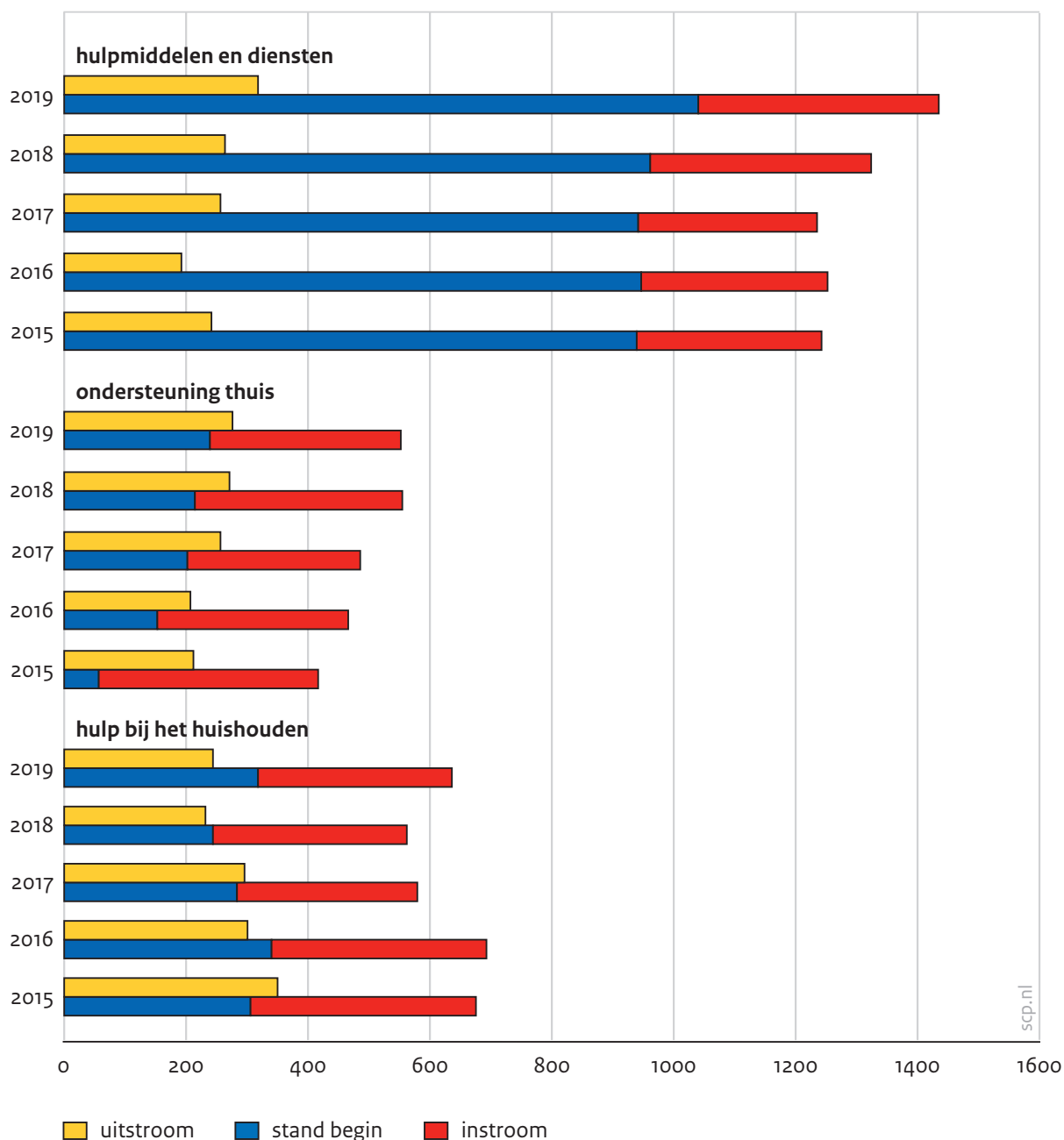
Bron: CBS (StatLine), SCP-bewerking

3.3.4 In- en uitstroom bij Wmo 2015-voorzieningen

De dynamiek bij de Wmo 2015, bekeken vanuit de in- en uitstroom, is groter dan we eerder zagen bij de Participatiewet (figuur 3.7). Dat geldt niet voor de hulpmiddelen en diensten, maar wel voor ondersteuning thuis en hulp bij het huishouden. Daar is de uitstroom in veel jaren even hoog, of zelfs hoger dan het aantal trajecten aan de start van het jaar. In hoofdstuk 4 bekijken we hoeveel mensen korter dan een jaar gebruikmaken van deze voorzieningen. Daarnaast is duidelijk dat voor alle voorzieningen de instroom nagenoeg elk jaar groter is dan de uitstroom, leidend tot de eerder gerapporteerde stijging van het gebruik van de Wmo 2015.

Figuur 3.7

In- en uitstroom van Wmo 2015-voorzieningen naar type voorziening^a, 2015-2019 (in aantallen arrangementen x 1000)^b



Leesvoorbeeld: Aan het begin van 2015 waren er ongeveer 300.000 hulp-bij-het-huishoudenarrangementen. Daar kwamen er in 2015 ongeveer 370.000 (!) bij en er verdwenen er ongeveer 350.000.

- a Gegevens over stromen in verblijf en opvang komen te weinig voor in de GMSD om te kunnen presenteren.
- b De figuur geeft per jaar de omvang van de uitstroom weer en daarnaast de stapeling van het aantal trajecten aan het begin van het jaar (het startaantal), en daarbovenop de trajecten die binnen een jaar zijn gestart. De optelling van het aantal trajecten aan het begin van het jaar en van de instroom geeft het totale aantal trajecten voor een jaar.

Bron: CBS (StatLine), SCP-bewerking

3.4 Jeugdwet

3.4.1 Jeugdwet: gezond en veilig opgroeien

De Jeugdwet is bedoeld om kinderen gezond en veilig te kunnen laten opgroeien, waardoor zij hun talenten kunnen ontwikkelen en naar vermogen kunnen participeren in de samenleving. De Jeugdwet moet hieraan bijdragen door de eigen kracht van jongeren en het zorgend en probleemoplossend vermogen van hun gezin en sociale omgeving te versterken (TK 2012/2013b). De ouders blijven het eerst verantwoordelijk voor hun kinderen, en de overheid komt pas in beeld in situaties waarin ouders of het ondersteunende sociale netwerk tekortschieten bij het oplossen van opvoed- en opgroei problemen in het gezin. De hulp die de Jeugdwet biedt, kan op vrijwillige basis worden gegeven (vrijwillig kader) of dwingend worden opgelegd door de rechter (gedwongen kader). De hulp die in het vrijwillige kader wordt verstrekt, wordt met jeugdhulp aangeduid. Deze hulp kan in de thuis-situatie plaatsvinden (jeugdhulp zonder verblijf) of in een institutionele setting (jeugdhulp met verblijf). Jeugdbescherming en jeugdreclassering (gedwongen kader) vinden vaak in combinatie met jeugdhulp plaats. Het totaal van de hulp in het vrijwillige en gedwongen kader wordt in deze rapportage, conform de beleidsrapportage door het CBS, aangeduid met de term jeugdzorg.

Naast de meer inhoudelijke doelen van de Jeugdwet zelf, zijn er ook doelen die samenhangen met de wijze waarop hulp wordt geleverd. Deze doelen hebben een instrumenteel karakter en zijn bedoeld om een transformatie tot stand te brengen in de manier waarop ondersteuning van jeugdigen plaatsvindt. Daarbij wordt beoogd om een verschuiving tot stand te brengen van professionele hulp naar oplossingen op eigen kracht, van een curatieve aanpak naar een preventieve aanpak (het versterken van het opvoedkundige klimaat), van zwaardere professionele hulp naar lichtere professionele hulp (afschaling), en van gereguleerde hulp naar meer ruimte voor de professional.

3.4.2 Ontwikkelingen in het gebruik van Jeugdwetvoorzieningen

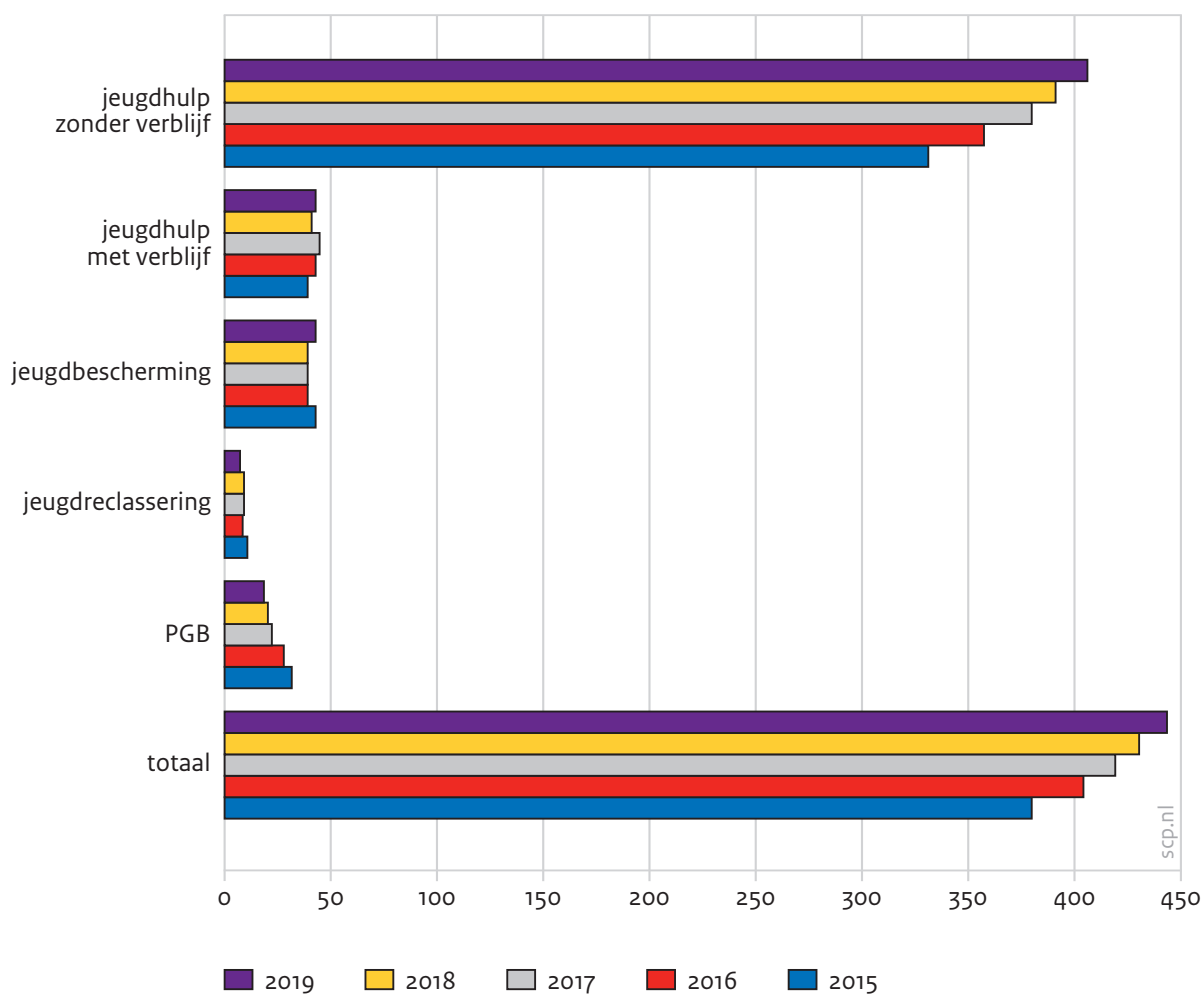
Ontwikkelingen op grote lijnen

Binnen de jeugdzorg kent jeugdhulp zonder verblijf ruimschoots het grootste aantal gebruikers, in 2019 ruim 400.000. Het aantal gebruikers voor jeugdhulp met verblijf, jeugdbescherming en jeugdreclassering is veel lager (respectievelijk in 2019 ruim 40.000; ruim 40.000; en bijna 10.000).

Figuur 3.8 laat zien dat het totale gebruik van jeugdzorg is gestegen tussen 2015 en 2019. Dit komt door een stijging in het gebruik van jeugdhulp (met of zonder verblijf). Het gebruik van jeugdreclassering en jeugdbescherming is in dezelfde periode gedaald, of ongeveer op hetzelfde niveau gebleven. Het gebruik van een pgb voor jeugdhulp is gedaald tussen 2015 en 2019.

Figuur 3.8

Aantal jongeren met jeugdzorgvoorzieningen, 2015-2019 (in aantal cliënten x 1000)



Leesvoorbeeld: In 2019 was het aantal jongeren dat gebruik heeft gemaakt van jeugdhulp zonder verblijf iets hoger dan 400.000.

Bron: CBS (StatLine), SCP-bewerking

Een nadere kijk op verschillende typen jeugdzorg

De verschillende soorten jeugdzorg die in de vorige paragraaf werden besproken, kunnen nog verder worden uitgesplitst. We kijken achtereenvolgend naar verschillende typen jeugdhulp zonder verblijf, jeugdhulp met verblijf en de gedwongen jeugdzorg.

Er is voor de verschillende typen jeugdhulp zonder verblijf een stijging zichtbaar, het meest uitgesproken is deze voor jeugdhulp uitgevoerd door het wijkteam (+ 230%) en jeugdhulp in het netwerk van de jeugdige (+ 40%) (figuur 3.9). Ambulante jeugdhulp is in alle jaren verreweg de meest gegeven hulp. Ook daar is sprake van een stijging (+ 10%).

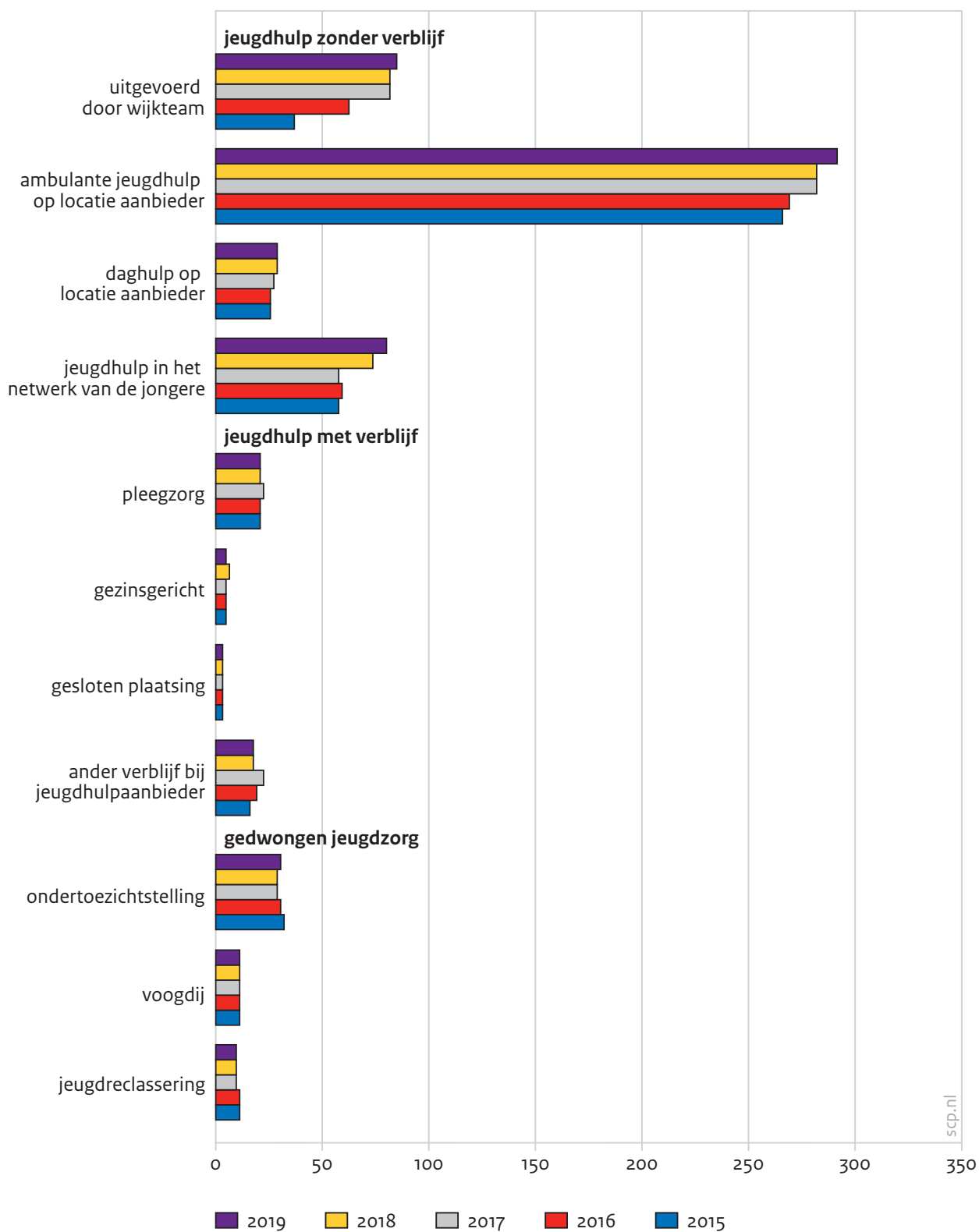
Binnen de jeugdhulp met verblijf komt pleegzorg het meeste voor. Daarin zit geen duidelijke ontwikkeling door de tijd. Gesloten plaatsing komt het minst vaak voor en ook daar is geen duidelijke ontwikkeling te zien. Tussen 2015 en 2019 is sprake van een stijging in de

gezinsgerichte zorg (+ 24%). Na 2017 daalt het gebruik van een voorziening in de categorie 'ander verblijf bij Jeugdhulpaanbieder' (- 16%).

Bij de categorie gedwongen jeugdzorg, tot slot, zijn de ontwikkelingen divers. Bij de jeugd-reclassering is een daling te zien tussen 2015 en 2019 van 18%. Daarentegen is er een stijgende trend bij de voogdij (+ 9%). In 2019 is er minder sprake van ondertoezichtstelling dan in 2015, maar na 2017 stijgt het gebruik.

Figuur 3.9

Gebruik jeugdzorg naar type Jeugdwetvoorziening, 2015-2019 (in absolute aantallen x 1000, inclusief overlap)



Leesvoorbeeld: In 2015 was het gebruik van jeugdhulp zonder verblijf uitgevoerd door het wijkteam 36.000; in 2019 was dat 84.000.

Bron: CBS (StatLine), SCP-bewerking

3.4.3 Gebruikers van Jeugdwetvoorzieningen

Wie maken er gebruik van de verschillende Jeugdwetvoorzieningen? In het algemeen zijn het vaker jongens dan meisjes, vooral bij de jeugdreclassering is dat het geval (rond de 80%, zie tabel 3.8). Bij jeugdreclassering zien we verder relatief veel jongeren met een niet-westerse migratieachtergrond (45%) en veel kinderen afkomstig uit een eenouderhuishouden (iets meer dan 40%). Door de aard van de voorziening, die vanaf het 12^e jaar kan worden opgelegd, maken er relatief veel oudere kinderen gebruik van. Bij jeugdbescherming gaat het juist relatief vaak om jongere kinderen (ook die van 0-4 jaar oud). Verder zijn er ook in de jeugdbescherming relatief veel kinderen met een niet-westerse migratieachtergrond (ongeveer 25%), en veel kinderen uit een eenouderhuishouden (ongeveer 40%).

Bij jeugdhulp met verblijf is er ook nog enigszins sprake van oververtegenwoordiging van kinderen met een niet-westerse migratieachtergrond (iets meer dan 20%) en kinderen tussen de 12 en 18 jaar (iets meer dan de helft). Omdat het overgrote deel van het gebruik van jeugdzorg jeugdhulp zonder verblijf betreft, lijken de achtergrondkenmerken van de cliënten van jeugdhulp zonder verblijf erg op die van alle jeugdzorgcliënten.

Door de tijd heen zijn er weinig veranderingen in de verdeling van achtergrondkenmerken: het is niet zo dat de jeugdzorg in 2019 heel andere cliënten heeft dan in 2015.

Dat in de jeugdhulp zonder verblijf kinderen zonder migratieachtergrond zitten, komt vooral doordat die groep groter is dan de kinderen met een migratieachtergrond. Dat wordt duidelijk als we het beeld kantelen en kijken naar de aandelen per groep die gebruikmaken van jeugdzorg (tabel B.6 in de bijlage). Dan blijkt dat van de kinderen zonder migratieachtergrond 12,3% gebruikmaakt van jeugdhulp zonder verblijf, en van de kinderen met een niet-westerse migratieachtergrond 11,5%. Bij de andere vormen van jeugdzorg zijn de verschillen (relatief) groter. Het meest bij de jeugdreclassering: daarvan maakt 0,7% van de kinderen met een niet-westerse migratieachtergrond gebruik, tegen 0,2% van de kinderen zonder migratieachtergrond. Ook de oververtegenwoordiging van de jongens ten opzichte van de meisjes is hier het meest uitgesproken (respectievelijk 0,4% en 0,1% maakt er gebruik van).

Tabel 3.8

Achtergrondkenmerken van jeugdzorgcliënten, 2015 en 2019 (in absolute aantallen en procenten)

	totaal jeugdzorg		jeugdhulp zonder verblijf		jeugdhulp met verblijf		jeugd- bescherming		jeugd- reclassering	
	2015	2019	2015	2019	2015	2019	2015	2019	2015	2019
totaal x 1000	380	444	333	406	41	43	42	41	11	9
geslacht										
jongens	59	57	59	57	53	54	53	53	78	81
meisjes	41	43	41	43	47	46	47	47	22	19
leeftijd										
0-4 jaar	6	7	5	7	8	8	13	13	0	0
4-12 jaar	50	50	53	51	34	34	42	44	0	0
12-18 jaar	42	40	40	39	53	52	44	42	68	63
18-23 jaar	3	3	1	3	4	7	0	0	32	37
migratie- achtergrond										
geen	77	74	78	75	68	70	64	66	46	46
westers	7	8	7	8	9	9	9	10	9	9
niet-westers	16	18	15	17	23	22	26	24	45	45
type huishouden										
kind in eenouder- huishouden	26	28	25	28	35	24	42	40	42	43
kind bij paar	67	64	69	67	31	23	30	17	44	34
overig lid ^a	7	8	5	6	34	54	28	42	14	23

Leesvoorbeeld: Van de jeugdzorgcliënten heeft 16% in 2015 een niet-westerse migratieachtergrond; in 2019 is dat 18%.

- a Te denken valt hierbij bijvoorbeeld aan een kostganger die bij een gezin inwoont, een persoon die samen met een broer of zus één huishouden vormt, of een pleegkind. Of de jongere woont mogelijk zelfstandig of in een instelling. Bijna alle voogdij valt in deze categorie.

Bron: CBS (StatLine), SCP-bewerking

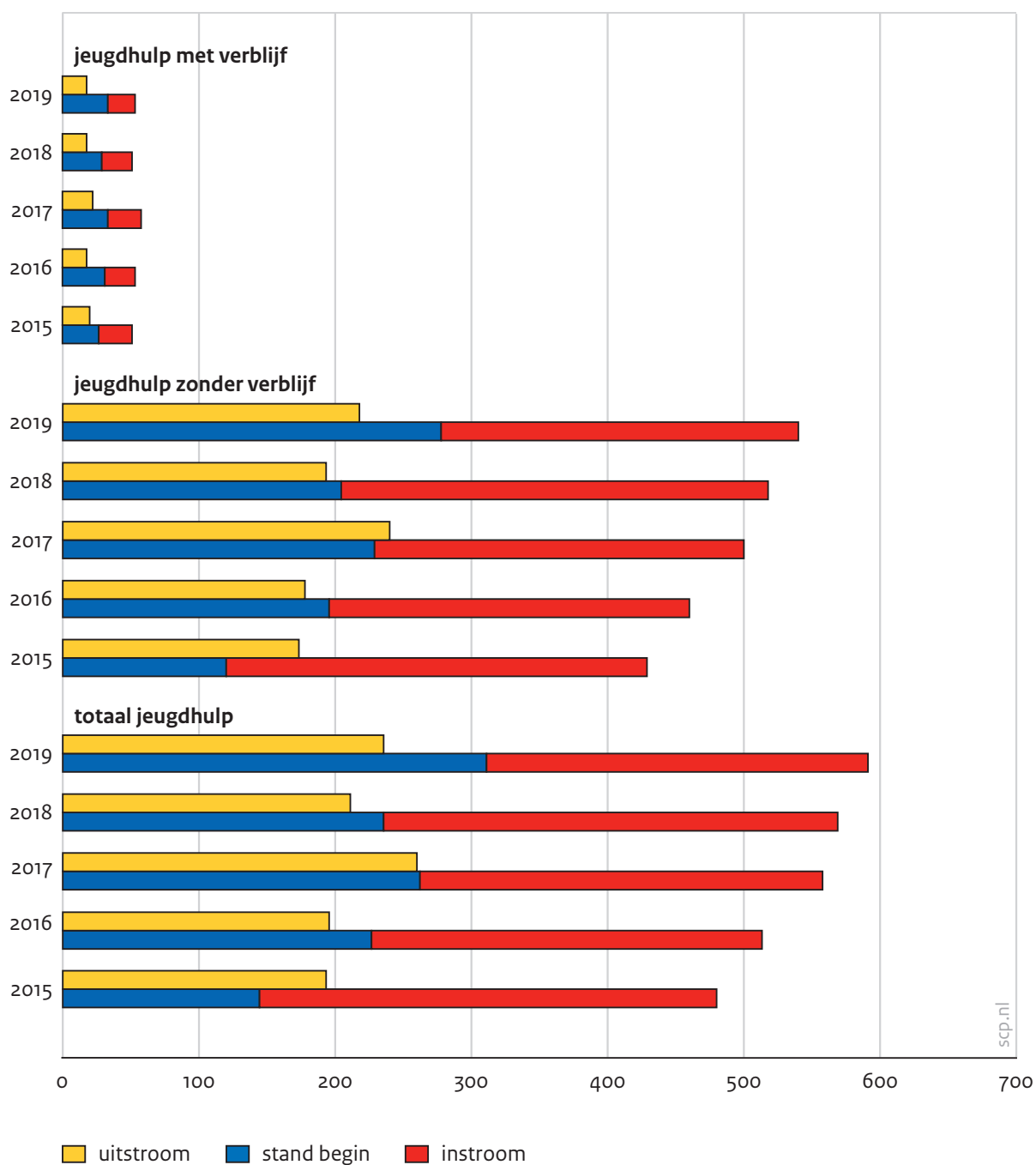
3.4.4 In- en uitstroom in Jeugdwetvoorzieningen

Jeugdhulp

In deze paragraaf kijken we naar de in- en uitstroom bij de jeugdzorg. Eerst behandelen we de jeugdhulp (met en zonder verblijf) en daarna jeugdreclassering en jeugdbescherming. Vooral de jeugdhulp zonder verblijf kent een grote dynamiek (figuur 3.10). Het aandeel in- en uitstromers ten opzichte van het totale aantal trajecten is groot, wat erop duidt dat het vaak kortdurende trajecten betreft (zie ook hoofdstuk 4).

Figuur 3.10

In- en uitstroom bij jeugdhulp, 2015-2019 (in aantallen trajecten x 1000^a)



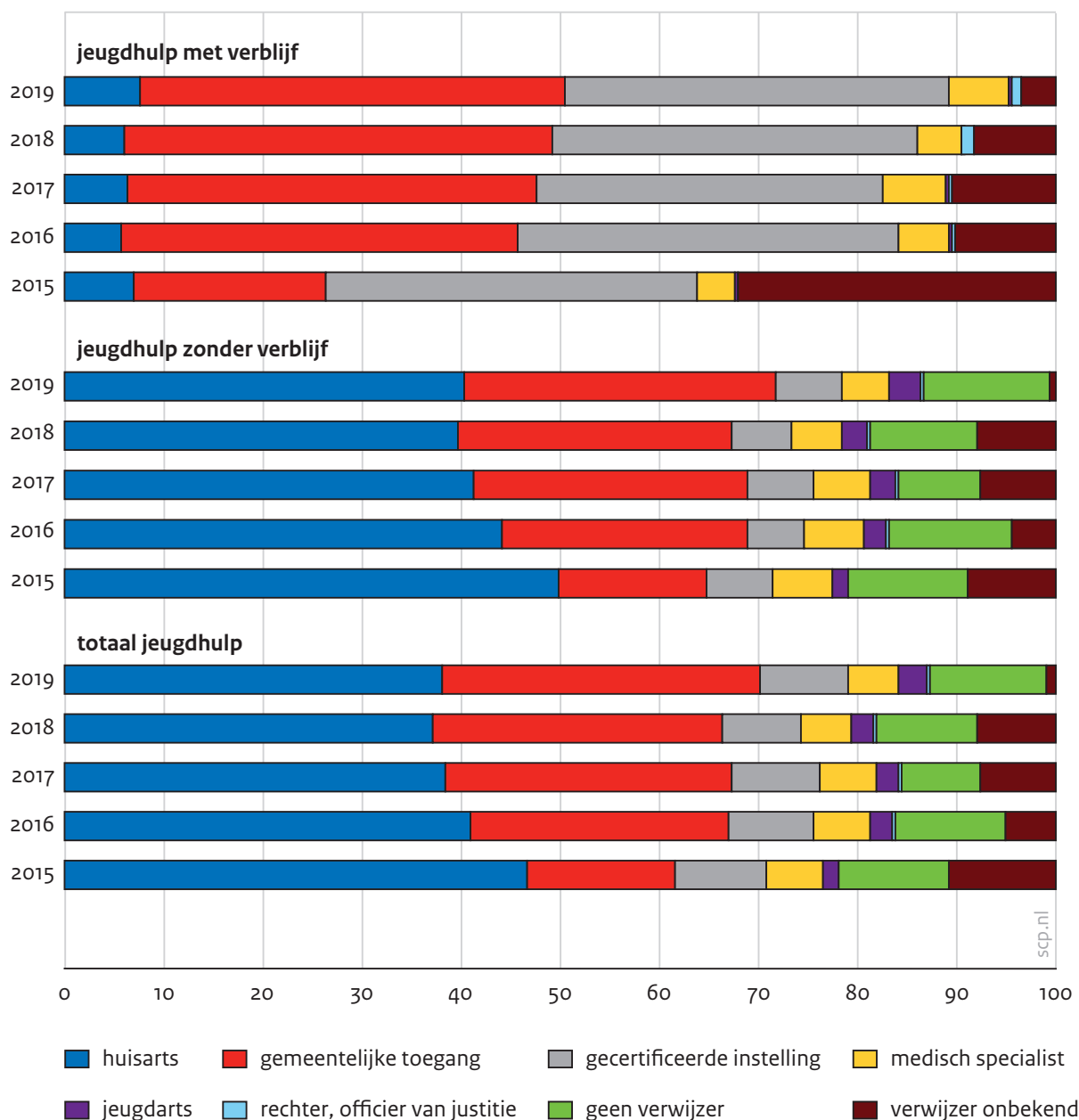
Leesvoorbeeld: In 2015 begonnen er ruim 300.000 trajecten jeugdhulp zonder verblijf en stopten er bijna 175.000.

- a De figuur geeft per jaar de omvang van de uitstroom weer en daarnaast de stapeling van het aantal trajecten aan het begin van het jaar (het startaantal), en daarbovenop de trajecten die binnen een jaar zijn gestart. De optelling van het aantal trajecten aan het begin van het jaar en van de instroom geeft het totale aantal trajecten voor een jaar.

Bron: CBS (StatLine), SCP-bewerking

Figuur 3.11

Verwijzer naar jeugdhulp bij gestarte trajecten, 2015-2019 (in procenten)



Leesvoorbeeld: In 2015 verliep de verwijzing van nieuw gestarte trajecten jeugdhulp zonder verblijf in ongeveer 13% van de gevallen via de gemeentelijke toegang, in 2019 was dat meer dan 30%.

Bron: CBS (StatLine), SCP-bewerking

Bij de jeugdhulp hebben we ook informatie over de toegang, namelijk over de verwijzer van de jongere bij nieuw gestarte trajecten. Verwijzing naar jeugdhulp zonder verblijf gebeurt het vaakst door de huisarts, maar naar jeugdhulp met verblijf loopt dit het vaakst via de gemeentelijke toegang (in 2019), gevolgd door de toegang via gecertificeerde instellingen (figuur 3.11).

Ook is te zien dat de registratie op dit punt sinds 2015 verbeterd is: er is een sterke afname van de categorie 'verwijzer onbekend', veelal gelijk opgaand met een toename in de gemeente als verwijzer.

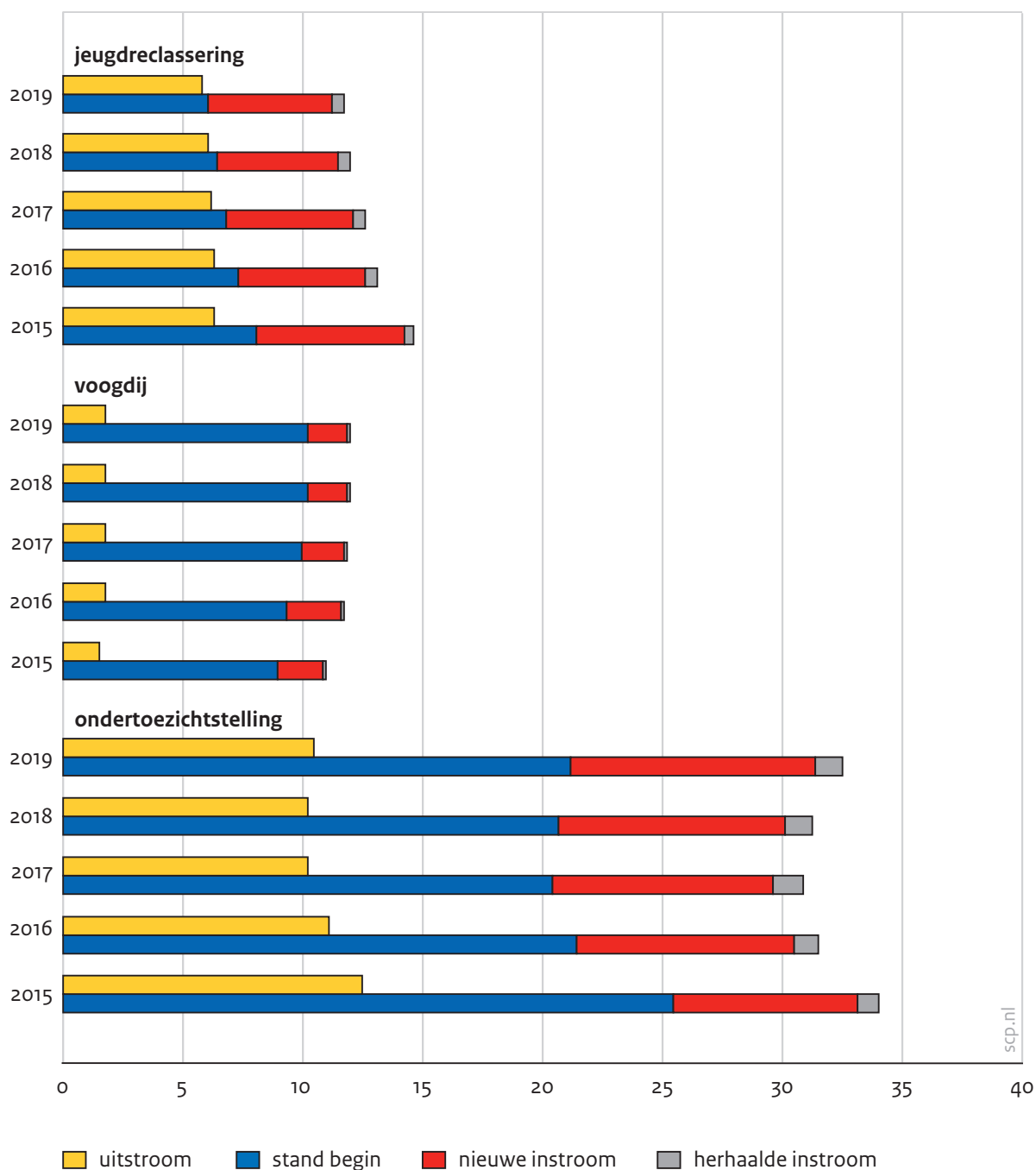
Jeugdbescherming en jeugdreclassering

Tot slot kijken we naar de in- en uitstroom bij jeugdbescherming (ondertoezichtstelling en voogdij) en reclassering. Bij de jeugdbescherming is er relatief weinig sprake van dynamiek. Uit cijfers van het CBS (StatLine) blijkt dat in 2019 bijna 60% van de uitstroom plaatsvindt omdat de jeugdige meerderjarig wordt, 23% betreft herstel van het ouderlijk gezag en in 17% van de gevallen krijgt de pleegouder de voogdij. Bij de jeugdreclassering houden in- en uitstroom elkaar redelijk in evenwicht. Dat is niet zo verwonderlijk, omdat dat te maken heeft met het aantal beschikbare plaatsen. Recentelijk constateerde de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (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).

Bij deze vormen van jeugdzorg is ook de herhaalde instroom bekend (jongeren die binnen een jaar opnieuw instromen). Bij jeugdvoogdij is de herhaalde instroom heel gering (ongeveer 3% van de totale instroom in 2019): als je hierin terecht komt, kom je er vaak pas uit bij het bereiken van de meerderjarige leeftijd. Ook bij jeugdbescherming is er sprake van een, weliswaar geringe, herhaalde instroom.

Figuur 3.12

In- en uitstroom jeugdbescherming en jeugdreclassering, 2015-2019 (in aantallen trajecten x 1000^a)



Leesvoorbeeld: In 2015 liepen er ruim 25.000 trajecten, daar kwamen bijna 8000 nieuwe trajecten bij.

- a De figuur geeft per jaar de omvang van de uitstroom weer en daarnaast de stapeling van het aantal trajecten aan het begin van het jaar (het startaantal), en daarbovenop de trajecten die binnen een jaar zijn gestart (nieuwe instroom en herhaalde instroom). De optelling van het aantal trajecten aan het begin van het jaar en van de instroom geeft het totale aantal trajecten voor een jaar.

Bron: CBS (StatLine), SCP-bewerking

Noten

- 1 In de GMSD zijn alle cijfers over voorzieningengebruik die het CBS van gemeenten ontvangt beschikbaar. Van het gebruik van participatievoorzieningen en jeugdzorg zijn integrale cijfers beschikbaar (via Statistiek Re-integratie, bijstandsuitkeringenstatistiek en beleidsinformatie jeugd).
- 2 Wanneer we in het volgende hoofdstuk kijken naar gebruik op persoonsniveau, is er wel een relatie met het inkomen te leggen.
- 3 In dit rapport hebben we het over individuele voorzieningen; in de drie decentralisatiewetten worden hiervoor echter verschillende termen gebruikt. Bij de Participatiewet gaat het om voorzieningen Participatiewet, bij de Jeugdwet om individuele voorzieningen Jeugd en bij de Wmo 2015 om maatwerkvoorzieningen Wmo.
- 4 Daarbij ontbreken de Advies- en Meldpunten Huiselijk Geweld en Kindermishandeling (AMHK's) bij de jeugdzorg, omdat het hier meldingen betreft en geen zorggebruik.
- 5 De Participatiewet is sterk gericht op arbeidsparticipatie. In de eerdere Overall rapportages sociaal domein vatten we participatie breder op en keken we ook naar bijvoorbeeld het doen van vrijwilligerswerk (Pommer et al. 2018).
- 6 Beschut werk is bedoeld voor mensen met een lichamelijke, verstandelijke of psychische beperking. Mensen die alleen kunnen werken in een 'beschutte' omgeving, onder aangepaste omstandigheden. Zij hebben meer begeleiding en aanpassing van hun werkplek nodig dan van een reguliere werkgever is te verwachten.
- 7 Dit geldt niet voor de overige cijfers in het rapport.
- 8 Vanaf verslagjaar 2015 tot en met verslagjaar 2018 werden voorzieningen die op de laatste dag van de verslagmaand zijn beëindigd meegeteld als lopende voorziening. Vanaf verslagjaar 2019 worden deze voorzieningen enkel nog meegeteld als beëindigde voorzieningen (en dus niet als lopend aan het eind van de maand).
Daarnaast werden vanaf verslagjaar 2015 tot en met verslagjaar 2018 voorzieningen op de begindatum geteld als gestart én als lopend. Vanaf verslagjaar 2019 tellen deze voorzieningen op de begindag enkel nog mee als gestart (en niet als lopend).
- 9 Exclusief proefplaatsing ten behoeve van loonwaardebepaling en overige werkplekken.
- 10 In de vorige Overall rapportages werd binnen de re-integratievoorzieningen een onderscheid gemaakt tussen participatie-instrumenten en activeringsinstrumenten. Participatie-instrumenten waren: loonkostensubsidie Participatiewet; participatieplaats; wiv/ID-baan; tijdelijke loonkostensubsidie (inclusief de forfaitaire subsidie); overige participatievoorzieningen; begeleiding op de werkplek; beschut werk. Activeringsinstrumenten waren alle overige re-integratievoorzieningen.
- 11 Dit is een tijdelijke loonkostensubsidie van 50% van het wettelijk minimumloon zolang de loonwaarde nog niet is vastgesteld en deze duurt maximaal een halfjaar.
- 12 De regeling bestond al wel binnen de Wajong.
- 13 Het aandeel van een groep binnen de gebruikers geeft aan hoe aanwezig een groep is binnen de totale groep gebruikers. Dit staat in tabel 3.3. Dat is iets anders dan het aandeel gebruikers binnen een bepaalde bevolkingsgroep. Bijvoorbeeld: in 2019 is 42% van de gebruikers van bijstand man (tabel 3.3). Bij de mannen jonger dan de Aow-leeftijd maakte in 2019 minder dan 4% gebruik van de bijstand.
- 14 Bij de Participatiewet en de Jeugdwet worden dit individuele voorzieningen genoemd.
- 15 Er zijn in het kader van de Gemeentelijke Monitor Sociaal Domein (GMSD) op zeer bescheiden schaal wel enige gegevens over spoedopvang en 'overig beschermd wonen en opvang' aan het CBS geleverd, maar deze geven geen representatief beeld van de maatschappelijke opvang. Volgens het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) houden vrijwel alle centrumgemeenten zelf wel gegevens bij over het aantal aanmeldingen, de instroom, doorstroom en uitstroom van maatschappelijke opvang, maar doen zij dit op uiteenlopende wijzen (bijvoorbeeld door periodieke gesprekken met de zorg-

aanbieders, via de verantwoordingsrapportages in het kader van de subsidieverstrekking, via een aparte monitor of een centraal cliëntvolgsysteem). Door deze uiteenlopende wijzen van informatieverzameling is het niet goed mogelijk om deze gegevens te combineren tot een landelijk beeld (TK 2015/2016). In hoofdstuk 6 geven we de meest recente inzichten en schattingen.

- 16 Dit betreft gegevens over cliënten met een maatwerkvoorziening, waarvoor gemeenten een eigen bijdrage in rekening kunnen brengen. Niet alle gemeenten brengen een eigen bijdrage voor maatwerkvoorzieningen in rekening.

4 Stapeling en dynamiek in het sociaal domein

- In 2018 maakten 1,6 miljoen personen uit 1,4 miljoen huishoudens gebruik van individuele sociaaldomeinvoorzieningen. Dit is exclusief Wmo 2015-vervoersvoorzieningen en inclusief Wsw (Wet sociale werkvoorziening) en Wajong (Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten) en andere uitkeringen. Dit is toegenomen ten opzichte van 2015.
 - Bijna 8% van de gebruikers gebruikt voorzieningen uit meer dan één wettelijk kader. Dit geldt voor 13% van de gebruikende huishoudens. Het gaat vooral om combinaties van participatievoorzieningen en maatschappelijke ondersteuning. Ook deze stapeling is iets groter dan in 2015.
 - Stapeling van voorzieningen binnen een wettelijk kader komt vaker voor. Zo worden bijstand en re-integratie vaak gecombineerd (participatie), evenals woon- en vervoersvoorzieningen met huishoudelijke hulp, en wordt jeugdzorg met verblijf vaak met de andere jeugdzorgvoorzieningen gebruikt.
 - Zowel het gebruik als de stapeling concentreert zich bij groepen in een kwetsbare positie zoals huishoudens met een laag inkomen, eenouderhuishoudens en huishoudens met leden van een niet-westerse migratieachtergrond.
 - Een derde van de gebruikers van participatievoorzieningen gebruikt deze voorzieningen elk jaar in de periode 2012-2018 (vaak bijstand). Dit geldt voor 17% van de gebruikers van maatschappelijke ondersteuning (vaak huishoudelijke hulp) en 5% van de jeugdzorggebruikers (jeugdzorg met verblijf of jeugdbescherming).
 - 15% van de jeugdzorggebruikers stroomt in enig jaar tussen 2012 en 2018 uit en stroomt ruim een jaar later weer in. Dat geldt voor 10% van de gebruikers van maatschappelijke ondersteuning en 7% van de gebruikers van participatievoorzieningen.
 - Huishoudens met betalingsachterstanden of contacten met de politie (als verdachte) gebruiken vaker sociaaldomeinvoorzieningen dan andere huishoudens. Deze huishoudens bevinden zich vaker in een kwetsbaardere positie dan andere huishoudens met of zonder sociaaldomeinvoorzieningen.
-

4.1 Inleiding

In het voorgaande hoofdstuk is ingegaan op het gebruik van afzonderlijke voorzieningen. In dit hoofdstuk gaan we uitgebreid in op de stapeling van voorzieningengebruik, zowel binnen de drie wettelijke kaders als daartussen. Daarnaast beschrijven we de stapeling van voorzieningen niet alleen per persoon, maar ook op het niveau van huishoudens. Er zijn twee redenen om meer naar het niveau van het huishouden te kijken. De eerste reden is dat stapeling van voorzieningen uit de Jeugdwet vrijwel niet plaatsvindt op het niveau van personen. Jongeren gebruiken heel weinig voorzieningen uit de Wmo 2015 of uit de Participatiewet, maar hun ouders kunnen daar wel gebruik van maken. Als we kijken naar het niveau van personen, blijven dus juist dit soort gezinnen met multiproblematiek buiten beeld. De tweede reden is dat het vanuit het idee van een integrale aanpak belangrijk is om op het niveau van het huishouden te kijken. Problemen binnen een huishouden staan niet

op zichzelf, maar hebben invloed op het functioneren van het hele gezin. Bijvoorbeeld: als er een persoon met beperkingen in het gezin aanwezig is die gebruikmaakt van een Wmo 2015-voorziening, dan kan dit ook invloed op de andere personen binnen het gezin hebben. Bijvoorbeeld als de overige gezinsleden mantelzorg geven, waardoor er minder tijd is voor arbeidsparticipatie.

De cijfers in dit hoofdstuk hebben betrekking op de situatie in 2018, en de dynamiek in de periode 2012-2018.¹ 2018 is het meest recente jaar waarvoor individuele gegevens van alle gebruikers van sociaaldomeinvoorzieningen beschikbaar zijn via het zogenoemde Stapelingsbestand.² In die monitor is voor alle Nederlanders bekend van welke sociaaldomeinvoorziening zij gebruikmaken. Omdat hier informatie op persoonsniveau nodig is, zijn andere bronnen gebruikt dan in het vorige hoofdstuk, en wijken de cijfers, met name voor de Wmo 2015 wat af van die in het vorige hoofdstuk.³ Evenals in de eerdere Overall rapportages (Pommer en Boelhouwer 2016, 2017) laten we zien van welke voorzieningen iemand binnen een kalenderjaar gebruik heeft gemaakt⁴. In dit rapport kunnen gelijktijdig en achtereenvolgend gebruik van verschillende voorzieningen binnen een jaar niet van elkaar worden onderscheiden; beide worden hier gezien als stapeling. Hierdoor wordt de mate van gelijktijdig gebruik overschat en blijven de stromen tussen voorzieningen binnen een kalenderjaar buiten beeld.

Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd. Allereerst kijken we naar de belangrijkste gebruikscijfers van 2018 (het meest recente jaar waarover de gegevens beschikbaar zijn), om een indruk te krijgen in hoeverre gebruik op het niveau van huishoudens een ander beeld geeft dan het gebruik op het niveau van personen. Daarna kijken we naar de stapeling van voorzieningen en de dynamiek binnen een wet, om vervolgens in te gaan op de stapeling en dynamiek tussen voorzieningen van verschillende wettelijke kaders. Omdat we het sociaal domein breed opvatten en de problemen die mensen kunnen hebben breder kunnen zijn dan wat specifiek gedekt wordt door de Participatiewet, de Wmo 2015 en de Jeugdwet, kijken we nog apart naar huishoudens met schulden en huishoudens waarvan een lid als verdachte in aanraking is geweest met de politie. We sluiten het hoofdstuk af met een samenvatting en conclusie.

4.2 Stand van zaken in 2018

Eind 2018 zijn er in Nederland ruim 17 miljoen personen ingeschreven in het bevolkingsregister (BRP).⁵ Zij vormen 8 miljoen huishoudens.⁶ Ongeveer 2 miljoen mensen maken gebruik van een of meerdere voorzieningen uit het sociaal domein.⁷ Omdat soms meerdere mensen uit een huishouden gebruikmaken van voorzieningen, gaat het daarbij om 1,8 miljoen huishoudens. Dit is de optelsom van alle gebruikers die in het vorige hoofdstuk zijn beschreven (plus de mensen die daarnaast gebruikmaken van Wsw of Wajong).

De informatie in dit hoofdstuk betreft echter niet alle gebruikers van het sociaal domein: landelijk dekkende informatie over Wmo 2015-vervoersdiensten ontbreekt op persoonsniveau. Het gaat hier om ongeveer 425.000 personen uit 410.000 huishoudens. In dit hoofdstuk spreken we daarom over voorzieningen uit de maatschappelijke ondersteuning in plaats van Wmo 2015-voorzieningen. Daarnaast rapporteren we, net als in de eerdere Overall rapportages, ook over doelgroepen van de Participatiewet die voorzieningen gebruiken die niet onder deze wet vallen. Het betreft 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 nabestaanden wet (Anw). Daarmee vatten we de doelgroep van de Participatiewet breed op. We spreken in dit hoofdstuk dan ook van participatievoorzieningen in plaats van voorzieningen uit de Participatiewet. Zie bijlage D (te vinden via www.scp.nl bij dit rapport) voor de definitie van de voorzieningen in dit hoofdstuk. Zie verder kader 3.1 voor de verschillen tussen de afbakening in dit hoofdstuk en het vorige hoofdstuk.

Het gaat daarom in dit hoofdstuk over ruim 1,6 miljoen personen (10% van de bevolking) die gebruikmaken van een of meerdere individuele voorzieningen in het sociaal domein: participatie, maatschappelijke ondersteuning of jeugdzorg⁸ (zie Tabel 4.1). Zij maken deel uit van bijna 1,4 miljoen huishoudens, ofwel 17% van de huishoudens in Nederland in 2018. Deze percentages zijn vergelijkbaar met de situatie in de voorgaande jaren (zie Pommer en Boelhouwer 2016, 2017).

Vooraf veel gebruik participatievoorzieningen

Tabel 4.1 geeft een overzicht van hoeveel personen in 2018 gebruikmaakten van een of meer sociaaldomeinvoorzieningen en binnen hoeveel huishoudens hier sprake van was (de eerste twee kolommen van tabel 4.1). De gebruikscijfers voor de huishoudens zijn steeds lager dan de gebruikscijfers voor de personen. Dit komt doordat meerdere personen binnen een huishouden gebruik kunnen maken van een voorziening. Zo gebruikten 790.000 mensen een participatievoorziening en waren zij afkomstig uit 670.000 huishoudens.

Tabel 4.1 geeft ook een overzicht van het aandeel personen en huishoudens binnen de groep gebruikers dat van een voorziening binnen een specifieke wet gebruikmaakte (de laatste twee kolommen van tabel 4.1). Hieruit blijkt dat de gebruikers van participatievoorzieningen de grootste groep vormen. Bijna de helft van de gebruikers (personen) van een sociaaldomeinvoorziening maakt gebruik van een participatievoorziening.⁹ Verder ontvangen respectievelijk een derde en een kwart van de gebruikers een voorziening uit de maatschappelijke ondersteuning en de jeugdzorg (tabel 4.1). Ook op het niveau van huishoudens zien we deze verhoudingen terug, al is het aandeel van de maatschappelijke ondersteuning iets groter (37%).¹⁰ Omdat men binnen een jaar gebruik kan maken van voorzieningen in verschillende wettelijke kaders, tellen de aandelen per wettelijk kader op

tot meer dan 100% van het totale aantal gebruikers. Overigens verandert het aandeel gebruikers tussen 2015 en 2018 maar langzaam (zie ook § 4.4.1).

Tabel 4.1

Gebruik van wettelijke kaders binnen het sociaal domein, 2018 (aantallen x 1000 en aandelen in procenten)^{a, b, c}

	aantallen x 1000		aandelen in bevolking		aandelen in gebruik	
	personen	huis- houdens	personen	huis- houdens	personen	huis- houdens
participatie	790	670	5	8	48	48
maatschappelijke ondersteuning	536	519	3	7	33	37
jeugdzorg	407	344	2	4	25	25
totaal gebruik	1647	1384	10	17	100	100
geen gebruik	15.586	6709	90	83		
bevolking	17.233	8093	100	100		

Leesvoorbeeld: In 2018 maakten 407.000 personen afkomstig uit 344.000 huishoudens gebruik van jeugdzorg, ofwel 2% van de bevolking, en 4% van de huishoudens. Binnen de groep personen die in 2018 gebruikmaakte van een sociaaldomeinvoorziening maakte 25% gebruik van jeugdzorg. Binnen de huishoudens waarin gebruik werd gemaakt van een sociaaldomeinvoorziening, betrof dat eveneens in 25% van de gevallen jeugdzorg.

- a Doordat men van voorzieningen uit verschillende wetten gebruik kan maken, tellen de afzonderlijke wettelijke kaders op tot meer dan het totaal.
- b Exclusief gebruikers van pgb's via de Jeugdwet.
- c Exclusief gebruikers van vervoersvoorzieningen zonder andere voorziening.

Bron: CBS (Stapelingsbestand 2018), SCP-bewerking

Kenmerken van de huishoudens: risicofactoren

In het vorige hoofdstuk hebben we met name gekeken naar kenmerken van individuele gebruikers. We kijken nu naar kenmerken van de huishoudens (tabel 4.2). Tabel 4.2 laat zien welke groepen huishoudens vaak gebruikmaken van voorzieningen uit de drie wetten. Van de huishoudens die gebruikmaken van een of meerdere voorzieningen betreft het 14% huishoudens met ouderen (80 jaar of ouder) en 34% juist huishoudens met kinderen. De grootste groep (44%) van de huishoudens in het sociaal domein betreft eenpersoonshuishoudens, en verder bestaat 16% uit eenouderhuishoudens. Ruim een kwart van deze huishoudens heeft een of meer leden met een niet-westerse migratieachtergrond en bijna een kwart heeft een laag inkomen.

Net zoals op het niveau van personen (zie tabellen 3.3; 3.4; 3.7 en 3.8) verschillen de gebruikersgroepen op huishoudensniveau tussen de verschillende wettelijke kaders. Zo worden participatievoorzieningen vaak gebruikt door eenpersoonshuishoudens (49%), huis-

houdens met een of meerdere leden met een niet-westerse migratieachtergrond (42%) en mensen met een laag inkomen (38%). Dit komt overeen met bevindingen uit bijvoorbeeld Van Echtelt et al. (2019). Voorzieningen uit de maatschappelijke ondersteuning worden vooral gebruikt door huishoudens met ouderen (34%) en eenpersoonshuishoudens (62%). Jeugdzorg wordt vanzelfsprekend gebruikt door huishoudens met kinderen (97%)¹¹, en vrij vaak door eenoudergezinnen (29%). Deze verdeling van kenmerken komt (niet onverwacht) overeen met de verdeling van kenmerken van individuele gebruikers van deze voorzieningen (zie hoofdstuk 3).

Tabel 4.2

Kenmerken van huishoudens die voorzieningen gebruiken, 2018^a (aandeel van gebruiksgroep, in procenten)

	participatie	maatschappelijke ondersteuning	jeugdzorg	gebruik totaal	referentie: totale bevolking
oudste lid ≥ 80 jaar	2	34	0	14	8
jongste lid ≤ 18 jaar	27	8	97	34	25
eenpersoonshuishouden	49	62	3	44	37
eenouderhuishouden	21	7	29	16	7
minimaal één lid met niet-westerse migratieachtergrond ^b	42	13	21	26	14
laagste inkomensklasse ^c	38	17	12	23	10

Leesvoorbeeld: Van de huishoudens die voorzieningen gebruiken, is 44% een eenpersoonshuishouden, terwijl hun aandeel in de bevolking 37% is.

- a Aandelen groter dan 25% zijn vetgedrukt. Aandelen groter dan 50% zijn vetgedrukt en onderstreept.
- b Huishoudens worden als niet-westers aangeduid als minimaal één lid een niet-westerse migratieachtergrond heeft.
- c De laagste inkomensklasse omvat de mensen met de 10% laagste huishoudensinkomens.

Bron: CBS (Stapelingsbestand 2018), SCP-bewerking

Het is niet verwonderlijk dat het gebruik van sociaaldomeinvoorzieningen samenhangt met deze kenmerken. Deze kenmerken zijn namelijk gekozen omdat ze samenhangen met maatschappelijke problemen die binnen het sociaal domein vallen, en waarbij de voorzieningen uit de verschillende wetten ondersteuning kunnen bieden (o.a. Pommer en Boelhouwer 2016, 2017; Pommer et al. 2018). Bijvoorbeeld: oudere mensen hebben vaker lichamelijke beperkingen waarvoor maatschappelijke ondersteuning passend is. In huishoudens waar ouderen wonen, wordt daarom meer gebruik gemaakt van Wmo 2015-voorzieningen. En: mensen met een laag inkomen hebben vaker moeite met rondkomen. In huishoudens met een laag inkomen wordt dan ook meer gebruik gemaakt van (inkomensondersteuning die valt onder) de Participatiewet. Wanneer we kijken naar de stapeling van

voorzieningen over wetten heen, kijken we nog een keer nader naar deze risicofactoren (§ 4.4).

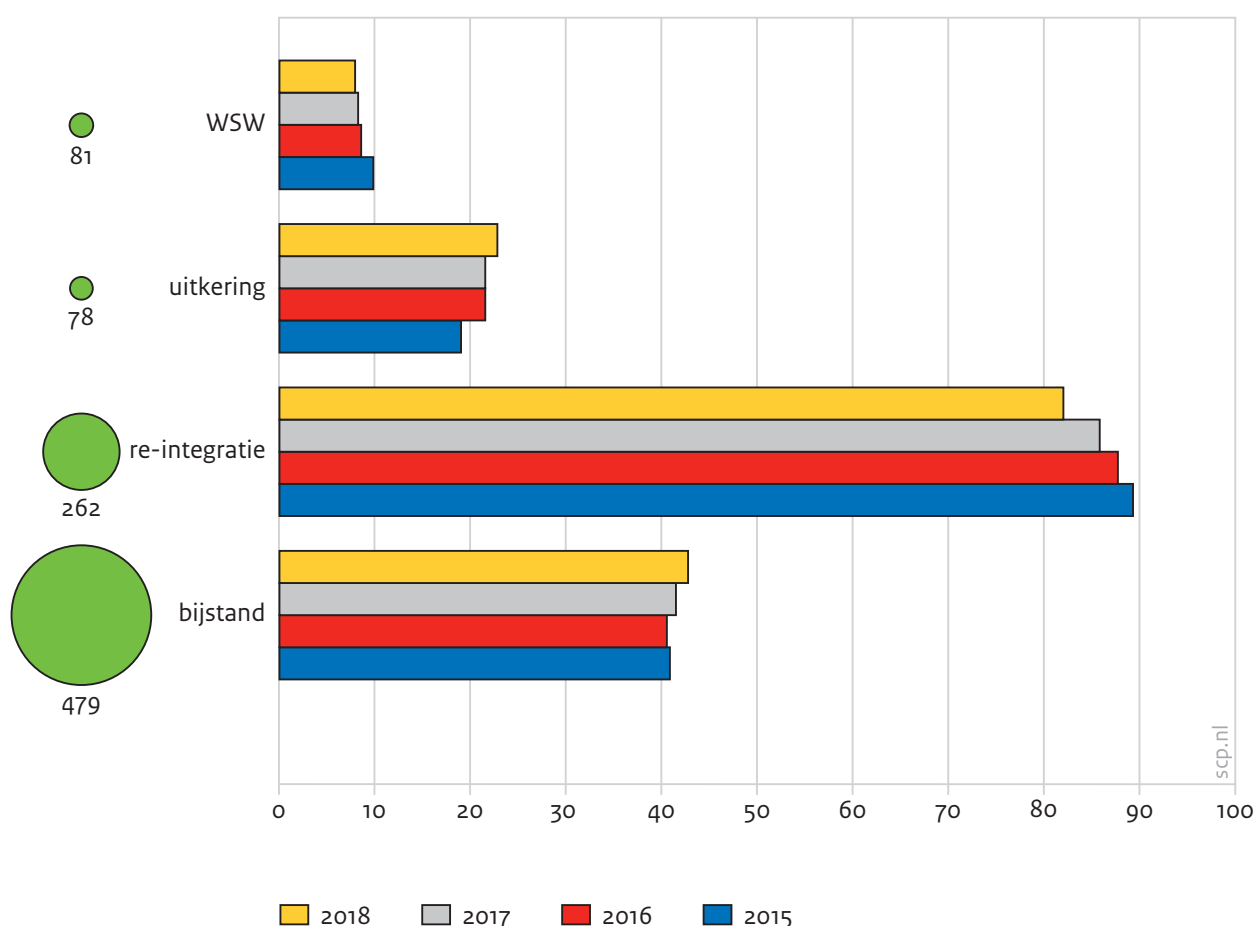
4.3 Stapeling per wettelijk kader

4.3.1 Stapeling van participatievoorzieningen: vooral bijstand en re-integratie

Soms worden verschillende participatievoorzieningen gecombineerd. Zo gebruikt 30% van de personen en 33% van de huishoudens met participatievoorzieningen twee of meer van die voorzieningen (niet in figuur). Op huishoudensniveau zijn er participatievoorzieningen die vaak gecombineerd worden met andere uit dezelfde wet, maar ook voorzieningen waarbij dit nauwelijks plaatsvindt (figuur 4.1).¹²

Figuur 4.1

Gebruik participatievoorzieningen door huishoudens in 2018 (in aantallen x 1000, onder de bollen) en aandelen van huishoudens met gebruik van participatievoorzieningen in combinatie met een andere participatievoorziening, 2015-2018 (in procenten van totaal gebruik van de voorziening)^a



Leesvoorbeeld: In 2018 ontvingen 479.000 mensen een bijstandsuitkering. Van hen ontving ruim 40% ook een of meerdere van de andere participatievoorzieningen.

a Uitkeringen betreffen: IOAW, IOAZ, Wajong zonder arbeidsvermogen en Anw.

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

Vooral re-integratie wordt vaak met andere participatievoorzieningen gecombineerd. Dit aandeel neemt in de loop der tijd wel af, van bijna 90% in 2015 tot ruim 80% in 2018 (Figuur 4.1).

De bijstand wordt door ruim 40% van de huishoudens die dat ontvangen gecombineerd met een of meerdere andere participatievoorzieningen. Het beeld is daar voor alle jaren vergelijkbaar. Wsw-ontvangers gebruiken daarentegen weinig andere participatievoorzieningen (minder dan 10% van de huishoudens) en ook uitkeringen (andere dan bijstand) worden vrij weinig gecombineerd (in ongeveer 20% van de huishoudens gebeurt dat).

Tabel 4.3 geeft aan welke combinaties er in 2018 van participatievoorzieningen vaak worden gebruikt binnen een huishouden. Uit figuur 4.1 blijkt dat ruim 40% van de huishoudens die bijstand ontvangen dit combineert met een andere voorziening. Dit blijkt vooral te gaan om re-integratie (42% van de 479.000 huishoudens met bijstand, zie tabel 4.3). Andersom betreft de groep huishoudens die zowel bijstand als re-integratie gebruikt 77% van de 262.000 huishoudens met re-integratie. Ook andere uitkeringen komen op huishoudensniveau soms in combinatie met re-integratie voor (5% van de huishoudens met re-integratie; 18% van de huishoudens met een uitkeringsontvanger). Wsw wordt op huishoudensniveau weinig gecombineerd met een andere participatievoorziening.

Tabel 4.3

Aandelen van huishoudens met combinaties van participatievoorzieningen, 2018 (verticaal gepercenteerd)^{a, b, c}

	bijstand	re-integratie	uitkeringen	Wsw
bijstand	-	77		5
re-integratie	42	-	18	3
uitkeringen	1	5	-	2
Wsw	1	1	2	-
totaal (%)	100	100	100	100
totaal (x 1000)	479	262	78	81

Leesvoorbeeld: Het gaat om aandelen van de gebruikers per voorziening: van de 479.000 huishoudens met bijstand in 2018 gebruikte 42% ook re-integratie, eventueel met nog andere voorzieningen.

- a Uitkeringen betreffen: IOAW, IOAZ, Wajong zonder arbeidsvermogen en Anw.
- b Het gaat hier om combinaties van voorzieningen. Wanneer bijvoorbeeld bijstand gecombineerd wordt met re-integratie en Wsw, wordt deze persoon zowel bij re-integratie als bij Wsw meegeteld.
- c Aandelen tussen de 10 en 30 worden vet weergegeven; aandelen boven de 30 zijn vet en onderstreept.

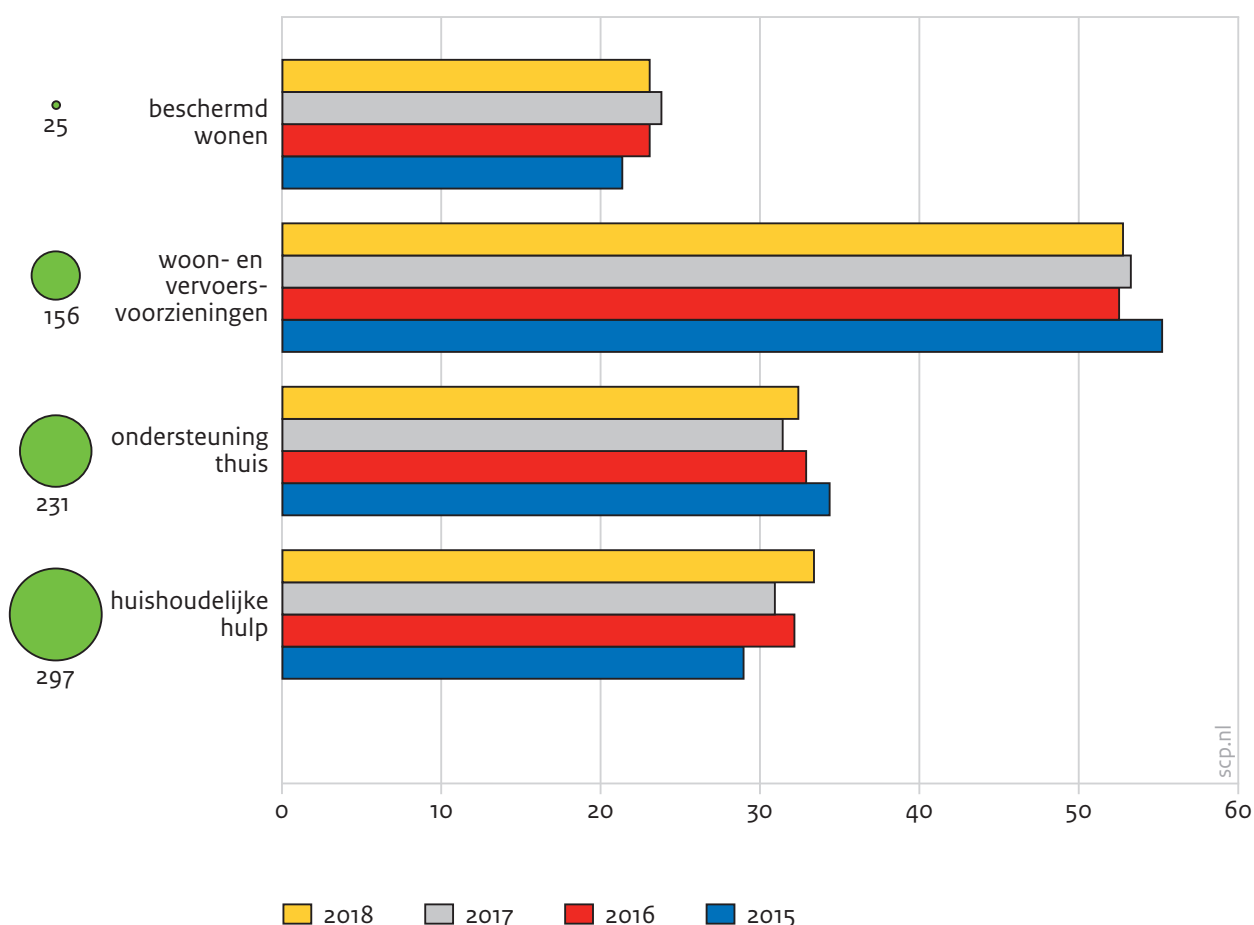
Bron: CBS (SCP-Stapelingsbestand 2018), SCP-bewerking

4.3.2 Stapeling van maatschappelijke ondersteuning: vaak combinaties met huishoudelijke hulp

Ongeveer 20% van de huishoudens gebruikt verschillende vormen van maatschappelijke ondersteuning (niet in figuur). Ongeveer een derde van de huishoudens die gebruikmaken van huishoudelijke hulp (bijna 300.000 in 2018) maakt daarnaast ook gebruik van een andere maatschappelijke ondersteuningsvoorziening (figuur 4.2). Dit geldt ook voor ondersteuning thuis. Woon- en vervoersvoorzieningen worden binnen een huishouden veel vaker gecombineerd met andere voorzieningen uit de maatschappelijke ondersteuning (dat gebeurt binnen ruim 50% van de huishoudens), en beschermd wonen juist minder vaak (20%). Deze verschillen zijn in alle onderzochte jaren aanwezig, er is geen sprake van een duidelijke trend.

Figuur 4.2

Gebruik maatschappelijke ondersteuning door huishoudens in 2018 (in aantallen x 1000, onder de bollen) en aandelen van huishoudens met gebruik van maatschappelijke ondersteuning in combinatie met een andere maatschappelijke ondersteuning, 2015-2018 (in procenten van totaal gebruik van de voorziening)^a



Leesvoorbeeld: In 2018 ontvingen 297.000 huishoudens huishoudelijke hulp. Van hen ontving ruim 30% ook een of meerdere van de andere maatschappelijke ondersteuningsvoorzieningen.

a Woon- en vervoersvoorzieningen zijn exclusief vervoersdiensten, zoals de regiotaaxi.

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

Tabel 4.4 geeft een beeld welke combinaties van maatschappelijke ondersteuning vaak voorkomen.

Huishoudelijke hulp wordt binnen een huishouden vooral vaak gecombineerd met ondersteuning thuis (17% van de huishoudens die huishoudelijke hulp ontvangen) en met woon- en vervoersvoorzieningen (21% van deze huishoudens) (tabel 4.4). Andersom betreft de combinatie van ondersteuning thuis met huishoudelijke hulp 22% van de huishoudens met ondersteuning thuis. Ook dit wordt vaak gecombineerd met woon- en vervoersvoorzieningen. In 40% van de huishoudens met woon- en vervoersvoorzieningen wordt dit gecombineerd met huishoudelijke hulp; 22% van de huishoudens combineert dit met ondersteuning thuis. Beschermd wonen wordt vooral met ondersteuning thuis gecombineerd. Dit beeld is in alle jaren vergelijkbaar; er is opnieuw geen sprake van een duidelijke trend.

Tabel 4.4

Aandelen van huishoudens met combinaties van maatschappelijke ondersteuningsvoorzieningen, 2018 (verticaal gepercenteerd)^{a, b, c}

	huishoudelijke hulp	ondersteuning thuis	woon- en vervoersvoorzieningen	beschermd wonen
huishoudelijke hulp		22	40	1
ondersteuning thuis	17		22	19
woon- en vervoersvoorzieningen	21	15		5
beschermd wonen	0	2	1	
totaal (%)	100	100	100	100
totaal (x 1000)	297	231	156	25

Leesvoorbeeld: Het gaat om aandelen van de gebruikers per voorziening. Van de 297.000 huishoudens met huishoudelijke hulp in 2018 gebruikt 17% ook ondersteuning thuis, eventueel met nog andere voorzieningen.

- a Woon- en vervoersvoorzieningen zijn exclusief vervoersdiensten, zoals de regiotaxi.
- b Het gaat hier om combinaties van voorzieningen. Wanneer bijvoorbeeld huishoudelijke hulp gecombineerd wordt met ondersteuning thuis en woon- en vervoersvoorzieningen, wordt deze persoon zowel bij ondersteuning thuis als bij woon- en vervoersvoorzieningen meegeteld.
- c Aandelen tussen de 10 en 30 worden vet weergegeven; aandelen boven de 30 zijn vet en onderstreept.

Bron: CBS (SCP-Stapelingsbestand 2018), SCP-bewerking

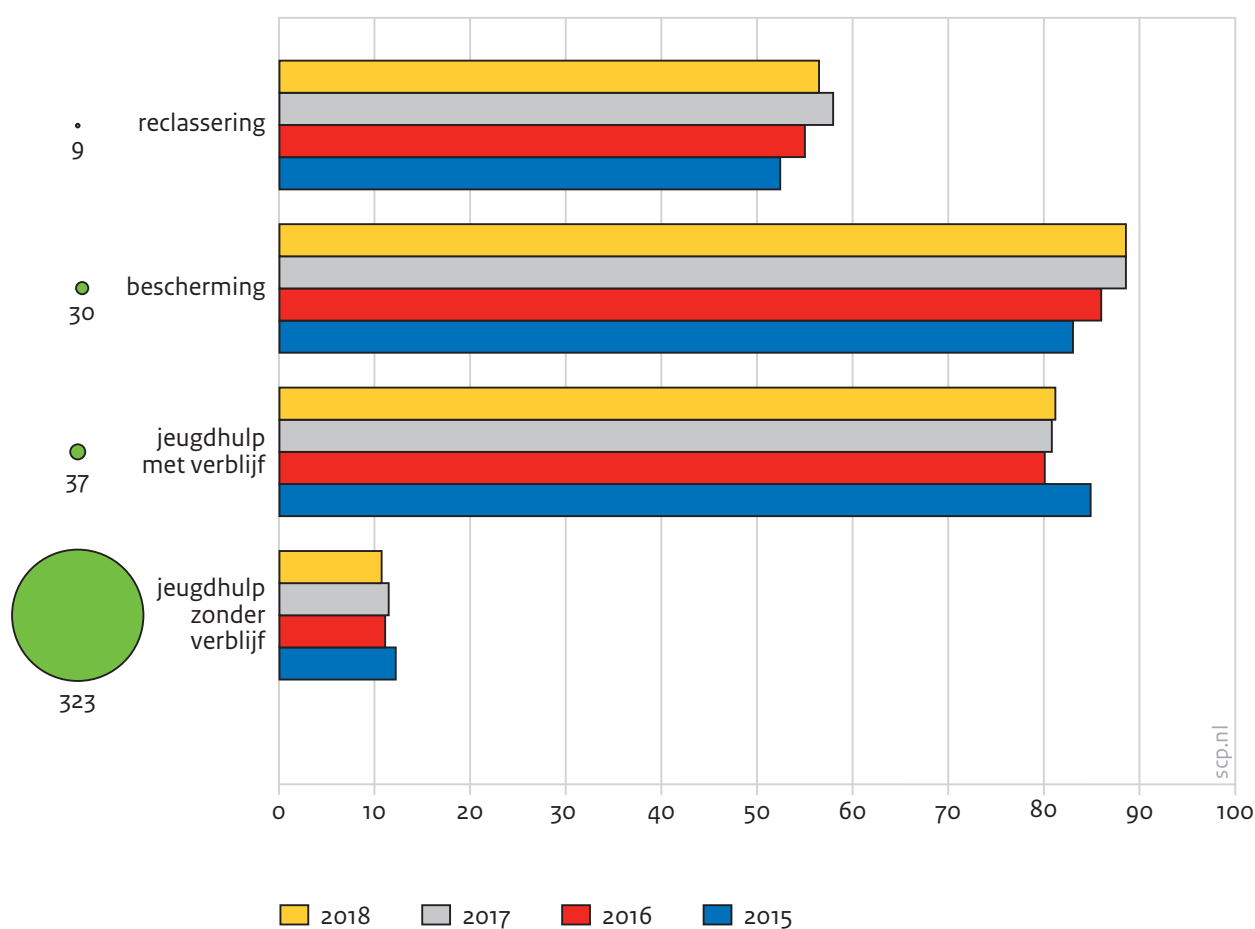
4.3.3 Stapeling van jeugdzorg: vaak combinaties met jeugdhulp zonder verblijf

Stapeling van vormen van jeugdzorg komt minder vaak voor dan stapeling van participatievoorzieningen of van maatschappelijke ondersteuning. Het gaat om 12% van de personen met jeugdzorg, en eveneens 12% van de huishoudens met jeugdzorg. Binnen de jeugdzorg is het gebruik van jeugdhulp zonder verblijf (ruim 300.000 huishoudens) veel groter dan van de andere voorzieningen (ca. 10.000 tot 30.000 gebruikers, figuur 4.3). Het is dan ook

niet zo vreemd dat jeugdhulp zonder verblijf vaak zonder andere voorziening wordt gebruikt. De andere jeugdzorgvoorzieningen worden echter wel vaak gecombineerd met andere voorzieningen binnen hetzelfde wettelijke kader. Twee vijfde van de huishoudens met jeugdhulp met verblijf en jeugdbescherming gebruiken ook een andere voorziening. Bij reclassering geldt dat voor de helft van de huishoudens.

Figuur 4.3

Gebruik jeugdzorgvoorzieningen door huishoudens in 2018 (in aantallen x 1000, onder de bollen), en aandelen van huishoudens met gebruik van jeugdzorgvoorzieningen in combinatie met een andere participatievoorziening, 2015-2018 (in procenten van totaal gebruik van de voorziening)^a



Leesvoorbeeld: In 2018 ontving ongeveer 80% van de huishoudens met jeugdhulp met verblijf ook een of meerdere van de andere jeugdzorgvoorzieningen.

a Exclusief gebruikers van pgb's via de Jeugdwet.

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

Tabel 4.5 geeft een beeld van de combinaties van voorzieningen die binnen de huishoudens voorkomen.

Meer dan 60% van de huishoudens die jeugdhulp met verblijf gebruiken, gebruiken ook jeugdhulp zonder verblijf (zie tabel 4.5).¹³ Het kan gaan om volgtijdelijk gebruik binnen een jaar, of om meerdere kinderen die verschillende vormen van jeugdzorg gebruiken. Ook

komt de combinatie van jeugdhulp met verblijf en jeugdbescherming binnen een huishouden vaak voor (46%). Jeugdbescherming komt binnen een gezin vaak voor met jeugdhulp met en zonder verblijf. Jeugdreclassering komt vaak voor met jeugdhulp zonder verblijf, gelijktijdig of volgtijdelijk of in combinatie met gebruik door een ander kind uit hetzelfde huishouden.

Tabel 4.5

Aandelen van huishoudens met combinaties van jeugdzorgvoorzieningen, 2018 (verticaal gepercentageerd)^{a, b, c}

	jeugdhulp zonder verblijf	jeugdhulp met verblijf	jeugd- bescherming	jeugd- reclassering
jeugdhulp zonder verblijf		61	64	48
jeugdhulp met verblijf	7		57	18
jeugdbescherming	6	46		17
jeugdreclassering	1	4	5	
totaal (%)	100	100	100	100
totaal (x 1000)	323	37	30	9

Leesvoorbeeld: Het gaat om aandelen van de gebruikers per voorziening. Van de 37.000 huishoudens met jeugdhulp met verblijf in 2018 gebruikt 61% ook jeugdhulp zonder verblijf, eventueel met nog andere voorzieningen.

- a Exclusief gebruikers van pgb's via de Jeugdwet.
- b Het gaat hier om combinaties van voorzieningen. Wanneer bijvoorbeeld jeugdhulp zonder verblijf gecombineerd wordt met jeugdbescherming en jeugdreclassering, wordt deze persoon zowel bij jeugdbescherming als bij jeugdreclassering meegeteld.
- c Aandelen tussen de 10 en 30 worden vet weergegeven; aandelen boven de 30 zijn vet en onderstreept.

Bron: CBS (SCP-Stapelingsbestand 2018), SCP-bewerking

4.4 Stapeling tussen wetten: multigebruik

4.4.1 Multigebruik betreft ongeveer 8% van de gebruikers en 13% van de huishoudens

Mensen kunnen voorzieningen uit verschillende wetten gebruiken, en ook binnen een huishouden kunnen verschillende voorzieningen worden gecombineerd (daarbij kunnen ook verschillende leden van het huishouden gebruikmaken van voorzieningen uit verschillende wetten). In de voorgaande paragraaf hebben we gekeken naar de combinaties van voorzieningen binnen hetzelfde wettelijke kader. In deze paragraaf kijken we specifiek naar combinaties van voorzieningen uit verschillende wettelijke kaders.

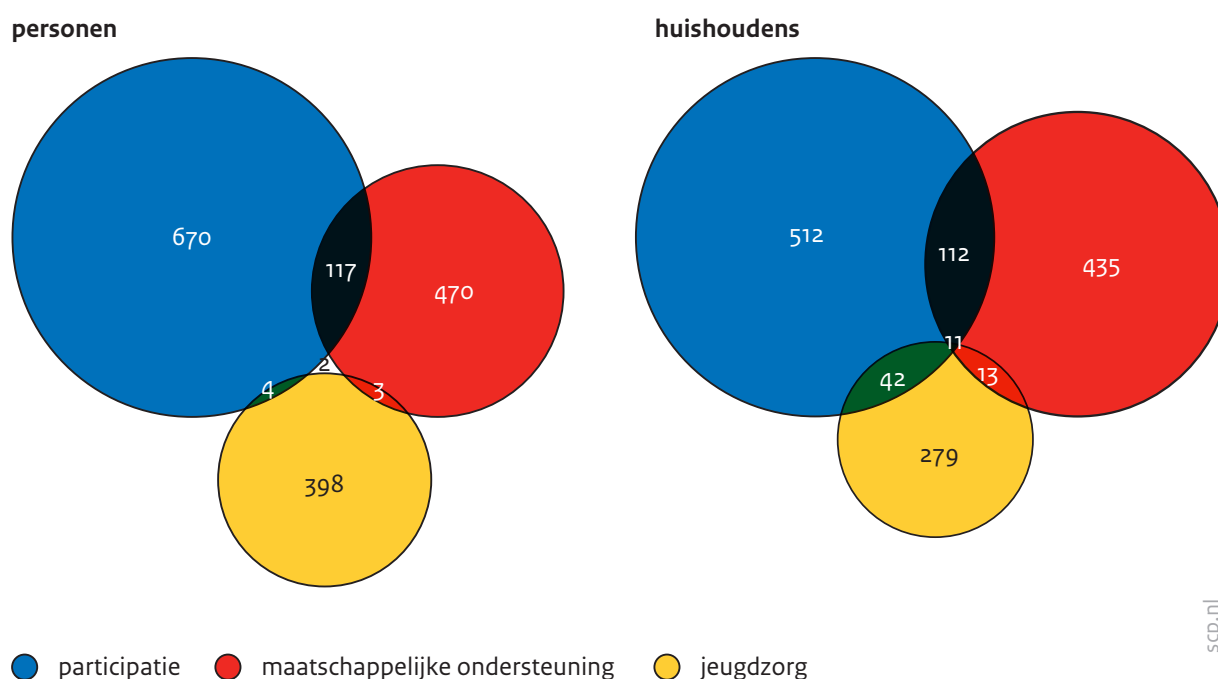
Figuur 4.4 (links) geeft een overzicht van de combinaties die voorkomen in 2018, als we alle voorzieningen binnen een wettelijk kader samennemen (links individuele gebruikers, rechts huishoudens). Als we kijken op het niveau van de individuele gebruikers, dan komen vooral combinaties van participatievoorzieningen met maatschappelijke ondersteuning

voor. Combinaties van voorzieningen uit deze twee kaders met de Jeugdwet zijn er bijna niet.

Het beeld verandert enigszins als we kijken naar huishoudens (figuur 4.4, rechts). Ook nu komt de combinatie van participatievoorzieningen met maatschappelijke ondersteuning het meeste voor. Maar we zien nu ook een (beperkte) overlap van de jeugdzorg met de andere wettelijke kaders. Er is met name een (weliswaar kleine) overlap tussen de jeugdzorg en participatievoorzieningen.

Figuur 4.4

Gebruik van combinaties van sociaaldomeinvorzieningen naar wettelijk kader, 2018 (in 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

Tabel 4.6 geeft een beeld van de ontwikkelingen in de overlap tussen de verschillende wettelijke kaders in 2015 en 2018. Het beeld is voor alle jaren ongeveer hetzelfde, zowel voor de personen als voor de huishoudens. Voor beide categorieën (personen en huishoudens) geldt dat de stapeling van voorzieningen iets toegenomen is. Op persoonsniveau nam de stapeling toe van 6% van de gebruikers in 2015 tot 8% van de gebruikers in 2018; de stapeling op huishoudensniveau nam toe van 11% in 2015 naar 13% in 2018.

Tabel 4.6

Gebruik van combinaties van sociaaldomeinvoorzieningen, naar wettelijk kader (aandeel van gebruikers en huishoudens), 2015 en 2018^{a, b, c}

	personen		huishoudens	
	2015	2018	2015	2018
alleen participatie	42,5	40,3	38,8	36,5
alleen maatschappelijke ondersteuning	30,7	28,2	33,4	31,0
alleen jeugdzorg	20,5	23,9	17,1	19,9
participatie en maatschappelijke ondersteuning	5,8	7,0	6,7	8,0
participatie en jeugdzorg	0,2	0,3	2,7	3,0
maatschappelijke ondersteuning en jeugdzorg	0,2	0,2	0,7	0,9
participatie, maatschappelijke ondersteuning en jeugdzorg	0,0	0,1	0,6	0,7
totaal stapeling (t.o.v. totaal aantal personen/huishoudens in de bevolking)	6,3	7,6	10,7	12,6

Leesvoorbeeld (linker kolom): Van de personen die in 2015 een sociaaldomeinvoorziening gebruikten, maakte 43% alleen gebruik van een participatievoorziening.

- a Participatie inclusief Wsw en overige uitkeringen (Wajong zonder arbeidsvermogen, IOAW, IOAZ en Anw).
- b Maatschappelijke ondersteuning exclusief gebruikers van vervoersvoorzieningen zonder andere voorziening.
- c Jeugdzorg exclusief gebruikers van pgb's via de Jeugdwet.

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

Vaak combinaties van bijstand en re-integratie met ondersteuning thuis en jeugdhulp

Tabel 4.7 geeft aan welke combinaties van voorzieningen er precies voorkomen in 2018. De combinaties die voorkomen binnen de wettelijk kaders zijn ook al in de voorgaande paragraaf (§ 4.3) gegeven. Bijvoorbeeld: 42% van de gebruikers van bijstand gebruikt ook re-integratie. Nieuw zijn de combinaties die over de wettelijke kaders heen gaan.

Tabel 4.7

Aandelen van huishoudens met combinaties van sociaaldomeinvoorzieningen, 2018 (verticaal gepercenteerd)^{a, b, c, d}

		participatie				maatschappelijke ondersteuning				jeugdzorg			
		PA1	PA2	PA3	PA4	MO1	MO2	MO3	MO4	JZ1	JZ2	JZ3	JZ4
participatie (%)													
bijstand	PA1	-	77		5	10	24	13	13	12	12	19	32
re-integratie	PA2	42	-	18	3	23	10	3	13	7	8	10	21
overige uitkeringen	PA3	1	5	-	2	1	3	2	3	1	2	2	2
Wsw	PA4	1	1	2	-	2	6	2	2	1	1	1	1
maatschappelijke ondersteuning (%)													
huishoudelijke hulp	MO1	6	3	5	7	-	22	40	1	2	3	2	2
ondersteuning thuis	MO2	12	9	9	16	17	-	22	19	5	7	8	9
woon-/vervoer-voorzieningen	MO3	4	2	3	4	21	15	-	5	1	1	1	2
beschermd wonen	MO4	1	1	1	1	0	2	1	-	0	2	1	2
jeugdzorg (%)													
hulp zonder verblijf	JZ1	8	9	4	4	2	7	2	4	-	61	64	48
hulp met verblijf	JZ2	1	1	1	1	0	1	0	2	7	-	57	18
jeugdbescherming	JZ3	1	1	1	0	0	1	0	1	6	46	-	17
jeugdreclassering	JZ4	1	1	0	0	0	0	0	1	1	4	5	-
totaal (%)		100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
totaal (aantal x 1000)		479	262	78	81	297	231	156	25	323	37	30	9

Leesvoorbeeld: Het gaat om aandelen van de gebruikers per voorziening. Van de huishoudens met bijstand gebruikt 42% ook re-integratie, eventueel met nog andere voorzieningen.

- a Het gaat hier om combinaties van voorzieningen. Wanneer bijvoorbeeld bijstand gecombineerd wordt met huishoudelijke hulp én begeleiding, wordt deze persoon zowel bij huishoudelijke hulp als bij begeleiding meegeteld. Combinaties van drie of meer voorzieningen komen ook voor, maar worden hier niet apart getoond.
- b Aandelen tussen de 10 en 30 worden vet weergegeven; aandelen boven de 30 zijn vet en onderstreept. De combinaties van voorzieningen binnen de drie wetten zijn al besproken in de tabellen 4.3-4.5 en zijn hier grijs weergegeven.
- c Exclusief gebruikers van pgb's via de Jeugdwet.
- d Exclusief gebruikers van vervoersvoorzieningen zonder andere voorziening.

Bron: CBS (SCP-Stapelingsbestand 2018), SCP-bewerking

12% van de huishoudens met bijstand (participatievoorziening) maakt ook gebruik van huishoudelijke hulp (uit de Wmo 2015, eerste kolom in tabel 4.7). Dit geldt ook voor 16% van de huishoudens met Wsw (vierde kolom in tabel 4.7). Huishoudens met maatschappelijke ondersteuning maken regelmatig ook gebruik van bijstand. Dit geldt voor een kwart van de gebruikers van ondersteuning thuis. Iets minder dan 10% van de huishoudens met jeugdzorg gebruikt ook participatievoorzieningen: de ouders gebruiken dan een participatievoorziening (bijstand of re-integratie), terwijl de kinderen jeugdzorg ontvangen. Al met al is dit beeld uit 2018 niet anders dan in eerdere jaren (zie bv. Pommer et al. 2018).¹⁴

4.4.2 Huishoudens met multigebruik zijn vaak eenouderhuishoudens, of hebben een niet-westerse migratieachtergrond of laag inkomen

Tabel 4.8 laat zien wat de kenmerken zijn van de huishoudens waarin verschillende combinaties van voorzieningen worden gebruikt: multigebruikhuishoudens. De uitkomsten voor de afzonderlijke wettelijke kaders lijken op die eerder in tabel 4.2 stonden; daar ging het om de gehele gebruiksgroep van een wettelijk kader, hier alleen om de gebruikers zonder stapeling over die wettelijk kaders. We gaan hier in op de opvallendste uitkomsten. 64% van de huishoudens die zowel participatievoorzieningen als maatschappelijke ondersteuning gebruiken, is een eenpersoonshuishoudens, en 35% van de huishoudens met participatie en maatschappelijke ondersteuning heeft een of meerdere leden met een niet-westerse migratieachtergrond. Zoals verwacht heeft een groot deel van de mensen met zowel participatie- als maatschappelijke ondersteuning een laag inkomen (38%). De gebruikers van zowel participatie als jeugdzorg komen relatief vaak uit eenoudergezinnen (65%), en hebben relatief vaak een of meerdere leden met een niet-westerse migratieachtergrond (48%) of een laag inkomen (37%).

Tabel 4.8

Kenmerken van huishoudens die combinaties van wettelijke kaders gebruiken, 2018 (aandelen van gebruiksgroepen, in procenten)^a

	PA	MO	JZ	PA + MO	PA + JZ	MO + JZ	PA + MO + JZ	totaal
oudste lid ≥ 80 jaar	1	43	0	5	0	1	0	8
jongste lid ≤ 18 jaar	24	4	98	10	96	90	90	25
eenpersoonshuishouden	50	65	2	64	2	8	5	37
eenouderhuishouden	19	3	21	12	65	37	62	7
minimaal één lid met niet-westerse migratieachtergrond ^b	44	7	16	35	48	20	37	14
laagste inkomensklasse ^c	39	11	7	38	37	17	36	10

Leesvoorbeeld: Van de huishoudens met alleen participatievoorzieningen heeft 39% een laag inkomen.

PA: participatie; MO: maatschappelijke ondersteuning; JZ: jeugdzorg.

- a Aandelen groter dan 25% zijn vetgedrukt. Aandelen groter dan 50% zijn vetgedrukt en onderstreept.
- b Huishoudens worden als niet-westers aangeduid als minimaal 1 lid een niet-westerse migratieachtergrond heeft.
- c De laagste inkomensklasse omvat de mensen met de 10% laagste huishoudensinkomens.

Bron: CBS (CBS-Stapelingsbestand 2018), SCP-bewerking

4.4.3 Huishoudens in een kwetsbare positie gebruiken vaker combinaties van voorzieningen

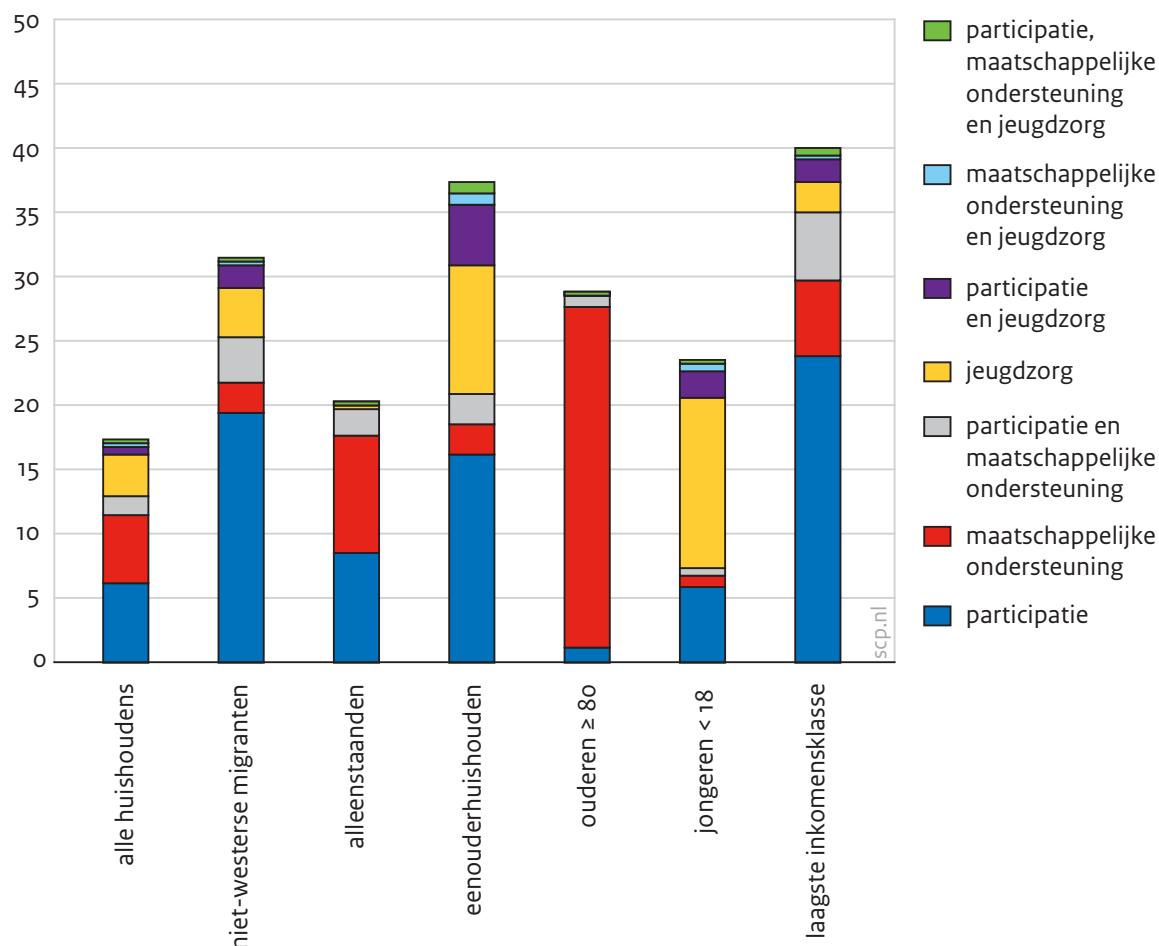
Het sociaal domein is bedoeld om personen en huishoudens die zich in een kwetsbare positie bevinden te ondersteunen. Eerder in dit hoofdstuk werd aangegeven wat de kenmerken zijn van de huishoudens waarin (combinaties van voorzieningen) worden gebruikt. Bij de combinatie van participatie- en maatschappelijke ondersteuning komen bijvoorbeeld vaak eenpersoonshuishoudens voor (tabel 4.8). Maar niet alle eenpersoonshuishoudens hebben die voorzieningen nodig. In deze paragraaf kijken we vanuit enkele groepen huishoudens in een kwetsbare positie: huishoudens met kenmerken die een risico lijken te vormen voor het gebruik van sociaaldomeinvoorzieningen (zie tabel 4.8). Welk deel van hen heeft (een combinatie van) voorzieningen nodig? In tabel 4.8 waren de voorzieningen het uitgangspunt, hier (figuur 4.5) dus de huishoudens.

Figuur 4.5 biedt een overzicht van het gebruik van (verschillende combinaties van) sociaaldomeinvoorzieningen voor verschillende groepen huishoudens in een kwetsbare positie in 2018. Uit figuur 4.5 blijkt dat het gebruik van sociaaldomeinvoorzieningen heel erg verschilt, afhankelijk van het type huishouden. Zo blijkt uit deze figuur dat van de huishoudens uit de laagste inkomensklasse maar liefst 40% gebruikmaakt van een of meer voorzieningen uit het sociaal domein, vooral van een participatievoorziening. Ouderen gebruiken minder vaak een voorziening (30%), en dat is dan meestal maatschappelijke

ondersteuning. Hierna gaan we wat dieper in op het gebruik van sociaaldomeinvoorzieningen voor de verschillende typen huishoudens.

Figuur 4.5

Gebruik van combinaties van sociaaldomeinvoorzieningen door huishoudens in een kwetsbare positie, 2018 (in procenten)^{a, b, c}



Leesvoorbeeld: Van de huishoudens met leden met een niet-westerse migratieachtergrond maakt 20% alleen gebruik van een participatievoorziening.

- a De laagste inkomensgroep omvat de huishoudens met de 10% laagste inkomens.
- b De cijfers zijn exclusief gebruikers van pgb's via de Jeugdwet en exclusief gebruikers van vervoersvoorzieningen zonder andere voorziening, maar inclusief Wsw en Wajong zonder arbeidsvermogen, IOAW, IOAZ en Anw.
- c Huishoudens worden als niet-westers aangeduid als minimaal één lid een niet-westerse migratieachtergrond heeft. Ouderen betreffen hier huishoudens waarvan minimaal één persoon 80 jaar of ouder is. Jongeren betreft huishoudens met minimaal één persoon onder de 18 jaar.

Bron: CBS (CBS-Stapelingsbestand 2018), SCP-bewerking

Huishoudens met leden met een niet-westerse migratieachtergrond gebruiken vaak participatie

Huishoudens met één of meerdere leden met een niet-westerse migratieachtergrond maken veel vaker gebruik van een participatievoorziening dan gemiddeld. Vaak doen zij dat zonder andere voorzieningen (20%, tegen 6% van alle huishoudens), maar ook vaker dan gemiddeld in combinatie met jeugdzorg of maatschappelijke ondersteuning (5%, tegen 2% gemiddeld). Deze groep maakt minder gebruik van maatschappelijke ondersteuning dan gemiddeld, behalve wanneer zij ook een participatievoorziening gebruiken. Dit gecombineerde gebruik wijst op een stapeling van problematiek. Zoals al aangegeven in paragraaf 3.2.3 (bijstand) nam het aandeel gebruikers van participatievoorzieningen onder de huishoudens met een niet-westerse migratieachtergrond toe tussen 2015 en 2016. Dit beeld geldt ook voor de combinatie van participatievoorzieningen met steun uit een van beide andere wettelijke kaders.

Alleenstaanden

Alleenstaanden maken vaker dan gemiddeld gebruik van participatievoorzieningen (11%) of maatschappelijke ondersteuning (12%). Dat is niet zo vreemd, omdat zij niet kunnen terugvallen op huisgenoten voor inkomen en hulp wanneer zij (gezondheids)problemen hebben (zie bv. Putman et al. 2017; Woittiez et al. 2019). Ook een combinatie van beide wetten komt wat vaker voor dan gemiddeld (ruim 2% tegen ruim 1% bij alle huishoudens). Het voorzieningengebruik van deze groep veranderde niet veel tussen 2015 en 2018.

Eenoudergezinnen gebruiken vaak participatie en jeugdzorg

Zoals ook uit ander onderzoek blijkt (Bot et al. 2013), maken eenoudergezinnen vaak gebruik van jeugdzorg (17% tegen 4% gemiddeld), maar ook van participatievoorzieningen (11% tegen 85% gemiddeld). Zij hebben dan ook vaak te maken met lage inkomens (NJI 2014). Ook de combinatie van participatievoorzieningen (ouders) en jeugdzorg (kinderen) komt vaak voor bij eenoudergezinnen (bijna 6% tegen minder dan 1% gemiddeld). In die gezinnen ontvangen ouders vaak bijstand, terwijl een of meer kinderen jeugdzorg ontvangen. Het gebruik van zowel participatievoorzieningen als voorzieningen uit de jeugdzorg, als de combinatie hiervan, neemt voor eenoudergezinnen in de loop der tijd toe.

Ouderen gebruiken vaak maatschappelijke ondersteuning

Zoals verwacht ontvangen ouderen (huishoudens met 80-plussers) veel vaker hulp via de maatschappelijke ondersteuning (28%) dan anderen. Dit geldt in veel mindere mate ook voor de 65-80-jarigen (9% krijgt maatschappelijke ondersteuning, niet in figuur). Deze iets jongere groep gebruikt soms (ook nog) een participatievoorziening (niet in figuur). 80-plussers maakten tussen 2015 en 2018 steeds minder vaak gebruik van maatschappelijke ondersteuning: in 2015 ontving nog 35% van hen maatschappelijke ondersteuning, in 2018 was dat 28%. Het is mogelijk dat hier een verschuiving van de hier gemeten maatwerkvoorzieningen naar algemene voorzieningen of andere oplossingen achter zit

(mantelzorg, particuliere hulp). Het is echter ongewis of dit soort verschuivingen daadwerkelijk plaatsvinden.

Jongeren gebruiken vaak jeugdzorg, soms met participatie

Vanzelfsprekend wordt de jeugdzorg vooral ontvangen door huishoudens met jonge kinderen. Zij gebruiken ongeveer even vaak participatievoorzieningen, maar veel minder maatschappelijke ondersteuning dan alle huishoudens tezamen. Zij combineren jeugdhulp (voor de kinderen) ook regelmatig met participatievoorzieningen (ouders) (Batterink et al. 2018; Buckx en De Roos 2011). Jongeren maken, zoals aangegeven in paragraaf 3.4.2, steeds vaker gebruik van jeugdhulp, en huishoudens combineren dat steeds vaker met participatievoorzieningen (niet in figuur). Het aandeel huishoudens met jongeren dat alleen een participatievoorziening gebruikt, neemt echter wat af.

Lage inkomens gebruiken vaak participatie en maatschappelijke ondersteuning

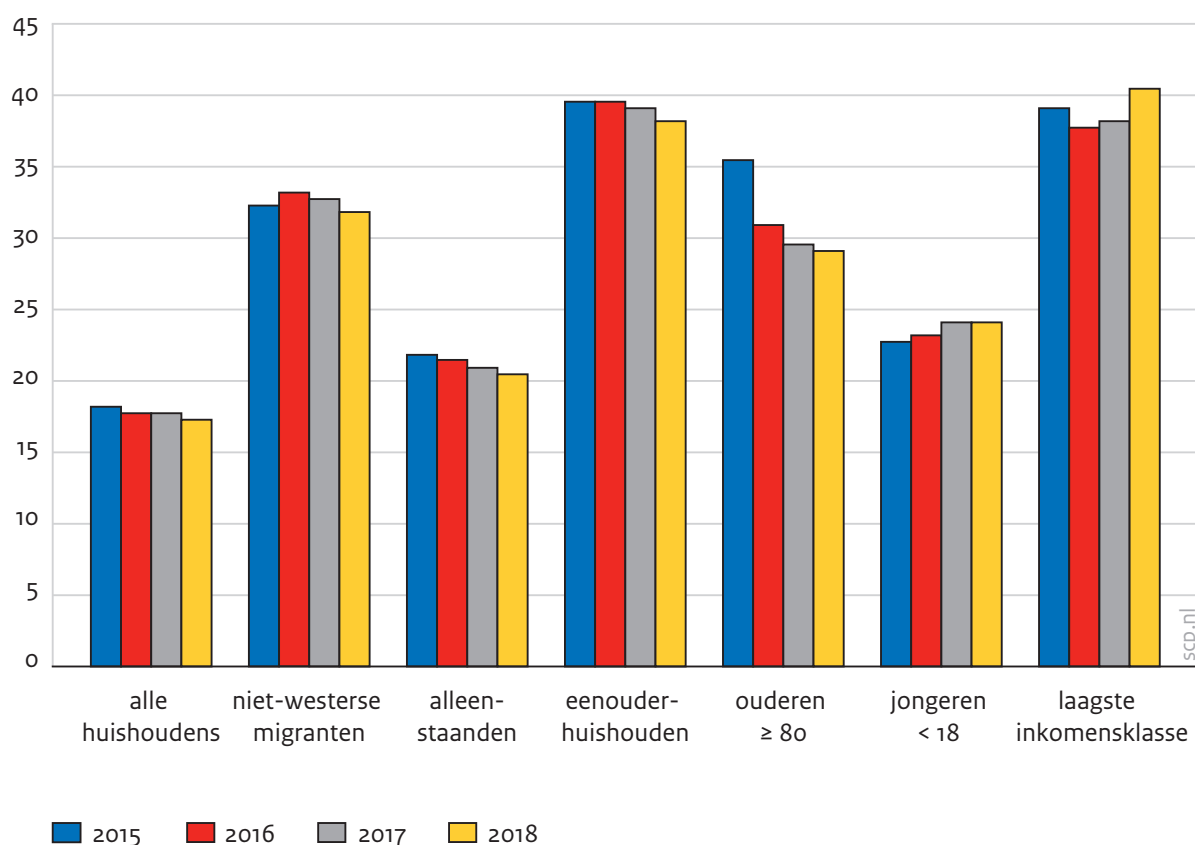
Zoals verwacht gebruiken relatief veel huishoudens met een laag inkomen participatievoorzieningen: ongeveer 32%, tegenover 9% gemiddeld. Deze groep ontvangt ook vaker hulp uit de maatschappelijke ondersteuning (12% tegenover 7% gemiddeld). Dat komt vooral doordat de combinatie van deze twee typen voorzieningen (participatie en maatschappelijke ondersteuning) bij deze groep vaker voorkomt (5%) dan gemiddeld (1%). Jeugdzorg wordt door de lage inkomensgroepen echter heel weinig gebruikt (zie bv. ook Sadiraj et al. 2013). Dat geldt vooral voor jeugdzorg zonder verblijf (de grootste groep gebruikers). De andere vormen van jeugdhulp worden wel vaak gebruikt door huishoudens met een laag inkomen. Het aandeel huishoudens met een laag inkomen dat gebruikmaakt van een participatievoorziening neemt af, evenals het gebruik van jeugdzorg (niet in figuur). Het aandeel huishoudens met een laag inkomen dat maatschappelijke ondersteuning gebruikt, neemt juist wat toe. Het gebruik van sociaaldomeinvoorzieningen als geheel van deze groep neemt licht af.

Ontwikkelingen in het voorzieningengebruik van kwetsbare huishoudens

Het gebruik van sociaaldomeinvoorzieningen nam toe tussen 2015 en 2018 bij mensen met een niet-westerse migratieachtergrond, bij eenouderhuishoudens en bij huishoudens met een laag inkomen. Bij de andere risicogroepen nam het gebruik in meer of mindere mate af.

Figuur 4.6

Ontwikkeling van gebruik sociaaldomeinvoorzieningen door kwetsbare groepen^{a, b}



Leesvoorbeeld: Van de alleenstaanden maakte in 2018 20% gebruik van een of meerdere voorzieningen uit het sociaal domein.

- a De cijfers zijn exclusief gebruikers van pgb's via de Jeugdwet en exclusief gebruikers van vervoersvoorzieningen zonder andere voorziening, maar inclusief Wsw en Wajong zonder arbeidsvermogen, IOAW, IOAZ en Anw.
- b Huishoudens worden als niet-westers aangeduid als minimaal één lid een niet-westerse migratieachtergrond heeft. En ouderen betreffen hier huishoudens waarvan minimaal één persoon 80 jaar of ouder is. Jongeren betreft huishoudens met minimaal één persoon onder de 18 jaar.

Bron: CBS (CBS-Stapelingsbestand 2018), SCP-bewerking

4.5 Dynamiek in het sociaal domein

Naast de combinaties van het gebruik van voorzieningen is het belangrijk om te kijken naar het verloop van het gebruik van de verschillende voorzieningen. In het vorige hoofdstuk keken we naar de omvang van de instroom en de uitstroom van de verschillende voorzieningen. In het huidige hoofdstuk kijken we naar het aantal jaar dat mensen gebruikmaken van voorzieningen. Is er een groep te onderscheiden die langdurig gebruikmaakt van voorzieningen, of maken de meeste gebruikers gedurende korte tijd gebruik van een voorziening?

We bestuderen deze dynamiek op het niveau van personen, niet van huishoudens. Dit doen we omdat de samenstelling van huishoudens in de loop der tijd kan veranderen: er worden kinderen geboren, mensen overlijden, of er vinden scheidingen plaats. Daardoor is het niet goed mogelijk de huishoudens in de loop der tijd te volgen en de resultaten te interpreteren. Inmiddels beschikken we over zeven jaren (2012-2018) waarvoor we weten wie er sociaaldomeinvoorzieningen gebruiken. Hierbij hanteren we voor de periode 2012-2014 de voorlopers van de voorzieningen die naar de gemeenten zijn gedecentraliseerd (zie bv. de eerste editie van de Overall rapportage: Pommer en Boelhouwer 2016).

4.5.1 Dynamiek binnen participatie: bijstand en Wsw worden vaak langdurig gebruikt

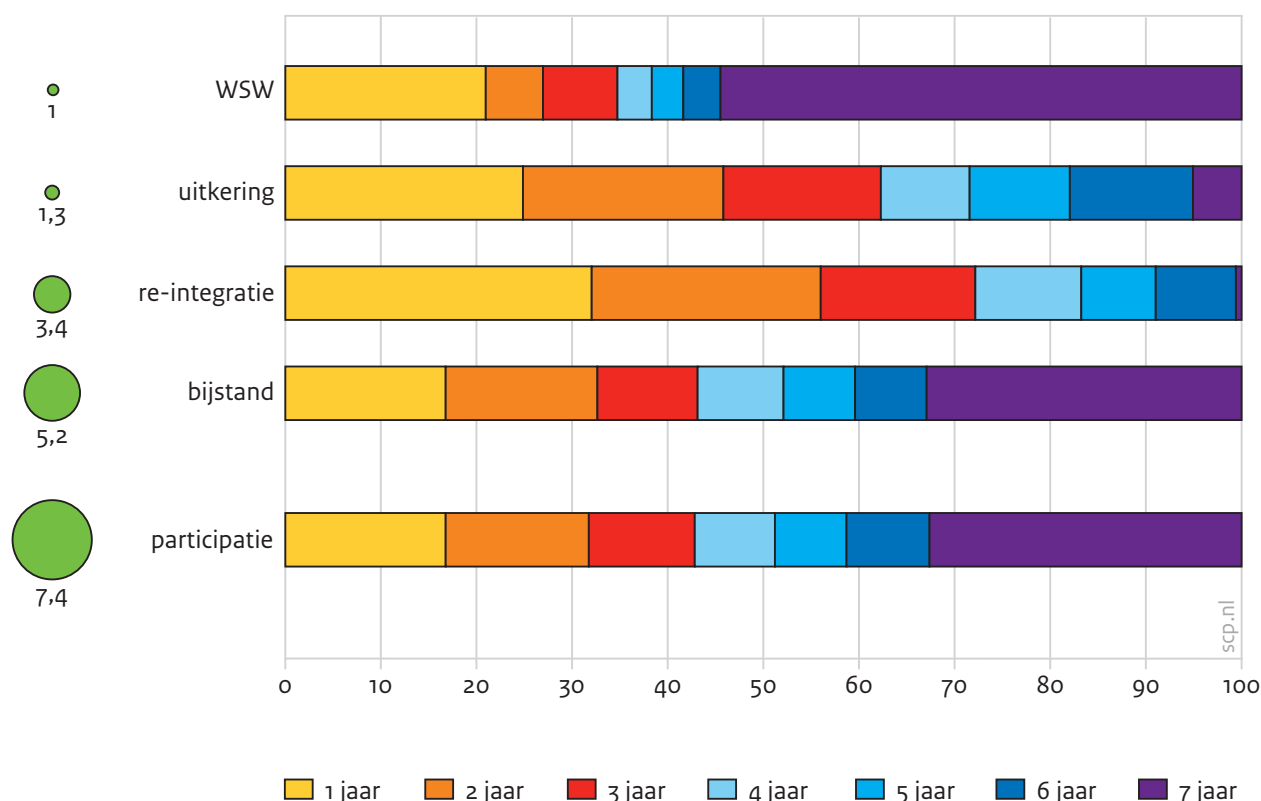
Elk jaar maakt ongeveer 4% van de Nederlanders gebruik van een participatievoorziening. Omdat het niet elk jaar om dezelfde mensen gaat, ligt het aandeel gebruikers dat in een van de jaren 2012-2018 zo'n voorziening gebruikt veel hoger. In de periode 2012-2018 gebruikt ruim 7% van de relevante bevolking in een van de jaren een participatievoorziening. Een derde van hen doet dat in elk van de zeven jaren (figuur 4.8).¹⁵ Er zijn daarnaast meer gebruikers die kortdurend (een, twee of drie jaar) een participatievoorziening gebruiken, dan langdurig (vier, vijf of zes jaar). Het gebruik van Wsw'ers is wel vaak langdurig: meer dan de helft van de Wsw-gebruikers doet dat in alle zeven jaren. Dat is niet zo vreemd omdat een Wsw-voorziening een baan betreft (geen uitkering). Als belangrijkste oorzaak voor het beëindigen van de Wsw wordt dan ook overlijden, langdurige ziekte en pensioen genoemd (Harteveld et al. 2016).

Ook de bijstand wordt steeds vaker langdurig gebruikt (Van Dodeweerd 2017). Bijna de helft van de bijstandsontvangers ontvangt dit dan ook vijf jaar of meer (figuur 4.7). Re-integratie en overige uitkeringen worden vaak een of twee jaar gebruikt. Aangezien re-integratie moet leiden naar werk, en dus naar uitstroom uit de re-integratie is dit ook te verwachten (zie ook hoofdstuk 3).

Uit figuur 4.7 blijkt dat het aantal jaren waarin mensen gebruikmaken van participatievoorzieningen verschilt per voorziening. Bij de re-integratie werd beredeneerd dat het positief is dat veel mensen maar één of enkele jaren hiervan gebruikmaken, omdat de hoop is dat het gebruik van een re-integratievoorziening leidt tot betaald werk. Het is echter ook mogelijk dat dit werk niet duurzaam is, en deze mensen in een later jaar opnieuw instromen in een participatievoorziening.

Figuur 4.7

Personen die in de periode 2012-2018 een participatievoorziening hebben gebruikt in een van de jaren (in procenten van het totale gebruik bollen, rechts), en het aantal jaren gebruik (in procenten van gebruik per voorziening, staafdiagram, links)^{a, b, c}



Leesvoorbeeld: Van de personen die in de periode 2012-2018 in het BRP waren ingeschreven, gebruikte 1% in een of meerdere jaren Wsw (bolletjes links in de figuur). Van deze personen was dit voor ruim 20% binnen één kalenderjaar (staafjes rechts in de figuur).

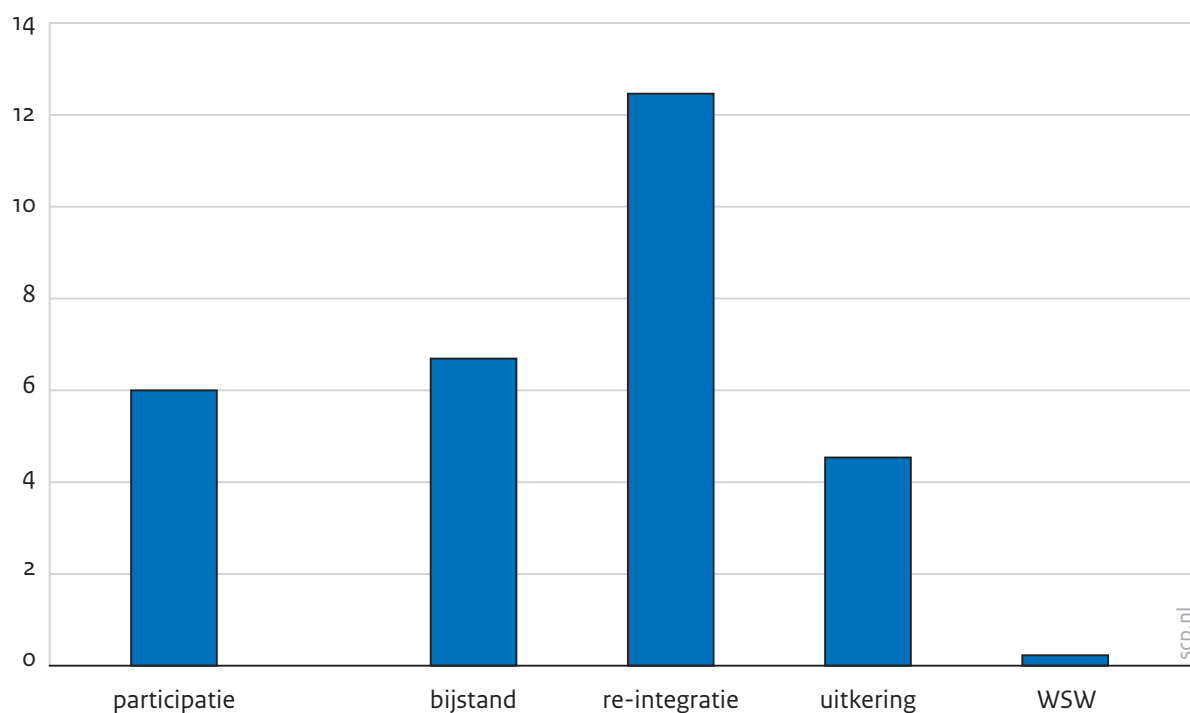
- a De berekening gaat uit van personen die gedurende de gehele periode 2012-2018 in de gemeentelijke BRP zijn ingeschreven.
- b Het gemiddelde gebruik in de linker figuur ligt hoger dan in de afzonderlijke jaren, omdat het gaat om gebruik in één van de zeven onderzochte jaren.
- c Uitkeringen betreffen: IOAW, IOAZ, Wajong zonder arbeidsvermogen en Anw.

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

In figuur 4.8 tonen we het aandeel van de gebruikers van een participatievoorziening dat meerdere jaren van die voorziening gebruikmaakt, maar in een of meerdere tussenliggende jaren geen gebruik heeft gemaakt van die voorziening (herinstromers). Het gaat om 6% van alle gebruikers van participatievoorzieningen. Vooral bij re-integratie blijkt dit vrij vaak voor te komen. Ruim 12% van de gebruikers van re-integratie stromen in de periode 2012-2018 uit en stromen vervolgens minimaal één jaar later weer in. Bij de bijstand en overige uitkeringen komt dat minder vaak voor (resp. 6% en 4%). Bij de Wsw komt dit nauwelijks voor, doordat de Wsw per 1 januari 2015 is afgesloten voor nieuwe instroom, de herinstroom heeft daar dus tussen 2012 en 2014 plaatsgevonden.

Figuur 4.8

Herinstromers in een participatievoorziening (in procenten)^{a, b, c}



Leesvoorbeeld: Van de personen die in de periode 2012-2018 bijstand hadden, is ruim 6% in deze periode uitgestroomd en daarna weer ingestroomd.

- a De berekening gaat uit van personen die gedurende de gehele periode 2012-2018 in het BRP zijn ingeschreven.
- b Het gaat hier om mensen die een voorziening meerdere jaren gebruiken, maar in een tussenliggend jaar niet.
- c Uitkeringen betreffen: IOAW, IOAZ, Wajong zonder arbeidsvermogen en Anw.

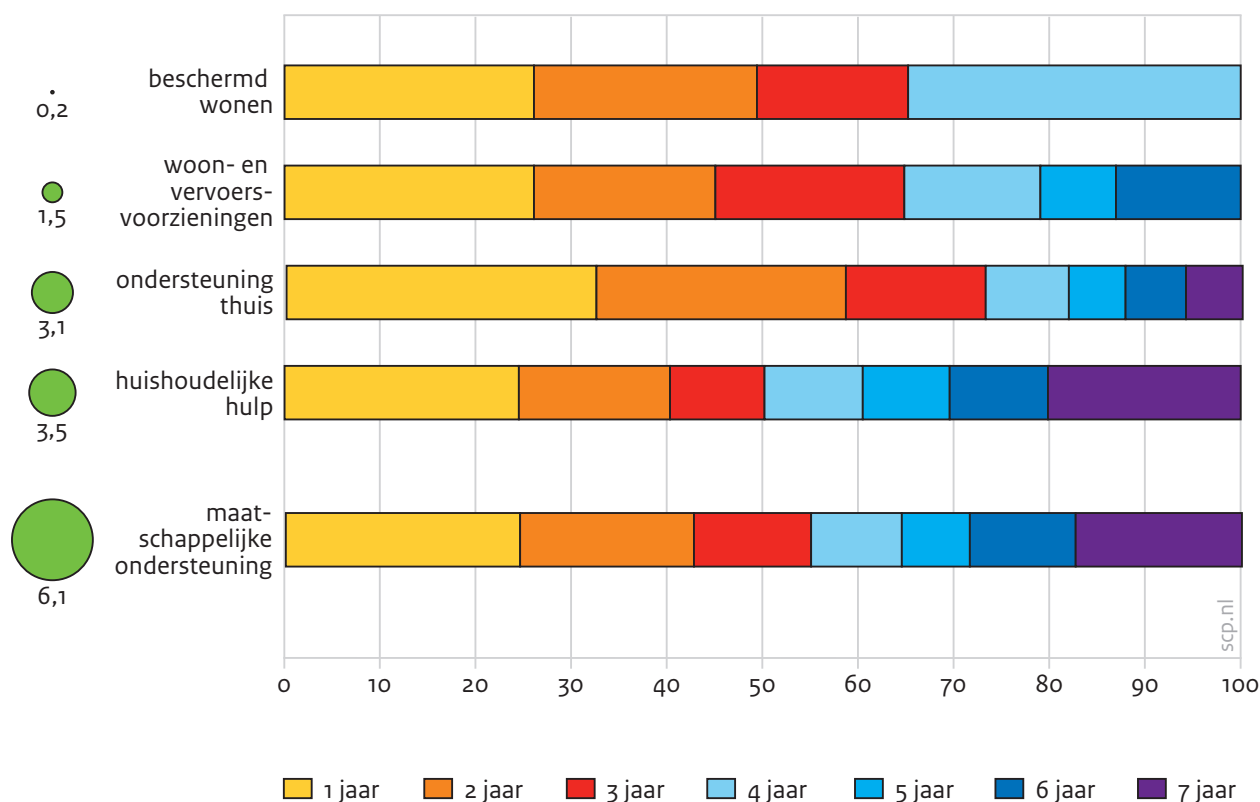
Bron: CBS (SCP-Stapelingsbestand 2015, 2016, 2017, CBS-Stapelingsbestand 2018), SCP-bewerking

4.5.2 Dynamiek binnen de maatschappelijke ondersteuning: vooral huishoudelijke hulp is langdurig

In de periode 2012-2018 gebruikte jaarlijks ongeveer 3% een voorziening uit de maatschappelijke ondersteuning (tabel 4.1). Over de gehele periode tezamen maakte 6% van de mensen een of meerdere jaren gebruik van maatschappelijke ondersteuning (figuur 4.9). Van hen gebruikte meer dan een vijfde van de mensen dit een of twee jaar, maar ook ruim een kwart gebruikte dat in zes of alle zeven jaren. Vooral huishoudelijke hulp wordt vaak langdurig gebruikt. De helft van de gebruikers doet dat minimaal 5 jaar. Ook ondersteuning thuis en woon- en vervoersvoorzieningen worden vaak langdurig gebruikt. Omdat informatie over het gebruik van beschermd wonen en woon- en vervoersvoorzieningen alleen voor de latere jaren bekend zijn, levert dit een enigszins vertekend beeld op. Een vergelijking met huishoudelijke hulp of ondersteuning thuis is niet goed mogelijk.

Figuur 4.9

Personen die in de periode 2012-2018 maatschappelijke ondersteuning hebben gebruikt in een van de jaren (in procenten van het totale gebruik, bollen links), en het aantal jaren gebruik (in procenten van gebruik per voorziening staafdiagram, rechts)^{a, b, c, d}



Leesvoorbeeld: Van de personen die in de periode 2012-2018 in het BRP waren ingeschreven, gebruikte 3,5% in een of meerdere jaren huishoudelijke hulp (bolletjes links in de figuur). Van deze personen was dit voor ruim 20% gedurende alle zeven kalenderjaren het geval (staafjes rechts in de figuur).

- 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 linker figuur ligt hoger dan in de afzonderlijke jaren, omdat het gaat om gebruik in één van de zeven onderzochte jaren.
- c Woon- en vervoersvoorzieningen zijn exclusief vervoersdiensten zoals de regiotaxi.
- D Voor 2012 ontbreekt informatie over woon- en vervoersvoorzieningen. Voor 2012, 2013 en 2014 ontbreekt informatie over beschermd wonen. Hierdoor wordt het meerjarige gebruik hiervan onderschat.

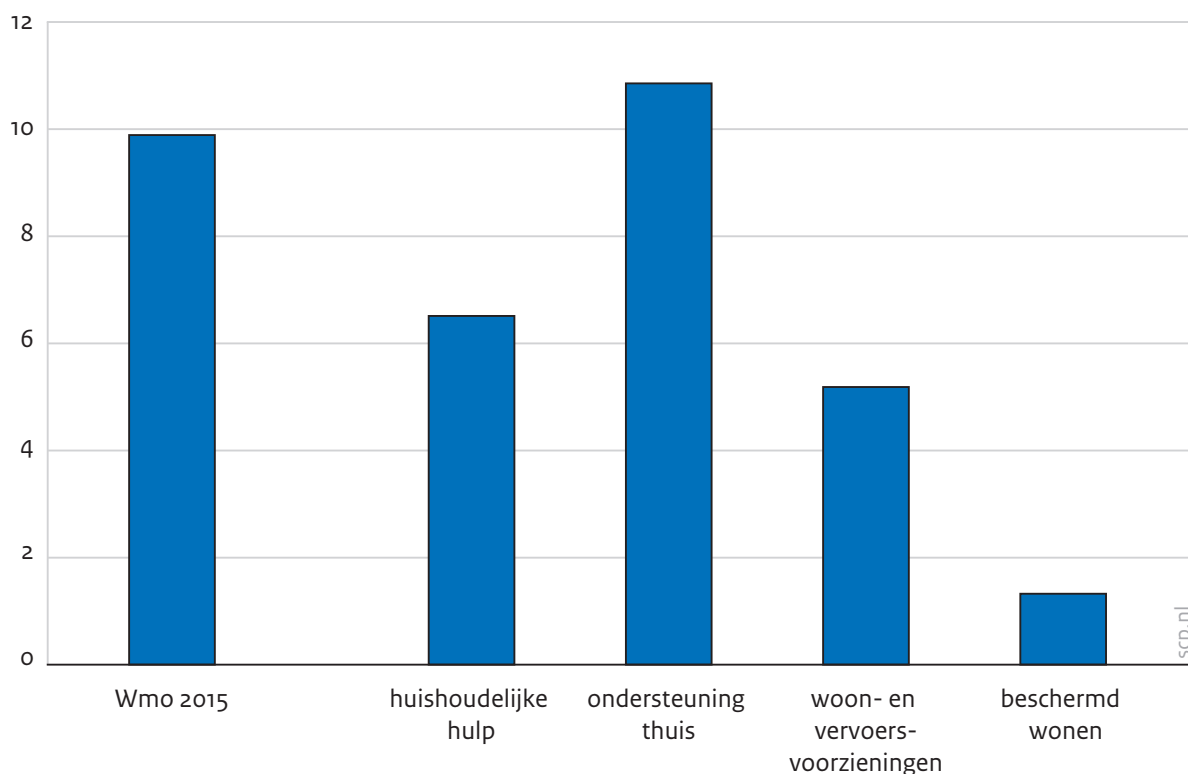
Bron: CBS (SCP-Stapelingsbestand 2015, 2016, 2017, CBS-Stapelingsbestand 2018), SCP-bewerking

Bijna 10% van de mensen die in een van de jaren maatschappelijke ondersteuning gebruikt, doet dat niet een aaneengesloten periode, maar stroomt eerst uit om meer dan één kalenderjaar later weer in te stromen (zij zijn herinstromer, zie figuur 4.10). Dit komt het meeste voor bij gebruikers van ondersteuning thuis (bijna 11%). Huishoudelijke hulp kent minder vaak een onderbreking van meer dan één jaar. Het gaat dan om 6% van de gebruikers. Bij woon- en vervoersvoorzieningen zijn er minder onderbrekingen, maar we

missen informatie uit 2012. Doordat we slechts vanaf 2015 informatie hebben voor beschermd wonen, zien we daar weinig onderbrekingen.

Figuur 4.10

Herinstromers in een Wmo 2015-voorziening (in procenten)^{a, b, c, d}



Leesvoorbeeld: Van de personen die in de periode 2012-2018 huishoudelijke hulp hadden, is ruim 6% in deze periode uitgestroomd en daarna weer ingestroomd.

- a De berekening gaat uit van personen die gedurende de gehele periode 2012-2018 in het gemeentelijke BRP zijn ingeschreven.
- b Het gaat hier om mensen die een voorziening meerdere jaren gebruiken, maar in een tussenliggend jaar niet.
- c Woon- en vervoersvoorzieningen zijn exclusief vervoersdiensten zoals de regiotaxi.
- d Voor 2012 ontbreekt informatie over woon- en vervoersvoorzieningen. Voor 2012, 2013 en 2014 ontbreekt informatie over beschermd wonen.

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

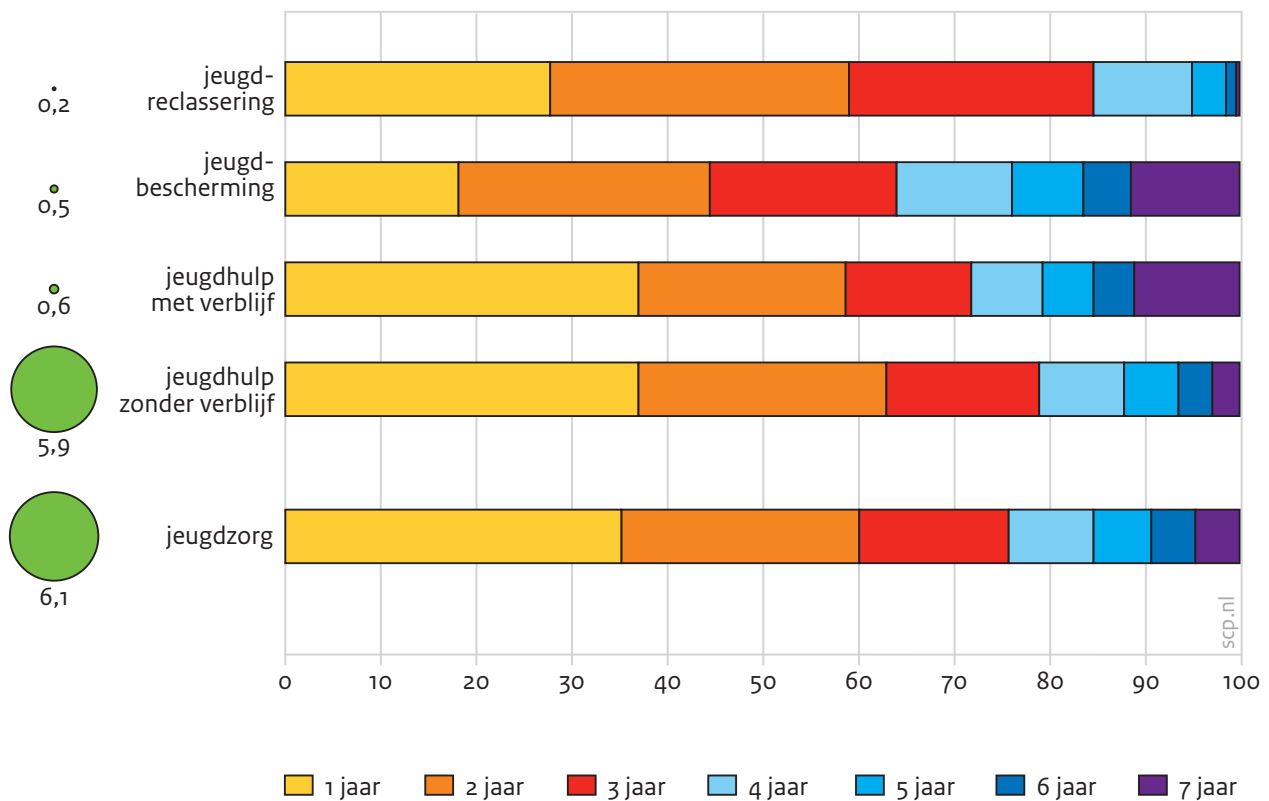
4.5.3 Dynamiek binnen de jeugdzorg: jeugdhulp zonder verblijf vaak kortdurend

In elk van de jaren 2012-2018 gebruikte zo'n 2% van de bevolking één of meerdere vormen van jeugdzorg. De groep die hiervan in één of meerdere van die jaren gebruik heeft gemaakt, is veel groter: 3%. De dynamiek binnen de jeugdhulp is dan ook vrij groot: elk jaar gebruiken deels weer andere jongeren jeugdzorg. De dynamiek bij de jeugdzorg is groter dan bij de participatie en maatschappelijke ondersteuning. Zo gebruikte ruim 60% van de gebruikers van jeugdhulp dit maximaal twee van de zeven jaren (2012-2018, zie figuur 4.11). Nog geen 10% van de gebruikers gebruikte dit in alle waargenomen jaren.

Vooral jeugdbescherming en jeugdzorg met verblijf worden vaker langdurig gebruikt. Dit zijn dan ook voorzieningen met een wooncomponent.

Figuur 4.11

Personen die in de periode 2012-2018 jeugdzorg hebben gebruikt in een van de jaren (in procenten van het totale gebruik bollen, links), en het aantal jaren gebruik (in procenten van gebruik per voorziening (staafdiagram, rechts)^{a, b, c, d, e}



Leesvoorbeeld: Van de personen die in de periode 2012-2018 in het BRP waren ingeschreven, gebruikte 0,5% in een of meerdere jaren jeugdbescherming (bolletjes links in de figuur). Van deze personen was dit voor iets minder dan 20% binnen een kalenderjaar (staafjes rechts in de figuur).

- 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 linker figuur ligt hoger dan in de afzonderlijke jaren, omdat het gaat om gebruik in één van de zeven onderzochte jaren.
- c Exclusief gebruikers van pgb's via de Jeugdwet.
- d In 2014 valt de registratie van het jeugdzorggebruik 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 gecorrigeerd aan de hand van de corresponderende selectie in 2013. Dit leidt waarschijnlijk tot een lichte overschatting van het gebruik van jeugdhulp met verblijf.

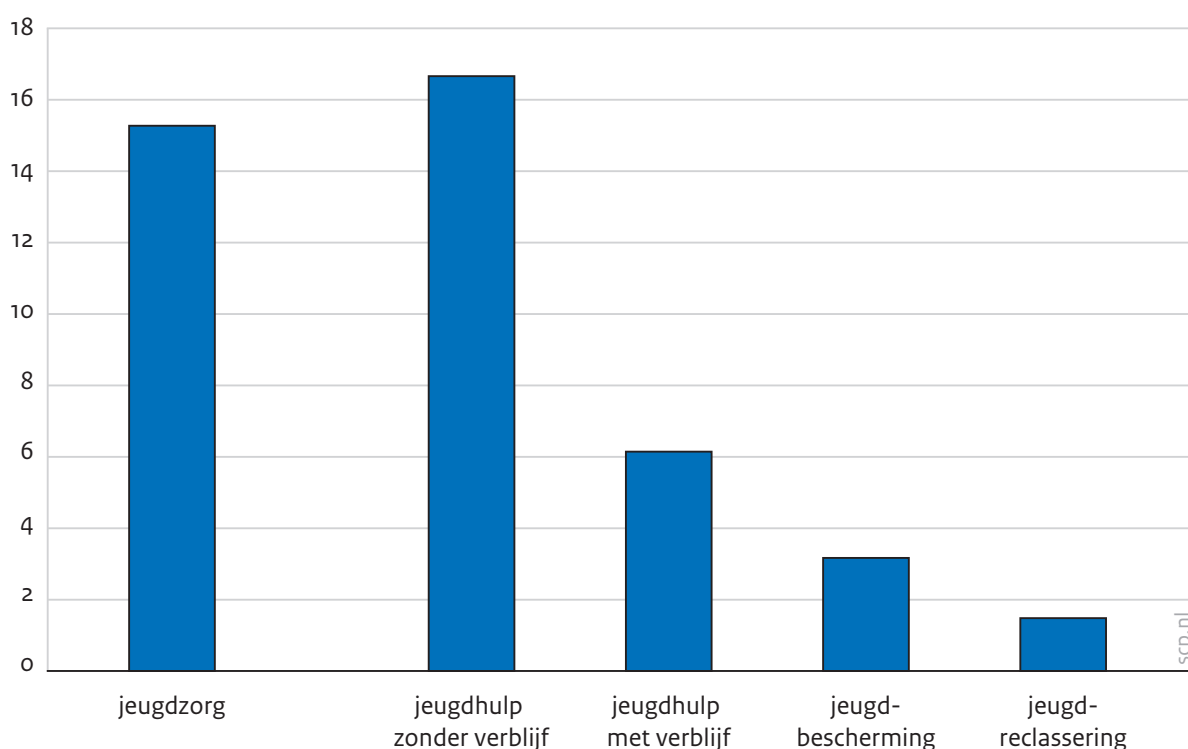
Bron: CBS (SCP-Stapelingsbestand 2015, 2016, 2017, CBS-Stapelingsbestand 2018), SCP-bewerking

Waarschijnlijk komt deze sterke dynamiek doordat de jeugdzorg veelal bestaat uit kortlopende trajecten, hoewel de duur van de trajecten toeneemt (Beerepoot et al. 2020). Deze dynamiek komt niet doordat jeugdigen maar tot hun 18^e jeugdzorg kunnen ontvangen. Het beeld is redelijk vergelijkbaar wanneer we alleen het gebruik bekijken van jongeren die in 2018 nog geen 18 jaar waren (niet in de figuur). Alleen bij jeugdreclassering zien we dan dat er nog minder langdurig gebruik is.

Niet alleen is het aantal jaren dat jeugdhulp wordt gebruikt relatief klein, ook is er veel tussentijdse in- en uitstroom (figuur 4.12). Zo gebruikt 15% van de jeugdzorggebruikers dat in meerdere jaren, maar met een onderbreking van minimaal één kalenderjaar (herinstromers). Met name jeugdzorg zonder verblijf kent veel herinstromers (ruim 16%). Bij de andere vormen van jeugdzorg komt dat veel minder vaak voor. Ook hier ligt daar waarschijnlijk het inzetten van trajecten met een beperkte tijdsduur aan ten grondslag.

Figuur 4.12

Herinstromers in een jeugdzorgvoorziening (in procenten)^{a, b, c}



Leesvoorbeeld: Van de personen die in de periode 2012-2018 jeugdhulp zonder verblijf hadden, is ruim 16% in deze periode uitgestroomd en daarna weer ingestroomd.

- a De berekening gaat uit van personen die gedurende de gehele periode 2012-2018 in het gemeentelijke BRP zijn ingeschreven.
- b Het gaat hier om mensen die een voorziening meerdere jaren gebruiken, maar in een tussenliggend jaar niet.
- c Exclusief gebruikers van pgb's via de Jeugdwet.

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

4.5.4 Dynamiek in gebruik combinaties van voorzieningen: (combinaties met) jeugdhulp kennen grootste dynamiek

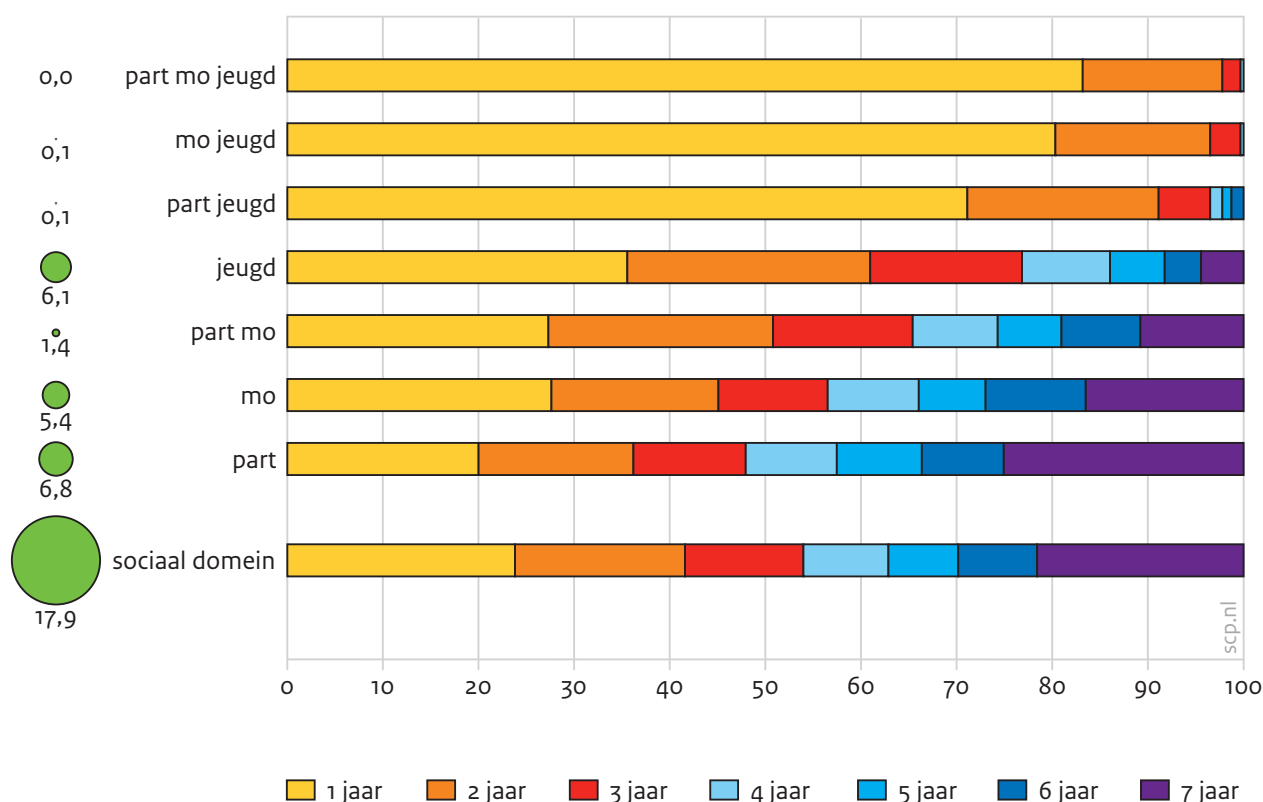
Figuur 4.13 laat zien hoe lang personen gebruikmaakten van verschillende combinaties van voorzieningen in de periode 2012-2018.¹⁶ In 2018 gebruikte zo'n 10% van de Nederlanders een voorziening in het sociaal domein, en in de jaren 2015-2017 was dat aandeel vergelijkbaar (zie § 4.2.1).

Als we de gehele periode bekijken, heeft bijna 18% van de Nederlanders op enig moment gebruikgemaakt van zo'n voorziening. Het gaat niet in ieder jaar om dezelfde gebruikers, maar er is sprake van in- en uitstroom. Er zijn ongeveer evenveel kortdurende als langdurige gebruikers. In het algemeen geldt dat combinaties van voorzieningen over wettelijke kaders heen gedurende minder achtereenvolgende jaren worden gebruikt, dan (combinaties van) voorzieningen die binnen hetzelfde wettelijke kader vallen. Bijvoorbeeld: van de personen die gebruikmaken van een combinatie van participatie en jeugdzorg gebruikt 10% dit slechts één jaar en er zijn nauwelijks personen die dat langer dan drie jaar gebruiken. Bij het enkelvoudige gebruik van één van de drie wettelijke kaders ligt dat heel anders. Daar gebruikt minder dan 40% een wet slechts één jaar.

Alleen de combinatie participatie en maatschappelijke ondersteuning wordt relatief lang gebruikt: ongeveer 10% gebruikt dit zelfs gedurende de volledige hier gemeten periode.

Figuur 4.13

Personen die in de periode 2012-2018 een combinatie van wettelijke kaders hebben gebruikt (in procenten van het totale gebruik, bollen links) en het aantal jaren gebruik (in procenten van gebruik per voorziening (staafdiagram rechts))^{a, b, c, d, e, f}



Leesvoorbeeld: Van de personen die in de periode 2012-2018 in het BRP waren ingeschreven, gebruikte 5,4% in een of meerdere jaren alleen een participatievoorziening (bolletjes links in de figuur). Van deze personen was dit voor ongeveer 10% gedurende alle zeven kalenderjaren (staafjes rechts in de figuur).

Part = participatie; mo = maatschappelijke ondersteuning; jeugd = jeugdzorg.

- a De berekening gaat uit van personen die gedurende de gehele periode 2012-2018 in het 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.
- 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 de selectie van de AWBZ-indicaties voor lage zvp'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.

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

4.6 Huishoudens met schulden of aanraking met de politie

Dit rapport richt zich op voorzieningen uit de Participatiewet, de Wmo 2015 en de Jeugdwet, maar deze drie wetten staan niet op zichzelf. Het sociaal domein is breder dan die drie wetten. Eerder in dit hoofdstuk hadden we het over multiproblematiek. Multiproblematiek heeft vaak ook betrekking op problemen aanpalend aan het sociaal domein (Eggink et al. 2020; Kann-Weedage et al. 2016; VNG/Divosa 2018). In huishoudens met sociaaldomeinvoorzieningen spelen ook vaak andere problemen, bijvoorbeeld op het gebied van schulden, criminaliteit, huisvesting of onderwijs. In deze paragraaf gaan we in op het gebruik van sociaaldomeinvoorzieningen door huishoudens met schulden en huishoudens die in aanraking komen met de politie. In eerdere Overall rapportages sociaal domein is al aangegeven dat deze groepen vaker gebruikmaken van sociaaldomeinvoorzieningen dan andere groepen (Pommer en Boelhouwer 2016, 2017; Pommer et al. 2018). In dit rapport gaan we daar nog iets dieper op in.

4.6.1 Huishoudens met schulden gebruiken vaker (participatie)voorzieningen

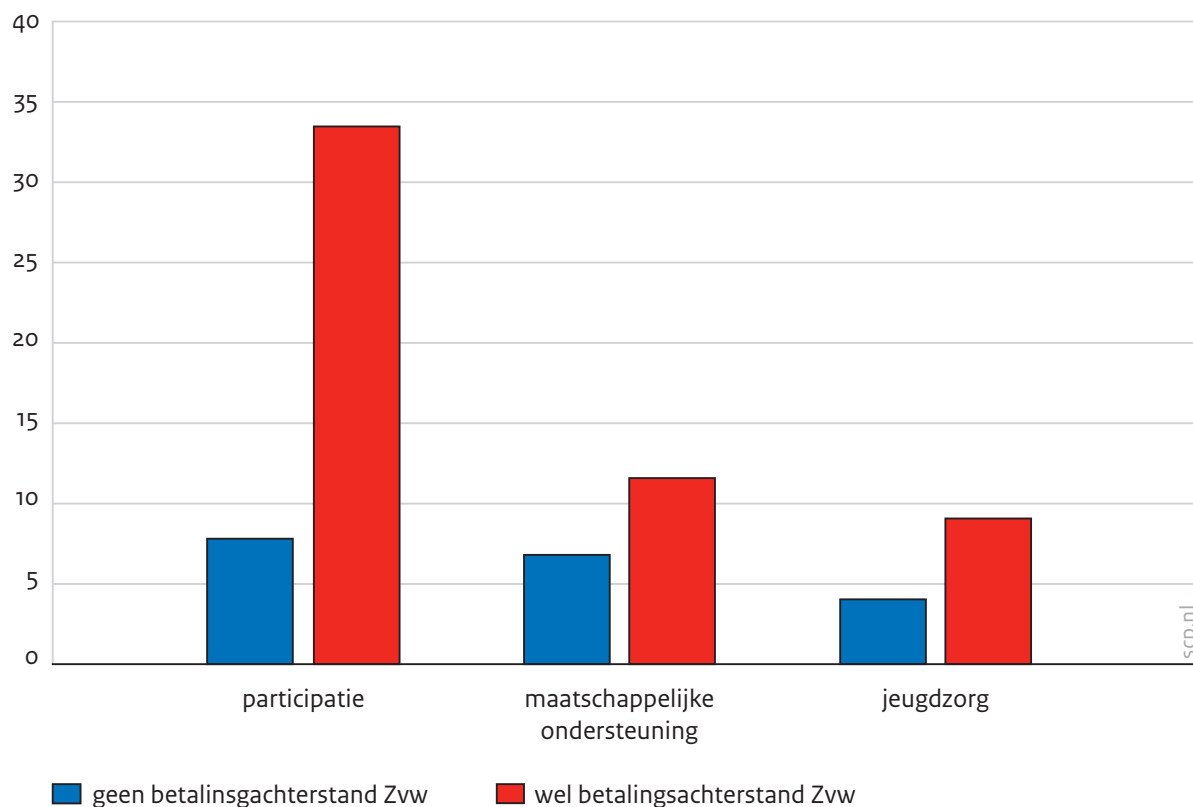
Het hebben van schulden staat vaak niet op zichzelf, maar gaat samen met andere problemen. Zo kunnen schulden leiden tot stress, wat weer kan leiden tot bijvoorbeeld problemen op het werk of bij het vinden van werk, en omgekeerd. Huishoudens met schulden hebben dan ook vaak naast de schuldhulpverlening ook met andere organisaties te maken, waaronder voorzieningen uit het sociaal domein zoals de jeugdzorg, het wijkteam of de maatschappelijk opvang (zie bv. VNG/Divosa 2018).

In Nederland is er geen landelijke registratie van problematische schulden. Dit komt mede doordat de schulden op verschillende terreinen kunnen liggen, zoals achterstanden bij het betalen van de huur of hypotheek, belastingschulden en achterstanden bij kredietbetalingen.¹⁷ Wel is bekend welke huishoudens achterstanden hebben op het betalen van zorgverzekeringspremies. Dit is een belangrijke aanwijzing voor het hebben van problematische schulden (Belder 2017). In deze paragraaf benaderen we de situatie van huishoudens met problematische schulden dan ook door te kijken naar de huishoudens met betalingsachterstanden op de premies voor de Zorgverzekeringswet (Zvw).

In 2018 had 2,3% van de huishoudens dergelijke schulden (lees: betalingsachterstanden op de Zvw-premies) (SCP-stapelingsbestand 2018). Deze huishoudens maken vaker gebruik van sociaaldomeinvoorzieningen dan andere huishoudens. Een derde van hen gebruikt een participatievoorziening, terwijl dat voor andere huishoudens gaat om nog geen 8% (zie figuur 4.14). Het gaat dan vooral om bijstand en/of re-integratie. Ook Wmo 2015 en jeugdzorg worden vaker gebruikt door huishoudens met schulden dan door huishoudens zonder schulden, maar de verschillen zijn daar veel kleiner.

Figuur 4.14

Gebruik van sociaaldomeinvoorzieningen door huishoudens met betalingsachterstanden op de Zvw-premie, 2018 (in procenten)



Leesvoorbeeld: Van de huishoudens met schulden maakt 34% gebruik van een participatievoorziening.

Bron: CBS (Stapelingsbestand 2018), SCP-bewerking

De huishoudens met schulden betreffen relatief vaak eenouderhuishoudens en huishoudens met een niet-westerse migratieachtergrond (zie tabel 4.9). En zoals verwacht gaat het vaak om huishoudens met een laag inkomen. Dat geldt nog sterker voor de huishoudens met betalingsachterstanden die gebruikmaken van een of meerdere sociaaldomeinvoorzieningen. Het gaat dan meestal om voorzieningen op het terrein van participatie (niet in de tabel). Tabel 4.9 laat zien dat de huishoudens met betalingsachterstanden zich vaak in een kwetsbare positie bevinden, en dat dat nog meer geldt voor de groep die ook sociaaldomeinvoorzieningen gebruikt.

Tabel 4.9

Kenmerken van huishoudens met en zonder betalingsachterstanden Zvw, met en zonder gebruik van sociaaldomeinvoorzieningen, 2018 (in procenten van gebruiksgroep)

	geen betalingsachterstand Zvw in huishouden		wel betalingsachterstand Zvw in huishouden	
	geen sociaal domein	wel sociaal domein	geen sociaal domein	wel sociaal domein
oudste lid van het huishouden \geq 80 jaar	7	15	1	1
jongste lid van het huishouden \leq 18 jaar	23	34	29	38
eenpersoonshuishouden	36	45	33	35
eenouderhuishouden	5	15	14	28
minimaal één lid met niet-westers migratieachtergrond ^a	11	25	36	43
laagste inkomensklasse ^b	14	46	33	62

Leesvoorbeeld: Van de huishoudens die een betalingsachterstand hebben en gebruikmaken van een sociaaldomeinvoorziening, heeft 62% een inkomen dat valt in de laagste inkomensklasse.

- a Huishoudens worden als niet-westers aangeduid als minimaal één lid een niet-westerse migratieachtergrond heeft.
- b De laagste inkomensklasse omvat de mensen met de 10% laagste huishoudensinkomens.

Bron: CBS (Stapelingsbestand 2018), SCP-bewerking

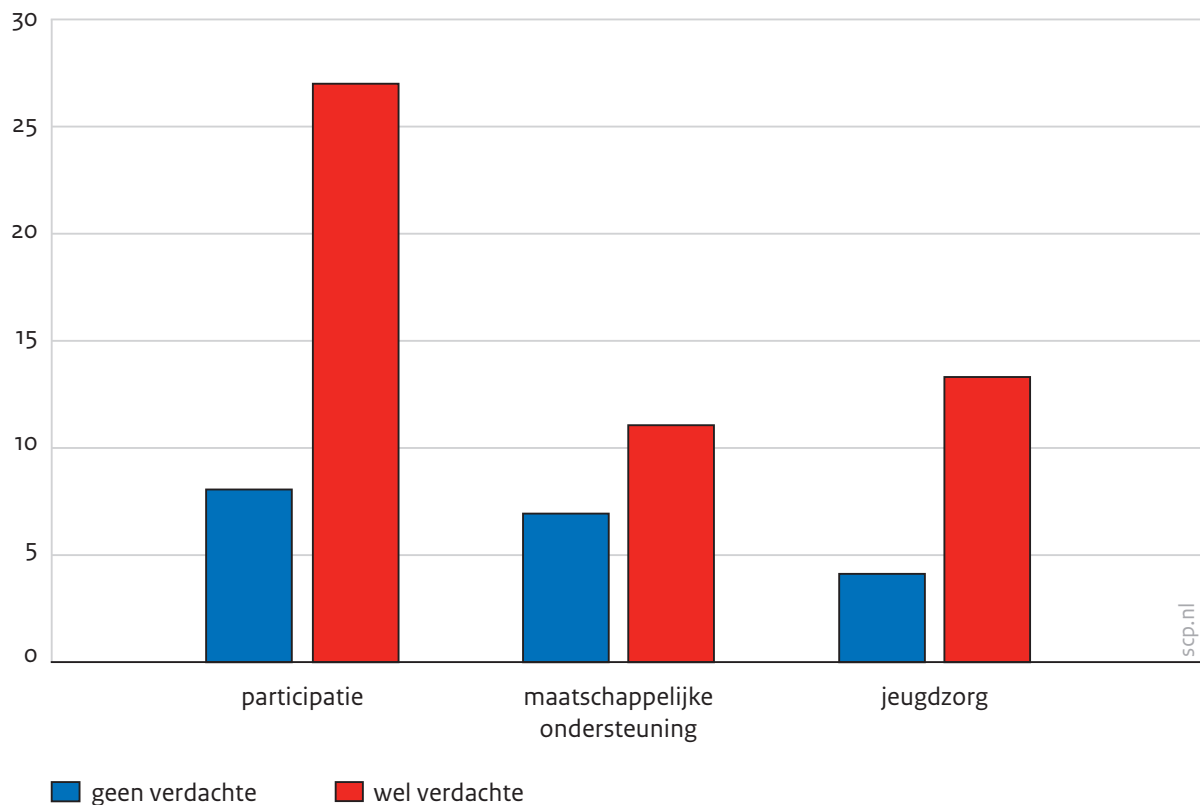
4.6.2 Huishoudens in aanraking met de politie gebruiken vaker voorzieningen uit de participatie en de maatschappelijke ondersteuning

Een ander terrein dat raakvlakken heeft met de sociaaldomeinvoorzieningen uit de drie gedecentraliseerde wetten is criminaliteit. Zo is de jeugdreclassering expliciet gericht op jongeren die met de politie in aanraking komen, en is de jeugdbescherming mede gericht op de veiligheid binnen het gezin. Daarom kijken we hier naar het gebruik van sociaaldomeinvoorzieningen door huishoudens waarvan iemand (als verdachte) te maken heeft met de politie. Het gaat in 2018 om ruim 1,5% van de huishoudens (SCP-Stapelingsbestand 2018).

Ook deze huishoudens maken veel vaker gebruik van alle drie de sociaaldomeinwetten. Zoals verwacht gebruiken zij vaak jeugdzorg (13% tegen 4% door huishoudens zonder verdachten, figuur 4.15). Zij gebruiken vaker jeugdhulp met of zonder verblijf, en jeugdbescherming. Maar, zoals verwacht, vooral vaak jeugdreclassering (niet in de figuur). Deze huishoudens gebruiken ook vaker participatievoorzieningen dan andere huishoudens (vooral bijstand en re-integratie, niet in de figuur). Opvallend is dat zij ook vaker hulp ontvangen vanuit de maatschappelijke ondersteuning dan andere huishoudens (11% tegenover 7%). Dat betreft vooral ondersteuning thuis (begeleiding).

Figuur 4.15

Gebruik van sociaaldomeinvoorzieningen door huishoudens waarbinnen een lid als verdachte in aanraking kwam met de politie, 2018 (in procenten)



Leesvoorbeeld: Van de huishoudens met een lid die als verdachte in aanraking kwam met de politie, maakte 27% gebruik van een participatievoorziening.

Bron: CBS (Stapelingsbestand 2018), SCP-bewerking

Huishoudens met verdachten en sociaaldomeinvoorzieningen zijn relatief vaak huishoudens met jongeren en eenouderhuishoudens (zie tabel 4.10). Ook hebben zij vaak een laag inkomen of een of meer leden met een niet-westerse migratieachtergrond. Tot slot zien we hier ook een relatie met het hebben van schulden: huishoudens die in aanraking komen met de politie hebben vaker te maken met betalingsachterstanden op de Zvw, vooral wanneer zij ook sociaaldomeinvoorzieningen gebruiken. Dit geldt slechts voor 2% van andere huishoudens.

Tabel 4.10

Kenmerken van huishoudens met en zonder verdachte, met en zonder gebruik van sociaaldomeinvoorzieningen 2018 (in procenten van gebruiksgroep)

	geen verdachte		wel verdachte	
	geen sociaal domein	wel sociaal domein	geen sociaal domein	wel sociaal domein
oudste lid van het huishouden \geq 80 jaar	7	15	1	1
jongste lid van het huishouden \leq 18 jaar	23	34	30	45
eenpersoonshuishouden	36	44	32	34
eenouderhuishouden	5	15	12	24
minimaal één lid met niet-westers migratieachtergrond ^a	11	25	29	46
laagste inkomenseklasse ^b	14	47	23	56
betalingsachterstanden	1	5	11	22

Leesvoorbeeld: Van de huishoudens met een verdachte die gebruikmaken van een sociaaldomeinvoorziening, heeft 56% een inkomen dat valt in de laagste inkomensklasse.

- a Huishoudens worden als niet-westers aangeduid als minimaal één lid een niet-westerse migratieachtergrond heeft.
- b De laagste inkomensklasse omvat de mensen met de 10% laagste huishoudensinkomens.

Bron: CBS (Stapelingsbestand 2018), SCP-bewerking

Noten

- 1 We kijken naar het gebruik van personen die op 31 december 2018 in de Gemeentelijke Basisadministratie (BRP) voorkomen. De personen die in de loop van het jaar wel een voorziening hebben gebruikt, maar eind 2018 niet meer in de gemeentelijke administratie voorkomen, worden niet meegenomen. Dit vermindert vooral het gebruik van Wmo-voorzieningen.
- 2 Zie bijlage C (te vinden op www.scp.nl bij dit rapport) voor de bestanden die gebruikt zijn om het Stapelingsbestand te construeren.
- 3 Er zijn verschillende bronnen waaruit geput is om het Stapelingsbestand te vullen (zie bijlage C). Omdat we in dit rapport een landelijk beeld willen schetsen op basis van gegevens op persoonsniveau, maken we gebruik van bronnen die zo goed mogelijk dekkend zijn over de gemeenten. Voor het Wmo 2015-gebruik gebruiken we daarom informatie van het Centraal Administratiekantoor (CAK), dat beschikt over informatie van alle gemeenten. Deze cijfers wijken daardoor af van die van De Gemeentelijke Monitor Sociaal Domein (GMSD), die niet voor alle gemeenten over het Wmo 2015-gebruik beschikt (ook al neemt hun aantal toe). Het gebruik van CAK-informatie betekent wel dat een aantal voorzieningen, waarover geen inkomensafhankelijke bijdrage wordt geheven (zoal vervoersdiensten), niet in de cijfers kunnen worden opgenomen. De Wmo 2015-cijfers in dit hoofdstuk wijken dus af van de cijfers in hoofdstuk 3.

- 4 De cijfers voor de Wmo 2015 wijken af van de vorige rapportage. De niet nader te specificeren maatwerkvoorzieningen zijn verschoven van huishoudelijke hulp naar ondersteuning thuis, en daarmee in lijn met de CBS-definities gebracht.
- 5 Onder een huishouden verstaan wij mensen die op hetzelfde adres wonen. Uitzondering hierop vormen de kinderen die jeugdzorg met verblijf gebruiken. Zij worden meegerekend bij het huishouden van hun ouders, ook al wonen ze daar niet.
- 6 Hierbij gaan we uit van de huishoudensdefinitie van het CBS. Hierbij worden tehuisbewoners meegenomen als gezamenlijk huishouden.
- 7 Op basis van cijfers uit de GMSD en het Stapelingsbestand 2018 schat het SCP dat in het Stapelingsbestand 425.000 gebruikers van vervoersdiensten zonder andere sociaaldomeinvoorziening niet worden meegerekend. Zij zijn naar schatting afkomstig uit 410.000 huishoudens. Hierop gebaseerd ligt het aandeel gebruikers op 12% van de bevolking en het aandeel huishoudens met een voorziening op 22%.
- 8 Er kan geen rekening worden gehouden met het gebruik van persoonsgebonden budgetten (pgb's) via de Jeugdwet. Alleen de jeugdhulp in natura is beschikbaar in de gegevens op persoonsniveau die aan dit hoofdstuk ten grondslag liggen. In 2018 ontvingen 6600 jongeren een pgb zonder jeugdzorg in natura (CBS 2020b).
- 9 Zoals aangegeven wordt in dit hoofdstuk ook het gebruik van Wsw en Wajong- of een andere uitkering aangemerkt als participatievoorziening.
- 10 Rekening houdend met het gebruik van vervoersdiensten ligt het aandeel huishoudens dat maatschappelijke ondersteuning gebruikt op 54%, het aandeel Participatiewet op 37% en het aandeel Jeugdwet op 19%.
- 11 Dit is niet 100% het geval, omdat een enkele gebruiker van jeugdzorg tussen de 18 en 23 jaar oud is.
- 12 Combinaties met voorzieningen uit een van de andere wetten komen aan de orde in paragraaf 4.4.
- 13 Het gaat dan bijvoorbeeld om een kind in de pleegzorg (jeugdhulp met verblijf), en een ander kind dat hulp van het wijkteam ontvangt.
- 14 Alleen is door aanpassing van de definitie van Wmo 2015-huishoudelijke hulp en ondersteuning thuis om het te stroomlijnen met de CBS-definitie, de combinatie van Wmo 2015-huishoudelijke hulp met bijstand wat kleiner.
- 15 We merken op dat het gaat om gebruik op enig moment in een jaar. Binnen dat jaar kan er wel in- en uitstroom bij een voorziening zijn.
- 16 We bestuderen deze dynamiek op het niveau van personen omdat de samenstelling van huishoudens in de loop der tijd kan veranderen. Daardoor is het niet goed mogelijk de huishoudens in de loop der tijd te volgen en de resultaten te interpreteren. Hierbij hanteren we voor de periode 2012-2014 de voorlopers van de voorzieningen die naar de gemeenten zijn gedecentraliseerd, en nu onder de Participatiewet vallen. Het gaat om personen die de gehele periode in het BRP staan ingeschreven. Dat betekent dat we bijna 14 miljoen mensen meenemen in deze analyse.
- 17 Het Bureau Krediet Registratie (BKR) registreert dit soort schulden wel, maar de gegevens zijn in verband met de privacy niet beschikbaar voor onderzoek.

5 Gemeentelijke verschillen

- Er zijn forse verschillen in het voorzieningengebruik tussen gemeenten.
 - Gemeenten die te typeren zijn als universiteitssteden en overwegend kleinstedelijke gemeenten kennen een hoger gebruik dan de overige gemeenten (welvarende woongemeenten en de kleinschalige gemeenten). Dit geldt voor de drie wettelijke kaders afzonderlijk en het sociaal domein als geheel.
 - Het gebruik van de voorzieningen is veelal hoog in de grote steden en aan de randen van Nederland.
 - Hoewel een deel van de verschillen in gebruik tussen gemeenten verklaard kan worden door demografische, sociaal-economische, en aanbodkenmerken van de gemeenten, blijven er onverklaarde verschillen bestaan. Nader onderzoek is nodig om deze overblijvende verschillen te duiden.
 - Het beeld verandert nauwelijks tussen 2016 en 2018.
-

5.1 Inleiding

In hoofdstuk 4 kwam aan de orde dat er groepen zijn die een grotere kans hebben op problemen, en daarmee op het gebruik van voorzieningen, dan andere groepen. Denk aan huishoudens met een laag inkomen, eenoudergezinnen, ouderen en mensen met een niet-westerse migratieachtergrond. Zij hebben bijvoorbeeld een kwetsbare gezondheid, en niet voldoende hulpmiddelen of vaardigheden om zelfstandig hun problemen op te lossen. Het aandeel van deze risicogroepen en van het gebruik van voorzieningen verschilt per gemeente. Zo zal in gemeenten met veel eenoudergezinnen doorgaans meer gebruik worden gemaakt van jeugdzorg en in gemeenten met veel ouderen van hulp bij het huishouden. In de financiering van de voorzieningen wordt rekening gehouden met de verdeling van risicogroepen over de gemeenten (aan de hand van de zogenoemde verdeelmodellen, zie bv. AEF 2015, 2020; SCP/Cebeon 2013; Tempelman et al. 2014). Daarnaast hebben gemeenten een grote vrijheid bij het inzetten van sociaaldomeinvoorzieningen. Waar de ene gemeente meer inzet op preventie, zal de andere meer inzetten op algemene voorzieningen of op maatwerk. Ook hierdoor verschilt het gebruik van voorzieningen tussen gemeenten. Om een beeld te krijgen van deze verschillen, kijken we naar het voorzieningengebruik per gemeente. Daarnaast kijken we ook naar het te verwachten voorzieningengebruik per gemeente dat past bij de sociale en demografische kenmerken.¹ Juist de afwijking van die verwachting is interessant voor gemeenten, en kan gerelateerd zijn aan beleidskeuzes (zoals de inrichting van het lokale systeem, waaronder de inzet en samenstelling van (sociale) wijkteams en (aanvullende) financieringsmogelijkheden).

Het gaat hier, net als in de eerdere hoofdstukken, alleen over het gebruik van individuele voorzieningen. De aanpak in dit hoofdstuk is vergelijkbaar met die 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).

Voor het gebruik van jeugdzorg in 2018 beschikken we over informatie van alle gemeenten in Nederland (CBS StatLine). Voor de andere wettelijke kaders gaan we in de analyses uit van het voorzieningengebruik in 2018 zoals dat wordt gepubliceerd door het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) in de Gemeentelijke Monitor Sociaal Domein (GMSD). Dit betekent dat alleen voor de deelnemende gemeenten informatie beschikbaar is. Om privacyredenen ontbreken daarnaast gegevens als er minder dan tien gebruikers in een gemeente zijn. Hierdoor worden sommige gemeenten niet meegenomen in (een deel van) de analyses.

De statistische analyses die ten grondslag liggen aan de gegevens die we in dit hoofdstuk presenteren, worden vanwege de leesbaarheid in de tekst slechts globaal aangegeven. Geïnteresseerde lezers kunnen meer informatie vinden in de verschillende bijlagen (hier naar wordt in de lopende tekst verwezen). In het hoofdstuk zelf focussen we op de uitkomsten.

5.2 Gebruik naar groepen gemeenten

5.2.1 Typologie van gemeenten

Voordat we kijken naar de achtergrond van de verschillen in gebruik tussen gemeenten, presenteren we de verschillen tussen groepen gemeenten. Daarbij gebruiken we een algemene indeling naar typen gemeenten die is gebaseerd op demografische en sociaal-economische kenmerken (Vermeij et al. 2021).²

Het is relevant om naar een dergelijke indeling van gemeenten te kijken omdat verondersteld kan worden dat deze kenmerken (mede) bepalend zijn voor het gebruik van sociaal-domeinvoorzieningen. Zoals gezegd kan in een gemeente met meer jongeren verwacht worden dat het gebruik van jeugdzorg hoger is, en in een gemeente waar veel ouderen wonen zal het gebruik van de Wmo (Wet maatschappelijke ondersteuning) hoger zijn. Daarmee ontstaat een eerste beeld van de achtergrond van verschillen tussen gemeenten. Omdat slechts een deel van de verschillen in gebruik met demografische en sociaal-economische kenmerken kan worden verklaard, kijken we in de volgende paragraaf ook naar andere kenmerken, die ook specifiek kunnen zijn voor het gebruik van voorzieningen in de verschillende wettelijke kaders.

In deze paragraaf onderscheiden we vier typen gemeenten, en daaraan gekoppelde kenmerken van de gemeentelijke bevolking³:

- 1 Kleinschalige gemeenten: weinig alleenstaanden en eenouderhuishoudens, relatief lage opleiding, vrij hoog vermogen, gemiddeld inkomen, weinig migranten (205 gemeenten, waaronder Bronckhorst, Ommen en Culemborg);
- 2 Universiteitssteden: jong, veel alleenstaanden, veel hoogopgeleiden, lage inkomens, veel schulden en ww-uitkeringen, veel migranten (17 gemeenten, waaronder Rotterdam, Enschede en Leeuwarden);

- 3 Overwegend kleinstedelijke gemeenten: lage opleiding, weinig vermogen, relatief veel inwoners met schulden, veel wao-uitkeringen (84 gemeenten, waaronder Deventer, Enkhuzen en Steenbergen);
- 4 Welvarende woongemeenten: relatief hoge leeftijd, welvarend, hoge opleiding (46 gemeenten, waaronder Wassenaar, Bloemendaal en Gooise Meren).

Hoewel meer dan de helft van de gemeenten onder de categorie kleinschalige gemeenten valt (58%, tabel 5.1) en met name het aantal gemeenten binnen de categorie universiteitssteden klein is (5%), is de bevolking gelijkmatiger verdeeld over de typen. Zo woont 37% van de Nederlandse bevolking in kleinschalige gemeenten. De universiteitssteden zijn veel groter dan gemiddeld: ze beslaan 5% van de gemeenten en een kwart van de inwoners. De overwegend kleinstedelijke gemeenten zijn ook wat groter dan gemiddeld (25% van de gemeenten en 32% van de inwoners). De welvarende woongemeenten zijn relatief weer wat kleiner. Dat type gemeenten omvat 13% van alle gemeenten en 8% van de inwoners).

Tabel 5.1

Aantal gemeenten en bevolkingsaandeel van de verschillende typen, gemeentelijke indeling 2019 (in aantallen en procenten)

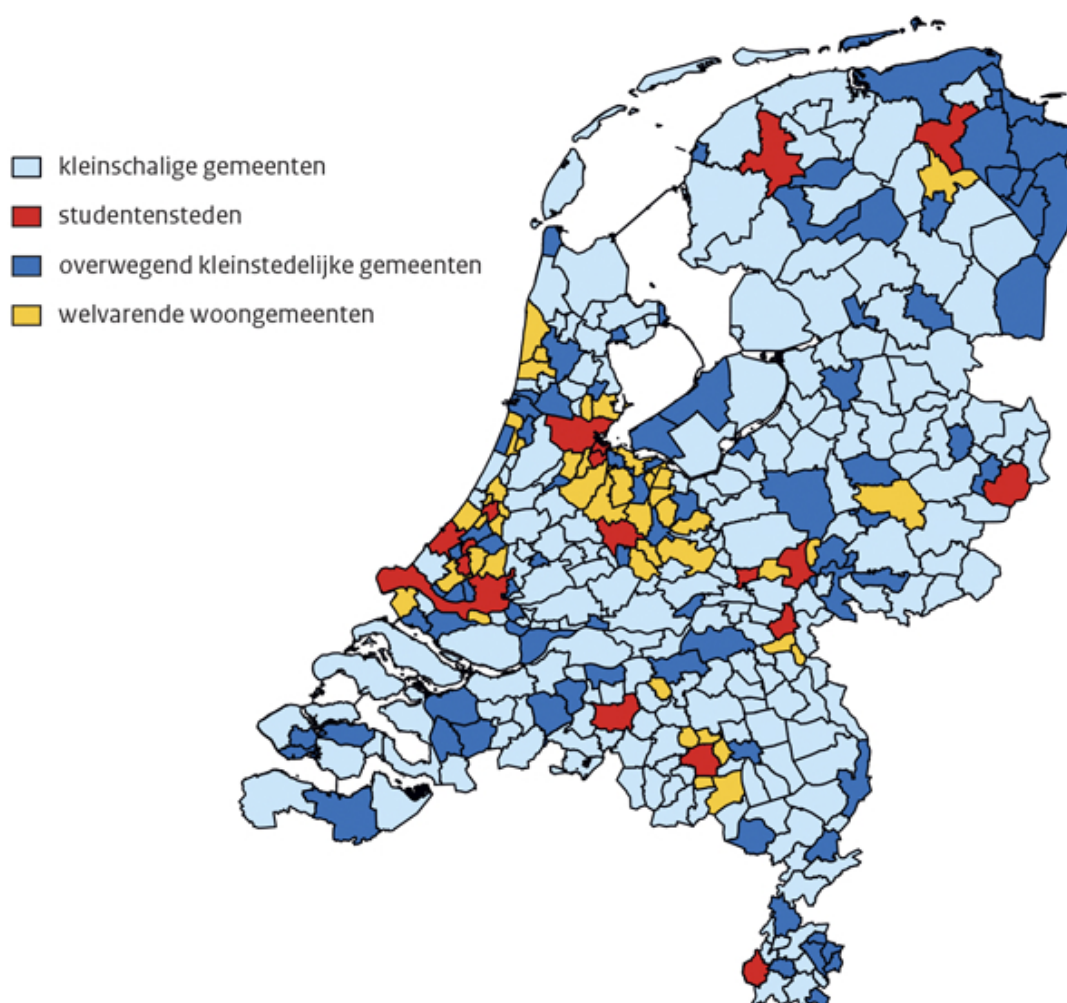
	aantal gemeenten	aandeel gemeenten (%)	aandeel bevolking (%)
kleinschalige gemeenten	205	58	37
universiteitssteden	17	5	24
overwegend kleinstedelijke gemeenten	87	25	32
welvarende woongemeenten	46	13	8
totaal	355	100	100

Bron: CBS (StatLine), SCP-bewerking

Figuur 5.1 geeft een beeld van de spreiding van de verschillende typen gemeenten over Nederland. Zo bevinden de gemeenten die als overwegend kleinstedelijke gemeenten worden aangemerkt zich vrij vaak aan de randen van Nederland. Een cluster van deze gemeenten waar vaak lage inkomens, schulden en arbeidsongeschiktheid voorkomt, ligt in Noord-oost-Nederland.

Figuur 5.1

Verdeling van de verschillende typen gemeenten over Nederland, gemeentelijke indeling 2019



Bron: CBS (StatLine), SCP-bewerking

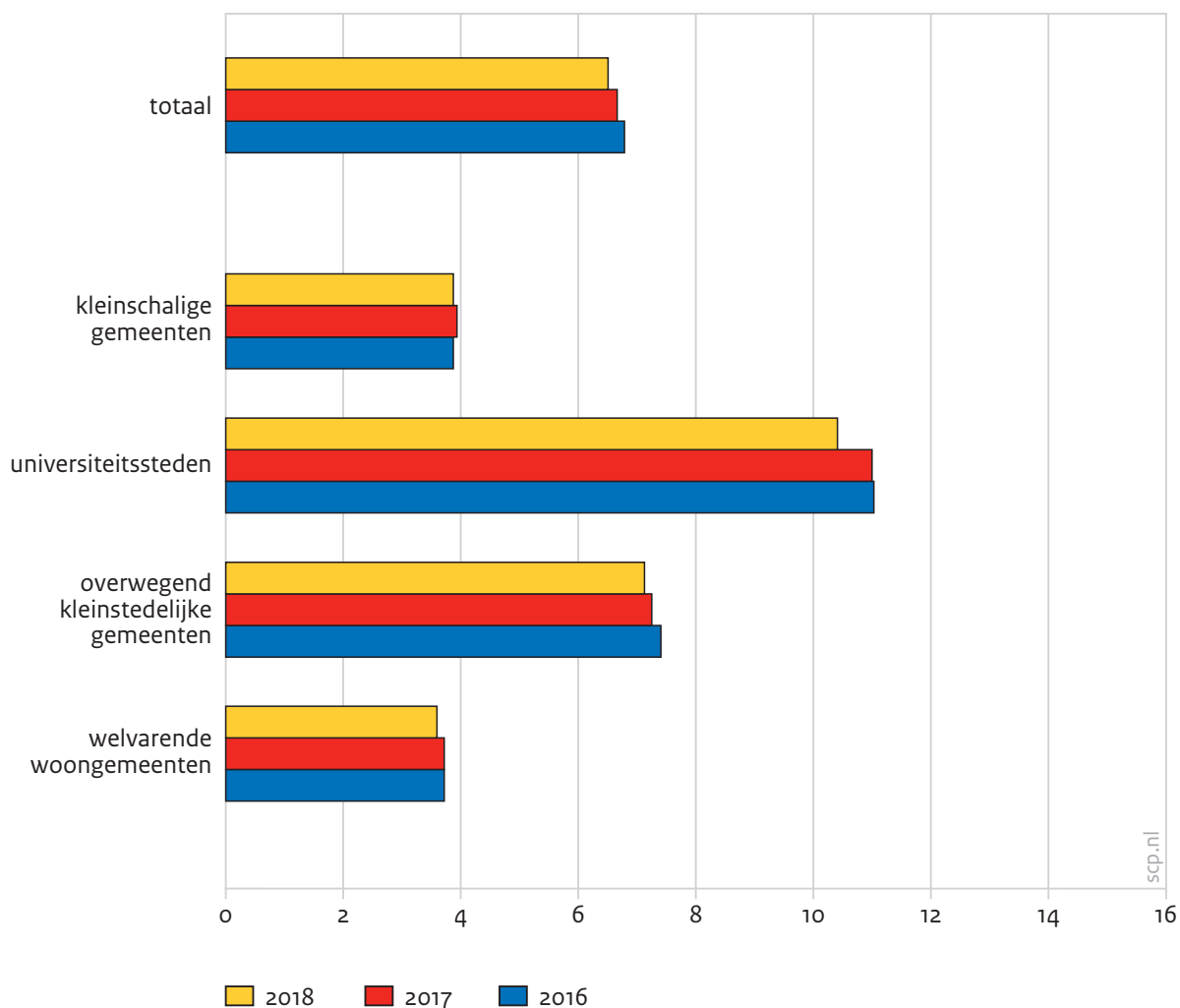
5.2.2 Participatiewet

In 2018 ontving ongeveer 6,5% van de Nederlandse bevolking van 18-65 jaar een bijstandsuitkering en/of maakte gebruik van re-integratie (figuur 5.2).⁴ ⁵ Dit aandeel neemt licht af tussen 2016 en 2018.

Wanneer we kijken naar het aandeel gebruikers van de Participatiewet per type gemeenten zien we duidelijk verschillen tussen typen gemeenten. Het gebruik is verreweg het hoogst in de universiteitssteden (bijna 10,5%, ongeveer 4% hoger dan gemiddeld). Ook in de overwegend kleinstedelijke gemeenten is het gebruik van bijstand en/of re-integratie per volwassene iets bovengemiddeld (ruim 7%). Dat is ook niet zo vreemd, omdat in deze twee typen gemeenten veel huishoudens met lage inkomens en schulden zitten. Het gebruik in de kleinschalige gemeenten en de welvarende woongemeenten ligt met nog geen 4% beneden het gemiddelde (ongeveer 2,5% minder). Hier is het gemiddelde inkomen dan ook relatief hoog.

Figuur 5.2

Gebruik van voorzieningen uit de Participatiewet onder 18-64-jarigen naar type gemeenten, 2016-2018 (in procenten)^a



a Het aantal gemeenten verschilt per jaar: voor 2016 zijn er gegevens over 221 gemeenten, voor 2017 over 280 gemeenten en voor 2018 over 298 gemeenten. Het betreft steeds aantallen volgens de gemeentelijke indeling van 2019. Voor 2015 zijn er gegevens over onvoldoende gemeenten beschikbaar.

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

5.2.3 Wmo 2015

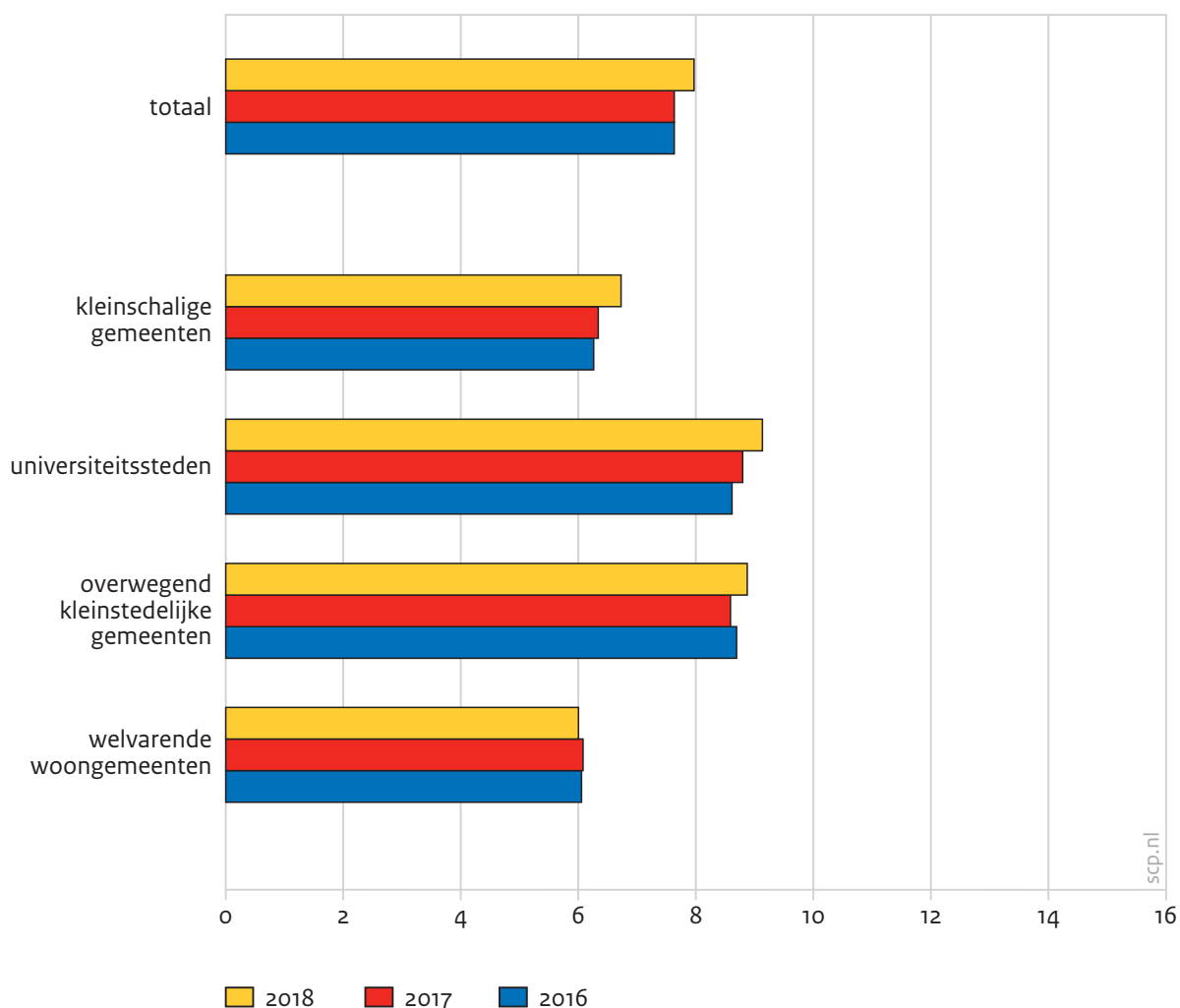
Gemiddeld gebruikte in 2018 bijna 8% van de volwassenen een Wmo 2015-voorziening. Dit is iets meer dan in de twee jaren daarvoor (7,6%, Figuur 5.3).⁶

Net als bij het gebruik van voorzieningen uit de Participatiewet zien we hier een tweedeling: het gebruik van Wmo 2015-voorzieningen per hoofd is hoog in universiteitssteden en in overwegend kleinstedelijke gemeenten en relatief laag in kleinschalige gemeenten en welvarende woongemeenten. In die universiteitssteden en overwegend kleinstedelijke gemeenten wonen veel alleenstaanden, en in de kleinstedelijke gemeenten ook veel huishoudens met een laag inkomen. Beide kenmerken zijn gerelateerd aan een hoog Wmo 2015-gebruik. Hiermee ligt het aandeel Wmo 2015-gebruikers in universiteits- en over-

wegend kleinstedelijke gemeenten meer dan 3 procentpunt hoger dan in kleinschalige gemeenten en de welvarende woongemeenten. Alleen in welvarende woongemeenten neemt het Wmo 2015-gebruik niet toe tussen 2016 en 2018.

Figuur 5.3

Gebruik van Wmo 2015-voorzieningen onder 18-plussers naar type gemeenten, 2016-2018 (in procenten)^a



a Het aantal gemeenten verschilt per jaar: voor 2016 zijn er gegevens over 221 gemeenten, voor 2017 over 280 gemeenten en voor 2018 over 298 gemeenten. Het betreft steeds aantallen volgens de gemeentelijke indeling van 2019. Voor 2015 zijn er gegevens over onvoldoende gemeenten beschikbaar.

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

5.2.4 Jeugdwet

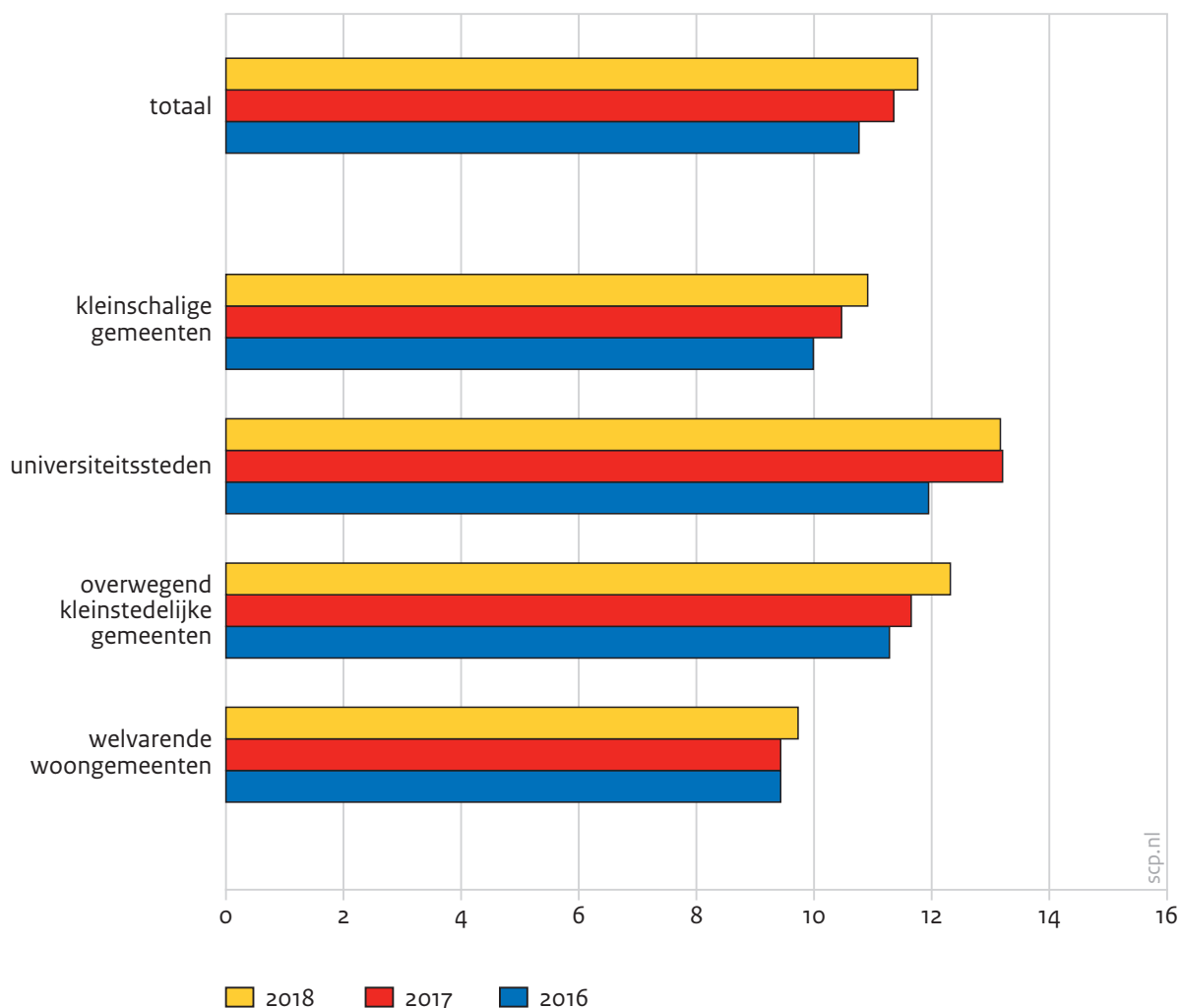
Tussen 2016 en 2018 zien we een geleidelijke toename van jongeren in de jeugdzorg, van 10,8% in 2016 naar ruim 11,8% in 2018 (figuur 5.4).

Tussen de typen gemeenten zijn verschillen, maar elk van de typen laat een stijgend gebruik zien. In de universiteitssteden en overwegend kleinstedelijke gemeenten was het gebruik in 2015 al bovengemiddeld. In die gemeenten wonen dan ook veel eenoudergezinnen en komen problemen als schulden vaak voor. Door de sterke stijging tussen 2016

en 2017 in universiteitssteden blijft dit het type gemeente met het hoogste gebruik. In de welvarende woongemeenten is het jeugdzorggebruik over het algemeen lager dan in de andere typen gemeenten, maar ook daar zien we een lichte stijging in 2018.

Figuur 5.4

Gebruik van jeugdzorg onder 0-17-jarigen naar type gemeenten, 2016-2018 (in procenten)^a



a Alleen voor de jeugdzorg zijn ook gegevens over 2015 en 2019 beschikbaar, maar omdat dit voor de andere onderwerpen van dit hoofdstuk niet geldt, worden deze hier niet gepresenteerd. Zie hoofdstuk 3 voor het gebruik van jeugdzorg in deze jaren.

Bron: CBS (StatLine), SCP-bewerking

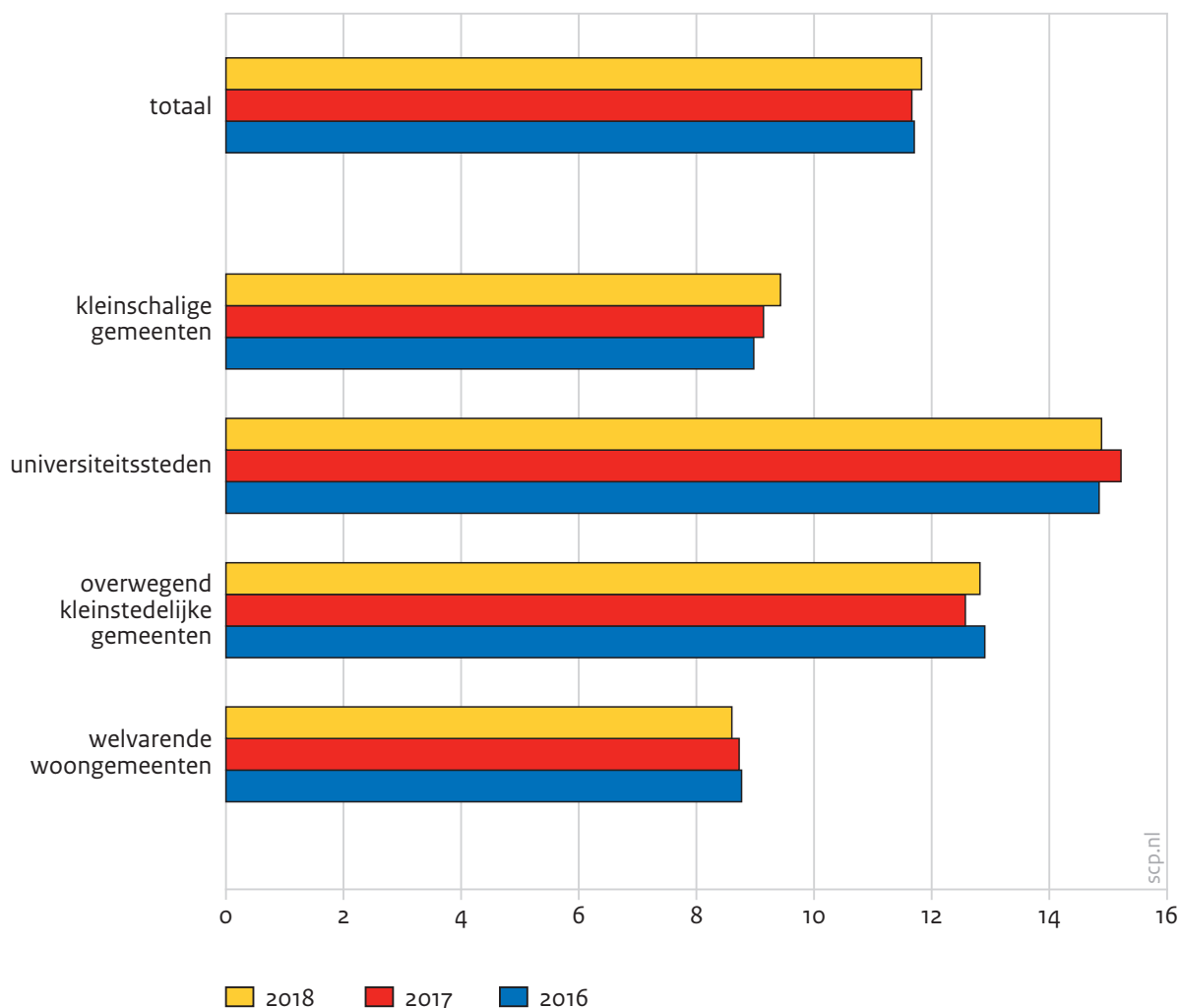
5.2.5 Sociaal domein

Bijna 12% van de bevolking maakte in 2018 gebruik van ten minste één van de hiervoor genoemde sociaaldomeinvoorzieningen (zie figuur 5.5)^{7, 8}. We zien een lichte stijging tussen 2017 en 2018, maar het verschil is minimaal. Wel zijn er verschillen tussen groepen van gemeenten als we kijken naar type gemeenten. Zoals we bij de afzonderlijke voorzieningen in de vorige paragrafen al constateerden, is het gebruik hoger in universiteitssteden en overwegend kleinstedelijke gemeenten, en lager in kleinschalige gemeenten en welva-

rende woongemeenten. Het verschil tussen welvarende woongemeenten en universiteitssteden bedraagt ruim 6 procentpunt.

Figuur 5.5

Gebruik van sociaaldomeinvoorzieningen onder de totale bevolking naar type gemeenten, 2015-2018 (in procenten)^a



a Het aantal gemeenten verschilt per jaar: voor 2016 zijn er gegevens over 221 gemeenten, voor 2017 over 280 gemeenten en voor 2018 over 298 gemeenten. Het betreft steeds aantallen volgens de gemeentelijke indeling van 2019. Voor 2015 zijn er gegevens over onvoldoende gemeenten beschikbaar.

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

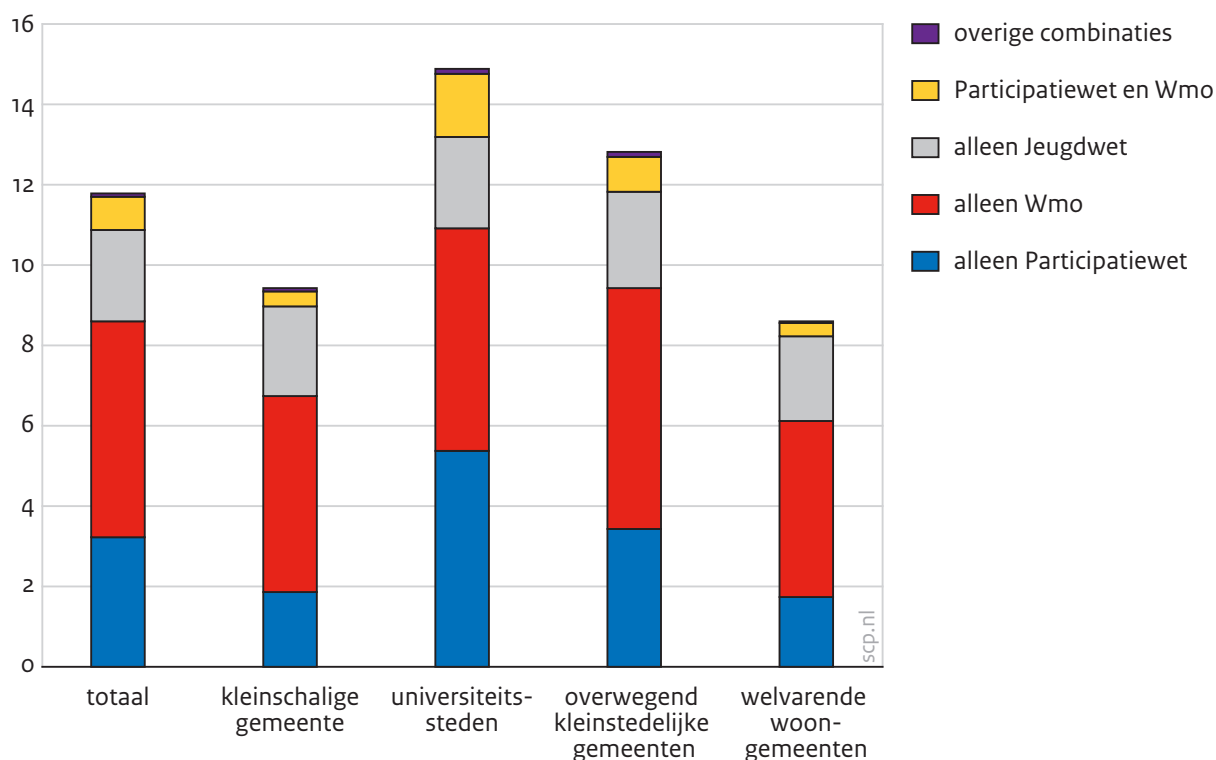
Stapeling van wettelijke kaders

Zoals aangegeven in hoofdstuk 4 kan men gebruikmaken van voorzieningen uit verschillende wettelijke kaders. Figuur 5.6 geeft een beeld van de mogelijke combinaties van voorzieningen in het sociaal domein naar gemeentetype in 2018, en is daarmee een uitsplitsing van de cijfers voor 2018 in figuur 5.5. Zoals in hoofdstuk 4 al is beschreven, komen de meeste combinaties niet veel voor. De enige combinatie die we hier daarom apart laten zien, is die van participatie- en Wmo 2015-voorzieningen. Andere mogelijke combinaties

komen slechts bij minder dan 0,1% van de bevolking voor. Van het totale gebruik van bijna 12% in de bevolking, bestaat 2,3% uit alleen Jeugdwetvoorzieningen, 3,2% uit alleen Participatiewetvoorzieningen en 5,5% uit alleen Wmo 2015-voorzieningen. Verder gebruikt 0,8% van de bevolking een combinatie van Participatiewet- en Wmo 2015-voorzieningen. De universiteitssteden kennen het hoogste gebruik van de Participatiewet, zowel in combinatie met Wmo 2015-voorzieningen als alleen gebruik van voorzieningen uit de Participatiewet. Het gebruik van alleen Wmo 2015-voorzieningen is in kleinstedelijke gemeenten het grootst, en ligt gemiddeld 1,6 procentpunt hoger dan in welvarende woongemeenten.

Figuur 5.6

Gebruik van een of meer sociaaldomeinvoorzieningen naar wet of combinatie van wetten in 2018, naar type gemeenten (in procenten van de bevolking)^a



a Gebaseerd op gegevens van 298 gemeenten.

Bron: cbs (StatLine; Gemeentelijke Monitor Sociaal Domein), scp-bewerking

5.3 Achtergronden van verschillen in voorzieningengebruik op gemeenteniveau

In het voorgaande lieten we zien dat het gebruik van sociaaldomeinvoorzieningen verschilt tussen verschillende typen gemeenten. In deze typologie is echter alleen rekening gehouden met demografische en sociaal-economische kenmerken van de gemeenten. Het gebruik van voorzieningen hangt echter ook samen met allerlei andere kenmerken, zoals het aanbod van voorzieningen, de heersende cultuur of de sociale samenhang (zie bv. Batterink et al. 2018; Engbersen en Uyterlinde 2017; Engbersen et al. 2018; Gilsing et al.

2020; Ooms et al. 2017; Pommer et al. 2018; Schellingerhout et al. 2020). Niet voor al deze kenmerken zijn kwantitatieve gegevens voor alle gemeenten beschikbaar. In deze paragraaf kijken we naar de samenhang van het gebruik van de verschillende wettelijke kaders met een veelheid aan wél beschikbare kenmerken van de gemeenten en hun bevolking, zoals de fysieke gezondheid en het aanbod van zorgvoorzieningen. Zie bijlage F (te vinden op www.scp.nl bij dit rapport) voor de gebruikte kenmerken (zie ook bv. Ooms et al. 2017; Pommer et al. 2018). Op basis van deze samenhang berekenen we het te verwachten gebruik per gemeente. Het verschil tussen het werkelijke en het verwachte gebruik is interessant omdat het een eerste indicatie kan zijn voor verschillen in beleid. Voor een goede duiding is echter vervolgonderzoek nodig. Het gebruik van een voorziening, of de afwijking van het verwachte gebruik in een gemeente kan niet zomaar worden gezien als een maat voor de prestaties van de gemeente. De omvang van het gebruik geeft bijvoorbeeld niet aan in hoeverre de geleverde hulp passend en voldoende is. Een relatief hoog gebruik kan duiden op een gemeente met veel problemen. Maar een hoger gebruik dan wat men gegeven de samenstelling van de bevolking zou verwachten, betekent niet dat de gemeente te veel hulp verleent. De gemeente kan een groot aanbod aan voorzieningen hebben en de huishoudens met problemen goed bereiken. Ook kan de ondersteuning preventief werken, zodat er wellicht op een later moment geen, of minder zware, ondersteuning nodig is. Het is mogelijk dat in gemeenten met een laag gebruik van sociaal-domeinvoorzieningen meer andere voorzieningen beschikbaar zijn, zoals huisartsen, onderwijs of schuldhulpverlening. Ook deze aanpalende voorzieningen kunnen de inzet van voorzieningen uit het sociaal domein beperken. Maar het is ook mogelijk dat er onvoldoende hulp beschikbaar is om de problemen in de gemeente op te lossen. Er is nader onderzoek nodig om meer inzicht te krijgen in de achterliggende oorzaken van hoog of laag gebruik in een gemeente (Engbersen en Uytterlinde 2017, Engbersen et al. 2018; Gilsing et al. 2020). Zo blijkt uit nadere kwantitatieve en kwalitatieve analyses naar het gebruik van jeugdhulp voor de regio Haaglanden dat het ook van belang is om te kijken naar ervaren sociale cohesie; de (ervaren) veiligheid in de wijk; tevredenheid over de beschikbaarheid van voorzieningen (bv. opvoedingsondersteuning) en de samenwerking tussen voorzieningen (Gilsing et al. 2020).

5.3.1 Bepalen van de relevante kenmerken

We kijken in deze paragraaf naar de kenmerken die samenhangen met het gebruik van de drie wetten afzonderlijk, en met het gebruik van het sociaal domein als geheel. Hierbij gaan we uit van de set factoren die ten grondslag ligt aan de gedetailleerde studie van het gebruik van jeugdzorg (Schellingerhout et al. 2020). Hiermee wordt niet alleen rekening gehouden met de kenmerken die een rol spelen in de verdeelmodellen voor de financiële middelen van het sociaal domein, maar ook met andere relevante kenmerken van de bevolking die bijvoorbeeld liggen op aanpalende terreinen als onderwijs en justitie. We bepalen met een standaard multipel regressiemodel de samenhang tussen het voorzi-ningengebruik in een gemeente en de verschillende kenmerken. We kiezen uiteindelijk die kenmerken die het meest relevant zijn voor het gebruik van de verschillende voor-

ziningen.⁹ Vervolgens bepalen we met dit model het verwachte gebruik per gemeente: het gebruik dat je zou verwachten op basis van de demografische, sociaal-economische en aanbodkenmerken¹⁰ van een gemeente.¹¹ Tot slot bekijken we het verschil tussen het waargenomen gebruik en het verwachte gebruik.

5.3.2 Participatiewet

Het gebruik van voorzieningen uit de Participatiewet (hier bijstand en re-integratie) hangt vooral samen met de samenstelling van de huishoudens in de gemeente. Als we rekening houden met alle variabelen in de analyse, zien we dat er (zoals verwacht) vooral in gemeenten met veel huishoudens met schulden en in gemeenten met veel eenoudergezinnen vaker gebruik wordt gemaakt van de Participatiewet. Daarnaast hangt een hoog gebruik van de voorzieningen ook samen met een lager aandeel huishoudens met kinderen en een lager gemiddeld inkomen (zie tabel F.1 in bijlage F). Opvallend is de samenhang van het gebruik van voorzieningen uit de Participatiewet met het aantal banen in de zorg; wellicht duidt dat op een hoog voorzieningenniveau. Met de kenmerken in het model kunnen we 89% van de verschillen in het gebruik van voorzieningen uit de Participatiewet verklaren.

In figuur 5.7 (linksboven) laten we zien hoe het gebruik van bijstand en/of re-integratie is verdeeld over de gemeenten van Nederland. Hoe donkerder de kleur in deze figuur, hoe hoger het waargenomen gebruik. Het aandeel gebruikers is vooral hoog in Friesland, Groningen, en de grote steden (donkergekleurde gemeenten in de figuur linksboven). Een laag gebruik zien we vooral in Overijssel en gemeenten buiten de grootstedelijke gebieden (lichtgekleurde gemeenten). Dit zagen we ook in eerdere analyses van het gebruik van Participatiewetvoorzieningen (Ooms et al. 2017; Pommer et al. 2018).

Het verwachte gebruik op basis van de kenmerken van de (bevolking van) gemeenten volgt globaal gezien eenzelfde patroon als het waargenomen gebruik (figuur 5.7 rechtsboven). Ook in deze figuur geeft een donkerdere kleur een hoger verwacht gebruik aan.

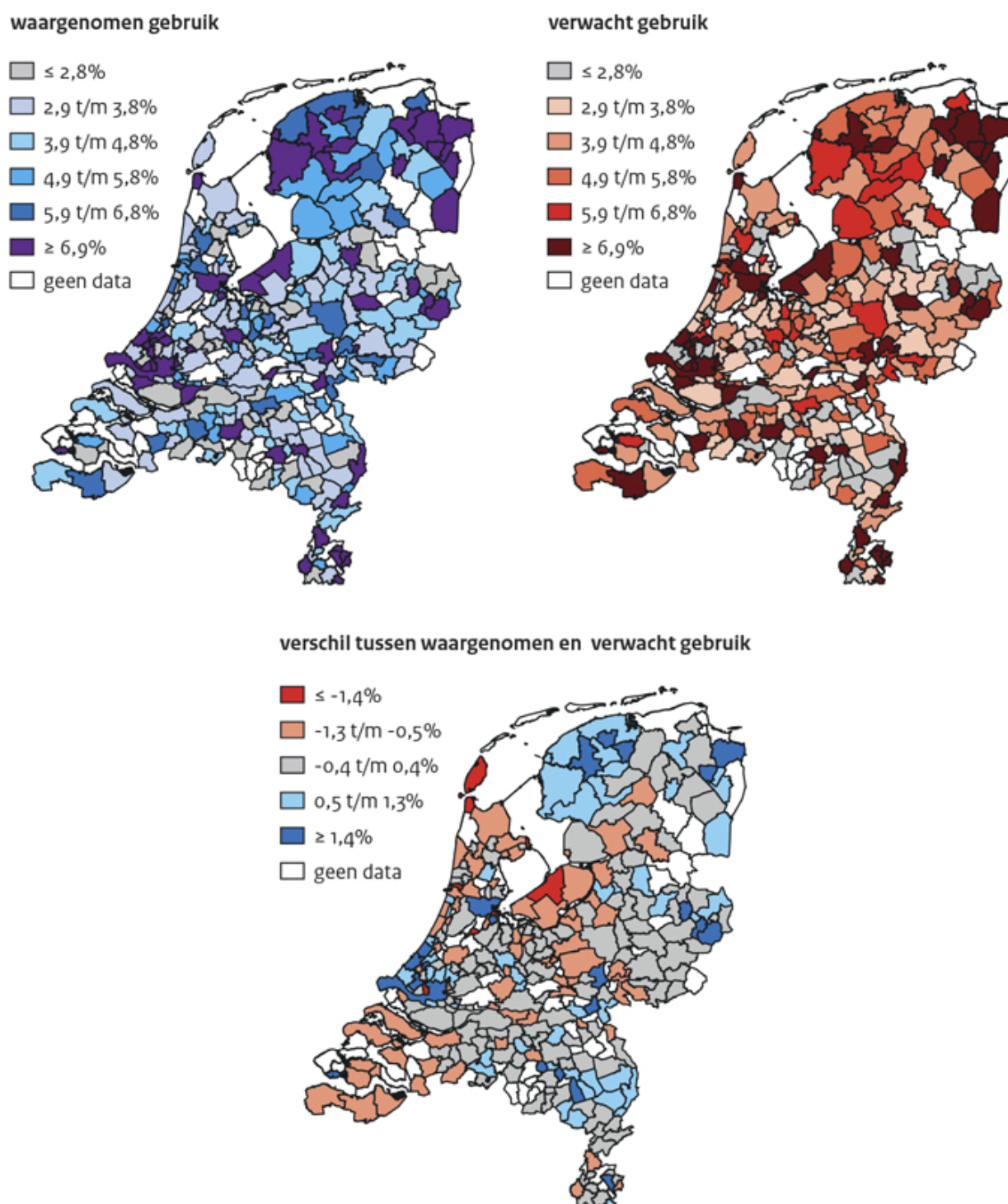
De onderste figuur laat het verschil zien tussen het waargenomen en het verwachte gebruik (het waargenomen gebruik minus het verwachte gebruik).

- Een blauwe kleur geeft aan dat het waargenomen gebruik hoger is dan het verwachte gebruik, bij een donkerblauwe kleur is het verschil groter dan bij een lichtblauwe kleur;
- Een lichtgrijze kleur geeft aan dat het waargenomen gebruik vrijwel gelijk is aan het verwachte gebruik;
- Een roze/rode kleur geeft aan dat het waargenomen gebruik lager is dan verwachte gebruik, bij een rode kleur is het verschil groter dan bij een roze kleur.

In de Kop van Noord-Holland, Flevoland en Zeeland is het waargenomen gebruik (veel) lager dan wat er verwacht wordt op basis van de gemeentekennmerken. In Friesland en Zuid-Holland, vooral rondom Rotterdam en Den Haag, is het werkelijke gebruik hoger dan het verwachte gebruik. En dat terwijl het verwachte gebruik daar al relatief hoog is. Dit geldt ook voor Amsterdam.

Figuur 5.7

Gebruik van bijstand en/of re-integratie door 18-64-jarigen, waargenomen, verwacht en het verschil daartussen, 2018^a



- a In sommige gemeenten ontbreekt informatie over het gebruik of een van de samenhangende variabelen, of heeft de gemeente geen gegevens over de Wmo 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

5.3.3 Wmo 2015

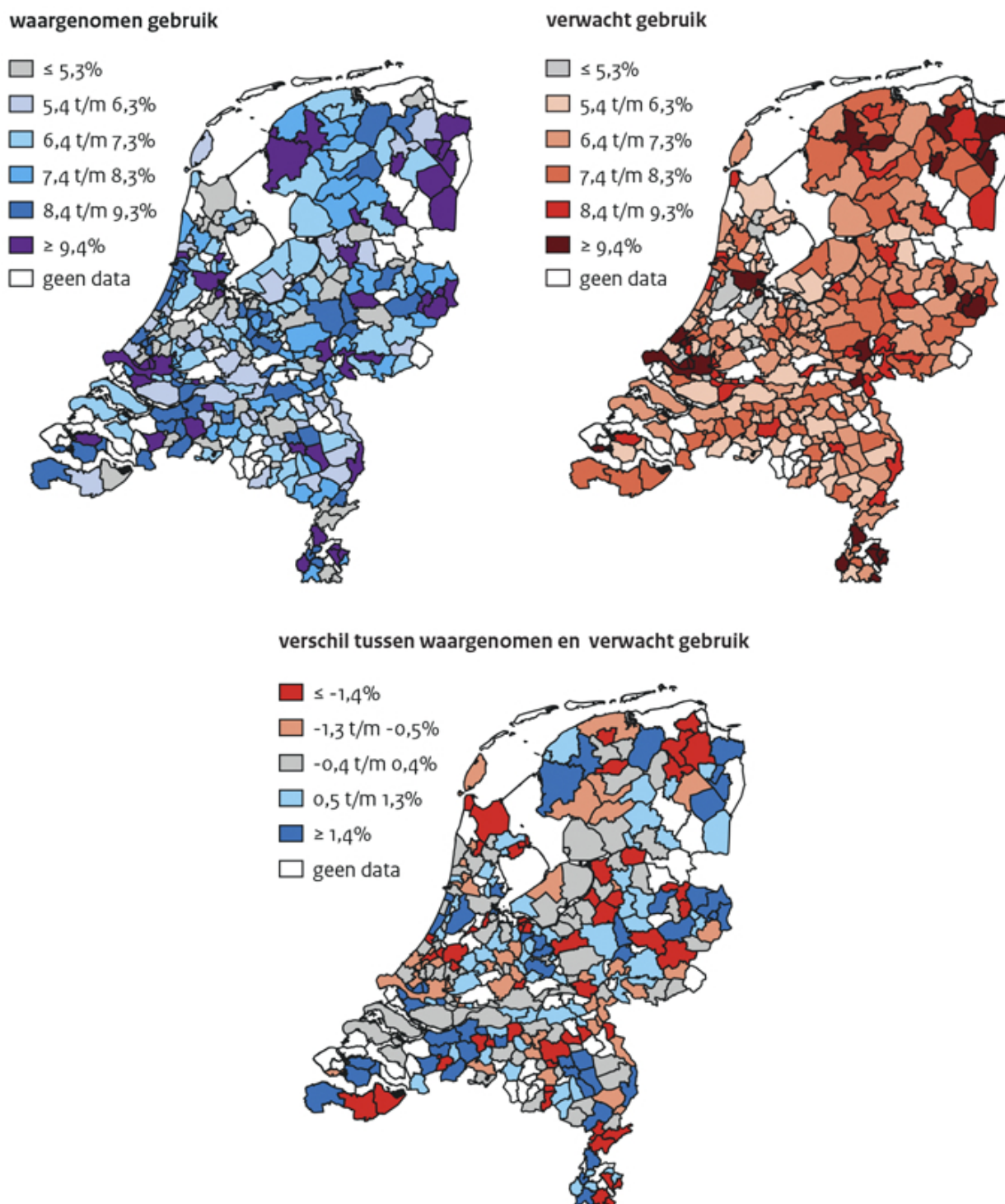
Een hoog gebruik van Wmo 2015-voorzieningen hangt het meest samen met het inkomensniveau in de gemeente (zie tabel F.2 in bijlage F). Zowel het aandeel huishoudens met een laag inkomen als het gemiddeld gestandaardiseerd inkomen hebben invloed, rekening houdend met de andere variabelen in het model. Verder hangt, gegeven de andere kenmerken, het Wmo 2015-gebruik zoals verwacht samen met het aandeel mensen met fysieke beperkingen. Ook de woonsituatie (veel corporatiewoningen) speelt een rol. De achtergrond daarvan is niet duidelijk. Het is bekend dat mensen met een laag inkomen vaker Wmo 2015-hulp ontvangen dan mensen met een hoog inkomen, ook als je rekening houdt met verschillen in hun fysieke of mentale beperkingen. Dit kan te maken hebben met de inkomensafhankelijke bijdrage die tot 2019 in rekening werd gebracht (zie bv. Woittiez et al. 2019). Met de kenmerken in het model kunnen we 42% van de verschillen in Wmo 2015-gebruik verklaren.

Figuur 5.8 geeft het waargenomen gebruik, verwacht gebruik en het verschil voor Wmo 2015-voorzieningen per gemeente. De interpretatie is hetzelfde als bij figuur 5.7. Geografisch zien we dat het gebruik van Wmo 2015-voorzieningen vooral hoog is rond de grote steden en langs de oostelijke grens van Nederland en Zuid-Limburg (figuur 5.8, linksboven donkere gebieden). Maar ook in delen van Friesland en Zeeland en het westen van Noord-Brabant is het gebruik van Wmo 2015-voorzieningen hoog. In de Kop van Noord-Holland en het Groene Hart is het gebruik juist relatief laag. Dit komt overeen met eerdere bevindingen (Gemeente Amsterdam 2019; Gemeente Rotterdam 2018; Ooms et al. 2017; Pommer et al. 2018).

Het gebruik dat verwacht mag worden op basis van kenmerken van de gemeenten en hun bevolking vertoont grofweg hetzelfde patroon (figuur 5.8 rechtsboven). Toch kunnen er grote verschillen onder verscholen liggen. Dit wordt duidelijk als we naar de verschillen tussen waargenomen en verwacht gebruik kijken (figuur 5.8, onder). Het patroon lijkt vrij willekeurig en is niet goed te relateren aan regio's of type gemeenten. Wel valt op dat in en rond de stad Groningen het waargenomen gebruik relatief laag is ten opzichte van het verwachte gebruik (groep rode gemeenten in de figuur).

Figuur 5.8

Gebruik van Wmo 2015-voorzieningen door 65-plussers, waargenomen, verwacht en het verschil daartussen, 2018^a



- a In sommige gemeenten ontbreekt informatie over het gebruik of een 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

5.3.4 Jeugdwet

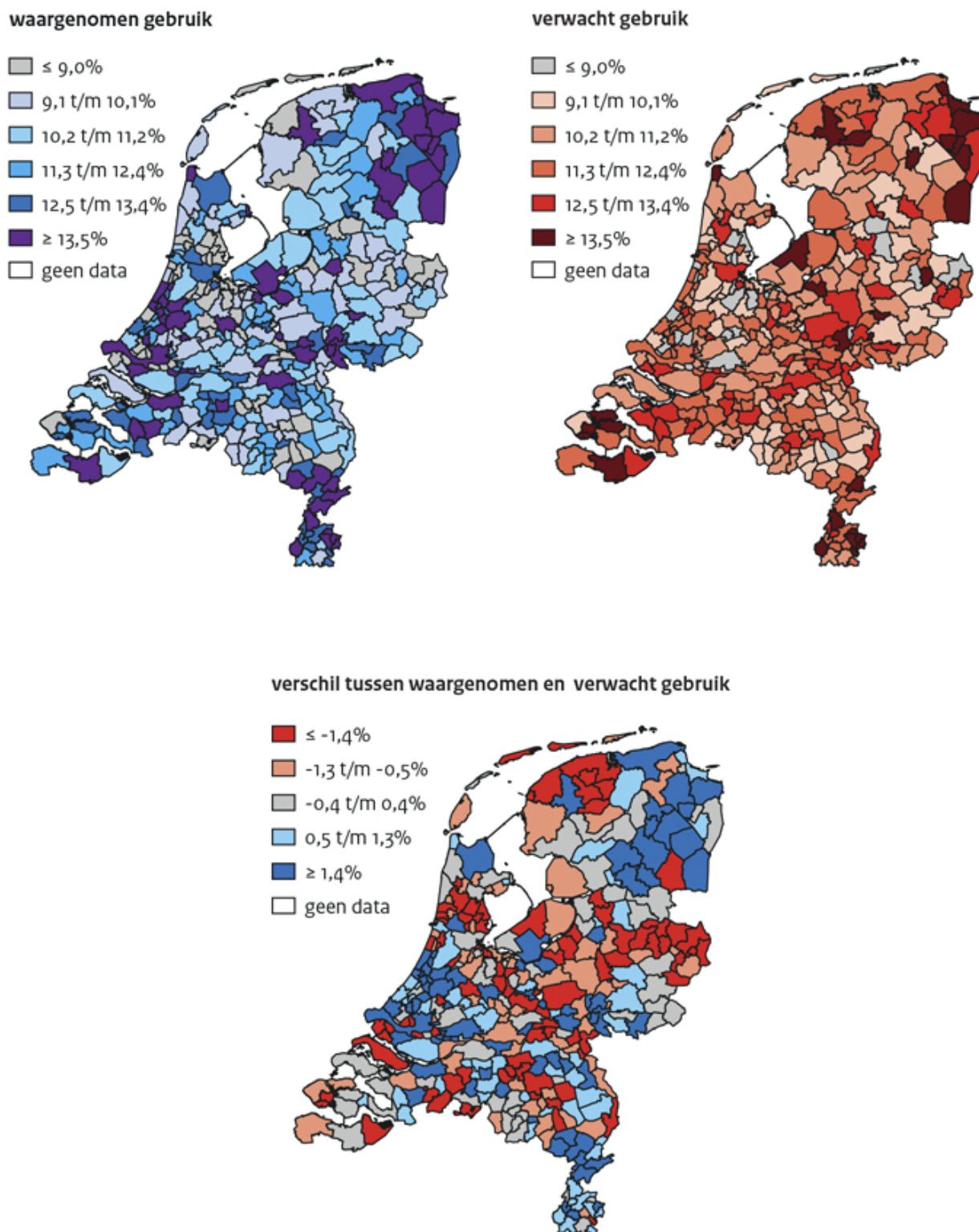
Wanneer we rekening houden met de andere kenmerken is het gebruik van Jeugdwetvoorzieningen (zie tabel F.3 in bijlage F) vooral hoog in gemeenten waar het gebruik van medicijnen voor psychische aandoeningen hoger is en daar nemen we ook een hoger gebruik van jeugdzorg waar (zie Ooms et al. 2017; Pommer et al. 2018; Schellingerhout et al. 2020). Ook wanneer er veel kinderen speciaal onderwijs krijgen en wanneer er veel sprake is van arbeidsongeschiktheid wordt er meer gebruik gemaakt van jeugdzorg (zie ook bv. CBS 2018).

Ook hangt het jeugdzorggebruik (in wat mindere mate) samen met de aanwezigheid van huishoudens met kinderen. Als er meer huishoudens met kinderen in de gemeente wonen, is het gebruik lager. Een groot aandeel eenouderhuishoudens en kinderen die te maken hebben gehad met een scheiding, zorgen juist weer voor een hoger gebruik van jeugdwetvoorzieningen. De kenmerken verklaren tezamen 47% van de verschillen in jeugdzorg.

Het gebruik van jeugdzorgvoorzieningen is duidelijk niet overal hetzelfde, zoals blijkt uit figuur 5.9. De interpretatie van de kleuren bij deze figuur is hetzelfde als bij 5.7 en 5.8 (bij het waargenomen en het verwachte gebruik geeft een donkere kleur een hoger gebruik aan; bij het verschil geeft blauw aan dat het waargenomen gebruik hoger is dan verwacht; roze/rood geeft aan dat het waargenomen gebruik lager is dan verwacht). Zo is het gebruik hoog in Groningen, Drenthe en Midden- en Zuid-Limburg (zie figuur 5.9, linksboven, donkere gebieden). Het gebruik is juist laag in Overijssel, delen van Friesland en het zuiden van Noord-Brabant. Dit patroon is al eerder gesignaleerd (o.a. Schellingerhout et al. 2020). Wanneer we kijken naar het gebruik dat op basis van de kenmerken van de gemeenten verwacht mag worden, zien we een vergelijkbaar patroon, maar de verschillen tussen de gemeenten zijn wat minder prominent (figuur 5.9, rechtsboven). Zo verwachten we in delen van Groningen en in Drenthe minder gebruik dan er wordt waargenomen. Daar ligt het waargenomen gebruik ook relatief hoog. Ook in een deel van Zuid-Holland ligt het waargenomen gebruik boven het verwachte gebruik. Andersom ligt het waargenomen gebruik lager dan het verwachte gebruik in delen van de provincies Friesland, Overijssel, Noord-Holland en Noord-Brabant.

Figuur 5.9

Gebruik van jeugdzorgvoorzieningen door 18-minners, waargenomen, verwacht en het verschil daartussen, 2018^a



a In sommige gemeenten ontbreekt informatie over het gebruik of één van de samenhangende variabelen. De analyse is uitgevoerd voor 346 gemeenten.

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

Bron: CBS (StatLine), SCP-bewerking

5.3.5 Sociaal domein

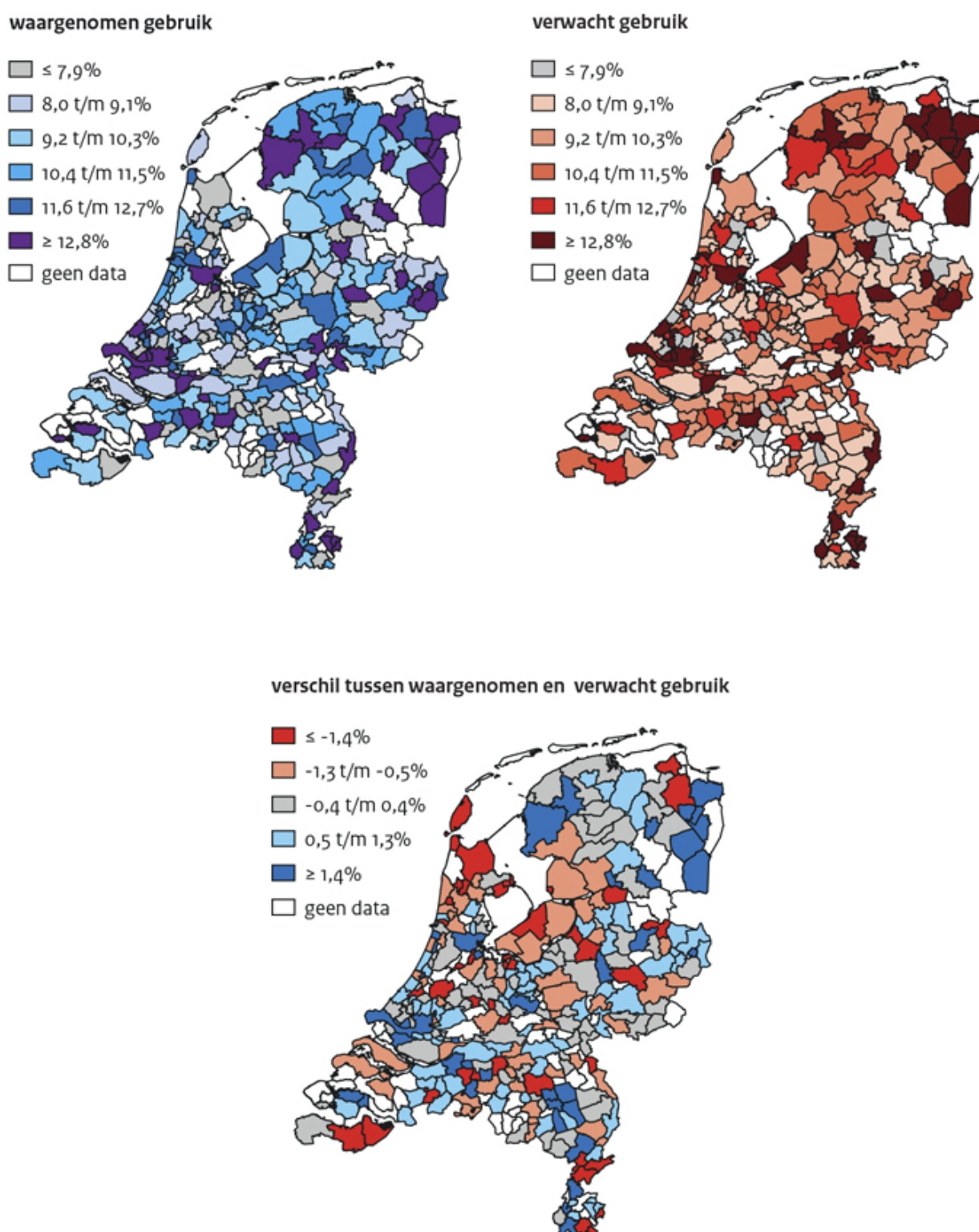
Wanneer we kijken naar het sociaal domein als geheel zien we een aantal van de belangrijkste kenmerken uit de eerdere analyses terug (tabel F.4 in bijlage F). Zo hangt een hoog gebruik van voorzieningen per hoofd van de bevolking vooral samen met een hoog aandeel eenpersoonshuishoudens (Participatiewet), een hoog aandeel huishoudens met schulden (Participatiewet) en een lager gemiddeld gestandaardiseerd huishoudensinkomen (Participatiewet en Wmo). Met de opgenomen kenmerken kunnen we 72% van de gemeentelijke verschillen in het gebruik van sociaaldomeinvoorzieningen verklaren.

Figuur 5.10 geeft het waargenomen en verwachte gebruik van het totaal aan sociaal-domeinvoorzieningen, en het verschil tussen deze twee, op dezelfde wijze als de figuren 5.7, 5.8 en 5.9. De interpretatie van de kleuren is ook hetzelfde als bij deze voorgaande figuren.

Evenals in de eerdere rapportages vinden we een hoog voorzieningengebruik in en rond de grote steden, in Noord-Nederland en in delen van Limburg en Twente (figuur 5.10 linksboven). Andere delen van Oost-Nederland, het Groene Hart, en het gebied ten zuiden van Utrecht kennen juist een relatief laag voorzieningengebruik. Het verwachte gebruik volgt eenzelfde patroon (figuur 5.10 rechtsboven). Toch is het waargenomen gebruik in de gebieden met een hoog gebruik vaak nog hoger dan het verwachte gebruik (bv. Rotterdam, Oost-Groningen, zie figuur 5.10).

Figuur 5.10

Gebruik van sociaaldomeinvoorzieningen, waargenomen, verwacht en het verschil daartussen, 2018^a



a In sommige gemeenten ontbreekt informatie over het gebruik of één van de samenhangende variabelen, of heeft de gemeente geen gegevens over de Wmo 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

Noten

- 1 Het te verwachten gebruik op basis van de sociale en demografische kenmerken kan niet geïnterpreteerd worden als het voorspelde gebruik. Dat is van meer factoren afhankelijk, zoals de inrichting van het systeem.
- 2 In vorige Overall rapportages sociaal domein maakten we gebruik van een specifieke typologie van gemeenten voor het sociaal domein, waarbij werd uitgegaan van kenmerken die gerelateerd zijn aan de verdeelmodellen. Het gaat om de samenstelling van de gemeente naar: leeftijd, inkomen, huishoudenssamenstelling, migratieachtergrond, bevolkingsgroei, stedelijkheid, uitkeringsontvangers, woningkenmerken en mensen met medicatie (psychisch of somatisch).
De indeling die we nu gebruiken is algemener. Hierbij zijn gemeenten samengenomen die op elkaar lijken wat betreft leeftijdsamenstelling, huishoudenssamenstelling, migratieachtergrond (ook Belgische of Duitse), opleiding, inkomen, vermogen, schulden ww (Werkloosheidswet)-uitkering en wao (Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering)-uitkering. De categorie 'kleinschalige gemeenten' correspondeert globaal gezien met de 'gewone plattelandsgemeenten', 'krimpende plattelandsgemeenten' en 'middelgrote landelijke gemeenten' uit de typologie 2017. De categorie 'universiteitssteden' correspondeert met de 'stedelijke agglomeraties' en 'studentensteden'. De categorie 'kleinstedelijke gemeenten' correspondeert met de 'middelgrote stedelijke gemeenten', 'krimpende plattelandssteden' en de 'middelgrote landelijke gemeenten'. Tot slot bestaat de categorie 'welvarende woongemeenten' vooral uit de 'gemeenten met veel rijke inwoners', 'gewone plattelandsgemeenten' en de 'middelgrote landelijke gemeenten' uit de eerdere typologie. Zie tabel E.1 in bijlage E voor de volledige samenhang tussen de huidige en de vorige typologie.
- 3 Per type betreft het gemeenten die vergelijkbaar zijn op de meegenomen demografische en sociaal-economische kenmerken. De naamgeving van de vier typen geeft een zeer korte, indicatieve beschrijving van de gemeenten die tot dat type behoren. Het is niet zo dat de naam dekkend is voor alle gemeenten binnen een type.
- 4 Voor 2015 is de bron (Gemeentelijk Monitor Sociaal Domein) niet geschikt om landelijke cijfers te presenteren, vanwege te lage deelname van gemeenten.
- 5 In hoofdstuk 4 wordt gekeken naar aandelen gebruikers ten opzichte van de gehele bevolking. Daar worden ook andere uitkeringen (Wajong zonder arbeidsvermogen, IOAW (Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers), IOAZ (Wet Inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen), Anw (Algemene Nabestaandenwet) en Wsw (Wet sociale werkvoorziening)) meegenomen bij participatievoorzieningen.
- 6 In 2015 werd er door te weinig gemeenten informatie over het Wmo 2015-gebruik aangeleverd aan de Gemeentelijke Monitor Sociaal Domein om een landelijk beeld te kunnen schetsen.
- 7 Let hierbij op dat het hier gaat om aandelen in de totale bevolking, niet een deel hiervan zoals bij de voorgaande figuren. Waarbij bijvoorbeeld het gebruik van jeugdzorg bijna 12% van de jeugdigen was, is dit als aandeel van de totale bevolking slechts ruim 2%.
- 8 Net als in hoofdstuk 3 kijken we in dit hoofdstuk bij de Participatiewet alleen naar bijstand en re-integratie. In hoofdstuk 4 worden ook andere uitkeringen (Wajong zonder arbeidsvermogen, IOAW, IOAZ, Anw) en Wsw meegenomen onder participatievoorzieningen. En net als in hoofdstuk 3 houden we hier bij de Wmo rekening met het gebruik van vervoersvoorzieningen, welke voor de analyses in hoofdstuk 4 niet beschikbaar zijn. Daarom komen we hier uit op een gebruikerspercentage van 12% van de bevolking.
- 9 Dit doe we door te kijken naar de factoren die het meest samenhangen met het gebruik en het minst samenhangen met elkaar (om vertekening vanwege multicollineariteit te vermijden, zie ook bijlage F).
- 10 De aanbodkenmerken worden in dit geval gemeten met de afstand tot de huisarts en/of het aantal zorgbanen per inwoner.

- 11 Het komt erop neer dat we de waarde van de kenmerken voor een gemeente vermenigvuldigen met de geschatte coëfficiënten, wat opgeteld leidt tot het verwachte gebruik.

6 Voorzieningengebruik dat via registraties minder goed in beeld is

- De cijfers in dit hoofdstuk zijn aanvullend op die in de andere hoofdstukken en gaan over voorzieningen met gedeeltelijke registraties, voorzieningen zonder registraties en over niet-gebruik.
 - De mensen die in dit hoofdstuk worden beschreven, hebben problemen die verder reiken dan de drie gedecentraliseerde kaders: in veel gevallen is sprake van multiproblematiek.
 - Er lijkt sprake van groei bij een aantal van de groepen die gebruikmaken van de in dit hoofdstuk beschreven voorzieningen. Het voorzieningenaanbod is veelal niet toegerust om die groei op te vangen.
 - Er lijkt daadwerkelijk sprake van een groep die kampt met een stapeling van problemen, maar die geen gebruik maakt van individuele voorzieningen. De omvang van deze groep potentiële gebruikers is moeilijk in te schatten. Hoewel het aannemelijk is dat een deel van hen wel bereikt wordt door de algemene voorzieningen, is onduidelijk of deze voorzieningen voldoende zijn om hun problemen te verminderen.
-

In de voorgaande hoofdstukken schetsten we het gebruik van sociaaldomeinvoorzieningen. Meer specifiek ging het over het gebruik van individuele (maatwerk)voorzieningen. Deze voorzieningen zijn niet voor iedereen toegankelijk: mensen hebben een beschikking nodig om er gebruik van te kunnen maken. Het gebruik van deze voorzieningen geeft een beeld van de ondersteuning die mensen met problemen krijgen van de gemeente, maar het geeft geen volledig beeld. Zo zijn er individuele voorzieningen die niet in de door ons gebruikte registraties voorkomen, omdat ze niet naar een individu te herleiden zijn (en dus bijvoorbeeld niet opgenomen zijn in de stapelingscijfers). Dit gaat vooral om voorzieningen in de maatschappelijke opvang, waarbij (om privacyredenen) het gebruik alleen in totalen voor regio's en Nederland als geheel bekend is. Daarnaast zijn er binnen het sociaal domein ook voorzieningen die door iedereen gebruikt kunnen worden: de zogeheten algemene voorzieningen. Er zijn geen registraties van het gebruik van dergelijke voorzieningen, anders dan per instelling of gemeente. Het is dus lastig om hier op landelijk niveau een beeld van te schetsen. Ook deze voorzieningen spelen in het sociaal domein een belangrijke rol: ze bieden ondersteuning aan mensen met een hulpvraag en kunnen voorkomen dat mensen gebruik moeten maken van de individuele voorzieningen. In dit hoofdstuk laten we zien wat er wél bekend is over deze ontbrekende individuele en algemene voorzieningen.

De cijfers in dit hoofdstuk zijn dus aanvullend op de gegevens over gebruik van voorzieningen in de vorige hoofdstukken. Dat laat onverlet dat er witte vlekken blijven, vooral op het gebied van de algemene voorzieningen. Door deze witte vlekken is het lastig harde uitspraken te doen over het precieze en totale gebruik van voorzieningen.

Door uit te gaan van de registraties krijgen we bovendien geen zicht op het niet-gebruik: mensen die wel problemen hebben, maar geen voorziening gebruiken. Met enquête-onderzoek kunnen we hierop enig licht werpen. Na de bespreking van de algemene voorzieningen schetsen we een beeld van deze groep: hoeveel mensen betreft het en welke problemen hebben ze? Daarbij past de kanttekening dat het onduidelijk is of, en in welke mate, deze mensen gebruikmaken van algemene voorzieningen. Hier kunnen we wel enig inzicht bieden op basis van de gegevens uit eerder gehouden edities van de sociaal-domein-enquête van het SCP, maar ook daarmee is dat inzicht niet volledig. Inzicht in het niet-gebruik is belangrijk omdat het een indicatie is voor potentieel gebruik: bijvoorbeeld als de hulp die er nu is wegvalt, de problemen erger worden of als niet-gebruikers de weg naar ondersteuning vinden.

Tot slot zijn er ook groepen waarvan we wél weten dat ze problemen hebben, maar niet weten of ze een voorziening gebruiken. Dat geldt bijvoorbeeld voor de zogeheten onzichtbare jongeren en thuiszitters. Aan het eind van dit hoofdstuk gaan we kort op deze groepen in, die uitdrukkelijk als voorbeeld gelden (er zijn er meer te bedenken) en waarop met enquête-onderzoek inzicht kan worden gekregen – dat valt echter buiten het bereik van dit rapport.

6.1 Algemene voorzieningen. Waar hebben we het over?

Wat het inzicht niet gemakkelijker maakt, is dat het gebruik van de terminologie en het soort voorziening verschilt per wettelijk kader. In de Participatiewet wordt geen onderscheid gemaakt tussen algemene en individuele voorzieningen, daar gaat het altijd om individuele voorzieningen. De Jeugdwet en Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo 2015) lijken wat dit betreft veel meer op elkaar.

Onder algemene voorzieningen worden voorzieningen verstaan die in het algemeen gericht zijn op maatschappelijke participatie en zelfredzaamheid en waarvoor geen indicatie nodig is. Voorbeelden van dergelijke voorzieningen zijn (vws 2021a en vws 2021b):

- ondersteunen van op participatie gerichte burgerinitiatieven, ondersteuning vrijwilligers en mantelzorg;
- sociaal en cultureel werk, Algemeen Maatschappelijk Werk (AMW), wijkopbouw, jongeren- en jeugdwerk;
- preventie (bv. eenzaamheidsbestrijding, preventie op het gebied van ggz, Openbare geestelijke gezondheidszorg);
- buurt- en clubhuizen;
- collectief aanvullend vervoer;
- noodopvang vluchtelingen;
- boodschappendienst;
- het Advies- en Meldpunt Huiselijk Geweld en Kindermishandeling / Veilig Thuis;
- maaltijdverzorging (ook wel warmemaaltijdvoorziening of tafeltje-dek-je genoemd);
- maatschappelijke opvang (bijvoorbeeld daklozenopvang);

- wijkteams;
- ouderenwerk.

Specifiek voor de Jeugdwet zijn er nog aanvullende algemene voorzieningen; deze kunnen per gemeente anders worden verwoord (vaak vastgelegd in plaatselijke verordeningen), maar komen vaak op hetzelfde neer. Te denken valt aan:

- jeugdgezondheidszorg
- lichte opvoedingsondersteuning
- gezinscoaches
- kindertelefoon
- vertrouwenspersoon
- Centra voor jeugd en gezin
- jongerenwerk

Deze lijst is behoorlijk lang, maar nog zeker niet uitputtend. Het is ingewikkelde materie. Zo wordt bijvoorbeeld (professionele) huishoudelijke hulp in sommige gemeenten als een algemene voorziening gezien, in andere gemeenten alleen de eerste paar uur en in weer andere gemeenten wordt het niet als een algemene, maar als een individuele voorziening gezien. Andere voorbeelden die worden genoemd, maar minder direct een voorziening zijn of juist heel algemeen zijn, betreffen toegankelijkheid voorzieningen (inclusie), vreemdelingen- of kinderopvang, tot zelfs onderwijs als algemene jeugdvoorziening aan toe.

Er zijn niet voor al de genoemde algemene voorzieningen gegevens over het gebruik beschikbaar. Zoals gezegd is dat lastig omdat dat niet altijd geregistreerd wordt. Voor een deel is dat het kenmerk van de voorziening. Voor bijvoorbeeld een jongerenwerker is het lastig aan te geven welke jongere op welk moment een 'gebruiker' van voorzieningen is, wanneer hij een rondje loopt door de buurt en zo nu en dan een jongere aanspreekt. Voor buurthuizen is het lastig bij te houden welke mensen aan komen waaien voor een kopje koffie.

Voor geen van de algemene voorzieningen is op landelijk niveau bekend hoeveel mensen terecht kunnen in de voorziening. Soms is wel bekend hoe groot de groep is die er aanspraak op kan maken, of is daarvan een schatting gemaakt (dat geldt bijvoorbeeld voor de dak- en thuislozen).

6.2 Algemene voorzieningen met gedeeltelijke registraties

Beschermd wonen

Bij de beschrijving van de Wmo 2015-voorzieningen in hoofdstuk 3 zijn cijfers gepresenteerd over de categorie verblijf en opvang. Deze categorie bestaat uit: maatschappelijke opvang, spoedopvang en beschermd wonen. Deze groep is divers en niet voor elk onderdeel zijn de registraties even goed. Maatschappelijke opvang bespreken we in de volgende alinea, hier eerst iets over het beschermd wonen. Het gaat bij beschermd wonen om men-

sen die hulp nodig hebben bij het zelfstandig wonen. Dat kan gaan om beschermd wonen, begeleid wonen of om een beschermd thuis.¹ Uit de cijfers in hoofdstuk 3 blijkt dat 46.000 mensen gebruikmaken van de categorie ‘verblijf en opvang’ in 2019 (figuur 3.6). Daaronder vallen zo’n 37.500 cliënten van beschermd wonen (VNG Realisatie 2021). Het aantal mensen dat gebruikmaakt van beschermd wonen in 2019 is fors hoger dan in eerdere jaren; het was in 2017 bijna 23.000 en in 2018 ongeveer 34.500.² Daarmee is het overgrote deel van het beschermd wonen in kaart gebracht. Toch is het beeld niet helemaal volledig, omdat het gaat om registraties die door de zogeheten centrumgemeenten³ aan het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) geleverd worden; niet elke centrumgemeente heeft dat gedaan.⁴ Ook zijn er plekken die wél onder beschermd wonen vallen, maar niet door de Wmo gefinancierd worden (zie noot 8).

In het kader van de Wmo 2015 is het een taak van gemeenten om voldoende voorzieningen te hebben voor mensen die beschermd wonen nodig hebben.⁵ Het is lastig om te bepalen of dat lukt, omdat onduidelijk is wie precies beschermd wonen nodig heeft.⁶ Inzicht in het aantal plekken is daarvoor niet voldoende, omdat dat niet gelijk hoeft te zijn aan het aantal mensen dat er gebruik van maakt: in een jaar kunnen immers meerdere mensen gebruikmaken van dezelfde plek. Onderzoek van het Trimbos-instituut becijfert het aantal plaatsen voor beschermd wonen op iets meer dan 19.000 (Kroon et al. 2019).⁷ Het merendeel ervan heeft betrekking op Wmo 2015-gefinancierde plekken; aanvullend zijn er 9000 plekken die wél onder beschermd wonen vallen, maar niet onder de Wmo 2015. Deze plekken worden gefinancierd vanuit de Zorgverzekeringswet (Zvw), Jeugdwet en Wet langdurige zorg (Wlz).⁸ Tussen 2017 en 2018 was er sprake van een (lichte) stijging van het aantal beschikbare plaatsen. Toch lijkt het erop dat er meer behoefte is aan beschermd wonen dan dat er plekken beschikbaar zijn: er staan mensen op de wachtlijst en ‘de omvang van de wachtlijst lijkt licht toe te nemen sinds 2017’ (KPMG 2020). Overigens is de problematiek niet overal in Nederland hetzelfde: in sommige regio’s nemen de wachtlijsten toe, in andere lijken ze te stabiliseren.⁹ Daarbij moet worden opgemerkt dat in het onderzoek gekeken is naar alle vormen van beschermd wonen.

Maatschappelijke opvang (dak- en thuislozen, zwerfjongeren, ongedocumenteerden)

Beschermd wonen wordt vaak in één adem genoemd met maatschappelijke opvang (veel gebruikers van maatschappelijke opvang stromen door naar beschermd wonen, omdat ze door een opeenstapeling van problemen niet altijd direct zelfstandig kunnen wonen). Maatschappelijke opvang heeft betrekking op het geven van zorg aan mensen die hun huis moeten verlaten, of dreigen te moeten verlaten. Het heeft onder andere betrekking op de (dag- en nacht)opvang van dak- en thuislozen. Er is geen landelijke registratie van het aantal opvangplekken. Om een beeld van het aanbod te krijgen, hielden de Federatie Opvang en de RIBW Alliantie¹⁰ in 2019 een enquête onder de centrumgemeenten naar aanbod van de nacht- en winteropvang. Daaruit kwam naar voren dat er in de reguliere nachtopvang 2073 plaatsen beschikbaar waren en dat dat in de winter aangevuld kan worden met

1158 extra plekken. In beide gevallen is een toename ten opzichte van 2016 geconstateerd, toen het respectievelijk om 1546 en 354 plaatsen ging.

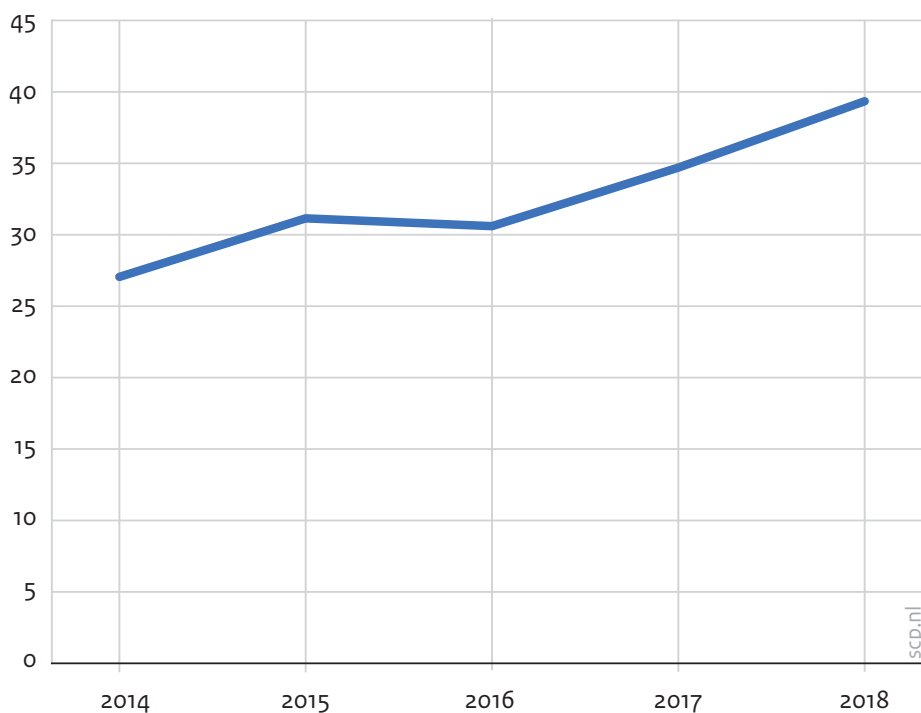
Volgens schattingen van het CBS zijn er in Nederland in 2018 iets meer dan 39.000 dakloze mensen tussen de 18 en 65 jaar. In de afgelopen jaren is het aantal daklozen toegenomen: tussen 2014 en 2018 is volgens het CBS het aantal dakloze 18- tot 65-jarigen in Nederland met bijna de helft gestegen, van bijna 27.000 tot meer dan 39.000 (zie figuur 6.1).¹¹

In deze CBS-cijfers over dak- en thuislozen komen zwerfjongeren niet (allemaal) voor. Zwerfjongeren zijn vaak niet letterlijk dakloos, omdat ze van opvang naar opvang zwerven, of soms terecht kunnen bij vrienden of familie (Movisie 2020). Bovendien zijn er ook dak- en thuislozen die jonger zijn dan 18 jaar. In 2016 werd hun aantal geschat op bijna 4000 (Movisie 2020).

Of het aantal plekken voldoende is, is niet vast te stellen. Bekend is dat het Leger des Heils in 2019 2,14 miljoen overnachtingen verzorgde. In het overgrote deel daarvan (80%) ging het om opvang van dak- en thuislozen en zwerfjongeren (Leger des Heils 2019).¹²

Figuur 6.1

Ontwikkeling aantal dak- en thuislozen, 2014-2018 (absolute aantallen x 1000)



Bron: <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/80799ned/table?ts=1604067504482>

Dak- en thuislozen maken niet alleen gebruik van opvang. De registraties laten niet zien of iemand dak- of thuisloos is, dus het is onbekend van welke voorzieningen ze wel of geen gebruik maken. Bekend is wel dat ze te maken hebben met een grote diversiteit aan problemen, die vaak tegelijk spelen (Van Everdingen et al. 2021; Rekenkamer Rotterdam 2018; Slockers et al. 2017). Veelvoorkomende problemen zijn verslaving, schulden, contact met

de politie, psychische aandoeningen en verstandelijke beperkingen. Ook de directe fysieke gezondheid van dak- en thuislozen is slecht; daklozen zijn vaak zorgmijders.

De gevolgen van dakloosheid zijn ernstig en leiden vaak tot een vicieuze cirkel, bijvoorbeeld omdat voor het aanvragen van een uitkering of opleiding of het krijgen van werk een woon- of postadres nodig is (Movisie 2020). Dak- en thuislozen kunnen weliswaar een uitkering krijgen, maar onduidelijk is welk deel er wel en welk deel geen uitkering heeft. Een uitkering alleen is bovendien niet voldoende: voor veel dak- en thuislozen is het krijgen van een woning (buiten de opvang) het belangrijkste om hun leven op orde te krijgen (Rekenkamer Rotterdam 2018).¹³

Ongedocumenteerden

Maatschappelijke opvang kan ook worden gebruikt door ongedocumenteerden. Onder de verzamelnaam ongedocumenteerden bevinden zich uitgeprocedeerde asielzoekers, maar ook bijvoorbeeld vreemdelingen van wie de vergunning is verlopen, slachtoffers van vrouwenhandel en statelozen die niet naar hun geboorteland terug kunnen.¹⁴

Vanwege hun als illegaal verklaarde status kunnen deze mensen vrijwel geen gebruik maken van sociale voorzieningen. Ze zijn aangewezen op hulp van vrijwilligers, kerken of professionals die wél hulp geven (zoals artsengroepen). Als er acute gezondheidsproblemen spelen, hebben ook de ongedocumenteerden recht op zorg en hulp. Ook bepaalt het Europees Sociaal Handvest dat ze recht hebben op onderdak, voedsel en kleding.¹⁵

Er zijn twee rijksvoorzieningen die zijn gericht op het (gedwongen) vertrek uit Nederland: een vrijheidsbeperkende locatie (vbl) of een gezinslocatie (gl). In deze voorzieningen kunnen respectievelijk maximaal 500 en 2151 mensen terecht (Winter et al. 2018).

Sommige gemeenten bieden een zogeheten bed-bad-broodregeling aan voor mensen die geen beroep meer kunnen doen op deze voorzieningen (omdat ze uitgeprocedeed zijn en niet willen of kunnen vertrekken). In 2018 sloten het rijk en gemeenten een samenwerkingsovereenkomst om voor een deel van de hiervoor beschreven groep ongedocumenteerden een voorziening in het leven te roepen: de zogeheten Landelijke vreemdelingenvoorzieningen (lvv). Meer specifiek gaat het om 'begeleidings- en opvangvoorzieningen voor vreemdelingen zonder recht op verblijf en recht op Rijksopvang' (Mack et al. 2020).¹⁶ Voor dit doel zijn in vijf pilotgemeenten 1137 plaatsen beschikbaar – eind 2019 waren er 1019 vreemdelingen ingestroomd (Mack et al. 2020: 4). De uitstroom is gering.

Gezien de aard van hun situatie zijn alleen schattingen beschikbaar van het aantal illegaal in Nederland verblijvende mensen. Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (wodc) schatte in 2015 dat er tussen 1 juli 2012 en 30 juni 2013 35.530 illegale vreemdelingen waren (Van der Heijden et al. 2015).¹⁷ Het meest recente onderzoek, uitgevoerd op verzoek van het wodc, heeft het over 'onrechtmatig in Nederland verblijvende personen', en schat hun aantal tussen medio 2017 en medio 2018 op 22.711 (Van der Heijden et al. 2020).¹⁸ Er is sprake van een dalende lijn in de schattingen.

Huiselijk geweld

Ook is er een relatie tussen beschermd wonen en huiselijk geweld. Mensen die te maken hebben (gehad) met huiselijk geweld kunnen, indien nodig, terecht in voorzieningen voor beschermd wonen (dat kan zowel crisisopvang als begeleid wonen zijn). Bij huiselijk geweld gaat het om geweld dat door iemand uit de eigen familie of huiselijke kring (waaronder bv. ook een goede vriend) wordt gepleegd. Huiselijk geweld is niet uitsluitend fysiek, maar kan ook seksueel of psychisch van aard zijn.

Het is onduidelijk hoeveel plekken er beschikbaar zijn voor de (acute) crisisopvang (opvang voor in principe maximaal drie nachten). Regioplan voerde in 2019 een onderzoek uit naar de beschikbaarheid in centrumgemeenten en becijferde het totaal aan opvangplekken voor acute crisissituaties op 80. Tegelijk was de conclusie dat er grote verschillen zijn tussen de centrumgemeenten, en dat er op sommige plaatsen sprake lijkt van een tekort aan opvangplekken in acute crisissituaties (Van de Grift et al. 2020). Een ruwe schatting levert op dat er in 2019 minimaal 146 zogeheten alternatieve plaatsingen waren; plaatsing elders dan in de daarvoor bedoelde opvangplaatsen, bijvoorbeeld in een hotel of Airbnb. Als een belangrijke oorzaak van de tekorten noemt Regioplan 'de gebrekkige door- en uitstroom in de opvangketen als geheel'. Tegelijk concludeert het onderzoek dat harde cijfers lastig te geven zijn.¹⁹

Het jaarverslag van Valente (fusie van Federatie Opvang en RIBW Alliantie per 1 januari 2020) maakt gewag van 12.000 vrouwen in de vrouwenopvang, alsook 4500 kinderen en 200 mannen.

Om iets te kunnen zeggen over de vraag of er voldoende plekken zijn, is het belangrijk om te weten hoe vaak huiselijk geweld voorkomt en waar mensen terecht kunnen. Omdat er verschillende definities zijn en het vóórkomen van huiselijk geweld door verschillende instanties werd bijgehouden, zijn er geen goed vergelijkbare gegevens. Inmiddels is afgesproken dat het CBS de registraties van de verschillende Veilig Thuis-organisaties gaat verzamelen en erover rapporteert. In het eerste halfjaar van 2020 zijn er meer dan 64.000 meldingen van huiselijk geweld geweest bij de Veilig Thuis-organisaties (CBS 2020e). Niet iedereen komt dus in de opvang terecht.

In het algemeen zijn meldingen een onderschatting van de daadwerkelijke prevalentie. Het is echter niet duidelijk hoeveel mensen met huiselijk geweld te maken hebben. Er zijn wel schattingen; in 2018 kwam het WODC tot de schatting dat 5,5% van de volwassen bevolking slachtoffer was van huiselijk geweld in de afgelopen vijf jaar (Van Eijkern et al. 2018).²⁰ In totaal ging het dus om 747.000 mensen van 18 jaar en ouder (vergelijk ook Movisie 2019 en CBS 2019). Uit het WODC-onderzoek blijkt dat er nauwelijks meldingen worden gedaan bij Veilig Thuis. Een vijfde van de slachtoffers praat helemaal niet over het geweld. En als er wel over wordt gesproken, is dat meestal met het eigen sociale netwerk. Het meest recente prevalentieonderzoek, op basis van enquêtes²¹, komt tot hogere cijfers: 'In 2020 gaf 8 procent van de bevolking van 16 jaar en ouder aan in de afgelopen 12 maanden slachtoffer te

zijn geweest van een of meerdere vormen van huiselijk geweld. Dit komt neer op 1,2 miljoen personen' (CBS 2020f: 9). Hierbij is verbale agressie niet meegerekend.²² In hetzelfde onderzoek blijkt het aandeel dat slachtoffer is van seksueel geweld nog hoger te liggen: 'Van seksueel geweld werd 11 procent van de bevolking van 16 jaar en ouder in de afgelopen 12 maanden slachtoffer. Dit zijn omgerekend 1,6 miljoen personen' (idem).²³ De overlap tussen huiselijk geweld en seksueel geweld is gering. Ook dit CBS-onderzoek constateert dat er weinig melding wordt gemaakt bij Veilig Thuis (of andere instanties, zoals de politie of het Centrum Seksueel Geweld).

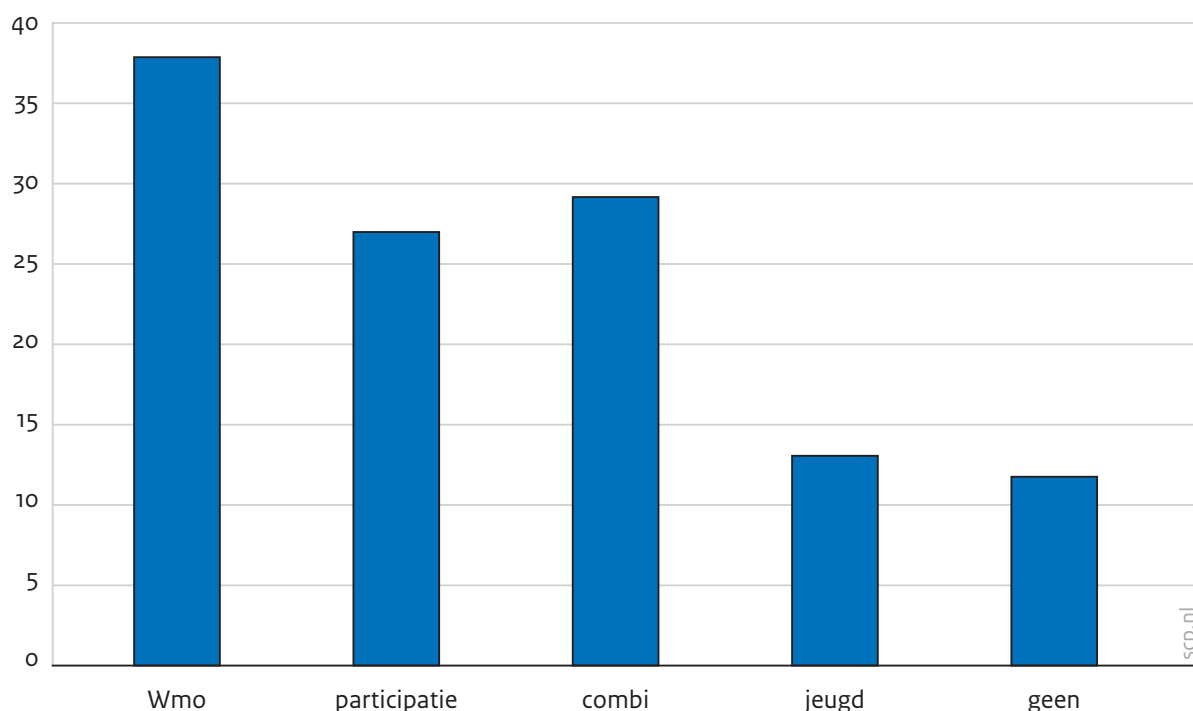
6.3 Algemene voorzieningen zonder registraties: algemeen maatschappelijk werk, buurthuis en maaltijdvoorziening

Van de hiervoor behandelde groepen zijn gedeeltelijk registraties bekend. Zoals aangegeven zijn er daarnaast algemene voorzieningen waarvan mensen gebruik kunnen maken, waarvoor helemaal geen landelijke cijfers bekend zijn. Van deze voorzieningen zijn geen registraties op persoonsniveau beschikbaar; zij blijven dan ook buiten beeld als we kijken naar de registratiegegevens in dit rapport. We kunnen een grof en beperkt beeld krijgen door gebruik te maken van enquête-onderzoek. In de SCP-enquête Sociaal Domein Index²⁴ zijn vragen opgenomen over het gebruik van algemeen maatschappelijk werk, het buurthuis en de maaltijdvoorziening. Daarmee kunnen we een beperkt beeld schetsen, omdat het slechts een deel van de algemene voorzieningen betreft. Verder is het beeld grof, omdat wellicht niet iedereen die de enquête invult bekend is met de termen die we gebruiken, maar wel gebruikmaakt van vergelijkbare voorzieningen die in hun gemeente wellicht onder een andere naam bekend staan.

Ook mensen die geen individuele voorziening gebruiken, kunnen gebruikmaken van algemene voorzieningen. Uit onze gegevens blijkt dat één op de tien dat doet (figuur 6.2). In deze groep is het gebruik van het buurthuis het grootst (zie bijlage G, te vinden op www.scp.nl bij dit rapport). Ook mensen die een individuele voorziening gebruiken kunnen gebruikmaken van algemene voorzieningen. Bijna 40% van de mensen in de Wmo 2015 gebruikt daarnaast ten minste één van de onderscheiden algemene voorzieningen (zie figuur 6.2). Dat aandeel is hoger dan onder mensen in de Participatiewet, Jeugdwet of mensen uit een multigebruikhuishouden²⁵ (overigens is het goed te beseffen dat bij de huishoudens die gebruikmaken van een voorziening uit de Jeugdwet de ouders zijn onderzocht, niet de kinderen). Ook deze groepen maken het meest gebruik van het buurthuis (zie bijlage G).

Figuur 6.2

Gebruik van (een combinatie van) buurthuis, maaltijdvoorziening en algemeen maatschappelijk werk, naar gebruik van individuele voorzieningen, 2015-2017 (in procenten)



Bron: SCP/CBS (SDI '15, '16, '17)

Als we echter niet de gebruikers, maar de voorziening als uitgangspunt nemen en kijken wie er gebruik van maakt, dan worden de hier onderscheiden algemene voorzieningen het meest gebruikt door mensen die geen individuele voorziening gebruiken (zie tabel 6.1). Dat is niet zo gek, want het merendeel van de bevolking gebruikt geen individuele voorziening. 76% van de mensen die geen individuele voorziening gebruiken, gebruikt wel een algemene voorziening. Dat is overigens minder dan men zou verwachten op basis van hun aandeel in de bevolking; dat is 88%. Vooral mensen die gebruikmaken van een voorziening in de Participatiewet of uit een multigebruikhuishouden komen, gebruiken relatief vaak de drie voorzieningen, en met name het algemeen maatschappelijk werk. De maaltijdvoorziening wordt relatief veel gebruikt door mensen in de Wmo 2015.

De cijfers geven ook aan dat algemene voorzieningen niet alleen voorzien in een behoefte van gebruikers van individuele voorzieningen, maar ook in een behoefte aan mensen die die voorzieningen niet gebruiken. Zoals eerder al opgemerkt, kunnen we niet zeggen in hoeverre het gebruik van een algemene voorziening voldoende soelaas biedt voor de problemen waar mensen mee te maken hebben. Op de groep niet-gebruikers, en welke problemen zij hebben, gaan we in de volgende paragraaf kort in.

Tabel 6.1

Aandeel gebruikers van algemene voorzieningen uitgesplitst naar gebruik van individuele voorzieningen

	Participatie- wet	Jeugd- wet	Wmo 2015	combi	geen	totaal
buurthuis	6	2	7	3	82	100
maaltijdvoorziening	5	1	28	3	62	100
algemeen maatschappelijk werk	16	6	1	11	57	100
totaal algemene voorzieningen	8	3	9	4	76	100
aandeel in de bevolking (enquête)	4	3	3	2	88	100

Leesvoorbeeld: Van de gebruikers van een buurthuis maakt 6% ook gebruik van de Participatiewet.

Bron: SCP/CBS (SDI '15, '16, '17)

6.4 Niet-gebruik: mensen die wel problemen hebben maar geen voorziening gebruiken

Naast de gebruikers van individuele of algemene voorzieningen is er ook een groep die helemaal geen gebruik maakt van een (sociaaldomein)voorziening. Voor de meeste mensen is dat uiteraard heel begrijpelijk, omdat ze geen problemen hebben waarvoor de overheid te hulp moet schieten. Bijvoorbeeld omdat ze steun krijgen van hun familie, het eigen sociale netwerk of van vrijwilligers. Maar wellicht zijn er mensen die wel problemen hebben die ze niet zelf kunnen oplossen (al dan niet met inzet van het eigen netwerk), maar die toch geen voorziening gebruiken.²⁶ Dat kan verschillende oorzaken hebben: soms kunnen mensen de weg naar de hulp niet vinden; soms worden mensen niet toegelaten tot een voorziening (omdat bijvoorbeeld de indruk is dat het eigen netwerk toch een rol kan spelen) en soms gaat het om zorgmijders (zie Kromhout et al. 2020). Uit onderzoek in Den Haag naar algemene voorzieningen blijkt dat 30% van de mensen die het advies krijgen naar een algemene voorziening te gaan, dat niet doet: niet iedereen weet waar hij moet zijn, of acht de voorziening geschikt (Westra et al. 2020).

Op basis van ons enquête-onderzoek (SociaalDomeinIndex) kunnen we voorzichtige aanwijzingen krijgen van het aandeel mensen dat wel problemen heeft, maar geen voorziening gebruikt.²⁷ De problemen waarnaar we kunnen kijken zijn breder dan de sociaaldomeinproblemen. We kijken naar gezondheid, zelfredzaamheid, inkomen, gezin, werk, computervaardigheden en sociale contacten.²⁸ Voor deze zeven problemen ligt het aandeel dat ermee te maken heeft lager bij mensen die geen individuele voorziening gebruiken, dan bij mensen die zo'n voorziening wel gebruiken (tabel 6.2).

Toch zijn er bij de verschillende probleemgebieden nog behoorlijk wat mensen die geen individuele voorziening gebruiken maar wel aangeven problemen te hebben. Zo geeft 13% aan problemen te ervaren met de zelfredzaamheid, 22% met het onderhouden van sociale contacten en bijna 40% zegt problemen te hebben met de gezondheid (laatste kolom tabel 6.2). Het kan zijn dat deze mensen weliswaar geen individuele voorziening

gebruiken, maar wel een algemene voorziening. In figuur 6.2 zagen we dat dit aandeel verschilt per groep. Bij alle groepen is het echter zo dat de mensen die wel gebruikmaken van een algemene voorziening vaker aangeven problemen te hebben dan de groep die geen gebruik maakt van een algemene voorziening. Dat is niet het geval voor problemen met het onderhouden van sociale contacten. Dat komt wellicht doordat het bezoek van een buurthuis op zichzelf zorgt voor grotere mogelijkheden tot het onderhouden van contacten.

We kunnen concluderen dat de algemene voorzieningen voor een deel de mensen bereiken die problemen hebben maar geen individuele voorziening gebruiken. Het gaat vooral om ouderen, alleenstaanden, mensen met een laag opleidingsniveau of zonder werk (zie bijlage G).

Tabel 6.2

Maatschappelijke problemen bij verschillende groepen gebruikers van individuele voorzieningen en algemene voorzieningen (algemene voorzieningen: ten minste één van de voorzieningen: buurthuis, algemeen maatschappelijk werk, maaltijdvoorziening), 2015-2017 (in procenten)

probleemgebied	Participatiewet		Jeugdwet ^a		Wmo 2015		combi		geen		tot
	geen av ^b	wel av	geen av	wel av	geen av	wel av	geen av	wel av	geen av	wel av	
gezondheid	51	54	28	32	89	90	56	64	34	47	36
zelfredzaamheid	28	37	9	16	81	86	47	58	11	24	13
inkomen	64	75	29	43	40	39	60	69	21	24	22
gezin	18	22	45	52	11	10	29	39	13	14	13
werk	23	30	7	12	3	3	17	18	7	9	7
computervaardigheden	37	44	7	11	63	72	38	52	12	26	14
sociale contacten	40	35	20	18	40	36	42	44	23	21	22

Leesvoorbeeld op basis van de een- en tweenaalste kolom: Van de mensen die geen gebruik maken van individuele voorzieningen maar wel van algemene voorzieningen heeft 47% gezondheidsproblemen, 24% heeft problemen met de zelfredzaamheid en 26% heeft problemen met computervaardigheden. Van de mensen die geen gebruik maken van individuele voorzieningen en ook niet van algemene voorzieningen is dat respectievelijk 34%; 11% en 21%.

a Ouders van de kinderen in de jeugdhulp zijn ondervraagd.

b Av: algemene voorzieningen.

Bron: SCP/CBS (SDI'15, '16, '17)

Uit onze cijfers is lastig op te maken welke bijdrage de (algemene) voorzieningen leveren aan het uiteindelijk wel of niet kunnen oplossen van de problemen. In de enquête is ook gevraagd of het uiteindelijk, al dan niet met hulp, is gelukt om de activiteit te doen; in de meeste gevallen blijkt dat zo te zijn (zie bijlage G, tabel G.3 en Pommer et al. 2018: 74). Er zijn ook verschillen tussen de probleemgebieden: het wel of niet kunnen regelen van de

financiën houdt geen verband met het wel of niet gebruiken van een algemene voorziening, maar mensen die naast de Wmo 2015 ook een algemene voorziening gebruiken, geven iets vaker aan dat ze aan vrijetijdsactiviteiten kunnen deelnemen (zie bijlage G, tabel G.3). Ook zeggen mensen die naast een voorziening in de Participatiewet ook een algemene voorziening gebruiken, dat ze vaker sociale contacten hebben. Daarnaast blijkt dat hoe meer problemen cumuleren, hoe groter het aandeel is dat een (algemene) voorziening gebruikt: van de mensen die zeggen geen van de genoemde problemen te hebben, maakt 13% gebruik van (algemene) voorzieningen, van de mensen die vijf of meer problemen hebben is dat 60% (zie bijlage G, tabel G.3). Van de 40% die geen voorziening gebruikt, zal een deel steun krijgen van het eigen netwerk of andere, informele, hulp. Een deel zal echter tot de groep behoren die geen gebruik maakt van een voorziening, terwijl dat wel zou kunnen.

In een ander onderzoek kijken we nog verder naar de groep niet-gebruikers. Daartoe koppelen we de Gezondheidsmonitor van de GGD aan het SCP-bestand van voorzieningen (Stapelingsbestand, zie Schellingerhout et al. 2021). De Gezondheidsmonitor van de GGD bevat niet alle informatie die we nodig hebben om de door ons gewenste breedte van de problemen te schetsen, maar bevat wel informatie over een groot aantal respondenten (450.000 mensen). Door de problemen die wel in de Gezondheidsmonitor van de GGD aanwezig zijn te koppelen aan het voorzieningengebruik uit het Stapelingsbestand, krijgen we een beter beeld van de niet-gebruikers dan we tot nu toe hadden. We kijken daarbij naar vier mogelijke probleemsituaties: beperkingen wat betreft redzaamheid; fysieke beperkingen; moeite met rondkomen en een risico op een angststoornis of een depressie.²⁹ 3% van de 19-plussers in het GGD-onderzoek heeft al deze vier problemen. Van hen zou je mogen aannemen dat zij gebruikmaken van een Wmo 2015-voorziening.³⁰ Uit de koppeling met de Wmo 2015-registraties blijkt echter dat twee derde van deze groep geen gebruik maakt van een Wmo 2015-voorziening. Het blijkt vaak te gaan om mensen die jonger zijn dan 65 jaar en om mannen. Ook mensen met een niet-westerse migratieachtergrond komen vaker voor in deze groep.

Aan het rijtje mogelijke problemen kunnen we nog de categorie zoeken naar werk toevoegen, om te kijken hoe het zit met het gebruik van de Participatiewet. Wanneer we dit met de eerdergenoemde vier problemen combineren, blijkt dat 2% alle vijf de problemen heeft. Van hen maakt 60% geen gebruik van een participatievoorziening. Het zijn relatief vaak autochtone Nederlanders en de groep 55-64 jaar is relatief groot (het is lastig te zeggen welk deel hiervan een potentiële gebruiker is, omdat het kan gaan om mensen die arbeidsongeschikt zijn).

Tot slot kunnen we ook iets zeggen over de groep mensen die eenzaam is, maar geen voorziening gebruikt. Op basis van de meting in de Gezondheidsmonitor van de GGD is 11% zeer eenzaam. Van de mensen met veel problemen (zie de vier hiervoor genoemde situaties, exclusief problemen met werk) is dat 20%. Van deze groep (zeer eenzamen met veel problemen) maakt 65% geen gebruik van een Wmo 2015-voorziening. Dat verschilt weinig van de groep niet-eenzamen (met veel problemen), waar het gaat om 73%. Dit terwijl je zou verwachten dat de groep met eenzaamheidsgevoelens meer gebruik van de Wmo 2015 zou

maken (hoewel een deel van deze groep waarschijnlijk ook al baat heeft bij een algemene voorziening – de koppeling daarmee kunnen we helaas niet leggen).

Wat we niet weten is wat de gevolgen zijn van dit niet-gebruik: we weten niet of deze mensen met een stapeling van problemen zonder individuele voorzieningen zich redden, bijvoorbeeld met hulp uit het eigen netwerk of door het gebruik van algemene voorzieningen.

Bovenstaande laat zien dat er een behoorlijke groep is die problemen heeft, maar geen voorzieningen gebruikt. Het is echter nog 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. En als ze hulp nodig hebben, is het niet altijd duidelijk van welke individuele of algemene voorzieningen deze groepen het meeste baat zouden ondervinden. Zo kunnen mensen zonder werk wellicht via de Participatiewet aan het werk worden geholpen. Maar als zij weinig zelfredzaam zijn, zal hulp vanuit de Wmo 2015 wellicht meer soelaas bieden.

6.5 Twee voorbeelden van onduidelijk niet-gebruik: onzichtbare jongeren en thuiszitters

Van de groepen niet-gebruikers in de vorige paragraaf kunnen we iets zeggen over de problemen die ze hebben. Dat kunnen we op basis van enquête-onderzoek. Er zijn ook groepen waarvoor dat veel lastiger is, omdat bij hen dergelijk onderzoek niet plaatsvindt. Daar zitten groepen tussen waarvan we dus wél weten dat ze geen voorziening gebruiken, maar níet welke problemen ze hebben. Voor een deel van deze groepen geldt dat het waarschijnlijk is dat ze problemen hebben, maar voor een ander deel geldt dat niet. Het is niet goed in te schatten hoe groot die beide delen zijn. In deze paragraaf schetsen we kort twee van deze groepen: onzichtbare jongeren en thuiszitters. Andere voorbeelden zijn: mensen met een licht verstandelijke beperking, migranten die de Nederlandse taal niet machtig zijn en laaggeletterden. Voor deze groepen geldt dat het aannemelijk is dat een deel van hen problemen heeft, maar niet duidelijk is of ze gebruikmaken van voorzieningen (omdat het betreffende kenmerk niet is geregistreerd of niet uitgevraagd, of omdat ze niet deel (kunnen) nemen aan enquête-onderzoek).

Onzichtbare jongeren worden ook wel spookjongeren genoemd: jongeren tussen de 15 en 27 jaar, die ‘geen onderwijs meer volgen, die niet werken en die niet in beeld zijn bij uwv en gemeenten voor ondersteuning naar werk, doordat zij geen uitkering ontvangen en niet ingeschreven staan als werkzoekende, zowel op landelijk niveau alsook voor individuele gemeenten niet in de systemen voorkomen’ (CBS 2015). Het is onduidelijk hoeveel van dergelijke jongeren er precies in Nederland zijn. Op basis van registratiekoppelingen schatte het CBS dat er in 2013 ruim 134.000 jongvolwassenen buiten beeld waren. Niet al deze jongeren zijn noodzakelijkerwijs hulpbehoevend en daarmee potentiële voorzieningengebruikers. Het kan in de grensstreek bijvoorbeeld gaan om jongeren die over de grens onderwijs volgen, er zijn jongeren die (mantel)zorg geven aan het gezin, die net hun opleiding hebben

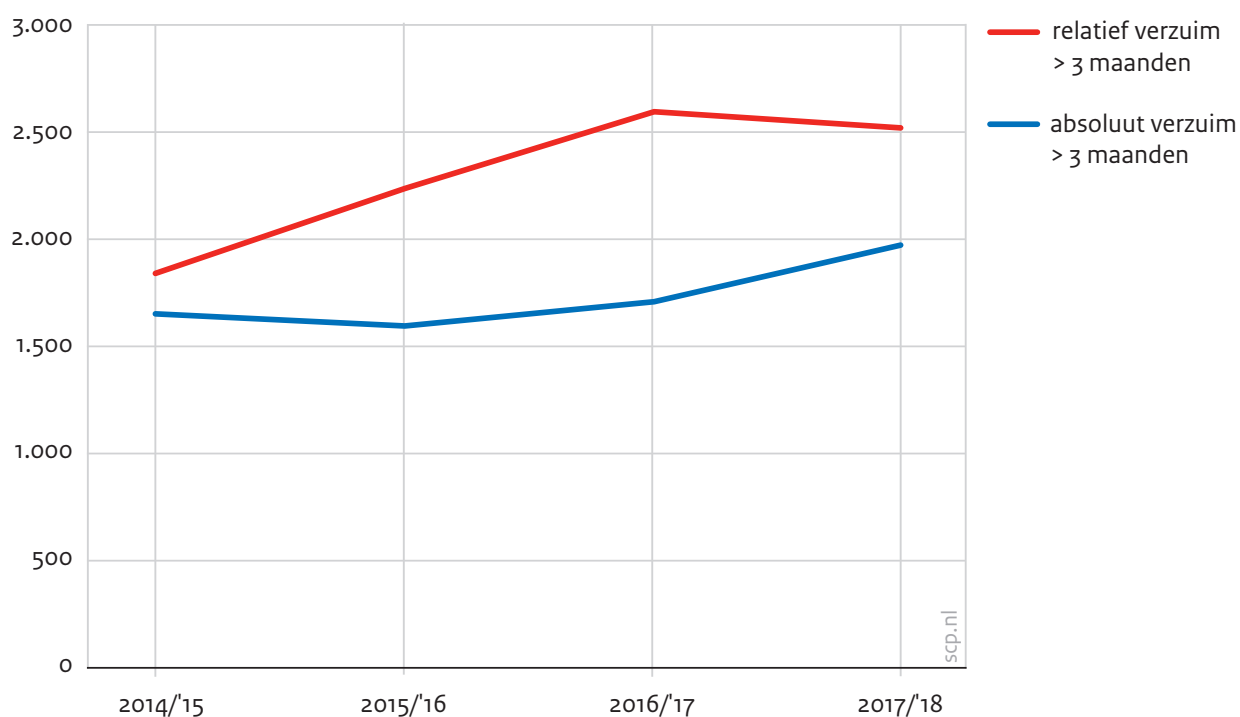
afgerond of kortgeleden een baan hebben gehad of die in een instelling verblijven. Daarmee rekening houdend, schat het CBS het aantal jongeren dat zich mogelijk in een zeer kwetsbare positie bevindt op 66.000 (dat is 2,5% van de 15-27-jarigen). In deze groep zitten dus potentiële gebruikers van voorzieningen.

De jongeren in het CBS-onderzoek zijn wel geregistreerd in de Basisregistratie Personen (BRP). Ander onderzoek, in het Amsterdamse stadsdeel Nieuw-West, keek (ook) naar jongeren (18-26 jaar) die zich laten uitschrijven uit de BRP en daarmee nog onzichtbaarder worden (Noorda 2014).³¹ Dat is tegelijk vaak hun doel: bijvoorbeeld om onder te duiken voor schuldeisers, deurwaarders, criminaliteit en uit vrees voor instanties (zorg, onderwijs). Zij komen tot een ruwe schatting van 3% spookjongeren in Nieuw-West en 2% in Amsterdam als geheel.

Daarnaast zijn er jongere kinderen die thuis zijn zonder onderwijs te volgen, de zogeheten thuiszitters. Er zijn drie soorten thuiszitters. In de eerste plaats jongeren met een vrijstelling van de leerplicht, bijvoorbeeld omdat een kind (tijdelijk) psychisch of lichamelijk ongeschikt is om onderwijs te volgen, of ingeschreven staat bij een school in het buitenland.³² Verder zijn er kinderen die niet ingeschreven staan op een school (absoluut verzuim) en kinderen die wel ingeschreven staan, maar geen lessen volgen (relatief verzuim). De aantallen nemen toe (zie figuur 6.3).³³

Figuur 6.3

Ontwikkeling aantallen thuiszitters, 2014/'15-2017/'18 (in absolute aantallen)



Bron: ocv (2019)

Ook bij de thuiszitters is het lastig te achterhalen hoe groot de groep is die in een problematische situatie verkeert. Het kan bijvoorbeeld gaan om kinderen die in afwachting zijn van toelating op een mbo-opleiding. Desalniettemin gaat het om kinderen in de leerplichtige leeftijd en vindt het rijk de cijfers zorgwekkend en wil ze elk kind 'een passend aanbod van onderwijs en zorg [...] geven' (ocw 2019). Onderzoek uit 2010 heeft laten zien dat de situatie van deze kinderen zorgwekkend is en dat er nagenoeg altijd meerdere problemen tegelijk spelen (Ingrado 2010).³⁴ Daardoor zou je verwachten dat in elk geval een deel van hen een sociaaldomeinvoorziening zou gebruiken.

Noten

- 1 Beschermd wonen omvat verschillende vormen. Bij begeleid wonen blijven mensen in hun huidige huis wonen en krijgen ze begeleiding aan huis ('begeleid zelfstandig wonen'). Bij beschermd wonen is 24 uur per dag ondersteuning nodig. Dat kan in de huidige woning zijn, maar ook in een woning van de zorgaanbieder. Bij 'beschermd thuis' wonen mensen in een zelfstandige woning en komen de zorgverleners aan huis. Naar aanleiding van het rapport van de commissie-Dannenberg is het beleid erop gericht mensen zoveel mogelijk een inclusieve plek in de samenleving te geven, via kleinschalige woonvormen of zelfstandige woningen.
- 2 In 2011 betrof het nog geen 15.000 mensen en in 2013 en 2014 ging het om ongeveer 20.000 mensen (Advies Commissie Toekomst beschermd wonen, 2015).
- 3 'Voor de taken maatschappelijke opvang en beschermd wonen zijn er 43 centrumgemeenten. Elk centrumgemeentegebied bestaat uit een centrumgemeente en meerdere regiogemeenten. [...] Voor opvang en beschermd wonen is tussen Rijk en de vng afgesproken dat voorlopig met centrumgemeenten zal worden gewerkt (Dit is een voortzetting van de praktijk zoals die voor opvang al langer gangbaar was). De centrumgemeenten hebben hierbij een regierol en ontvangen ook financiële middelen van het Rijk.' Bron: https://www.regioatlas.nl/indelingen/indelingen_indeling/t/centrumgemeente_maatschappelijke_opvang_beschermd_wonen. Zie echter ook noot 9 over de doordecentralisatie van gelden.
- 4 Voor 2019 zijn van twee centrumgemeenten de cijfers onbekend. Bovendien schetst bureau HHM in opdracht van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (vws) en vng in hun rapport *Landelijke stand van het land. Doorontwikkeling beschermd wonen en maatschappelijke opvang*: 'Het beeld uit de regiogesprekken is dat men nu bezig is overzicht te krijgen van de aantallen per gemeente en voor de regio als totaal: hoeveel cliënten maken gebruik van beschermd wonen en maatschappelijke opvang, hoeveel daarvan kunnen potentieel uitstromen, wat is de herkomstgemeente van deze cliënten, hoeveel woningen zijn nodig in de verschillende gemeenten, welke ambulante ondersteuning is nu in de regiogemeenten aanwezig en wat is nodig, hoeveel cliënten komen in aanmerking voor de Wlz, et cetera' (Jansen et al. 2020: 24).
- 5 Beschermd wonen valt onder het paraplubegrip maatschappelijke ondersteuning. Naast beschermd wonen valt daaronder: '1° het bevorderen van de sociale samenhang, de mantelzorg, en vrijwilligerswerk, de toegankelijkheid van voorzieningen, diensten en ruimten voor mensen met een beperking, de veiligheid en leefbaarheid in de gemeente, alsmede voorkomen en bestrijden van huiselijk geweld; en 2° het ondersteunen van de zelfredzaamheid en de participatie van personen met een beperking of met chronische psychische of psychosociale problemen zoveel mogelijk in de eigen leefomgeving' (artikel 2.1.1, eerste lid, jo. van de Wmo 2015).
- 6 'Een omvangschatting geven is nagenoeg ondoenlijk, omdat het gaat om subgroepen van populaties in diverse settings waarover vaak ook informatie ontbreekt' (Advies Commissie Toekomst beschermd wonen 2015: 15).

- 7 De cijfers hebben betrekking op de Wmo-beschermd wonen plekken (waarbij 365 verblijfsdagen gelijk staat aan één plek). Er zijn 3144 plekken in een geïntegreerde ggz-instelling, 6967 bij de RIBW-instellingen (Regionale Instelling voor Beschermd Wonen), 114 bij instellingen voor kinder- en jeugdpsychiatrie en 125 plekken bij aanbieders van intramurale voorzieningen (inclusief verslavingszorg en forensische zorg). Bovenop deze 10.350 plaatsen zijn er nog 920 volledig pakket thuis-plaatsen en 394 plaatsen in de maatschappelijke opvang.
- 8 Zvw (ongeveer 5250), de Jeugdwet (ongeveer 400) of de Wlz (ongeveer 3200).
- 9 Inmiddels is een wetswijziging in de maak waarbij sprake zal zijn van een ‘doordecentralisatie’, waarbij het geld voor beschermd wonen niet langer naar de centrumgemeenten gaat, maar naar individuele gemeenten, met als doel om elke gemeente te stimuleren voldoende woningen te realiseren.
- 10 Inmiddels zijn deze instellingen gefuseerd tot Valente.
- 11 Het CBS verstaat het volgende onder daklozen: ‘de populatie feitelijk daklozen. Dit zijn mensen die slapen in de open lucht, in overdekte openbare ruimten [...] of binnen slapen in passantenverblijven van de maatschappelijke opvang en eendaagse noodopvang, of op niet-structurele basis bij vrienden, kennissen of familie, zonder vaste verblijfplaats. Het gaat [om mensen] die ingeschreven staan in een van de registraties die CBS gebruikt voor dit onderzoek, of om daklozen die de kans hebben om in die registraties voor te komen. De resultaten in dit onderzoek zijn exclusief de mensen die illegaal in Nederland verblijven én dakloos zijn.’ Onder de bronnen die het CBS gebruikt zitten bestanden van de Federatie Opvang, het Leger des Heils, Besluit Adreslozen binnen de Wet Werk en Bijstand en het Landelijk Alcohol en Drugs Informatie Systeem. Zie verder: <https://www.cbs.nl/nl-nl/onze-diensten/methoden/onderzoeksomschrijvingen/korte-onderzoeksbeschrijvingen/dakloos-in-nederland>.
- 12 Verder vangt het Leger des Heils ook bijvoorbeeld jonge moeders op, biedt het beschermd wonen aan en hulp aan mensen die slachtoffer zijn van mensenhandel. Zie bijvoorbeeld <https://www.legerdesheils.nl/zorg-en-welzijn> (geraadpleegd december 2020).
- 13 Bovendien is er sprake van een continu gevoel van onveiligheid en een gebrek aan privacy. Het College van de Rechten voor de Mens wijst erop dat het bij dakloosheid feitelijk gaat om het niet hebben van een veilige plek: dat hebben is geen gunst, maar een recht (<https://mensenrechten.nl/nl/dak-en-thuisloosheid>, geraadpleegd december 2020). Het College stelt voor om breder te kijken dan naar uitsluitend het ontbreken van een dak, waarbij ook aandacht is voor fysiek onveilige situaties, bijvoorbeeld door bedreigingen, huiselijk geweld of illegale contracten: ‘Mensen hebben weliswaar een dak boven het hoofd en zitten niet in de opvang, maar ze kunnen wel van de een op de andere dag op straat worden gezet’ (ibid.).
- 14 Zie Amnesty: <https://www.amnesty.nl/encyclopedie/ongedocumenteerden-illegalen-en-uitgeproceeerden> (geraadpleegd december 2020).
- 15 Ook is er artikel 27 van het Verdrag inzake de rechten van het kind (IVRK), waarin staat dat kinderen jonger dan 18 jaar in noodsituaties recht kunnen hebben op bijstand, bijvoorbeeld in het geval dat een illegaal gezin zonder inkomen en zonder onderdak zit.
- 16 ‘Het doel van de Lvv, zoals geformuleerd in het programmaplan, is het vinden van bestendige oplossingen voor migranten zonder recht op verblijf of Rijksopvang door hen te begeleiden naar zelfstandige terugkeer, doormigratie of, indien aan de orde, legalisering van verblijf’ (Mack et al. 2020: 1). Overigens maken de pilotgemeenten soms een uitzondering op de doelgroepomschrijving: ‘In de praktijk zijn in alle pilotgemeenten uitzonderingen mogelijk voor bepaalde groepen die officieel buiten de landelijke Lvv-criteria vallen. Met name voor kwetsbare personen maken pilotgemeenten soms (onder voorwaarden) uitzonderingen op de landelijke omschrijving van de doelgroep van de Lvv. Gemeenten willen om humanitaire redenen en om redenen van openbare orde deze vreemdelingen toch toegang geven tot de Lvv, mits zij voldoen aan een aantal voorwaarden’ (idem: 2).
- 17 Voor de schatting is gebruikgemaakt van gegevens over staandehoudingen en aanhoudingen van illegale vreemdelingen uit de registratiesystemen Politie Suite Handhaving Vreemdelingen (PSH-V) van de

politie. De gebruikte methode schat de populatie illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen voor de periode van 1 juli 2012 tot en met 30 juni 2013 op 35.530 (met een 95%-betrouwbaarheidsinterval lopend van 22.881 tot 48.179). Voor het jaar 2009 bedraagt de schatting 41.835 illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen (met een 95%-betrouwbaarheidsinterval van 20.654 tot 63.015) (Van der Heijden et al. 2015).

Het woDC (Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum) heeft aangegeven dat nieuw onderzoek naar verwachting medio 2020 wordt afgerond. Bij het schrijven van dit rapport was deze informatie nog niet beschikbaar.

- 18 Meer precies: tussen de ongeveer 23.000 en ongeveer 58.000. Met terugwerkende kracht zijn ook voor eerdere jaren nieuwe schattingen gemaakt. Ten behoeve van de nieuwe schatting heeft het woDC aanvullende schattingsanalyses uitgevoerd om de betrouwbaarheid te vergroten. Zie verder Van der Heijden et al. (2020).
- 19 Van de Grift et al. (2020: 1) omschrijft het zo: Het geven van een compleet, landelijk dekkend beeld van de capaciteit aan opvangplaatsen voor acute crisissituaties, een mogelijk tekort en de autonome behoefte aan opvangplaatsen voor acute crisissituaties is (vooralsnog) niet mogelijk. Een gebrekkige registratie en een niet altijd soepel lopende communicatie tussen centrumgemeenten en instellingen is daar debet aan. Ook bestaat er landelijk gezien geen eenduidigheid in gehanteerde definities, reken-eenheden en registraties. In de praktijk verschillen afspraken, uitgangspunten en cijfers tussen centrumgemeenten. Hierdoor is een landelijke vergelijking niet goed mogelijk.'
- 20 Op basis van een panel- en steekproefonderzoek.
- 21 Uit het CBS-rapport (CBS 2020h: 5): 'De cijfers in deze PHGSG zijn gebaseerd op een internetenquête onder een steekproef van de Nederlandse bevolking van 16 jaar en ouder (ongeveer 14,3 miljoen personen). [...] Voor het onderzoek zijn honderdduizend personen benaderd. Ruim 30 duizend personen hebben de vragenlijst ingevuld, een respons van 30,5 procent. Dit grote aantal respondenten maakt het mogelijk om betrouwbare en gedetailleerde uitspraken te doen over de prevalentie van huiselijk geweld en seksueel geweld in Nederland.'
- 22 Als het CBS dat wel zou doen, is 33% slachtoffer geweest.
- 23 Seksueel geweld omvat alle vormen van seksuele intimidatie en geweld. Niet-fysieke seksuele intimidatie (bv. seksueel getinte opmerkingen tot het moeten aanschouwen van seksuele handelingen), fysiek seksueel geweld (hierbij vindt lichamelijk contact plaats, variërend van ongewenste aanrakingen tot verkrachting), en online seksuele intimidatie (bv. vervelende seksueel getinte opmerkingen, of gedwongen worden om online seksuele handelingen te verrichten).
- 24 De sociaaldomeinenquête van het SCP is nu driemaal gehouden (2015-2017). In totaal hebben er 16.000 mensen aan deelgenomen, waarbij de gebruikers van (individuele) voorzieningen sterk zijn oversampled.
- 25 Een multigebruikshuishouden gebruikt voorzieningen uit meer dan een van de drie wettelijke kaders (Participatiewet, Wmo 2015 en Jeugdwet).
- 26 Uit eerder onderzoek weten we dat van de mensen die geen individuele voorziening gebruiken een deel over weinig hulpbronnen beschikt: '36% is laagopgeleid, 8% heeft een laag inkomen en 9% zegt moeilijk te kunnen rondkomen. 34% heeft problemen bij het uitvoeren van de dagelijkse handelingen en 7% is zeer eenzaam' (Pommer en Boelhouwer 2017: 16).
- 27 Overigens is een andere vraag nog in hoeverre mensen zich redden zonder de hulp. Omdat in dit rapport het voorzieningengebruik centraal staat, laten we dit onderwerp liggen en bewaren het voor een volgende rapportage waarin we (ook) de kwaliteit van leven beschrijven.
- 28 Meer precies gaat het om de volgende (mogelijk) problematische situaties: 1) problemen met algemene dagelijkse handelingen: problemen met zien of horen, met lopen, traplopen of buitenshuis verplaatsen, met huishoudelijke activiteiten; 2) problemen met het kunnen voeren van een zelfstandig huishouden: persoonlijke verzorging, doen van het huishouden, verplaatsen, regelen van zaken als financiën; 3)

financiële problemen: niet kunnen rondkomen, betalingsachterstanden; 4) problemen in de gezins-situatie: het gezin functioneert niet, opvoedproblemen, verslavingsproblematiek die ontwrichtend kan werken, zoals alcohol, drugs of gokken; 5) arbeidsmarktproblemen: geen werk hebben maar wel op zoek zijn; 6) lage geletterdheid: niet kunnen omgaan met computers en geen bureaucratische vaardigheden hebben (documentgeletterdheid); 7) ontbrekend sociaal netwerk: het niet of weinig contact hebben met familie, vrienden of kennissen en bureaus. Daarbij is telkens gevraagd of mensen moeite hebben de activiteit te doen, of dat een situatie aanwezig is.

- 29 De overige probleemsituaties uit de enquête SociaalDomeinIndex zijn niet uit de gegevens in de Gezondheidsmonitor van de GGD af te leiden.
- 30 Deze verwachting baseren we dan op de cumulatie van problemen: het is niet zo dat niet alle vier de problemen per se op te lossen zijn via de Wmo 2015.
- 31 In deze quickscan zijn 'interviews [gehouden] met professionals van jongerenvoorzieningen die contact hebben met deze doelgroep (N = 23 respondenten van 11 voorzieningen) en met een aantal jongeren (N = 5)' (Noorda 2014).
- 32 Het betreft respectievelijk tussen de 5000 en 6000 kinderen en tussen de 8000 en 9000 kinderen. Er is nog een derde groep vrijstellingen, maar die is met minder dan 1000 kinderen relatief beperkt. Dit gaat om kinderen van ouders die 'bedenkingen hebben tegen de richting van alle scholen binnen een redelijke afstand van het woonadres' (ocw 2019). Overigens speelt ook hier de vraag over afbakening en registratie. In een onderzoek van Regioplan naar thuiszitters kwam naar voren: 'er [is] veel discussie over de afbakening van het begrip thuiszitters in het algemeen, de wijze van registreren en ook dat er weinig tot geen onderscheid kan worden gemaakt naar geoorloofd en ongeoorloofd verzuim' (Lubberman et al. 2019).
- 33 Het betreft stroomcijfers over het gehele schooljaar en geen standcijfers op een specifiek moment (vergelijk Lubberman et al. 2019).
- 34 Het onderzoek is als volgt opgezet: Om inzicht te krijgen in de factoren is onderzoek gedaan naar de dossiers van 110 thuiszitters. Deze zijn uitgebreid bestudeerd. De notities, aantekeningen, mails, brieven en schriftelijke documenten zijn beoordeeld aan de hand van de elementen die in de aanpak van de leerplichtambtenaren een rol spelen. Acties en oordelen zijn waar mogelijk gescoord (Ingrado 2010: 15). De problemen waar ze mee te maken (kunnen) hebben, zijn divers: psychiatrische problemen: (vermoedens van) angsten, fobieën, psychische problematiek, psychiatrische stoornis; gedragsproblemen: problematisch gedrag naar anderen (oppositieel); wachten op opvang: de opnemende instelling is niet in staat direct actie te ondernemen; bureaucratie: regels en procedures, waarbij geen rekening gehouden wordt met de problematiek van de jongere; thuisproblematiek: ontbreken van structuur, onvoldoende houvast, onrust, gebroken gezin, ouders met een psychiatrische stoornis.

Summary and discussion

Services in 3D

Use of services in the social domain in 2015-2019 from different perspectives: individuals, households, regions and trends

S.1 Summary

S.1.1 Insight into the use of services in the social domain

In 2015 the Dutch government devolved a number of tasks to the provincial and local authorities. The introduction of three ‘decentralisation Acts’ – the Participation Act, the Social Support Act 2015 (Wmo 2015) and the Youth Act – assigned responsibility to local authorities for offering help with work and income, social support (to people with disabilities) and youth support services. These three Acts together are sometimes referred to as the ‘social domain’, although that is an incomplete interpretation of the term.¹ At the request of the Ministry of the Interior and Kingdom Relations, the Netherlands Institute for Social Research (SCP) has published three reports on the state of the social domain (Pommer & Boelhouwer 2016, 2017; Pommer et al. 2018) In those earlier reports, SCP describes trends in the use of services (based on register data) as well as the consequences of the decentralisation operations for the public (based on in-depth survey research). Unfortunately, the outbreak of the coronavirus pandemic prevented the survey research from being carried out, and in this report we therefore restrict ourselves to use of services based on register data.²

Incomplete picture of use of services...

At the time of writing this report, we used the most recent definitive annual figures available at the time, which implies that we did not analyse any figures for 2020. In the discussion section (§ S.2), we do however briefly relate our findings to the most recent developments.

Basing our study on register data on individual services means we are not able to provide a complete picture of the use of services in the social domain, since use of general services is left out of the picture. By definition, register data are characterised by some statistical ‘noise’; registers vary from one local authority to another, for example in the distinction drawn between individual and general services, or the time of registration (when a service-user registers or when the service delivery starts).³

The register data show how many users there are of individual services. It is worth bearing in mind here that it is not possible to deduce from a high or low number of users whether people find a solution for their problem, and whether the use (in a given municipality) is too high or too low. A relatively high use of services can for example be caused by use of preventive services (which in a later phase may lead to lower use), or by the fact that the services are very easy to access. Relatively low use of individual services may in turn be

associated with higher use of general services (about which we have no information), or with people obtaining a lot of help from their own social network.

...but still the best possible picture

Despite these shortcomings, the figures presented offer the best possible picture of trends in the social domain, given the available statistical material. Services in the social domain are a key way for local authorities to help people with problems. Trends in the use of services provide an insight into questions, for instance whether the balance is shifting from intensive to lighter forms of help. Combining figures on the use of different services sheds light on which groups are using multiple services. By also looking at the characteristics of service-users and changes in those characteristics, we obtain a picture of the groups that are reached by the different services. Looking at data at municipal level and the relationship between use of services and characteristics of the population gives us an impression of regional differences in use of services. Finally, we have access to register data extending over a longer period, enabling us to describe the 'inflow' and 'outflow' of users, i.e. users taking up services for the first time and those ceasing to use services.

Taking register data on individual services as a basis means that a proportion of the actual and potential users of services in the social domain are left out of the picture, for example users of general services or people with social problems who (for whatever reason) do not use any services in the social domain. Based on a literature review and supplementary analyses of existing survey data, as also used in earlier reports (Pommer et al. 2018), we present a first picture of these groups.

5.1.2 The context of service use

The three decentralisation Acts ('3D')

This report focuses specifically on three Acts, implementation of which is the responsibility of local authorities: the Participation Act, the Social Support Act 2015 (Wmo 2015) and the Youth Act.

The aim of the Participation Act is for as many people as possible who have capacity for work to guide them into work, or to support them at work. If this proves impossible, the Act provides for everyone to receive an income if needed.

The principal aim of the Wmo 2015 is to enable people to continue living at home for as long as possible and to continue participating in society. Self-reliance (functional independence) and participation are central concepts here, and where possible lighter forms of support should be offered.

The goal of the Youth Act is to ensure that young people are able to grow up safely. For older young people, the Act also aims to ensure that they retain control over their own lives, and seek solutions together with members of their own networks and any professionals involved. The Act also seeks to offer cohesive help to families. Finally, youth protection and probation services also fall under the Youth Act.

The government's intention with the decentralisation operations is to enable help to be provided closer to the people who need it, in a way that better matches their lives. The idea is to place more reliance on citizens' own capacities, to focus more on prevention and to ensure that local authorities and professionals work in tandem.

Six years of decentralisation

Six years have passed since the start of the decentralisation operations. Separate evaluations have been published on each of the three decentralisation Acts (Van Echtelt et al. 2019; Friele et al. 2018; Kromhout et al. 2018), and in a recent publication Kromhout et al. (2020) take stock of the impact of the three Acts together. These reports and evaluations show that, while a good deal of progress has been made in achieving the objectives of the three Acts, the changes have not gone beyond the level of a transition (devolution of tasks from central government to local authorities), and that there is as yet no evidence of a genuine transformation (working differently in the social domain). The aims of the Participation Act have been achieved to only a very limited extent (Van Echtelt et al. 2019)⁴. The shift from intensive to lighter forms of support funded under the Wmo 2015 is not (yet) apparent (Kromhout et al. 2018, 2020). There was also no reduction visible (in 2018 for the Youth Act) in use of specialist help, more prevention or more scope for professionals (Friele et al. 2018).

There are several reasons for the failure so far to achieve a transformation. Several of the sticking points can have consequences for the use of services and therefore provide a backcloth to the use of services described in this report. They include the following points (based on Kromhout et al. 2020):

- Most local authorities have set up community social care teams. Although these teams are readily accessible, they are not especially proactive or focused on prevention (Van Arum et al. 2020).
- The expectation that the decentralisation operations would lead to a shift from intensive to lighter forms of support does not yet appear to have come to fruition as regards the Wmo 2015 or the Youth Act. Local authorities are particularly concerned about the growth in the use of (specialist) youth support services (Kromhout et al. 2020). As regards the Participation Act, a shift has taken place from 'intensive' support services (provided under the Invalidity Provision (Early Disabled Persons) Act (Wajong) and the Sheltered Employment Act (Wsw)) to 'lighter' forms of support (reintegration people who are not very far removed from the labour market), though the policy has meant that people with relatively minor problems receive help more quickly, while those in need of more intensive support are not helped into work or even disappear from the radar altogether (Van Echtelt et al. 2019; Kromhout et al. 2020).
- The number of households facing multiple problems – for whom integrated support is important – remains limited (just over 8% of all service-users). However, if we also include problems outside the social domain, such as problematic debts, school drop-out, etc., this group is many times larger.

- An integrated approach requires collaboration between different actors – not just in the social domain, such as providers of Wmo-funded support and youth support services, but also actors outside this domain, such as health insurers, employers, education establishments and the Employee Insurance Agency (uwv). This collaboration is struggling to get off the ground. The demarcation of responsibilities is for example not always clear (see also IGJ 2019a, 2019b).
- Sharing information is made difficult by the privacy rules (though a bill is now in the pipeline aimed at addressing this⁵).
- The decentralisation operations have not made the system any less complex, and local authorities are not always able to influence access to services.
- The scope for professionals to deliver a customised service is still limited, partly because the initial focus was on the transition, leaving little (financial) scope for innovation.
- A key principle in the decentralisation operations was to address service-users' own capacities as well as help from their networks. However, this is by no means always possible.
- Vulnerable groups often live concentrated in particular regions, municipalities or neighbourhoods, leading to differences in the use of services. Aspects such as local authority policy and social cohesion can also play a role in those differences.

S.1.3 Use of services in the social domain

Situation in 2018

In total, more than two million people made use of an individual service in the social domain in 2018 (see also Box S.1).⁶ There may be an accumulation effect here: people can make use of several services simultaneously, both within and outside the areas covered by the three Acts, and also in more than one of those areas. We will look at this multiple service use in the next section

Box S.1 Difference in measurement between data per Act, and multiple service use

The data on use of services under each of the three Acts is drawn from national statistics published by CBS StatLine. The figures relate to the number of services, which means that someone who uses the same service twice is counted twice.

In looking at multiple service use and the dynamic in use of services, we corrected for double-counting within services, Acts and the social domain as a whole, so that these are unique clients. However, it is not possible to take account in those statistics of the use of home and transport services (Wmo 2015) or of youth support services funded from a personal budget. As in the previous reports, we do make allowance for the users of services funded through the Sheltered Employment Act (Wsw) and recipients of benefits such as those for people without capacity for work (through the Invalidity Provision (Early Disabled Persons) Act (Wajong)), the Older and Partially Incapacitated Unemployed Workers Income Scheme; (IOAW) or the Older and Partially Incapacitated Former Self-employed Persons Income Scheme (IOAZ) and the Surviving Dependents' Act (Anw). This implies that we apply a broad definition to the target group of the Participation Act.

Information on multiple service use in 2019 was not available in time to incorporate in this report, which means that 2018 is our most recent measurement year.

Our estimate for 2018 is that 1.6 million persons from 1.4 million households were using multiple services in 2018 (chapter 4). If we also include the large (425,000) group of users of home and transport services without individual Wmo-2015 services, we estimate that in 2018 there were roughly 2 million users of one or more services in the social domain, from 1.8 million households.

Growing use of services

In 2019, roughly 600,000 people used a service provided through the Participation Act, over 1.1 million a service funded through the Wmo 2015 and more than 400,000 a service under the Youth Act (figure S.1). Use of services provided under all three individual Acts is growing. The increase is greatest for the Wmo 2015, with service use rising by 19% between 2015 and 2019, but use of Youth Act services is also growing strongly (17%). Use of Participation Act services shows relatively less change, with a slight rise being followed by a slight decline.

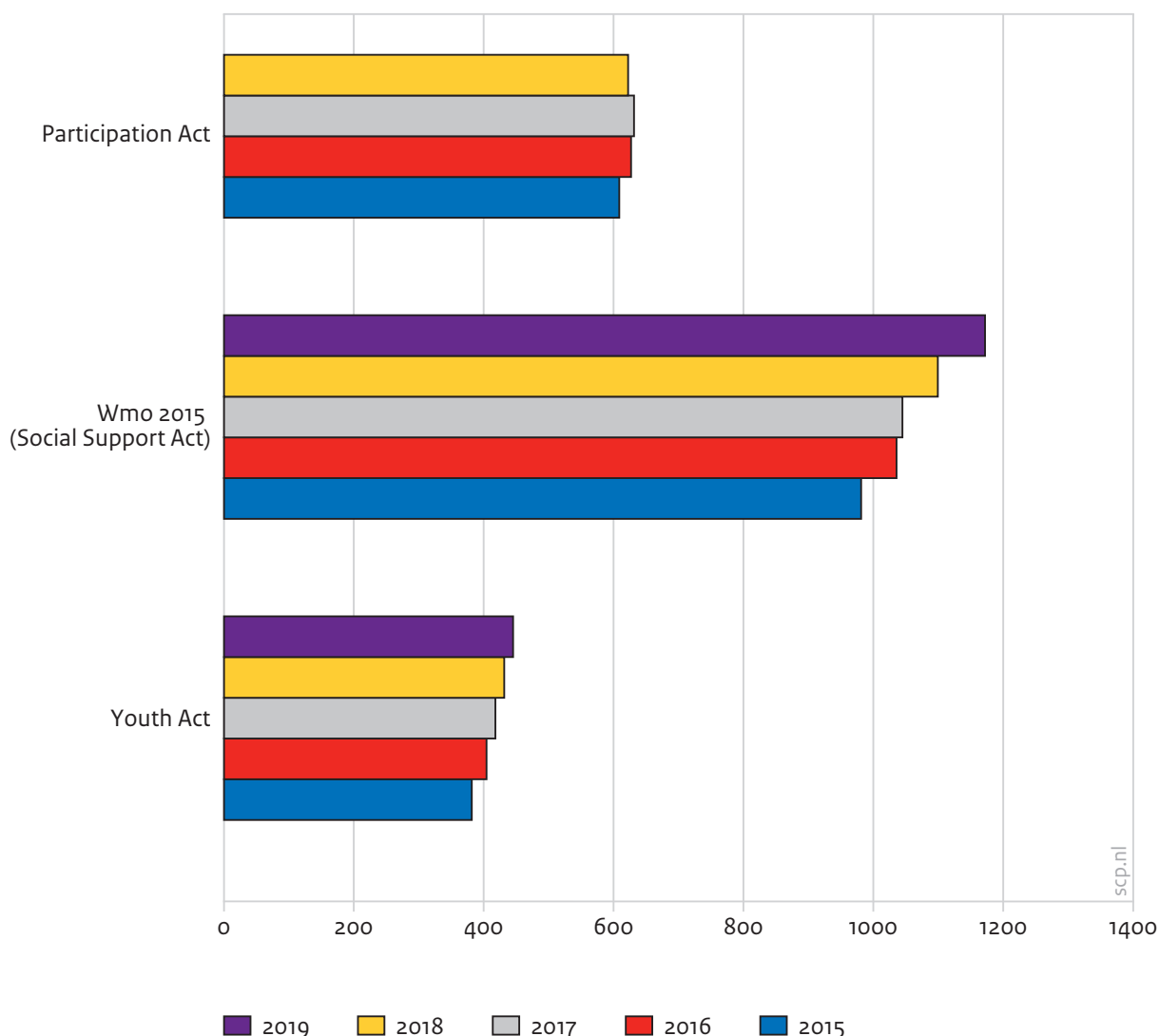
Participation Act: social assistance benefit growing, reintegration unclear

Trends in the individual services provided under the Participation Act differ over time. The total number of social assistance benefits in payment rose between 2015 and 2017, after which it fell again. It is difficult to identify a trend for the total use of reintegration instruments, because 2019 is not readily comparable with earlier years.⁷ As regards use of instruments which do lend themselves to comparison over time, we see an increase in use of wage cost subsidies and a reduction in the use of participation placements.

People with a non-Western migration background are overrepresented in use of both social assistance benefit and reintegration services (accounting for roughly half the users). The figures on multiple service use (chapter 4) show that users of services provided under the Participation Act include a relatively high proportion of low-income households and single-parent families. Take-up of social assistance benefits is much less dynamic than the use of reintegration services, with fewer people moving onto and off benefits, suggesting that social assistance benefit recipients are a long-term user group.

Figure S.1

Summary of service use by Act, 2015-2019 (absolute figures x 1,000)^a



Example: In 2015, 380,000 young people used a Youth Act service; the figure in 2019 was 443,000.

- a The year 2019 is missing from the Participation Act figures, because the combined reintegration and social assistance benefit figures were not yet available at the time of writing this report.

Source: CBS (StatLine, SCP-Stapelingsbestand 2015, 2016, 2017; CBS stapelingsbestand 2018); SCP treatment

Wmo 2015: growing use of support services

The use of services provided under the Wmo 2015 rose in the period 2015-2019, with just under 1 million unique clients in 2015 and almost 1.2 million in 2019. This increase manifests itself primarily in mobility aids and services, residential and respite services and support at home. Help provided with the household shows a different pattern, with falling numbers up to and including 2017, stabilisation in 2018 and an increase again in 2019. Around half of all Wmo 2015 clients are aged over 75, though the share is slightly lower in 2019 than in 2015. Those using household help and mobility aids and services are mainly

aged 75 or over. The share of over-75s using support services at home is smaller, at around a quarter; here it is 30-59 year-olds who are most strongly represented.

The dynamic in the use of Wmo 2015 services, in terms of 'inflow' and 'outflow', is greater than for the Participation Act, especially as regards support at home and household help.

Youth Act: use of youth support services growing, youth protection and probation services declining

Youth support without residential services accounts for the vast majority of users: more than 400,000 (approximately 90% of all users of support services) in 2019. The number of users of youth support with residential services is much lower, as it is for youth protection and probation services. The rise in use of youth support services between 2015 and 2019 is due to an increase in the use of youth support with residential services. The biggest increase is in services provided by the community social care team.

Boys use youth support services more than girls, and especially youth probation services. Children from single-parent families more often use youth support services, while young people with a non-Western migration background figure relatively strongly among users of youth probation, youth protection and youth support with residential services.

Use of youth support services is highly dynamic (a relatively high 'inflow' and 'outflow' compared with the total number of programmes per year). This applies particularly for youth support without residential services; the dynamic is lower for youth protection and youth probation services.

The number of referrals to youth support services via the community social care team has increased, although most referrals are still made by general practitioners.

S.1.4 Use of multiple services and dynamic in the social domain

Roughly 10% of the population use services

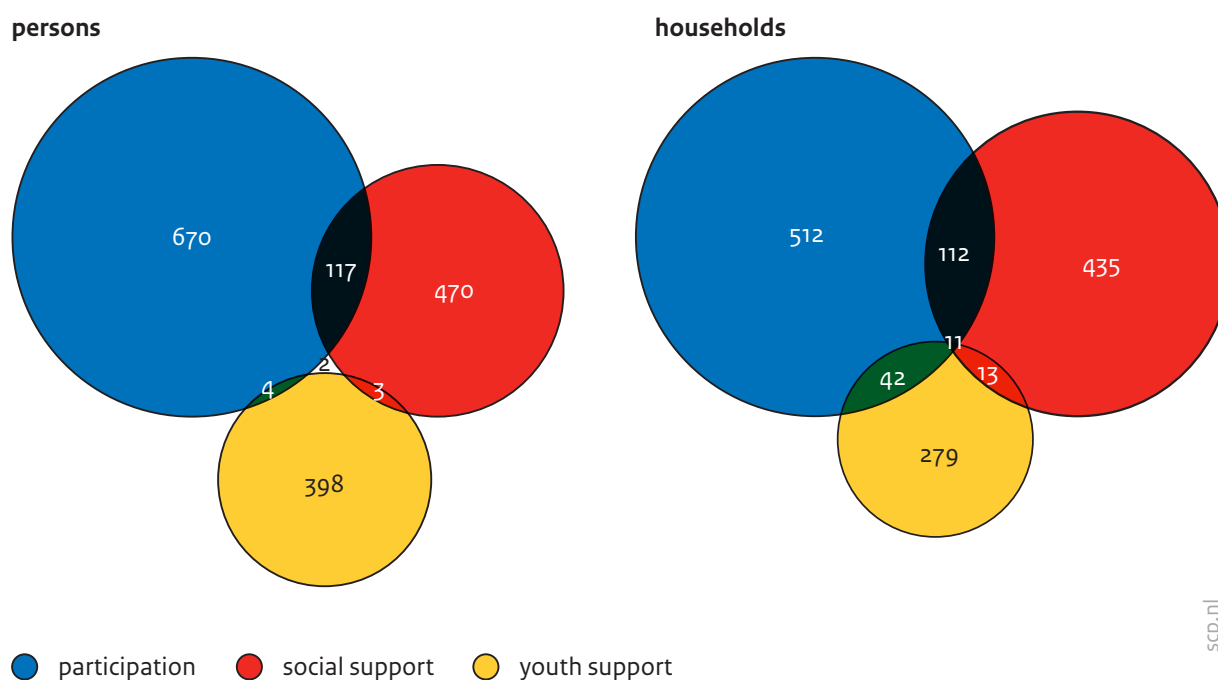
At the end of 2018, the Dutch population numbered more than 17 million people living in 8 million households. If we leave Wmo 2015-funded transport services out of consideration, we find that 1.6 million people (10% of the population) used one or more individual services in the social domain, provided under the Participation Act, Social Support Act or Youth Act (see Box S.1 for more information on transport services). Given the possibility that several people within a household may be using a service, the users form part of almost 1.4 million households. This means that 17% of households in the Netherlands used one or more individual services in 2018.

Use of multiple services across the different Acts relatively limited

The share of multiple users, i.e. individual users of services provided under more than one of the three Acts, amounted to 8% of all users in 2018. The figure was just under 13% for households that used services. These percentages show a slight increase compared with 2015, when 6% of individuals and 11% of households used multiple services (Pommer & Boelhouwer 2016, 2017; Pommer et al. 2018). The number who use services provided under different Acts is relatively small, but still amounts to 126,000 individuals and 177,000 households (figure S.2). At individual level, this multiple use often involves combinations of Participation Act services and social support, although households often combine Participation Act services (parents receiving social assistance benefit) with youth support services (children).

Figure S.2

Use of combinations of services in the social domain by relevant Act, 2018 (absolute numbers of users (left) and households (right) x 1,000)



scp.nl

Example (left-hand figure) In 2018, 117,000 individuals used both a Participation Act service and a social support service.

Source: CBS (SCP-Stapelingsbestand 2015, 2016, 2017; CBS stapelingsbestand 2018); SCP treatment

Use of multiple services under one and the same Act more common

Use of multiple services provided under a single Act is more common. For example, a third of households receiving Participation Act services use two or more of those services. The equivalent figures for social support services and youth support services are a fifth and an eighth, respectively, of households that use these services. Multiple use of Participation Act services or different forms of social support (provided under each of these Acts) rose slightly between 2015 and 2019, while multiple use of youth services declined slightly.

Multiple use outside social domain as well

Both the use of individual services and of multiple services provided under the different Acts are common among groups who are in a vulnerable position. Low-income households and households with a non-Western migration background use multiple services across the different Acts much more often than other groups.

As stated, multiple use of services in a household is not limited to the social domain. Households with problematic debts or contacts with the police (as suspects) frequently use services in the social domain (mainly Participation Act services).

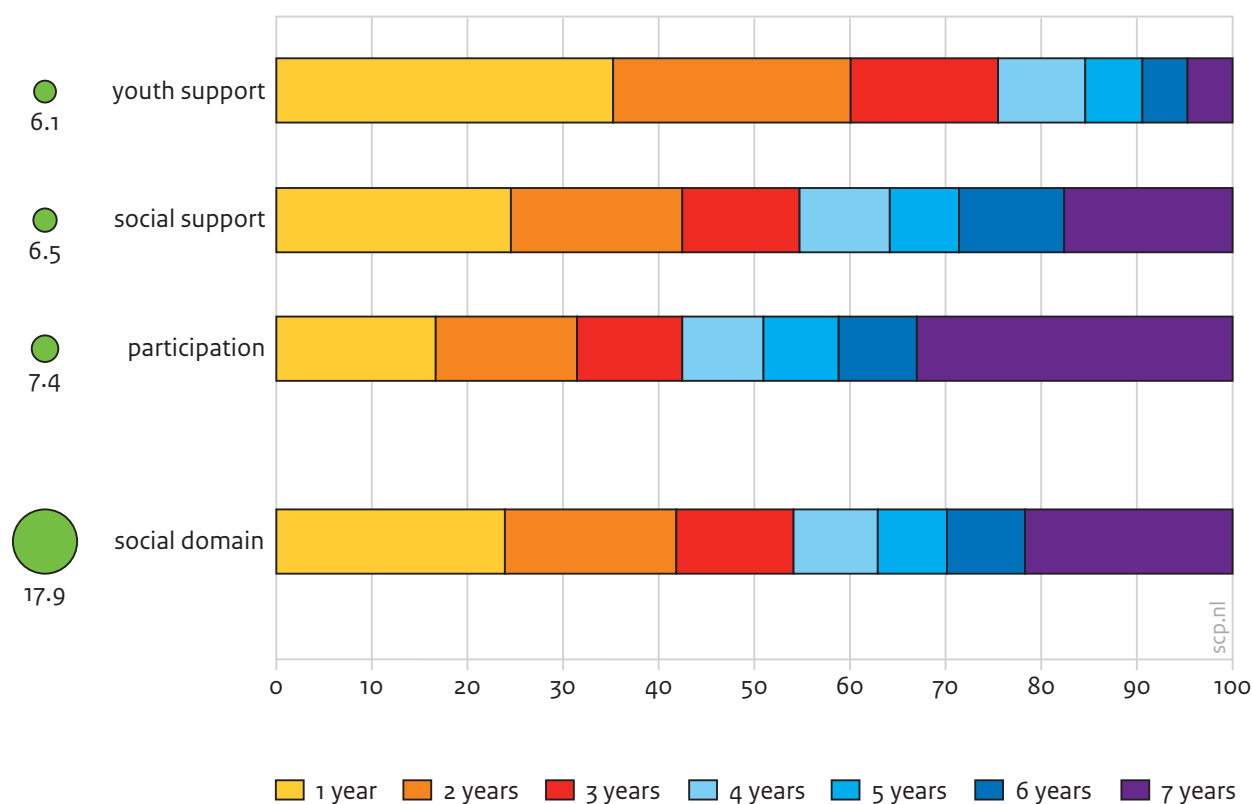
Service use and service use dynamic greatest for youth support services

There are groups who make long-term use of services and groups who use them for only a short period (see figure S.3). Almost a third of users of Participation Act services did so throughout the entire research period (seven years); this was often social assistance benefit. 17% of users of social support services are long-term users (all seven years); this group mainly uses domestic help. The dynamic is greater for youth support services: only 5% of users of these services did so in all seven research years (often youth support with residential services, or youth protection). The reason for this is that the programmes are generally relatively short; the fact that people aged over 18 are generally no longer eligible for youth support has only a limited effect.

Reuse can be a factor for all services, i.e. users of a service who stop using it and then begin using it again more than a year later. This reuse of services is greatest for youth support, especially without residential services (17% of users). Among users of Participation Act services, reuse occurs mainly for reintegration services (12%), and in social support it occurs mainly for support at home (11%).

Figure S.3

Persons who used a combination of services under all three Acts in the period 2012-2018 (in percentages of total use (bullets, left) and the number of years of use (in percentages of use per service (bar chart, right)^{a, b, c, d, e, f, g}



Example: Of the total number of people entered in the Municipal Personal Records Database (BRP) in the period 2012-2018, 5.4% used only a Participation Act service in one or more years (bullets on left of figure). Around 30% of these persons used this service for all seven calendar years (bars on right of figure).

- a The calculation is based on persons who were entered in the BRP throughout the entire period 2012-2018.
- b The average use in the first column is higher than in the individual years, because this refers to use in one of the seven years studied.
- c For 2012 we have no information on the use of home and transport services. For 2012, 2013 and 2014 we have no information about sheltered housing. As a result, the multi-year use of these services is underestimated.
- d In 2014 the registered use of youth support services is low due to problems with youth mental health services. As a result, the multi-year use of youth support services is underestimated.
- e The use of youth support with residential services has been adjusted. In 2012 and 2014, the selection from indications under the former Exceptional Medical Expenses Act (AWBZ) for low-intensity care packages which were transferred to the Youth Act were not fully transposed into the basic data. The selection was however based on the corresponding selection in 2013. This probably results in a slight overestimate of the use of youth support with residential services.
- f Excluding users of personal budgets via the Youth Act.
- g Excluding users of transport services without other services.

Source: CBS (SCP-Stapelingsbestand 2015, 2016, 2017, CBS-Stapelingsbestand 2018); SCP treatment

S.1.5 Differences between municipalities

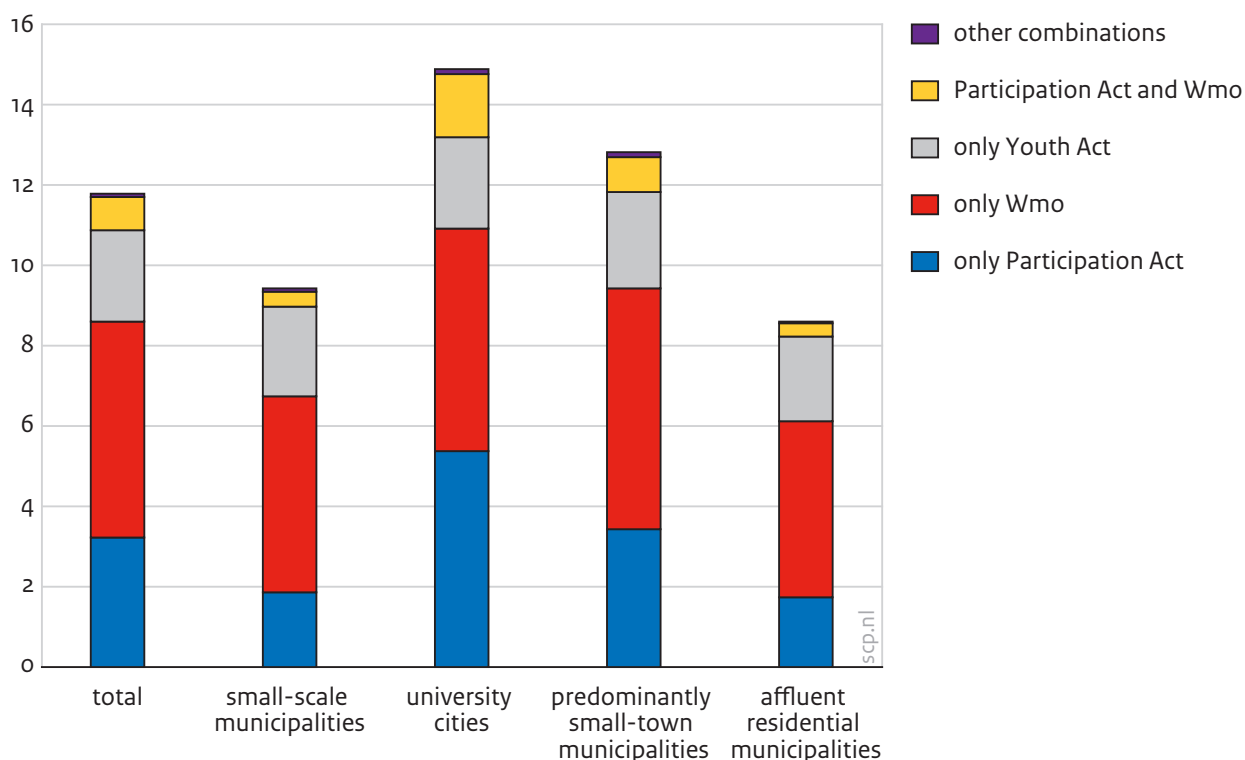
The population profile of the municipality and the policy pursued by the local authority influence the use of services in the social domain. Some groups are more likely to have problems, and therefore to use services, than others. These groups, which are in a vulnerable position because of those problems, are often concentrated in particular municipalities or regions. We first look exclusively at demographic and socioeconomic characteristics. In a municipality with more young people, for example, use of youth support services is likely to be higher than in municipalities with fewer young people, while in a municipality where lots of older people live, the use of Wmo 2015 support services will be higher than in municipalities with few older people. Zooming in on these characteristics creates an initial impression of the background to differences in use of services between municipalities. Since not all differences can be explained by demographic and socioeconomic characteristics, we then go on to look at other characteristics, which can also be of specific relevance for the use of services provided under the different Acts.

In this report we look at four types of municipality: small-scale municipalities; university cities; predominantly small-town municipalities; and affluent residential municipalities.⁸ We find that use of services – both per capita act and for the social domain as a whole – varies depending on the type of municipality (figure S.4). Service use is high in municipalities which we characterise as university cities and predominantly small-town municipalities, and low in small-scale municipalities and affluent residential municipalities. Total use of services in university cities is for example more than six percentage points higher than in affluent residential municipalities, and the use of Participation Act services almost seven percentage points higher. Although these differences are lower for Wmo 2015 and Youth Act services, at just over three percentage points, they are still substantial. The picture remains virtually unchanged over the period 2016-2018.

The differences between municipalities can thus be attributed in part to the demographic and socioeconomic characteristics of the population. Those characteristics do not explain all the differences between municipalities; policy and social cohesion in the municipality also influenced use of services; however, we have no information on these factors. What we do have information on are factors such as the presence of physical disabilities, use of medicines, housing situation and available care.

Figure S.4

Use of one or more services in the social domain by Act or combination of Acts in 2018, by municipality type (in percentages of the population)^a



a Based on data from 298 municipalities.

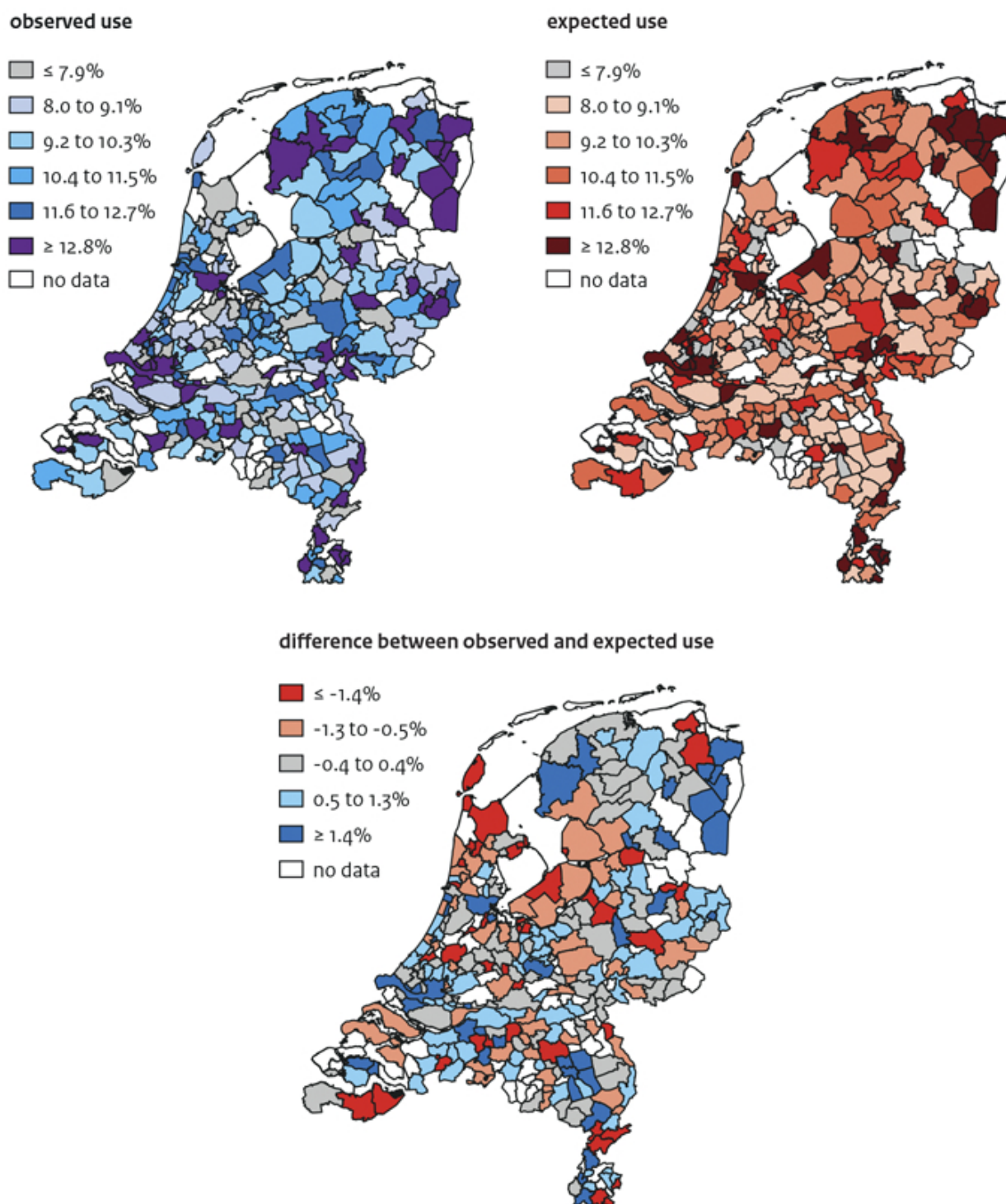
Source: CBS (StatLine; Gemeentelijke Monitor Sociaal Domein); SCP treatment

We see high use in the large cities and in the peripheral regions of the Netherlands. This applies both for services under each individual Act and for the social domain as a whole (figure S.5, dark-coloured municipalities at the top left of the figure). Based on the extensive set of characteristics, we apply the approach used in earlier SCP studies on regional differences in the social domain (e.g. Ooms et al. 2017; Pommer et al. 2018; Schellingerhout et al. 2020) to examine differences between individual municipalities in more detail. These characteristics also lead to the expected use (S.5, right). However, differences remain between municipalities which we cannot explain using these characteristics (figure S.5, bottom; blue indicates that the observed use is higher than expected, pink/red that the observed use is lower than expected).

It is worth noting that the level of use is not a measure of the performance of the local authority; a high level of use may for example be linked to a vulnerable population, but also to having a clear picture of the people who need help.

Figure S.5

Use of services in the social domain^a, 2018 (in percentages of the population, observed (top left), expected (top right) and the difference between them (bottom))^b



a In some municipalities there is no information on the use of one of the dependent variables, or the local authority did not supply data about the Wmo 2015 for the Municipal Social Domain Monitor (*Gemeentelijke Monitor Sociaal Domein*). The analysis was carried out on data from 290 municipalities.

b Here the expected use percentage was deducted from the observed use percentage.

Source: CBS (StatLine); SCP treatment

S.1.6 The social domain beyond the individual services

Register data on individual services do not give a complete picture of the actual/potential use of services in the social domain: In this report we therefore provide additional information about services with partial registrations, about services without registrations and about non-use. This gives us an overall picture of the size of the group of potential users. There are general, freely accessible services, for which no registers are available with national coverage, or which are only partly registered, so that it is not possible to give national figures. This is the case for sheltered housing, and in particular shelters. Although information is available on most sheltered housing, services sometimes fall outside the social domain registers, or the figures are not submitted to Statistics Netherlands (CBS). Groups who make use of sheltered housing are mainly people with intellectual disabilities, mental health problems or debts who need support with independent living. Sheltered housing can also be used by victims of domestic violence. The total use of shelters is even less clear. Groups who make use of shelters are homeless people, young people living on the streets and people without documents.

There are also general services for which the use is not registered. Closer analysis of survey research (Social Domain Index) sheds light on the use of three such services: general social work, community centres and meals services. The survey data indicate that general services not only meet a need on the part of people who are already using individual services, but also of people who are not using any individual services: one in ten people who do not use an individual service do use one of these three general services. These are often people with problems: often older people, single people and people with a lower education level or without work.

The survey data show that there is a sizeable group of people who, although they have problems, do not use any general or individual services. However, it is not easy to identify well-defined groups from these figures, because it is unclear whether these non-users need publicly funded help. It may be that they are able to solve their problems themselves or with help from their network, and if they do need help, it is not always clear which individual or general services would benefit these groups most.

Finally, there are groups of people who we know do not use any services, but where it is difficult to estimate the number of people involved, or to what extent they are faced with problems. Two examples are the 'invisible young' and 'stay-at-home children'. The invisible young are young people aged between 15 and 27 years who are not in education, do not work and are not known to the Employee Insurance Agency (UWV) or the local authority. It is unclear how many of them there are and what proportion of them have problems. 'Stay at home children' are younger children who live at home and do not go to school. Although the numbers of these children are known, it is unclear what proportion of them are in a problematic situation.

S.2 Discussion

S.2.1 Trends

In this report we describe trends in use of services in the social domain in the Netherlands between 2015 and 2019. A large number of people – around two million each year – receive care and support provided under one of the three Acts governing services in the social domain (Participation Act, Social Support Act, Youth Act). The groups that use these services are often in a vulnerable position, so one might argue that the services are used by the people for whom they are intended. For example, people aged over 75, often with less robust health, are important users of services provided under the Social Support Act (Wmo 2015). Services provided under the Participation Act are relatively often used by people with a non-Western migration background and people with a lower education level, who are often in a vulnerable position on the labour market. However, earlier reports (Van Echtelt et al. 2019; Friele et al. 2018; Hilderink et al. 2020; Kromhout et al. 2018, 2020) have also shown a number of worrying or notable trends. We look at a number of these trends below, based on the findings of our research and the sticking points highlighted in other research.

Slight increase in users of services in the social domain

Around 10% of individuals and 17% of households in the Netherlands made use of a service in the social domain in the period 2015-2019. Use of services provided under the Wmo 2015 and the Youth Act showed an increase. There were also some shifts in the use of specific services (for example, an increase in the number of young people receiving youth support services, and more use of reintegration services). The characteristics of the users are stable over time, and did not differ markedly in 2019 from 2015. Wmo 2015 services are for example largely used by the over-75s, and boys use youth support services more than girls.

Sticking points in youth support services

Use of youth support services increased between 2015 and 2019, which is not in line with demographic developments, as the number of young people in the Netherlands is declining. Although we see a slight fall in the use of youth probation and protection services, the use of youth support services, which accounts for around 90% of the total, increased sharply in the period 2015-2019. This suggests that the mental health of young people is deteriorating, as also posited among others by the National Institute for Public Health and the Environment (RIVM) (2018). It is also possible that this increase is due to a greater focus by local authorities on prevention and early identification, especially in the initial phase of the decentralisation operations in 2015. Over the longer term, prevention could lead to a reduction in the use of (more intensive forms of) youth support services, but this cannot be determined with certainty at this juncture.

The growth in youth support services is a concern for local authorities (including financially), because it is difficult to identify precisely what lies behind it (see also chapter 2). This makes it difficult to get a grip on expenditure on youth support services. We should

note here that many of the referrals to youth support services are made via general practitioners or the courts, and therefore lie outside the sphere of influence of local authorities. In line with our results, recent research by Andersson Elffers Felix (AEF) (Hilderink et al. 2020) shows that the increase in the number of clients for youth support services is due to the fact that the number of new users remains reasonably constant over the years, but the number of those who stop using these services is declining. One conclusion of the report is that the per-client cost and duration of youth support services has increased.⁹ The numbers of clients joining and leaving youth probation services are roughly in balance. That is not very surprising, since use of these services is linked to the number of available places. However, research by the Dutch Health and Youth Care Inspectorate (IGJ) suggests that there are also some structural problem areas. The IGJ recently observed among other things that there are capacity problems in providing care to the target groups for youth protection and probation (IGJ 2019a), and that issues with waiting lists mean young people are having to wait too long for help (IGJ 2019b).

Changing role of community social care teams

Community social care teams are an important access route to services in the social domain (Kromhout et al. 2020). Our research shows a changing role of community teams within youth support services. The number of referrals to these services from community teams rose in the period 2015-2019, and community teams themselves are also increasingly providing youth support services themselves (see also Van Dodeweerd 2020). Community teams thus now play a bigger role in youth support services. This could offer local authorities an opportunity to gain a better picture of the growth in these services. However, more research is needed on this, possibly in combination with the role of community teams in the delivery of social support services. Research by the Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis (CPB) (Benda et al. 2020) shows that the deployment of community social care teams and GP practice nurses has not led to a decrease in the number of children receiving secondary care (all youth care and support services which require a referral). Other research, also by CPB (Van Eijkel et al. 2020a), suggests that the deployment of community teams does not lead to a reduction in use of Wmo 2015 services. Kromhout et al. (2020) also note a shortfall in outreach work by community social care teams.

No visible shift from intensive to non-intensive individual social support and youth care services

An expected outcome of the decentralisation operations was that local authorities would provide (non-intensive) generally accessible services first, before deploying specific (intensive) individual services. As the use of general services is not registered (or at least not uniformly), it is unclear whether this envisaged shift has actually taken place. There has been a visible increase in use of individual youth support services (Youth Act) and social support services (Wmo 2015). Part of the increase in use of social support services in 2019 may perhaps be explained by the introduction of the subscription tariff (vng 2020). As regards

youth support services, it is more difficult to give an explanation for the increase in use (Van Dodeweerd 2020, see also above).

There thus appears to be no evidence of a reduction in use of social support services (Wmo 2015), but that can only be definitively determined when we know more about the deployment of general services.

There are a number of developments in youth support services which could indicate the start of a reduction in service use. Our research shows an increase in the amount of youth support services being provided by community social care teams, potentially indicating a shift towards more generalist help (which is what community teams often provide), with more specialist support being provided by specialist providers. An increase in deployment of community teams could also be an indication of a greater focus on prevention. We also see an increase in the proportion of help provided by young people's networks, enabling them to continue living and being supported in the home setting. Finally, an increase can be observed in family-specific help, in which the focus is not just on the child, but on the whole family.

The evaluation of the Participation Act (Van Echtelt et al. 2019, see also Kromhout et al. 2020) does reveal a shift from 'intensive' to 'non-intensive', primarily because the access criteria were adjusted. It should be noted here that there are financial incentives for local authorities to help large numbers of people into work. As a result, people who need a little support receive help more often, while people with bigger problems are more often ignored. Making statements about such a trend is made more difficult by the changes introduced in 2019 in the way reintegration services are recorded. Our data do show a reduction in the number of people receiving social assistance benefits between 2015 and 2019, and a concomitant increase in use of reintegration instruments, with a fall in the use of participation placements and a rise in sheltered workshop places and wage cost subsidies. It is unclear whether this constitutes a reduction in service use as intended on the introduction of the decentralisation operations.

Multiple use and multiple problems

As also found in earlier Overall Reports (Pommer & Boelhouwer 2016, 2017; Pommer et al. 2018), a relatively limited percentage of individuals and households make use of multiple services provided under more than one of the three relevant Acts. In 2019, just under 8% of individuals and 13% of households used services in the social domain. However, the problems facing those households are considerable, and the quality of life in those families is lower than in other households (see e.g. Schellingerhout 2020). The figures on use of multiple services increase if we also include related problems, such as debts or coming into contact with the police as a suspect (see e.g. chapter 4). Problematic debts are for example often accompanied by more use of services in the social domain, especially in relation to participation. Households in which there has been contact with the police because a family member is a suspect also more often use these services (again, especially participation services). It is therefore important when configuring support to look beyond the immediate problems in the areas covered by the three decentralised Acts. Other research suggests

that the costs of helping multi-problem families are in many cases high (Kann-Weedage et al. 2016).

There was a slight increase between 2015 and 2018 in the percentage of individuals and households making use of multiple services, and the coronavirus crisis may lead to a further increase (see § 5.2.2). This could mean that there are more families with multiple problems, but it could also mean that local authorities are trying to offer more integrated help (in line with the principles of the decentralisation operations) and accordingly more often offer help provided under more than one of the Acts simultaneously.

Regional/local differences are important

There are wide local and regional differences in the use of services in the social domain, as several studies have shown in recent years (e.g. Batterink et al. 2018; Engbersen & Uyterlinde 2017; Engbersen et al. 2018; Gilsing et al. 2020; Pommer et al. 2018; Schellingerhout et al. 2020). The analyses in this report confirm this once again (chapter 5). There are wide differences between municipalities in the use of services provided under all three of the relevant Acts (Participation Act, Social Support Act (Wmo 2015), Youth Act). In all cases, and across the social domain as a whole, service use is high in the large cities and in the peripheral regions of the Netherlands. These regional differences do not arise in a vacuum, but are partly linked to the degree to which people in disadvantaged positions are concentrated in particular regions. As also observed by Schellingerhout et al. (2020), the patterns of high use in the large cities and the peripheral regions are not unique to the social domain; there are for example disadvantaged urban neighbourhoods where there is not only high use of services in the social domain, but where there are also many problems with debts and crime (see e.g. Gemeente Amsterdam 2019; Gemeente Rotterdam 2018; Waarstaatjegemeente.nl 2019). The problems in the peripheral regions of the Netherlands also appear to be greater in many respects than elsewhere. Large tracts of these regions are for example faced with a contracting and ageing population, which means there are relatively more people with health problems (CBS 2017). The economic situation is also often less healthy in such regions: poverty is more common, incomes are often low and unemployment often high (Hoff & Van Hulst 2019; Waarstaatjegemeente.nl 2019). Our research shows that the differences between municipalities can be explained only partially by characteristics of the population or of the municipality itself, echoing the findings in the Overall Reports (Pommer et al. 2018). Determining with any precision whether service use is relatively high or low is only possible by carrying out further research in the municipalities themselves. Looking at regional level at neighbourhoods or municipalities where the use of services is higher or lower than might be expected based on background characteristics can throw up options for gaining a better picture of trends in the use of services. Something like this is happening at the moment in the Haaglanden region around The Hague) for youth support services (Gilsing et al. 2020). This research showed that social cohesion and perceived safety within a neighbourhood are important supplementary characteristics which are associated with the use of youth support services. Those characteristics could also play a role in other regions or municipalities.

The wide regional differences, coupled with the finding that those differences cannot be fully explained by characteristics of the population, underline the importance of strong local governance, which is able to respond to the specific regional circumstances. In a recent report (*Rust, Reinheid, Regelmaat*), the Dutch Council for Public Administration (ROB 2021) points out the importance from a governance perspective of a good and clear distribution of responsibilities between central and local, as well as sufficient scope and opportunities for local authorities to shape policies themselves.

Service use can be long-term

There are differences in the inflow and outflow of users of the services provided under the three Acts in the social domain. Youth support services, for example, generally involve shorter programmes, and are therefore characterised by a high dynamic. When it comes to social support services, especially domestic help tends to be used for a long time. That is not surprising, given that these services do not eliminate problems, but rather support people in dealing with them. But there are also many people who make long-term use of services under the Participation Act, and who are thus not able to participate in the labour market without help. There is also a large group who cease using a service and then begin using it again later. Although the extent of this ‘re-entry’ is not a direct indication for the quality of the service, it does suggest that the client’s ‘problem’ was not permanently resolved by the help provided earlier. Whilst all this means that efforts can be made to reduce the amount of help provided, it also implies that there are always likely to be groups whose problems will be such that long-term or repeated help is needed. A proportion of people with intellectual disabilities will for example need lifelong help, while for others continuous low-level support will be sufficient, which can be given when needed (Eggink et al. 2020).

Social reforms on track?

SCP recently published an evaluation of five years of decentralisation operations in the social domain: ‘Social reforms on track?’ (*Sociaal domein op koers?*, Kromhout et al. 2020). That report shows that a great deal of progress has been made in achieving the objectives of the three Acts, but that the main effect to date has been a transition (devolution of tasks from central government to local authorities), with only limited evidence so far of a genuine transformation (working differently in the social domain).

The data on the social domain presented in this report largely corresponds with the data presented in *Social reforms on track?*, but sometimes offers more detail and nuance. We have already made some comparisons with *Social reforms on track?* above; here we reiterate our supplementary findings.¹⁰

Kromhout et al. (2020) report that it is unclear whether a shift is taking place in use from individual to general services, partly because we know little about the use of general services. Our study also makes clear that there is a large group of people who use general but not individual services.

Linked to this, like Kromhout et al. (2020) we observe no shift from intensive to non-intensive services in the use of individual services provided under the Youth Act and the Wmo 2015. There are however some trends which could indicate a shift towards lighter forms of youth care. There is for example a shift towards more help being provided via community social care teams, especially youth support services; The help provided through these teams is often generalist and not specialist. There is also an observable reduction in the share taken by youth protection and youth probation within youth support services. The shift towards lighter forms of help under the Participation Act is continuing. As also indicated by Kromhout et al. (2020), however, it remains unclear whether this reduction is as intended with the decentralisation operations, or whether it reflects the fact that people requiring more intensive forms of help are being ignored.

Kromhout et al. (2020) also comment on a lag in participation by people with a work-limiting disability. In line with this finding, our study shows that there is a substantial group of 're-entrants' into Participation Act services (they cease using services one year and begin using them again in a subsequent year). This implies that the services used by this group have made only a limited contribution to their participation in the labour market. As Kromhout et al. (2020) also report, the group of multiple users is small, but their share in the group of service-users is rising. Our data also confirm once again that they are a vulnerable group, who often also have problems in other areas (debts, contacts with the police). An integrated approach therefore needs to go beyond the social domain alone. Kromhout et al. (2020) observe that collaboration in the social domain remains problematic, whereas the increase in the percentage of multiple-use households amply demonstrates the importance of such collaboration.

This report shows that too little is known about people who do not have a support network and who receive no (informal or professional) help, or about people who are not receiving any help despite having problems. This fits in with the finding of Kromhout et al. (2020) that it is not always possible for people to rely on their own capacity and network. In other words, local authorities generally have an inadequate picture of the resilience, capacity and social networks of their residents.

In the evaluation of five years of decentralisation, Kromhout et al. (2020) set two challenges for parties involved in the social domain: (1) be realistic and think broadly; and (2) think from the perspective of the citizen. Our findings once again reinforce the importance of these challenges. Use of services (youth support and social support) shows a rising trend, and the reason for this is not always clear, making it difficult to gain a clear understanding of it. There is moreover a large group of potential users of services in the social domain, who may become actual users due to a change in circumstances (such as the coronavirus, for example). Thinking broadly is necessary because there are users who make use of multiple services in the social domain, but also of services outside the social domain. Given the large group of potential users, an approach to the social domain couched in

terms of the social responsibilities of citizens, i.e. expecting more from the citizen, is also appropriate.

5.2.2 Coronavirus and use of services in the social domain

The most recent figures presented in this report relate to the calendar year 2019.¹¹ It is uncertain whether the trends described will have continued in 2020 and will still continue in the years ahead. The coronavirus crisis has a major impact on the life situation of all groups in society and on the social problems with which they are confronted. There are for example families who are seeing their incomes drop and who may be forced to rely on social assistance benefit (Muns et al. 2020; Olsthoorn et al. 2020). At the same time, people are more frequently affected by loneliness or depression (De Klerk et al. 2021; Marangos et al. 2020; Plaisier et al. 2020).

The changing circumstances may influence the demand for services in the social domain. In many cases, there are as yet no definitive figures for 2020. In this section we describe the potential impact of the Covid-19 crisis on the use of services in the social domain.

Increase in number of potential users?

The services provided in the social domain are a response to social problems that people can have which they are not able to resolve themselves. It seems logical to assume that the Covid-19 crisis will have led to an increase in the number of people with such social problems and thus to an increase in the number of potential users.

As yet, however, the impact cannot be determined unambiguously. The impact of the economic crisis brought on by the coronavirus crisis is potentially considerable for the labour market position and income of many people, although the government support packages provide a buffer. The number of bankruptcies was for example at its lowest level in 2020 than at any time in this century (CBS 2021a). Another example: the potential impact of the coronavirus crisis on mental health is high (Marangos et al. 2020), but so far appears to be less bad than feared (De Klerk et al. 2021). During the first wave of the pandemic the number of suicides fell, as did the number of people going to their GP with mental health problems (Trimbos.nl).

At the same time, there are many signs that lots of groups are faring worse. There are more people with financial problems (Nibud 2020) and a sharp rise in unemployment in the spring of 2020¹² (especially among young people, low-skilled workers and people with a non-Western migration background) means there are more people at a remove from the labour market. At the lower end of the labour market, in particular, for example in flexible jobs, lots of people have lost their jobs or are in danger of doing so (CBS 2020a, 2020b; CPB 2020). There is a growing number of young people with mental health problems (De Klerk & Feijten 2021). There are indications that loneliness increased during the first wave of the pandemic (Marangos et al. 2020). In the summer of 2020 (just after the first wave), the well-being of the Dutch population declined (Plaisier & De Klerk 2020; see also Plaisier et al. 2020). The pressure on informal carers is increasing, partly because of the pressure on the social networks of those in need of help (De Boer et al. 2020). Professionals, for exam-

ple in mental health care, report a sharp increase in pressure of work and falling well-being (Van Bon-Martens et al. 2020). More cases of child abuse are also being reported by professionals (Vermeulen et al. 2021).

All in all, it seems likely that the number of potential users of services in the social domain will have increased due to the coronavirus pandemic. Will this also lead to an increase in actual use of those services?

Increase in use of services?

The fact that the number of potential users of services in the social domain is rising need not automatically mean that demand for those services will increase. People with problems may for example find help within their own networks, or may be able to choose to buy in help themselves. It is also uncertain whether local authorities will be able to meet any increased demand; no information is available on this.

The figures that are available for 2020 show a mixed picture as regards the trend in the use of services. For example, take-up of social assistance benefits may have increased as a result of the pandemic, while use of youth support services has fallen. In many cases there may be a delayed effect which is not yet visible (it takes some time for increased demand to become visible in the usage figures). In many cases, the figures available are provisional.

Participation

The number of social assistance benefits in payment appears to be rising through 2020 and 2021 (CBS 2021b), but it is not possible to make a firm direct link to the Covid pandemic. There appears to be a seasonal component in the number of social assistance benefits claimed, which also increased in the early months of 2018 and 2019. On the other hand, the number of people moving onto social assistance benefits was higher in 2020 and the number of people moving off these benefits appears to be lower than in previous years (CBS 2021c).

The use of reintegration instruments appears to be lower than in 2019 (CBS 2021d), but here again the figures are provisional. The reason for this reduction is not clear, and nor is the way in which this pattern relates to the Covid crisis: are local authorities using fewer reintegration instruments because of financial difficulties, or simply because the pandemic means there are fewer opportunities to guide people towards the labour market? Many of the reintegration instruments require people to be physically present at their workplace, something that is often not possible due to the pandemic.

Social Support Act (Wmo) 2015

According to provisional figures from Statistics Netherlands (CBS), the number of clients receiving social support services provided under the Wmo 2015 was slightly higher in the first half of 2020 than in 2019 (CBS 2021e). In particular, there was a slight increase in the use of domestic help. The reason for this increase is unclear. It may be that these are for-

mer coronavirus patients who need extra help at home after discharge from hospital. The use of other forms of help fell slightly.

The findings of survey research do suggest a negative impact of the Covid crisis on the use of social support services (Nannes & Kanne 2020). In response to one survey, a quarter of Wmo 2015 clients reported in October 2020 that they were experiencing a negative impact on their care or support (these effects were not specified in any further detail). Half of council officials working in the social domain also reported that the pandemic had had (major) negative consequences for the care provided to residents in their municipality (Nannes en Kanne 2020).

Youth Act

The most recent figures from Statistics Netherlands (CBS) show that the number of young people using youth support services was lower in 2020 than in 2019, and back to roughly the same level as in 2018 (CBS 2021f). The reduction is especially visible in ambulant care. In addition, the number of young people receiving youth protection remained roughly the same in 2020 as in 2019, while there was a slight fall in use of youth probation services (CBS 2021g).

The reason for this development cannot be definitively determined, but it is logical to assume a relationship with the coronavirus (and the restrictions). The fall was particularly marked in the initial phase of the pandemic. In addition, fewer programmes were started in 2020, and fewer were also completed (leading to an increase in the average length of programmes). It is as if youth support services were kept 'on hold' for a time, with limited numbers entering new programmes and those already on them spending longer completing them. This would imply that the number of new starters will increase again once the pandemic is over.

Since the onset of the crisis, attention has been given to the danger of an increase in domestic violence and child abuse (Vermeulen et al. 2021). That is because the pandemic has a negative impact on the characteristics which are associated with domestic violence and child abuse, namely poverty, mental health problems, and tensions within the household. Very recently researchers from Leiden University (Vermeulen et al. 2021) published an estimate based on reported incidents that the number of cases of child abuse has probably been three times higher during the pandemic than before it.

An increase in domestic violence and/or child abuse is not yet visible in the registers of 'Veilig Thuis' ('Safe at Home') organisation (CBS 2021h). These figures relate to the first half of 2020. It should be noted, however, that by no means all cases of domestic violence and child abuse are reported (see also chapter 6).

Youth care professionals report that the pandemic has made their work more difficult (MEE 2020). This is partly because young people's problems are more difficult to assess remotely, and it is difficult to build a relationship with new clients.

Summarising, we can say that the expectation is that the pandemic is leading to an increase in the use of services in the social domain. That increase will only become apparent over time; it is not yet clearly visible in the (provisional) figures for 2020.

Consequences for and of non-use?

The Covid crisis can influence groups who do not use services in the social domain in a number of ways.

- There are signs that people deliberately chose to avoid the care system whilst the Covid restrictions were in place, out of fear of infection or because of a desire not to overburden the system (see Plaisier & De Klerk 2020). It is possible that this also played a role for the (other) services in the social domain.
- Some services in the social domain were shut down during the first wave of the pandemic or provided in a different way, for example via video calls (such as daycare and youth support). Informal carers were also often unable to provide their support.
- In this report (chapter 6) we discuss the potential user groups which are hard to find for policy and research. The Covid crisis led to a marked reduction in face-to-face contact with (potential) clients, which may have exacerbated the invisibility of these groups and made it even more difficult to contact them. Several parties have warned that an invisible demand may have arisen (MEE 2020; De Vries & Pols 2020; Werkgroep-Halsema 2020).

The consequences will also depend on people's own resilience and the support and help they are able to receive from those around them. During the first lockdown, we saw a great willingness for people to help and care for each other. It remains to be seen whether this was also the case during the later lockdown (from the end of 2020).

Consequences only visible later and may differ from region to region

The consequences of the coronavirus crisis for the use of services and the social domain cannot yet be determined accurately. Those consequences are also likely to vary between different municipalities and regions, as groups that are at high risk of suffering negative consequences from the pandemic (such as people who have difficulty finding work) are not evenly distributed across the different regions.

This means that we need to be alert going forward for adverse developments, such as an increase in households with multiple problems who are unable to remedy the situation themselves. The figures already reveal a (small) increase in the percentage of multiple-use households in the social domain between 2015 and 2018, and Statistics Netherlands (CBS) has shown that the number of households using multiple services in the social domain on the reference date of the end of June 2020 was slightly higher than at the end of December 2019 (CBS 2021i). The growth in multiple problems can also occur outside the social domain (e.g. debt problems); the coronavirus crisis could exacerbate this trend.

In order to keep track of the consequences of the coronavirus crisis for vulnerable groups who may be able to use services in the social domain, good data will be needed. We discuss this in the next section.

5.2.3 Future monitoring in the social domain

In this report we have described trends in the use of individual services in the social domain. We have also taken a first step towards exploring the invisible segment of the social domain: the use of general services, potential user groups who are difficult to keep on the radar and people who do not use any services (even though they may well have a need that lies within the social domain). The descriptions in this report make clear that much of the information needed to provide proper steering within the social domain is lacking, and that additional input is also needed: starting more from the perspective of people with problems rather than users of services.

Table S.1 visualises the topics on which we would ideally like more information, and what the actual state of our knowledge is. The table mentions different user groups in the social domain, starting from the basis of the total group of people with social problems in the particular field concerned. We would ideally like to know how big each of these groups is, what the characteristics of the group members are and, perhaps most importantly (but not a topic covered in this report), what the quality of life is of members of the different groups and what role services play in that.

Table S.1

Current state of knowledge on use of services in the social domain

	size and characteristics of the group	quality of life/ contribution of services
people with problems in the social domain (potential users)		
able to do everything themselves or solve problems in own network	?	?
unable to do everything themselves or solve problems in own network		
makes no use of services	?	?
makes use of general services	?	?
makes use of individual services	✓	✓

?: We have insufficient knowledge in this field.

✓: There is some knowledge in this field.

In reality we only know the size, characteristics and quality of life of groups who make use of individual services in the social domain (although measurements of quality of life date from several years ago, in Pommer et al. 2018). For the Wmo 2015, even that overview is not fully complete¹³, and the data on use and characteristics is based on registers which

contain statistical noise. We have already referred to the differences in registration methods between local authorities.

We know too little about the people who use general services, about people who need but do not make use of services (or are invisible in the registers) and about people who have problems which they are able to solve themselves or in their own networks. It is important that information is also collected on these missing groups.

It could be said that, from the perspective of self-reliance, independence and reduction in publicly funded support, the goal of the decentralisation operations is to ensure that as many people as possible are in the groups ‘able to do everything themselves or with their own network; or ‘makes use of general services’. To achieve this, it must be clear what the make-up of these groups is and precisely what determines which group someone belongs to.

As in the previous report (Pommer et al. 2018), we would stress the need for permanent monitoring. National monitoring is necessary to provide central government with information to help it fulfil its system responsibility, and to give local authorities a frame of reference for their own policy development. The way in which the monitoring is currently set up, however, is becoming increasingly problematic since the practice in individual municipalities adds a further differentiation and there are key differences between municipalities in what is included in the different services.

The limited picture of the different groups arises partly because when collecting data we draw on registers of individual (customised) services. To improve the picture of developments in the social domain, SCP will opt for a different approach in future research, namely questioning people on the basis of an expected probability of having problems. We will begin the data collection with the group in the first cell of table S.1: potential users of services.

Qualitative research, for example among targeted groups, may also shed light on the use of general services and the relationship with the use of tailored individual services. The investigation begun in this report, focusing on general services, non-users and invisible groups, could be further expanded and deepened.

Monitoring of the functioning of the social domain should in the future also provide an insight into people’s quality of life, the services they use, the implementation practice and the administrative and financial frameworks. Good information as a basis for policy is also very important for robust local governance (ROB 2021). SCP will be pleased to make a contribution to this.

Notes

- 1 Other services, such as debt counselling and special education, are sometimes also included in the social domain.
- 2 Preparatory work is under way for a new survey, but it is not yet clear when it will be possible to implement this. The report will in any event not be published before mid-2022.
- 3 Obviously, giving an outline of use of services does not provide a complete picture of the functioning of the entire system; that requires information about quality of life, implementation practice, administration and finance (e.g. Kromhout et al. 2020; Pommer et al. 2018).

- 4 For example, for people who were previously on the waiting list for a sheltered employment placement under the Sheltered Employment Act ((Wsw) and who now fall under the Participation Act, access to sheltered employment has been closed off. The chances of traditional social assistance benefit recipients finding work have barely increased since the introduction of the Participation Act. The chance of finding work has increased for young disabled people, but this is often part-time and (increasingly) temporary work (Kromhout et al. 2020).
- 5 Bill on addressing multiple problems in the social domain ('Wams').
- 6 This figure relates to use of individual services in 2018, the most recent year for which we have information on the social domain as a whole (which takes into account multiple service use). There is also sufficient information available in StatLine on use of services under the three individual Acts in 2019.
- 7 Due to changes in the municipal statistics on reintegration (Statistiek Re-integratie door Gemeenten (SRG)).
- 8 The four municipality types can be characterised as follows (Vermeij et al. 2021):
Small-scale municipalities: few single-person and single-parent households; relatively low education level; relatively high assets; average incomes; few migrants.
University cities: young; lots of single-person households; lots of highly educated people; low incomes; lots of residents with debts and on unemployment benefits; lots of migrants.
Predominantly small-town municipalities: low education level; low assets; relatively large number of residents with debts; lots of disability benefits.
Affluent residential municipalities: relatively advanced age; prosperous; high education level.
The distribution of municipality types across the Netherlands can be found in chapter 5 of this report, figure 5.2.
- 9 Hilderink et al. (2020) also point to the possible upward impact on costs of the greater focus on early identification and prevention.
- 10 Some of the trends and sticking points highlighted by Kromhout et al. (2020) fall outside the scope of our study, and we are therefore unable to say anything about them; they are the scope for local authority policy; innovations in implementation practice; whether or not customisation is used; how caring society is; the complexity of the system of services in the social domain.
- 11 More recent national figures, particularly regarding multiple use, are not available.
- 12 The unemployment rate is now falling again; see cbs.nl.
- 13 There are two sources of information on the use of individual Wmo 2015 services, neither of which is entirely complete. The Municipal Social Domain Monitor (GMSD) lacks information on the use of services in a number of municipalities, while the data from the Central Administration Office (CAK) contains no information on the use of home and transport services.

Literatuur

- Aarnink, Jessica, Bianca den Outer, Vince van Gastel (2020). *Onderzoek afbakening jeugdhulp zonder verblijf*. Rotterdam: jb Lorenz.
- Advies Commissie Toekomst beschermd wonen (Commissie-Dannenbergh) (2015). *Van beschermd wonen naar een beschermd thuis* (in opdracht van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Geraadpleegd 28 april 2021 via https://vng.nl/files/vng/van-beschermd-wonen_20151109.pdf.
- AEF (2015). *Objectief verdeelmodel Wmo 2015*. Geraadpleegd 13 oktober 2015 via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2014/08/27/objectief-verdeelmodel-wmo-2015>.
- AEF (2020). *Een nieuw budgetverdeelmodel voor het sociaal domein. Eindrapportage Herijking gemeentefonds sociaal domein 2020*. Utrecht: Andersson Elffers Felix.
- Algemene Rekenkamer (2018). *Wegwijs in het sociaal domein. Advies ter verbetering van de informatievoorziening door de regering aan de Tweede Kamer met betrekking tot de Participatiewet, de Jeugdwet en de Wmo 2015*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- 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: Significant.
- Beerepoot, Rachel, Leon Heuzels en Roy van der Hoeve (2020). *Rapport Duur jeugdhulptrajecten. Ambtelijk overleg Beleidsinformatie Jeugd (ABI)*. Enschede: I&O Research.
- Belder, Martin (2017). *Analyse van betalingsachterstanden op premie zorgverzekering als indicator voor problematische schuldsituaties*. Zoetermeer: Panteia.
- Benda, Luc, Maaike Diepstraten, Remco van Eijkel en Minke Remmerswaa (2020). *Wijkteams en praktijkondersteuners in de jeugdzorg. CPB Notitie*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Bleeker, Yannick, Frank Kriek, John van Leerdam, Jos Mevissen, Wilfred Nijhof, Hedwig Rossing en Hetty Visee (2019). *De arbeidsmarkt van het sociaal domein. Eindrapport*. Amsterdam: Onderzoeksprogramma Arbeidsmarkt Zorg & Welzijn.
- 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.
- Bosselaar, Hans, Erica Maurits, Petra Molenaar-Cox en Rienk Prins (2010). *Multiproblematiek bij cliënten. Verslag van een verkenning in relatie tot (arbeids)participatie*. Leiden: Meccano/AStri.
- Bot, Sander (red.), Simone de Roos, Klarita Sadiraj, Saskia Keuzenkamp, Angela van den Broek en Ellen Kleijnen (2013). *Terecht in de jeugdzorg. Voorspellers van kind- en opvoedproblematiek en jeugdzorggebruik*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Bronfenbrenner, Urie (1986). Ecology of the family as a context for human development: Research perspectives. In: *Developmental Psychology*, jg. 22, nr. 6, p. 723-742.
- Buckx, Freek en Simone de Roos (2011). Opvoeden in Nederland. In: Freek Buckx (red.), *Gezinsrapport 2011* (p. 152-180). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- BZK (2020). *Verslag 3D-onderzoek begrotingen gemeenten 2020*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- CBS (2015). *Jongeren 'buiten beeld' 2013*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBS (2017). *Regionale verschillen in gezondheid*. Geraadpleegd 15 oktober 2019 via <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2017/19/regionale-verschillen-in-gezondheid>.
- CBS (2018). *Jaarrapport Landelijke Jeugdmonitor*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.

- CBS (2019). *Impactmonitor huiselijk geweld en kindermishandeling 2019*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- 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 (2020c). *Kerncijfers over jeugdzorg*. Geraadpleegd 15 december 2020 via <https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/84134NED/table?ts=1610466228737>.
- CBS (2020d). *Schuldenproblematiek in beeld. Huishoudens met geregistreerde problematische schulden 2015-2018*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBS (2020e). *Statline-tabel 'Huiselijk geweld; kerncijfers Veilig Thuis, regio'*. Geraadpleegd 15 december 2020 via <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/84847NED/table?ts=1611587802910>.
- CBS (2020f). *Prevalentiemonitor huiselijk geweld en seksueel geweld 2020*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- 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=1620199930056>.
- 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). *Stapelings- en (multi)problematiek tijdens de coronapandemie*. Geraadpleegd 30 april 2021 via https://dashboards.cbs.nl/v3/stapelings_tijdens_de_coronapandemie/.
- CPB (2020). *Scenario's economische gevolgen coronacrisis*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Dodeweerd, Marije van (2017). *De bijstand: volume, in- en uitstroom en samenstelling*. Utrecht: Divosa. Geraadpleegd 16 februari 2021 via <https://www.divosa.nl/pdf/--de-bijstand-volume-en-uitstroom-en-samenstelling/pagina.pdf>.
- 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.
- Eijkel, Remco van, Sander Gerritsen, Klarita Sadiraj en Maroesjka Versantvoort (2020b). *De brede Baten van werk*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau / Centraal Planbureau.

- Eijkern, L. van, R. Downes en R. Veenstra (2018). *Slachtofferschap van huiselijk geweld. Prevalentieonderzoek naar de omvang, aard, relaties en gevolgen van slachtoffer- en plegerschap*. Den Haag / Groningen: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum / Rijkuniversiteit Groningen.
- 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 Bronsvooort (2018). *Verschillen geduid. Exploratief onderzoek naar hoog en laag voorzieningengebruik in stedelijke regio's*. Den Haag: Platform31.
- Everdingen, C. van, P.B. Peerenboom, K. van der Velden en P. Delespaul (2021). Health Patterns Reveal Interdependent Needs of Dutch Homeless Service Users. In: *Frontiers in Psychiatry*, jg. 12, nr. 614526 (<https://doi.org/10.3389/fpsy.2021.614526>).
- Feijten, P., R. Schellingerhout, M. de Klerk, A. Steenbekkers, P. Schyns, F. Vonk, A.M. Marangos, A. de Boer en H. Heering (2017). *Zicht op de Wmo 2015. Ervaringen van melders, mantelzorgers en gespreksvoerders*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- 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>.
- Gilting, 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.
- Grift, M. van de, H. Harthoorn en F. Kriek (2020). *Opvangplaatsen voor acute crisissituaties. Eindrapport* (publicatienr. 19175). Amsterdam: Regioplan (in opdracht van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten).
- Grömping, U. (2007). Estimators of relative importance in linear regression based on variance decomposition. In: *The American Statistician*, jg. 61, nr. 2, p. 139-147.
- Harteveld, Inge, Mirjam Engelen, Manfred Kindt en Eelco Flapper (2016). *wsw-statistiek 2015*. Zoetermeer: Panteia.
- Heijden, P.G.M. van der, M. Cruyff en G.H.C. van Gils (2015). *Schattingen illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen 2012-2013*. Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum.
- Heijden, M., J.L.F. Cruyff, G.B.M. Engbersen en G.H.C. van Gils (2020). *Schattingen onrechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen 2017-2018*. Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum.
- 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.
- IGJ (2020). *Meer samenhang en continuïteit in zorg nodig voor mensen met chronische psychische aandoeningen*. Utrecht: Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd.
- Inchley, Jo, Dorothy Currie, Taryn Young, Oddrun Samdal, Torbjørn Torsheim, Lise Augustson, Frida Mathison, Aixa Aleman-Diaz, Michal Molcho, Martin Weber en Vivian Barnekow (red.) (2016). *Growing*

- up unequal: gender and socioeconomic differences in young people's health and well-being. Health behaviour in schoolaged children (hbsc) study: international report from the 2013/2014 survey* (health policy for children and adolescents, nr. 7). Copenhagen: World Health Organization
- Ingrado (2010). *Thuiszitters, sneller terug naar school. Bevindingen dossieronderzoek thuiszitters 2010*. Rotterdam: Ingrado.
- Jansen, P., L. Pansier, A. van de Belt en C. Coumans (2020). *Landelijke stand van het land. Doorontwikkeling beschermd wonen en maatschappelijke opvang*. Enschede: Bureau HNM.
- Kamp, Jasper van de, Juriaan Omlo, Mariël van Pelt en Radboud Engbersen (2020). *Sociaal werkers anno 2020. Een zwart-wit foto van de beroepsgroep*. Utrecht: Movisie.
- 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.
- KPMG (2018). *Rapportage Zicht op Wmo*. Geraadpleegd 15 januari 2021 via https://vng.nl/files/vng/20180219_rapportage_zicht_op_wmo_-_definitief.pdf.
- KPMG (2020). *Wachlijsten beschermd wonen. Onderzoek naar inzicht in en oplossingsrichtingen voor de wachttijden en wachlijsten beschermd wonen. Definitieve rapportage*. Amstelveen: KPMG Advisory N.V. (in opdracht van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten).
- 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.
- Kroon, Hans, Harry Michon, Aafje Knispel, Nicole van Erp, Lex Hulsbosch, Aniek de Lange en Jenny Boumans (2019). *Landelijke Monitor Ambulantisering en Hervorming Langdurige GGZ 2019*. Utrecht: Trimbos Instituut.
- Leger des Heils (2019). *Samen Verder. Jaarverslag 2019*. Almere: Leger des Heils.
- Leidelmeijer, Kees, Jeroen Frissen en Johan van Iersel (2020). *Veerkracht in het corporatiebezit. De update: een jaar later, twee jaar verder...* Amsterdam/Utrecht: In.Fact.Research / Circusvis / RIGO (in opdracht van Aedes).
- Lubberman, J., L. Bertling en S. Duysak (2019). *Impuls thuiszittersaanpak. Onderzoek naar het verhaal achter de cijfers en de ambities van het Thuiszitterspact*. Amsterdam: Regioplan.
- Lünnemann, Katinka, Mirte Loeffen, Majone Stekete, Tamar Hoefsloot en Katrien Bel (2017). *Domein overstijgende aanpak MPG. Voorbij de scheiding tussen veiligheidsdomein en zorgdomein*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut en Radar.
- Mack, Annemieke, Eline Verbeek en Jeanine Klaver (2020). *Plan- en procesevaluatie Landelijke Vreemdelingenvoorzieningen*. Amsterdam: Regioplan.
- Marangos, Anna Maria, Roelof Schellingerhout, Sjoerd Kooiker, Peggy Schyns, Hilal Cerit en Frieke 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>.
- Movisie (2019). *Huiselijk en seksueel geweld. Factsheet 2019*. Utrecht: Movisie.
- Movisie (2020). *Feiten en cijfers dak- en thuisloze jongeren in Nederland*. Utrecht: Movisie (in opdracht van Stichting Zwerfjongeren Nederland).
- 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.
- NJi (2014). *Eenoudergezinnen*. Utrecht: Nederlandse Jeugdinstituut. Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut. Geraadpleegd 15 december 2020 via <https://www.nji.nl/nl/Download-NJi/Eenoudergezinnen.pdf>.
- Noorda, J., A. van Dijk m.m.v. D. Vosskühler (2014). *Spookjongeren. Quickscan naar uitgeschreven jongeren in Amsterdam Nieuw-West*. Amsterdam: Noorda en Co.
- ocw (2019). *Kamerbrief. Stand van zaken thuiszitters*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.
- 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.
- Putman, Lisa, Debbie Verbeek-Oudijk, Mirjam de Klerk en Evelien Eggink (2017). *Zorg en ondersteuning in Nederland: kerncijfers 2016*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Rekenkamer Rotterdam (2018). *Niet thuis geven. Onderzoek opvang daklozen*. Rotterdam: Rekenkamer Rotterdam.
- Ridder, Josje den, Crétien van Campen, Edith Josten en Jeroen Boelhouwer (2020). *De sociale staat van Nederland 2020*. 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.
- Sadiraj, Klarita, Michiel Ras, Lisa Putman en Jedid-Jah Jonker (2013). *Groeit de jeugdzorg door? Het beroep op de voorzieningen. Realisatie 2001-2011 en raming 2011-2017*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Schellingerhout, R. (2020). *Leefsituatie van ouders met kinderen in de jeugdzorg*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Schellingerhout, R., I. Ooms, E. Eggink en J. Boelhouwer (2020). *Jeugdhulp in de wijk*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Schellingerhout, R., E. Eggink, J. Boelhouwer, I. Ooms, N. Tak en A. Meerdink (2021, te verschijnen). *Niet-gebruik en gebruik van voorzieningen in het sociaal domein: de rol van gezondheid en andere determinanten*. Den Haag / Utrecht: Sociaal en Cultureel Planbureau / GGD GHOR Nederland.
- SCP/Cebeon (2013). *Verdeling historische middelen jeugdzorg*. Den Haag / Amsterdam: Sociaal en Cultureel Planbureau / Cebeon (in opdracht van de ministeries van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties).
- Slockers, M., I. van Laere en M. van den Muijsenbergh (2017). *Gezondheidsproblemen bij daklozen*. In: *Huisarts en Wetenschap*, jg. 60, nr. 7, p. 360-2.

- Tempelman, C., G. Marlet, C. Berden, C. van Woerkens en L. Kok (2014). *Verdeling van het participatiebudget over gemeenten*. Geraadpleegd 13 oktober 2015 via http://www.seo.nl/uploads/media/2014-18_Verdeelmodellen_voor_het_participatiebudget.pdf.
- TK (2012/2013a). *Invoeringswet Participatiewet*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2012/2013, 33161, nr. 107.
- TK (2012/2013b). *Jeugdwet: memorie van toelichting*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2012/2013, 33684, nr. 3.
- TK (2013/2014). *Wmo 2015: memorie van toelichting*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013/2014, 33841, nr. 3.
- TK (2015/2016). *Opvang en beschermd wonen*. Brief van de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Tweede Kamer, vergaderjaar 2015/2016, 29325, nr. 80.
- TK (2018/2019). *Sociaal domein. Verslag van een algemeen overleg*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2018/2019, 34447, nr. 65.
- Tuenter, Thijs, Bram van den Berg en Inge Bastiaanssen (2021). *Effecten van preventie in het jeugdveld*. Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut.
- 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 (2019). *Visitatiecommissie financiële beheersbaarheid sociaal domein. Inhoudelijke bevindingen na tien visitaties*. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.
- 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>.
- vng/Divosa (2018). *Position paper. Voorkomen en aanpakken van problematische schulden*. Geraadpleegd 24 augustus 2018 via https://vng.nl/files/vng/20180212_position_paper_schulden_vng_divosa.pdf.
- vng Realisatie (2021). *Gemeentelijke Monitor Sociaal Domein*. Geraadpleegd 15 januari 2021 via www.waarstaatjegemeente.nl.
- 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.
- vws (2021a). *Toelichting gebruikte termen bij kerncijfers Wmo en jeugdwet; gemeentelijke baten en lasten*. Den Haag: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Geraadpleegd 15 januari 2021 via <https://www.monitorlangdurigezorg.nl/kerncijfers/uitgaven-en-volume/wmo-en-jeugdwet-gemeentelijke-baten-en-lasten/toelichting-gebruikte-termen-bij-kerncijfers-wmo-en-jeugdwet-gemeentelijke-baten-en-lasten>.
- vws (2021b). *Welke hulp kan ik thuis krijgen van de gemeente vanuit de Wmo?* Den Haag: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Geraadpleegd 15 januari via <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/zorg-en-ondersteuning-thuis/vraag-en-antwoord/ondersteuning-gemeente-wmo-2015>.
- 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>.
- Westra, Chiel, Claire Kos en Maartje Koops (2020). *Rapportage. Het functioneren van Algemene Voorzieningen*. Den Haag / Groningen: Gemeente Den Haag / Zorgfocuz.
- Winter, Heinrich, Viola Bex-Reimert, Bieuwe Geertsema en Erwin Krol (2018). *Onderdak en opvang door Rijk en gemeenten van vertrekplichtige vreemdelingen en de invloed daarvan op terugkeer*. Den Haag / Groningen: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum / Pro-facto Rijksuniversiteit Groningen.
- Woittiez, Isolde, Evelien Eggink en Debbie Verbeek-Oudijk (2019). *Wat als zorg wegvalt? Een simulatie van alternatieven voor zorg en ondersteuning voor mensen met een gezondheidsbeperking*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Yperen, Tom van, Ans van de Maat en Joanka Prakken (2019). *Het Groeiend jeugdzorggebruik. Duiding en aanpak*.
Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut.