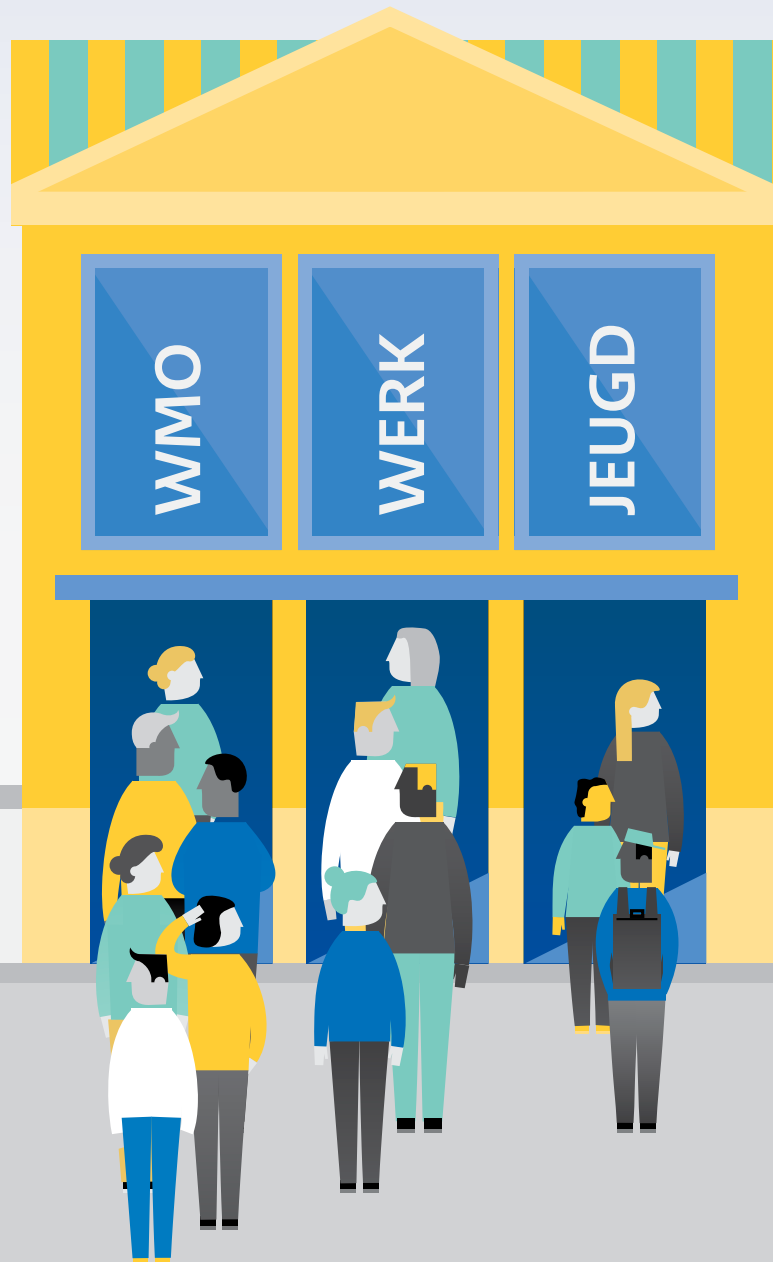




Sociaal en Cultureel Planbureau

# Overall rapportage sociaal domein 2017



Wisselend bewolkt

# Overall rapportage sociaal domein 2017

Wisselend bewolkt

Evert Pommer

Jeroen Boelhouwer

Evelien Eggink

Anna Maria Marangos

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 2018

SCP-publicatie 2018-28

Opmaak binnenwerk: Textcetera, Den Haag

Figuren: Mantext, Moerkapelle

Omslagillustratie: Cometa.cc, Amsterdam

Omslagontwerp: Textcetera, Den Haag

ISBN 978 90 377 0895 0

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](http://www.dans.knaw.nl).

### **Contact**

Sociaal en Cultureel Planbureau

Postbus 16164

2500 BD Den Haag

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

[info@scp.nl](mailto:info@scp.nl)

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

# Inhoud

**De webversie van deze publicatie wijkt in opmaak iets af van de gedrukte, papieren versie. Bij verwijzingen naar pagina's van deze editie daarom vermelden dat naar de webversie is verwezen.**

Voorwoord	5
Samenvatting en slotbeschouwing	6
1 De Overall rapportage sociaal domein	6
2 Uitkomsten derde Overall rapportage sociaal domein	8
2.1 De context: Nederland in ontwikkeling	8
2.2 Wat wordt er bereikt? Kwaliteit van leven	9
2.3 Hoe wordt het bereikt? Gebruik van voorzieningen in het sociaal domein	13
3 Slotbeschouwing en toekomstige monitoring	18
Noten	23
Literatuur	23
<b>Inleiding: De rapportage sociaal domein in context</b>	<b>25</b>
1 De Overall rapportage sociaal domein	27
2 De landelijke context: Nederland in ontwikkeling	31
3 Opvattingen van burgers over de decentralisaties	32
4 Beeld uit ander onderzoek, waaronder de evaluaties	34
5 Blijven monitoren	40
Literatuur	42
<b>Deel A Kwaliteit van leven in het sociaal domein</b>	<b>43</b>
Belangrijkste bevindingen deel A	46
1 Maatschappelijke uitkomsten in het sociaal domein	47
2 Kwetsbaarheid van gebruikers	52
3 Problematische situaties en redzaamheid	60
4 Objectieve kwaliteit van leven	80
5 Subjectieve kwaliteit van leven	97
6 Kwaliteit van leven en duur van het voorzieningengebruik	110
Literatuur	120
<b>Deel B Voorzieningen in het sociaal domein</b>	<b>122</b>
Belangrijkste bevindingen deel B	124
1 Voorzieningen in het sociaal domein	125
2 Stapeling en dynamiek in het sociaal domein	177
3 Regionale verschillen in het sociaal domein	194

Literatuur	217
Publicaties van het Sociaal en Cultureel Planbureau	219

## Voorwoord

Het gedecentraliseerde sociaal domein is in ontwikkeling. Sinds gemeenten verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de Jeugdwet, de Participatiewet en de Wet op de maatschappelijke ondersteuning 2015 is dat een terugkerende conclusie. Het is ook begrijpelijk. Het is een proces van een lange adem: meer maatwerk, meer centraal stellen van mensen, nadenken over wat de gewenste maatschappelijke uitkomsten zijn, tot stand brengen of verbeteren van samenwerkingsrelaties, en komen tot een goede mix van zorg en ondersteuningsarrangementen. Te midden van dat proces brengt het Sociaal en Cultureel Planbureau in kaart hoe de kwaliteit van leven van mensen en het gebruik van voorzieningen in het sociaal domein zich ontwikkelt. In deze Overall rapportage sociaal domein doen we dat voor de derde keer met alle gegevens die ons ter beschikking staan. De ondertitel van deze editie is *wisselend bewolkt*. Dat heeft ten eerste te maken met enkele ontwikkelingen die we constateren en zorgelijk vinden, naast ontwikkelingen die positief zijn. Ten tweede zien we dat niet alle ontwikkelingen goed in beeld te krijgen zijn met de nu beschikbare gegevens: onbekend is bijvoorbeeld hoe groot de groep niet-gebruikers is en of mensen zich daadwerkelijk kunnen redden met de steun van het eigen netwerk. Daarom laten we in deze rapportage ook ons licht schijnen op verdere monitoring: wat is nodig om het zicht op deze groepen te vergroten?

Deze rapportage is opgesteld op verzoek van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, het coördinerend ministerie voor het sociaal domein. Het Sociaal en Cultureel Planbureau is dank verschuldigd aan de leden van de interdepartementale klankbordgroep. Daarnaast zijn we dank verschuldigd aan vele collega's bij het Centraal Bureau voor de Statistiek voor het verzamelen en verstrekken van gegevens en het CAK voor het beschikbaar stellen van gegevens. Daarnaast zijn we veel dank verschuldigd aan Aletta Winsemius (Raad voor Volksgezondheid en Samenleving/Movisie) en Rob Gilsing (Lectoraat Jeugdhulp in transformatie, de Haagse Hogeschool), die als extern lid van de leescommissie enkele keren het conceptrapport van gedegen commentaar voorzagen.

Prof. dr. Kim Puffers  
Directeur Sociaal en Cultureel Planbureau

# Samenvatting en slotbeschouwing

## 1 De Overall rapportage sociaal domein

Dit is de derde editie van de Overall rapportage sociaal domein, een rapportage die het Sociaal en Cultureel Planbureau (scp) jaarlijks maakt om ontwikkelingen in het sociaal domein te schetsen. In 2015 werden rijkstaken en bijbehorende budgetten van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015, de Participatiewet en de Jeugdwet overgedragen aan gemeenten. Door deze decentralisaties zou de dienstverlening aan burgers verbeteren en de inzet van de overheid verminderen.

De eerste rapportage ging vooral over ontwikkelingen die rondom het decentralisatiejaar speelden. In die fase waren gemeenten vooral bezig met het continueren van de zorg en ondersteuning (Pommer en Boelhouwer 2016). Daarna kwam meer aandacht voor inhoudelijke en procesmatige vernieuwingen die (ook) beoogd waren met de decentralisaties (ook wel transformatie genoemd), zoals integraal werken, vergroten van de redzaamheid van mensen, en meer preventie en samenwerking tussen verschillende actoren (gemeenten, professionals, cliënten, verzekeraars). Dat is een proces van lange adem. In de tweede rapportage constateerden we dat gemeenten weliswaar werken aan vernieuwing, maar dat dit nog maar beperkt lukt (Pommer en Boelhouwer 2017). Dit komt onder meer doordat de uitvoeringspraktijk weerbarstig is: wettelijke kaders die schuren, inrichtingskeuzes die soms wel en soms niet werken en grenzen die er zijn aan de zelfredzaamheid of de inzet van het eigen netwerk. In deze rapportage maken we de huidige stand van zaken op. Voor het scp is de leidende vraag of burgers sinds de decentralisaties beter of slechter af zijn. In de Overall rapportage sociaal domein vullen we dit in door de kwaliteit van leven centraal te stellen: zien we verbetering, verslechtering of een gelijkblijvende situatie? En verschillen de ontwikkelingen voor verschillende groepen? Bij kwaliteit van leven kijken we naar de leefsituatie van mensen en of ze tevreden zijn met (onderdelen van) het leven. Extra aandacht hebben we daarbij voor begrippen die in het sociaal domein belangrijk zijn: participatie en eenzaamheid. Ook kijken we naar de mate waarin mensen kwetsbaar zijn, ze zelf hun problemen kunnen oplossen of daarvoor hulp vanuit hun netwerk nodig hebben (de mate van redzaamheid). De bereikte kwaliteit van leven is verder onder meer afhankelijk van de voorzieningen die mensen gebruiken en van de uitvoeringspraktijk waar ze mee te maken hebben. Belangrijke randvoorwaarden daarbij zijn het financieel kader (hoeveel geld is beschikbaar) en het bestuurlijk kader (samenwerkingsverbanden, informeren van de gemeenteraad en beschikbare kennis op bestuurlijk niveau).

In deze overall rapportage proberen we deze twee kernvragen te beantwoorden:

- 1 Wat wordt er bereikt in het sociaal domein? Bij het beantwoorden van deze vraag stellen we de burger centraal en kijken we naar de kwaliteit van leven van mensen, waaronder participatie en eenzaamheid, en de determinanten die daarbij een rol spelen, zoals kwetsbaarheid en redzaamheid. Welke ontwikkelingen zien we?

- 2 Hoe wordt het bereikt? Bij het beantwoorden van deze vraag besteden we aandacht aan (ontwikkelingen en stapeling van) het gebruik van de voorzieningen die de overheid inzet.

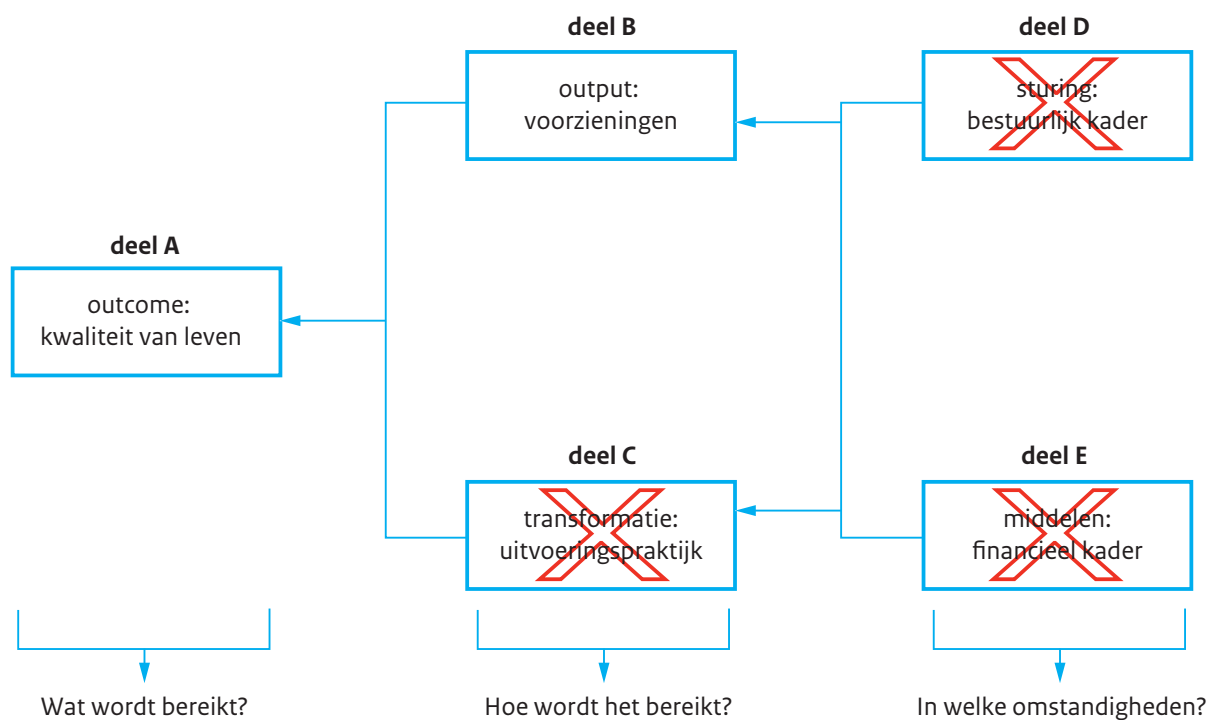
De overall rapportage is bedoeld om op landelijk niveau inzicht te bieden in ontwikkelingen die zich voordoen in het sociaal domein ten aanzien van de twee kernvragen. De Gemeentelijke Monitor Sociaal Domein geeft op een groot aantal terreinen inzicht per gemeente ([www.waarstaatjegemeente.nl](http://www.waarstaatjegemeente.nl)). In de eerste twee Overall rapportages sociaal domein werd duidelijk dat de gemeentelijke praktijk steeds meer variatie gaat vertonen. Gemeenten maken eigen keuzes in wat ze verstaan onder een algemene voorziening of een maatwerkvoorziening (bijv. bij huishoudelijke hulp en dagbesteding), en bepalen zelf wat en wanneer ze registreren bij cliënten (soms bij het eerste contact, soms bij de inzet van een traject). Ook zijn er verschillen in inkoopmodellen of de inrichting van sociale wijkteams en denken gemeenten verschillend over de ‘outcome’ die ze willen bereiken. Deze verschillen zijn begrijpelijk vanuit de decentralisatiegedachte: gemeenten maken eigen keuzes om hun burgers zo goed mogelijk te bedienen. Ze maken het echter lastig om op landelijk niveau te monitoren. Dat betekent dat de monitoring niet statisch kan zijn, maar een zekere mate van flexibiliteit moet hebben om ontwikkelingen zo goed mogelijk in kaart te brengen. Aan het eind, in de slotbeschouwing, komen we daarop terug.

De focus van deze derde rapportage ligt op de burger en we schetsen ontwikkelingen in de kwaliteit van leven (outcome) en het gebruik van maatwerkvoorzieningen (output, inclusief aandacht voor stapeling en regionale verschillen). Dit betekent dat de uitvoeringspraktijk, de bestuurlijke kaders en de financiële middelen, waaraan we in eerdere rapportages aandacht besteedden, in deze rapportage niet of slechts zijdelings aan de orde komen. De meeste cijfers hebben betrekking op gebruikers van individuele voorzieningen; er is nagenoeg geen informatie beschikbaar over het gebruik van algemene voorzieningen of over niet-gebruik. Ook hier komen we aan het eind, in de slotbeschouwing, op terug. Het volgende conceptuele schema geeft grafisch weer wat in deze rapportage aan bod komt en wat ten opzichte van eerdere rapportages ontbreekt (rode kruizen).



Figuur S.1

Conceptueel schema van de rapportage



Bron: scp

## 2 Uitkomsten derde Overall rapportage sociaal domein

De belangrijkste resultaten uit deze overall rapportage zetten we op een rij langs de twee vragen die in deze rapportage centraal staan: (1) wat wordt er bereikt in het sociaal domein en (2) hoe wordt het bereikt? Om de positie van mensen die zijn aangewezen op (voorzieningen in) het sociaal domein te kunnen duiden, schetsen we eerst kort de context van de Nederlandse samenleving.

### 2.1 De context: Nederland in ontwikkeling

In de afgelopen 25 jaar is het in Nederland op veel terreinen beter geworden. Uit *De sociale staat van Nederland 2017* blijkt dat mensen over meer hulpbronnen zijn gaan beschikken, dat de leefsituatie is verbeterd, dat veel mensen voor elkaar zorgen en dat we behoren tot de gelukkigste landen ter wereld, met de gelukkigste kinderen (Bijl et al. 2017). Maar dat geldt niet voor iedereen: er zijn ook mensen met wie het minder goed gaat. Zo is het aandeel mensen dat op meerdere terreinen te maken heeft met achterstand en het aandeel dat ongelukkig is niet afgenomen. Sommige problemen kunnen deze mensen niet zelf of met de hulp van hun eigen omgeving oplossen. Zij krijgen vaak steun van de overheid en zijn dan gebruikers van een (individuele of algemene) voorziening in het sociaal domein. In 2016 maakten ongeveer 2 miljoen mensen uit 1,8 miljoen huishoudens gebruik van een of meerdere voorzieningen uit het sociaal domein.<sup>1</sup> Dit is ongeveer 12% van de bevolking en

23% van de huishoudens. Ongeveer drie zesde van de 1,8 miljoen huishoudens gebruikt maatschappelijke ondersteuning, ongeveer twee zesde een participatievoorziening en ongeveer een zesde jeugdzorg. Ongeveer 11,5% van de huishoudens die gebruik maken van het sociaal domein gebruikt voorzieningen uit meerdere wetten.

Nederlanders zijn blijvend kritisch over de decentralisaties in het sociaal domein: sinds 2014 is ongeveer de helft van de bevolking van mening dat 'de nadelen (veel) groter zijn dan de voordelen' (Dekker et al. 2018). Vaak genoemde minpunten zijn de doorgevoerde bezuinigingen, het gebrek aan deskundigheid of capaciteit bij gemeenten en de als onrechtvaardig ervaren verschillen tussen gemeenten. Recent geven mensen aan dat het lastig is om de weg te vinden naar de ondersteuning.

## 2.2 Wat wordt er bereikt? Kwaliteit van leven

We geven inzicht in de kwaliteit van leven door in te gaan op de objectieve leefsituatie (hoe staan mensen ervoor wat betreft onder meer participatie en eenzaamheid) en het subjectieve welbevinden (hoe is de tevredenheid met het leven). Ook schetsen we de context waarbinnen de kwaliteit van leven vorm krijgt. Daarbij kijken we naar de mate waarin mensen kwetsbaar zijn (d.w.z. niet beschikken over de hulpbronnen inkomen, opleiding, werk en gezondheid), naar de problemen waarmee ze te maken hebben, naar hun veerkracht (of ze kunnen omgaan met moeilijke situaties) en redzaamheid (de hulp die ze bij problemen krijgen van hun sociale netwerk).

De gegevens over de kwaliteit van leven van mensen, de problemen die ze hebben en de steun die ze krijgen, zijn afkomstig uit een speciaal voor deze rapportage ontwikkelde enquête. In totaal zijn in 2015, 2016 en 2017 jaarlijks zo'n 5000 mensen ondervraagd, verdeeld over vijf gelijke groepen van 1000 mensen. Vier van die groepen bestaan uit gebruikers van maatwerkvoorzieningen in het sociaal domein: (1) mensen in de Wmo 2015, (2) mensen in de Participatiewet (gebruikers van een participatievoorziening), (3) mensen met een kind in de Jeugdwet (gebruikers van jeugdzorg) en (4) multigebruikhuishoudens (zij gebruiken een voorziening uit meerdere wettelijke kaders). De vijfde groep bestaat uit mensen die geen gebruik maken van een individuele voorziening in het sociaal domein. Van elke groep is een representatieve steekproef door het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) ondervraagd.

### Geen veranderingen bij sociaal-demografische kenmerken, wel bij kwetsbaarheid

Bij de vijf onderzochte groepen zien we tussen 2015 en 2017 geen veranderingen in sociaal-demografische kenmerken (leeftijd, huishoudenssamenstelling, etniciteit), maar wel bij de indicatoren voor kwetsbaarheid (combinatie van achterstand op de hulpbronnen inkomen, opleiding, werk en gezondheid). Er waren in 2017 minder mensen met een laag inkomen onder de gebruikers van een voorziening uit de Participatiewet of de Jeugdwet en bij multigebruikhuishoudens dan in 2015. Ook waren er in 2017 minder mensen met een langdurige ziekte of aandoening in de Participatiewet en juist meer in de Wmo 2015 dan in 2015. Onder mensen die een participatievoorziening of jeugdzorg gebruiken is het aandeel

kwetsbaren tussen 2015 en 2017 afgenomen, onder mensen in de Wmo is dat aandeel juist toegenomen.

### Minder mensen hebben financiële problemen

In deze rapportage vatten we het sociaal domein breder op dan alleen de drie gedecentraliseerde wetten. We kijken naar een breder palet aan mogelijke problemen waar mensen mee te maken kunnen krijgen. In totaal onderscheiden we zeven terreinen: (1) problemen met algemene dagelijkse handelingen; (2) problemen met het kunnen voeren van een zelfstandig huishouden; (3) financiële problemen; (4) problemen in de gezinssituatie; (5) arbeidsmarktproblemen; (6) lage geletterdheid; en (7) een ontbrekend sociaal netwerk. Er is tussen 2015 en 2017 weinig veranderd in de mate waarin problematische situaties voorkomen. Wel zijn financiële problemen en arbeidsmarktproblemen tussen 2015 en 2017 iets afgenomen, waarschijnlijk als gevolg van de betere economische omstandigheden. De hoeveelheid problemen die mensen hebben hangt vooral samen met de mate van kwetsbaarheid (de afwezigheid van hulpbronnen): van de minst kwetsbaren heeft 35% op geen enkel vlak een probleem, van de meest kwetsbaren is dat slechts 2% (dat is niet veranderd tussen 2015 en 2017).

### Redzaamheid: invullen van formulieren is voor veel mensen een probleem

Aan mensen is gevraagd of ze de activiteiten op zeven terreinen zelf kunnen doen of daar hulp van anderen bij nodig hebben, en zo ja, of dat hulp uit het eigen netwerk is of hulp van een professional. Van de Wmo-gebruikers heeft ongeveer 10% op geen van de zeven terreinen hulp nodig. Het beroep dat zij doen op een beroepskracht neemt af; er zijn in ons onderzoek geen aanwijzingen dat deze hulp wordt overgenomen door het eigen netwerk. Wel zegt een ruime meerderheid bij elk van de vijf groepen dat het bij alle zeven activiteiten is gelukt, al dan niet met hulp, om de activiteit uit te voeren. Bij de Wmo'ers zijn deze meerderheden vaak kleiner dan bij de andere groepen (zo zegt 79% dat het lukt het huishouden te doen, en is dat bij de andere groepen ten minste 85%).

Voor veel mensen is het invullen van formulieren lastig. Van de mensen in de Wmo 2015 zegt ruim de helft dit niet zelf te kunnen. Bij mensen in de Participatiewet en in multi-gebruikhuishoudens is het ongeveer een derde. Ook 10% van de niet-gebruikers zegt niet zelf formulieren te kunnen invullen. Een aanvraag indienen voor ondersteuning of een voorziening is voor deze mensen hierdoor extra ingewikkeld.

### Afnemende verwachting dat mensen hulp krijgen van het eigen netwerk

In 2017 verwachtten minder mensen die geen hulp krijgen (van een professional of uit het netwerk) dan in 2015 dat ze in de toekomst hulp zullen krijgen van het eigen netwerk als dat nodig is. Dat is relevant, omdat mensen die inschatten geen beroep te kunnen doen op hun netwerk potentieel aanspraak gaan maken op een voorziening in het sociaal domein. Mocht hulp nodig zijn op terreinen waar nu nog geen hulp ontvangen wordt, dan verwacht ongeveer een derde een beroep op het eigen netwerk te kunnen doen – ongeacht bij welke van de zeven activiteiten de hulp nodig is (dat was ongeveer 40%). Ook ongeveer een

derde denkt dat voor ten minste drie activiteiten het netwerk niet kan worden ingeschakeld voor hulp (dat was 20%).

### Gebruik algemene voorzieningen door mensen met én zonder maatwerkvoorzieningen

Er is weinig informatie beschikbaar over het gebruik van algemene voorzieningen (registraties van het gebruik ontbreken). In onze enquête is wel gevraagd naar het gebruik van enkele algemene voorzieningen. Ongeveer een kwart van de mensen met een Wmo- of participatievoorziening gaat weleens naar een buurthuis toe. Ook de maaltijdvoorziening wordt relatief veel door mensen in de Wmo gebruikt. Het algemeen maatschappelijk werk wordt vooral door mensen uit multigebruikhuishoudens bezocht. Van de mensen die zelf geen voorziening gebruiken gaat een kleine 10% weleens naar het buurthuis. Onbekend is of zij dit doen voor zorg en ondersteuning of voor ontspanning.

### Maatschappelijke participatie is zowel toe- als afgenomen

De maatschappelijke participatie is tussen 2015 en 2017 op sommige terreinen toegenomen. Zo is deelname aan vrijetijdsactiviteiten, bezoek van een culturele instelling en sportbeoefening door ouders met een kind in de Jeugdwet en mensen in de Participatiewet toegenomen. Bij gebruikers van een participatievoorziening is ook het aandeel dat mantelzorg geeft toegenomen. Op andere vlakken is de maatschappelijke participatie afgenomen: mensen in de Wmo en multigebruikhuishoudens hebben minder contact met vrienden. Voor Wmo-gebruikers is daarnaast een afname in verleende mantelzorg te zien.

### Eenzaamheid is toegenomen bij mensen in de Wmo en bij multigebruikhuishoudens

In 2017 voelde 20% van de mensen in de Wmo 2015 zich zeer eenzaam. In multigebruikhuishoudens was dat 22%. Deze aandelen zijn toegenomen tussen 2015 en 2017 (respectievelijk met 4 procentpunt en 5 procentpunt). Dat geldt met name voor de emotionele eenzaamheid (het ontbreken van een intieme relatie of vertrouwenspersoon). Eenzaamheid hangt sterk samen met veerkracht: hoe veerkrachtiger iemand is, hoe minder kans op eenzaamheid.

### Wisselend beeld bij ontwikkelingen in de objectieve kwaliteit van leven

Om de objectieve kwaliteit van leven in kaart te brengen hebben we een zogeheten 'kwaliteit-van-leven-index' ontwikkeld die ontwikkelingen samenvat in maatschappelijke participatie, eenzaamheid, gezondheid, woonsituatie en levensstandaard. Tussen 2015 en 2017 is de kwaliteit van leven toegenomen bij ouders met een kind in de Jeugdwet en afgenomen bij multigebruikhuishoudens. Voor de andere groepen is er geen verandering tussen 2015 en 2017.

De kwaliteit van leven hangt vooral samen met de mate van kwetsbaarheid: de combinatie van een laag inkomen, lage opleiding, geen werk en gezondheidsbeperkingen bepaalt voor een groot deel hoe goed de kwaliteit van leven is. Daarnaast speelt het aantal problemen dat iemand heeft een rol: hoe minder problemen tegelijkertijd optreden, hoe beter de kwaliteit van leven is. Of mensen gebruikmaken van een voorziening in het sociaal domein

hangt eveneens samen met de kwaliteit van leven, maar minder dan de zojuist genoemde twee kenmerken. Dit betekent dat bij een gelijke mate van kwetsbaarheid en een gelijk aantal problemen mensen in multigebruikhuishoudens slechter af zijn dan mensen in de Participatiewet of de Wmo. Zij hebben op hun beurt een minder goede kwaliteit van leven dan mensen die geen voorziening gebruiken. De conclusie is dat voorzieningen in het sociaal domein gebruikt worden door mensen waar ze voor bedoeld zijn: kwetsbare mensen met een minder goede kwaliteit van leven. In welke mate de kwaliteit van leven verbetert door het gebruik van een voorziening is op basis van deze cijfers lastig aan te geven. Iets verderop gaan we in op de kwaliteit van leven van mensen die voorzieningen gaan gebruiken of juist hiermee stoppen (in- en uitstromers).

### Geen veranderingen in de subjectieve kwaliteit van leven

De meeste mensen zijn tevreden met onderdelen van hun leven, zoals de dagelijkse bezigheden, sociale contacten en de gezondheidstoestand. Wel waarderen mensen in een multigebruikhuishouden en in de Participatiewet hun financiële positie relatief slecht, namelijk met een cijfer tussen 5 en 6. Wmo-gebruikers geven voor hun gezondheidstoestand een iets lager cijfer dan een 6.

Een overkoepelend beeld van de subjectieve kwaliteit van leven krijgen we door te vragen naar de tevredenheid met het leven. De niet-gebruikers en degenen met een kind in de Jeugdwet zijn het meest tevreden met het leven en mensen in de Participatiewet of in een multigebruikhuishouden het minst. In tegenstelling tot de objectieve kwaliteit van leven is de subjectieve kwaliteit van leven tussen 2015 en 2017 niet veranderd.

Tevredenheid met het leven hangt vooral samen met het aantal problemen dat iemand heeft. Het maakt voor de subjectieve kwaliteit van leven niet uit vanuit welke decentralisatiewet iemand zorg of ondersteuning krijgt. Bij een gelijk aantal problemen en een gelijke mate van kwetsbaarheid zijn mensen in de Wmo 2015, Participatiewet en multigebruikhuishoudens net zo tevreden met het leven als mensen die geen gebruik maken van een voorziening. We kunnen niet zeggen in welke mate het gebruik van een voorziening precies bijdraagt aan de tevredenheid met het leven.

### Voldoende inkomen en kunnen gaan en staan 'waar je wilt' zijn voor mensen het belangrijkste in het leven

De top 3 van belangrijkste zaken om te leven zoals mensen willen bestaat uit voldoende inkomen om rond te komen, kunnen gaan en staan waar je wilt en sociale contacten. Deze top 3 is voor alle vijf gebruiksgroepen die we onderscheiden gelijk. Wel staat bij de gebruikers van de Wmo 2015 het kunnen gaan en staan op de eerste plek, terwijl dat voor de andere groepen het hebben van voldoende inkomen is. Verder is voor mensen in de Wmo 2015 de persoonlijke verzorging van relatief groot belang, en het doen van betaald- of vrijwilligerswerk minder.

## De kwaliteit van leven van meerjarige gebruikers is minder goed dan die van kortdurende gebruikers

Door de resultaten van de enquête te koppelen aan de registraties van het voorzieningen-gebruik kunnen we uitspraken doen over de relatie tussen de duur van het voorzieningen-gebruik en kwaliteit van leven. Het blijkt dat de kwaliteit van leven minder goed is bij mensen die langer een voorziening gebruiken. Dat geldt zowel voor de objectieve kwaliteit van leven als voor de subjectieve tevredenheid met het leven. Mensen die in de gehele periode 2012-2016 geen voorziening hebben gebruikt, geven hun leven bijna een 8 (wat overeenkomt met het gemiddelde van 7,8 in de gehele Nederlandse bevolking – zie Boelhouwer 2018) en hun kwaliteit van leven is beduidend hoger dan die van mensen die gedurende de hele periode 2012-2016 wel een voorziening gebruikten (zij geven hun leven gemiddeld een 6,8). Dit duidt erop dat meerjarig gebruik van voorzieningen voorkomt bij kwetsbare mensen met een minder goede kwaliteit van leven.

Daarnaast blijkt dat de kwaliteit van leven van ‘instromers’ (mensen die in 2015 een voorziening zijn gaan gebruiken) gelijk is aan die van ‘uitstromers’ (mensen die na 2015 gestopt zijn met het gebruiken van een voorziening). Dat geldt zowel voor de objectieve als voor subjectieve kwaliteit van leven, en voor elk van de drie afzonderlijke wetten. Dit duidt er niet op dat de groep voorzieningengebruikers steeds meer bestaat uit uitsluitend de meest kwetsbare personen. Helemaal zeker is deze conclusie echter niet, omdat we voor deze analyse slechts de resultaten van 2015 hebben kunnen bekijken.

Bij gebruikers van een Jeugdwetvoorziening valt op dat bij jeugdzorg zonder verblijf de kwaliteit van leven beter is dan bij niet-gebruikers: deze voorzieningen worden dus gebruikt door relatief weinig kwetsbare mensen. Bij de andere vormen van jeugdwetvoorzieningen is dat niet het geval en hebben gebruikers een minder goede kwaliteit van leven dan niet-gebruikers.

### 2.3 Hoe wordt het bereikt? Gebruik van voorzieningen in het sociaal domein

De transformatie in het sociaal domein zou tot uitdrukking moeten komen in minder inzet van gemeentelijke voorzieningen, meer inzet van lichtere voorzieningen en meer inzet van algemene voorzieningen. De relatie tussen de in gang gezette transformatie en het gebruik van voorzieningen is daarmee van belang. Bij het beschrijven van ontwikkelingen in het voorzieningengebruik in het gedecentraliseerde sociaal domein staan daarom drie deelvragen centraal:

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

Bij het beantwoorden van deze vragen onderscheiden we zes halfjaarsperioden in de periode 2015-2017 en leggen we waar mogelijk een verband met de informatie die is ontsloten in de Gemeentelijke Monitor Sociaal Domein (GMSD). Daarnaast besteden we aandacht aan stapeling, dynamiek en regionale verschillen in het gebruik.

### Recent lichte daling gebruik bijstand, toename re-integratie-instrumenten

Ondanks de opleving van de economie vanaf 2014 is het aantal *bijstandsuitkeringen*, mede door de asielmigratie, tot de eerste helft van 2017 blijven stijgen. Pas daarna zette een lichte daling in, die eind 2017 weer leek te stagneren. De stagnerende uitstroom in combinatie met een afnemende instroom duidt erop dat er een groep is die lang in de bijstand zit: een groep met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt.

De inzet van *re-integratie-instrumenten* (zoals loonkostensubsidie of job coaching) kende vanwege invoeringsproblemen aanvankelijk een kleine terugslag, maar in de tweede helft van 2016 keerde het beeld en nam het aantal ingezette re-integratie-instrumenten gestaag toe. In de tweede helft van 2017 was deze toename zelfs als fors aan te merken: 7% voor de activeringsinstrumenten (zoals coaching naar werk of vrijwilligerswerk, trainingen en cursussen) en 18% voor de typische participatie-instrumenten (zoals loonkostensubsidie, de participatieplaats en beschut werk) vergeleken met het eerste halfjaar van 2017. De stijging gold met name voor de loonkostensubsidies, terwijl de inzet van beschut werk achterbleef bij de door het Rijk gestelde doelen.

Het aandeel personen met een niet-westerse achtergrond bij de Participatiewetvoorzieningen is aanzienlijk, zowel in de bijstand (zeven keer meer gebruik dan autochtone Nederlanders) als bij de re-integratievoorzieningen (zes keer meer gebruik). Het gebruik van de bijstand is tussen 2015 (eerste halfjaar) en 2017 (tweede halfjaar) vooral toegenomen bij jongeren (20%) en ouderen (9%) in de beroepsbevolking (de gemiddelde groei bedroeg 5%). Ook personen met een niet-westerse achtergrond doen een steeds groter beroep op de bijstand en omdat de omvang van deze groep ook is toegenomen is hun aandeel in de totale bijstand opgelopen van 46% in 2015 naar 51% in 2017, terwijl zij 14% van de beroepsbevolking uitmaken. Het gebruik van re-integratievoorzieningen volgt globaal de ontwikkelingen in de bijstand. Bij de participatie-instrumenten zien we een sterk gestegen inzet bij jongeren, bij de activeringsinstrumenten is de inzet bij personen met een niet-westerse achtergrond sterk toegenomen. Gezien hun kwetsbare positie op de arbeidsmarkt is het niet verwonderlijk dat gemeenten steeds meer aandacht hebben voor jongeren en mensen met een niet-westerse achtergrond.

### Totale gebruik Wmo-maatwerkvoorzieningen betrekkelijk stabiel: huishoudelijke hulp gedaald, ondersteuning thuis gestegen

In de tweede helft van 2017 maakten 974.000 personen gebruik van een of meer Wmo 2015-maatwerkvoorzieningen. Het totale gebruik van deze voorzieningen is betrekkelijk stabiel. Het totale gebruik is tussen de tweede halfjaren van 2015 en 2017 met ruim 1% gedaald. Dit is het saldo van een daling van het gebruik van huishoudelijke hulp (-14%) en een stijging van het gebruik van voorzieningen voor ondersteuning thuis (+16%). Het gebruik van hulpmiddelen en diensten (woon- en vervoersvoorzieningen) is betrekkelijk stabiel in de tijd. Tussen 2015 (eerste helft) en 2017 (tweede helft) zijn Wmo-maatwerkvoorzieningen in verhouding steeds minder bij ouderen en steeds meer bij jongere leeftijdsgroepen terechtgekomen. Het aandeel 75-plussers dat huishoudelijke hulp ontvangt is geleidelijk gedaald van 21% in de eerste helft van 2015 naar 16% in de tweede helft van



2017, een daling van 24% in drie jaar tijd. Bij de ondersteuning thuis is de daling bij ouderen minder sterk (-4%), evenals bij de woon- en vervoersvoorzieningen (-10%). Het is niet bekend in hoeverre ouderen hiervoor gecompenseerd worden door de inzet van algemene voorzieningen.

### Toename in het gebruik van jeugdzorg, daling jeugdbescherming/jeugdreclassering

Het totale aantal jongeren dat gebruikmaakt van jeugdzorg is van het eerste halfjaar van 2015 tot het tweede halfjaar van 2017 met ruim 13% toegenomen tot een totaal van bijna 361.000 unieke gebruikers, inclusief de houders van een persoonsgebonden budget (pgb). Zowel de jeugdhulp zonder verblijf als de jeugdhulp met verblijf is in deze periode sterk toegenomen (respectievelijk met 19% en 16%). Van een afschaling van jeugdhulp is daarom (nog) geen sprake. De groei van de jeugdhulp zonder verblijf houdt voornamelijk verband met de sterke groei van de hulpverlening door gemeentelijke wijkteams, die in de genoemde periode is verdrievoudigd. Het aantal jongeren met alleen een maatregel jeugdbescherming en/of jeugdreclassering en het aantal pgb's is echter sterk gedaald tot een niveau van 11.800 en 7500 gebruikers, een afname met respectievelijk ruim 30% en ruim 50%. In het eerste halfjaar van 2018 treedt een daling op in het gebruik van jeugdhulp (met circa 3% ten opzichte van het eerste halfjaar van 2017), zowel de jeugdhulp gegeven door een wijkteam, overige jeugdhulp zonder verblijf als jeugdhulp met verblijf. De achtergrond van deze recente daling kon in deze rapportage echter niet worden meegenomen.

Het gebruik van jeugdzorg door 0-3-jarigen en 18-22-jarigen is het meest gestegen, al blijft het niveau betrekkelijk laag (3,6% respectievelijk 1,2% van deze leeftijdsgroepen) vergeleken met het gebruik door 4-17-jarigen. Het gebruik van jeugdzorg is vooral bij jongeren met een niet-westerse achtergrond gestegen: van 6,5% naar 7,9%, tegenover een stijging van 6,9% naar 8,1% bij autochtoon Nederlandse jongeren. Door deze stijging is het gebruik van jeugdzorg door jongeren met een niet-westerse achtergrond op een vergelijkbaar niveau gekomen als dat van jongeren van autochtoon Nederlandse herkomst, zij het dat zij in verhouding zijn oververtegenwoordigd bij de jeugdbescherming en de jeugdreclassering (1,6% tegenover 0,8% bij de autochtone jongeren) en ondervertegenwoordigd bij de jeugdhulp zonder verblijf (5,8% tegenover 6,7% bij de autochtone jongeren). Bij de jeugdbescherming zagen we in het recente verleden twee tegengestelde ontwikkelingen: een afname van het aantal jeugdigen dat onder toezicht is geplaatst en een toename van het aantal jeugdigen dat onder voogdij is gesteld. Deze ontwikkeling lijkt in 2017 tot staan te zijn gebracht.

De huisarts is nog steeds de belangrijkste verwijzer naar de jeugdzorg, maar de gemeentelijke toegang is belangrijker geworden. In de eerste helft van 2015 was de gemeente verantwoordelijk voor de aanmelding van ruim 12% van de jeugdhulptrajecten aan de zorgaanbieders; dit aandeel is opgelopen tot 27% in de tweede helft van 2016, waarna het met 29% in de tweede helft van 2017 lijkt te stabiliseren.



## Stapeling van voorzieningengebruik

Omdat het sociaal domein mede tot doel heeft de hulp aan multiprobleemhuishoudens te stroomlijnen kijken we ook naar de stapeling van het voorzieningengebruik bij personen en bij huishoudens. We rapporteren over de situatie in 2016, en over de dynamiek in de periode 2012-2016 (2016 is het meest recente jaar waarvoor individuele gegevens van alle gebruikers van alle sociaaldomeinvoorzieningen beschikbaar zijn). We kijken naar voorzieningengebruik binnen een kalenderjaar: gelijktijdig of achtereenvolgend gebruik van verschillende voorzieningen binnen een jaar kunnen niet van elkaar worden onderscheiden.

## Totale gebruik in 2016 iets groter dan in 2015: toename jeugdzorg en afname maatschappelijke ondersteuning

In 2016 maakten ongeveer 2 miljoen mensen uit bijna 1,8 miljoen huishoudens gebruik van een of meerdere voorzieningen uit het sociaal domein, inclusief 0,4 miljoen gebruikers van alleen een vervoersvoorziening. Omdat over de gebruikers van alleen vervoersvoorzieningen onvoldoende informatie beschikbaar is, kunnen we deze gebruikers niet meenemen in de beschrijving van de stapeling van voorzieningen. Daarom baseren we ons op de 1,6 miljoen personen uit 1,4 miljoen huishoudens waarover wel voldoende informatie beschikbaar is. Bijna de helft van de 1,4 miljoen huishoudens gebruikt een participatievoorziening, bijna 40% maatschappelijke ondersteuning en bijna een kwart jeugdzorg. Het gebruik van jeugdzorgvoorzieningen is toegenomen ten opzichte van 2015, het gebruik van participatievoorzieningen ook, in beperkte mate. Het gebruik van maatschappelijke ondersteuning is juist wat afgenomen, vooral doordat er minder mensen huishoudelijke hulp ontvangen. Let wel: we kijken uitsluitend naar het gebruik van individuele voorzieningen; het gebruik van algemene voorzieningen en de ontwikkelingen daarvan zijn onbekend (deze worden niet geregistreerd).

## Stapeling lijkt licht te stijgen

De meeste huishoudens die gebruikmaken van een sociaaldomeinvoorziening, ontvangen een voorziening uit één sector. Ongeveer 11,5% van de gebruikende huishoudens (exclusief de gebruikers van alleen vervoersvoorzieningen) ontvangt voorzieningen uit verschillende sectoren. Dit is meer dan de ruim 10% uit 2015. Bij deze stapeling per huishouden gaat meestal om een combinatie van participatievoorzieningen en maatschappelijke ondersteuning (7,2%) of participatie en jeugdzorg (2,9%).

## Samenhang van gebruik sociaaldomeinvoorziening met schulden en problemen met de politie

In huishoudens met schulden komt het gebruik van sociaaldomeinvoorzieningen vaker voor (45%) dan wanneer er geen schulden zijn (17%). Onder de huishoudens met schulden zijn eenoudergezinnen en personen met een niet-westerse achtergrond oververtegenwoordigd. Ook komen de huishoudens met schulden achtmaal vaker in aanraking met de politie dan huishoudens zonder schulden. In vergelijking met 2015 is dit verschil iets toegenomen.

### In- en uitstroom relatief hoog bij jeugdzorg

Het gebruik van sociaaldomeinvoorzieningen is vaak langdurig, maar zeker niet voor iedereen. In de periode 2012-2016 maakte bijna 30% van de gebruikers van Participatiewetvoorzieningen in alle vijf de jaren gebruik van een van de voorzieningen uit deze wet. Bij de Wsw-gebruikers was dit aandeel hoger (59%) (wat niet verwonderlijk is aangezien het hier gaat om banen), bij gebruikers van maatschappelijke ondersteuning iets lager (een kwart). Deze cijfers zijn exclusief de gebruikers van alleen een vervoersvoorziening. Bij de jeugdzorgvoorzieningen is de in- en uitstroom groter dan bij de participatievoorzieningen: een op de tien personen maakt vijf jaar achtereen gebruik van jeugdzorg. Deze grotere dynamiek komt deels doordat jeugdzorg stopt zodra jongeren 18 jaar worden.

### Regionale verschillen in het gebruik van voorzieningen

In deze rapportage geven we vooral landelijke ontwikkelingen weer. Maar het is bekend dat er grote verschillen zijn tussen gemeenten en tussen regio's. Daar bieden we inzicht in door het gebruik uit te splitsen naar gemeenteprofielen en naar regio's (de zogeheten Corop-gebieden).

### Relatief hoog voorzieningengebruik in stedelijke agglomeraties en in krimpende plattelandsgemeenten

In deze rapportage proberen we verschillen tussen gemeenten inzichtelijk te maken zonder in te gaan op afzonderlijke gemeenten; daarvoor is immers de Gemeentelijke Monitor Sociaal Domein beschikbaar. Daarom maken we clusters van gemeenten die op elkaar lijken wat betreft risicokenmerken van inwoners: kenmerken waarvan bekend is dat ze van invloed zijn op het gebruik van sociaaldomeinvoorzieningen (zoals inkomen, huishoudenssamenstelling en leeftijd). Op basis van risicokenmerken komen we tot een indeling van gemeenten in acht clusters, waarmee we verschillen in voorzieningengebruik in kaart kunnen brengen.

In stedelijke agglomeraties (grote steden) en in krimpende plattelandssteden (zoals Doesburg, Kerkrade of Smallingerland) blijkt dat het gebruik van de voorzieningen in het sociaal domein relatief groot is. Daarnaast zien we in studentensteden (zoals Delft, Leiden of Maastricht) een groot gebruik van participatievoorzieningen en jeugdzorg. In wat wij 'gewone plattelandsgemeenten' noemen (zoals Aalten, Bladel of Hof van Twente) is het gebruik van voorzieningen juist klein.

### Relatief hoog gebruik in Zuidwest-Friesland en Oost-Groningen

Behalve naar gemeentelijke verschillen kijken we ook naar regionale verschillen in het gebruik van voorzieningen in het sociaal domein. We baseren ons op de indeling van Nederland in 40 zogeheten Corop-gebieden aan de hand van centrale kernen (bijvoorbeeld een stad) met een omliggend verzorgingsgebied.

Het beeld van het voorzieningengebruik naar regio's is divers en varieert per wettelijk kader. Voor het sociaal domein als geheel zien we een hoog gebruik in het zuidwesten, het

noorden en oosten van het land, evenals rond de grote steden in het westen en in delen van Limburg.

Voor een deel kan het gebruik worden verklaard door kenmerken van de bevolking: waar veel ouderen wonen zal het gebruik van de Wmo 2015 groter zijn en waar veel jongeren wonen zal vaker beroep worden gedaan op de Jeugdwet. Als we het voorzieningengebruik corrigeren voor gemeentelijke risicofactoren, dan worden de verschillen tussen de Coropgebieden een flink stuk kleiner. In Zuidwest-Friesland en Oost-Groningen blijft het gebruik ook dan groot: het gebruik van het totaal aan sociaaldomeinvoorzieningen is daar groter dan op grond van de kenmerken van de bevolking wordt verwacht. Kijken we alleen naar de voorzieningen van de Participatiewet, dan geldt dat het gebruik ook na correctie nog hoog is in Zuidwest-Friesland. Bij de Wmo-voorzieningen is dat het geval in Zuidwest-Friesland en Oost-Groningen en bij de Jeugdwetvoorzieningen in Agglomeratie Leiden en Bollenstreek en Midden-Limburg.

### 3 Slotbeschouwing en toekomstige monitoring

In deze derde rapportage sociaal domein hebben we een beeld geschetst van ontwikkelingen in de kwaliteit van leven en het voorzieningengebruik in het sociaal domein tussen 2015 en 2017. Een belangrijke conclusie is, nog steeds, dat voor grote groepen mensen de continuïteit van zorg en ondersteuning gerealiseerd is. Nadat gemeenten in de beginfase vooral daarmee bezig waren, zijn zij nu volop op zoek naar de voor hun inwoners beste mix van arrangementen voor zorg en ondersteuning. Dat is een meerjarig proces dat nog niet is afgerond. Ook hebben gemeenten meer aandacht voor integraal werken, hoewel ook hierin meestal nog maar de eerste stappen zijn gezet. Voorbeelden zijn de ‘City deal inclusieve stad’ en de zogeheten ‘village deals’. Ander onderzoek, waaronder de evaluaties van de decentralisatiewetten, laat zien waar het goed en minder goed gaat. De evaluatie van de Hervorming Langdurige Zorg (HLZ) laat positieve kanten zien: een deel van de doelen is bereikt: bewoners van instellingen krijgen meer eigen regie, onder meer door met de zorgverleners te overleggen over hun zorgplan (Kromhout et al. 2018). Ook geeft het merendeel van de Wmo-melders die een maatwerkvoorziening van de gemeente ontvangen of wijkverpleging gebruiken aan positief te zijn over de hulp. Ook uit de evaluatie van de Jeugdwet blijkt dat ouders over het algemeen positief zijn over de ontvangen hulp (net als bij de HLZ meer dan over de weg ernaartoe, zie Friele et al. 2018). Verder is de waardering voor de wijkteams in 2017 voor het eerst iets gestegen (Beerepoot en Heuzels 2018). Er gaat dus voor veel mensen veel goed in het gedecentraliseerde domein. Maar de evaluaties en andere onderzoeken laten ook zorgelijke ontwikkelingen zien, zoals de grenzen die er zijn aan verdere inzetbaarheid van het eigen netwerk; het ontbreken van zicht op niet-gebruikers; de onheldere toegang tot voorzieningen; zorgen over de wijkteams en zorgen over de financiën. Een tussenrapportage van de evaluatie van de Participatiewet, over mensen op de Wsw-wachtlIJst, laat zien dat de baankansen en baan zekerheid van de Wsw-doelgroep kleiner zijn geworden (Sadiraj et al. 2018). Ook deze rapportage laat zien dat er veel goed

gaat, maar er komen ook enkele zorgelijke punten naar voren, waarvan we hier de belangrijkste noemen.

### Aandeel gebruikers van een sociaaldomeinvoorziening redelijk stabiel, maar geen zicht op niet-gebruik

Een redelijk stabiel aandeel van ongeveer 12% van de Nederlanders en 18% van de huishoudens maakt gebruik van een voorziening in het sociaal domein: in totaal ongeveer 2 miljoen mensen uit 1,8 miljoen huishoudens. Wel zijn er soms verschuivingen binnen de voorzieningen (zoals een daling van het aantal 75-plussers met huishoudelijke hulp of een stijging van het aantal jongeren met jeugdhulp en meer gebruik van re-integratievoorzieningen).

Grote groepen Nederlanders zijn geholpen met de zorg en ondersteuning die ze krijgen. Voor veel groepen zien we geen achteruitgang in hun kwaliteit van leven of onderdelen daarvan, zoals participatie of eenzaamheid. Maar we zien ook geen vooruitgang. Duiding hiervan is echter lastig. Het kan immers zijn dat mensen van wie de kwaliteit van leven verbeterd is, geen zorg en ondersteuning meer nodig hebben en uitstromen – om plaats te maken voor mensen die wel zorg en ondersteuning nodig hebben. Dat proces kan ertoe leiden dat we in ons onderzoek een gelijkblijvende kwaliteit van leven constateren (door een continue doorstroming waarbij voorzieningen ervoor zorgen dat de kwaliteit verbetert, zodat mensen de voorziening niet meer nodig hebben). Sterker nog: als het beleid werkt zoals beoogd zou ons onderzoek zelfs een *achteruitgang* in kwaliteit van leven kunnen laten zien. In dat geval zijn de individuele voorzieningen immers voorbehouden aan mensen die ze het meest nodig hebben (kwetsbare mensen met de minst goede kwaliteit van leven) en redden meer mensen dan voorheen zich met het eigen netwerk of algemene voorzieningen. Met de gegevens waarover we beschikken hebben we echter geen aanwijzing dat dat momenteel speelt: het aantal gebruikers is redelijk stabiel, hun sociaal-demografische kenmerken veranderen niet en de kwaliteit van leven is redelijk stabiel. Wel zien we dat de kwaliteit van leven lager is naarmate men langer gebruikmaakt van voorzieningen uit het sociaal domein, maar de kwaliteit van leven van instromers is niet anders dan die van uitstromers. Nader onderzoek moet meer inzicht geven in deze processen en meer aandacht schenken aan hoe het uitstromers vergaat: redden zij het daadwerkelijk zonder individuele voorziening? Ook ontbreekt momenteel inzicht in mensen die wel problemen hebben maar geen individuele voorziening gebruiken. Aan deze punten zou de toekomstige monitoring aandacht moeten besteden – daar komen we aan het eind van de Samenvatting nog op terug.

### Zorgelijke ontwikkeling 1: toegenomen gebruik jeugdzorg

Bij een paar specifieke groepen zien we zorgelijke trends. De eerste is dat het gebruik van jeugdzorg tussen 2015 en 2017 is toegenomen, terwijl dat niet strookt met demografische ontwikkelingen (het aantal jongeren in Nederland neemt jaarlijks af en ze zijn ook niet kwetsbaarder geworden). Vooral het gebruik van jeugdhulp, dat meer dan 90% van de totale jeugdzorg omvat, is in de periode 2015-2017 sterk toegenomen (19%). De groei

hangt samen met een sterke stijging van het aantal hulpverleningen door gemeentelijke wijkteams. Het is mogelijk dat deze toename komt door de grotere inzet van gemeenten op preventie en vroegsignalering (zoals blijkt uit de toename van de hulp aan 0-3-jarigen), zeker in de beginfase. Op langere termijn zou preventie evenwel kunnen leiden tot een afname. Mogelijk dat de daling in het eerste halfjaar van 2018 hier een voorbode van is. Nieuwe gegevens over latere periodes moeten dit uitwijzen. Van een (door het beleid gewenste) afschaling van zwaardere naar lichtere vormen van hulp is echter nog geen sprake: de ontwikkeling van de jeugdhulp zonder verblijf loopt nagenoeg gelijk op met de jeugdhulp met verblijf.

### Zorgelijke ontwikkeling 2: toegenomen (emotionele) eenzaamheid Wmo-gebruikers en multigebruikhuishoudens

Een tweede zorgwekkende ontwikkeling is de toegenomen eenzaamheid bij multigebruikhuishoudens en met name de oudere Wmo-gebruikers, terwijl de beleidsinzet bij de Wmo 2015 een afname van eenzaamheid is. Bij deze groepen zien we ook een afname van het gebruik van huishoudelijke hulp en van andere Wmo-voorzieningen. Beide trends, die we in de vorige rapportage ook constateerden, zetten dus door. Omdat de toegenomen eenzaamheid vooral de emotionele eenzaamheid betreft (het ontbreken van een intieme relatie of vertrouwenspersoon), lijkt er een verband tussen deze trends te zijn: de ondersteuning vervulde de rol van vertrouwensrelatie voor een kwetsbare groep ouderen. Hoe de afname van het beroep op de huishoudelijke hulp wordt opgelost is onduidelijk: we zien geen toename van de hulp die Wmo'ers krijgen van het eigen netwerk.

Onderzoek onder Wmo-melders laat zien dat er onder hen draagvlak is om hulp te vragen aan hun netwerk, maar dat ze er moeite mee hebben steeds dezelfde mensen te moeten vragen. Ze vinden ook dat de overheid een te groot beroep doet op inzet van het eigen netwerk. Twee derde van de mantelzorgers geeft bovendien aan niet meer te kunnen of willen doen (Feijten et al. 2017).

Andere oplossingen die mensen gevonden kunnen hebben, zijn het zelf inhuren van een particuliere hulp of het naar beneden bijstellen van hun verwachtingen ten aanzien van een schoon huis.

Het is ook mogelijk dat ouderen meer gebruik zijn gaan maken van algemene voorzieningen zoals voor huishoudelijke hulp. Steeds meer gemeenten bieden een regeling aan waarbij (bepaalde groepen) huishoudens tegen een vast en lager dan kostendekkend tarief voor een beperkt aantal uren per week huishoudelijke hulp kunnen krijgen. Helaas zijn geen gegevens beschikbaar over het gebruik van algemene voorzieningen. Hoe het deze ouderen vergaat is dus onbekend. Hier komen we later op terug, onder het kopje Onzichtbare groepen.

### Zorgelijke ontwikkeling 3: minder mensen verwachten een beroep te kunnen doen op het eigen netwerk

In deze rapportage vatten we het sociaal domein breder op dan de drie gedecentraliseerde wetten. Bij mogelijke problemen kijken we niet alleen naar wet-specifieke kwesties, zoals

het zelfstandig kunnen uitvoeren van algemene dagelijkse handelingen, het voeren van een zelfstandig huishouden, arbeidsmarktproblemen of problemen in het gezin, maar ook naar financiële problemen, het kunnen invullen van formulieren, het kunnen werken met een computer of het ontbreken van een sociaal netwerk. Veel mensen krijgen op een of meer van deze zeven gebieden geen hulp van een professional of van het eigen netwerk. Zo krijgt zo'n 60% van de multigebruikhuishoudens bij ten minste één probleem geen hulp; dit geldt voor iets minder dan de helft van de Participatiewetgebruikers en voor ongeveer 40% van de mensen in de Wmo. De hulp en ondersteuning die mensen krijgen is dus wellicht afdoende in het kader van de aangevraagde voorziening, maar onvoldoende om ook andere problemen op te lossen. Dat pleit voor een meer integrale benadering die de problemen van mensen centraal stelt in plaats van de wettelijke kaders.<sup>2</sup>

Zorgelijk in dit verband is ook dat minder mensen verwachten dat ze bij (het ernstiger worden van) problemen een beroep kunnen doen op hun eigen netwerk. Slechts ongeveer 15% van de mensen in de Wmo verwacht voor elk van de zeven problemen in de toekomst hulp te krijgen van hun netwerk. Van de Wmo-ers denkt bijna 40% geen hulp te krijgen bij drie of meer problemen, dat was 30% in 2015. Voor mensen die geen voorziening gebruiken is dat ongeveer 50%. Ook denkt ongeveer 20% van de mensen die geen voorziening gebruiken dat zij in de toekomst geen hulp krijgen bij drie of meer van de genoemde problemen, dat was 13%. Dit zet vraagtekens bij de beleidsaannname dat een groter beroep op het eigen netwerk mogelijk is: dat is zeker niet altijd en voor iedereen het geval.

### Onzichtbare groepen en toekomstige monitoring

De afgelopen jaren stonden in het teken van het monitoren van de transitie: hoe verloopt de overdracht van het Rijk naar gemeenten en welke gevolgen heeft dat voor mensen? De Overall rapportage sociaal domein draagt bij aan deze monitoring door met de beschikbare gegevens een landelijk beeld te schetsen.

Blijvende monitoring is nodig om te volgen hoe de kwaliteit van leven zich ontwikkelt: wordt die beter of slechter? Met welke problemen hebben mensen te maken en kunnen ze die zelf oplossen of hebben ze hulp van anderen nodig? Welke verschillen zijn er tussen groepen? Landelijke monitoring is ook nodig om de Rijksoverheid te voorzien van informatie waarmee zij invulling kan geven aan de systeemverantwoordelijkheid en om gemeenten een ijkpunt te geven. De manier waarop de monitoring nu is opgezet wordt echter in toenemende mate problematisch, aangezien de gemeentelijke praktijk verder differentieert. De rapportage levert weliswaar belangrijke inzichten op in ontwikkelingen in het sociaal domein, maar kent ook beperkingen.

In de eerste plaats is de beschikbaarheid van gegevens beperkt. Zo zijn de cliëntervaringsonderzoeken voor de Jeugdwet niet geschikt voor een landelijke rapportage. Ook is er geen informatie beschikbaar over mensen die een algemene voorziening gebruiken. Gemeenten verschillen in wat ze onder algemene voorzieningen verstaan en het gebruik ervan wordt niet of nauwelijks geregistreerd. Aan de hand van onze enquête krijgen we voorzichtige aanwijzingen dat ook de groep mensen die geen (individuele) voorzieningen gebruiken, te



maken heeft met problemen (zo heeft 15% drie of meer van de zeven problemen waar we naar vragen, 7% is zeer eenzaam en 10% kan niet zelfstandig formulieren invullen). Dat brengt ons bij het tweede nadeel van de huidige manier van gegevensverzameling, namelijk dat die uitgaat van de registraties van individuele (maatwerk)voorzieningen. Idealiter willen we weten welke mensen problemen hebben en hoe ze daarmee omgaan. Hoe groot is het aandeel dat zichzelf redt, wie heeft voldoende aan steun van het netwerk en wie kan (tijdelijk of langdurig) niet zonder steun van de overheid? Met de huidige gegevens ontbreekt het inzicht in het niet-gebruik (mensen die eigenlijk in aanmerking komen voor een maatwerkvoorziening, maar daar geen gebruik van maken) en in de gevolgen van afschaling (het gebruik van een minder zware voorziening). Ook weten we niet hoe het iemand vergaat die stopt met het gebruik van een maatwerkvoorziening. Inzicht in deze zaken is wel nodig. We zien in deze rapportage dat het aandeel kwetsbaren onder gebruikers van de Participatiewet is afgenomen en het aandeel mensen met een langdurige ziekte of aandoening onder Wmo'ers is toegenomen. Onduidelijk is waardoor dit komt: zijn er veranderingen in de toegang? Bereikt de Participatiewet minder kwetsbare mensen? Verder zien we dat van de meest kwetsbare mensen de helft een probleem heeft waarvoor hij of zij geen hulp krijgt en dat voor alle groepen geldt dat minder mensen verwachten hulp uit het netwerk te krijgen bij toekomstige problemen. Dit roept vragen op over de toegang tot en de integraliteit van zorg en ondersteuning.

Om het zicht op ontwikkelingen in het sociaal domein te verbeteren bekijkt het scp nu of het mogelijk is om, samen met het CBS, mensen te ondervragen op basis van een 'probleemkansprofiel' (welke groepen hebben meer kans op problemen). Door dit profiel vervolgens te koppelen aan het voorzieningengebruik, krijgen we een beeld van de relatie tussen problemen en gebruik én niet-gebruik van voorzieningen. Bovendien kunnen we door deze koppeling zien in hoeverre mensen die op enig moment uitstromen later weer instromen, al dan niet in dezelfde voorziening.

Dit geeft ons echter nog geen inzicht in het gebruik van algemene voorzieningen. Zonder registraties zal het ook in de toekomst niet mogelijk zijn deze witte vlek te vullen. Wel 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 komende tijd zal ook het scp investeren in verkenningen naar nieuwe gegevensvergaring. Het lijkt niet nodig om jaarlijks te rapporteren: veranderingen gaan in de regel niet zo snel dat dat noodzakelijk is. Ons staat een systematiek voor ogen waarbij we een meerjarige monitor uitbrengen met in de tussenliggende jaren ruimte voor verdiepend onderzoek. Bijvoorbeeld naar (de oorzaken van) regionale verschillen, die ook in deze rapportage fors bleken.

Monitoring 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. Het scp acht dat noodzakelijk om ontwikkelingen in het sociaal domein te kunnen blijven volgen en duiden.

## Noten

- 1 Er zijn twee verschillende bronnen voor het gebruik van Wmo-voorzieningen en beide hebben beperkingen. Ten eerste is er de Gemeentelijke Monitor Sociaal Domein (GMSD), die niet landelijk dekkend is, en ten tweede de CAK-cijfers, die alleen voorzieningen met een inkomensafhankelijke bijdrage omvatten. Omdat bij vervoersdiensten geen inkomensafhankelijke bijdrage wordt geïnd, zijn de gebruikers ervan wel in de GMSD, maar niet in de CAK-cijfers opgenomen. Voor cijfers over de stapeling gaan we in deze rapportage uit van de CAK-cijfers, zodat 0,4 miljoen gebruikers van alleen vervoersdiensten buiten beschouwing blijven.
- 2 Ook de Raad voor Volksgezondheid en Samenleving vraagt in zijn zorgagenda om meer aandacht voor verschillen tussen mensen en de gevolgen die deze 'pluriformiteit' heeft voor de 'organisatie van zorg en hulp' (RVS 2017).

## Literatuur

- Beerepoot, R. en L. Heuzels (2018). *4-meting 'De decentralisaties in het sociaal domein'*. Enschede: I&O Research.
- Bijl, Rob, Jeroen Boelhouwer en Annemarie Wennekers (2017). *De sociale staat van Nederland 2017*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Boelhouwer, Jeroen (2018). *Kwaliteit van leven: leefsituatie en geluk*. In: Annemarie Wennekers, Jeroen Boelhouwer, Cretien van Campen en Rob Bijl (red.), *De sociale staat van Nederland 2018*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau. Geraadpleegd op 11 september 2018 <https://digitaal.scp.nl/ssn2018/kwaliteit-van-leven-leefsituatie-en-geluk/>.
- Dekker, Paul, Lia van der Ham en Annemarie Wennekers (2018). *Burgerperspectieven 2018/1*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (COB 2018/1).
- Feijten, Peteke, Roelof Schellingerhout, Mirjam de Klerk, Anja Steenbekkers, Peggy Schyns, Frieke Vonk, Anna Maria Marangos, Alice de Boer en Liesbeth Heering (2017). *Zicht op de Wmo 2015: Ervaringen van melders, mantelzorgers en gespreksvoerders*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Friele, R.D., M.R. Bruning, I.L.W. Bastiaanssen, R. de Boer, A.J.E.H. Bucx, J.F. de Groot, T. Pehlivan, L. Rutjes, F. Sondeijker, T.A. van Yperen en R. Hageraats (2018). *Eerste evaluatie Jeugdwet. Na de transitie nu de transformatie*. Den Haag: ZonMw.
- Kromhout, Mariska, Mirjam de Klerk en Nora Kornalijnslijper (red.) (2018). *Veranderde zorg en ondersteuning voor mensen met een beperking. Landelijke evaluatie van de Hervorming Langdurige Zorg*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Pommer, Evert en Jeroen Boelhouwer (red.) (2016). *Overall rapportage sociaal domein 2015. Rondom de transitie*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Pommer, Evert en Jeroen Boelhouwer (red.) (2017). *Overall rapportage sociaal domein 2016. Burgers (de)centraal*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- rvs (2017). *De zorgagenda voor een gezonde samenleving*. Den Haag: Raad voor Volksgezondheid en Samenleving.
- Sadiraj, Klarita, Stella Hoff en Maroesjka Versantvoort (2018). *Van sociale werkvoorziening naar Participatiewet. Hoe is het de mensen op de Wsw-wachlijst vergaan?* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.



# Inleiding

De rapportage sociaal  
domein in context

## Inhoud

1	De Overall rapportage sociaal domein	26
	Noten	29
2	De landelijke context: Nederland in ontwikkeling	30
	Noot	30
3	Opvattingen van burgers over de decentralisaties	31
4	Beeld uit ander onderzoek, waaronder de evaluaties	33
	Noten	38
5	Blijven monitoren	39
	Literatuur	41

## 1 De Overall rapportage sociaal domein

In januari 2015 werden de verantwoordelijkheden voor de uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015, de Jeugdwet en de Participatiewet van het Rijk naar gemeenten overgedragen. In een enge definitie blijft het sociaal domein beperkt tot deze drie wettelijke kaders. Een ruimere en inmiddels gebruikelijke definitie omvat ook andere beleidsterreinen, zoals onderwijs, veiligheid en inkomen. De basis van deze rapportage is de enge afbakening, maar net als in de vorige twee edities worden waar mogelijk ook verwante terreinen zoals onderwijs, veiligheid en schuldproblematiek in het onderzoek betrokken.

### Achtergrond en doel van de Overall rapportage sociaal domein

Met de Overall rapportage sociaal domein informeert de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) de Tweede Kamer over de ontwikkelingen in het gedecentraliseerde sociaal domein. Een van de uitgangspunten van de informatievoorziening is dat deze ‘inzicht [biedt] in de effecten op kwetsbare groepen: in het sociaal domein gaat het veelal om kwetsbare groepen mensen en is inzicht nodig in de invloed die decentralisaties hebben op deze groepen’ (TK 2013/2014c). De overall rapportage moet een macrobeeld schetsen van het functioneren van het sociaal domein als geheel, van ontwikkelingen daarin en van de gevolgen voor de kwaliteit van leven van mensen.<sup>1</sup> Kwetsbaarheid en kwaliteit van leven zijn dan ook belangrijke onderwerpen in de rapportage. Daarnaast leiden doelstellingen van de wetten tot aandachtspunten in de rapportage.

Het doel van de *Participatiewet* is om iedereen met een arbeidsvermogen naar werk toe te leiden, bij voorkeur naar regulier werk. Waar dit niet mogelijk is biedt de *Participatiewet* inkomensondersteuning en wordt ingezet op maatwerk (TK 2013/2014b).

Het doel van de *Wmo 2015* is om mensen met een beperking te laten deelnemen aan het maatschappelijke verkeer (participatie) en passende ondersteuning te bieden voor het uitvoeren van de noodzakelijke algemene dagelijkse levensverrichtingen en het voeren van een gestructureerd huishouden (zelfredzaamheid). Daarbij hoort onder meer het langer thuis wonen en een vermindering van het aantal mensen dat zich eenzaam voelt. Om deze doelen te bereiken zal een groter beroep moeten worden gedaan op het sociale netwerk van mensen, zal meer maatwerk moeten worden geleverd en zal de verbinding tussen formele en informele zorg en ondersteuning sterker moeten worden, zo stelt de wetgever (TK 2013/2014a).

Het doel van de *Jeugdwet* is dat kinderen gezond en veilig kunnen opgroeien, hun talenten kunnen ontwikkelen en naar vermogen kunnen participeren in de samenleving.<sup>2</sup> Daarbij hoort het versterken van de eigen kracht van de jeugdige en van het zorgend en probleemoplossend vermogen van diens gezin en sociale omgeving. Verder heeft de wet tot doel het jeugdstelsel eenvoudiger, efficiënter en effectiever te maken. Ook moet er meer maatwerk komen, evenals een verschuiving van zwaardere naar lichtere vormen van hulp, en een

grotere inzet van eigen kracht. Centraal staat het integrale perspectief, dat wordt aangeduid met het motto ‘één gezin, één plan, één regisseur’ (TK 2012/2013).

Enkele van de doelstellingen van de drie decentralisatiewetten hebben betrekking op het stelsel of de uitvoeringspraktijk, zoals meer maatwerk en een efficiënter en effectiever stelsel (onder meer wat de in te zetten voorzieningen en financiële middelen betreft). Het is goed om in een overall rapportage aan deze elementen aandacht te besteden.

Andere doelstellingen gaan over mensen. Twee begrippen komen daarbij in elk van de wetten terug: participatie (niet alleen betaalde arbeid, maar ook bijvoorbeeld een zinvolle dagbesteding zoals vrijwilligerswerk) en zelfredzaamheid. Ook deze zijn, net als kwetsbaarheid en kwaliteit van leven, aan te merken als overkoepelende begrippen en moeten een plek krijgen in een Overall rapportage sociaal domein. Bij deze doelstellingen is duidelijk dat de overheid graag een toename ziet: meer participatie en grotere zelfredzaamheid.

Voor kwetsbaarheid en kwaliteit van leven is het streven minder duidelijk, maar we nemen aan dat het doel is dat vooral kwetsbare mensen worden bereikt en ondersteund en dat de kwaliteit van leven in elk geval niet mag verslechteren.

Gebaseerd op het voorafgaande staan drie vragen centraal in de Overall rapportage sociaal domein:

1 Wat wordt er bereikt in het sociaal domein?

Bij het beantwoorden van deze vraag stellen we de burger centraal en kijken we naar de kwaliteit van leven van mensen en de determinanten die daarbij een rol spelen.

Vanuit de doelstellingen van de decentralisaties moet er in de rapportage in elk geval aandacht zijn voor de hiervoor onderscheiden begrippen kwaliteit van leven, kwetsbaarheid, participatie en zelfredzaamheid.

2 Hoe wordt het bereikt?

Bij het beantwoorden van deze vraag besteden we aandacht aan het gebruik van de voorzieningen die de overheid inzet en aan de uitvoeringspraktijk.

3 Onder welke omstandigheden wordt het bereikt?

Onder deze vraag vallen inzicht in de financiële randvoorwaarden en de bestuurlijke praktijk.

De overall rapportage is niet bedoeld om een oordeel te geven over de mate waarin de decentralisatie beantwoordt aan de doelstellingen van de wetten. Dat is een taak die bij de evaluatie van de drie afzonderlijke wetten wordt uitgevoerd.<sup>3</sup> Bovendien is de rapportage sociaal domein primair bedoeld om inzicht te geven in het sociaal domein *als geheel*, en niet zo zeer om inzicht te geven in de afzonderlijke beleidsterreinen.<sup>4</sup>

De rapportage geeft inzicht in de ontwikkeling van de inputs (financiën), outputs (voorzieningengebruik) en outcomes (leefsituatie) van de gemeentelijke voorzieningen, de samenhangen in het voorzieningengebruik, de dynamiek in het voorzieningengebruik en regionale verschillen.

Er wordt in het sociaal domein, met name in de Wmo, een onderscheid gemaakt tussen algemene en individuele voorzieningen. Kortweg geldt voor individuele voorzieningen dat zij maatwerk bieden voor het oplossen van een probleem voor een individu. De gemeente

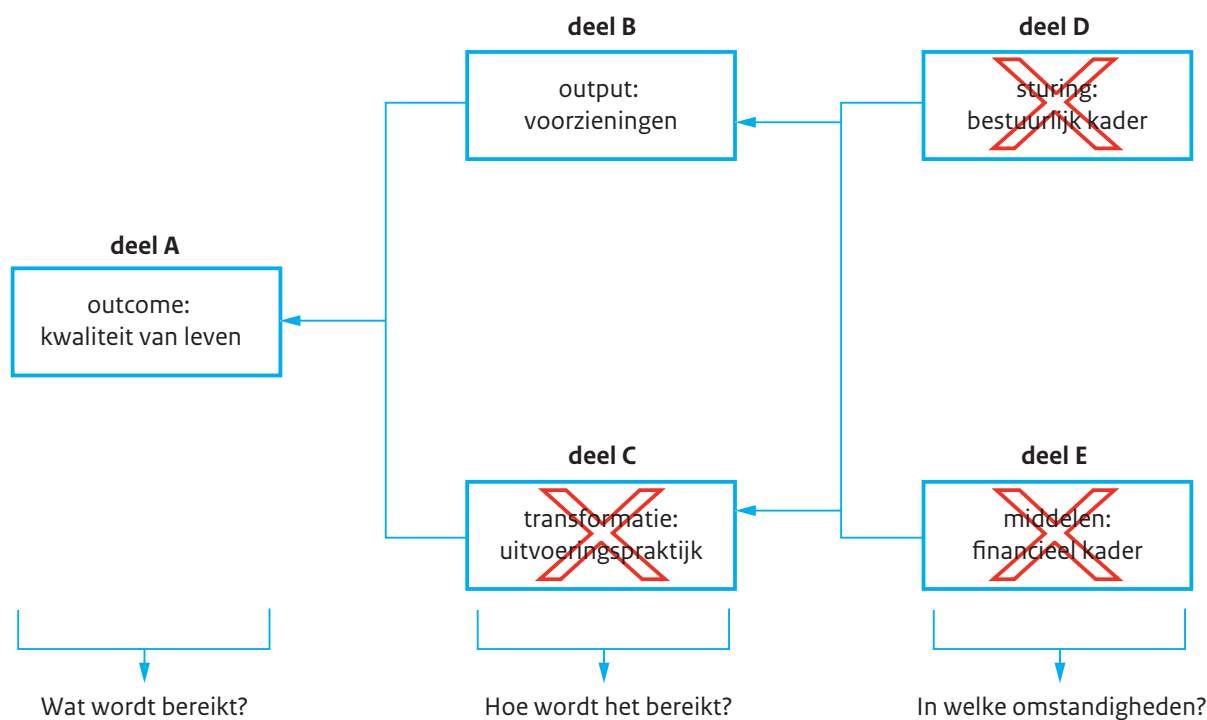
moet er een besluit voor afgeven. Algemene voorzieningen zijn toegankelijk zonder beschikking of toegangsbesluit van de gemeente (zoals het buurthuis, boodschappen-service, maaltijdservice, publiek toegankelijke vervoersvoorzieningen en preventieve activiteiten). Deze voorzieningen vallen in deze rapportage grotendeels buiten beeld omdat er geen landelijke gebruiksregistraties beschikbaar zijn.

### De derde Overall rapportage sociaal domein

In de vorige rapportages zijn deze vragen alle drie aan de orde gekomen. Deze derde rapportage is minder uitgebreid dan de vorige twee. Dit komt doordat de informatiebehoefte van Rijk en gemeenten in ontwikkeling is. De omslag van de transitiefase naar de transformatiefase, die momenteel gaande is, brengt een andere informatiebehoefte met zich mee. Ook zijn er verschillen in de informatiebehoefte van Rijk en gemeenten en zelfs van gemeenten onderling. Binnen het sociaal domein verandert er veel: er wordt nagedacht over en geëxperimenteerd met 'outcomemeting', inkoopprocessen, inrichting van het systeem (wel of geen wijkteams, veranderingen van de samenstelling van wijkteams), enzovoort. Daarmee is ook de vraag naar de wijze van monitoring relevant, evenals de inhoud van een rapportage als deze. Met het oog op discussies daarover ligt de focus van deze derde rapportage op het schetsen van ontwikkelingen in de kwaliteit van leven (outcome) en het gebruik van maatwerkvoorzieningen (output, inclusief aandacht voor stapeling en regionale verschillen). Dit zijn onderdelen van een monitoringssysteem die in de kern informatie geven over mensen en daarmee in de ogen van het Sociaal en Cultureel Planbureau bijzonder relevant zijn. Zonder deze rapportage is er op landelijk niveau geen inzicht in de effecten die de decentralisatie voor mensen heeft. Dit betekent dat de uitvoeringspraktijk, de bestuurlijke kaders en de financiële middelen slechts zijdelings aan de orde komen. Met de beschikbare gegevens geven we inzicht in de ontwikkelingen in de kwaliteit van leven van mensen en in het voorzieningengebruik. In het conceptuele schema is gevisualiseerd wat we deze rapportage wel en niet doen, ten opzichte van de Overall rapportage sociaal domein 2016.

Figuur 1.1

Conceptueel schema van de rapportage



Bron: SCP

## Noten

- 1 In termen van de kabinetsbrief: 'De overall monitor brengt de uitkomsten van de monitoring gerelateerd aan de drie decentralisatie-wetten samenvattend bij elkaar en voegt daar de uitkomsten van de bestuurlijke monitoring en de zogenaamde «sociaal domein index», waarin centraal staat wat de effecten van de decentralisaties zijn voor (kwetsbare) burgers, aan toe' (TK 2013/2014c). De sociaaldomein-index is later omgedoopt tot de kwaliteit-van-leven-index.
- 2 Het ministerie van vws onderscheidt vier zogeheten 'maatschappelijke indicatoren' voor de jeugd: (1) onderwijs (derde klas vmbo), (2) het aantal jongeren dat werkt, (3) het aantal jongeren dat in aanraking komt met de politie (geregistreerde verdachten) en (4) het aantal jongeren in een bijstandsgezin (jeugdmonitor.cbs.nl/in-de-regio/benchmark-jeugdhulp). Vanaf 1 juli 2018 wordt aanvullend informatie verzameld over 'het subjectieve oordeel van cliënten', zoals 'cliënttevredenheid' en 'kunt u zonder hulp verder' (TK 2017/2018).
- 3 Het verschil tussen monitoring en evaluatie is in Pommer en Boelhouwer (2016) uitgebreider beschreven.
- 4 In beleidstermen: 'De minister van BZK zal op basis van de overall monitor met de Tweede Kamer het gesprek aangaan over het functioneren van het systeem van het sociaal domein als geheel en over de rol die gemeenten in het gedecentraliseerde stelsel vervullen. De afzonderlijke betrokken bewindspersonen van vws, VenJ en szw blijven hierbij verantwoordelijk voor het functioneren van de stelsels gerelateerd aan de Wmo 2015, de Jeugdwet en de Participatiewet. Deze bewindspersonen zullen daarover dan ook zelf verantwoording afleggen aan de Tweede Kamer' (TK 2013/2014c). Recent heeft de Algemene Rekenkamer een advies uitgebracht over verbetering van de informatievoorziening in het sociaal domein, met een oproep tot herbezinning op de hoeveelheid monitors en onderzoeken over onderdelen van het sociaal domein (ARK 2018).

## 2 De landelijke context: Nederland in ontwikkeling

De voorzieningen in het sociaal domein zijn bedoeld voor kwetsbare groepen. Voordat we inzoomen op deze groepen, hanteren we eerst een breder perspectief: hoe staat Nederland er in het algemeen voor? In de afgelopen 25 jaar is het in Nederland op veel terreinen beter geworden. Uit *De sociale staat van Nederland 2017* blijkt dat het opleidingsniveau is toegenomen, evenals de arbeidsparticipatie en het inkomen waarover mensen beschikken (Bijl et al. 2017). Ook leven we nu langer dan in 1990; een groot deel van de extra jaren ook nog in een goede gezondheid. Veel mensen doen aan vrijwilligerswerk of zorgen voor een familielid of bekende die hulp nodig heeft; hierin is sinds 1990 geen toename te zien. Nederland behoort steevast tot de top 10 van gelukkigste landen en de Nederlandse kinderen zijn zelfs het gelukkigst ter wereld. Voor veel mensen is de kwaliteit van leven nu beter dan die in 1990 was. Maar er zijn ook mensen met wie het minder goed gaat. Zo is het aandeel mensen dat in armoede leeft niet afgenomen, evenmin als het aandeel mensen dat op meerdere terreinen te maken heeft met achterstand en ongelukkig is.

Sommige mensen hebben problemen die zij niet zelf of met de hulp van hun eigen omgeving kunnen oplossen. Zij krijgen steun van de overheid. Naar schatting maken zo'n 2 miljoen mensen gebruik van een individuele voorziening in het sociaal domein.<sup>1</sup> Zij komen uit 1,8 miljoen huishoudens. Dat betekent dat bijna een kwart (23%) van de huishoudens in Nederland jaarlijks een beroep doet op een voorziening in het gedecentraliseerde sociaal domein. Ongeveer 11,5% van deze huishoudens heeft te maken met meer dan één wet.

### Noot

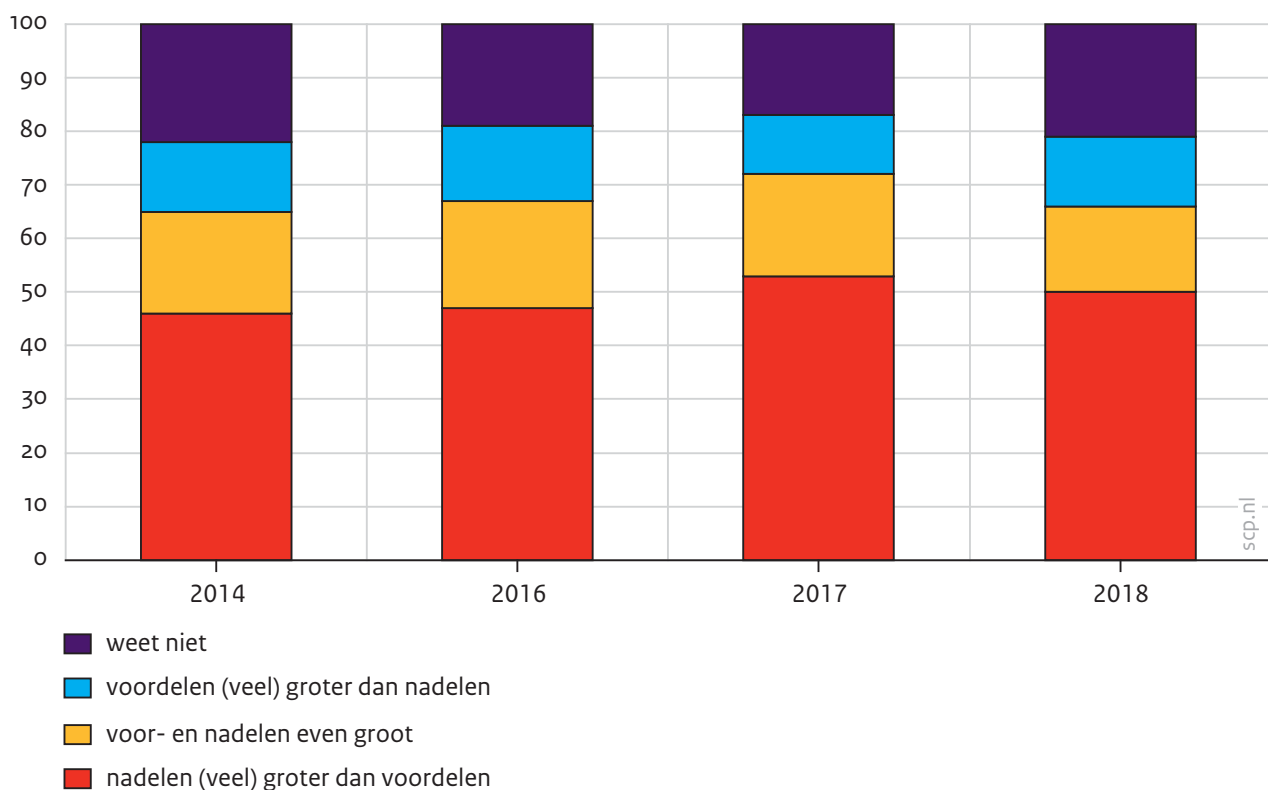
- 1 Dit is inclusief de ruim 400.000 gebruikers van vervoersvoorzieningen zonder andere voorziening. Deze kunnen in een deel van het rapport echter niet worden meegenomen.

### 3 Opvattingen van burgers over de decentralisaties

De mening van Nederlanders over de decentralisaties was van tevoren niet erg optimistisch: bijna de helft van de bevolking vond eind 2014 dat ‘de nadelen (veel) groter zijn dan de voordelen’. Nu, vier jaar later, is die mening niet positiever geworden (figuur 1.1). In het Continu Onderzoek Burgerperspectieven, waar de cijfers vandaan komen, is ook aan mensen gevraagd naar hun opvatting over de decentralisaties. Positief is dat in 2018 mensen vaker dan in 2014 een concreet beeld lijken te hebben van wat de decentralisaties zijn: er wordt minder vaak verwezen naar algemene gezondheids- en zorgkwesties en vaker naar de decentralisaties zelf en de rol van gemeenten (Dekker et al. 2018: 34-36).

Figuur 1.2

Opvatting van Nederlanders over de decentralisaties, 2014-2018 (in procenten)



Bron: SCP (COB 2014/4, 2016/1, 2017/3, 2018/1)

Mensen die meer nadelen dan voordelen zien, noemen het vaakst de doorgevoerde bezuinigingen, gebrek aan deskundigheid of capaciteit bij gemeenten of de als onrechtvaardig ervaren verschillen tussen gemeenten. Deze punten waren in 2014 niet anders. Een relatief nieuw argument is de ingewikkeldheid en onduidelijkheid van het systeem: mensen geven aan dat het lastig is om de weg te vinden naar de ondersteuning. Ook de voordelen die worden genoemd zijn in de loop der jaren niet wezenlijk veranderd. Vaak zijn mensen positief over het maatwerk dat gemeenten kunnen leveren doordat zij beter op de individuele



problemen van mensen kunnen inspelen. Volgens sommigen kan dit leiden tot een kostenbesparing voor de gemeente en een betere besteding van middelen, die zij positief vinden. Ander onderzoek laat zien dat Nederlanders ook kritisch zijn over de verwachting dat het in de toekomst beter wordt. Op de stelling ‘ik heb er vertrouwen in dat de hulp en zorg door de decentralisaties op lange termijn beter zal zijn dan daarvoor’ reageerde in december 2017 20% positief en 45% negatief (de overige 36% zei het niet te weten, zie Beerepoot en Heuzels 2018). Sinds 2014 is deze verwachting wel iets positiever geworden, maar nog steeds niet positief.

## 4 Beeld uit ander onderzoek, waaronder de evaluaties

De zorgen over de decentralisaties kunnen veel oorzaken hebben. Zo onthouden mensen over het algemeen negatieve berichtgeving in de media vaker dan positieve berichtgeving. Maar is dat negatieve beeld terecht? Een belangrijke constatering uit de eerste fase na de decentralisatie is dat er continuïteit was in de zorg en ondersteuning. Ondanks de snelheid van de overdracht en de bezuinigingen die met de decentralisaties gepaard gingen, hielden veel mensen hun zorg en ondersteuning (hoewel er in sommige gevallen ook knelpunten waren, zoals bij de huishoudelijke hulp, de specialistische jeugdhulp en het beschut werken). In de beginfase ging veel aandacht en energie van gemeenten uit naar het zo soepel mogelijk laten verlopen van de transitie. Inmiddels is een volgende stap gemaakt en wordt er volop nagedacht over de juiste manier om inwoners van de gemeente maatwerk te bieden. Gemeenten doen dit door te zoeken naar de juiste mix van arrangementen (bijvoorbeeld bij de Wmo, waar combinaties van algemene of maatwerkvoorzieningen worden ingezet), of te kiezen voor een bepaalde invulling van wijkteams (bijvoorbeeld wel of geen specialisten). Daarnaast is er meer aandacht voor integraal werken, hoewel hierin vaak nog maar de eerste stappen zijn gezet. Zo was er bijvoorbeeld de ‘City deal inclusieve stad’, waarbij vijf gemeenten zochten naar innovatieve manieren om maatwerk te leveren aan mensen en gezinnen met complexe (multi)problematiek (bij hetzelfde budget). Onderzoek naar de resultaten wees op daadwerkelijk kortere lijnen en tevreden cliënten (De Meere et al. 2018). Ook zijn er de zogeheten ‘village deals’: in elf kleine gemeenten maken B&W en de gemeenteraad afspraken over ‘het stimuleren van integrale en vernieuwende aanpakken binnen het sociaal domein’ (Den Hoed et al. 2018).

Ook blijkt uit de evaluatie van de Hervorming Langdurige Zorg (HLZ) dat een deel van de doelen is bereikt (Kromhout et al. 2018): bewoners van instellingen krijgen meer eigen regie, onder meer door met de zorgverleners te overleggen over hun zorgplan. Ook zegt het merendeel van de Wmo-melders die een maatwerkvoorziening van de gemeente ontvangen of wijkverpleging gebruiken, positief te zijn over de hulp. Verder komt de samenwerking tussen gemeenten en zorgverzekeraars op gang. Ook uit de evaluatie van de Jeugdwet blijkt dat ouders over het algemeen positief zijn over de ontvangen hulp (net als bij de HLZ meer dan over de weg ernaartoe, zie Friele et al. 2018). Verder is de waardering voor de wijkteams in 2017 voor het eerst iets gestegen (Beerepoot en Heuzels 2018).

Er gaat dus veel goed in het gedecentraliseerde domein, maar er zijn ook zorgelijke ontwikkelingen, soms bij specifieke groepen. In de rest van deze paragraaf proberen we een aantal resultaten uit de beschikbare onderzoeken samen te vatten. Daarbij baseren we ons vooral op de wettelijke evaluaties, waarvan er twee inmiddels zijn uitgevoerd (Jeugd en HLZ, waaronder de Wmo 2015) en één nog bezig is (Participatiewet). Maar we nemen ook andere studies mee. De punten ordenen we langs de lijnen van het conceptuele schema: (1) wat wordt bereikt, (2) hoe wordt het bereikt, en (3) onder welke omstandigheden wordt het bereikt.

## Wat wordt bereikt

### Participatie van mensen met beperkingen blijft achter

Een doelstelling van de decentralisaties is toenemende participatie. Voor de mensen uit de ‘doelgroep Wsw’ (Wet sociale werkvoorziening) zijn de baankansen echter gedaald (van 50% voor invoering van de Participatiewet naar 30% erna) en is de duurzaamheid van banen afgenomen (nu heeft 51% van de gevonden banen een duur van ten minste een jaar, tegenover 65% à 77% in de oude situatie, zie Sadiraj et al. 2018). De doelgroep bestaat uit mensen met (lichamelijke, verstandelijke dan wel psychische) beperkingen die voor de invoering van de Participatiewet onder aangepaste omstandigheden konden werken in de sociale werkvoorziening.<sup>1</sup> Participatie in het sociaal domein heeft echter niet alleen betrekking op deelname aan de arbeidsmarkt, maar ook op een breed palet aan andere, maatschappelijke activiteiten (zoals verenigingslidmaatschap, vrijwilligerswerk, het ondernemen van uitjes of het hebben van sociale contacten). Wat betreft de participatie van zelfstandig wonende mensen met een lichamelijke beperking blijkt er een toename te zijn in het doen van vrijwilligerswerk, maar niet in andere vormen van participatie (gebruik buurtvoorzieningen, verenigingsactiviteit, sociale contacten, betaald werk). Bij mensen met een verstandelijke beperking is bij geen van de participatievormen een toename geconstateerd (Van Hees et al. 2018).

### Grenzen aan verdere inzetbaarheid eigen netwerk

Bij de door de overheid gewenste toename van de zelfredzaamheid wordt vaak een groter beroep op het sociale netwerk van mensen voorzien. Dat is geen vanzelfsprekendheid. Het percentage vrijwilligers is in Nederland hoger dan in andere Europese landen (Van Houwelingen en Dekker 2015). Een deel van de vrijwilligersactiviteiten bestaat uit het helpen van anderen. Informele hulp (mantelzorg en vrijwilligersactiviteiten in de zorg) wordt gegeven door zo’n 5 miljoen mensen (ongeveer een derde van de Nederlandse bevolking van 16 jaar of ouder, zie De Klerk et al. 2017). Veel mantelzorgers zijn al zwaar belast; het is niet vanzelfsprekend dat er een groter beroep op hen kan worden gedaan. De laatste jaren is het aandeel mensen dat mantelzorg geeft niet veranderd, en de verwachting is dat het aandeel potentiële mantelzorgers in de toekomst zal dalen, terwijl de vraag wel stijgt als gevolg van de vergrijzing (De Jong en Kooiker 2018).

### Onzichtbare groepen

Voor grote groepen in het sociaal domein kunnen we een beeld schetsen van hoe het hen vergaat (welke problemen ze hebben, welke voorziening ze gebruiken, hoe hun kwaliteit van leven is). Maar dat geldt niet voor alle groepen en onderwerpen. Zo hebben we geen volledig inzicht in de schulden die mensen hebben en zien we dat de cliëntervaringsonderzoeken maar moeizaam van de grond komen (voor de Jeugdwet kunnen geen – nieuwe – landelijke cijfers gepubliceerd worden).

Maar er ontbreken ook groepen waarvan het belangrijk is zicht te krijgen op hun situatie, zoals mensen die wel problemen hebben maar geen individuele voorziening gebruiken.

De reden waarom zij buiten beeld blijven is dat we aangewezen zijn op onderzoek onder mensen die een individuele of algemene voorziening gebruiken. Van de niet-gebruikers maakt een deel wellicht gebruik van een algemene voorziening of redt een deel zich met het eigen netwerk. Maar er is wellicht ook een deel dat zich niet redt, waar de problemen groter worden en de kwaliteit van leven slechter. Hoe groot deze drie groepen zijn, en of ze groter of kleiner worden, kunnen we niet vaststellen met de beschikbare (landelijke) gegevens. Bovendien ontbreekt in grootschalig onderzoek vaak het zicht op zeer kwetsbare groepen, zoals dak- en thuislozen.

## Hoe wordt het bereikt

### Toegang niet helder

Niet voor iedereen met een hulpvraag is helder waar hij of zij moet zijn (Friele et al. 2018; Kromhout et al. 2018; Tuzgöl-Broekhoven 2018; Verdonk et al. 2018). Uit de evaluatie Jeugdwet blijkt dat vooral gezinnen in een kwetsbare positie moeite hebben om toegang te krijgen tot hulp (Friele et al. 2018). Als mensen meerdere ondersteuningsbehoeften hebben, is er vaak geen professional die de regie voert over de hulpvraag. Overigens vinden ook verwijzende professionals het niet altijd gemakkelijk om de juiste weg naar zorg en ondersteuning te vinden. Zo zeggen huisartsen en onafhankelijke cliëntondersteuners veel tijd kwijt te zijn aan het vinden van de juiste instanties en de juiste personen (Kromhout et al. 2018). Veel mensen weten bovendien niet dat zij ondersteund kunnen worden door een onafhankelijke cliëntondersteuner (Kromhout et al. 2018; Tuzgöl-Broekhoven 2018). Terwijl dat wel belangrijk is. Wanneer een zorgvrager iemand bij zich heeft bij het keukentafelgesprek – dat kan een onafhankelijke cliëntondersteuner zijn maar ook een naaste – leidt dat tot gemiddeld een hogere waardering van het gesprek dan als dat zonder hulp wordt gevoerd (Beerepoot en Heuzels 2018).

### Zorgen over de wijkteams

In veel gemeenten vormen lokale teams de eerste toegang tot zorg en ondersteuning. De opzet en werkwijze van deze teams, soms wijkteams geheten, soms buurtteams of jongerenteams, verschilt tussen gemeenten: sommige teams bestaan uitsluitend uit specialisten, terwijl andere alleen doorverwijzen, en in lang niet alle gemeenten gaan teams proactief op zoek naar mensen met problemen (Friele et al. 2018; Kromhout et al. 2018). Op zichzelf horen verschillen bij het gedecentraliseerde domein, maar er zijn zorgen over te weinig samenwerking en te weinig betrokkenheid van relevante partijen als huisartsen, schuldhulpverlening, volwassen-ggz, maar ook jeugdgezondheidszorg en onderwijs (Verdonk et al. 2018). Ook is het de vraag of er altijd voldoende kennis is; met name bij complexe problemen is er zorg over de expertise van de teammedewerkers, bijvoorbeeld op het vlak van kinder- en jeugdpsychiatrie, complexe gezinsproblematiek of groepen uit de maatschappelijke opvang (Kromhout et al. 2018; Tuzgöl-Broekhoven 2018).

## Wettelijke kaders schuren

Als mensen blijvend aangewezen zijn op 24 uurszorg in hun nabijheid of permanent toezicht nodig hebben, komen zij niet in aanmerking voor de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo), maar voor de Wet langdurige zorg (Wlz). Voor enkele groepen is het echter lastig om toegang tot de Wlz te krijgen omdat ze niet aan de criteria voldoen, terwijl het aan de andere kant lastig is om thuis te blijven wonen (Kromhout et al. 2018, zie ook Tuzgöl-Broekhoven 2018). Dat geldt bijvoorbeeld voor kwetsbare ouderen die cognitief geen beperkingen hebben, jongeren met een (lichte) verstandelijke beperking, volwassenen die intensieve zorg behoeven maar wel in staat zijn zelf zorg te regisseren, en mensen met psychische aandoeningen.

Wat ook niet altijd soepel verloopt is de overgang naar volwassenheid bij de afstemming tussen de Jeugdwet en de Wmo 2015 (Friele et al. 2018; Kromhout et al. 2018; Tuzgöl-Broekhoven 2018). De overgangsproblemen hebben soms te maken met het strikt vasthouden aan de verjaardag als overgangsmoment, terwijl sommige jongvolwassenen dan nog niet toe zijn aan grotere zelfstandigheid. Ook worden de indicaties uit de jeugdzorg niet automatisch overgenomen in de Wmo (bv. wat betreft aantal uur of type zorg) of krijgen cliënten te maken met nieuwe hulpverleners. Ten slotte kan ook de bekostiging (verschil in woonplaatsbeginsel) of het zakgeld dat een jongere krijgt (in de Wmo minder dan in de Jeugdwet) tot knelpunten leiden.

Hoewel er initiatieven zijn om ook verbinding te leggen tussen Wmo 2015 en Jeugdwet enerzijds en de Participatiewet anderzijds, zijn die nog weinig structureel of wijdverspreid (Friele et al. 2018; Kromhout et al. 2018; TSD 2016). In 2017 zei 44% van de gemeenten dat er samenhangend beleid is op alle drie terreinen, en 36% sprak van samenhang in de uitvoering (Cuelenaere et al. 2017). Dat de drie wetten lang niet altijd als een geheel worden gezien komt onder meer door verschil in de doelen en de focus (ROB 2017). Zo wordt de Wmo 2015 wel gekenschetst als een 'uitkomstenwet' (de doelen zijn omschreven in uitkomsten, hoe gemeenten die bereiken is in grote mate aan hen) en de Participatiewet als een 'voorzieningenwet' (deze wet kent specifieke voorzieningen die door gemeenten ingezet kunnen worden). Ook zijn de achterliggende beelden over mensen, de overheid en de maatschappij bij de drie wetten niet gelijk, wat bijdraagt aan het schuren van de wettelijke kaders (Kalshoven en Van Driesten 2018).

## Onder welke omstandigheden wordt het bereikt

### Zorgen over financiën

De decentralisaties in het sociaal domein zijn gepaard gegaan met kortingen op de aan gemeenten overgedragen budgetten. Deze kortingen werden aangebracht omdat de rijksoverheid ervan uitging dat de zorg en ondersteuning door gemeenten meer efficiënt kon worden ingericht. De groei van de uitgaven voor het sociaal domein kwam in 2015 per saldo 280 miljoen euro lager uit dan de groei in de middelen ten opzichte van 2014. In 2016 was dat omgeslagen naar een groei in de uitgaven die 110 miljoen hoger lag dan de groei in

de middelen, op een totaalbedrag van circa 17,7 miljard euro dat gemeenten in 2015 ontvingen uit het Gemeentefonds (Pommer en Boelhouwer 2016, 2017).

Voor 2015 gaf 87% van de gemeenten aan minder geld te hebben besteed dan via het Gemeentefonds beschikbaar was gesteld. Voor 2016 gaf 63% van de gemeenten aan dat ze geld hebben overgehouden dat beschikbaar was voor het sociaal domein, maar voor 2017 verwachtte maar 25% van de gemeenten geld over te houden en zei 49% substantieel tekort te komen met de middelen die via het Gemeentefonds beschikbaar zijn (BZK 2018). De financiële situatie van gemeenten op het gebied van het sociaal domein lijkt dus te verslechteren. Dat blijkt ook uit een vergelijking van begrote en gerealiseerde uitgaven: de gerealiseerde gemeentelijke uitgaven voor het sociaal domein in 2017 blijken ruim 4% hoger uit te komen dan begroot, vooral vanwege de jeugdzorg, waar voor maatwerkvoorzieningen ruim 20% meer is uitgegeven dan begroot (Bruno Steiner 2018). Gezien deze financiële problemen is er een 'stropenpot' ingesteld voor tekorten in het sociaal domein, die gevuld is met een bedrag van 200 miljoen euro, en een transformatiefonds (vooral voor de jeugdhulp), dat gevuld is met een bedrag van 108 miljoen euro (VNG/NDSO 2018).<sup>2</sup> Gemeenten wijten de financiële tegenvallers vooral aan ontwikkelingen bij de jeugdhulp (meer gebruik en zwaardere zorg) en de Participatiewet (meer bijstand dan verwacht en hogere kosten sociale werkvoorziening dan verwacht). Ook de kosten van de transformatie zijn hoger dan verwacht en door financiële tegenvallers zeggen gemeenten ook minder te kunnen investeren in de transformatie dan zij wensen (VNG/NDSO 2018).

### Transformatie komt maar langzaam op gang

Veel van de hiervoor genoemde punten leiden ertoe dat de transformatie (het proces waarbij vernieuwing van en veranderingen in aanpak moeten leiden tot een andere werkwijze) moeizaam van de grond komt. Gemeenten hebben immers veel tijd en energie gestoken in het op orde krijgen van de basis met veel aandacht voor het inrichten van de toegang, het organiseren van zorg en ondersteuning en het regelen van de inkoop (zie ook Verdonk et al. 2018). De samenwerkende inspecties wijzen er in dit verband verder op dat de regie niet altijd helder is, dat informatie op onderdelen complex blijft en dat zelfredzaamheid en eigen kracht als sturende concepten lastig blijven voor gemeenten. Passende en samenhangende zorg en ondersteuning komt daardoor nog onvoldoende tot stand (Verdonk et al. 2018). Ook de Nationale ombudsman ontvangt signalen en klachten van burgers die erop wijzen dat het stelsel van zorg en ondersteuning nog niet goed functioneert (Tuzgöl-Broekhoven 2018). De Transitie Autoriteit Jeugd stelt in haar vierde jaarrapportage vast dat de ambitie om de jeugdhulp binnen drie jaar effectiever, integraler en goedkoper te laten worden nog amper is gerealiseerd en wijt dit vooral aan een nogal weerbarstige praktijk (TAJ 2018). Een andere factor die wordt genoemd is de wijze waarop de zorg wordt ingekocht. Zo worden in de jeugdhulp nauwelijks langjarige contracten gesloten, waardoor het voor zorgaanbieders nauwelijks loont om te investeren in vernieuwing van de zorg. Ook de beperkte financiële ruimte die jeugdzorgaanbieders krijgen van gemeenten leidt ertoe dat maar weinig wordt geïnvesteerd in zorgvernieuwing.

Uit onderzoek onder gemeenten blijkt dat 45% van mening is dat ze in 2018 al een eind op weg zijn met de transformatie in het sociaal domein en dat afronding nog een à twee jaar zal vergen (BZK 2018). De meeste overige gemeenten zeggen nog maar een start te hebben gemaakt met de transformatie en deze nog verder vorm te moeten geven, of op een andere wijze bezig te zijn met de transformatie. Slechts 4% van de gemeenten zegt in 2018 in de laatste fase van de transformatie te zitten. Als gemeenten wordt gevraagd waar ze bij de transformatie vooral op inzetten, noemen zij meer preventie en vroegsignalering (praktijkondersteuners bij huisartsen, gezinscoaches bij scholen, ouder-kindcoaches in wijkteams), meer aanbieden van algemene voorzieningen en meer resultaatgerichte bekostiging. Gemeenten zien vooral nog uitdagingen bij de toegang tot en inrichting van de jeugdzorg en het domeinoverstijgend (integraal) werken (BZK 2018).

## Noten

- 1 Met de invoering van de Participatiewet is de sociale werkvoorziening echter afgesloten voor nieuwe instroom en is de Wsw alleen nog van toepassing voor mensen die al een Wsw-baan hadden.
- 2 Daarnaast compenseert het rijk de meerkosten als gevolg van de invoering van een nieuwe loonschaal voor de huishoudelijke hulp op 1 april 2018 (geschatte kosten: tussen de 120 en 170 miljoen euro) en de invoering van een abonnementstarief in de Wmo vanaf 1 januari 2019 (geschatte kosten: 290 miljoen euro, waarvan 140 miljoen aanzuigende werking [meer gebruik]).

## 5 Blijven monitoren

Blijven monitoren is van belang om te kijken welke ontwikkelingen in het sociaal domein zich voordoen: hoe ontwikkelt de kwaliteit van leven zich? Welke achtergronden zijn daarbij aan te geven wat betreft voorzieningengebruik en de uitvoeringspraktijk? Hoe staat de financiële situatie ervoor? Hoe wordt er samengewerkt? Veel gemeenten zijn nog bezig met het verbeteren van de hulp en ondersteuning. Het aanbod aan arrangementen verandert nog steeds en verschilt van gemeente tot gemeente. Dat geldt ook voor bijvoorbeeld de inzet van vrijwilligers, het inkoopproces of de samenwerkingsrelaties. Er lijken ook meer wijk- en buurtinitiatieven te ontstaan. Monitoring zou moeten aansluiten bij de doelstellingen die het Rijk voor ogen had bij de decentralisatie in het sociaal domein. De vraag of de decentralisaties hieraan bijdragen is evaluatief van karakter, en vormt geen onderdeel van deze monitor. In de eerste rapportage hebben we die doelen op een rijtje gezet (Pommer en Boelhouwer 2016). In de eerste plaats gaat het om de zogeheten transformatiedoelen:

- het voeren van een integraal en samenhangend beleid: de slagzin ‘één gezin, één plan, één regisseur’ geeft hier uiting aan;
- een verschuiving van tweede- naar eerste- en nuldelijnszorg en -ondersteuning: ‘ontzorgen’;
- het versterken van de eigen verantwoordelijkheid en redzaamheid van mensen;
- het leveren van maatwerk;
- samenwerking tussen betrokken partijen.

De transformatiedoelen laten zich niet gemakkelijk monitoren. In de slotbeschouwing komen we hierop terug: het zou goed zijn om bij de verdere monitoring het zicht op deze doelen te vergroten. Daarnaast is blijvend inzicht belangrijk in enkele begrippen die een centrale plaats innemen in het sociaal domein. Hiervoor beschreven we de aandacht voor vier van deze begrippen, die af te leiden zijn uit de doelstellingen van de wetten of de monitoringsoptiek van BZK:

- **zelfredzaamheid:** de mate waarin mensen in staat zijn zelf of met hulp van anderen hun problemen het hoofd te bieden of ermee om te gaan;
- **kwaliteit van leven:** uitkomstmeting van de effecten van de decentralisatie voor mensen;
- **participatie:** naast arbeidsparticipatie ook andere vormen van maatschappelijke en sociale participatie;
- **kwetsbaarheid:** gebrek aan hulpbronnen (arbeid, inkomen, opleiding, gezondheid).

Daarnaast is aandacht voor ‘aanpalende’ terreinen belangrijk (terreinen die niet per se samenhangen met de drie wettelijke kaders): eenzaamheid, schuldproblematiek, veiligheid en onderwijs. Het uiteindelijke doel is dat de monitor inzicht biedt en blijft bieden in de



drie centrale vragen: (1) Wat wordt er bereikt in het sociaal domein?, (2) Hoe wordt het bereikt? En (3) Onder welke omstandigheden wordt het bereikt?

Tot slot zou het goed zijn om te kunnen monitoren hoe de bredere kwaliteit van leven zich ontwikkelt van mensen die zichzelf (moeten) redden, hun eigen netwerk inzetten of gebruikmaken van algemene voorzieningen. Zijn zij werkelijk in staat hun kwaliteit van leven ten minste op peil te houden? Deze vraag is des te meer relevant omdat maatschappelijke ontwikkelingen het eerder lastig dan gemakkelijk zullen maken om deel te (blijven) nemen aan de samenleving. Het RIVM waarschuwt in de *Volksgezondheid Toekomst Verkenning 2018* voor een toename van eenzaamheid en voor psychische problemen bij met name kwetsbare jeugdigen (RIVM 2018).

De monitor stelt hoge eisen aan de datavoorziening, en die laat belangrijke lacunes zien. Al enige tijd worden stappen ondernomen om deze leemtes op te vullen. Dat is echter verre van eenvoudig, ook omdat gemeenten zelf nog volop bezig zijn om de veranderingen vorm te geven. Het is dan ook nog lang geen uitgekristalliseerd veld.

In de slotbeschouwing komen we terug op ontwikkelingen in de informatiebehoefte en het informatieaanbod en op wat dit kan of zou kunnen betekenen voor de toekomstige monitoring van het sociaal domein.

## Literatuur

- ARK (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.
- Beerepoot, R. en L. Heuzels (2018). *4-meting 'De decentralisaties in het sociaal domein'*. Enschede: I&O Research.
- Bijl, Rob, Jeroen Boelhouwer en Annemarie Wennekers (2017). *De sociale staat van Nederland 2017*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Bruno Steiner (2018). *Sociaal domein kostte in 2017 4,4% meer dan begroot. Rekening 2017 past in meerjarige stijging uitgaven sociaal domein*. Geraadpleegd op 2 oktober 2018 via [https://www.divosa.nl/sites/default/files/nieuwsbericht\\_bestanden/divosa-rapport-gemeentelijke-financien-sociaal-domein-rekening-2017-aangepast.pdf](https://www.divosa.nl/sites/default/files/nieuwsbericht_bestanden/divosa-rapport-gemeentelijke-financien-sociaal-domein-rekening-2017-aangepast.pdf).
- BZK (2018). *Verslag 3D-onderzoek begrotingen gemeenten 2018*. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Cuelenaere, B., E. van den Brink, J. Mulder en N. Kieruj (2017). *Ervaringen gemeenten met Participatiewet: Rapportage tweede meting*. Tilburg: CentERdata.
- Dekker, Paul, Lia van der Ham en Annemarie Wennekers (2018). *Burgerperspectieven 2018/1*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (COB 2018/1).
- Friele, R.D., M.R. Bruning, I.L.W. Bastiaanssen, R. de Boer, A.J.E.H. Bucx, J.F. de Groot, T. Pehlivan, L. Rutjes, F. Sondejker, T.A. van Yperen en R. Hageraats (2018). *Eerste evaluatie Jeugdwet. Na de transitie nu de transitie*. Den Haag: ZonMw.
- Van Hees S., M. Oldenkamp, I. de Putter, L. van der Hoek, H. Boeije (2018). *Participatiemonitor 2008-2016: deelname aan de samenleving van mensen met een beperking en ouderen*. Utrecht: Nivel.
- Hoed, A. den, J. de Haan, S. Verweij en A. Winsemius (2018). *Village deals: een verkenning naar de bestuurlijke dimensie van integraal werken. Het belang van grenzenwerk, informeel en geduld*. Utrecht: Movisie.
- Houwelingen, Pepijn van, en Paul Dekker (2015). *Maatschappelijke en politieke participatie en betrokkenheid*. In: Rob Bijl, Jeroen Boelhouwer, Evert Pommer en Iris Andriessen (red.), *De sociale staat van Nederland 2015* (p. 213-239). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Jong, A. de, en S. Kooiker (2018). *Regionale ontwikkelingen in het aantal potentiële helpers van oudere ouderen tussen 1974-2040*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving/Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Kalshoven, F. en G. van Driesten (2018). *Paradigma's in het sociaal domein. Helder denken over wetgevingsparadigma's in de Participatiewet, Jeugdwet en Wmo*. Amsterdam: De Argumentenfabriek.
- Klerk, Mirjam de, Alice de Boer, Inger Plaisier en Peggy Schyns (2017). *Kerncijfers informele hulp in Nederland 2016*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Kromhout, Mariska, Mirjam de Klerk en Nora Kornalijnslijper (red.) (2018). *Veranderde zorg en ondersteuning voor mensen met een beperking. Landelijke evaluatie van de Hervorming Langdurige Zorg*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Meere, Freek de, Jessica van Toorn, Ahmed Hamdi en Lisa Wilderink (2018). *Doen wat nodig is voor inwoners. Ervaringen uit de City deal inclusieve stad*. Utrecht: Verweij-Jonker Instituut.
- Pommer, Evert en Jeroen Boelhouwer (red.) (2016). *Overall rapportage sociaal domein 2015. Rondom de transitie*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Pommer, Evert en Jeroen Boelhouwer (red.) (2017). *Overall rapportage sociaal domein 2016. Burgers (de)centraal*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- RIVM (2018). *Volksgezondheid Toekomst Verkenning 2018. Een gezond vooruitzicht. Synthese*. Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu.

- ROB (2017). *Zorg voor samenhangende zorg. Over zorgwetten die door gemeenten worden uitgevoerd*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.
- Sadiraj, Klarita, Stella Hoff en Maroesjka Versantfoort (2018). *Van sociale werkvoorziening naar Participatiewet. Hoe is het de mensen op de Wsw-wachlijst vergaan?* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- TAJ (2018). *Tussen droom en daad. Op weg naar een volwassen jeugdinstel*. Den Haag: Transitie Autoriteit Jeugd.
- TK (2012/2013). *Regels over de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor preventie, ondersteuning, hulp en zorg aan jeugdigen en ouders bij opgroei- en opvoedingsproblemen, psychische problemen en stoornissen (Jeugdwet)*. Memorie van toelichting. Tweede Kamer, vergaderjaar 2012/2013, 33684, nr. 3.
- TK (2013/2014a). *Regels inzake de gemeentelijke ondersteuning op het gebied van zelfredzaamheid, participatie, beschermd wonen en opvang (Wet maatschappelijke ondersteuning 2015)*. Memorie van toelichting. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013/2014, 33841, nr. 3.
- TK (2013/2014b). *Wijziging van de Wet werk en bijstand, de Wet sociale werkvoorziening, de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten en enige andere wetten gericht op bevordering deelname aan de arbeidsmarkt voor mensen met arbeidsvermogen en harmonisatie van deze regelingen (Invoeringswet Wet werken naar vermogen)*. Vierde nota van wijziging. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013/2014, 33161, nr. 107.
- TK (2013/2014c). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2014*. Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013/2014, 33750-VII, nr. 67.
- TK (2017/2018). *Beleidsinformatie Jeugd*. Brief van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Tweede Kamer, vergaderjaar 2017/2018, 31829, nr. 623.
- TSD (2016). *Vijfde rapportage Transitiecommissie Sociaal Domein. "Transformatie in het Sociaal Domein; de praktijk aan de macht"*. Den Haag: Transitiecommissie Sociaal Domein.
- Tuzgöl-Broekhoven, Annemarie, Jeanine Stam en Ramazan Atalikyayi (2018). *Zorgen voor burgers. Onderzoek naar knelpunten die burgers ervaren bij de toegang tot zorg*. Den Haag: De Nationale Ombudsman.
- Verdonk, Nelleke, Gwyneth Wolfert en Rosanne Bobeldijk (red.) (2018). *Jaarbeeld Toezicht Sociaal Domein 2017*. Geraadpleegd op 27 augustus 2018 via <https://magazines.toezichtsociaaldomein.nl/jaarbeeld/2018/01/index>.
- VNG/NDSD (Vereniging Nederlandse Gemeenten/Netwerk Directeuren Sociaal Domein (2018). *Decentralisaties in praktijk. Werkdocument: financiën sociaal domein rond het IBP*. Geraadpleegd op 9 mei 2018 via <http://www.ndsd.nl/thema/werkdocument-inzichten-financien-sociaal-domein-rond-ibp/>.

DEEL A

# Kwaliteit van leven in het sociaal domein

# Inhoud

Belangrijkste bevindingen deel A	46	
1	Maatschappelijke uitkomsten in het sociaal domein	47
	Noten	51
2	Kwetsbaarheid van gebruikers	52
2.1	Geen verschil in sociaal-demografische kenmerken tussen 2015 en 2017	52
2.2	Hulpbronnen lijken te veranderen	55
2.3	Kwetsbaarheid van mensen in de Participatiewet en Jeugdwet neemt af	57
2.4	Samenvattend	59
	Noten	59
3	Problematische situaties en redzaamheid	60
3.1	Problematische situaties op meerdere terreinen	61
3.2	Hoe veerkrachtiger iemand is, hoe minder problemen hij heeft	66
3.3	Lage redzaamheid en een beperkt hulpnetwerk bij mensen in de Wmo 2015	68
3.4	Uiteindelijk lukt het veel mensen om, al dan niet met hulp, de activiteiten te doen	73
3.5	Minder mensen verwachten bij problemen hulp te krijgen uit hun netwerk	75
3.6	Samenvattend	77
	Noten	78
4	Objectieve kwaliteit van leven	80
4.1	De kwaliteit-van-levenindex als meting van maatschappelijke uitkomst	81
4.2	Maatschappelijke participatie toegenomen én afgenomen	83
4.3	Een op de vijf mensen in het sociaal domein is zeer eenzaam	87
4.4	De objectieve kwaliteit van leven hangt het sterkst samen met kwetsbaarheid en probleemcumulatie	90
4.5	Het gebruik van algemene voorzieningen	93
4.6	Samenvattend	95
	Noten	96
5	Subjectieve kwaliteit van leven	97
5.1	Cliëntervaringen: Wmo redelijk goed beoordeeld	98
5.2	Tevredenheid op afzonderlijke aspecten van het leven en met het leven als geheel	100
5.3	Het belangrijkste in het leven? Voldoende inkomen en kunnen gaan en staan waar je wilt	107

5.4	Samenvattend	108
	Noten	109
6	Kwaliteit van leven en duur van het voorzieningengebruik	110
6.1	Minder goede kwaliteit van leven van mensen die langdurend een voorziening langdurend gebruiken	110
6.2	Kwaliteit van leven van uitstromers niet beter dan van instromers	115
6.3	Samenvattend	118
	Noten	119
	Literatuur	120

## Belangrijkste bevindingen deel A

- Van de mensen die geen hulp krijgen verwachtte in 2017 een kleiner aandeel dan in 2015 dat ze in de toekomst een beroep kunnen doen op hun netwerk als dat nodig is. Dat is relevant, omdat mensen die inschatten geen beroep te kunnen doen op hun netwerk potentieel aanspraak gaan maken op een voorziening.
- Het aandeel mensen in de Wmo 2015 en in multigebruikhuishoudens dat zich zeer eenzaam voelt, is toegenomen tussen 2015 en 2017 (respectievelijk van 16% tot 20% en van 17% tot 22%). Dat geldt met name voor de emotionele eenzaamheid (het ontbreken van een intieme relatie of vertrouwenspersoon).
- Van de Wmo'ers kan ongeveer 10% alle zeven activiteiten waarover we rapporteren zelfstandig uitvoeren. Het beroep dat zij doen op een beroepskracht neemt af. Wel zegt een ruime meerderheid dat het bij alle zeven activiteiten is gelukt, al dan niet met hulp, om de activiteit te ondernemen. De zeven terreinen waar we naar kijken zijn: (1) problemen met algemene dagelijkse handelingen; (2) problemen met het kunnen voeren van een zelfstandig huishouden; (3) financiële problemen; (4) problemen in de gezinssituatie; (5) arbeidsmarktproblemen; (6) lage geletterdheid; en (7) een ontbrekend sociaal netwerk.
- Van de mensen in de Wmo 2015 zegt ruim de helft niet zelf formulieren te kunnen invullen. Voor mensen in de Participatiewet en in multigebruikhuishoudens gaat het om ongeveer een derde. Ook 10% van de niet-gebruikers zegt dit niet te kunnen.
- Tussen 2015 en 2017 is de kwaliteit van leven toegenomen bij ouders met een kind in jeugdzorg en afgenomen bij multigebruikhuishoudens.
- Een overkoepelend beeld van de subjectieve kwaliteit van leven krijgen we via de tevredenheid met het leven. De niet-gebruikers en degenen met een kind in jeugdzorg zijn daarover het meest tevreden en mensen in de Participatiewet of in een multigebruikhuishouden het minst.
- Het hebben van voldoende inkomen en het kunnen gaan en staan waar je wilt zijn voor mensen het belangrijkste in het leven.

# 1 Maatschappelijke uitkomsten in het sociaal domein

---

- Centraal in dit deel van de rapportage staan kwaliteit van leven, redzaamheid, probleemcumulatie, veerkracht en kwetsbaarheid (het ontbreken van hulpbronnen).
  - Het sociaal domein is in deze rapportage breder dan alleen de drie gedecentraliseerde kaders (Wmo 2015, Jeugdwet en Participatiewet).
- 

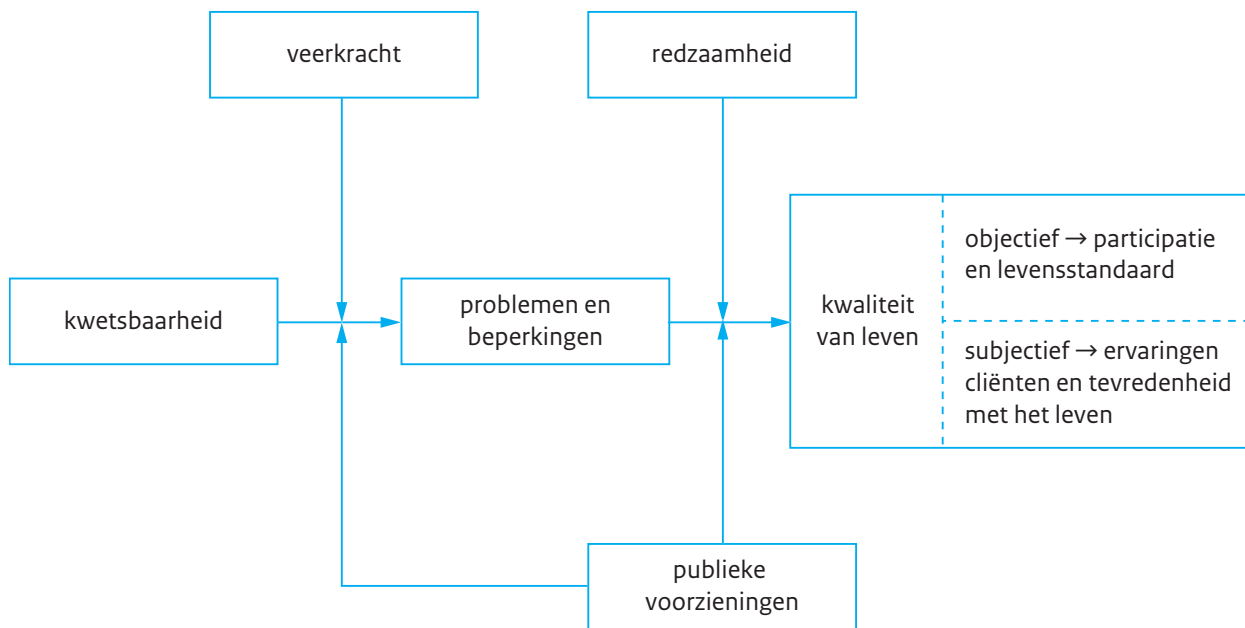
Hoe vergaat het mensen in het sociaal domein? Dit deel van de rapportage gaat hierop in. De maatschappelijke uitkomsten op de gedecentraliseerde gebieden (Participatiewet, Wmo 2015 en Jeugdwet) beschrijven we aan de hand van de kwaliteit van leven. Vanwege het monitorkarakter van deze rapportage brengen we de uitkomsten in kaart zonder ze te relateren aan het beleid; die relatie wordt in de evaluaties van de decentralisatiewetten gelegd. Wel plaatsen we de uitkomsten in een maatschappelijke context die we grafisch weergeven in het conceptuele schema van figuur 1.1. Het schema en de invulling ervan grijpen terug op enkele begrippen die in de inleiding zijn benoemd als specifieke en algemene doelstellingen van het beleid (zie voor een uitgebreidere discussie Pommer en Boelhouwer 2016). Deze begrippen zijn niet specifiek van toepassing op een van de drie gedecentraliseerde terreinen, maar gelden in meer of mindere mate voor alle terreinen. In eerdere rapportages is het schema uitgebreider besproken en zijn ook alternatieve benaderingen van de begrippen behandeld (Pommer en Boelhouwer 2016; Pommer en Boelhouwer 2017). Aan de hand van het conceptuele schema schetsen we de kwaliteit van leven en de context waarbinnen die vorm krijgt. Onder kwaliteit van leven verstaan we zowel de objectieve leefsituatie (hoe staan mensen ervoor wat onder meer participatie en eenzaamheid betreft) als het subjectieve welbevinden (hoe is de tevredenheid met het leven). Uitsluitend het rapporteren over de kwaliteit van leven volstaat niet: voor het duiden en verklaren van verschillen is aanvullende informatie nodig. Het is belangrijk te weten in hoeverre mensen te maken hebben met problemen of met meerdere problemen tegelijk (probleemcumulatie): hoe meer problemen spelen, hoe kleiner de kans op een goede kwaliteit van leven. Niet alle potentieel problematische situaties hoeven daadwerkelijk tot problemen te leiden. Soms kunnen mensen goed zelf hun problemen te lijf, anderen lukt het met hulp van het netwerk of van een professional. Deze mate van zelf- of samenredzaamheid beïnvloedt in hoeverre problemen gevolgen hebben voor de kwaliteit van leven. Bovendien heeft niet iedereen in gelijke mate kans op problemen. Mensen die kwetsbaar zijn (d.w.z. niet beschikken over de hulpbronnen inkomen, opleiding, werk en gezondheid) hebben een grotere kans op problemen dan mensen die niet kwetsbaar zijn. Het kunnen omgaan met moeilijke situaties (in deze rapportage vertaald naar veerkracht) speelt ook een rol bij het ontstaan van problemen.

De begrippen in het conceptuele schema, die hier kort zijn aangestipt, worden in de tekst hierna iets verder toegelicht (in Pommer en Boelhouwer (2016) worden de begrippen uitgebreider besproken en worden ook alternatieve invullingen gegeven).



Figuur 1.1

Conceptueel schema van de kwaliteit van leven



Bron: scp

### Kwetsbaarheid

In het schema vormen kwetsbare groepen het uitgangspunt. Kwetsbaarheid vatten we in deze rapportage op als een gebrek aan hulpbronnen.<sup>1</sup> Onder kwetsbare groepen verstaan we dan mensen met:

- een laag opleidingsniveau;
- een laag (huishoudens)inkomen;
- zonder werk;
- met gezondheidsbeperkingen.

Naarmate mensen minder hulpbronnen hebben zijn ze kwetsbaarder en lopen ze een groter risico op problemen.

### Publieke voorzieningen

De overheid kan behulpzaam zijn bij het voorkomen van achterstanden of het compenseren ervan als ze toch ontstaan. Dit doet ze onder andere door de inzet van voorzieningen (bv. in het kader van de sociale zekerheid, de zorg of het sociaal domein). In het gedecentraliseerde beleid voor het sociaal domein komt de voorziening pas in beeld als het laatste redmiddel. De doelgroepen die wij benaderen in dit onderzoek maken al gebruik van dit redmiddel. Het beleid veronderstelt dan dat deze mensen zowel te weinig zelfredzaam zijn, als te weinig steun in hun sociale netwerk krijgen om de problemen het hoofd te bieden.

## Problemen en beperkingen

De problemen die we in deze rapportage behandelen zijn in de eerste plaats gerelateerd aan de zorg of ondersteuning die gerechtigden ontvangen vanuit de drie wetten. Voor mensen in de Wmo 2015 gaat het vooral om gezondheids- of ouderdomsproblemen, voor mensen met een kind in de jeugdzorg om gedrags- en opvoedingsproblemen en voor mensen in de Participatiewet om problemen die ze hebben bij het vinden van een baan. Hiernaast kijken we naar andere, meer generieke problemen, waarmee mensen te maken kunnen krijgen.<sup>2</sup> In totaal onderscheiden we zeven terreinen waarop mensen problemen en beperkingen kunnen ondervinden:

- 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 *gezinssituatie*: het gezin functioneert niet, opvoedproblemen, verslavingsproblematiek die ontwrichtend kan werken, zoals alcohol, drugs of gokken;
- 5 *arbeidsmarkt*problemen: geen werk hebben maar wel op zoek zijn;
- 6 lage *geletterdheid*: niet kunnen werken met computers en geen bureaucratische vaardigheden hebben (documentgeletterdheid);
- 7 ontbrekend *sociaal netwerk*: het niet of weinig contact hebben met familie, vrienden of kennissen en burens.

Ook gaan we in op de mate waarin de problemen gestapeld voorkomen: in hoeverre is er sprake van multiproblematiek?

In het conceptuele schema is gekozen voor ‘problemen of beperkingen’, omdat we ons ervan bewust zijn dat problemen een normatieve betekenis hebben die niet door iedereen herkend hoeft te worden (voor sommige mensen is een beperking niet of niet automatisch een probleem). Ook hoeft een probleem niet (automatisch) te leiden tot een mindere kwaliteit van leven.<sup>3</sup>

## Veerkracht

Veerkracht is de potentie die mensen hebben om met moeilijkheden of tegenslagen om te gaan en het vermogen om daarvan te herstellen (Smith et al. 2008). Veerkracht is een van de begrippen die gebruikt worden als aanvulling op de determinanten die van oudsher worden onderscheiden (zie de hulpbronnen die wij hier bij kwetsbaarheid gebruiken). Door onder meer informatisering en individualisering verandert de samenleving en hebben mensen andere vaardigheden nodig om zich staande te kunnen houden in de maatschappij (Van den Broek et al. 2016). Naast veerkracht zijn dit bijvoorbeeld ervaren regie over het leven of optimisme. De veronderstelling dat kwetsbaarheid samenhangt met de mate waarin mensen problemen hebben nuanceren we door het opnemen van veerkracht. Of een potentieel problematische situatie daadwerkelijk een probleem wordt, is namelijk ook afhankelijk van de mate waarin iemand in staat is om te gaan met moeilijkheden die op

zijn of haar pad komen en de mate waarin iemand tegenslagen kan overwinnen. Deze capaciteiten gebruiken we voor de meting van veerkracht.<sup>4</sup> De hier gehanteerde begrippen sluiten aan bij een nieuwe definitie van gezondheid, die in opkomst is. Daarin wordt gezondheid niet meer (uitsluitend) bepaald door negatieve aspecten als ziektes, aandoeningen en gebreken, maar ook door positieve aspecten als regie en veerkracht (Kaljouw en Van Vliet 2015).

### Redzaamheid

Redzaamheid heeft betrekking op de mate waarin mensen zelf of met hulp van anderen hun problemen kunnen oplossen of ermee om kunnen gaan. In deze rapportage hanteren we hiervoor het begrip zelfredzaamheid. Zelfredzaamheid in het kader van de Wmo 2015 gaat vooral over het op orde kunnen houden van het huis, het zich kunnen verplaatsen, het kunnen aangaan van sociale contacten en het kunnen structureren van de dag, en over noodzakelijk algemene levensverrichtingen zoals persoonlijke verzorging. In deze rapportage vatten we redzaamheid iets breder op en kijken we ook wat mensen kunnen op andere terreinen, zoals het regelen van de financiën of het deelnemen aan vrijetijdsactiviteiten. We hanteren bij redzaamheid dezelfde zeven gebieden als bij de problemen, zij het dat de arbeidsmarkt vervangen is door vrijetijdsactiviteiten. Daarmee sluiten we aan bij de opvatting dat participatie meer is dan uitsluitend arbeidsparticipatie (bovendien maakt het hebben van betaald werk al deel uit van de meting van kwetsbaarheid). Bij deze zeven terreinen is telkens één situatie voorgelegd om de redzaamheid uit te vragen: het huishouden doen, zich verplaatsen, financiële zaken afhandelen, problemen in het gezin oplossen, aan vrijetijdsactiviteiten deelnemen, met de computer werken, sociale contacten onderhouden. In de enquête is aan mensen de vraag gesteld of ze een bepaalde activiteit zelfstandig kunnen doen. Wanneer dat niet het geval was, is gevraagd of mensen hulp hebben gehad, en zo ja van wie: het eigen netwerk of een beroepskracht.<sup>5</sup>

### Kwaliteit van leven

Voor kwaliteit van leven bestaat geen algemeen aanvaarde definitie. Een grote gemeenschappelijke factor in de verschillende definities en uitwerkingen is dat kwaliteit van leven betrekking heeft op meerdere levensterreinen. Die insteek kiezen we in deze rapportage ook. Daarmee sluiten we aan bij de uitwerking die het Sociaal en Cultureel Planbureau in andere rapporten hanteert (zie Bijl et al. 2017) en bij internationaal gangbare uitwerkingen (Noll en Berger 2014; OECD 2016; Stiglitz et al. 2009). Een gemeenschappelijk aspect van benaderingen van kwaliteit van leven is bovendien dat het zowel gaat om de feitelijke leef-situatie van mensen (objectieve kwaliteit van leven), als om hun welbevinden (subjectieve kwaliteit van leven).

De levensterreinen van kwaliteit van leven in deze rapportage zijn deels gebaseerd op de zojuist genoemde uitwerkingen, maar toegespitst op relevantie voor het sociaal domein: gezondheid, maatschappelijke en sociale participatie, levensstandaard, eenzaamheid en woonsituatie.

Voor een groot deel sluiten de gekozen terreinen aan bij beleidsterreinen waar de overheid verantwoordelijkheid voor draagt, onder meer via de Nederlandse Grondwet en de sociale grondrechten van de Verenigde Naties (OHCHR 1976). Alleen ‘eenzaamheid’ is eraan toegevoegd, als een belangrijk onderwerp van de decentralisaties. We gaan in dit rapport dus in op zaken die *niet iedereen* per se wil of kan, maar die in de samenleving als geheel als belangrijk worden beschouwd. Ook is niet alles voor elk individu in dezelfde mate belangrijk. Voor een goede vergelijking tussen groepen is het echter noodzakelijk om ze op dezelfde aspecten te beoordelen.

Bij de subjectieve kwaliteit van leven gaat het om evaluatieve oordelen van mensen over onderdelen van hun leefsituatie of over hun leven als geheel. Daarnaast kijken we naar ervaringen van cliënten met de voorzieningen die ze in het sociaal domein gebruiken.<sup>6</sup>

## Noten

- 1 Als voorbeeld van alternatieve benaderingen die in een eerdere rapportage behandeld zijn nemen we kwetsbaarheid. Kwetsbaarheid kan ook betrekking hebben op geografische eenheden (kwetsbare buurten), op leeftijdsgroepen (kwetsbare jongeren hebben een verhoogd risico op voortijdig schoolverlaten of het niet behalen van een startkwalificatie; kwetsbare ouderen krijgen te maken met *frailty*) en op een balans tussen draaglast en draagkracht. Zie verder Pommer en Boelhouwer (2016: 68).
- 2 De keuze voor het toevoegen van meer generieke problemen heeft te maken met het idee dat het sociaal domein voor gemeenten en voor mensen breder is dan uitsluitend de drie decentralisaties. Financiële problemen vormen vaak een onderlegger van andere problemen (ARK 2016; Van den Berg et al. 2017; WRR 2017). Een ontbrekend sociaal netwerk is relevant voor eenzaamheid (Van Campen et al. 2018). Geletterdheid, waaronder kunnen werken met een computer, is op te vatten als een vaardigheid die onmisbaar is in de huidige maatschappij (vgl. Boelhouwer 2017; WRR 2017).
- 3 In de zorgagenda gaat de Raad voor Volksgezondheid en Samenleving hier ook op in en vraagt aandacht voor ‘kwaliteiten van leven’: ‘zoeken naar een evenwicht tussen ‘alles doen wat mogelijk is’ en voldoende ruimte laten aan persoonlijke keuzes die misschien afwijken van wat vanuit medisch perspectief als ‘logisch’ of ‘gezond’ beschouwd wordt’ (RVS 2017b: 30).
- 4 De stellingen die deze twee capaciteiten bleken de belangrijkste te zijn uit een schaal van oorspronkelijk zes stellingen (de *brief resilience scale* van Smith et al. [2008]).
- 5 Tonkens en Duyvendak (2018) problematiseren deze brede opvatting van zelfredzaamheid: als zelfredzaamheid niet alleen geldt als iemand iets zelf kan, maar ook als het eigen netwerk helpt en zelfs als een professional helpt, is bijna iedereen zelfredzaam. In het door ons gebruikte concept spreken we daarom liever van redzaamheid en onderscheiden we elk van de drie vormen om de verschillen inzichtelijk te maken.
- 6 De ervaringen van cliënten zijn niet ontleend aan de cliëntervaringsonderzoeken: die zijn voor een landelijke rapportage onvoldoende bruikbaar. We hebben enkele vragen in onze enquête opgenomen en rapporteren daarover.

## 2 Kwetsbaarheid van gebruikers

---

- In dit deel van de rapportage onderscheiden we vijf groepen mensen die via een enquête zijn ondervraagd over hun situatie. Vier van die groepen bestaan uit gebruikers van maatwerkvoorzieningen in het sociaal domein: (1) mensen in de Wmo 2015, (2) mensen in de Participatiewet, (3) mensen met een kind in de jeugdzorg en (4) multigebruikhuishoudens. De vijfde groep bestaat uit mensen die geen gebruik maken van een maatwerkvoorziening in het sociaal domein.
  - Bij deze groepen zien we tussen 2015 en 2017 geen veranderingen bij sociaal-demografische kenmerken, maar wel bij de hulpbronnen. Er zijn minder mensen met een laag inkomen bij gebruikers van de Participatiewet en de Jeugdwet en bij multigebruikhuishoudens. Ook zijn er minder mensen met een langdurige ziekte of aandoening bij de Participatiewet en juist meer bij de Wmo 2015.
  - De kwetsbaarheid van mensen in de Participatiewet en de Jeugdwet is tussen 2015 en 2017 afgenomen.
- 

### 2.1 Geen verschil in sociaal-demografische kenmerken tussen 2015 en 2017

In deel A van deze rapportage bespreken we de samenhang tussen de onderdelen die in het vorige hoofdstuk in het conceptuele kader zijn geschetst: de kwetsbaarheid van mensen, de problemen die ze ondervinden, het hulpnetwerk dat ze erbij kunnen inschakelen en de uiteindelijke kwaliteit van leven. Om dat te kunnen doen moeten op persoonsniveau al deze aspecten tegelijk beschikbaar zijn. Daarvoor is in 2015 een enquête ontwikkeld. In 2016 en 2017 is de enquête herhaald en de resultaten daarvan vormen de belangrijkste bron voor dit deel van de rapportage (meer over het onderzoek staat in kader 2.1). In de enquête zijn vijf groepen onderscheiden:

- 1 mensen die gebruikmaken van een maatwerkvoorziening in het kader van de Wmo 2015;
- 2 mensen die gebruikmaken van een voorziening in het kader van de Participatiewet (we spreken in dit rapport soms ook van participatie of participatievoorzieningen);
- 3 mensen die gebruikmaken van een voorziening in het kader van de Jeugdwet (we gebruiken soms ook de term jeugdzorg, zie de definitie in hoofdstuk 1 van deel B);
- 4 mensen in een huishouden waarin (maatwerk)voorzieningen gebruikt worden binnen meer dan een van de drie kaders – multigebruikhuishoudens; en
- 5 mensen die geen maatwerkvoorziening gebruiken.

Voor dit onderzoek zijn bij de Jeugdwet de *ouders* van de kinderen ondervraagd en zijn mensen die uitsluitend gebruikmaken van *algemene voorzieningen* niet meegenomen bij de voorzieningengebruikers (het ontbreekt aan een landelijke registratie van gebruikers van algemene voorzieningen). Op het gebruik van enkele algemene voorzieningen gaan we nader in in paragraaf 4.5.

---

### Kader 2.1 Onderzoek onder de gebruikers van maatwerkvoorzieningen

Op basis van het stapelingsbestand<sup>1</sup> heeft het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) een aselecte steekproef getrokken met als doel vijf groepen van 1000 respondenten elk te krijgen van gebruikers van maatwerkvoorzieningen (zie bijlage A op [www.scp.nl](http://www.scp.nl) bij dit rapport voor een gedetailleerd overzicht):

- 1 personen die juridisch **ouder zijn van** een of meer minderjarige **kinderen die jeugdvoorzieningen** gebruiken (NB: de ouders zijn ondervraagd);
- 2 personen die gebruikmaken van een maatwerkvoorziening in het kader van de **Wmo 2015**;
- 3 personen die gebruikmaken van een voorziening volgens de **Participatiewet**;
- 4 **multigebruikhuishoudens**; deze groep bestaat uit: personen in huishoudens die een maatwerkvoorziening gebruiken in twee of drie van de drie gedecentraliseerde kaders;
- 5 personen die **geen maatwerkvoorzieningen** gebruiken.

De verwerking van registraties van het voorzieningengebruik loopt achter bij de realiteit. In feite zijn voor dit onderzoek mensen ondervraagd waarvan bekend is dat ze twee jaar eerder een maatwerkvoorziening hebben gebruikt. Op het moment van ondervraging hoeft niet bij elke respondent nog sprake te zijn van voorzieningengebruik. Dit onderzoek heeft dan ook betrekking op mensen die momenteel of in het recente verleden problemen hadden waardoor ze in aanmerking kwamen voor een maatwerkvoorziening (uitgezonderd de groep die geen voorziening gebruikte). In eerste instantie konden mensen via internet de vragenlijst beantwoorden. Lukte dat niet dan werd de vragenlijst telefonisch of face to face afgenomen.<sup>2</sup> Om te corrigeren voor selectiviteit in de respons zijn alle gepresenteerde gegevens gewogen naar onder andere leeftijd, herkomst, stedelijkheid van de gemeente en geslacht (CBS 2017). Meer documentatie en verantwoording over het onderzoek is te vinden op de website van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP).

---

De onderzochte achtergrondkenmerken van de mensen in de verschillende wetten zijn niet veranderd tussen 2015 en 2017 (tabel 2.1). Dat verwachtten we ook niet in twee jaar tijd. In het algemeen is de gemiddelde leeftijd van de Wmo-gebruikers hoger dan die van de andere groepen, evenals het aandeel alleenstaanden. Onder mensen in de Participatiewet en in multigebruikhuishoudens is het aandeel niet-westerse migranten en het aandeel eenoudergezinnen hoger dan bij de andere groepen.<sup>3</sup>

Tabel 2.1

Sociaal-demografische achtergrondkenmerken van de vijf groepen, 2015-2017 (in procenten)<sup>a</sup>

	gemiddelde leeftijd		(echt)paar met kind(eren)			eenoudergezin			alleenstaand		niet-westerse migrant	
	2015	2016	2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2015	2017
Wmo 2015	71	71	6	6	6	3	2	1	67	69	5	4
participatie	45	44	22	23	21	20	20	15	42	39	42	44
multigebruik	45	44	29	29	28	22	26	25	34	31	32	32
jeugdzorg	45	44	76	75	77	14	13	12	7	7	9	9
geen gebruik	49	49	36	36	36	5	4	5	20	20	9	10

a Alle jaren per groep circa 1000 respondenten. Steekproefomvang: n = 5603 (2015), n = 5310 (2016) en n = 5227 (2017); er zijn geen significante jaarverschillen (p < 0,01).

Bron: SCP (SDI'15-'17)

## 2.2 Hulpbronnen lijken te veranderen

Naast verschillen in sociaal-demografische kenmerken, zijn er ook verschillen tussen de groepen in de mate waarin ze over hulpbronnen beschikken. Hulpbronnen, zoals inkomen, arbeid, opleiding en gezondheid, kunnen nuttig zijn voor mensen om hun leven te verbeteren.

Tussen 2015 en 2017 zijn er een paar veranderingen opgetreden in de hulpbronnen die de vijf groepen tot hun beschikking hebben (tabel 2.2). Met name het aandeel mensen met een laag inkomen is bij gebruikers van participatievoorzieningen, multigebruikhuishoudens en jeugdzorg meer afgenomen dan bij gebruikers van de Wmo 2015 en bij personen die geen gebruik van een wet maken. Ook zien we een meer dan gemiddelde daling van mensen zonder betaald werk in de Jeugdwet. Wellicht is dit een gevolg van de aantrekkende economie. Eveneens zien we een daling van het aandeel laagopgeleiden onder de gebruikers van de Participatiewet en de Jeugdwet. Het aandeel mensen dat een langdurige ziekte of aandoening heeft is afgenomen onder gebruikers van de Participatiewet en toegenomen onder gebruikers van de Wmo 2015. Voor de laatste groep kan dit komen door verscherpt beleid van gemeenten, waardoor mensen met minder grote gezondheidsproblemen minder worden geholpen met maatwerkvoorzieningen. Eenzelfde bevinding kwam uit deelonderzoeken voor de landelijke evaluatie Hervorming Langdurige Zorg (Kromhout et al. 2018).

Het algemene beeld is dat zich vooral onder gebruikers van participatievoorzieningen en jeugdzorg minder kwetsbaren bevinden. Het is met de beschikbare gegevens niet precies te achterhalen of dit betekent dat de toegang voor kwetsbare mensen minder wordt (iets dat uit ander onderzoek blijkt, zie de inleiding) of dat de gebruikers minder kwetsbaar worden. Toekomstig onderzoek zou hierin meer inzicht moeten bieden, zie ook de slotbeschouwing. In hoofdstuk 6 schetsen we een beeld van de in- en uitstroom van voorzieningen: hiermee krijgen we inzicht in de veranderende kwetsbaarheid en kwaliteit van leven van de groepen.



Tabel 2.2

De vijf groepen vergeleken naar hulpbronnen, 2015-2017 (in procenten)

	geen betaald werk <sup>a</sup>		laag inkomen <sup>b</sup>		laagopgeleid <sup>c</sup>		langdurige ziekte of aandoening <sup>d</sup>		
	2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017
Wmo 2015	94	94	94	7	5	74	73	78	78
participatie	64	62	65	39	32	60	53	48	48
multigebruik	62	62	66	23	23	65	59	56	62
jeugdzorg	18	17	15	10	7	31	21	21	23
geen gebruik	37	35	34	5	8	36	21	23	21

Onderstreep: significant verschil tussen 2015 en 2017 ( $p < 0,01$ ).

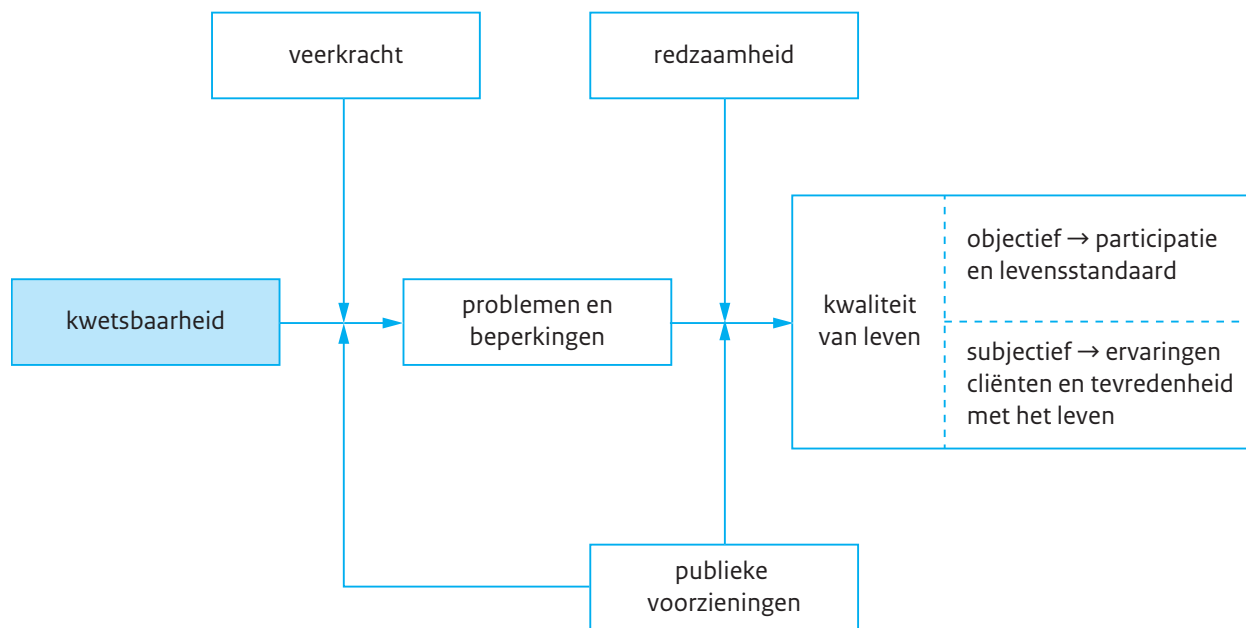
- a De vraag luidde: 'Heeft u op dit moment betaald werk? Ook één uur per week of een korte periode telt al mee, evenals freelance werk. Werk in een eigen bedrijf of in een bedrijf van familie telt ook mee.'
- b De hier gebruikte (gestandaardiseerd besteedbaar huishoudens)inkomens zijn die uit 2015 (het beschikbaar komen van inkomensgegevens kent een vertraging van twee jaar). Laag inkomen is bepaald aan de hand van de inkomensgrenzen die gelden voor het niet-veel-maar-toereikend criterium van het scp (Hoff et al. 2016).
- c Laagopgeleid: lager onderwijs, lager beroepsonderwijs, mavo, vmbo en mbo-1.
- d De vraag luidde: 'Heeft u een langdurige ziekte, lichamelijke beperking, psychische klacht (of klacht als gevolg van ouderdom)? Langdurig is (naar verwachting) zes maanden of langer.'

Bron: scp (sdi'15-'17)

## 2.3 Kwetsbaarheid van mensen in de Participatiewet en Jeugdwet neemt af

Figuur 2.1

Conceptueel schema: kwetsbaarheid



Bron: scp

Er ontstaat een verhoogd risico op problematische situaties en een minder goede kwaliteit van leven wanneer mensen niet beschikken over een van de hiervoor besproken hulpbronnen. Dat risico is nog groter als mensen meerdere hulpbronnen ontberen. De mate waarin mensen wel of niet beschikken over hulpbronnen geven we aan met de term kwetsbaarheid (kwetsbaarheid is dan de gewone optelsom van de vier onderdelen). Ouderen zijn kwetsbaar op maximaal drie van de vier onderdelen, omdat voor hen werkloosheid niet meer meetelt. Voor mensen jonger dan 65 jaar is de maximale score vier. Tussen 2015 en 2017 is de kwetsbaarheid van gebruikers van de Participatiewet en de Jeugdwet vermindert, maar voor gebruikers van de Wmo en multigebruikhuishoudens is dit niet het geval (tabel 2.3).

Bekijken we kwetsbaarheid naar een aantal achtergrondkenmerken, dan zien we dat eenoudergezinnen vaker kwetsbaar zijn dan paren met kinderen (tabel 2.4): zo was in 2017 21% van de eenoudergezinnen meest kwetsbaar, tegen 11% bij de paren. Niet-westerse migranten zijn ook relatief vaak kwetsbaar (23% in 2017). Doordat mensen van 65 jaar of ouder een relatief hoog inkomen hebben zijn zij relatief weinig kwetsbaar, maar door een gemiddeld lager opleidingsniveau ook weinig 'niet kwetsbaar'. De kwetsbaarheid van de verschillende groepen verandert nauwelijks in de tijd.

Tabel 2.3

Kwetsbaarheid bij de vijf groepen, 2015-2017 (in procenten)<sup>a</sup>

	niet kwetsbaar			meest kwetsbaar		
	2015	2016	2017	2015	2016	2017
Wmo 2015	6	5	5	13	13	13
participatie	<u>7</u>	9	<u>12</u>	<u>31</u>	29	<u>27</u>
multigebruik	10	12	11	30	32	29
jeugdzorg	<u>45</u>	48	<u>52</u>	<u>7</u>	5	<u>4</u>
geen gebruik	46	44	48	4	5	4

Onderstreept: significant verschil tussen 2015 en 2017 ( $p < 0,01$ ).

- a De groep 'meest kwetsbaar' bevat voor 65-plussers maximaal drie kwetsbaarheden: laag inkomen, lage opleiding en slechte gezondheid (een score van 3); voor mensen jonger dan 65 jaar komt daar nog werkloosheid bij (bij hen is 'meest kwetsbaar' dus een score van 4).

Bron: SCP (SDI'15-'17)

Tabel 2.4

Kwetsbaarheid naar achtergrondkenmerken, 2015-2017 (in procenten)<sup>a, b</sup>

	niet kwetsbaar			meest kwetsbaar		
	2015	2016	2017	2015	2016	2017
paar met kinderen	38	36	41	12	13	11
alleenstaande	11	11	13	22	19	20
eenoudergezin	15	20	24	28	28	21
18-24 jaar	23	23	27	<u>20</u>	15	<u>12</u>
25-34 jaar	27	26	32	17	21	16
35-64 jaar	26	27	29	23	22	21
65-74 jaar	13	15	16	4	1	0
≥ 75 jaar	8	8	8	2	3	2
autochtone Nederlander	25	25	28	5	14	13
niet-westerse migrant	12	14	17	28	28	23

Onderstreept: significant verschil tussen 2015 en 2017 ( $p < 0,01$ ).

- a De groepen verschillen (binnen de mate van kwetsbaarheid) significant van elkaar, met uitzondering van 18-24/25-34 en 65-74/75+ bij meest kwetsbaar. Per groep verschillen de aandelen niet kwetsbaar en meest kwetsbaar significant van elkaar.
- b Voor de groep 'meest kwetsbaar' zijn voor mensen van 65 jaar of ouder maximaal drie kwetsbaarheden geteld: laag inkomen, lage opleiding en slechte gezondheid; mensen jonger dan 65 jaar vallen in deze categorie als ze daarnaast ook werkloos zijn.

Bron: SCP (SDI'15-'17)

## 2.4 Samenvattend

In dit deel van de rapportage schetsen we een beeld van de kwaliteit van leven van mensen die gebruikmaken van het sociaal domein en van een groep niet-gebruikers. Dit doen we grotendeels op basis van een speciaal voor dit doel ontwikkelde enquête. Bij de beschrijving onderscheiden we vijf groepen, waarvan vier bestaan uit gebruikers van maatwerkvoorzieningen in het sociaal domein: mensen in de Wmo 2015, mensen in de Participatiewet, mensen met een kind in de jeugdzorg en multigebruikhuishoudens. Daarnaast onderscheiden we mensen die geen gebruik maken van een individuele voorziening in het sociaal domein. Voor het onderzoek zijn niet de kinderen in de jeugdzorg ondervraagd, maar hun ouders. Bovendien zijn gebruikers van *individuele* voorzieningen ondervraagd; door een ontbrekend registratiesysteem van gebruikers van *algemene* voorzieningen is het niet mogelijk om van hen een beeld te schetsen.

Bekijken we enkele achtergrondkenmerken van de mensen die we ondervraagd hebben, dan blijkt dat mensen in de Wmo 2015 gemiddeld ouder zijn, lager opgeleid en vaker een langdurige ziekte of aandoening hebben dan de andere groepen. Mensen in de Participatiewet of in multigebruikhuishoudens zijn relatief vaak alleenstaand en niet-westerse migranten en hebben een laag inkomen.

Tussen 2015 en 2017 is er niet veel veranderd in de sociaal-demografische kenmerken. Wel zijn er veranderingen gevonden in de hulpbronnen van de verschillende groepen: de kwetsbaarheid van gebruikers van participatievoorzieningen en jeugdzorg blijkt te zijn verminderd, terwijl gebruikers van de Wmo en multigebruikhuishoudens even kwetsbaar zijn gebleven.

### Noten

- 1 In het zogeheten stapelingsbestand is voor elke Nederlander bekend van welke voorziening deze gebruikmaakt. Het bestand is alleen bij het CBS te raadplegen en de gegevens kunnen uitsluitend geanonimiseerd worden geanalyseerd. Er gelden bovendien strenge privacyeisen voor publicatie van de gegevens. In deel B wordt het stapelingsbestand gebruikt om een landelijk beeld te geven van (de cumulatie van) het gebruik van maatwerkvoorzieningen.
- 2 Het is bekend dat verschillende ondervragingsmethoden kunnen leiden tot verschillen in antwoordpatronen: wie deelneemt aan een telefonische enquête is sneller geneigd sociaal wenselijke antwoorden te geven dan mensen die een enquêteur tegenover zich hebben. Bij een enquête die via het web wordt afgenomen is de kans op satisficing antwoorden lager dan wanneer interviewers worden ingezet (Kappelhof 2015). Dit kan dus leiden tot vertekening. Bij de bespreking en interpretatie van de resultaten in het vervolg zullen we daar rekening mee houden, onder andere door een hoge eis aan de significantietoetsen te stellen (significantietoets met 99% betrouwbaarheidsmarge, in de tekst te herkennen door  $p < 0,01$ ) en door de cijfers niet te interpreteren als harde puntschattingen maar vooral in te gaan op verschillen die er tussen de vijf groepen zijn.
- 3 De steekproef is gebaseerd op CBS-registraties, maar omdat voor de enquête geen gebruik is gemaakt van vertaalde vragenlijsten of van enquêteurs die de eigen taal spreken, zijn de resultaten voor etnische groepen waarschijnlijk iets te rooskleurig.

### 3 Problematische situaties en redzaamheid

---

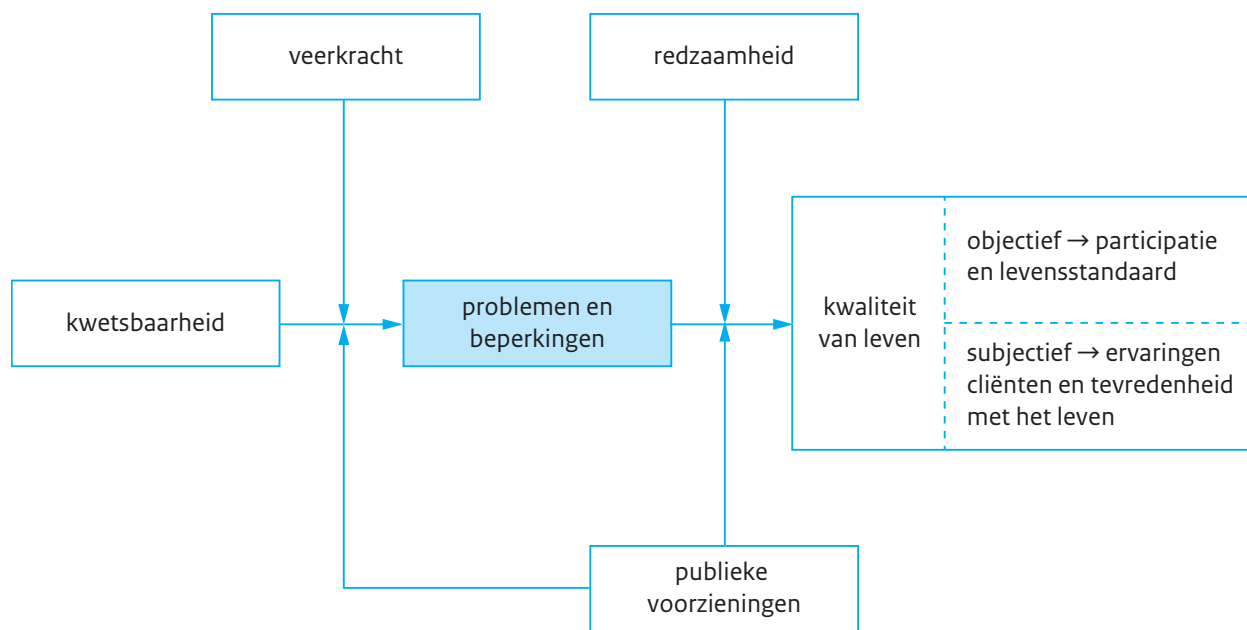
- Er is tussen 2015 en 2017 weinig veranderd in de mate waarin problematische situaties voorkomen. Wel zijn financiële problemen en arbeidsmarktproblemen in die periode iets afgenomen als gevolg van de betere economische omstandigheden.
  - De hoeveelheid problemen die mensen hebben hangt vooral samen met de mate van kwetsbaarheid: van de minst kwetsbaren heeft 35% op geen enkel vlak een probleem, van de meest kwetsbaren is dat slechts 2%.
  - Van de Wmo'ers kan ongeveer 10% alle zeven activiteiten waarover we rapporteren zelfstandig uitvoeren. Het beroep dat zij doen op een beroepskracht neemt af. Wel zegt een ruime meerderheid dat het bij alle zeven activiteiten is gelukt, al dan niet met hulp, om de activiteit te ondernemen.
  - Van de mensen in de Wmo 2015 zegt ruim de helft niet zelf formulieren te kunnen invullen. Bij mensen in de Participatiewet en in multigebruikhuishoudens is dit ongeveer een derde. Ook 10% van de niet-gebruikers zegt dit niet te kunnen.
  - Leeftijd hangt het meest samen met de mate van redzaamheid, gevolgd door de mate van kwetsbaarheid en de indeling in de vijf sociaaldomeingroepen.
  - Van de mensen die geen hulp krijgen verwachtte in 2017 een kleiner aandeel dan in 2015 dat ze die in de toekomst wel zullen krijgen van hun netwerk als dat nodig is. Dat is relevant, omdat mensen die inschatten geen beroep te kunnen doen op hun netwerk potentieel aanspraak gaan maken op een voorziening.
- 

De volgende stap in het conceptuele schema heeft betrekking op de problemen en beperkingen waarmee mensen te maken (kunnen) hebben (figuur 3.1).

De problemen waar mensen mee te maken kunnen hebben beperken zich lang niet altijd tot die waarvoor ze ondersteuning vanuit een of meer decentralisatiewetten krijgen (zie ook Pommer en Boelhouwer 2016, 2017). Om een volledig beeld te kunnen schetsen nemen we naast gezondheid(sbeperkingen), werkloosheid of opvoedings- en gedragsproblemen ook (laag)geletterdheid, sociale contacten en financiële problemen in ogenschouw.

Figuur 3.1

Conceptueel schema: problemen en beperkingen



Bron: scp

### 3.1 Problematische situaties op meerdere terreinen

In totaal kijken we naar zeven terreinen waarop mensen problemen kunnen hebben. Per terrein onderscheiden we een of meer mogelijk problematische situaties, waarvan we aan mensen hebben gevraagd of die zich bij hen voordoen (kader 3.1).

#### Kader 3.1 Problematische situaties

De terreinen die we bekijken zijn:

- 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 gezinssituatie: het gezin functioneert niet, opvoedproblemen, verslavingsproblematiek die ontwrichtend kan werken, zoals alcohol, drugs of gokken;<sup>1</sup>
- 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 burens.

Bij elk van de zeven terreinen kunnen we problematische situaties onderscheiden. Voor sommige terreinen is naar meerdere situaties gevraagd. Per terrein is bepaald of mensen een probleem hebben of niet (dat kan binnen een terrein dus op meerdere situaties betrekking hebben). Echter, hoewel we een breder palet aan problemen beslaan dan die direct gerelateerd zijn aan de decentralisaties, bestrijken we daarmee niet alle mogelijke problemen. Op de achtergrond kunnen bijvoorbeeld ook verstandelijke beperkingen een rol spelen.

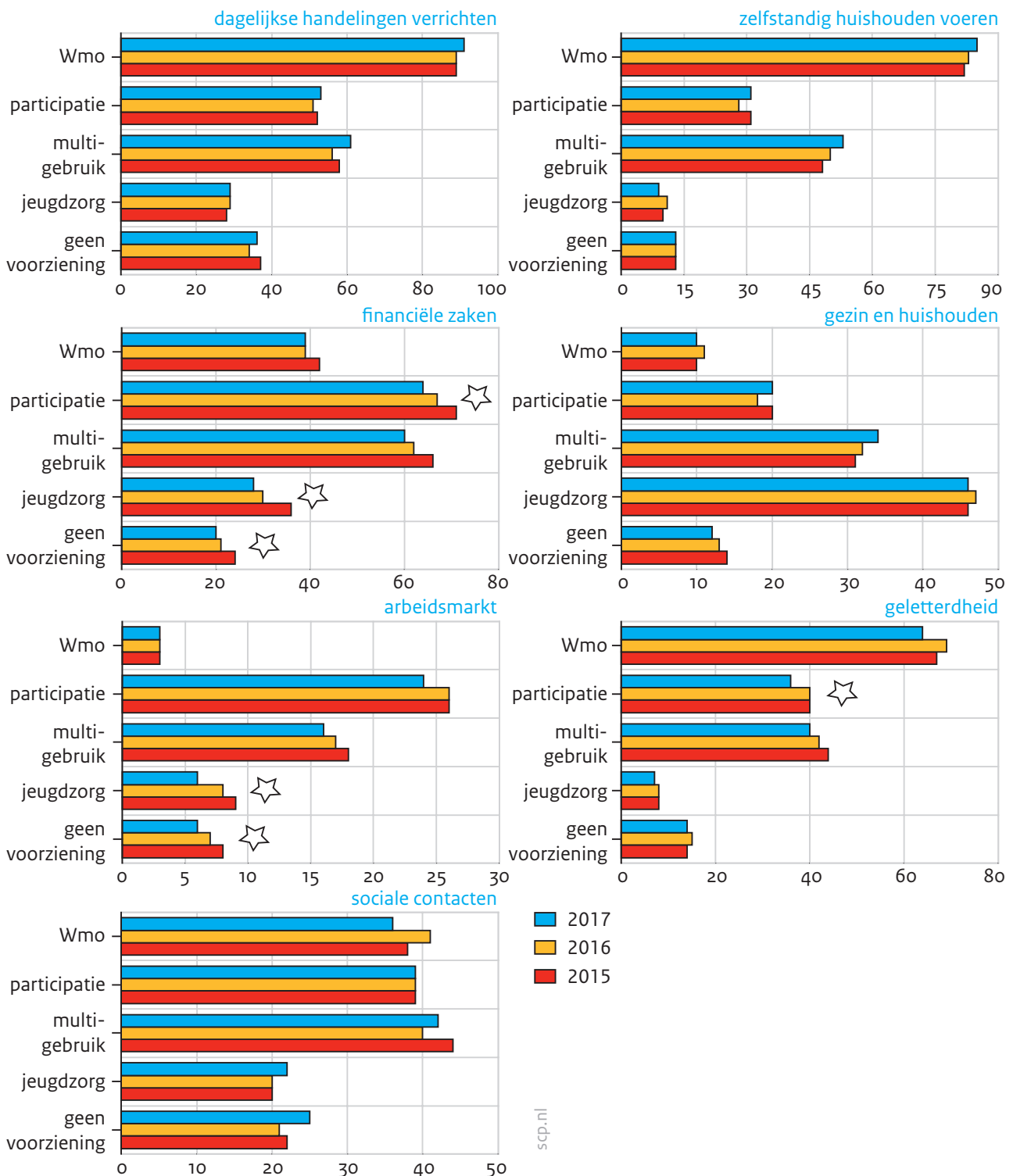
---

De problemen die per groep het meest voorkomen zijn vanzelfsprekend vooral gerelateerd aan de wet waaruit gerechtigden ondersteuning ontvangen (figuur 3.2). Bij de mensen in de Participatiewet zijn dat de financiële problemen, bij mensen met een kind in de jeugdzorg de gezinsproblemen en bij mensen in de Wmo 2015 de gezondheidsgerelateerde problemen (het verrichten van dagelijkse handelingen en het voeren van een zelfstandig huishouden). Duidelijk is ook dat mensen in een multigebruikhuishouden daadwerkelijk op meerdere terreinen problemen hebben en dat die problemen zich niet beperken tot de problemen die aan de decentralisaties zijn gelieerd. Verder valt op dat gebruikers van de Wmo 2015 relatief vaak laaggeletterd zijn en dat ongeveer een derde van de niet-gebruikers toch problemen heeft met het verrichten van algemene dagelijkse handelingen. Voor een groot deel zijn dat mensen die aangeven moeite te hebben met zien of horen, zelfs met een bril, contactlenzen of een gehoorapparaat.

De aanwezigheid van problematische situaties op de zeven terreinen is tussen 2015 en 2017 wel iets veranderd voor de vijf groepen. Met name financiële problemen en arbeidsmarktproblemen zijn in deze jaren afgenomen, zij het niet voor alle groepen significant bij de gekozen overschrijdingskans ( $p < 0,01$ ). De gunstige ontwikkeling in de economische conjunctuur zal hier ongetwijfeld aan hebben bijgedragen. Dit strookt met het beeld van de afgenomen kwetsbaarheid bij deze groepen (zie tabel 2.2). Bij de overige probleemsituaties lijkt er geen sprake van een systematische verbetering of verslechtering. Wel lijkt het zelfstandig voeren van een huishouden bij Wmo-gebruikers en multigebruikhuishoudens iets moeilijker te zijn geworden (net niet significant bij de hier gekozen overschrijdingskans) en lijkt de geletterdheid bij gebruikers van een voorziening uit de Participatiewet iets te zijn afgenomen.

Figuur 3.2

Aanwezigheid van een problematische situatie op zeven terreinen, naar de vijf groepen, 2015-2017 (in procenten)



\* Significante verschillen tussen de jaren (p < 0,01).

Bron: SCP (SDI'15-'17)



Om te onderzoeken of er sprake is van een cumulatie van problemen vatten we ze samen in een probleemcumulatiecijfer: we tellen simpelweg op hoeveel terreinen iemand een probleem heeft. Dat kan variëren van 0 (op geen enkel van de zeven terreinen een probleem) tot 7 (op elk van de terreinen een probleem). Omdat er zeer weinig mensen zijn die op zes of zeven terreinen een probleem hebben, voegen we degenen met vijf of meer problemen samen tot één groep. Deze blijkt, niet verrassend, groot te zijn bij de multigebruikshuishoudens en klein bij de niet-gebruikers. Ook mensen met een kind in de jeugdzorg rapporteren relatief weinig problemen (figuur 3.3).<sup>2</sup> Dat een behoorlijk deel van de ouders met een kind in de jeugdzorg uitkomt op ‘geen enkel probleem’, betekent niet dat zij geen problemen hebben of hebben gehad. Behalve gezinsproblemen kunnen in deze gezinnen ook specifieke kindproblemen voorkomen. Daarover hebben we in de enquête van 2015 enkele stellingen voorgelegd, zoals ‘mijn kind is rusteloos’, ‘mijn kind heeft vaak driftbuien’, ‘mijn kind pikt dingen’ en ‘mijn kind is voor heel veel bang’. Als we dergelijke problemen bekijken voor de groep ouders met een kind in de Jeugdwet die een 0 scoren bij probleemcumulatie, blijkt dat bij meer dan 85% ten minste een van deze problemen speelt (bij ouders in de andere groepen is dat maximaal 25%).<sup>3</sup>

Mensen in de Wmo 2015 hebben het hoogste gemiddelde aantal problemen. De cumulatie van problemen is voor de vijf groepen niet significant veranderd tussen 2015 en 2017. Bij gebruikers van de Participatiewet en de Jeugdwet neemt de probleemcumulatie weliswaar af, maar deze afname is net niet significant bij de gekozen overschrijdingskans.

---

### Kader 3.2 Mensen met een verstandelijke beperking

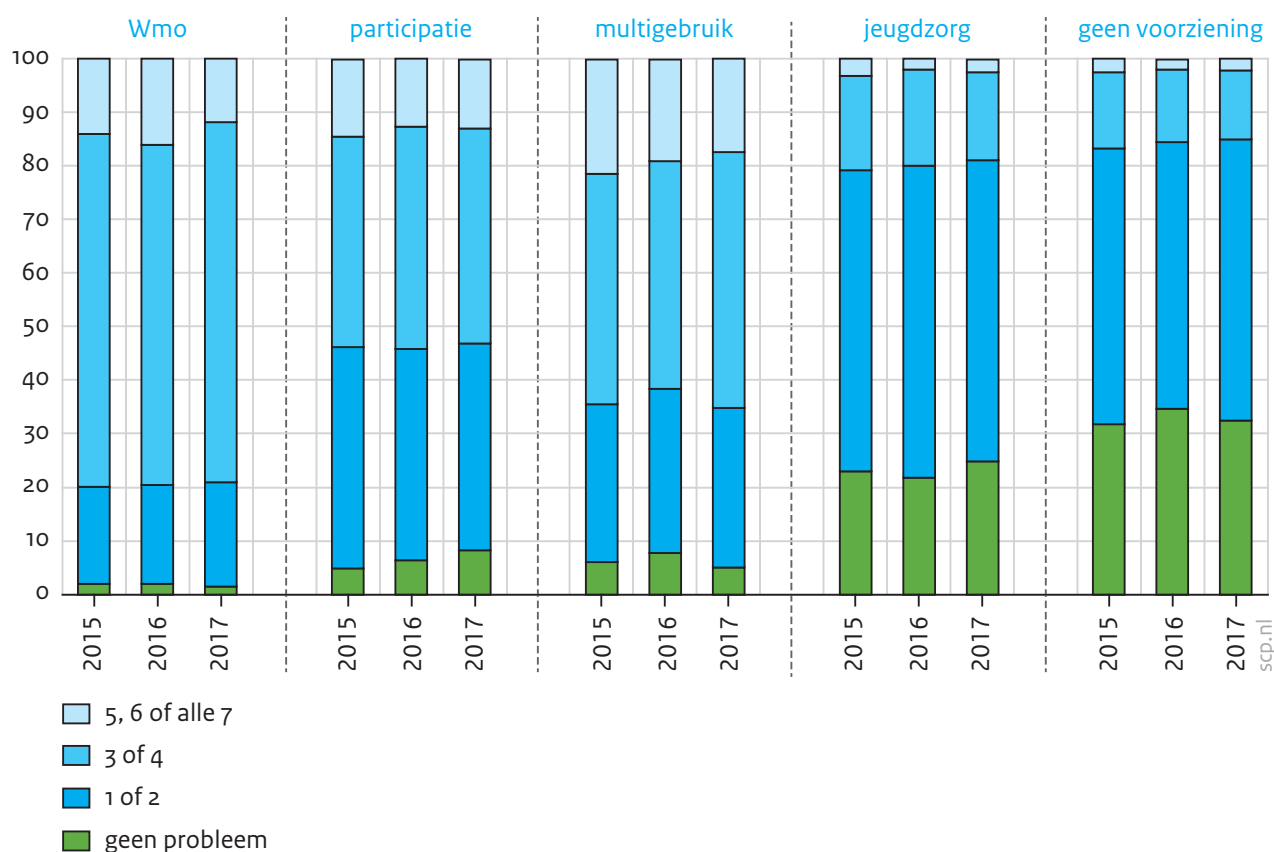
In ons onderzoek hebben we mensen gevraagd of ze een verstandelijke beperking hebben. Deze komt in ongeveer 14% van de multigebruikshuishoudens voor. Dat is vaker dan bij de andere groepen (minder dan 10% bij mensen in de Wmo 2015 en mensen in de Participatiewet en ongeveer 1% bij de mensen die geen voorziening gebruiken). Het aandeel kinderen met een verstandelijke beperking in de Jeugdwet is ons niet bekend, omdat we niet de kinderen zelf maar hun ouders hebben ondervraagd. Ons doel was niet om een goede schatting te geven van aantallen verstandelijk beperkten (daarvoor is een enquête ongeschikt), maar om een indruk te krijgen van de samenhang met andere kenmerken.

Dat de gevolgen groot zijn blijkt ook uit de verschillen in probleemcumulatie tussen mensen met en mensen zonder een verstandelijke beperking. In 2017 had ongeveer 25% van de mensen met een verstandelijke beperking te maken met vijf of meer problemen, zo'n 50% had te maken met drie of vier problemen. Bij mensen zonder verstandelijke beperking was dat respectievelijk een kleine 10% en ongeveer 35%.

Het ingewikkelder worden van de samenleving vraagt veel van verstandelijk gehandicapten: ook ‘eenvoudige arbeid’ moet steeds vaker zelfstandig worden uitgevoerd, het onderwijs wordt grootschaliger en minder gestructureerd, en praktische bezigheden zoals reizen met het openbaar vervoer of het regelen van bankzaken zijn ingewikkelder geworden. Tegelijkertijd zijn de verwachtingen dat ook verstandelijk gehandicapten aan de maatschappij moeten deelnemen gestegen. De combinatie van deze factoren zorgt ervoor dat meer ondersteuning nodig is (zie Woittiez et al. 2014).

Figuur 3.3

Cumulatie van problemen naar de vijf groepen, 2015-2017 (in procenten)<sup>a</sup>



a Er is voor geen van de groepen een significant verschil tussen de jaren ( $p < 0,01$ ). De vijf groepen verschillen allemaal van elkaar.

Bron: SCP (SDI'15-'17)

### Probleemcumulatie vooral afhankelijk van kwetsbaarheid

Nu we weten hoe de probleemcumulatie is bij de verschillende groepen, kunnen we kijken hoe de samenhang is met kwetsbaarheid. Hebben mensen met een laag inkomen, geen werk, een lage opleiding en gezondheidsproblemen vaker te maken met een stapeling van problemen? Conform de verwachting hangt de mate van kwetsbaarheid sterk samen met de hoeveelheid problemen waar mensen mee te maken hebben: van de minst kwetsbaren heeft 35% op geen enkel vlak een probleem, van de meest kwetsbaren is dat slechts 2% (zie tabel 3.1). Voor enkele leeftijdsgroepen is de probleemcumulatie tussen 2015 en 2017 significant afgenomen, met name bij jongeren (18-24 jaar), middelbare groepen (35-64 jaar) en jongere senioren (65-74 jaar).

Tabel 3.1

Probleemcumulatie naar achtergrondkenmerken, 2015-2017 (in procenten)

	geen problemen				veel problemen (5 of meer)		
	2015	2016	2017		2015	2016	2017
minst kwetsbaar	34	35	32		1	1	1
meest kwetsbaar	2	2	2		25	25	24
18-24 jaar	17	19	26	* (minder)	7	9	10
25-34 jaar	16	18	19		8	9	9
35-64 jaar	15	16	15	* (minder)	12	11	10
65-74 jaar	9	10	10	* (minder)	15	11	7
≥ 75 jaar	2	2	2		13	14	10
autochtone Nederlander	15	16	17		9	9	7
niet-westerse migrant	6	8	6		20	17	18

\* Significant verschil tussen de jaren ( $p < 0,01$ ).

Bron: SCP (SDI'15-'17)

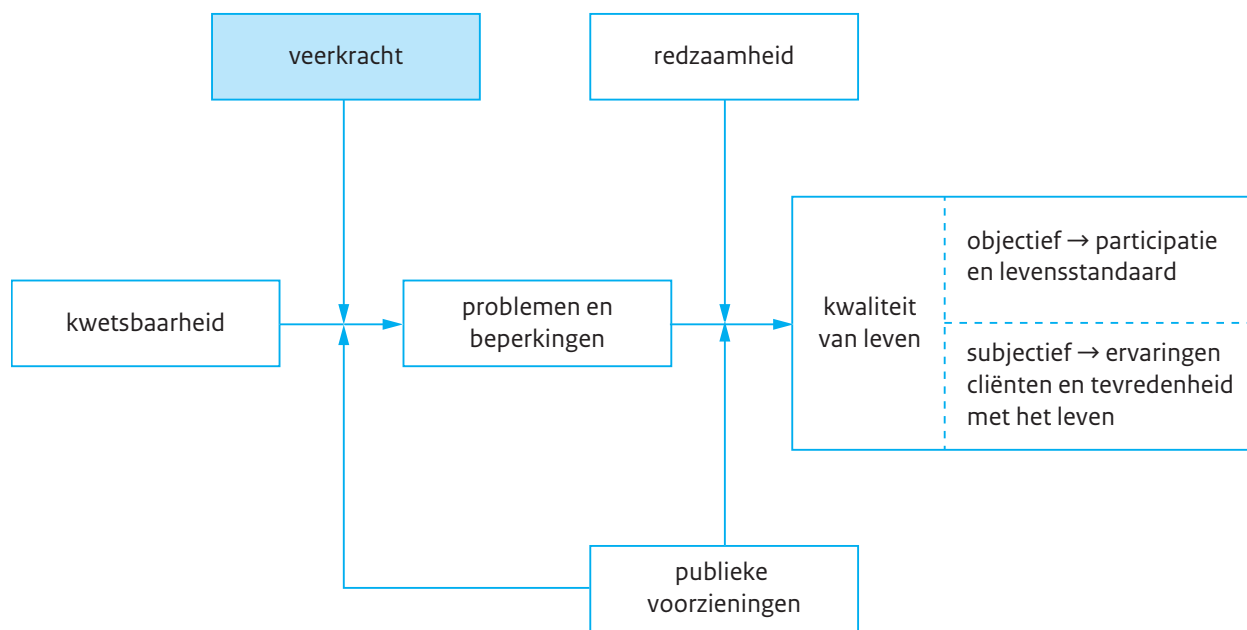
Er is ook een relatie met leeftijd: hoe ouder mensen zijn, hoe vaker ze met problemen te maken hebben en hoe vaker meerdere problemen tegelijk spelen. Als we alle kenmerken tegelijk beschouwen, komen verschillen in probleemcumulatie vooral door verschillen in kwetsbaarheid, gevolgd door de indeling in groepen voorzieningengebruikers. Ook bij probleemcumulatie is het onderscheid in groepen voorzieningengebruikers dus relevant: die verschillen vallen niet weg als we rekening houden met de verschillen in kwetsbaarheid.<sup>4</sup>

### 3.2 Hoe veerkrachtiger iemand is, hoe minder problemen hij heeft

Om problemen te voorkomen moet iemand niet alleen over voldoende hulpbronnen beschikken, maar ook met deze bronnen om kunnen gaan. De WRR beschreef dit mooi door het belang van 'doenvermogen' naast 'denkvermogen' te plaatsen (WRR 2017). Om uit de problemen te blijven moet iemand over mentale vaardigheden beschikken zoals het kunnen omgaan met tegenslagen, ofwel veerkracht.

Figuur 3.4

Conceptueel schema: veerkracht



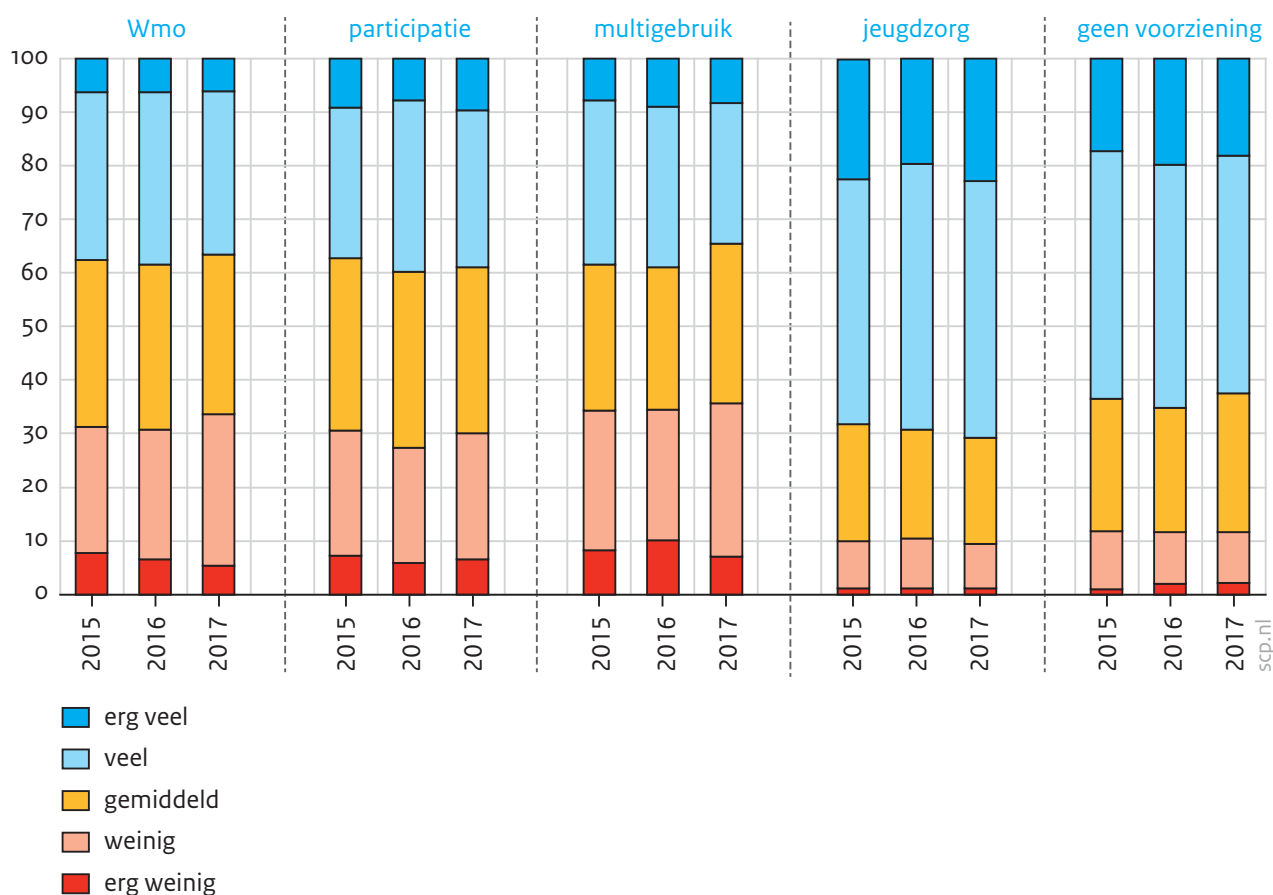
Bron: SCP

De veerkracht verschilt tussen de vijf groepen die we onderscheiden (figuur 3.5) en is het grootst onder de niet-gebruikers en de Jeugdwetgebruikers. Bij de andere drie groepen is de veerkracht lager, en tussen die groepen is nauwelijks verschil. Ook is er geen verschil tussen 2015 en 2017.

Als we veerkracht toevoegen aan de samenhang van een aantal kenmerken met probleemcumulatie, blijkt dat veerkracht na de mate van kwetsbaarheid samen met de groep voorzieningengebruikers de belangrijkste verklaring voor verschillen in probleemcumulatie biedt.<sup>5</sup> Daarna volgen respectievelijk de leeftijd, de migratieherkomst en de huishoudenssamenstelling van betrokkenen. Eerder wees ook de WRR op het belang van mentale vaardigheden in relatie tot redzaamheid (WRR 2017).

Figuur 3.5

Veerkracht naar de vijf groepen, 2015-2017 (in procenten)<sup>a</sup>



a Veerkracht is gemeten met twee stellingen: ‘Het is moeilijk voor mij om verder te gaan als er iets veevlends gebeurt’ en ‘Ik heb de neiging veel tijd te nemen om over tegenslagen in mijn leven heen te komen’. Er zijn geen significante verschillen tussen 2015 en 2017 in gemiddelde veerkracht van de onderscheiden groepen ( $p < 0,01$ ).

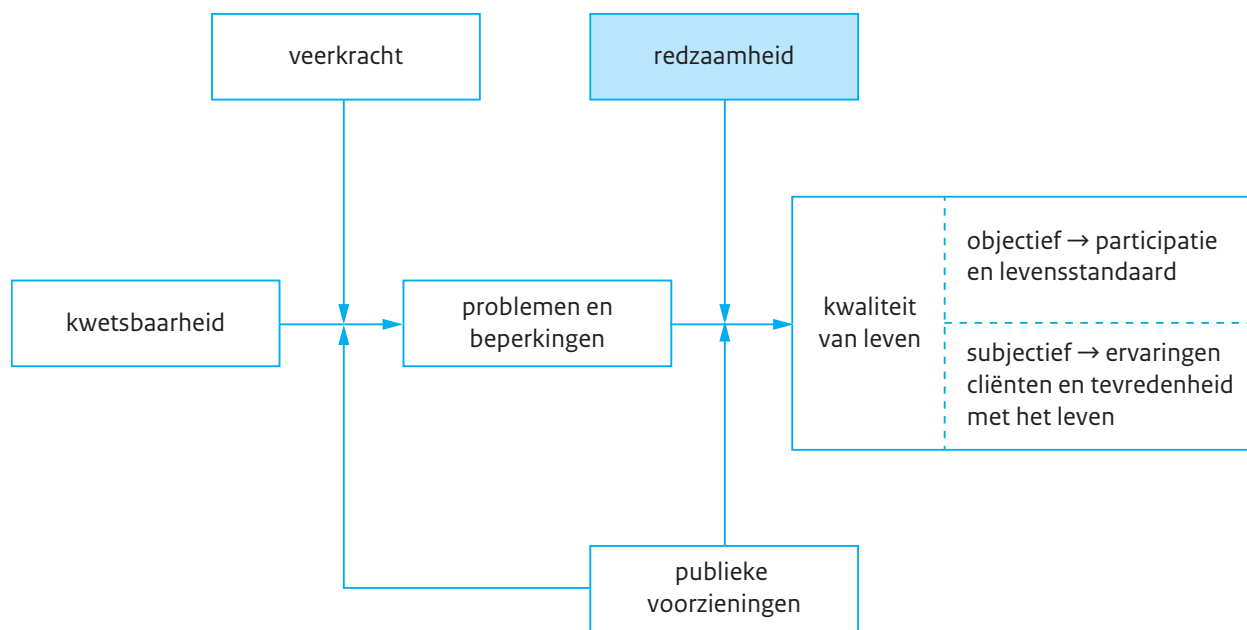
Bron: SCP (SDI’15-’17)

### 3.3 Lage redzaamheid en een beperkt hulpnetwerk bij mensen in de Wmo 2015

Een volgende stap in het conceptuele schema is dat we naar de mate van redzaamheid kijken (figuur 3.6): wat kunnen mensen zelf en waarbij hebben ze hulp van anderen nodig?

Figuur 3.6

Conceptueel schema: redzaamheid



Bron: SCP

### Kader 3.3 Redzaamheid

In de enquête is aan mensen de vraag gesteld of ze een bepaalde activiteit zelfstandig kunnen doen. Wanneer dat niet het geval was, is gevraagd of mensen hulp hebben gehad, en zo ja van wie: het eigen netwerk of een beroepskracht. In grote lijnen hebben we bij redzaamheid dezelfde zeven situaties aangehouden als bij de problemen, zij het dat de arbeidsmarkt vervangen is door vrijetijdsactiviteiten. Daarmee sluiten we aan bij een bredere insteek op participatie (bovendien maakt het hebben van betaald werk al deel uit van de meting van kwetsbaarheid). Bij deze zeven terreinen is telkens één situatie voorgelegd om de redzaamheid uit te vragen: het huishouden doen, zich verplaatsen, financiële zaken afhandelen, problemen in het gezin oplossen,<sup>6</sup> aan vrijetijdsactiviteiten deelnemen, met de computer werken en sociale contacten onderhouden.

Uiteindelijk onderscheiden we, net als in de eerste twee rapportages, vijf mogelijkheden:

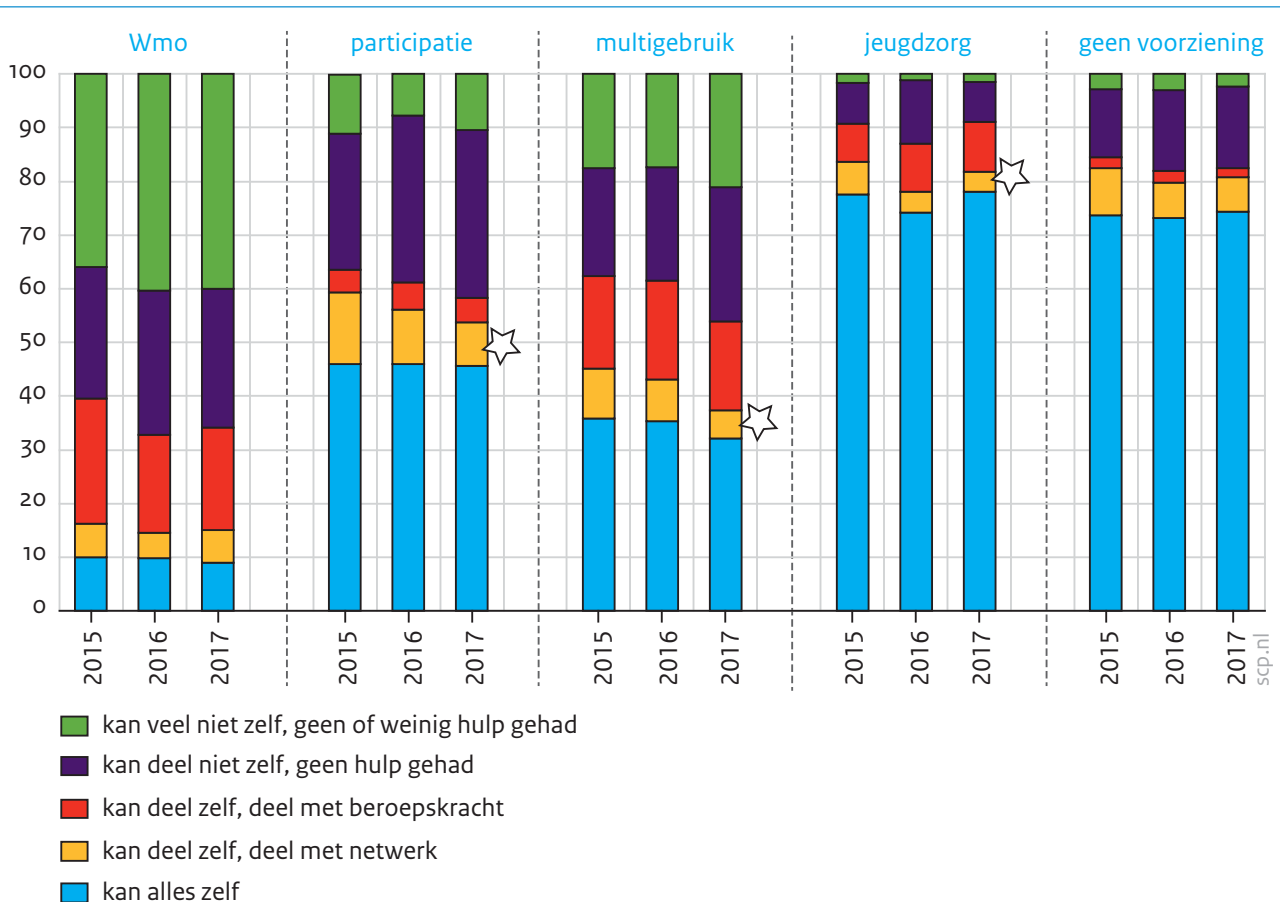
- 1 iemand kan alle zeven activiteiten zelf (en heeft daarbij dus geen hulp van anderen nodig);
- 2 iemand kan een deel van de zeven activiteiten zelf en schakelt voor de overige activiteiten het eigen netwerk in;
- 3 iemand kan een deel van de zeven activiteiten zelf, schakelt soms het eigen netwerk in, maar heeft voor een deel in *elk geval* ook hulp van een beroepskracht gekregen;
- 4 iemand kan vijf of zes activiteiten zelf maar een of twee activiteiten niet, en heeft bij ten minste een daarvan van niemand hulp gehad;<sup>7</sup>
- 5 iemand kan maximaal vier activiteiten zelf maar drie of meer activiteiten niet, en heeft bij ten minste een daarvan van niemand hulp gehad.

## Mensen in de Wmo 2015 zijn het minst zelfredzaam

Het aandeel mensen in de Wmo 2015 dat in staat is om zelfstandig, zonder hulp van anderen, elk van de zeven onderscheiden activiteiten te doen is beduidend lager dan bij de andere groepen: van de Wmo'ers kan ongeveer 10% alle zeven activiteiten zelfstandig uitvoeren (figuur 3.7).<sup>8</sup> Van de mensen in multigebruikhuishoudens is dat ongeveer een derde en van de mensen in de Participatiewet iets minder dan de helft. Op zichzelf is het niet verwonderlijk dat weinig mensen in de Wmo 2015 alle zeven activiteiten zelf kunnen doen: zij maken immers niet voor niets gebruik van de wet. Maar ook het aandeel Wmo'ers dat drie of meer activiteiten niet zelfstandig kan ondernemen en bij ten minste één activiteit geen hulp kreeg, ligt met ongeveer 40% beduidend hoger dan bij de andere groepen.

Figuur 3.7

Redzaamheid en het hulpn netwerk waarover mensen beschikken, naar vijf groepen, 2015-2017 (in procenten)



\* Significant verschil tussen 2015 en 2017 ( $p < 0,01$ ).

Bron: SCP (SDI'15-'17)

Tussen 2015 en 2016 zijn wel enige veranderingen in redzaamheid opgetreden. Zo zien we bij mensen in de Participatiewet, Jeugdwet en multigebruikhuishoudens een geringe afname van 'kan een deel zelf en een deel met netwerk'. Opvallend is de afname van het beroep op een beroepskracht bij de Wmo'ers. Deze sluit aan bij de afname van het beroep dat gedaan wordt op Wmo-maatwerkvoorzieningen (zie hoofdstuk 1 in deel B). Overigens kunnen we op basis van ons onderzoek niet zeggen of mensen de hulp niet hebben

gevraagd of dat ze wel hulp hebben gevraagd, maar niet gekregen. Uit ander onderzoek is bekend dat van degenen die zich bij de gemeenten melden voor hulp 10% de hulp zelf moet regelen, nog eens 10% dat ook moet doen, maar dan gecombineerd met een maatwerkvoorziening, en de overige 80% een maatwerkvoorziening krijgt aangeboden (Feijten et al. 2017 – dit onderzoek bevat geen ontwikkelingen in de tijd).

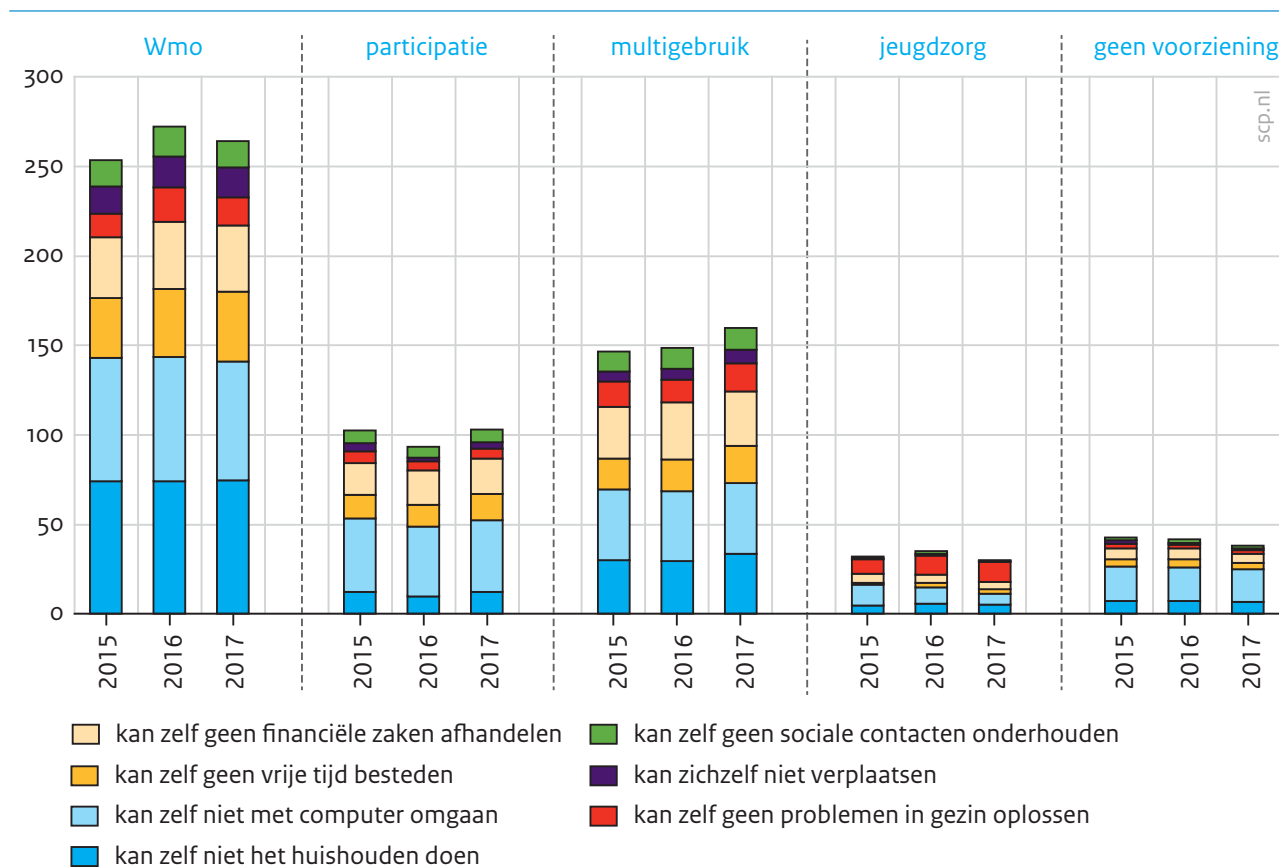
Als alle activiteiten die iemand niet zelf kan doen bij elkaar worden opgeteld, zien we dat de problemen van mensen in de Wmo 2015 op alle terreinen liggen: ze geven verreweg het meest aan dat ze activiteiten niet zelfstandig kunnen uitvoeren, gevolgd door mensen in een multigebruikhuishouden (figuur 3.8). Het is niet verwonderlijk dat de activiteit waarvan mensen aangeven dat ze deze niet kunnen uitvoeren sterk gekoppeld is aan de voorziening die ze gebruiken, zoals 'het huishouden doen' bij mensen in de Wmo 2015 of het 'oplossen van problemen in het gezin' bij mensen met een kind in de jeugdzorg. Door alle groepen wordt opvallend vaak 'met de computer werken' genoemd.

Het kunnen invullen van formulieren is niet in figuur 3.8 opgenomen, omdat in de enquête de vervolgvraag naar hulp vanuit het potentiële netwerk abusievelijk ontbreekt. Omdat het een activiteit is die relevant is voor bijvoorbeeld het aanvragen van ondersteuning of toelagen, presenteren we de cijfers van de mensen die zeggen dat zij niet zelfstandig formulieren kunnen invullen in deze alinea. Van de mensen in de Wmo 2015 zegt ruim de helft dit niet zelf te kunnen. Bij mensen in de Participatiewet en in multigebruikhuishoudens is dit ongeveer een derde en bij mensen met een kind in de jeugdzorg en niet-gebruikers (iets) minder dan 10%. Het blijkt dus een vaardigheid te zijn die relatief hoog scoort in het lijstje activiteiten die mensen niet zelfstandig kunnen doen. Er zijn weinig verschillen tussen 2015 en 2017, al lijkt de moeite die multigebruikers hebben met het invullen van formulieren iets te zijn afgenomen (van 39% naar 35%,  $p < 0,01$ ).



Figuur 3.8

Aandeel mensen in de vijf groepen dat aangeeft een activiteit niet zelfstandig te kunnen doen, 2015-2017 (in cumulatieve procenten)<sup>a</sup>



a De staven zijn opgemaakt in de volgorde van de legenda. Weergegeven is een cumulatie van activiteiten die mensen zeggen niet zelf te kunnen, de gecumuleerde percentages kunnen dan boven de 100% uitkomen. Het maximum is 700% (een groep kan geen van de problemen zelf oplossen).

Bron: SCP (SDI'15-'17)

### Redzaamheid en het hulpnetwerk hangen vooral samen met leeftijd

Terug naar de vraag hoeveel van de zeven activiteiten mensen zelf kunnen en welke hulp ze er eventueel bij krijgen. Bij een aantal van de activiteiten kan verondersteld worden dat leeftijd er een rol bij speelt. Hoe ouder iemand is, hoe minder gemakkelijk hij of zij bijvoorbeeld met de computer kan werken of het huishouden kan doen. Inderdaad is er een verschil tussen jongeren en ouderen: van de jongeren kan zo'n twee derde alle problemen zelf oplossen, bij de ouderen ligt dat aandeel beduidend lager (tabel 3.2), vooral onder 75-plussers. Van hen kan slechts een zeer beperkt deel alle problemen zelf oplossen (6%); bovendien heeft bijna 80% van hen geen hulp gekregen bij activiteiten die ze zelf niet kunnen. Zoals gezegd kijken we breder dan naar problemen waarvoor mensen een voorziening krijgen. Vaak blijkt het te gaan over het gebruik van computers. De helft van de mensen die niet met de computer kunnen werken, geven aan dat hulp niet van toepassing is, omdat ze de computer niet gebruiken (voor bv. e-mail, iets opzoeken op internet of tekstverwerken).

Tabel 3.2

Redzaamheid en het hulpnetwerk, naar achtergrondkenmerken, 2015-2017 (in procenten)

	kan alle 7 activiteiten zelf			kan een deel zelf en de rest met hulp van netwerk/beroepskracht			kan 1 of meer activiteiten niet zelf en heeft niet voor alles hulp gehad		
	2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017
minst kwetsbaar	84	80	84	9	9	7	7	11	9
meest kwetsbaar	28	25	23	27	25	23	<u>46</u>	50	<u>54</u>
18-24 jaar	68	69	70	13	16	12	19	15	17
25-34 jaar	67	63	63	14	16	13	19	21	24
35-64 jaar	54	53	55	<u>20</u>	18	<u>16</u>	25	30	29
65-74 jaar	24	25	22	26	21	22	50	55	56
≥ 75 jaar	6	5	6	21	17	19	73	78	75
autochtone Nederlander	51	48	51	20	17	17	29	35	33
niet-westerse migrant	39	42	37	19	19	15	42	39	48

Onderstreept: significant verschil tussen 2015 en 2017 ( $p < 0,01$ ).

Bron: SCP (SDI'15-'17)

Opvallend is dat de redzaamheid van de meest kwetsbare mensen afneemt. In 2015 kon 46% van hen 1 of meer activiteiten niet zelf en kreeg niet voor alles hulp, dat was in 2017 opgelopen tot 54%.

Wanneer we alle kenmerken tegelijk bekijken blijkt leeftijd het meest bepalend te zijn voor de mate van redzaamheid, gevolgd door kwetsbaarheid en de indeling in vijf groepen voorzieningengebruikers. De verschillen tussen de voorzieningengebruikers zijn niet het grootst, maar blijven wel relevant als ook rekening wordt gehouden met verschillen in leeftijd en kwetsbaarheid.

### 3.4 Uiteindelijk lukt het veel mensen om, al dan niet met hulp, de activiteiten te doen

Het doel is uiteraard dat mensen de activiteiten die ze willen doen ook daadwerkelijk kunnen doen. Of dat nu zelfstandig is, met hulp van het eigen netwerk of met hulp van een beroepskracht. Bij de zeven terreinen stelden we ook de vraag of het uiteindelijk is gelukt, al dan niet met hulp.<sup>9</sup> Voor de meeste activiteiten geldt dat het bij de overgrote meerderheid lukt om ze te doen (zie tabel 3.3).<sup>10</sup> Vooral bij het afhandelen van financiële zaken, problemen in het gezin oplossen en met de computer werken vinden mensen dat het uiteindelijk goed lukt om dat te doen. Dat zoveel mensen zeggen dat het lukt om de financiën te regelen is wellicht verbazingwekkend, maar het maakt uit of mensen betalings-

achterstanden hebben en moeite met rondkomen: als dat beide het geval is, zegt ongeveer een kwart dat het (ruim) onvoldoende lukt om de financiën te regelen (tegen 1% als dat allebei niet speelt).

Minder dan 80% van de mensen in de Wmo 2015 geeft aan dat het in voldoende mate gelukt is om het huishouden te doen. Dat is des te meer opvallend omdat we eerder zagen dat maar liefst 97% van de Wmo-gebruikers die dit niet zelf kunnen er hulp bij kreeg (Boelhouwer 2017). De perceptie of het is gelukt kan natuurlijk subjectief zijn. Zo blijkt dat van de Wmo'ers die zelfstandig het huishouden doen, een overgrote meerderheid zegt dat dat ook in voldoende mate lukt; mensen die hulp hebben gehad zeggen dat veel minder vaak.<sup>11</sup> Daarbij maakt het overigens niet uit of de hulp uit het eigen netwerk kwam of dat beroepsmatige huishoudelijke hulp is ingeschakeld. Ook bij het verplaatsen geven mensen in de Wmo 2015 relatief vaak aan dat dit niet voldoende lukt (ook hierbij krijgen zij meer dan andere groepen hulp van anderen, zij het in mindere mate dan bij het huishouden doen; blijkbaar kan ook de hulp niet voorzien in de behoefte aan verplaatsen).

Tabel 3.3

Aandeel mensen in de vijf groepen dat aangeeft dat het is gelukt om de activiteit te doen, al dan niet met hulp, 2017 (in procenten (ruim) voldoende)<sup>a</sup>

	het huishouden doen	zich verplaatsen	financiële zaken afhandelen	problemen in het gezin oplossen <sup>b</sup>	aan vrijetijdsactiviteiten deelnemen	met de computer werken	sociale contacten onderhouden
Wmo 2015	79	85	96	93	* 77	88	87
participatie	92	96	93	94	* 80	91	90
multigebruik	86	93	93	91	77	93	86
jeugdzorg	96	98	97	94	85	98	94
geen gebruik	97	99	98	97	* 89	98	96

a Leesvoorbeeld: 79% van de mensen die een Wmo-maatwerkvoorziening gebruiken zegt dat het in ruim voldoende mate is gelukt om het huishouden te doen. De percentages in de tabel zijn exclusief de groep die zegt dat het doen van de activiteit niet van toepassing is.

b Exclusief alleenstaanden.

\* Significant verschil tussen 2015 en 2017 (toename) ( $p < 0,01$ ).

Bron: SCP (SDI'17)

De activiteiten waarbij mensen het minst vaak hulp krijgen zijn het onderhouden van sociale contacten en het deelnemen aan vrijetijdsactiviteiten (Boelhouwer 2017). Dit blijken ook de twee activiteiten te zijn waarvan relatief vaak wordt gezegd dat het niet in voldoende mate lukt om ze te doen. Er is een duidelijk verschil tussen de jaren: mensen in de Wmo 2015, mensen in de Participatiewet en niet-gebruikers gaven in 2017 vaker dan in 2015 aan dat het in voldoende mate is gelukt deel te nemen aan vrijetijdsactiviteiten. Aan mensen die vinden dat het onvoldoende is gelukt om sociale contacten te onderhouden of deel te nemen aan vrijetijdsactiviteiten hebben we in ons onderzoek gevraagd wat

daarvoor de reden is. De redenen zijn voor beide activiteiten gelijk. Tijdgebrek is de meest genoemde oorzaak voor mensen die geen voorziening gebruiken of een kind in de jeugdzorg hebben (de cijfers staan in bijlage A op [www.scp.nl](http://www.scp.nl) bij dit rapport). Bij de andere drie groepen wordt de gezondheid het meest genoemd. Voor mensen in de Wmo 2015 gaat het dan om lichamelijke gezondheid, terwijl mensen in een multigebruikhuishouden vooral de geestelijke gezondheid als reden opvoeren. Mensen met een participatievoorziening noemen lichamelijke en psychische gezondheid even vaak. Ook noemen mensen in een multigebruikhuishouden of die een participatievoorziening gebruiken relatief vaak de financiële situatie.

### 3.5 Minder mensen verwachten bij problemen hulp te krijgen uit hun netwerk

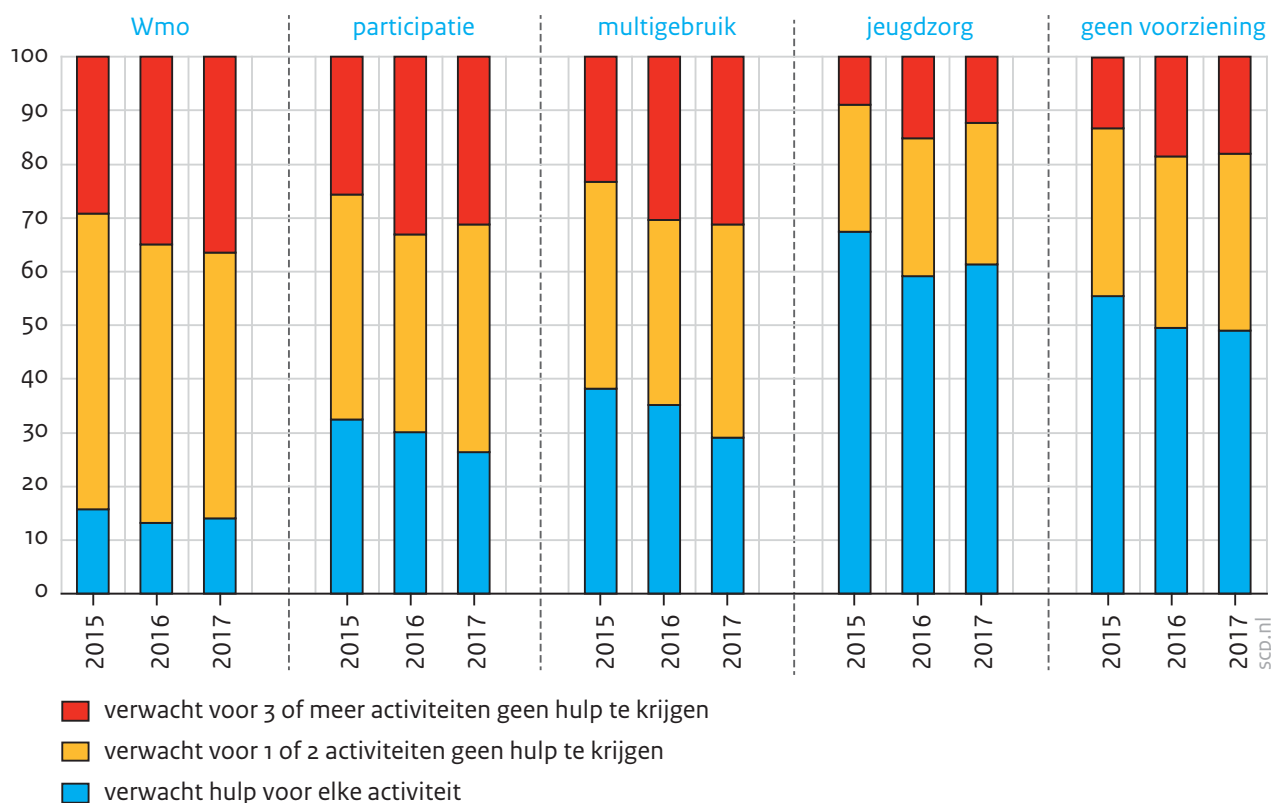
De vraag is of mensen die *nu geen hulp* krijgen verwachten dat ze die in de toekomst wel zullen krijgen als dat nodig is. Dat is relevant, omdat mensen die inschatten geen beroep te kunnen doen op het netwerk voor iets dat ze zelf niet kunnen, potentieel ondersteuning van de gemeente nodig hebben. Mocht hulp nodig zijn op terreinen waar nu nog geen hulp ontvangen wordt, dan verwacht ruim een derde een beroep op het eigen netwerk te kunnen doen – ongeacht bij welke van de zeven activiteiten de hulp nodig is (figuur 3.9).<sup>12</sup> Nog eens ruim een derde denkt dat het netwerk kan worden ingeschakeld voor het merendeel van de activiteiten (vijf of zes). Minder dan een derde denkt echter dat voor ten minste drie activiteiten het netwerk niet kan worden ingeschakeld voor hulp. Ten opzichte van 2015 zijn er minder mensen die denken voor alle problemen hulp te kunnen inschakelen (het was 42%) en meer mensen die denken dat dit voor de meeste problemen niet zal lukken (dat was 20%).

De verschillen tussen de vijf groepen zijn groot. Van de mensen met een kind in de jeugdzorg of niet-gebruikers denkt meer dan de helft dat bij alle activiteiten een beroep kan worden gedaan op het netwerk als dat nodig is. Bij de andere groepen is dat beduidend minder: bij mensen in de Participatiewet of multigebruikhuishoudens is dat ongeveer een derde en bij de Wmo'ers slechts iets meer dan 10%.

Van de niet-gebruikers verwacht ongeveer de helft dat er in de toekomst activiteiten kunnen zijn waarvoor ze geen hulp kunnen inschakelen van het netwerk. Dat roept de vraag op om welke problemen het dan vooral gaat. Er is weinig verschil tussen de groepen gebruikers in de verwachting bij welke activiteit ze het eigen netwerk kunnen inschakelen (tabel 3.4).<sup>13</sup> De verwachting dat in de toekomst een beroep op het eigen netwerk kan worden gedaan, is voor alle groepen afgenomen. Blijkbaar is er een algemene verwachting dat het lastiger wordt om in de toekomst een beroep op het eigen netwerk te kunnen doen.

Figuur 3.9

Potentieel hulpnetwerk: voor hoeveel van de zeven activiteiten kan een beroep op het netwerk worden gedaan als dat in de toekomst nodig is, naar de vijf groepen, 2015-2017 (in procenten)<sup>a</sup>



a In de figuur zijn de activiteiten geteld waarbij activiteiten waar mensen op dit moment al hulp bij krijgen niet meetellen (het hulpnetwerk is dan niet potentieel meer). De groepen verschillen van elkaar ( $p < 0,01$ ), met uitzondering van multigebruik/participatie. De verschillen tussen 2015 en 2017 zijn voor alle groepen significant ( $p < 0,01$ ).

Bron: SCP (SDI'15-SDI'17)

Er zijn opvallend veel activiteiten waarvoor meerdere groepen in 2017 minder hulp van hun netwerk verwachtten te kunnen krijgen dan in 2015 (tabel 3.4). Bij het onderhouden van sociale contacten daalde die verwachting zelfs bij alle vijf groepen en bij het zich zelfstandig verplaatsen en bij financiële zaken door alle gebruikers van de decentralisatiewetten. Alleen voor het werken met de computer is het verwachtingsniveau bij alle groepen gelijk gebleven. Er is dus een kleiner aandeel mensen dat denkt het eigen netwerk in te kunnen schakelen mocht dat nodig zijn. Wellicht denken mensen niet alleen dat ze hun eigen netwerk moeilijker kunnen inschakelen, maar verwachten ze (ook) dat hun netwerk kleiner gaat worden. Dat is een realistische gedachte gezien het kleiner wordende kindertal, de grotere afstand tot de woonplaats van kinderen (en vrienden) en het steeds grotere aandeel alleenstaanden in de samenleving. Bovendien: het aandeel Nederlanders dat vindt dat mensen die vanwege een langdurige ziekte of beperking hulp nodig hebben, deze hulp zo veel mogelijk van familie, vrienden of burens moeten krijgen, is tussen 2010 en 2016 fors gedaald (van 41% naar 23%, zie De Klerk et al. 2017).

Het is verder de vraag of de verwachting bij het werken met de computer realistisch is. Mensen blijken daar in de praktijk namelijk weinig hulp bij te krijgen. Ook lijkt de hulp die mensen verwachten bij het deelnemen aan vrijetijdsactiviteiten overschat, gezien de geringe mate van hulp die mensen met problemen daar nu bij krijgen. Het lijkt er dan ook op dat mensen op deze twee terreinen een te rooskleurig beeld hebben van de hulp die ze van hun sociale netwerk kunnen verwachten.

Tabel 3.4

Aandeel mensen in de vijf groepen dat verwacht van het eigen netwerk hulp te krijgen bij een activiteit als dat in de toekomst nodig is, 2015 en 2017 (in procenten)

	Wmo 2015		participatie		multigebruik		jeugdzorg		geen gebruik	
	2015	2017	2015	2017	2015	2017	2015	2017	2015	2017
met de computer werken	72	78	84	83	85	83	96	94	93	93
zich zelfstandig verplaatsen	71	<u>65</u>	80	<u>75</u>	81	<u>72</u>	93	<u>90</u>	90	87
problemen in het gezin oplossen	81	72	82	76	84	<u>76</u>	89	87	87	<u>82</u>
het huishouden doen	70	<u>59</u>	78	<u>73</u>	81	<u>73</u>	90	89	88	86
financiële zaken afhandelen	87	<u>79</u>	79	<u>71</u>	79	<u>73</u>	91	<u>87</u>	90	88
sociale contacten onderhouden	78	<u>65</u>	78	<u>71</u>	76	<u>69</u>	90	<u>84</u>	87	<u>80</u>
aan vrijetijdsactiviteiten deelnemen	63	59	75	<u>69</u>	76	<u>66</u>	90	86	87	<u>79</u>

Onderstreept: significant verschil met 2015 ( $p < 0,01$ ).

Bron: SCP (SDI'15 en '17)

### 3.6 Samenvattend

In dit hoofdstuk hebben we een beeld geschetst van problemen die zich uitstrekken over meer terreinen dan gerelateerd aan de voorziening die mensen gebruiken. Er zijn zeven terreinen onderscheiden: problemen met algemene dagelijkse handelingen, problemen met het voeren van een zelfstandig huishouden, financiële problemen, problemen in de gezins-situatie, arbeidsmarktproblemen lage geletterdheid; en ontbrekend sociaal netwerk. Binnen elk van deze terreinen kunnen meerdere problemen spelen.

Er is weinig veranderd in de mate waarin problematische situaties voorkomen. Wel zijn financiële problemen en arbeidsmarktproblemen tussen 2015 en 2017 iets afgenomen, als gevolg van de betere economische omstandigheden. De hoeveelheid problemen die mensen hebben hangt vooral samen met de mate van kwetsbaarheid; de samenhang is minder groot met de sociaaldomeindoelgroep waartoe iemand behoort.

Van de Wmo'ers kan ongeveer 10% alle zeven activiteiten waarover we rapporteren zelfstandig uitvoeren. Het beroep dat zij doen op een beroepskracht is tussen 2015 en 2017 afgenomen. Er zijn geen indicaties dat dit wordt opgevangen door het eigen netwerk (die percentages stijgen niet).

Wel zegt een ruime meerderheid dat het bij alle zeven activiteiten is gelukt, al dan niet met hulp, om de activiteit te ondernemen.

Van de mensen in de Wmo 2015 zegt ruim de helft niet zelf formulieren te kunnen invullen. Bij mensen in de Participatiewet en in multigebruikhuishoudens is dit ongeveer een derde. Ook 10% van de niet-gebruikers en van de ouders met een kind in de Jeugdwet zegt dit niet te kunnen.

Van de mensen die geen hulp krijgen verwachtte in 2017 een kleiner aandeel dan in 2015 dat ze die in de toekomst wel zullen krijgen als dat nodig is. Dat is relevant, omdat mensen die inschatten geen beroep te kunnen op hun netwerk doen potentieel aanspraak gaan maken op een voorziening.

## Noten

- 1 Omdat de ouders van kinderen in een Jeugdwetvoorziening zijn ondervraagd, ligt de focus in deze rapportage bij de door ouders ervaren problemen in het gezin en bij het opvoeden, en niet bij problemen die kinderen hebben of ervaren.
- 2 De meesten hebben alleen problemen in het gezin. Iemand met een kind in de Jeugdwet die ook een voorziening in de Wmo of de Participatiewet gebruikt, komt terecht in de groep multigebruikhuishoudens. Bovendien is bij de grote meerderheid van gebruikers van de Jeugdwet sprake van relatief lichte problematiek binnen de jeugdhulp zonder verblijf (zie ook hoofdstuk 6).
- 3 Ook in de stellingen in 2015 is niet gevraagd naar andere specifieke problemen, zoals dyslexie of ADHD. Bij deze vormen van jeugdhulp kan meespelen dat het verloop relatief groot is (zie ook § 2.5 in deel B).
- 4 Sheafcoëfficiënten: kwetsbaarheid (0,38); vijf groepen (0,25); leeftijd: 0,18; etniciteit: 0,08; huishoudenssamenstelling: 0,07. Gemeentecuster (0,04) en geslacht (0) zijn niet significant. De verklaarde variantie is 39%.
- 5 De sheafcoëfficiënt van veerkracht is 0,19. Die van de andere kenmerken wordt iets lager: kwetsbaarheid 0,34; doelgroep: 0,22; leeftijd 0,18; etniciteit 0,07 en huishoudenssamenstelling 0,06. De verklaarde variantie stijgt met 4 procentpunt tot 43%. Overigens hebben verstandelijke beperkingen maar een beperkte toegevoegde verklarende kracht als ook die in de analyse worden betrokken (sheafcoëfficiënt 0,07).
- 6 Problemen in het gezin tellen niet mee voor alleenstaanden.
- 7 In 2016 heeft van deze groep 66% helemaal geen hulp gekregen, 11% kreeg hulp van het eigen netwerk en 23% van een beroepskracht.
- 8 De cijfers in figuur 3.7 wijken voor 2016 en 2017 iets af van de cijfers uit de Overall rapportage sociaal domein 2015 (Pommer en Boelhouwer 2016). Dit komt omdat een van de vragen over het werken met de computer niet in de enquêtes is opgenomen. Omdat de meeste computers gebruiksklaar worden afgeleverd, is het kunnen installeren van een programma niet echt een basale computervaardigheid meer te noemen en is de vraag 'Kunt u op de computer een programma installeren?' niet langer relevant. Om die reden is deze vraag geschrapt. Overgebleven zijn drie vaardigheden: kunnen werken met tekstverwerkingssoftware, een mail kunnen versturen en iets kunnen opzoeken op internet. De cijfers over 2015 zijn op deze verandering aangepast, zodat 2015, 2016 en 2017 vergelijkbaar zijn.
- 9 Aan mensen die geen hulp hebben gehad is gevraagd of het uiteindelijk is gelukt; aan mensen die wel hulp hebben gehad is gevraagd of het 'met de hulp die u kreeg' is gelukt. Mensen die aangaven dat iets

niet van toepassing is hebben deze vraag niet gekregen. Dat was maximaal 13% van de respondenten (in het geval van problemen in het gezin oplossen). Een volledig overzicht van de respons staat in bijlage A op [www.scp.nl](http://www.scp.nl).

- 10 In tabel 3.3 zijn de verschillen tussen de groepen significant ( $p < 0,01$ ), **behalve** tussen de volgende groepen, beschreven per elk van de zeven activiteiten. (1) het huishouden doen: geen voorziening/jeugd. (2) zich verplaatsen: multigebruik/participatie; geen voorziening/jeugd. (3) financiën: jeugd/participatie; multigebruik/participatie; Wmo/jeugd; multigebruik/jeugd. (4) problemen in het gezin: hier wijken alleen **wel** van elkaar af: geen voorziening/jeugd; geen voorziening/Wmo; geen voorziening/multigebruik. (5) aan vrijetijdsactiviteiten deelnemen: jeugd/participatie; Wmo/participatie; multigebruik/participatie; Wmo/jeugd; multigebruik/Wmo. (6) met de computer werken: Wmo/participatie; multigebruik/participatie; geen voorziening/jeugd. (7) contacten onderhouden: jeugd/participatie; Wmo/participatie; geen voorziening/jeugd; multigebruik/Wmo.
- 11 Bijna 90% van de Wmo'ers die zelf het huishouden doen zegt dat het in voldoende mate is gelukt, tegen 75% van de Wmo'ers die hulp kregen. Zie verder bijlage A.
- 12 We hebben de vraag dus niet voorgelegd aan mensen die iets nu zelf niet kunnen en daar al hulp voor krijgen. Uiteraard is het in dat geval geen garantie dat die hulp in de toekomst behouden zal blijven, maar we zijn op zoek naar een potentieel netwerk, en daar beschikken deze mensen in elk geval over.
- 13 In tabel 3.4 zijn de verschillen tussen de groepen significant ( $p < 0,01$ ), behalve bij: (1) met de computer werken: multigebruik/participatie; geen voorziening (gv)/jeugd. (2) zich verplaatsen: multigebruik/participatie; gv/jeugd. (3) problemen in het gezin: Wmo/participatie; multigebruik/participatie; multigebruik/jeugd; gv/jeugd; geen voorziening/multigebruik. (4) het huishouden doen: Wmo/participatie; multigebruik/participatie; gv/jeugd; multigebruik/Wmo. (5) financiën: multigebruik/participatie; Wmo/jeugd; geen voorziening/jeugd; multigebruik/Wmo. (6) contacten onderhouden: Wmo/participatie; multigebruik/participatie; gv/jeugd; multigebruik/Wmo. (7) vrijetijdsactiviteiten: multigebruik/participatie; gv/jeugd.



## 4 Objectieve kwaliteit van leven

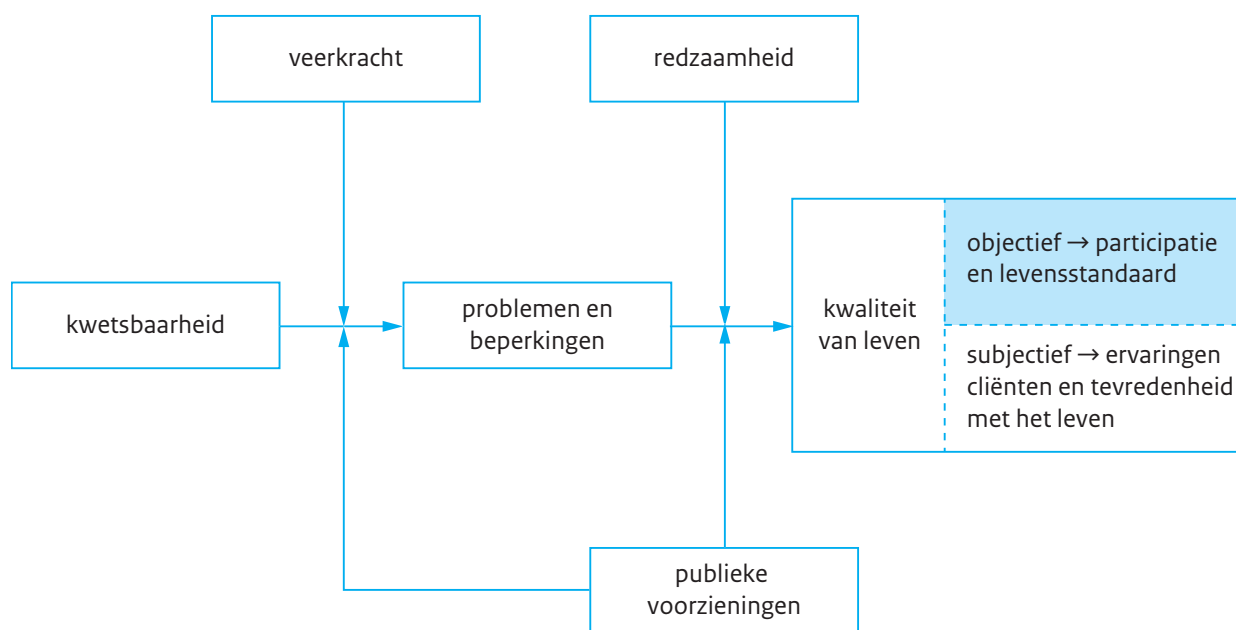
---

- Tussen 2015 en 2017 is de kwaliteit van leven toegenomen bij ouders met een kind in de jeugdzorg en afgenomen bij multigebruikhuishoudens.
  - Kwaliteit van leven hangt het meest samen met kwetsbaarheid (afwezigheid van hulpbronnen). In mindere mate ook met de indeling in de vijf groepen voorzieningengebruikers.
  - De ontwikkelingen in maatschappelijke participatie tussen 2015 en 2017 zijn niet eenduidig. Er is een toename in de deelname aan vrijetijdsactiviteiten, bezoek van culturele instellingen en sport bij ouders met een kind in de Jeugdwet. Ook gebruikers van de participatievoorzieningen sporten meer, en geven vaker mantelzorg. Tegelijkertijd zijn de contacten met vrienden afgenomen bij gebruikers van de Wmo 2015 en multigebruikhuishoudens. Voor Wmo'ers is hiernaast nog een afname in verleende mantelzorg te zien.
  - Het aandeel mensen in de Wmo 2015 en in multigebruikhuishoudens dat zich zeer eenzaam voelt, is toegenomen tussen 2015 en 2017 (respectievelijk met 4 procentpunt en 5 procentpunt). Dat geldt met name voor de emotionele eenzaamheid (het ontbreken van een intieme relatie of vertrouwenspersoon). Eenzaamheid hangt sterk samen met veerkracht: hoe veerkrachtiger iemand is, hoe minder kans op eenzaamheid.
  - De mate van kwetsbaarheid hangt het meest samen met de kwaliteit van leven: de combinatie van een laag inkomen, lage opleiding, geen werk en gezondheidsbeperkingen bepaalt hoe goed de kwaliteit van leven is. Daarnaast speelt de hoeveelheid problemen die iemand heeft een rol: hoe minder problemen tegelijkertijd optreden, hoe beter de kwaliteit van leven is. Of mensen gebruikmaken van een sociaaldomeinvoorziening doet er voor de kwaliteit van leven weliswaar minder toe dan deze twee kenmerken, maar het blijft een relevant kenmerk.
- 

In hoofdstuk 3 stonden de achtergrondkenmerken van voorzieningengebruikers centraal. In hoofdstuk 4 kijken we naar de uitkomsten: hoe staan zij ervoor? Dat doen we aan de hand van het begrip kwaliteit van leven. Onder kwaliteit van leven verstaan we zowel de feitelijke leefsituatie van mensen (objectief), als hun oordeel over hun leefsituatie (subjectief). In het beleid wordt het onderscheid tussen de objectieve situatie en het subjectieve welbevinden eveneens gemaakt, bijvoorbeeld in de Wmo 2015, waar gesteld wordt dat het in de eigen leefomgeving blijven wonen en blijven meedoen in de maatschappij bijdraagt aan het welbevinden (TK 2013/2014). Gemeenten streven naar een breed inzicht in hoe het met mensen gaat en hebben, behalve voor de objectieve cijfers, ook steeds meer aandacht voor de ervaringen van mensen. In dit hoofdstuk kijken we eerst naar de objectieve kwaliteit van leven. In hoofdstuk 5 komt de subjectieve kwaliteit van leven aan bod. Hiermee beslaan we de rechterkant van het conceptuele schema (figuur 4.1).

Figuur 4.1

Conceptueel schema: objectieve kwaliteit van leven



Bron: scp

De in deze rapportage onderzochte levensterreinen van kwaliteit van leven zijn toegespitst op hun relevantie voor het sociaal domein: gezondheid, maatschappelijke en sociale participatie, levensstandaard, eenzaamheid en woonsituatie. Met deze benadering sluiten we aan bij ander onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau (scp) zoals *De sociale staat van Nederland* en bij beleidsterreinen waar de overheid verantwoordelijkheid voor draagt op grond van de Nederlandse Grondwet (artikel 20 rept van spreading van welvaart; artikel 22 gaat over gezondheid, woonsituatie, maatschappelijke en culturele ontplooiing en vrijetijdsbesteding) en de sociale grondrechten van de Verenigde Naties (OHCHR 1976).

#### 4.1 De kwaliteit-van-levenindex als meting van maatschappelijke uitkomst

In deze paragraaf geven we een samenvattend inzicht in de leefsituatie van voorzieningengebruikers in het sociaal domein. Binnen de leefsituatie worden de volgende leefgebieden onderscheiden:

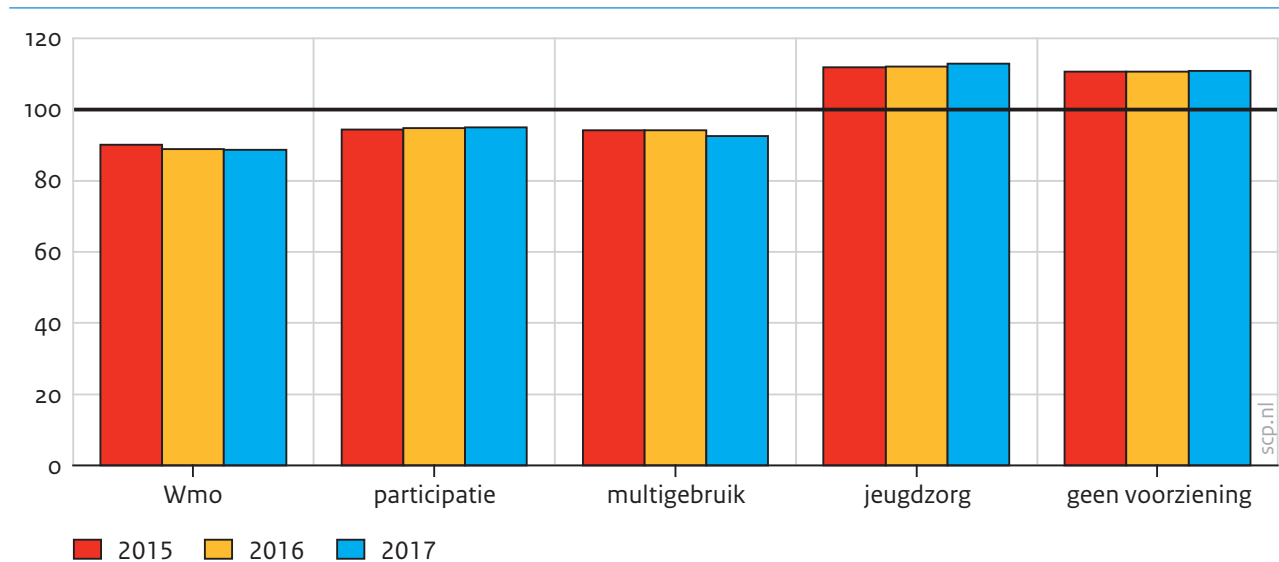
- 1 gezondheid: de aan- of afwezigheid van belemmeringen binnen- en buitenshuis;
- 2 maatschappelijke participatie: het doen van vrijwilligerswerk, deelnemen aan verenigingsactiviteiten, bezoeken van recreatieve, culturele en sportieve instellingen en/of voorstellingen; het actief zijn in de sport;
- 3 eenzaamheid: uitgesplitst in sociale eenzaamheid en emotionele eenzaamheid;
- 4 levensstandaard: bezit van een auto, bezit van een internetverbinding, op vakantie geweest;
- 5 woonsituatie: woningtype en eigenaarschap.

De dertien indicatoren voor deze vijf leefgebieden zijn samengevoegd tot 1 index op dezelfde manier als het scp doet bij de leefsituatie-index en het meetinstrument voor sociale uitsluiting (Boelhouwer 2010; Hoff 2014). De verschillende levensterreinen en indicatoren worden bij elkaar opgeteld omdat ze met elkaar samenhangen en samen een beeld geven van de (objectieve) kwaliteit van leven.<sup>1</sup>

De kwaliteit van leven verschilt sterk per groep maar verandert weinig in de beschouwde periode (figuur 4.2). Alleen bij de (ouders van) Jeugdwetgebruikers is de kwaliteit van leven tussen 2015 en 2017 significant toegenomen, bij multigebruikhuishoudens is deze juist significant gedaald ( $p < 0,01$ ). Bij gebruikers van de Wmo 2015 en bij gebruikers van de Participatiewet is sprake van een daling ( $p < 0,03$ ) respectievelijk van een stijging ( $p < 0,11$ ), maar deze veranderingen zijn net niet significant bij de hier gekozen overschrijdingskans ( $p < 0,01$ ). Bij personen die geen gebruik maken van ondersteuning uit een van de sociaal-domeinwetten is de kwaliteit van leven nagenoeg gelijk gebleven.

Figuur 4.2

Kwaliteit-van-levenindex naar de vijf groepen, 2015-2017 (in indexscores, 2015 = 100 voor alle groepen)<sup>a</sup>



a Tussen 2015 en 2017 is de toename bij de jeugd en de afname bij multigebruikhuishoudens significant ( $p < 0,01$ ).

Bron: scp (SDI'15-'17)

Voor een belangrijk deel hebben deze verschuivingen in kwaliteit van leven te maken met een wijziging in kwetsbaarheid van de betrokken groepen (zie tabel 2.2). Zo waren (ouders van) kinderen in de jeugdzorg in 2017 minder kwetsbaar dan in 2015 (op inkomen, opleiding en werk) en waren gebruikers van de Wmo in 2017 juist kwetsbaarder dan in 2015 (op gezondheid). Hetzelfde beeld geldt voor gebruikers van participatievoorzieningen, van wie de kwetsbaarheid (op inkomen, opleiding en gezondheid) eveneens is afgenomen. Het lijkt erop dat de verandering in kwetsbaarheid van de onderscheiden gebruikersgroepen geleid heeft tot verandering in kwaliteit van leven.

## Kwaliteit van leven hangt samen met kwetsbaarheid

Het conceptueel model volgend, kijken we eerst naar de relatie met achtergrondkenmerken van gebruikers en hun kwetsbaarheid. De meest kwetsbare mensen (ouderen, eenoudergezinnen, alleenstaanden en niet-westerse migranten) hebben, zoals verwacht, een minder goede kwaliteit van leven dan hun tegenpolen (tabel 4.1). De kwaliteit van leven van 65-74-jarigen is tussen 2015 en 2017 weliswaar significant verbeterd, maar bij 75-plussers lijkt het omgekeerde het geval ( $p < 0,06$ ). Verderop in dit hoofdstuk zoeken we naar mogelijke verklaringen voor deze tegengestelde ontwikkelingen. Bij de overige groepen zijn geen significante veranderingen in de leefsituatie waarneembaar.

Tabel 4.1

Kwaliteit van leven naar achtergrondkenmerken, 2015-2017 (in indexscores, 2015 = 100 voor alle groepen)

	2015	2016	2017
minst kwetsbaar	114,2	113,4	113,7
meest kwetsbaar	88,7	88,7	88,1
18-24 jaar	104,6	104,2	104,9
25-34 jaar	101,1	100,3	101,4
35-64 jaar	102,0	102,3	102,2
65-74 jaar	95,6	96,8	97,1*
≥ 75 jaar	89,7	87,5	87,5
stel zonder kinderen	101,5	101,4	101,8
stel met kinderen	109,1	108,5	109,3
eenoudergezin	96,7	97,4	97,2
alleenstaande	91,3	91,2	91,0
autochtone Nederlander	101,9	101,0	101,6
niet-westerse migrant	94,0	94,9	94,3

\* Significant verschil tussen 2015 en 2017 ( $p < 0,01$ ).

Bron: SCP (SDI'15-'17)

Als we alle achtergrondkenmerken naast elkaar beschouwen, hangt kwaliteit van leven het meest samen met kwetsbaarheid (cumulatie van hulpbronnen). Ook de indeling in de vijf groepen voorzieningengebruikers, leeftijd en huishoudenssamenstelling hangen samen met kwaliteit van leven.<sup>2</sup>

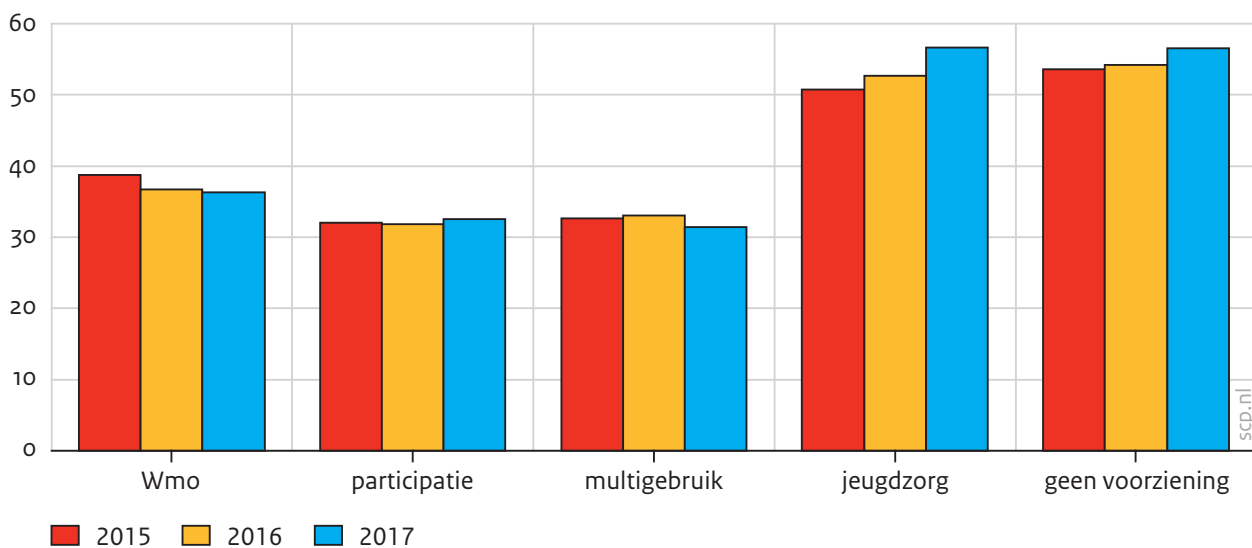
## 4.2 Maatschappelijke participatie toegenomen én afgenomen

In deze rapportage beschrijven we maatschappelijke participatie niet aan de hand van arbeidsdeelname (die onderdeel is van kwetsbaarheid). Wel kijken we naar deelname aan vrijetijdsactiviteiten, het bezoeken van een culturele instelling, restaurant of sport-

wedstrijd, het zelf sporten, het doen van vrijwilligerswerk, het geven van mantelzorg en sociale contacten. Op bijna al deze terreinen doen gebruikers van de Wmo 2015 en multi-gebruikhuishoudens minder mee dan de andere groepen (figuren 4.3-4.8). Tussen 2015 en 2017 zijn zowel positieve als negatieve veranderingen te zien. Het aandeel ouders met een kind in de jeugdzorg dat deelneemt aan vrijetijdsactiviteiten, culturele instellingen (en/of restaurants of sportwedstrijden) bezoekt of aan sport doet, was in 2017 significant groter dan in 2015. Het aandeel gebruikers in de Participatiewet dat aan sport doet is in deze periode ook toegenomen, evenals het aandeel dat mantelzorg geeft. Minder gebruikers van de Wmo 2015 en minder multigebruikhuishoudens hadden tussen 2015 en 2017 contacten met vrienden. Voor Wmo'ers is hiernaast nog een afname in verleende mantelzorg te zien. De toegenomen participatie bij ouders met een kind in de Jeugdwet en mensen die een participatievoorziening gebruiken hangt mede samen met de afgenomen kwetsbaarheid van deze groepen (zie tabel 2.2) en de afgenomen participatie van gebruikers van Wmo-voorzieningen hangt samen met hun toegenomen kwetsbaarheid.

**Figuur 4.3**

Deelname aan activiteiten van een vrijetijdsvereniging (minstens 1x per maand), naar de vijf groepen, 2015-2017 (in procenten)<sup>a</sup>

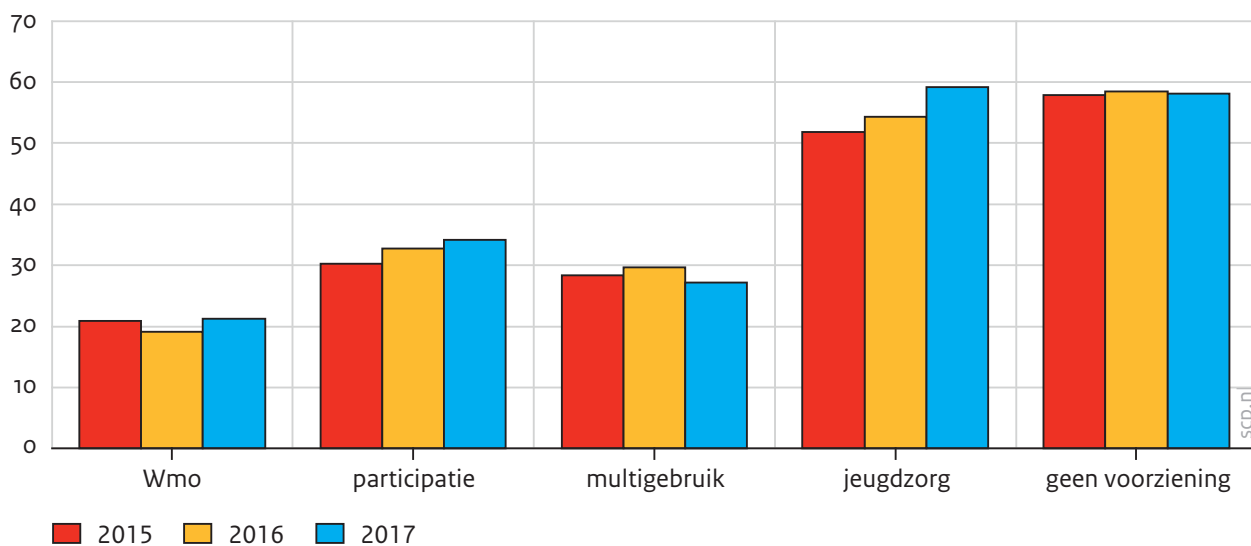


a De vraag luidde: ‘Kunt u aangeven hoe vaak u in de afgelopen twaalf maanden onderstaande activiteiten hebt gedaan?’ Tussen 2015 en 2017 is deelname bij jeugdzorg significant toegenomen ( $p < 0,01$ ).

Bron: SCP (SDI'15-SDI'17)

Figuur 4.4

Bezoek van cultuur, restaurant, café, sportwedstrijd (minstens 1x per maand), naar de vijf groepen, 2015-2017 (in procenten)<sup>a</sup>

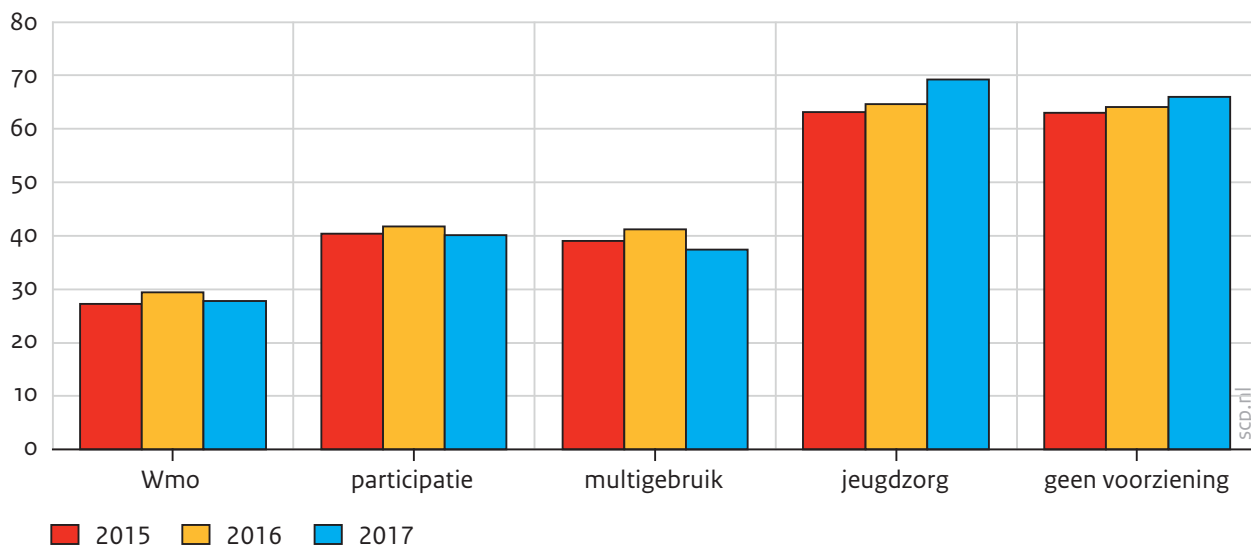


- a De vraag luidde: 'Kunt u aangeven hoe vaak u in de afgelopen twaalf maanden onderstaande activiteiten hebt gedaan?' Tussen 2015 en 2017 is bezoek bij participatie en jeugdzorg significant toegenomen ( $p < 0,01$ ).

Bron: SCP (SDI'15-'17)

Figuur 4.5

Beoefening van sport (minstens 1x per maand), naar de vijf groepen, 2015-2017 (in procenten)<sup>a</sup>

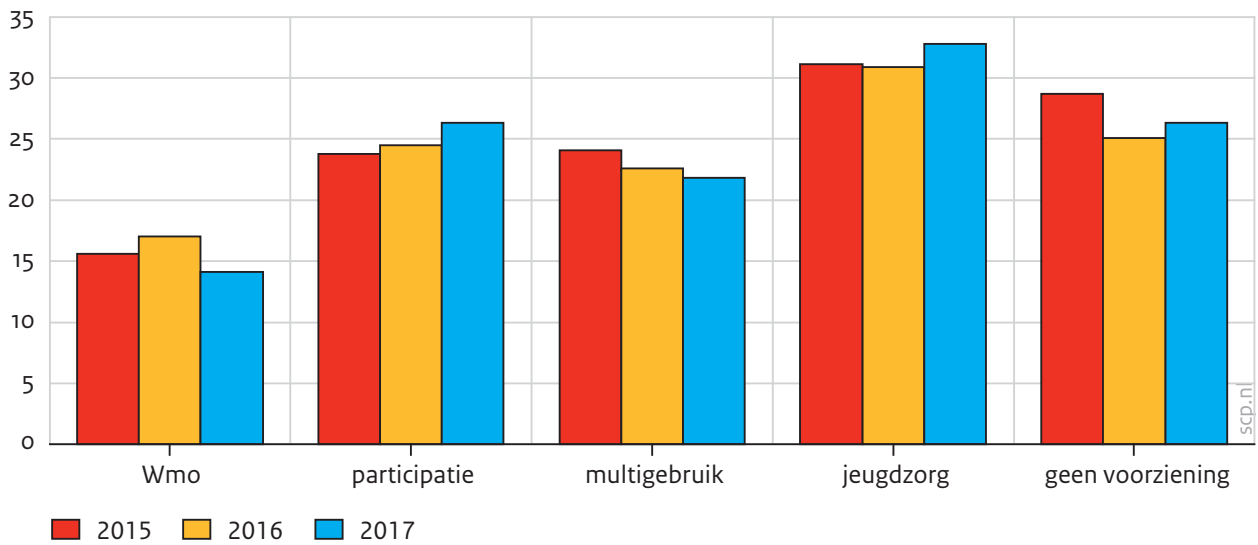


- a De vraag luidde: 'Kunt u aangeven hoe vaak u in de afgelopen twaalf maanden onderstaande activiteiten hebt gedaan?' Tussen 2015 en 2017 is sport bij jeugdzorg significant toegenomen ( $p < 0,01$ ).

Bron: SCP (SDI'15-'17)

Figuur 4.6

Doen van vrijwilligerswerk, naar de vijf groepen, 2015-2017 (in procenten)<sup>a</sup>

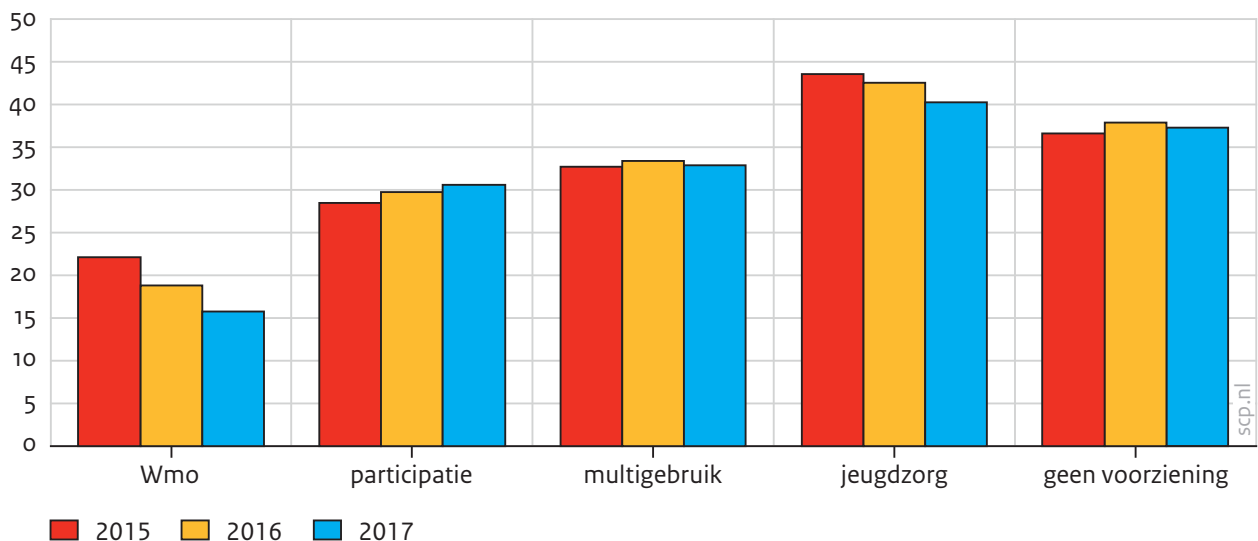


a De vraag luidde: 'Doet u vrijwilligerswerk, dat wil zeggen onbetaald werk ten behoeve van of georganiseerd door een instelling of vereniging?' Tussen 2015 en 2017 is de toename bij participatie significant ( $p < 0,01$ ).

Bron: SCP (SDI'15-'17)

Figuur 4.7

Geven van mantelzorg, naar de vijf groepen, 2015-2017 (in procenten)<sup>a</sup>

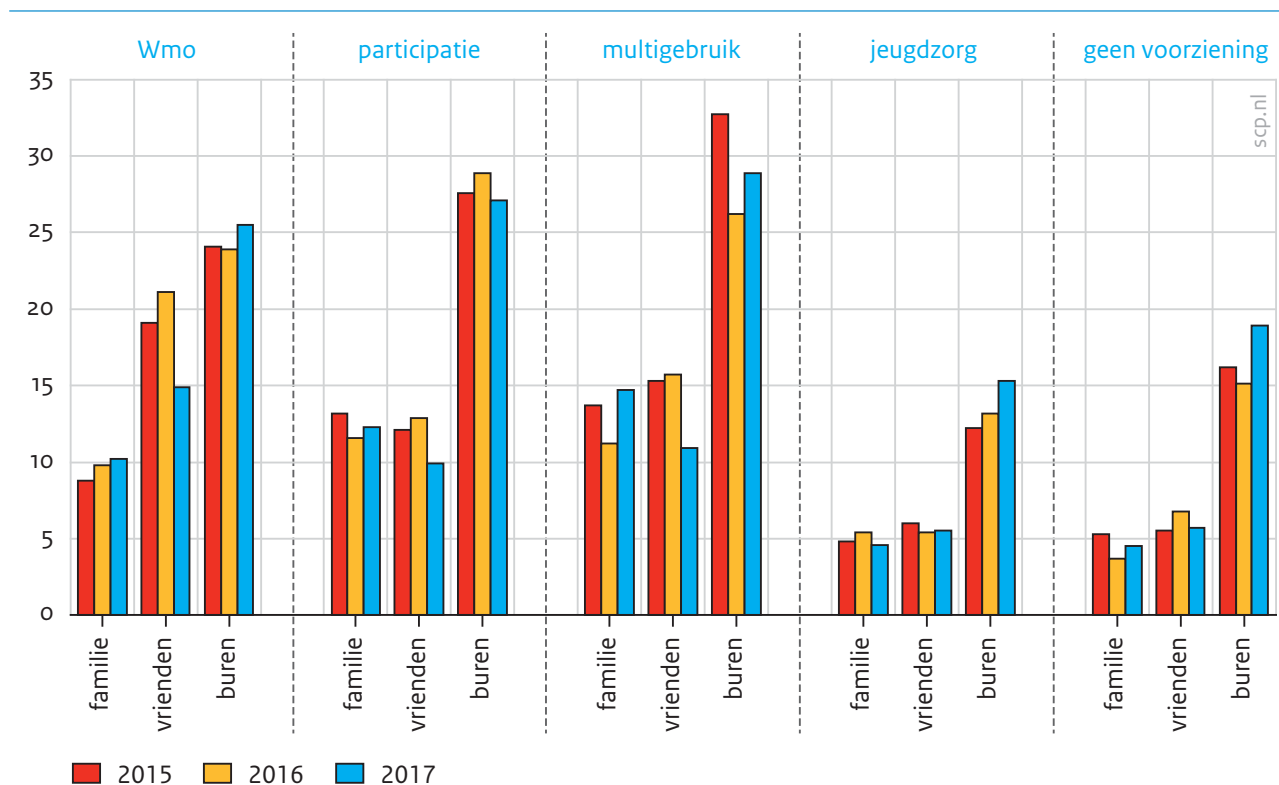


a De vraag luidde: 'Biedt u kosteloos hulp aan zieke of gehandicapte familieleden, vrienden, kennissen of burens?' Tussen 2015 en 2017 is de afname bij Wmo 2015 significant ( $p < 0,01$ ).

Bron: SCP (SDI'15-'17)

Figuur 4.8

Weinig sociale contacten onderhouden met familie, vrienden en buren (minder dan 1x per maand), naar de vijf groepen, 2015-2017 (in procenten)<sup>a</sup>



a Tussen 2015 en 2017 hadden gebruikers van de Wmo 2015 en multigebruikhuishoudens significant minder contacten met vrienden ( $p < 0,01$ ).

Bron: SCP (SDI'15-'17)

### 4.3 Een op de vijf mensen in het sociaal domein is zeer eenzaam

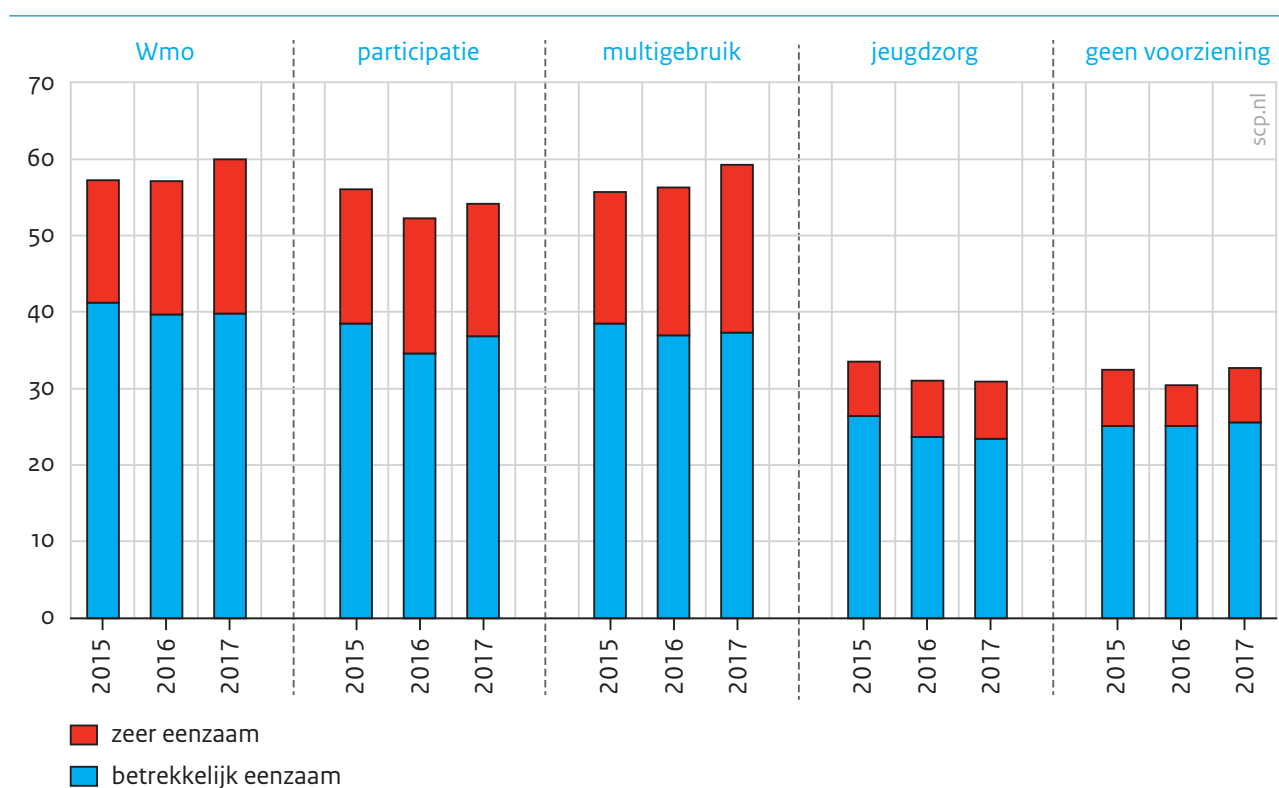
Het verminderen van eenzaamheid kan, naast het bevorderen van participatie, worden gezien als een overkoepelende doelstelling bij de decentralisaties. Deze twee doelstellingen hebben een zekere relatie. Participeren, zoals het verrichten van vrijwilligerswerk, sporten, het bezoeken van instellingen en voorstellingen of het deelnemen aan verenigingsactiviteiten, zorgt vaak voor het ontmoeten van andere mensen, wat kan helpen om een sociaal isolement en eenzaamheid te voorkomen of te verminderen. Contact met familie, vrienden of buren kan daar ook bij helpen. Eenzaamheid is echter iets anders dan het hebben van sociale contacten. Er is wel een relatie, doordat sociale contacten als een voorwaarde gezien kunnen worden om eenzaamheid tegen te gaan. Het ontbreken van sociale contacten wordt wel omschreven als een sociaal isolement.<sup>3</sup> In deze rapportage meten we eenzaamheid met de eenzaamheidschaal die is ontwikkeld door De Jong Gierveld en Van Tilburg (2008). Zij maken onderscheid in emotionele eenzaamheid (waarbij een intieme relatie of vertrouwenspersoon ontbreekt) en sociale eenzaamheid (waarbij het aantal contacten beperkt is en gevoelens van leegte en verlatenheid spelen).<sup>4</sup> Volgens deze meting is in alle vijf groepen ten minste een derde eenzaam (figuur 4.9). Gebruikers van de Wmo



2015, gebruikers van de Participatiewet en multigebruikhuishoudens zijn eenzamer dan de niet-gebruikers of degenen met een kind in de Jeugdwet. Dezelfde verschillen zien we terug als we kijken naar een sterke mate van eenzaamheid. Ook gelden de verschillen voor zowel de sociale als de emotionele eenzaamheid. Opmerkelijk is dat eenzaamheid niet beperkt is tot gebruikers van de Wmo (doorgaans ouderen), maar in nagenoeg dezelfde mate voorkomt bij gebruikers van participatievoorzieningen (jongeren en personen van middelbare leeftijd). Dit is des te opmerkelijker omdat het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport in 2018 wel een actieprogramma voor het bestrijden van eenzaamheid onder ouderen heeft opgesteld, terwijl een dergelijk actieprogramma voor de risicogroep voor de Participatiewet ontbreekt.

Figuur 4.9

Aandeel eenzamen naar de vijf groepen, 2015-2017 (in procenten)<sup>a</sup>



a Tussen 2015 en 2017 is bij de Wmo 2015 en bij multigebruikhuishoudens het aandeel zeer eenzamen significant toegenomen ( $p < 0,01$ ).

Bron: SCP (SDI'15-'17)

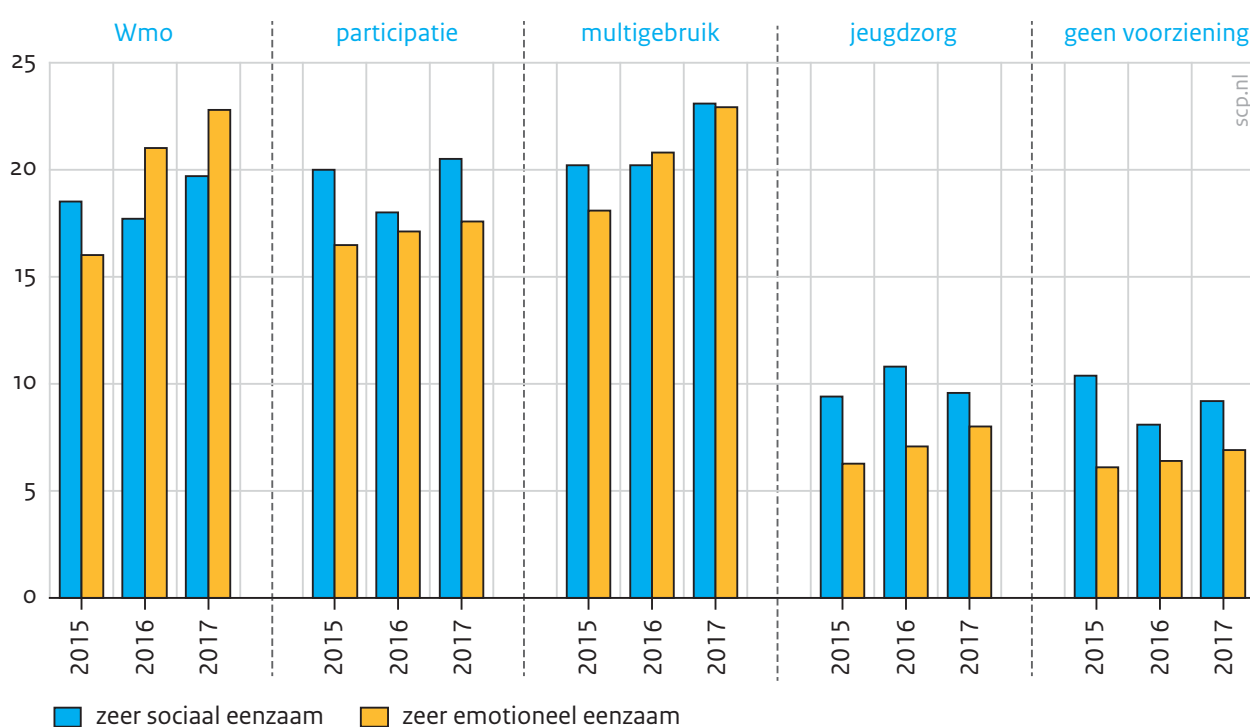
Een zorgelijke bevinding is dat het aandeel mensen in de Wmo 2015 en in multigebruikhuishoudens dat zich zeer eenzaam voelt, is toegenomen tussen 2015 en 2017 (respectievelijk met 4 procentpunt en 5 procentpunt; figuur 4.9). Dat geldt met name voor de emotionele eenzaamheid (figuur 4.10). Het is niet bekend hoe dit komt, maar mogelijk heeft het te maken met de toegenomen kwetsbaarheid van deze groepen (zie tabel 2.2). Bovendien blijkt uit onderzoek dat er niet één factor aan te wijzen is die eenzaamheid veroorzaakt. Vaak ontstaat deze geleidelijk door een combinatie van risicofactoren (Van Campen et al. 2018).

## Eenzaamheid hangt vooral samen met veerkracht

Eenzaamheid komt onder alle leeftijdsgroepen voor (tabel 4.2). Als we naar jongeren kijken, is 40% van de 18-24-jarigen in onze onderzoeksgroep eenzaam; als we naar de groep kijken die zeer eenzaam is, dan gaat het nog altijd om zo'n 10% in 2015 en 2016. In 2017 komt ernstige eenzaamheid significant vaker voor onder deze jonge mensen. Ook 75-plussers rapporteren vaker ernstige eenzaamheid in 2017 dan in 2015. Zowel bij jongeren als bij ouderen gaat het eerder om emotionele eenzaamheid dan om sociale eenzaamheid. De verschillen in eenzaamheid zijn nog groter bij enkele andere achtergrondkenmerken, zoals kwetsbaarheid, type huishouden, etnische herkomst en veerkracht. Vooral huishoudens waarin zich één volwassene bevindt, alleenstaanden of eenoudergezinnen, zijn relatief vaak eenzaam. Ook zijn niet-westerse migranten vaker eenzaam dan autochtone Nederlanders. Deze cijfers komen overeen met die uit ander onderzoek, zie Van der Zwet en Van de Maat 2016.

Figuur 4.10

Aandeel zeer sociaal of zeer emotioneel eenzamen, naar de vijf groepen, 2015-2017 (in procenten)<sup>a</sup>



a Tussen 2015 en 2017 is bij de Wmo 2015 en bij multigebruikhuishoudens het aandeel emotioneel zeer eenzamen significant toegenomen ( $p < 0,01$ ).

Bron: SCP (SDI'15-SDI'17)

Verder blijkt veerkracht sterk samen te hangen met eenzaamheid; sterker dan de mate van kwetsbaarheid. De veronderstelling is dat iemand met veerkracht tegenslagen makkelijker te boven komt en daardoor minder risico loopt op eenzaamheidsgevoelens.

Ook bij enkele van de groepen die we in tabel 4.2 onderscheiden is de eenzaamheid toegenomen. Zo blijken meer eenoudergezinnen te zeggen zeer eenzaam te zijn ( $p < 0,05$ ), maar

deze toename is bij de hier gekozen overschrijdingskans ( $p < 0,01$ ) niet significant. Dat geldt wel voor mensen met weinig veerkracht: meer mensen met weinig veerkracht zeggen zeer eenzaam te zijn.

Tabel 4.2

Personen die **zeer** eenzaam zijn naar achtergrondkenmerken, 2015-2017 (in procenten)

	2015	2016	2017
minst kwetsbaar	5,5	5,1	5,5
meest kwetsbaar	23,3	27,4	24,8
18-24 jaar	8,6	8,2	8,7*
25-34 jaar	14,3	15,2	13,1
35-64 jaar	13,7	14,2	14,8
65-74 jaar	15,1	13,3	14,3
≥ 75 jaar	11,0	13,1	14,8*
paar zonder kinderen	8,8	9,9	8,3
paar met kinderen	7,0	6,5	8,4
eenoudergezin	14,8	17,7	19,3
alleenstaande	20,8	20,5	22,2
autochtone Nederlander	11,4	11,9	12,7
niet-westerse migrant	18,4	20,6	21,4
weinig veerkracht <sup>a</sup>	28,3	31,5	33,0*
veel veerkracht	4,2	4,3	5,3

a De eerder in dit hoofdstuk gebruikte indeling van veerkracht had vijf categorieën. Ten behoeve van deze tabel is er een driedeling gemaakt: veel veerkracht omvat de twee meest veerkrachtige categorieën, weinig veerkracht de twee minst veerkrachtige categorieën. De middelste categorie is niet in de tabel opgenomen.

\* Significant verschil tussen 2015 en 2017 ( $p < 0,01$ ).

Bron: SCP (SDI'17-'17)

#### 4.4 De objectieve kwaliteit van leven hangt het sterkst samen met kwetsbaarheid en probleemcumulatie

In het conceptuele schema dat we bij deze rapportage gebruiken is kwaliteit van leven de uiteindelijke uitkomstmaat (uiterst rechts in het model). We gaan ervan uit dat de kwaliteit van leven niet alleen afhankelijk is van de achtergrondkenmerken en kwetsbaarheid, maar ook van de hoeveelheid (gelijktijdige) problemen waar mensen mee te maken krijgen, de mate waarin ze daarmee om kunnen gaan (veerkracht) en het netwerk dat ze hebben om hen eventueel te ondersteunen. Hier kijken we naar de objectieve kwaliteit van leven. De uitkomsten zijn in lijn met de verwachtingen: mensen met meer problemen, met minder

veerkracht en die minder zelf kunnen doen en ook geen hulp hebben van het netwerk of van een professional, hebben een minder goede kwaliteit van leven dan hun tegenpolen (tabel 4.3). De kwaliteit van leven was in 2017 (t.o.v. 2015) alleen verbeterd voor mensen die alle problemen waar we naar kijken zelf kunnen oplossen. Voor de andere groepen in tabel 4.3 was dat niet het geval, maar we zien ook geen verslechtering.

Tabel 4.3

Objectieve kwaliteit van leven naar probleemcumulatie, sociaal netwerk en veerkracht, 2015-2017 (in index-scores)

	2015	2016	2017
allen	100,0	99,7	99,8
maximaal 2 problemen <sup>a</sup>	108,6	108,3	108,5
3 problemen of meer	90,5	90,1	89,8
kan alles zelf	108,5	108,5	109,0*
kan een deel zelf, de rest met het eigen netwerk	98,1	99,1	99,5
kan een deel zelf, deel met het netwerk en deel met professional	94,9	94,5	93,9
kan 1 of 2 problemen niet oplossen en kreeg daarbij ook geen hulp	93,7	94,3	93,8
kan 3 of meer problemen niet oplossen en kreeg daarbij geen hulp	83,8	83,8	83,7
weinig veerkracht <sup>b</sup>	90,7	90,2	90,1
veel veerkracht	106,1	105,4	106,0

a Er is voor de overzichtelijkheid een tweedeling gemaakt van probleemcumulatie (bijlage A bevat het volledige overzicht; de bijlage is te vinden op [www.scp.nl](http://www.scp.nl) bij dit rapport)

b Van veerkracht is een driedeling gemaakt, waarbij de twee uiterste categorieën aan beide zijden bij elkaar genomen zijn.

\* Significant verschil tussen 2015 en 2017 ( $p < 0,01$ ).

Bron: SCP (SDI'15-'17)

### Kwetsbaarheid het meest bepalend voor objectieve kwaliteit van leven

Alle onderdelen van het conceptuele model zijn inmiddels doorlopen. Wat is nu het relatieve belang van alle onderdelen: wat draagt het meest bij aan de objectieve kwaliteit van leven? Dat blijkt de mate van kwetsbaarheid te zijn (tabel 4.4).<sup>5</sup> Het is dus vooral de mate waarin iemand te maken heeft met een cumulatie van een laag inkomen, lage opleiding, geen werk en gezondheidsbeperkingen die bepaalt hoe goed de kwaliteit van leven is. Daarnaast speelt de hoeveelheid problemen die iemand heeft een rol: hoe minder problemen tegelijkertijd optreden, hoe beter de kwaliteit van leven is. Of mensen gebruikmaken van de Wmo 2015 of de Participatiewet of deel uitmaken van een multigebruikhuishouden doet er voor de kwaliteit van leven weliswaar minder toe dan deze twee kenmerken, maar het blijft toch een relevant onderscheidend kenmerk, ook als we rekening houden met de

andere kenmerken. De mate van redzaamheid hangt eveneens samen met kwaliteit van leven, maar minder dan kwetsbaarheid, probleemcumulatie en de indeling in vijf groepen. Elk van de opgenomen kenmerken heeft een eigenstandige relatie met kwaliteit van leven, ook als rekening wordt gehouden met de andere kenmerken. Het is dus niet zo dat de situatie van mensen in de Wmo 2015 slechter is doordat er veel ouderen gebruik van maken. Daarvoor is immers gecorrigeerd. Anders gezegd: ook als we rekening houden met het feit dat Wmo-gebruikers relatief ouder zijn en vaker kwetsbaar, is hun kwaliteit van leven minder goed dan die van niet-gebruikers.

Aan de hand van tabel 4.4 kunnen we ook kijken wat de kwaliteit van leven is bij verschillende combinaties van determinanten. Iemand die geen voorziening gebruikt, maar wel vijf of meer problemen heeft, heeft een minder dan gemiddelde kwaliteit van leven (met in 2017 een score van  $100 + 3,2 - 5,6 = 97,6$ ).

Tabel 4.4

Verskil in objectieve kwaliteit van leven tussen groepen, 2015-2017 (in indexscores en sheafcoëfficiënten)<sup>a</sup>

	2015-2017	2015	2016	2017
kwetsbaarheid	(0,26)	(0,27)	(0,26)	(0,27)
niet kwetsbaar	5,5	5,5	5,3	5,5
weinig kwetsbaar	1,7	1,7	1,7	1,4
enigszins kwetsbaar	-2,9	-2,6	-2,8	-3,2
meest kwetsbaar	-5,7	-5,7	-5,6	-5,9
probleemcumulatie	(0,20)	(0,20)	(0,20)	(0,20)
geen problemen	4,5	4,7	4,6	4,3
1 of 2 problemen	1,8	1,8	1,8	2,0
3 of 4 problemen	-2,2	-2,2	-2,2	-2,4
5 of meer problemen	-5,2	-4,9	-5,3	-5,6
huishoudenssamenstelling	(0,18)	(0,18)	(0,17)	(0,19)
stel zonder kinderen	1,4	1,2	1,3	1,6
stel met kinderen	3,1	3,1	2,8	3,2
eenoudergezin	-1,0	-1,2	-0,5	-1,1
alleenstaande	-3,3	-3,1	-3,1	-3,2
groepen	(0,17)	(0,16)	(0,17)	(0,18)
Wmo 2015	-1,6	-1,8	-1,6	-1,6
participatie	-2,0	-1,8	-2,2	-2,0
multigebruik	-2,5	-2,0	-2,5	-2,9
jeugdzorg	3,1	3,1	3,1	3,3
geen voorziening	3,1	2,8	3,4	3,2
redzaamheid	(0,17)	(0,19)	(0,16)	(0,15)
kan alles zelf	1,8	2,0	1,7	1,7
kan deel zelf, deel met eigen netwerk	1,3	0,4	1,7	2,1
kan deel zelf, deel met netwerk, deel met professional	0,4	0,5	0,5	0,1
kan 1 of 2 problemen niet zelf oplossen, kreeg bij ten minste 1 geen hulp	-1,2	-1,3	-1,0	-1,2
kan 3 of meer problemen niet zelf oplossen en kreeg bij ten minste 1 geen hulp	-5,4	-6,3	-5,2	-4,7

Tabel 4.4  
(Vervolg)

	2015-2017	2015	2016	2017
veerkracht	(0,11)	(0,12)	(0,11)	(0,10)
laag	-3,8	-3,8	-3,9	-3,8
gemiddeld	-0,5	-0,8	-0,4	-0,4
hoog	1,8	2,3	1,7	1,5
leeftijd	(0,11)	(0,09)	(0,13)	(0,12)
18-24 jaar	2,8	3,0	3,0	2,2
25-34 jaar	0,0	-0,2	0,1	0,2
35-44 jaar	0,6	-0,2	1,2	0,8
45-64 jaar	0,6	0,5	0,5	0,8
65-74 jaar	-1,0	-1,0	-1,2	-0,8
≥ 75 jaar	-3,7	-2,3	-4,5	-4,3
verklaarde variantie	69%	68%	68%	70%

- a Afwijkingen zijn uitgedrukt in indexscores, tussen haakjes staan de sheafcoëfficiënten. Het gaat hier om afwijkingen van het gemiddelde, rekening houdend met de andere kenmerken (zie ook noot 28). Deze afwijkingen kunnen bij elkaar worden opgeteld om specifieke groepen samen te stellen, zoals kwetsbare mensen met veel problemen.

Bron: SCP (SDI'15-'17)

#### 4.5 Het gebruik van algemene voorzieningen

Een belangrijke doelstelling, zowel van de decentralisaties als van de ermee gepaard gaande bezuinigingen, is dat mensen minder individuele (maatwerk)voorzieningen gebruiken en zo mogelijk meer beroep doen op hun netwerk. Als dat onvoldoende soelaas biedt is de eerstvolgende stap een algemene voorziening en pas daarna kan een individuele voorziening in beeld komen. Idealiter zouden we ook van deze groepen de kwaliteit van leven in kaart willen brengen: hoe vergaat het mensen die hun eigen netwerk inschakelen of een algemene voorziening gebruiken? Helaas is het niet mogelijk om voor deze groepen een landelijk beeld te schetsen. Hier zijn meerdere redenen voor. Ten eerste verschillen gemeenten in wat ze onder algemene voorzieningen scharen en ten tweede wordt het gebruik ervan lang niet altijd geregistreerd. Uit onze enquête kunnen we wel voorzichtige aanwijzingen krijgen op basis van de resultaten van de groep mensen die geen individuele voorziening van de decentralisatiewetten gebruiken. In ons onderzoek hebben we enkele aanwijzingen gekregen dat ook bij die groep problemen spelen, zij het minder dan bij de andere groepen. Heel harde conclusies kunnen we op basis hiervan evenwel niet trekken, omdat de groep in ons onderzoek relatief klein is.

In onze enquête hebben we getracht iets te weten te komen over het gebruik van algemene voorzieningen. Daartoe hebben we vragen opgenomen over het bezoek aan een buurthuis, het gebruik van algemeen maatschappelijk werk of een maaltijdvoorziening en het contact met een wijkteam. Weliswaar zijn dit enkele belangrijke algemene voorzienin-

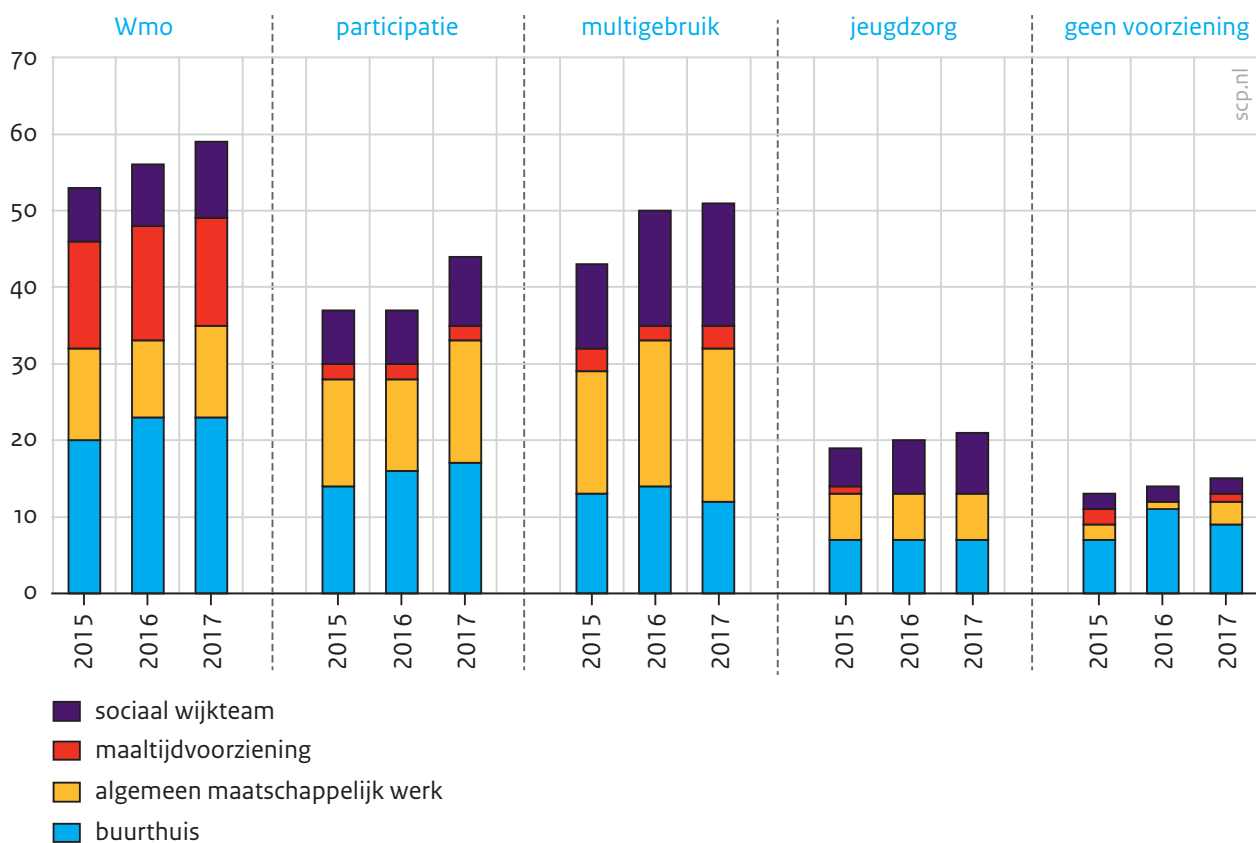
gen, maar het is zeker geen uitputtende lijst: er zijn meer algemene voorzieningen. En, zoals hiervoor kort werd aangehaald, gemeenten verschillen in wat ze onder een algemene voorziening verstaan en wat een individuele voorziening is. Bovendien kan de ene gemeente bij een bepaald probleem een individuele voorziening aanbieden, terwijl een andere gemeente een algemene voorziening toereikend vindt. Ook zal niet iedereen bekend zijn met de termen waar wij de algemene voorzieningen mee aanduiden: de algemene term 'wijkteam' krijgt in verschillende gemeenten een andere naam en er zijn gemeenten die niet met wijkteams werken.

Van de verschillende algemene voorzieningen waarnaar gevraagd is, wordt het buurthuis het meest bezocht (figuur 4.11). Ongeveer een kwart van de mensen met een Wmo 2015- of Participatiewetvoorziening gaat hier weleens naar toe. Vooral mensen in de Wmo 2015 bezoeken het buurthuis vaak: van de mensen met maatschappelijke ondersteuning die een buurthuis bezoeken doet ongeveer de helft dat elke week wel een keer (niet in de tabel). Ook de maaltijdvoorziening wordt relatief veel door mensen in de Wmo 2015 gebruikt: van de afnemers doet iets meer dan 40% dat dagelijks (niet in de figuur). Het algemeen maatschappelijk werk wordt vooral door mensen uit multigebruikhuishoudens bezocht: een kleine 30% van de gebruikers zegt dat 'intensief' te doen.

Relatief weinig mensen geven aan te maken te hebben gehad met een wijkteam; dat aandeel is met 15% het hoogst onder multigebruikers. Er zit mogelijk een onderschatting in deze cijfers doordat gemeenten verschillende benamingen hanteren voor een wijkteam, of doordat mensen niet weten dat ze met een wijkteam te maken hebben: ze hebben te maken met een professional, maar koppelen dat niet aan een wijkteam. Ook kan meespelen dat mensen via een verwijzing door bijvoorbeeld de huisarts of wijkverpleegkundige bij een wijkteam terechtkomen (Van Arum en Schoorl 2016).

Figuur 4.11

Gebruik van algemene voorzieningen, naar de vijf groepen, 2015-2017 (in procenten)<sup>a</sup>



a Tussen 2015 en 2017 zijn de volgende verschillen ( $p < 0,01$ ) in gebruik opgetreden: buurthuis: niet-significant; algemeen maatschappelijk werk: toename bij multigebruik; maaltijdvoorziening: niet significant; sociaal wijkteam: toename bij multigebruikhuishoudens en gebruikers van de Participatiewet en de Jeugdwet.

We hanteren de volgende frequenties voor het gebruik: bij buurthuis en maaltijdvoorziening minstens 1x per week, bij algemeen maatschappelijk werk meer dan 1x per jaar, bij sociaal wijkteam weleens gebruik van gemaakt.

Bron: SCP (SDI'15-'17)

Het gebruik van algemene voorzieningen is tussen 2015 en 2017 toegenomen, voornamelijk dankzij de toenemende inzet van wijkteams. Of er daadwerkelijk sprake is van een toename is lastig te zeggen, omdat hier ook kan meespelen dat het begrip wijkteam beter bekend is. Ook bij het buurthuis zien we een (lichte) toename van het gebruik.

#### 4.6 Samenvattend

Kwaliteit van leven stond centraal in dit hoofdstuk. Aan de hand van een kwaliteit-van-levenindex is een samenvattend inzicht geboden in hoe het gaat op enkele belangrijke levensterreinen: gezondheid, maatschappelijke participatie, eenzaamheid, levensstandaard en woonsituatie. De kwaliteit van leven van mensen in de Wmo 2015, Participatiewet of een multigebruikhuishouden is minder goed dan van mensen met een



kind in de jeugdzorg en van mensen die geen voorziening gebruiken. Tussen 2015 en 2017 is bij de (ouders van) gebruikers van de Jeugdwet de kwaliteit van leven iets toegenomen, maar bij multigebruikshuishoudens is deze juist iets gedaald. Het meest van invloed op de kwaliteit van leven is de mate van kwetsbaarheid, gevolgd door de hoeveelheid problemen die iemand heeft. Deze aspecten zijn belangrijker dan dat iemand gebruikmaakt van een individuele voorziening in het sociaal domein, maar ook dat gegeven is relevant voor de kwaliteit van leven.

Zorgelijk is dat het aandeel mensen in de Wmo 2015 en in multigebruikshuishoudens dat zich zeer eenzaam voelt, is toegenomen tussen 2015 en 2017. Het aandeel ouders met een kind in de jeugdzorg dat deelneemt aan vrijetijdsactiviteiten, culturele instellingen (en/of restaurants/sportwedstrijden) bezoekt of aan sport doet, was in 2017 groter dan in 2015. Het aandeel gebruikers van participatievoorzieningen dat aan sport doet is in deze periode ook toegenomen, evenals het geven van mantelzorg. Minder gebruikers van de Wmo 2015 en minder multigebruikshuishoudens hadden tussen 2015 en 2017 contacten met vrienden. Voor Wmo'ers is hiernaast nog een afname in verleende mantelzorg te zien.

We hebben slechts naar een beperkte selectie van algemene voorzieningen gekeken; het gebruik ervan lijkt toe te nemen.

## Noten

- 1 Bij de optelling wordt canonische correlatieanalyse (Overals) toegepast: de indicatoren worden zodanig opgeteld dat de onderscheiden terreinen even zwaar meetellen en de gewichten van de indicatoren afhangen van de mate waarin ze met de andere indicatoren samenhangen. De index laat over twee jaren gemeten weinig verschuivingen zien in de eigenwaarde, gewichten en componentladingen. Die liggen allemaal boven de minimale waarden (vuistregelwaarden: 0,1 voor gewicht en 0,3 voor componentlading). Ook de canonische correlatie bevindt zich rond de waarde die als vuistregel wordt gehanteerd (0,3).
- 2 Sheafcoëfficiënten: kwetsbaarheid: 0,39; vijf groepen: 0,27; leeftijd: 0,23; huishoudenssamenstelling: 0,20; herkomst: 0,08; gemeentecluster: 0,07. Geslacht (0,02) is niet significant. De verklaarde variantie bedraagt 62%.
- 3 Zie voor een uitgebreide discussie over eenzaamheid en de vele kanten ervan: Van Campen et al. (2018) en RVS (2017a).
- 4 De meting van eenzaamheid bestaat uit zes stellingen: 'Ik heb veel mensen op wie ik volledig kan vertrouwen'; 'Ik mis mensen om me heen'; 'Ik ervaar een leegte om me heen'; 'Er zijn genoeg mensen op wie ik in geval van narigheid kan terugvallen'; 'Er zijn voldoende mensen met wie ik me nauw verbonden voel'; en 'Ik voel me in de steek gelaten'. Iemand is eenzaam als hij of zij op ten minste twee van de zes stellingen het antwoord geeft dat duidt op eenzaamheid. De items vormen goede schalen met een Cronbachs alfa van 0,84 voor eenzaamheid in totaal, 0,78 voor sociale eenzaamheid en 0,74 voor emotionele eenzaamheid.
- 5 Verder zijn opgenomen: leeftijd (0,14), veerkracht (0,10), gemeentecluster (0,07) en herkomst (0,05). Geslacht is niet significant.

## 5 Subjectieve kwaliteit van leven

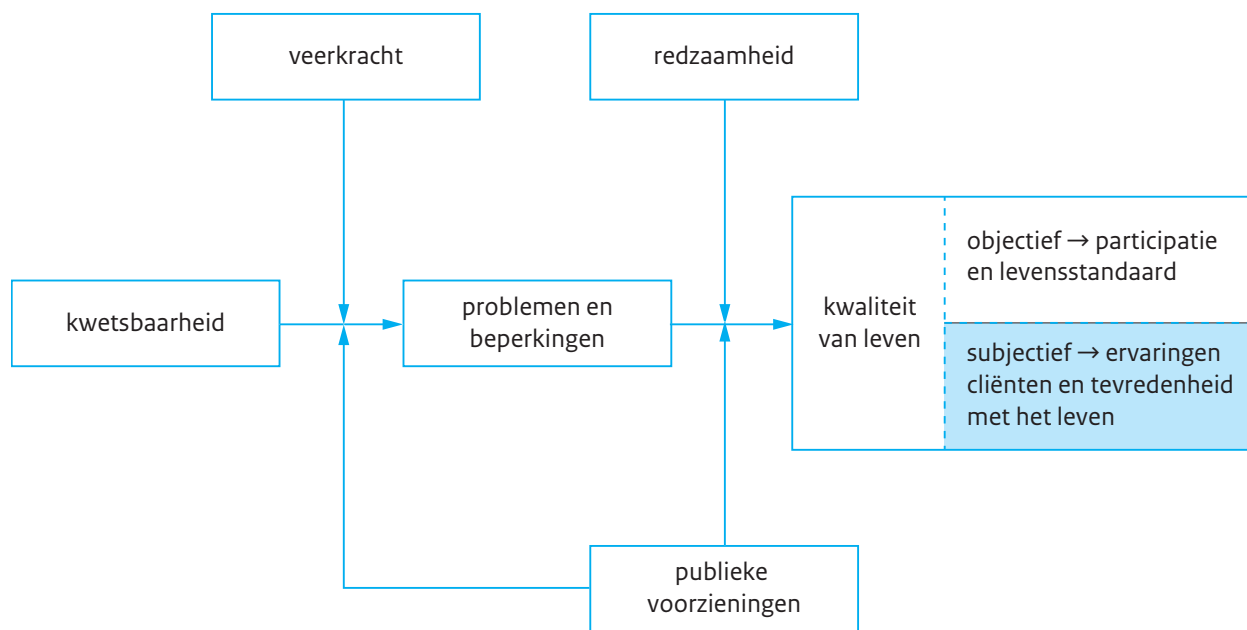
---

- De meeste mensen zijn tevreden met de onderdelen van hun leven waarnaar is gevraagd (o.a. sociale contacten, dagelijkse bezigheden en financiële situatie). Mensen in een multi-gebruikshuishouden en in de Participatiewet waarderen hun financiële positie relatief slecht, namelijk met een cijfer tussen 5 en 6. En Wmo-gebruikers gaven voor hun gezondheidstoestand een iets lager cijfer dan een 6.
  - Een overkoepelend beeld van de subjectieve kwaliteit van leven krijgen we door te vragen naar de tevredenheid met het leven. De niet-gebruikers en degenen met een kind in de Jeugdwet zijn daarover het meest tevreden en mensen in de Participatiewet of in een multi-gebruikshuishouden het minst.
  - De verschillen in subjectieve kwaliteit van leven tussen de groepen zijn kleiner dan de verschillen in objectieve kwaliteit van leven. Ook verandert de ervaren kwaliteit van leven tussen 2015 en 2017 nauwelijks, terwijl dat wel het geval was bij de objectieve kwaliteit van leven.
  - Tevredenheid met het leven hangt het meest samen met de hoeveelheid problemen die iemand heeft. Als we alle kenmerken tegelijk bekijken, dan maakt het voor de tevredenheid met het leven niet uit vanuit welke decentralisatiewet iemand ondersteuning krijgt. Dat is een opvallend verschil met de uitkomsten bij de objectieve kwaliteit van leven.
  - Het hebben van voldoende inkomen en het kunnen gaan en staan ‘waar je wilt’ zijn voor mensen het belangrijkste in het leven.
- 

In dit hoofdstuk gaan we in op maatschappelijke uitkomsten aan de hand van subjectieve indicatoren: ervaringen van cliënten en tevredenheid met diverse levensterreinen en het leven in het algemeen van gebruikers van de decentralisatiewetten.

Figuur 5.1

Conceptueel schema: subjectieve kwaliteit van leven



Bron: scp

## 5.1 Cliëntervaringen: Wmo redelijk goed beoordeeld

Cliëntervaringen zijn belangrijk om inzicht te krijgen in de mate waarin ondersteuning vanuit de verschillende decentralisatiewetten bijdraagt aan het oplossen of verminderen van problemen die mensen hebben. Daarom is in de enquête voor de rapportage sociaal domein gevraagd in hoeverre cliënten van mening zijn dat de verkregen ondersteuning heeft geholpen bij het verbeteren van hun situatie.

### Ondersteuning bij het zoeken naar werk: net voldoende

Ondersteuning bij het zoeken naar werk kregen uiteraard vooral mensen in de Participatiewet en multigebruikhuishoudens. Over het algemeen is het oordeel van cliënten dat de ondersteuning in voldoende mate bijdraagt aan het vinden van werk, maar ruimhartig kan het oordeel niet worden genoemd. De rapportcijfers bij de gebruikers van de Participatiewet liggen rond de zes: een 6,0 in 2015, een 5,8 in 2016 en een 5,9 in 2017. Multigebruikers oordelen een fractie positiever: een 6,5 in 2015, een 6,2 in 2016 en 2017.

### Gebruikers Wmo 2015-voorzieningen: redelijk positief

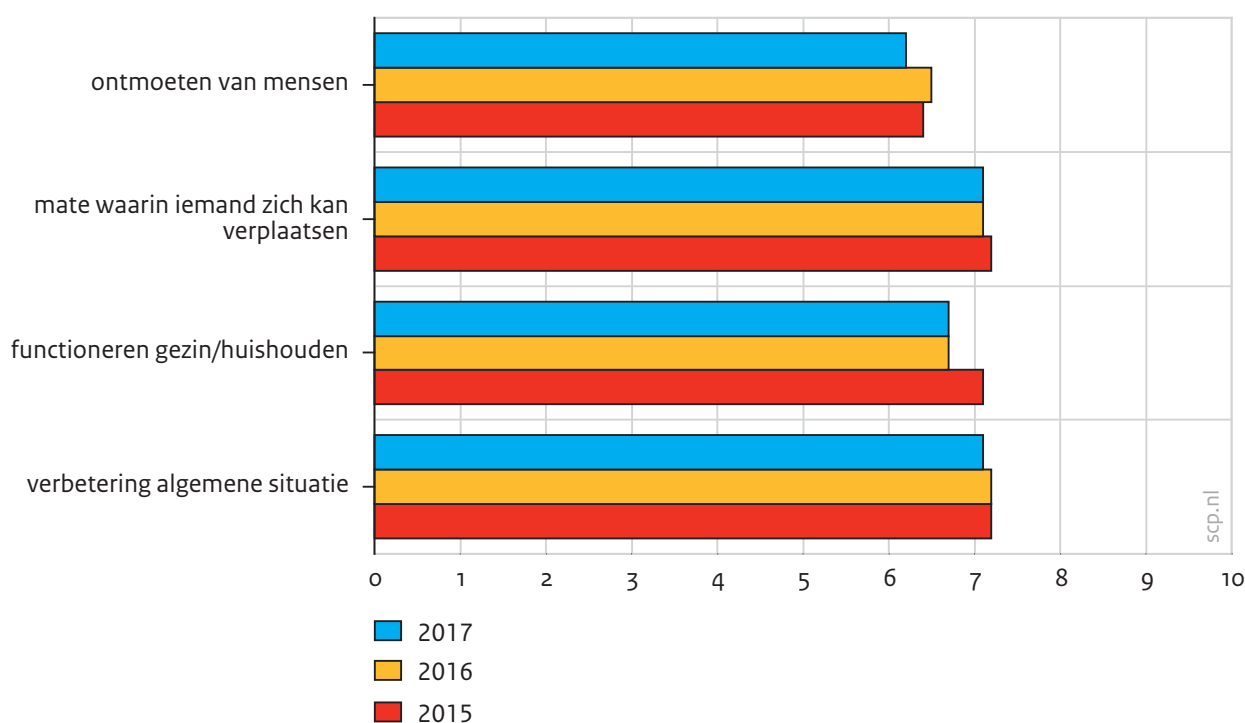
Aan mensen die tussen 2015 en 2017 gebruikmaakten van enkele Wmo 2015-maatwerkvoorzieningen is gevraagd in hoeverre die ondersteuning bijdraagt aan hun situatie in het algemeen, aan het functioneren van het gezin of het huishouden, aan de mate waarin zij zich kunnen verplaatsen en aan de mogelijkheid om mensen te ontmoeten. Bij het gebruik van deze maatwerkvoorzieningen kijken we alleen naar mensen in de Wmo 2015 en multi-

gebruikhuishoudens. We vroegen naar het gebruik van begeleiding, dagbesteding, hulp bij het huishouden en vervoersvoorzieningen.

Door middel van rapportcijfers gaven gebruikers aan dat de ondersteuning een bijdrage heeft geleverd aan de situatie in het algemeen, aan het functioneren van het gezin en aan de mate waarin zij zich kunnen verplaatsen (figuur 5.2). Ook de bijdrage aan het ontmoeten van mensen is positief, maar iets minder uitgesproken. Er is geen verschil tussen mensen die ondersteuning vanuit de Wmo 2015 gebruiken en mensen uit multigebruikhuishoudens. Ook is er weinig verschil met de cijfers uit de eerste rapportage die op 2015 betrekking hadden (zie Pommer en Boelhouwer 2016). Alleen over het functioneren van het huishouden valt het oordeel in 2017 significant minder goed uit.

Figuur 5.2

Cliëntoordelen over Wmo 2015-voorzieningen, 2015-2017 (in rapportcijfers)<sup>a</sup>



a Het oordeel van cliënten over de bijdrage van Wmo 2015-voorzieningen aan het functioneren van gezin/huishouden is tussen 2015 en 2017 significant verbeterd ( $p < 0,01$ ).

Bron: SCP (SDI'15-'17)

### Jeugdzorg: minst goed beoordeeld

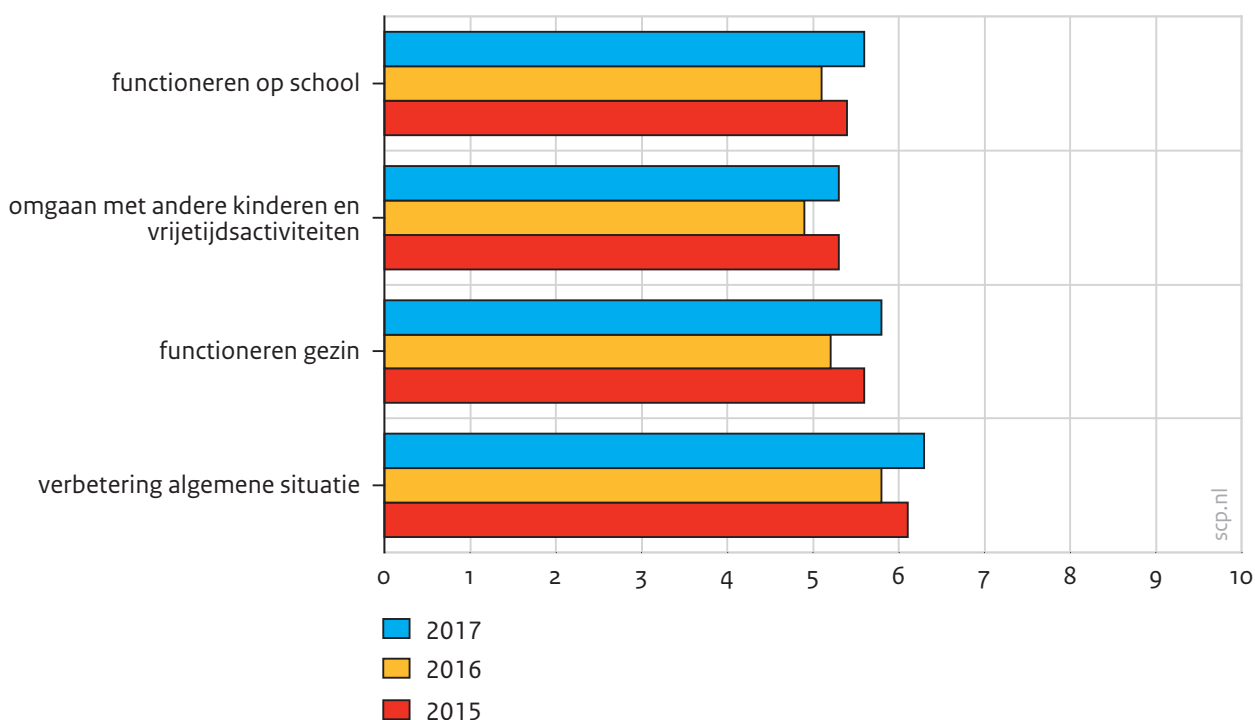
Ouders van kinderen in de Jeugdwet is in onze enquête gevraagd om met een rapportcijfer van 1 tot 10 aan te geven in welke mate de verkregen hulp en ondersteuning volgens hen heeft bijgedragen aan vier aspecten: het functioneren van het kind op school, het omgaan van het kind met andere kinderen, het functioneren van het gezin en de situatie van het kind in het algemeen. Alleen de bijdrage van jeugdzorg aan het functioneren van het kind in het algemeen krijgt gemiddeld een zesje als cijfer – voor de andere onderdelen wordt de bijdrage als onvoldoende beoordeeld (figuur 5.3). Daarbij past de kanttekening dat geen

rekening is gehouden met het soort voorziening dat werd gebruikt en dat dus onbekend is of de hulp gericht was op het onderwerp van de vraag.

Er is tussen 2015 en 2017 geen verandering opgetreden. Wel blijkt 2016 significant af te wijken van 2015 en 2017 en vonden cliënten in 2016 dat de bijdrage van de jeugdzorg aan de verbetering van hun situatie minder was dan in de omliggende jaren. Hier is duidelijk sprake geweest van een terugslag in cliëntervaringen.

**Figuur 5.3**

Gepercipieerde bijdrage van jeugdzorg aan de situatie van kinderen, 2015-2017 (in gemiddelde rapportcijfers)<sup>a</sup>



a Er is geen significant verschil tussen 2015 en 2017 ( $p < 0,01$ ); wel is 2016 significant verschillend van 2015 en 2017.

Bron: SCP (SDI'15-'17)

## 5.2 Tevredenheid op afzonderlijke aspecten van het leven en met het leven als geheel

Het laatste onderdeel van het conceptuele schema is de tevredenheid van mensen met het leven als geheel en met een aantal afzonderlijke aspecten ervan. We kijken naar de tevredenheid met vrienden en kennissen, sociale contacten, dagelijkse bezigheden, financiële situatie, samenstelling van het huishouden en gezondheidstoestand (figuur 5.4). De tevredenheid over deze aspecten is bij de meeste groepen voldoende tot goed (zij geven gemiddeld minimaal het cijfer 6). De tevredenheid met de financiële situatie werd door mensen in een multigebruikhuishouden en in de Participatiewet lager gewaardeerd, namelijk met een cijfer tussen 5 en 6. En Wmo-gebruikers beoordeelden hun gezondheidstoestand met iets minder dan een 6. Ondanks problemen met de kinderen zijn mensen met een kind in

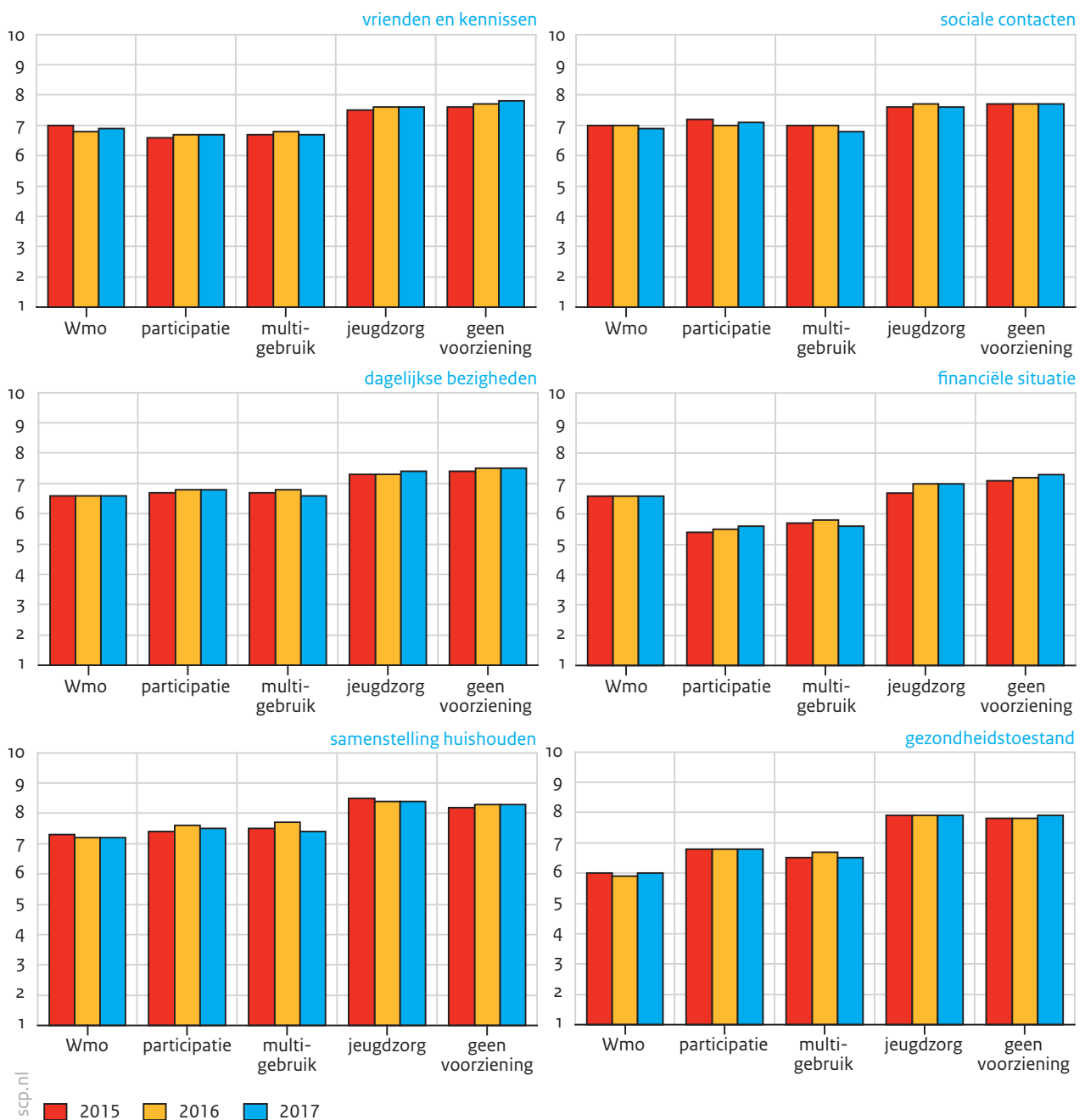
de jeugdzorg tevreden met de *samenstelling* van hun huishouden.<sup>1</sup> Dat zegt in principe niets over het *functioneren* van de huishoudens. Als we kijken naar het functioneren van de relaties, is er een groot verschil in tevredenheid met de samenstelling van het huishouden tussen mensen die vinden dat ze een goede relatie met de partner hebben en mensen die die relatie slecht vinden: een 8,5 versus een 6. Ongeveer eenzelfde verschil is er bij de ervaren relatie met het kind. Slechts zeer weinig mensen vinden de relaties binnen het gezin slecht.

Een breder beeld van hoe het mensen vergaat ontstaat door te kijken naar de tevredenheid met het leven in het algemeen. Aan mensen is gevraagd met een rapportcijfer aan te geven: 'Hoe tevreden bent u met het leven dat u nu leidt?'. De niet-gebruikers en degenen met een kind in de Jeugdwet zijn het meest tevreden met het leven en mensen in de Participatiewet of in een multigebruikhuishouden het minst (figuur 5.5). Opvallend is de tweedeling tussen de groepen die ook te zien was bij de objectieve kwaliteit van leven (figuur 4.2).

De verschillen in subjectieve kwaliteit van leven tussen de groepen zijn kleiner dan de verschillen in objectieve kwaliteit van leven. Ook verandert de ervaren kwaliteit van leven tussen 2015 en 2017 nauwelijks bij de gebruikers van voorzieningen, terwijl dat wel het geval was bij de objectieve kwaliteit van leven (zie figuur 4.2). We zullen bovendien zien dat de verschillen zelfs wegvallen als we rekening houden met andere kenmerken van de groepen.

Figuur 5.4

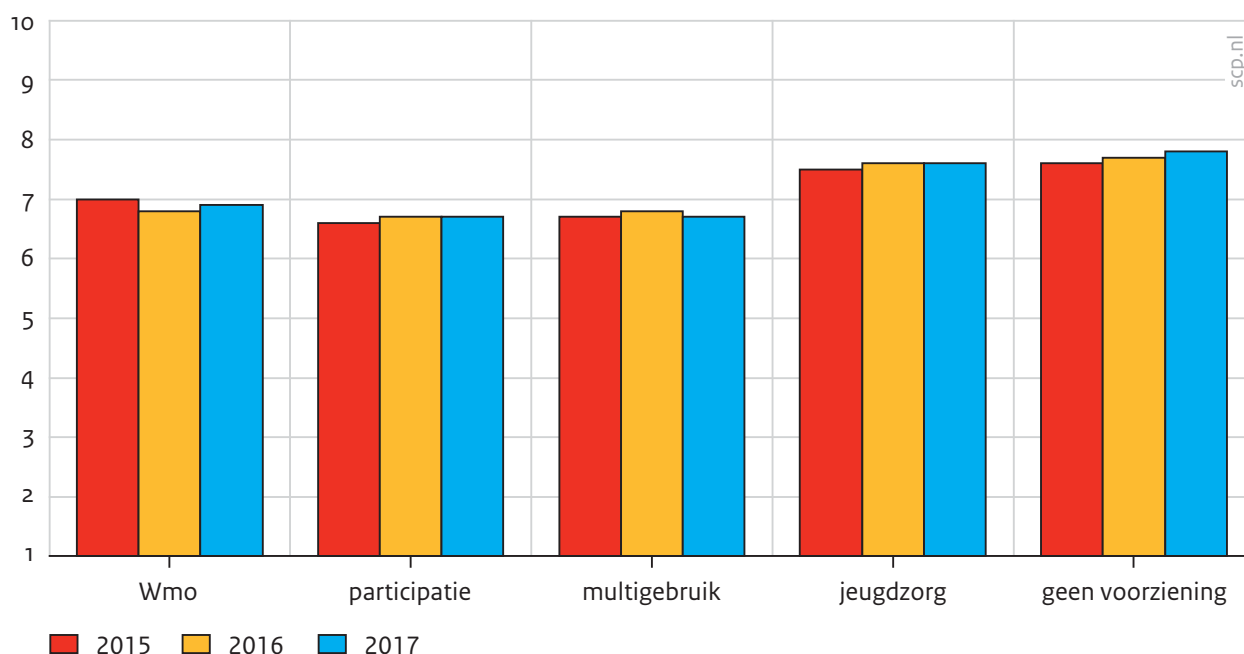
Tevredenheid met een aantal onderdelen van het leven, naar de vijf groepen, 2015-2017 (in rapportcijfers)



Bron: SCP (SDI'15-'17)

Figuur 5.5

Tevredenheid met het leven naar de vijf groepen, 2015-2017 (in rapportcijfers)<sup>a</sup>



a Significant verschil tussen de jaren ( $p < 0,01$ ): alleen personen die geen gebruik maken van een voorziening in het sociaal domein waren in 2017 meer tevreden met het leven dan in 2015.

Bron: SCP (SDI'15-'17)

### Tevredenheid met het leven hangt vooral samen met kwetsbaarheid

Conform het conceptuele schema kijken we in eerste instantie naar verschillen in levens-  
tevredenheid naar kwetsbaarheid, naast verschillen in achtergrondkenmerken (leeftijd,  
type huishouden en etnische herkomst). De grootste verschillen zijn te zien bij de mate van  
kwetsbaarheid: minst kwetsbare mensen waarderen het leven meer dan anderhalve punt  
hoger dan meest kwetsbare mensen (tabel 5.1).<sup>2</sup> Dat zijn erg grote verschillen in de Neder-  
landse context, waar de verschillen in levenstevredenheid tussen veel groepen kleiner zijn  
(Boelhouwer 2018). Tussen 2015 en 2017 verandert het beeld nauwelijks. Wel rapporteren  
stellen zonder kinderen een iets hogere tevredenheid met het leven.



Tabel 5.1

Tevredenheid met het leven naar achtergrondkenmerken, 2015-2017 (in gemiddelde rapportcijfers)

	2015	2016	2017
allen	7,1	7,1	7,1
minst kwetsbaar	7,8	7,8	7,8
meest kwetsbaar	6,2	6,1	6,2
18-24 jaar	7,4	7,3	7,2
25-34 jaar	6,9	7,2	7,1
35-64 jaar	7,0	7,1	7,1
65-74 jaar	7,2	7,3	7,3
≥ 75 jaar	7,3	7,1	7,2
stel zonder kinderen	7,3	7,4	7,5*
stel met kinderen	7,5	7,5	7,5
eenoudergezin	6,7	6,8	6,7
alleenstaande	6,7	6,7	6,7
autochtone Nederlander	7,2	7,2	7,3
niet-westerse migrant	6,6	6,8	6,6

\* Significant verschil tussen 2015 en 2017 ( $p < 0,01$ ); het verschil binnen groepen is doorgaans significant (het rapportcijfer verschilt meer dan een halve punt).

Bron: SCP (SDI'15-'17)

### Tevredenheid met het leven sterk afhankelijk van aantal problemen en mate van redzaamheid en veerkracht

Het conceptuele schema verder volgend zijn voor de tevredenheid met het leven niet alleen de achtergrondkenmerken belangrijk, maar ook de hoeveelheid problemen waar mensen mee te maken krijgen, de mate van veerkracht en het netwerk dat ze hebben om hen te ondersteunen (redzaamheid). De uitkomsten zijn gelijk aan die bij de kwaliteit-van-levenindex: mensen met meer problemen, met minder veerkracht en die minder zelf kunnen en ook geen hulp van het netwerk of een professional krijgen, zijn minder tevreden dan hun tegenpolen (tabel 5.2). Tussen 2015 en 2017 zijn hierin nauwelijks veranderingen opgetreden. Alleen personen die zeggen alle problemen zelf te kunnen oplossen, waren in 2017 iets tevredener met het leven dan in 2015.

Tabel 5.2

Tevredenheid met het leven naar probleemcumulatie, redzaamheid en veerkracht, 2015-2017 (in rapportcijfers)

	2015	2016	2017
allen	7,1	7,1	7,1
maximaal 2 problemen <sup>a</sup>	7,7	7,7	7,7
3 problemen of meer	6,4	6,5	6,5
kan alles zelf	7,5	7,6	7,6*
kan een deel zelf, de rest met het eigen netwerk	7,2	7,2	7,0
kan een deel zelf, deel met het netwerk en deel met professional	6,7	6,8	6,7
kan 1 of 2 problemen niet zelf oplossen en kreeg daarbij ook geen hulp	6,8	6,9	6,9
kan 3 of meer problemen niet zelf oplossen en kreeg daarbij geen hulp	6,3	6,3	6,3
weinig veerkracht <sup>b</sup>	6,2	6,2	6,2
veel veerkracht	7,6	7,7	7,7

\* significant verschil tussen 2015 en 2017 ( $p < 0,01$ ); het verschil binnen groepen is doorgaans significant het rapportcijfer verschilt meer dan een halve punt).

a Er is voor de overzichtelijkheid een tweedeling gemaakt van probleemcumulatie (bijlage A bevat het volledige overzicht; de bijlage staat op [www.scp.nl](http://www.scp.nl) bij dit rapport).

b Er is een driedeling gemaakt van veerkracht: de twee uiterste categorieën aan beide zijden zijn bij elkaar genomen.

Bron: SCP (SDI'15-'17)

### Hoeveelheid problemen meest bepalend voor tevredenheid met het leven

De tevredenheid met het leven kunnen we relateren aan achtergrondkenmerken als leeftijd en etnische herkomst en de blokken in het conceptuele schema: de mate van kwetsbaarheid, veerkracht, problemen die mensen hebben en het hulpnetwerk. Als we al deze informatie tegelijk gebruiken om te bekijken wat het meest van invloed is op de tevredenheid met het leven, dan is dat de hoeveelheid problemen die iemand heeft. Bij de kwaliteit-van-levenindex was dat de mate van kwetsbaarheid. Ook veerkracht, de samenstelling van het huishouden en leeftijd zijn van belang voor de mate waarin iemand tevreden is met het leven (tabel 5.3).<sup>3</sup> Voor leeftijd zien we nu een U-vormig verband ontstaan, waarbij mensen van middelbare leeftijd wat minder tevreden zijn dan jongeren en (nog iets sterker) ouderen. Dit patroon zien we ook in geluksonderzoek terug (Blanchflower en Oswald 2008; Boelhouwer et al. 2016).

Een ander opvallend verschil met de kwaliteit-van-levenindex is dat het voor de tevredenheid met het leven niet uitmaakt vanuit welke decentralisatiewet iemand ondersteuning krijgt. Als we rekening houden met de andere kenmerken, is dat onderscheid niet meer relevant.

Verder blijkt veerkracht belangrijker te zijn voor de ervaren dan voor de feitelijke kwaliteit van leven. Net als bij de kwaliteit-van-levenindex speelt redzaamheid slechts een beperkte rol bij de tevredenheid met het leven.

Tabel 5.3

Verschil in tevredenheid met het leven tussen groepen, 2015-2017 (in indexscores en sheafcoëfficiënten)<sup>a</sup>

	2015-2017	2015	2016	2017
probleemcumulatie	(0,24)	(0,26)	(0,25)	(0,22)
geen problemen	0,7	0,8	0,6	0,6
1 of 2 problemen	0,2	0,3	0,3	0,2
3 of 4 problemen	-0,3	-0,4	-0,3	-0,3
5 of meer problemen	-0,8	-0,8	-0,9	-0,7
veerkracht	(0,21)	(0,20)	(0,22)	(0,23)
weinig veerkrachtig	-1,0	-1,0	-1,0	-1,1
niet erg veerkrachtig	-0,4	-0,3	-0,4	-0,4
een beetje veerkrachtig	-0,1	-0,1	-0,2	-0,1
veerkrachtig	0,3	0,2	0,3	0,3
erg veerkrachtig	0,5	0,5	0,5	0,5
huishoudenssamenstelling	(0,12)	(0,11)	(0,11)	(0,14)
stel zonder kinderen	0,2	0,1	0,2	0,3
stel met kinderen	0,2	0,2	0,2	0,2
eenoudergezin	-0,2	-0,3	-0,2	-0,2
alleenstaande	-0,2	-0,2	-0,2	-0,3
kwetsbaarheid	(0,09)	(0,09)	(0,11)	(0,09)
niet kwetsbaar	0,2	0,2	0,2	0,1
weinig kwetsbaar	0,1	0,1	0,1	0,1
enigszins kwetsbaar	-0,1	-0,1	0,0	-0,1
meest kwetsbaar	-0,3	-0,3	-0,4	-0,2
leeftijd	(0,12)	(0,14)	(0,10)	(0,13)
18-24 jaar	0,0	0,1	0,0	-0,1
25-34 jaar	-0,1	-0,2	0,1	-0,1
35-44 jaar	-0,1	-0,2	-0,1	-0,1
45-64 jaar	-0,1	-0,1	-0,1	-0,2
65-74 jaar	0,2	0,3	0,1	0,2
≥ 75 jaar	0,5	0,5	0,4	0,5
verklaarde variantie	23%	24%	23%	24%

a Afwijkingen zijn uitgedrukt in indexscores, tussen haakjes staan de sheafcoëfficiënten. Het gaat hier om afwijkingen van het gemiddelde, rekening houdend met de andere kenmerken (zie de tabel en noot 31). Deze afwijkingen kunnen bij elkaar worden opgeteld om specifieke groepen samen te stellen, zoals kwetsbare mensen met veel problemen.

Bron: SCP (SDI'15-'17)

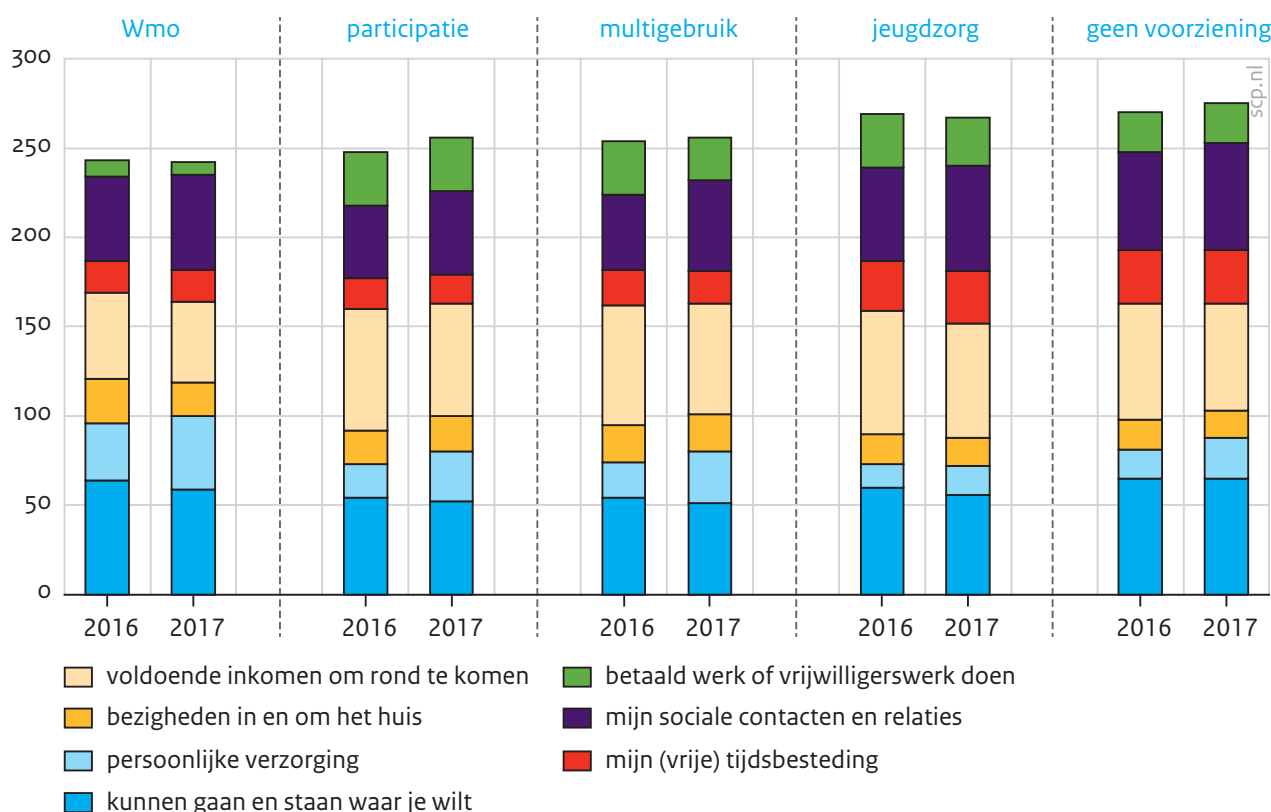
### 5.3 Het belangrijkste in het leven? Voldoende inkomen en kunnen gaan en staan waar je wilt

Bij de vraag naar tevredenheid met het leven blijkt uit eerder onderzoek dat mensen een afweging maken tussen hoe ze vinden dat het op verschillende terreinen gaat. Voor de ene persoon kan iets anders belangrijk zijn dan voor een ander. Dat is aan de ene kant de kracht van de tevredenheidsmeting: alleen het individu zelf bepaalt wat wel belangrijk is en wat niet en in welke mate dat meeweegt bij het eindoordeel. Tegelijk is het daarmee lastig te achterhalen op welke manier de situatie verbeterd kan worden.<sup>4</sup> Voor de beweging die gemeenten maken naar een beter beeld van maatschappelijke uitkomsten is het van belang om daar enig zicht op te krijgen. Om die reden hebben we aan mensen gevraagd wat voor hen de belangrijkste zaken zijn om te leven zoals ze willen.<sup>5</sup> De top 3 blijkt te bestaan uit het hebben van voldoende inkomen om rond te komen, het kunnen gaan en staan waar iemand wil, en zijn of haar sociale contacten (figuur 5.6). Deze top 3 is voor alle vijf de groepen gelijk.<sup>6</sup> Wel staat bij de gebruikers van de Wmo 2015 het kunnen gaan en staan op de eerste plek, terwijl dat voor de andere groepen het hebben van voldoende inkomen is. Verder is voor mensen in de Wmo 2015 de persoonlijke verzorging van relatief groot belang, terwijl het doen van betaald of vrijwilligerswerk juist van minder belang is. Deze bevindingen lijken te maken te hebben met de schaarste of aanwezigheid van hulpbronnen: dat het gaan en staan en persoonlijke verzorging voor Wmo'ers zo belangrijk is, komt waarschijnlijk omdat ze hier juist moeite mee kunnen hebben vanwege hun beperking(en). En inkomen staat wellicht niet zo hoog op hun lijstje omdat zij er in het algemeen financieel minder slecht voor staan.

Tussen 2016 en 2017 zijn er wel verschuivingen in wat mensen als belangrijkste zaken aanwijzen om te leven zoals je wilt. In het algemeen werd 'kunnen gaan en staan waar je wilt' en vooral 'een voldoende inkomen' in 2017 minder belangrijk gevonden dan in 2016. Mogelijk was hier in 2017 beter in voorzien dan in 2016, waardoor het belang is afgenomen. Daarentegen werd persoonlijke verzorging en sociale contacten in 2017 belangrijker voor een goed leven gevonden dan in 2016. De verschillen tussen de groepen zijn gering en zijn soms net wel of net niet significant bij de gekozen overschrijdingskans. Wel zien we bij de groep multigebruikers dat ook aan werk (betaald en/of onbetaald) minder belang werd gehecht in 2017.

Figuur 5.6

De belangrijkste zaken om te leven zoals je wilt, naar de vijf groepen, 2016 en 2017 (in cumulatieve procenten)<sup>a</sup>



- a De vraag luidde: ‘Wat zijn voor u de belangrijkste zaken om te leven op de manier waarop u wilt?’ Mensen konden maximaal drie dingen aankruisen uit het rijtje van zeven, of ‘iets anders’ aankruisen. Omdat mensen drie antwoorden konden geven kunnen de totale percentages oplopen tot boven de 100. Significante verschillen tussen 2016 en 2017 ( $p < 0,01$ ): (-): afname tussen de jaren; (+) toename tussen de jaren; algemeen: kunnen gaan en staan (-), voldoende inkomen (-), persoonlijke verzorging (+), sociale contacten (+); Wmo 2015: idem als bij algemeen; Participatiewet: persoonlijke verzorging (+), sociale contacten (+); multigebruik: betaald werk (-), voldoende inkomen (-), persoonlijke verzorging (+), sociale contacten (+); jeugdzorg: idem als algemeen, behalve kunnen gaan en staan (niet significant); geen voorziening: idem als algemeen.

Bron: SCP (SDI'16 en '17)

## 5.4 Samenvattend

Cliënten van de Wmo 2015 is gevraagd een rapportcijfer te geven voor de bijdrage die de ondersteuning heeft geleverd. Het meest sprong de bijdrage aan de situatie in het algemeen, aan het functioneren van het gezin en aan de mate waarin iemand zich kan verplaatsen in het oog (de cijfers zijn vergelijkbaar met die uit 2015). Geen verschil werd gevonden tussen mensen die ondersteuning vanuit de Wmo 2015 gebruiken en mensen uit multigebruikhuishoudens. De bijdrage van ondersteuning vanuit de Jeugdwet werd (door de ouders) op één onderdeel na (het functioneren van het kind in het algemeen) met een onvoldoende beoordeeld. In 2017 was hierin geen verbetering ten opzichte van 2016.

Vervolgens keken we naar de tevredenheid met het leven in het algemeen, wat we in deze rapportage opvatten als de subjectieve kwaliteit van leven. Het blijkt dat mensen minder verschillen in de tevredenheid met het leven dan op grond van de feitelijke situatie (de kwaliteit-van-levenindex) verwacht zou worden. De tevredenheid met het leven ligt iets lager dan een 7 voor de mensen die zelf een voorziening gebruiken en rond de 8 voor mensen die zelf geen voorziening gebruiken. Vooral de hoeveelheid problemen die iemand tegelijk heeft en de mate van veerkracht hangen samen met de levenstevredenheid. Tussen 2015 en 2017 zijn er nauwelijks verschillen opgetreden. Tussen 2016 en 2017 zijn er wel verschuivingen in wat mensen als belangrijkste zaken beschouwen om te leven zoals je wilt. In het algemeen werd ‘kunnen gaan en staan’ en vooral ‘een voldoende inkomen’ in 2017 minder belangrijk gevonden dan in 2016.

## Noten

- 1 De vraag luidt: ‘Sommige mensen hebben een partner, andere mensen niet. Sommige mensen hebben kinderen, andere mensen niet. Hoe tevreden bent u met de samenstelling van uw huishouden?’
- 2 Deze verschillen blijven bestaan, ook als we corrigeren voor de andere kenmerken. De sheafcoëfficiënten zijn: kwetsbaarheid: 0,25; huishoudenssamenstelling: 0,14; vijf groepen: 0,09; leeftijd: 0,07; herkomst: 0,05; geslacht: 0,05. Gemeentecuster (0,05) is niet significant. De verklaarde variantie is 14%.
- 3 Verder zijn van belang: de mate van redzaamheid (0,06) en geslacht (0,05). Niet-significant zijn de groep waartoe iemand behoort, etnische herkomst en het gemeentecuster. De verklaarde variantie is minder dan bij de kwaliteit-van-leven-index.
- 4 Overigens is natuurlijk wel iets bekend over de algemene achtergronden bij verschillen in tevredenheid met het leven. Het lijkt misschien alsof verschillen tussen individuen heel groot zijn, maar uit onderzoek blijkt dat een aantal aspecten in het algemeen bijdraagt aan de tevredenheid met het leven: voor verschillen tussen landen zijn bijvoorbeeld democratische vrijheden van belang, de kwaliteit van de overheid, afwezigheid van corruptie en het gezamenlijke inkomen. Verschillen binnen landen liggen op het vlak van sociaal netwerk (meer in het bijzonder het hebben van een partner) en gezondheid (zie Helliwell et al. 2017).
- 5 Mensen konden niet zelf een antwoord formuleren, maar moesten kiezen uit een rijtje mogelijkheden (zie figuur 5.5). Als gezondheid is opgenomen in de antwoordmogelijkheden, komt deze vaak als meest belangrijk uit de bus (Boelhouwer 2010). De vraag in ons onderzoek is overgenomen uit de IPA-vragenlijst (Nyfer 2014).
- 6 Dat de top 3 gelijk is laat ook zien dat het goed is om de groepen voorzieningengebruikers met elkaar te vergelijken. Hoewel ze op het eerste gezicht wellicht flink van elkaar verschillen, vinden ze wel dezelfde zaken in het leven belangrijk. Het is dus ook relevant om te kijken of het ze in gelijke mate lukt deze dingen te bereiken.

## 6 Kwaliteit van leven en duur van het voorzieningengebruik

### 6.1 Minder goede kwaliteit van leven van mensen die langdurend een voorziening langdurend gebruiken

In de vorige hoofdstukken kregen we inzicht in de kwaliteit van leven van mensen die al dan niet een voorziening gebruiken. In dit hoofdstuk relateren we die kwaliteit aan de duur van het gebruik. Ook kijken we naar de kwaliteit van leven van mensen die een voorziening zijn gaan gebruiken in het jaar dat ze ondervraagd werden (instroom) en de kwaliteit van leven van mensen die stoppen met het voorzieningengebruik (uitstroom). We verwachten dat de kwaliteit van leven van instromers relatief slecht is (zij hebben immers die voorziening nodig) en die van uitstromers relatief goed (zij hebben de voorziening immers niet meer nodig).<sup>1</sup>

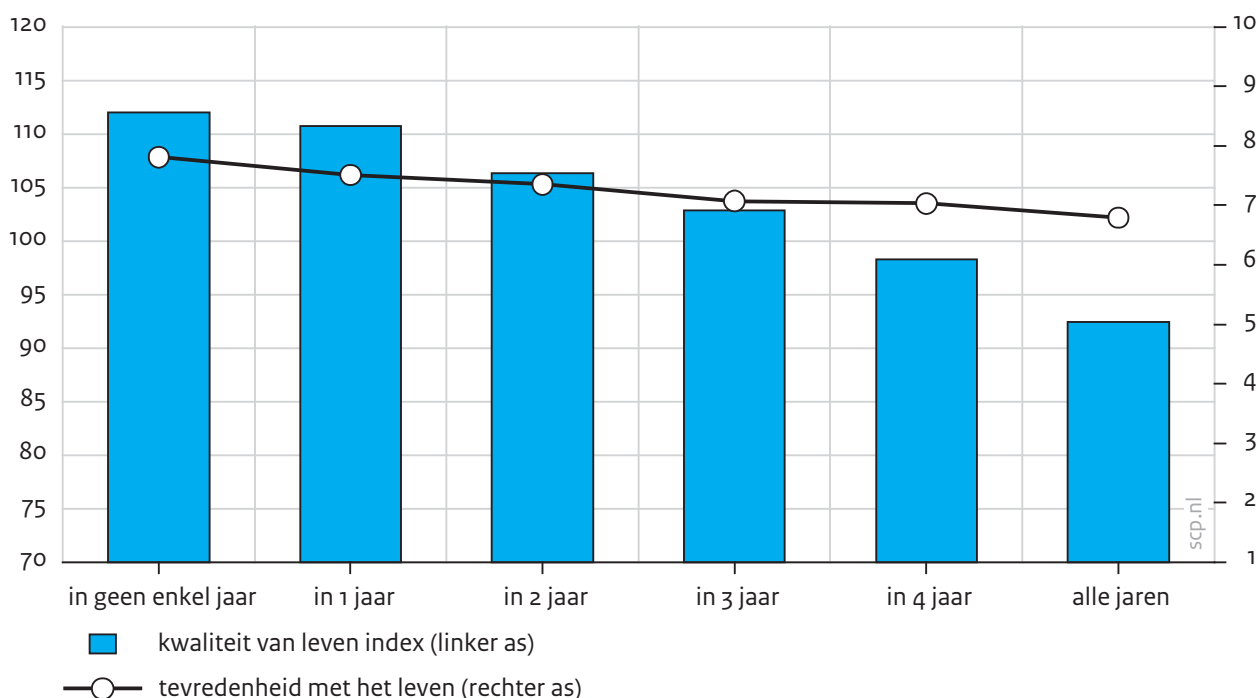
Inmiddels beschikken we over een databestand met de achtergrondgegevens en het voorzieningengebruik van Nederlanders over de periode 2012-2016, het zogenoemde stapelingsbestand (zie ook hoofdstuk 2 in deel B). Deze gegevens koppelen we aan de informatie die we via de sociaaldomeinenquête verzamelen. Zo krijgen we inzicht in de kwaliteit van leven van in- en uitstromers, en krijgen we bovendien enig zicht op de vraag of zich onder de voorzieningengebruikers naar verhouding steeds meer meest kwetsbare mensen bevinden, degenen met de minst goede kwaliteit van leven. Dat zou een logisch gevolg zijn van het beleid: mensen die zichzelf kunnen redden of hun netwerk kunnen inzetten maken dan minder gebruik van voorzieningen. Met de beschikbare gegevens krijgen we overigens geen beeld van de redenen waarom het gebruik is stopgezet. Dat kan komen door bijvoorbeeld zwaardere toegangseisen, door eigen keuzes of doordat de ene voorziening wordt verruild voor een andere. Evenmin kunnen we de groep uitstromers volgen om te zien hoe hun kwaliteit van leven is nadat het voorzieningengebruik is gestopt. In eerste instantie kijken we naar de relatie tussen de kwaliteit van leven en de duur van het voorzieningengebruik, ongeacht welke sociaaldomeinvoorziening iemand gebruikt. Zo beschouwd blijkt dat mensen in huishoudens die langer een voorziening gebruiken een minder goede kwaliteit van leven hebben (figuur 6.1). Dat geldt zowel voor de objectieve kwaliteit van leven (gemeten met de kwaliteit-van-levenindex) als voor de subjectieve kwaliteit van leven (tevredenheid met het leven). Mensen die in geen enkel jaar een voorziening hebben gebruikt, geven hun leven bijna een 8 (wat overeenkomt met het gemiddelde van 7,8 in de gehele Nederlandse bevolking – zie Boelhouwer 2018). Dat ligt beduidend hoger dan het cijfer van mensen die gedurende de hele periode een voorziening gebruikten (zij beoordeelden hun kwaliteit van leven met iets minder dan een 7). In figuur 6.1 presenteren we cijfers voor het gebruik op het niveau van huishoudens die een voorziening gebruiken.

Deze analyse zegt niets over de bijdrage die een voorziening levert aan de kwaliteit van leven. Zo kunnen we niet zeggen of de kwaliteit van leven van mensen die langdurig een voorziening gebruiken niet nog slechter zou zijn wanneer zij die voorziening niet zouden

gebruiken. De conclusie is eerder dat de voorzieningen worden gebruikt door mensen die kwetsbaar zijn, een minder goede kwaliteit van leven hebben en deze voorziening dus ook nodig hebben.<sup>2</sup>

**Figuur 6.1**

Kwaliteit van leven en tevredenheid met het leven naar gebruiksduur van een sociaaldomeinvoorziening door het huishouden, 2012-2017 (in indexcijfers en rapportcijfers)<sup>a, b</sup>



- a Bij elke 'stap' van links naar rechts is het verschil significant, behalve bij tevredenheid met het leven bij een of twee jaar gebruik en bij drie of vier jaar gebruik ( $p < 0,01$ ).
- b Het gebruik van voorzieningen wordt in de jaren 2012-2014 wat onderschat doordat er geen informatie beschikbaar is over het gebruik van hulpmiddelen en voorzieningen (2012) en opvang (2012-2014) uit de Wmo.

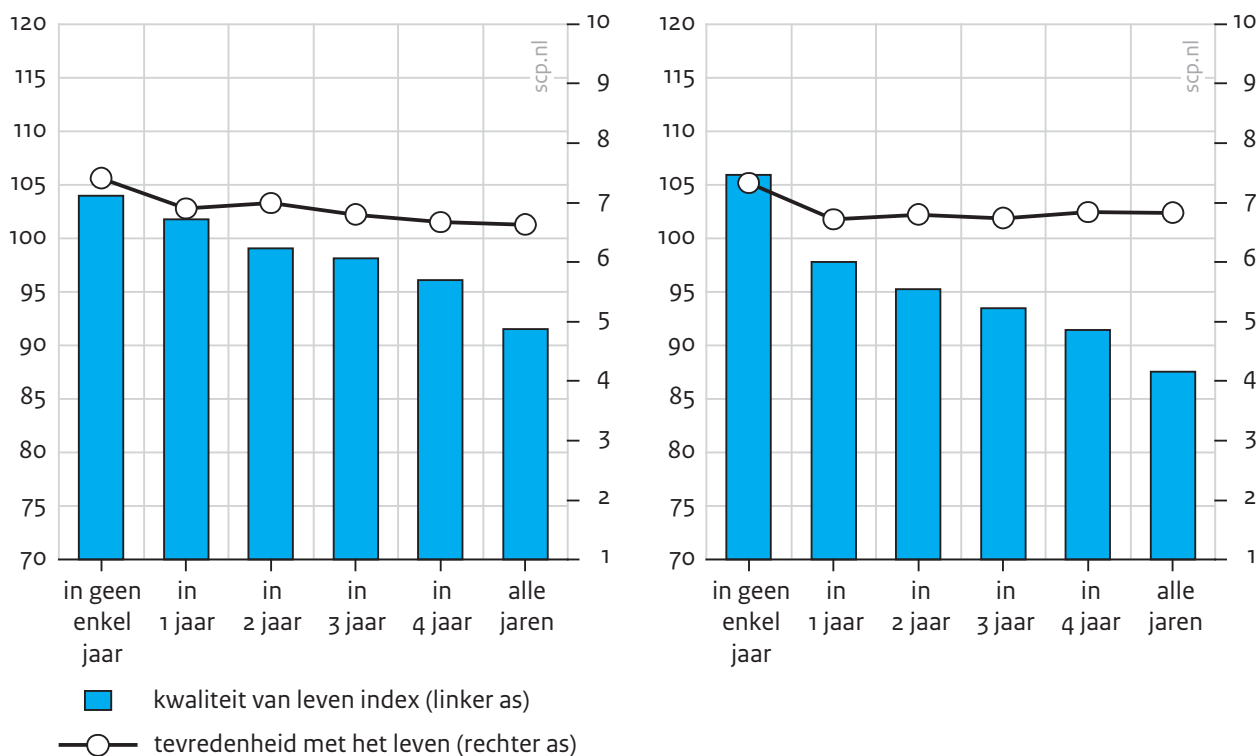
Bron: CBS (SCP-stapelingsbestand 2012-2016) SCP-bewerking; SCP (SDI'15-'17)

Het is denkbaar dat deze bevinding niet voor elk van de afzonderlijke wetten opgaat. Kijken we op eenzelfde manier naar de drie afzonderlijke wetten, dan zien we bij de gebruikers van de Participatiewet en de Wmo hetzelfde patroon als bij het sociaal domein als geheel (figuur 6.2). De kwaliteit van leven van huishoudens die langer een voorziening gebruiken is minder goed dan die van mensen die een voorziening niet of relatief kort gebruiken. Dat geldt voor de objectieve kwaliteit van leven sterker dan voor de subjectieve kwaliteit van leven: daar is vooral een onderscheid te zien tussen mensen die wel een voorziening gebruiken en mensen die dat niet doen, dat wil zeggen in geen enkel jaar een voorziening hebben gebruikt. De voorzieningengebruikers zijn minder tevreden met het leven dan de niet-voorzieningengebruikers, ongeacht hoe lang ze een voorziening gebruiken.



Figuur 6.2

Kwaliteit van leven en tevredenheid met het leven naar gebruiksduur van een participatievoorziening (links) of Wmo-voorziening (rechts) door het huishouden, 2012-2017 (in indexcijfers en rapportcijfers)<sup>a, b</sup>



- a Bij elke ‘stap’ van links naar rechts is het verschil significant voor objectieve kwaliteit van leven, behalve bij de Participatiewet bij twee of drie jaar gebruik. Verschillen in tevredenheid met het leven zijn alleen significant tussen geen of wel gebruik ( $p < 0,01$ ).
- b Het gebruik van Wmo-voorzieningen wordt in de jaren 2012-2014 wat onderschat doordat er geen informatie beschikbaar is over het gebruik van hulpmiddelen en voorzieningen (2012) en opvang (2012-2014).

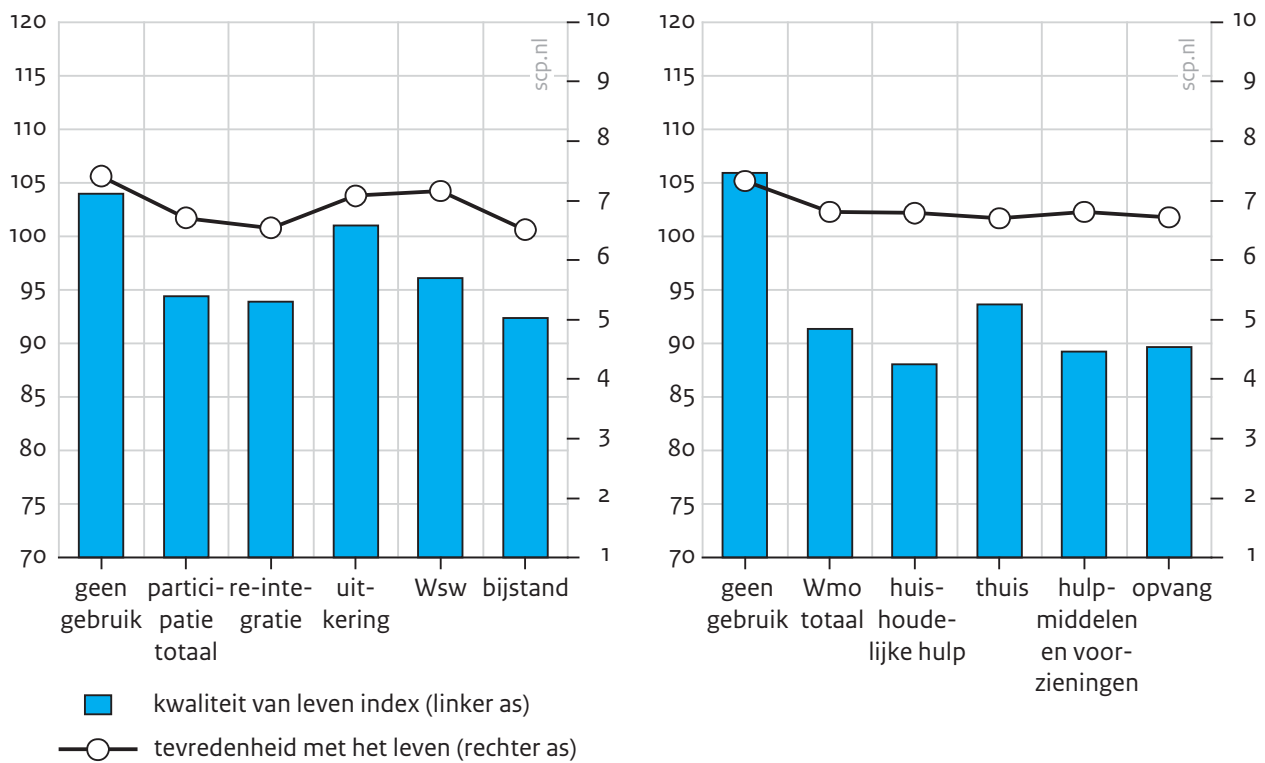
Bron: CBS (SCP-stapelingsbestand 2012-2016) SCP-bewerking; SCP (SDI'15-'17)

Later in deze paragraaf gaan we in op huishoudens die gebruikmaken van een voorziening in de Jeugdwet. Eerst kijken we in meer detail naar specifieke voorzieningen uit de Participatiewet en de Wmo en de relatie met kwaliteit van leven (figuur 6.3). Zowel de objectieve als de subjectieve kwaliteit van leven blijkt bij gebruikers van participatievoorzieningen lager dan bij niet-gebruikers, ongeacht het type participatievoorziening. Mensen met een uitkering (Wajong, IOAW, IOAZ of Anw)<sup>3</sup> hebben een wat hogere kwaliteit van leven dan andere voorzieningengebruikers, maar nog steeds is deze lager dan bij de niet-gebruikers. Mensen in de bijstand hebben de minst goede kwaliteit van leven.

Bij de Wmo-gebruikers zien we iets soortgelijks. De kwaliteit van leven ligt bij de gebruikers van elk van de Wmo-voorzieningen lager dan bij de niet-gebruikers. Er is geen (significant) verschil in de kwaliteit van leven van gebruikers van de verschillende Wmo-voorzieningen.<sup>4</sup>

Figuur 6.3

Kwaliteit van leven en tevredenheid met het leven naar type gebruik van een participatievoorziening (links) of Wmo-voorziening (rechts) door het huishouden, 2012-2017 (in indexcijfers en rapportcijfers)<sup>a, b</sup>



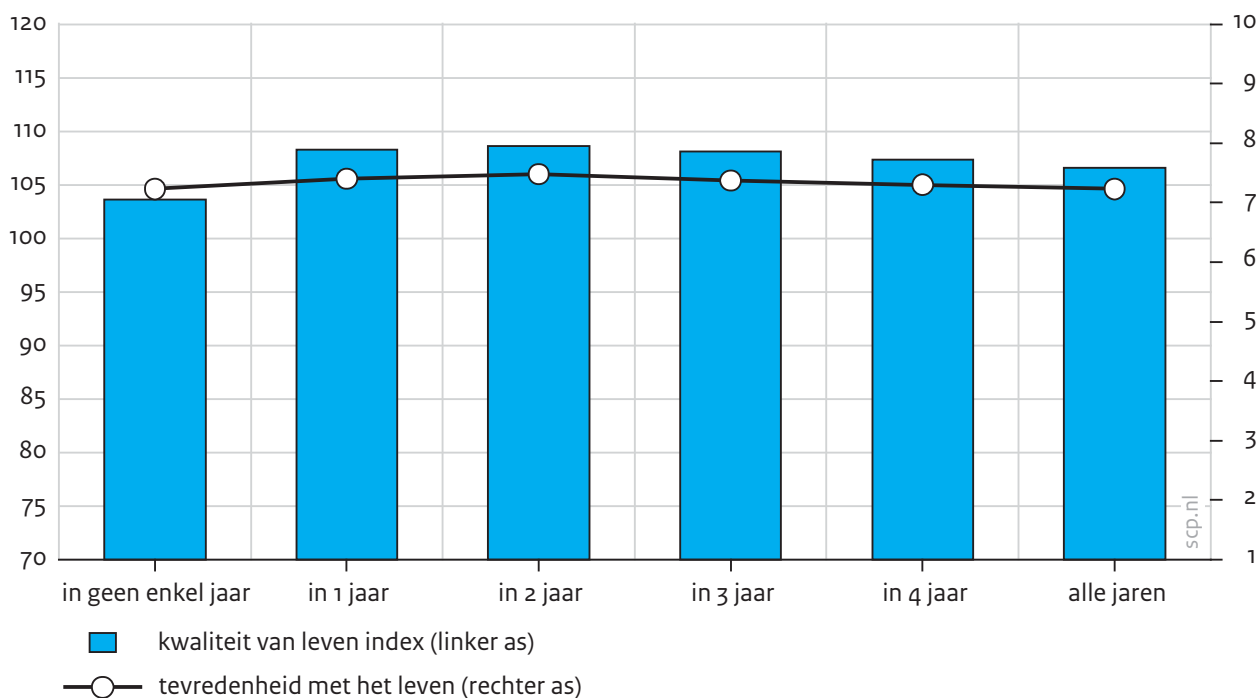
- a Geen gebruik: in geen van de vijf jaren gebruik; wel gebruik: in ten minste één jaar gebruik. Het beeld is niet wezenlijk anders als we ook nog uitsplitsen naar aantal jaren gebruik.
- b Er geen informatie beschikbaar over het gebruik van hulpmiddelen en voorzieningen (2012) en opvang (2012-2014). Het totale gebruik van Wmo-voorzieningen wordt in deze jaren wat onderschat. Voor de hulpmiddelen en voorzieningen en opvang is alleen gekeken naar de jaren waarvoor deze informatie wel beschikbaar is.

Bron: CBS (SCP-stapelingsbestand 2012-2016) SCP-bewerking; SCP (SDI'15-'17)

Bij de ouders van kinderen in de Jeugdwet zien we echter een afwijkend patroon (figuur 6.4). Hier hangt het gebruik van een voorziening juist samen met een *betere* kwaliteit van leven (we kijken uiteraard alleen naar huishoudens met kinderen).

Figuur 6.4

Kwaliteit van leven en tevredenheid met het leven van ouders naar gebruiksduur van een Jeugdwetvoorziening, 2012-2017 (in indexcijfers en rapportcijfers)<sup>a</sup>



a Alleen huishoudens met kinderen zijn meegenomen.

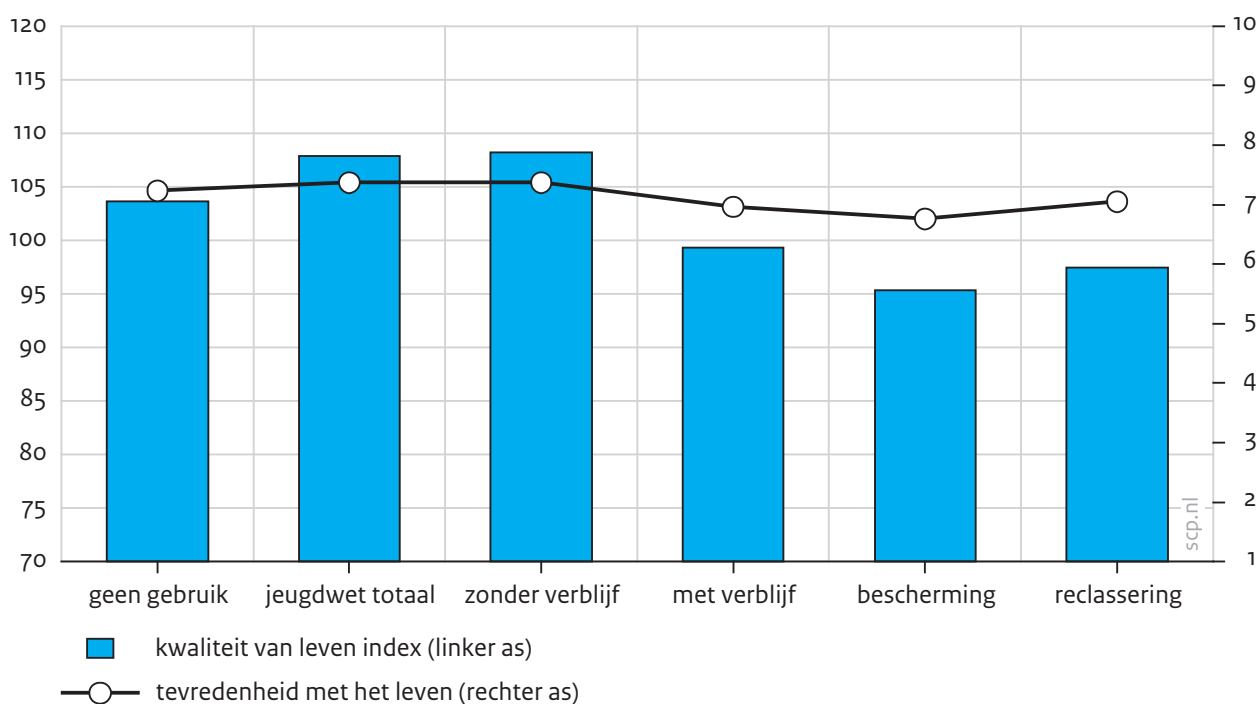
Bron: CBS (SCP-stapelingsbestand 2012-2016) SCP-bewerking; SCP (SDI'15-'17)

De reden voor dit afwijkende patroon wordt duidelijk als we de gebruikers van verschillende typen jeugdzorg afzonderlijk bekijken (figuur 6.5). Ouders met een kind met jeugdhulp zonder verblijf hebben een betere kwaliteit van leven dan gebruikers van de andere typen Jeugdwetvoorzieningen. Hun kwaliteit van leven is zelfs beter dan die van de niet-gebruikers. Aangezien gebruikers van jeugdhulp zonder verblijf verreweg de grootste groep vormen onder alle Jeugdwetgebruikers (zie deel B), wordt het beeld voor het gebruik van jeugdzorg als geheel door deze groep bepaald. Bij de andere Jeugdwetvoorzieningen is het beeld andersom (en dus vergelijkbaar met dat van de voorzieningen uit de Participatiewet en de Wmo): de kwaliteit van leven van ouders die geen gebruik maken van de jeugdzorg is beter dan die van ouders die er wel gebruik van maken.

Jeugdhulp zonder verblijf is dus een bijzondere categorie, die voorziet in 'hulp en zorg aan jongeren en hun ouders bij psychische, psychosociale en of gedragsproblemen, een verstandelijke beperking van de jongere, of opvoedingsproblemen van de ouders' (definitie uit de Jeugdmonitor, zie CBS/vws 2018). Vergeleken met de andere vormen van jeugdzorg gaat het om relatief lichte vormen van hulp. Jeugdhulp zonder verblijf wordt vaker aangevraagd door relatief weinig kwetsbare ouders (d.w.z. ouders met een goede opleiding, goed inkomen, betaald werk en zonder gezondheidsproblemen). Van de andere vormen van jeugdzorg maken juist veel ouders gebruik die kwetsbaarder zijn.<sup>5</sup>

Figuur 6.5

Kwaliteit van leven en tevredenheid met het leven van ouders naar gebruik van verschillende Jeugdwetvoorzieningen, 2012-2017 (in indexcijfers en rapportcijfers)<sup>a, b</sup>



a Alleen huishoudens met kinderen zijn meegenomen.

b Geen gebruik: in geen van de vijf jaren gebruik; wel gebruik: in ten minste één jaar gebruik. Het beeld is niet wezenlijk anders als we ook nog uitsplitsen naar aantal jaren gebruik.

Bron: CBS (SCP-stapelingsbestand 2012-2016) SCP-bewerking; SCP (SDI'15-'17)

## 6.2 Kwaliteit van leven van uitstromers niet beter dan van instromers

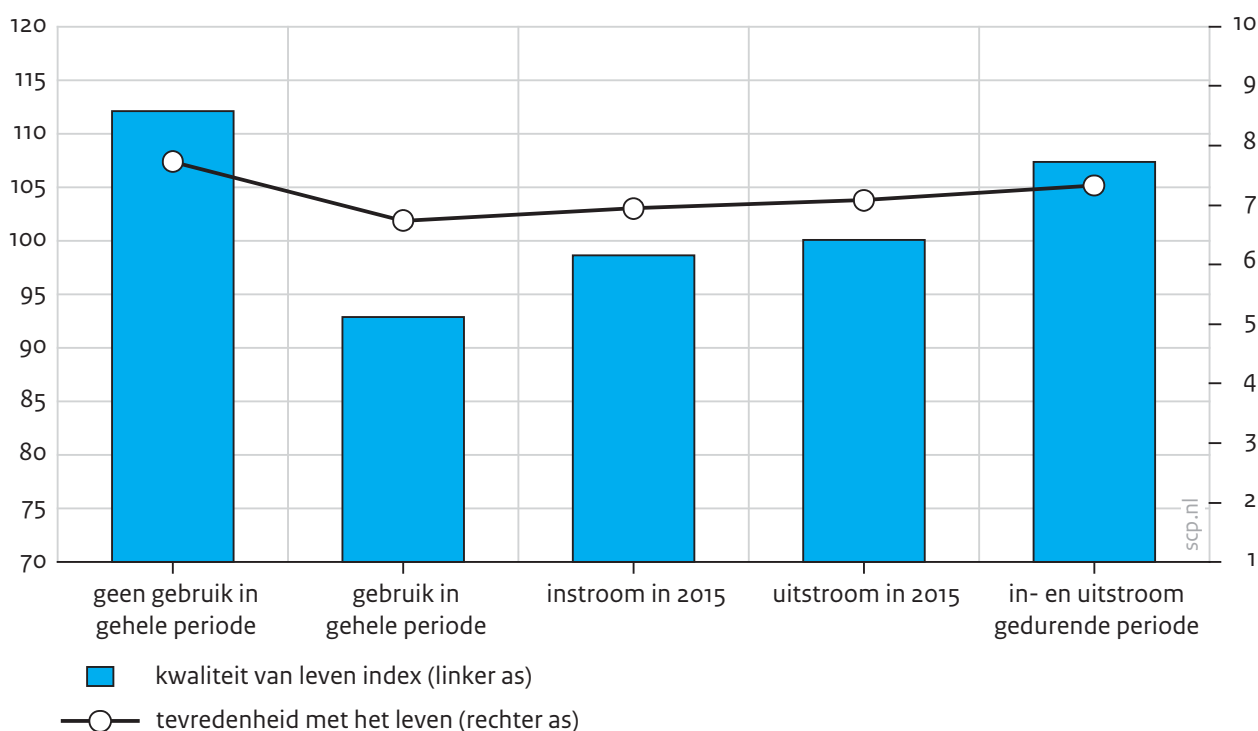
Eerder in dit hoofdstuk merkten we op dat de overheid veronderstelt dat mensen na de decentralisaties vaker lichtere vormen van zorg en ondersteuning gaan gebruiken en vaker het eigen netwerk inschakelen. Dat zou betekenen dat de groep voorzieningengebruikers niet alleen kleiner wordt, maar ook meer gaat bestaan uit de meest kwetsbare mensen – mensen met een minder goede kwaliteit van leven. De verwachting is dan dat mensen die het 'best af zijn' stoppen met het gebruik van de voorziening en dat de instroom bestaat uit mensen die minder goed af zijn.

Om na te gaan of deze verwachting uitkomt bekijken we de kwaliteit van leven van mensen die in een bepaald jaar een voorziening zijn gaan gebruiken of daarmee zijn gestopt.<sup>6</sup> We beperken ons tot de mensen die in 2015 zijn ondervraagd, omdat alleen voor deze groep de in- en uitstroom kan worden bepaald.<sup>7</sup> Figuur 6.6 laat zien dat de kwaliteit van leven van mensen die in 2015 een voorziening zijn gaan gebruiken (instroom) niet afwijkt van die van mensen die gestopt zijn met de voorziening (uitstroom). Dat geldt voor zowel de objectieve als de subjectieve kwaliteit van leven. Deze bevinding strookt niet met de verwachting dat mensen die relatief beter af zijn uitstromen en dat relatief kwetsbare mensen instromen.<sup>8</sup> De kwaliteit van leven van instromers is zelfs iets beter dan die van mensen

die al geruime tijd van een voorziening gebruikmaken. Met de beschikbare gegevens kunnen we niet achterhalen hoe dit komt. Wellicht speelt mee dat we naar 2015 kijken: dat was het jaar waarin de decentralisaties plaatsvonden en gemeenten de toegang niet te strikt wilden maken, in afwachting van het verloop van de transitie. Wanneer we in de komende jaren beschikken over cijfers uit latere jaren kunnen we waarschijnlijk meer zeggen over de verschillen in kwaliteit van leven tussen in- en uitstromers.

**Figuur 6.6**

Kwaliteit van leven en tevredenheid met het leven naar stromen in voorzieningengebruik van mensen die in 2015 zijn ondervraagd, 2012-2017 (in indexcijfers en rapportcijfers)<sup>a</sup>



a Het gebruik van voorzieningen wordt in de jaren 2012-2014 wat onderschat doordat er geen informatie beschikbaar is over het gebruik van hulpmiddelen en voorzieningen (2012) en opvang (2012-2014) uit de Wmo.

Bron: CBS (SCP-stapelingsbestand 2012-2016) SCP-bewerking; SCP (SDI'15-'17)

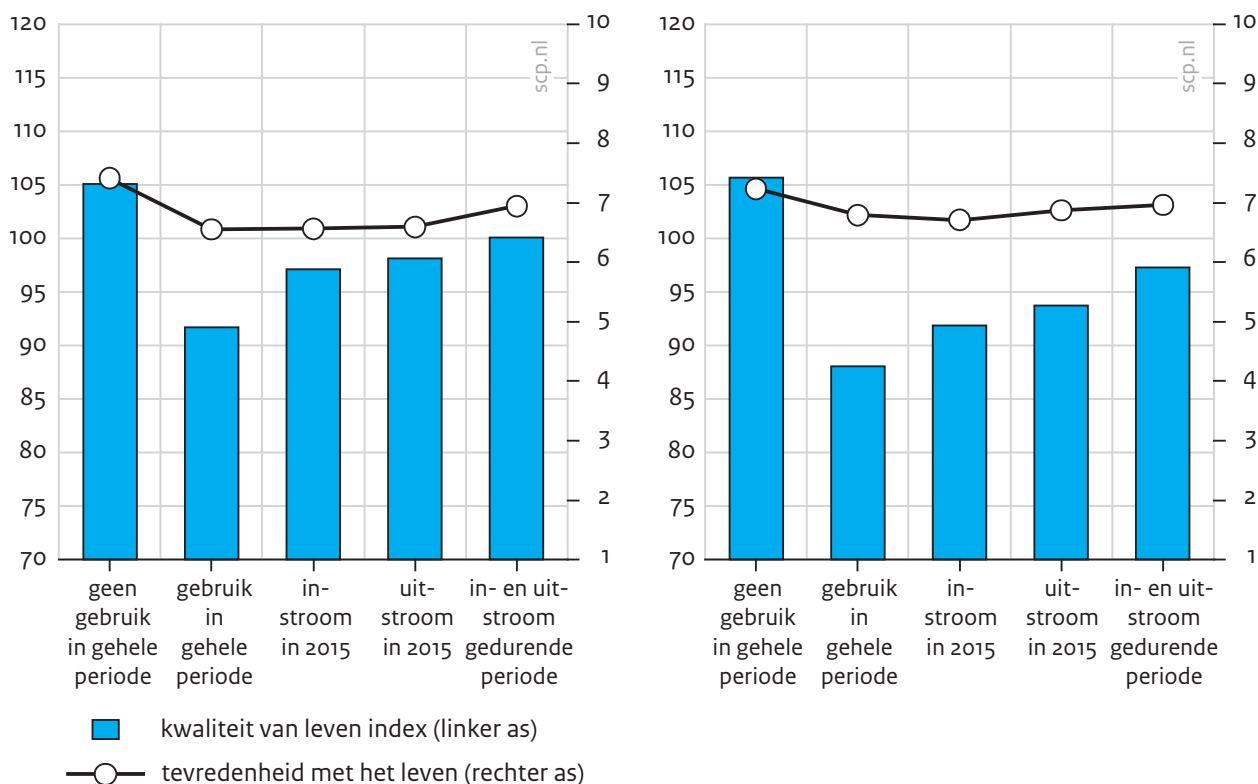
Wanneer we naar de afzonderlijke wetten kijken zien we telkens een vergelijkbaar beeld. Er is geen verschil tussen in- en uitstroom bij de Participatiewet en ook niet bij de Wmo (figuur 6.7, respectievelijk links en rechts). Dat geldt zowel voor de objectieve als voor de subjectieve kwaliteit van leven. Daarnaast zien we bij de objectieve kwaliteit van leven dat die zowel van in- als uitstromers iets beter is dan van mensen die de hele periode een voorziening gebruikten. De uitsplitsing naar decentralisatiewet leert ons echter niet waarom in- en uitstromers niet verschillen in kwaliteit van leven.

In paragraaf 4.3 vonden we dat de eenzaamheid van mensen in de Wmo is toegenomen. Een oorzaak zou kunnen zijn dat de minst eenzame mensen uitstromen, waardoor het aandeel eenzame mensen onder de Wmo-gebruikers toeneemt. Nadere analyses wijzen

hier echter niet op: evenals bij de kwaliteit van leven vinden we geen (significant) verschil in eenzaamheid tussen in- en uitstromers bij de Wmo (niet in een figuur).<sup>9</sup>

**Figuur 6.7**

Kwaliteit van leven en tevredenheid met het leven naar stromen in gebruik van een participatievoorziening (links) of Wmo-voorziening (rechts), 2012-2017 (in indexcijfers en rapportcijfers)<sup>a</sup>



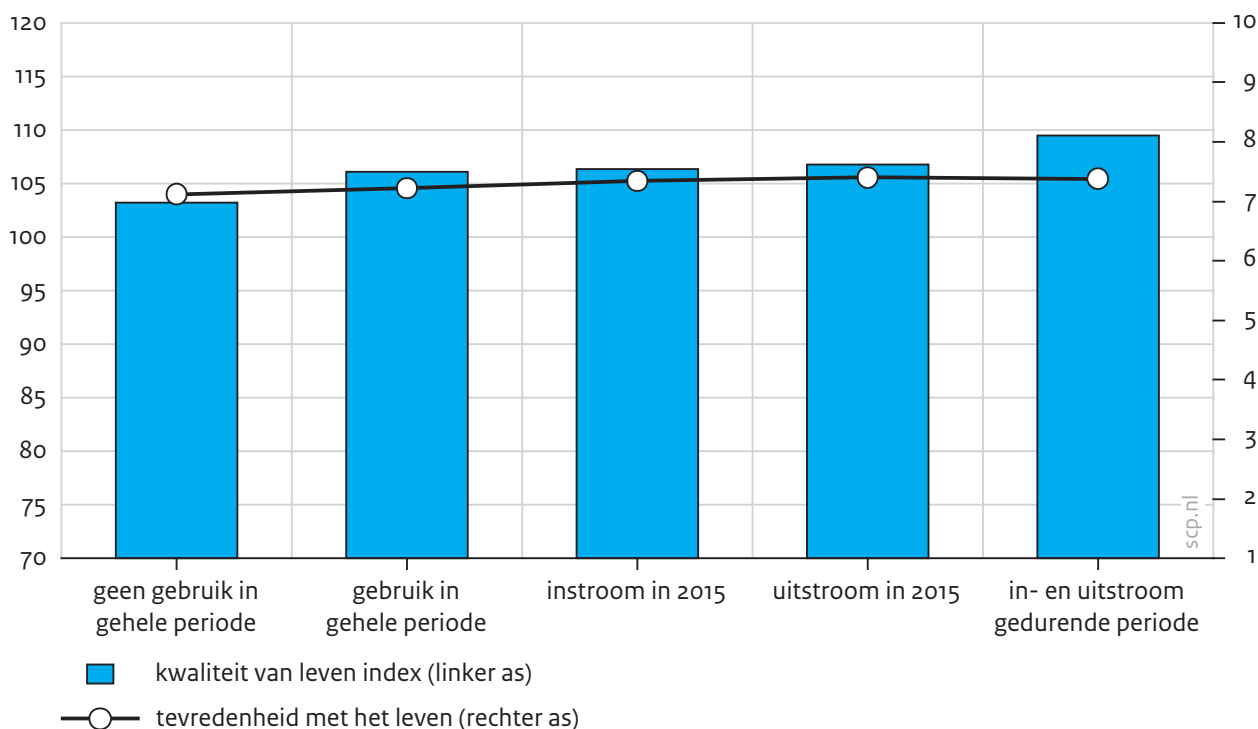
a Het gebruik van voorzieningen wordt in de jaren 2012-2014 wat onderschat doordat er geen informatie beschikbaar is over het gebruik van hulpmiddelen en voorzieningen (2012) en opvang (2012-2014) uit de Wmo.

Bron: CBS (SCP-stapelingsbestand 2012-2016) SCP-bewerking; SCP (SDI'15-'17)

Tot slot kijken we naar gebruikers van een Jeugdwetvoorziening, die afwijken van het algemene beeld bij de duur van het gebruik. Dat is bij de in- en uitstroom in zekere zin ook het geval. Weliswaar zien we dat ook bij gebruikers van een Jeugdwetvoorziening de kwaliteit van leven van in- en uitstomers niet verschilt, maar anders dan bij de Wmo en de Participatiewet verschilt ook de kwaliteit van leven van zittende gebruikers niet van die van de andere groepen (figuur 6.8). Dit kan te maken hebben met het feit dat in de jeugdzorg vaak sprake is van korte trajecten en dat in- en uitstroom in 2015 vaker al weer een tijd voor het moment van enquêteren ligt dan bij de andere groepen.

Figuur 6.8

Kwaliteit van leven en tevredenheid met het leven van ouders naar stromen in gebruik van een Jeugdwetvoorziening, 2012-2017 (in indexcijfers en rapportcijfers)<sup>a</sup>



a Alleen huishoudens met kinderen zijn meegenomen.

Bron: CBS (SCP-stapelingsbestand 2012-2016) SCP-bewerking; SCP (SDI'15-'17)

### 6.3 Samenvattend

In dit hoofdstuk bekeken we de relatie tussen kwaliteit van leven en de duur van het voorzieningengebruik. We vonden dat de kwaliteit van leven van mensen die langdurig een voorziening gebruiken minder goed is dan die van mensen die dat kortdurend doen. Deze bevinding zegt niets over de bijdrage van de voorziening aan de kwaliteit van leven, maar we kunnen wel constateren dat langdurig gebruik van voorzieningen in het sociaal domein vooral voorkomt bij mensen die een kwetsbare positie en een minder goede kwaliteit van leven hebben.

Daarnaast bekeken we de kwaliteit van leven van instromers (mensen die in of net voor 2015 een voorziening zijn gaan gebruiken) en van uitstromers (mensen die na 2015 gestopt zijn met het gebruiken van een voorziening). De verwachting was dat uitstromers een betere kwaliteit van leven zouden hebben dan instromers. De resultaten lieten echter zien dat dat niet het geval was: er is geen verschil in de levenskwaliteit van in- en uitstromers. Dat geldt zowel voor de objectieve kwaliteit van leven (de kwaliteit-van-levenindex) als voor subjectieve kwaliteit van leven (tevredenheid met het leven); en het geldt voor elk van de drie afzonderlijke wetten. De kwaliteit van leven van in- en uitstromers in de Wmo en de Participatiewet is beter dan die van langdurige gebruikers van die wetten. Onduidelijk is hoe dit komt. Mogelijk speelt mee dat we naar 2015 keken, een jaar waarin de transitie

plaatsvond en gemeenten waarschijnlijk de kat uit de boom keken bij het veranderen van toegangseisen.

Bij gebruikers van een Jeugdwetvoorziening valt op dat bij jeugdhulp zonder verblijf de kwaliteit van leven beter is dan bij geen gebruik: deze voorzieningen worden dus gebruikt door relatief weinig kwetsbare mensen. Bij de andere vormen van Jeugdwetvoorzieningen is dat niet het geval: daar is de kwaliteit van leven van gebruikers minder goed dan die van niet-gebruikers.

## Noten

- 1 Het zou echter ook kunnen dat mensen stoppen omdat ze een andere, bijvoorbeeld zwaardere, voorziening nodig hebben die onder een ander regime valt. In dat geval zou de kwaliteit van leven van mensen die stoppen slechter zijn. Mensen die naar een ander regime overgaan blijven buiten beeld bij analyses waarbij we voorzieningen per wet bekijken; in ons onderzoek kijken we in eerste instantie echter naar het gebruik van een voorziening in het sociaal domein als geheel, zodat het risico dat we deze mensen missen minder groot is. Uitzondering is wellicht de groep mensen die het thuis niet langer red- den en naar een tehuis moeten verhuizen. Dit zal echter slechts voor een klein deel van de bevolking het geval zijn en zal de uitkomsten niet verstoren.
- 2 Aanvullende analyses laten zien dat van de mensen die in alle jaren een voorziening hebben gebruikt, 25% in de categorie 'meest kwetsbaar' valt. Dit aandeel neemt af tot 3% bij de mensen die in geen enkel jaar een voorziening hebben gebruikt.
- 3 Wajong: Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten; IOAW: Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers; IOAZ: Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen; Anw: Algemene nabestaandenwet.
- 4 Het verschil tussen mensen die Wmo-thuis gebruiken en mensen die Wmo-opvang gebruiken, is (net) niet significant bij de gebruikte grenswaarde  $p = 0,01$  ( $p = 0,011$ ).
- 5 Van de huishoudens die jeugdzorg gebruiken en niet kwetsbaar zijn, gebruikt 65% jeugdhulp zonder verblijf. Van de meest kwetsbare huishoudens is dat 52%. Bij jeugdhulp met verblijf zijn de aandelen respectievelijk 3% voor de niet-kwetsbaren en 11% voor de meest kwetsbaren; bij bescherming: 2% en 11% en bij reclassering: 1% en 5%.
- 6 Meer precies kijken we bij instromers naar mensen die in 2015 een voorziening zijn gaan gebruiken en deze in 2016 nog steeds gebruikten (en dat niet de gehele periode 2012-2014 deden). Uitstromers zijn mensen die in 2015 wel een voorziening gebruikten, maar in 2016 niet meer.
- 7 Weliswaar hebben we in 2015, 2016 en 2017 mensen ondervraagd, maar we beschikken slechts over het complete voorzieningengebruik van 2016. Voor mensen die in 2016 en 2017 zijn ondervraagd kunnen we dus nog niet zeggen of ze zijn uitgestroomd. Op termijn is dit uiteraard wel mogelijk.
- 8 Ook als we naar bijvoorbeeld kwetsbaarheid of probleemcumulatie kijken zien we geen (significant) verschil tussen in- en uitstromers ( $p = 0,025$  respectievelijk  $p = 0,02$ ).
- 9 Het aandeel zeer eenzamen onder de instromers in de Wmo is 19%, onder de uitstromers 16%. Dit verschil is statistisch niet significant. Hetzelfde resultaat krijgen we als we afzonderlijk kijken naar sociale en emotionele eenzaamheid.



## Literatuur

- Algemene Rekenkamer (2016). *Aanpak problematische schulden*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Arum, S. van, en R. Schoorl (2016). *Sociale (wijk)teams in beeld. Stand van zaken na de decentralisatie (najaar 2015)*. Utrecht: Movisie.
- Berg, van den, Esther, Maaïke den Draak en Simone de Roos (2017). Deel C. Onderweg in het sociaal domein. Ervaringen met decentralisaties in drie gemeenten in 2016-2017. In: Evert Pommer en Jeroen Boelhouwer (red) (2017). *Overall rapportage sociaal domein 2016. Burgers (de)centraal*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Bijl, Rob, Jeroen Boelhouwer en Annemarie Wennekers (2017). *De sociale staat van Nederland 2017*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Blanchflower, D.G. en A.J. Oswald (2008). Is well-being U-shaped over the life cycle? In: *Social Science & Medicine*, jg. 66, nr. 8, p. 1733-1749.
- Boelhouwer, Jeroen (2010). *Wellbeing in the Netherlands. The scp life situation index since 1974*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Boelhouwer, Jeroen (2017). Maatschappelijke uitkomsten en kwaliteit van leven in het sociaal domein. In: Evert Pommer en Jeroen Boelhouwer (red.), *De Overall rapportage sociaal domein 2016. Burgers (de)centraal* (p. 65-174). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Boelhouwer, Jeroen (2018). Kwaliteit van leven. In: Annemarie Wennekers, Jeroen Boelhouwer, Cretien van Campen en Rob Bijl (red.), *De sociale staat van Nederland 2018. Hoofdpijnen* (p. 16-22). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Boelhouwer, J., G. Kraaijkamp en I. Stoop (2016). *Nederland in Europees perspectief. Tevredenheid, vertrouwen en opinies*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Broek, A. van den, C. van Kampen, J. de Haan, A. Roeters, M. Turkenburg en L. Vermeij (red.) (2016). *De toekomst tegemoet. Sociaal en Cultureel Rapport 2016*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Campen, C. van, F. Vonk en T. van Tilburg (2018). *Kwetsbaar en eenzaam? Risico's en bescherming in de ouder wordende bevolking*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- CBS (2017). *Sociaal Domein Index 2016. Onderzoeksdocumentatie*. Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBS/VWS (2018). *Jongeren met jeugdhulp met verblijf*. Geraadpleegd 1 september 2018 via <https://jeugdmonitor.cbs.nl/begrippen-en-toelichtingen/Jongeren%20met%20jeugdhulp%20zonder%20verblijf>.
- Feijten, Peteke, Roelof Schellingerhout, Mirjam de Klerk, Anja Steenbekkers, Peggy Schyns, Frieke Vonk, Anna Maria Marangos, Alice de Boer en Liesbeth Heering (2017). *Zicht op de Wmo 2015. Ervaringen van melders, mantelzorgers en gespreksvoerders*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Helliwell, J. R. Layard en J. Sachs (red.) (2017). *World Happiness Report 2017*. New York: Sustainable Development Solutions Network.
- Hoff, Stella (2014). *Replicatie van het meetinstrument voor sociale uitsluiting*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Hoff, Stella, Jean Marie Wildeboer Schut, Benedikt Goderis en Cok Vrooman (2016). *Armoede in kaart 2016 (card stack)*. Geraadpleegd september 2017 via <http://digitaal.scp.nl/armoedeinkaart2016>.
- Jong Gierveld, J. de, en T. van Tilburg (2008). De ingekorte schaal voor algemene, emotionele en sociale eenzaamheid. In: *Tijdschrift voor Gerontologie en Geriatrie*, jg. 39, nr. 1, p. 4-15.
- Kaljaw, M. en K. van Vliet (2015). *Naar nieuwe zorg en zorgberoepen: de contouren*. Diemen: Zorginstituut Nederland.
- Kappelhof, Joost (2015). *Surveying ethnic minorities. The impact of survey design on data quality*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Klerk, Mirjam de, Alice de Boer, Inger Plaisier, Peggy Schyns (2017). *Voor elkaar? Stand van de informele hulp in 2016*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

- Kromhout, Mariska, Mirjam de Klerk en Nora Kornalijslijper (red.) (2018). *Veranderde zorg en ondersteuning voor mensen met een beperking. Landelijke evaluatie van de Hervorming Langdurige Zorg*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Noll, Heinz-Herbert en Catrin Berger (2014). *Stocktaking Report on Social Monitoring and Reporting in Europe*. Mannheim: GESIS – Leibniz Institute for the Social Sciences, Social Indicators Research Centre (ZSi).
- Nyfer (2014). *Zelfredzaamheid en participatie van kwetsbare burgers. Resultaten van een pilot onderzoek met de IPA*. Utrecht: Nyfer.
- OECD (2016). *Better life index*. Geraadpleegd augustus 2017 via [www.oecdbetterlifeindex.org](http://www.oecdbetterlifeindex.org).
- OHCHR (1976). *International covenant on economic, social and cultural rights*. Geraadpleegd oktober 2015 via [www.ohchr.org/en/ProfessionalInterest/Pages/cescr.aspx](http://www.ohchr.org/en/ProfessionalInterest/Pages/cescr.aspx).
- Pommer, Evert en Jeroen Boelhouwer (red.) (2016). *Overall rapportage sociaal domein 2015. Rondom de transitie*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Pommer, Evert en Jeroen Boelhouwer (red.) (2017). *Overall rapportage sociaal domein 2016. Burgers (de)centraal*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- rvs (2017a). *De vele kanten van eenzaamheid. Verkenning*. Den Haag: Raad voor Volksgezondheid en Samenleving.
- rvs (2017b). *De zorgagenda voor een gezonde samenleving*. Den Haag: Raad voor Volksgezondheid en Samenleving.
- Smith, B.W., J. Dalen, K. Wiggins, E. Tooley, P. Christopher en J. Bernard (2008). The brief resilience scale: assessing the ability to bounce back. In: *International Journal of Behavioral Medicine*, jg. 15, nr. 3, p. 194-200.
- Stiglitz, J., A. Sen en J. Fitoussi (2009). Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress. Parijs: cmeps.
- TK (2013/2014). *Regels inzake de gemeentelijke ondersteuning op het gebied van zelfredzaamheid, participatie, beschermd wonen en opvang (Wet maatschappelijke ondersteuning 2015)*. Memorie van toelichting. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013/2014, 33841, nr. 3.
- Tonkens, E. en J.W. Duyvendak (2018). Professionaliteit, democratie en solidariteit onder druk. Conclusie: de beloften van nabijheid nader beschouwd. In: F. Bredewold, J.W. Duyvendak, T. Kampen, E. Tonkens en L. Verplanke (red.), *De verhuizing van de verzorgingsstaat. Hoe de overheid nabij komt* (p. x-y). Amsterdam: Tijdschrift voor sociale vraagstukken/Van Gennep.
- Woittiez, I., L. Putman, E. Eggink en M. Ras (2014). *Zorg beter begrepen. Verklaringen voor de groeiende vraag naar zorg voor mensen met een verstandelijke beperking*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- WRR (2017). *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Zwet, Renske van der, en Jan Willem van de Maat (2016). *Wat werkt bij de aanpak van eenzaamheid*. Utrecht: Movisie.

DEEL B

# Voorzieningen in het sociaal domein

# Inhoud

Belangrijkste bevindingen deel B	124
1 Voorzieningen in het sociaal domein	125
1.1 De ontwikkeling van het voorzieningengebruik	126
1.2 Hoe verloopt het gebruik van voorzieningen in het sociaal domein?	129
1.3 Wie gebruiken deze voorzieningen en verandert dit gebruik?	143
1.4 Hoe verlopen instroom en uitstroom bij deze voorzieningen?	155
1.5 Samenvatting	171
Noten	174
2 Stapeling en dynamiek in het sociaal domein	177
2.1 Eén gezin, één plan, één regisseur	177
2.2 Gebruik sociaal domein in 2016 iets groter dan in voorgaande jaren	178
2.3 Stapeling van voorzieningen op wetsniveau lijkt toe te nemen	180
2.4 Kwetsbare groepen	184
2.5 Dynamiek in het sociaal domein	186
2.6 Huishoudens met schulden gebruiken vaak sociaal domein	190
2.7 Conclusies	191
Noten	192
3 Regionale verschillen in het sociaal domein	194
3.1 Risicoprofielen op gemeentelijk niveau	194
3.2 Risicoprofielen op regionaal niveau	206
3.3 Samenvatting	215
Noten	216
Literatuur	217
Publicaties van het Sociaal en Cultureel Planbureau	219

## Belangrijkste bevindingen deel B

- In 2016 maakten ruim 1,6 miljoen mensen uit bijna 1,4 miljoen huishoudens gebruik van een individuele voorziening in het sociaal domein. Dit betreft 10% van de bevolking en 18% van alle huishoudens in Nederland. Hierbij is geen rekening gehouden met de gebruikers van alleen vervoersdiensten. Rekenen we die mee, dan gaat het om 2,0 miljoen personen uit 1,8 miljoen huishoudens. Van de 1,8 miljoen huishoudens gebruikt 1 op de 6 jeugdzorg, 2 op de 6 een participatievoorziening en 3 op de 6 maatschappelijke ondersteuning. Ongeveer 11% van de huishoudens maakt gebruik van voorzieningen uit meerdere wetten.
- Het aantal re-integratievoorzieningen is toegenomen van ruim 300.000 in het eerste halfjaar van 2015 naar ruim 330.000 in het tweede halfjaar van 2017. Vanaf het tweede halfjaar van 2016 is de inzet van loonkostensubsidies sterk gestegen: van 8200 naar 15.000 gebruikers. De realisatie van beschut werk blijft daarentegen achter op de verwachtingen (1180 op een streven van 2600 te realiseren plekken) en de inzet van participatieplaatsen en begeleiding op de werkplek is vanaf de tweede helft van 2015 met circa 17.000 gebruikers betrekkelijk constant.
- Het aantal personen dat gebruikmaakt van een Wmo-voorziening is in de periode 2015-2017 nagenoeg gelijk gebleven: 973.000 in de eerste helft van 2015 en 974.000 in de tweede helft van 2017. Het aandeel 75-plussers dat huishoudelijke hulp ontvangt is echter sterk gedaald: van 21,3% in de eerste helft van 2015 naar 16,3% in de tweede helft van 2017, een daling van 24% in drie jaar tijd. Ook het aandeel 75-plussers dat gebruikmaakt van ondersteuning thuis is gedaald (met 4%), evenals het aandeel 75-plussers dat gebruikmaakt van woon- en vervoersvoorzieningen (met 10%).
- Het aantal personen dat gebruikmaakt van jeugdhulp is gestegen van 286.600 in het eerste halfjaar van 2015 naar 341.600 in het tweede halfjaar van 2017. Zowel de jeugdhulp zonder verblijf als de jeugdhulp met verblijf is gestegen (met respectievelijk 19% en 16%). Daar staat tegenover dat het aantal personen met alleen jeugdbescherming en/of jeugdreclassering in deze periode sterk is gedaald (van 16.760 naar 11.795), evenals het aantal afgegeven pgb's (van 15.265 naar 7465). Per saldo is de totale jeugdzorg met 2,5% per halfjaar gegroeid. Het gebruik van jeugdzorg is het meest gestegen bij niet-westerse jongeren (met 22%). In de eerste helft van 2018 treedt echter een daling op van het totale gebruik van jeugdzorg met circa 3% ten opzichte van het eerste halfjaar van 2017.
- Het gebruik van sociaal domeinvoorzieningen neemt toe naarmate een gemeente meer inwoners telt. Het gebruik is vooral hoog in stedelijke agglomeraties, maar ook in krimpende plattelandsteden is het gebruik hoog. Bij participatievoorzieningen zijn de verschillen tussen gemeenteclusters het grootst. Bij de jeugdzorg zien we een opvallende groei van het gebruik in grootstedelijke gebieden. Wanneer gecorrigeerd wordt voor verschillen in risicoprofielen van de bevolking in gemeenten vallen de grootste verschillen in het gebruik van voorzieningen in het sociaal domein weg.

## 1 Voorzieningen in het sociaal domein

---

- Het aantal personen met bijstand is toegenomen van 420.000 begin 2015 naar 434.000 begin 2018. Het aantal re-integratie voorzieningen is eveneens toegenomen: van ruim 300.000 in het eerste halfjaar van 2015 naar ruim 330.000 in het tweede halfjaar van 2017. Vanaf het tweede halfjaar van 2016 is de inzet van loonkostensubsidies sterk gestegen: van 8200 naar 15.000 gebruikers. De realisatie van beschut werk blijft daarentegen achter op de verwachtingen (1180 op een streven van 2600 te realiseren plekken). De inzet van participatieplaatsen en begeleiding op de werkplek is vanaf de tweede helft van 2015 met circa 17.000 gebruikers betrekkelijk constant.
- Het aandeel niet-westerse migranten met een bijstandsuitkering is circa zeven keer groter dan het aandeel autochtone Nederlanders met een bijstandsuitkering. Het aantal niet-westerse migranten met bijstand is in de periode 2015-2017 met 6,5% toegenomen, terwijl dat bij autochtone Nederlanders met 3,3% is gedaald. Het gebruik van bijstand is ook onder jongeren (21-26 jaar) meer dan gemiddeld toegenomen: met 20% tegenover 5% gemiddeld.
- Het aantal personen dat gebruikmaakt van een Wmo-voorziening is in de periode 2015-2017 nagenoeg gelijk gebleven: 973.000 in de eerste helft van 2015 en 974.000 in de tweede helft van 2017. Bij de huishoudelijke hulp is het gebruik gemiddeld met 3,6% per halfjaar gedaald; daar staat een lichte groei van de overige voorzieningen tegenover, met name van ondersteuning thuis.
- Het aantal 75-plussers dat huishoudelijke hulp ontvangt is sterk gedaald: van 21,3% in de eerste helft van 2015 naar 16,3% in de tweede helft van 2017, een daling van 24% in drie jaar tijd. Ook het aantal 75-plussers dat gebruikmaakt van ondersteuning thuis is gedaald (met 4%), evenals het aantal 75-plussers dat gebruikmaakt van woon- en vervoersvoorzieningen (met 10%). Het is niet bekend in welke mate deze daling is gecompenseerd door de inzet van algemene voorzieningen.
- Het aantal personen dat gebruikmaakt van jeugdhulp is gestegen van 286.600 in het eerste halfjaar van 2015 naar 341.600 in het tweede halfjaar van 2017. Zowel de jeugdhulp zonder verblijf als de jeugdhulp met verblijf is gestegen (respectievelijk met 19% en 16%). Daar staat tegenover dat het aantal personen met alleen jeugdbescherming en/of jeugdreclassering in deze periode sterk is gedaald (van 16.760 naar 11.795), evenals het aantal afgegeven pgb's (van 15.265 naar 7465). Per saldo is de totale jeugdzorg met 2,5% per halfjaar gegroeid.
- Het gebruik van jeugdzorg is het meest gestegen bij niet-westerse jongeren, zowel in absolute zin (1,4 procentpunt) als in relatieve zin (22%). Deze groei heeft zich voornamelijk voorgedaan bij de jeugdhulp zonder verblijf. Door deze groei is het gebruik van jeugdzorgvoorzieningen door niet-westerse jongeren inmiddels op een vergelijkbaar niveau gekomen als dat van autochtone Nederlandse jongeren, zij het nog steeds met een hoger aandeel gedwongen vormen van jeugdzorg. In de eerste helft van 2018 treedt echter een kentering op in het totale gebruik van jeugdzorg: een daling met circa 3% ten opzichte van het eerste halfjaar van 2017.
- De gemeente is steeds belangrijker geworden als toegangspoort tot de jeugdzorg, hoewel dit belang in 2017 lijkt te stabiliseren. In de tweede helft van 2015 kwam circa 20% van de jeugdigen via de gemeente in de jeugdzorg terecht. Dit aandeel is opgelopen tot 27% in de tweede helft van 2016 en 29% in de tweede helft van 2017.

## 1.1 De ontwikkeling van het voorzieningengebruik

De gemeenten hebben met de decentralisaties in het sociaal domein een belangrijke taak gekregen om burgers te ondersteunen, waardoor zij kunnen (blijven) participeren in de samenleving. Met de volledige overdracht voor de verantwoordelijkheid van de levering van voorzieningen in het sociaal domein, de zogenoemde transitie, lag de aandacht vooral op de continuering van het voorzieningenniveau in de jaren daarna (vooral 2015 en 2016). In de vorige rapportages hebben we geconcludeerd dat de continuering van het voorzieningenniveau in het sociaal domein redelijk goed is verlopen. Er traden wel enige discontinuïteiten op, zoals bij de inzet van nieuwe re-integratie-instrumenten (Participatiewet), de ondersteuning thuis (Wmo 2015) en de hoog-specialistische jeugdhulp (Jeugdwet), maar hiervoor waren goede redenen aan te voeren. Zo waren de gemeentelijke verordeningen voor de nieuwe re-integratie-instrumenten niet op tijd beschikbaar, waren er administratieve perikelen bij de overgang van de begeleiding in de Wmo naar de gemeenten, en is de inkoop van bovenregionale jeugdhulp problematisch verlopen.

Vanaf 2017 is het accent meer komen te liggen op de door de overheid gewenste transformatie in het sociaal domein door inhoudelijke en procesmatige vernieuwingen. Het gaat bij deze vernieuwingen om een meer integrale wijze van werken, het meer bieden van maatwerk, het waar mogelijk inzetten van het eigen netwerk, het inzetten op meer preventieve activiteiten, het vervangen van zwaardere door lichtere voorzieningen (afschaling), het meer stimuleren van zelfredzaamheid en het meer sturen op effectieve en efficiënte oplossingen (TK 2014/2015). Deze transformatie zou tot uitdrukking moeten komen door minder inzet van gemeentelijke voorzieningen, meer inzet van lichtere voorzieningen en meer inzet van algemene voorzieningen. Uiteraard is het daarbij van belang dat de situatie voor kwetsbare burgers hierdoor niet verslechtert, maar juist verbetert. Het is dus niet alleen van belang om naar de output van gemeentelijk beleid te kijken (dit hoofdstuk) maar ook naar de outcome (deel A).

Dit hoofdstuk gaat dus 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 en verandert dit gebruik?
- 3 Hoe verlopen instroom en uitstroom bij deze voorzieningen?

Bij het beantwoorden van deze vragen kijken we naar de ontwikkeling in halfjaarperioden volgend op de decentralisatie (2015-2017). Daarbij leggen we – waar mogelijk – een verband met de informatie die wordt ontsloten in de Gemeentelijke Monitor Sociaal Domein (GMSD). Het voorzieningengebruik relateren we in deze rapportage voornamelijk aan demografische kenmerken van de bevolking die deel uitmaken van de onderliggende gegevensverzameling. Socio-economische factoren als opleiding, inkomen en inkomensbron zijn een belangrijke risicofactor voor het beroep op voorzieningen, maar zijn niet in de gemeentelijke gegevensverzameling van de GMSD opgenomen.

In dit hoofdstuk zijn uitsluitend gegevens opgenomen over het gebruik van individuele voorzieningen. Gemeenten registreren het gebruik van algemene voorzieningen niet. 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 kunnen we met de beschikbare gegevens dus niet in beeld brengen. Algemene voorzieningen zijn in beginsel vrij toegankelijk (zoals het buurthuis, het wijkcentrum en het wijkteam). Ook bepaalde individuele diensten, zoals vouchers voor schoonmaakwerkzaamheden, worden door gemeenten als een algemene voorziening aangemerkt.<sup>1</sup> In de drie decentralisatiewetten worden verschillende termen gebruikt voor individuele voorzieningen. Bij de Participatiewet gaat het om ‘voorzieningen Participatiewet’, bij de Jeugdwet om ‘individuele voorzieningen Jeugd’ en bij de Wmo 2015 om ‘maatwerkvoorzieningen Wmo’. Tabel 1.1 geeft de individuele voorzieningen weer waarvan het gebruik in dit hoofdstuk wordt gemonitord.

Tabel 1.1

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

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

Bron: SCP

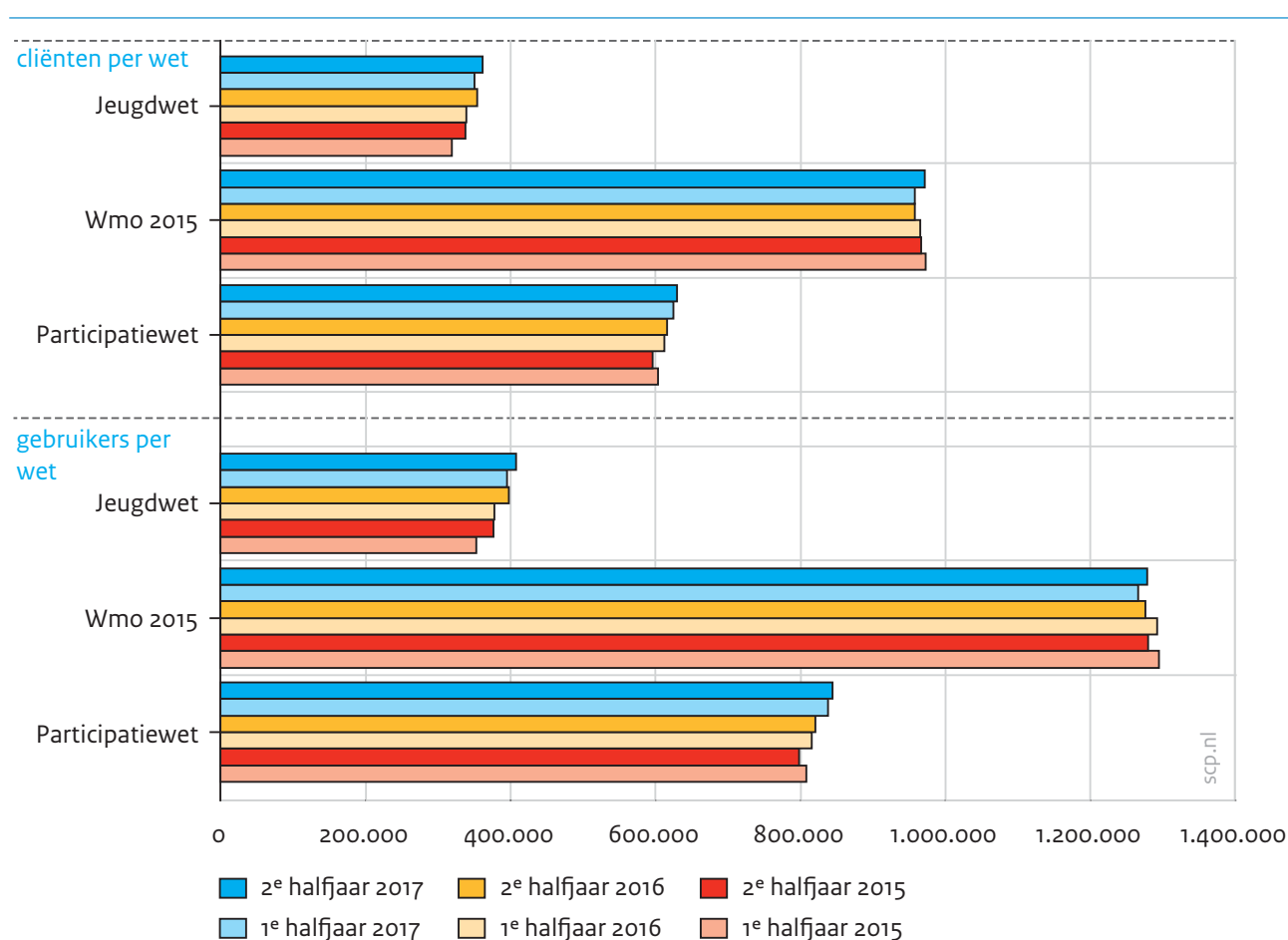
Deze groepering sluit aan op de indeling in de Gemeentelijke Monitor Sociaal Domein.<sup>2</sup> De sociale werkvoorziening (Wsw) is voor mensen met een arbeidsbeperking een belangrijke voorziening. Maar omdat deze voorziening per 1 januari 2015 niet meer als participatie-instrument wordt ingezet, blijft deze 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-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 uvv gebleven. Zij vallen daarom niet onder de Participatiewet.

Figuur 1.1 geeft een samenvattend overzicht van het voorzieningengebruik per wet en het aantal cliënten per wet op basis van de indeling van tabel 1.1. Het voorzieningengebruik heeft betrekking op het aantal personen dat gebruikmaakt van een voorziening. Als personen van meer voorzieningen per wet gebruikmaken tellen zij voor elk van deze voorzieningen mee. Het aantal cliënten heeft betrekking op het aantal personen dat minimaal van één voorziening per wet gebruikmaakt en betreft dus unieke cliënten per wet. Een voorbeeld. Wanneer iemand gebruikmaakt van zowel de bijstand als een re-integratievoorziening telt hij of zij twee keer mee bij het aantal gebruikers en één keer bij het aantal cliënten.



Figuur 1.1

Samenvattend overzicht van het voorzieningengebruik per wet, 2015-2017 (in absolute aantallen)<sup>a</sup>



a 2017 betreft voorlopige cijfers.

Bron: CBS (SCP-stapelingsbestand 2015-2017) SCP-bewerking

Figuur 1.1 laat zien dat het totale gebruik van de Participatiewet en de Jeugdwet in de beschouwde periode is toegenomen en het gebruik van de Wmo 2015 betrekkelijk constant is. De Participatiewet kende in de tweede helft van 2017 circa 840.000 gebruikers en 630.000 cliënten, de Wmo 1.280.000 gebruikers en 970.000 cliënten en de Jeugdwet 410.000 gebruikers en 360.000 cliënten. Tellen we gebruikers en cliënten per wet op, dan resulteren in totaal 2,5 miljoen gebruikers en 2,0 miljoen cliënten. Daarbij is geen rekening gehouden met de overlap in gebruik tussen de drie wetten (zie hiervoor het volgende hoofdstuk). De aandelen cliënten per wet zijn betrekkelijk stabiel in de tijd. Het aandeel cliënten dat gebruikmaakt van de Participatiewet komt in alle halfjaarperioden uit op 32%. Het aandeel Wmo-clieënten is geleidelijk gedaald van 51% in de eerste helft van 2015 naar 50% in de tweede helft van 2017 en het aandeel Jeugdwetclieënten is in deze periode gestegen van 17% naar 18%.<sup>3</sup>

## 1.2 Hoe verloopt het gebruik van voorzieningen in het sociaal domein?

In deze paragraaf beschrijven we de ontwikkeling van het gebruik van sociaaldomeinvoorzieningen uitgesplitst naar Participatiewet, Wmo 2015 en Jeugdwet. De beschrijving vindt plaats op basis van ontwikkelingen in de zes halfjaren in de periode 2015-2017. Hoewel de overheid streeft naar een integrale benadering, zijn de registraties van het voorzieningengebruik gebaseerd op de afzonderlijke gedecentraliseerde wetten.

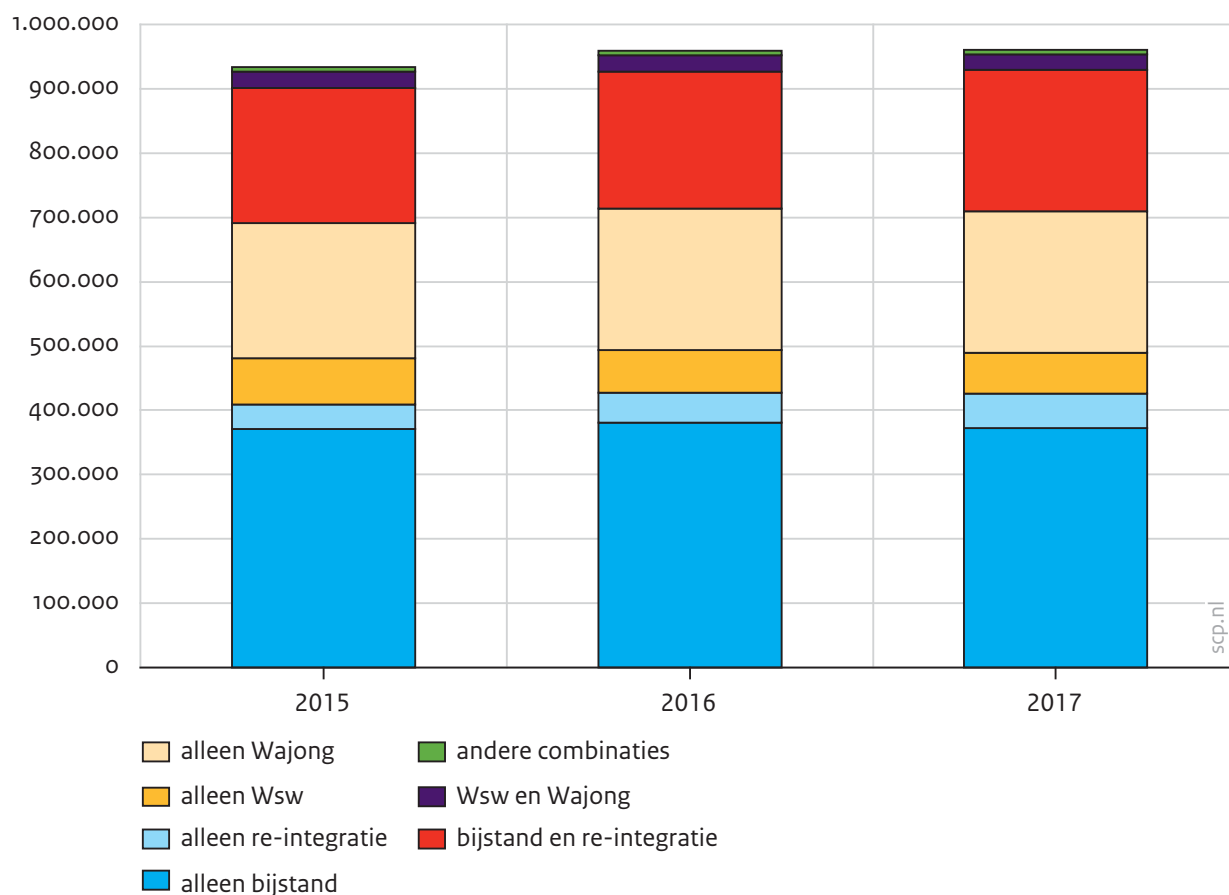
### 1.2.1 Participatiewet: grotere inzet re-integratie-instrumenten

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

De Participatiewet kent twee soorten voorzieningen: een inkomensvoorziening (bijstand) en voorzieningen om aan het werk te komen of aan het werk te blijven (re-integratie). De wet is bedoeld voor mensen die, al dan niet tijdelijk, zijn aangewezen op ondersteuning door gemeenten om in hun bestaan te voorzien of om aan het werk te komen. Deze doelstelling vloeit voort uit de algemene ambitie om iedereen in staat te stellen als volwaardig burger mee te doen en bij te dragen aan de samenleving. Voor mensen met een beperkt arbeidsvermogen kent de Participatiewet specifieke instrumenten, zoals loonkosten-subsidie, begeleiding op de werkplek (job coaching) en beschut werk. De wet gaat ervan uit dat mensen zoveel mogelijk op eigen kracht de weg naar betaalde arbeid vinden en dat de overheid passende ondersteuning biedt waar eigen kracht tekortschiet (TK 2012/2013a). Omdat de Wajong en de Wsw gerelateerd zijn aan bijstand en re-integratie geeft figuur 1.2 ook een beeld van de ontwikkeling van het aantal Wajong-uitkeringen en het aantal personen in de sociale werkvoorziening. De figuur laat een betrekkelijk stabiel beeld zien.

Figuur 1.2

Gebruik van Participatievoorzieningen, inclusief Wsw en Wajong, 2015-2017 (in absolute aantallen)<sup>a</sup>



a 2017 betreft voorlopige cijfers.

Bron: CBS (SCP-stapelingsbestand 2011-2017) SCP-bewerking

Het totale aantal personen dat gebruikmaakt van een van deze voorzieningen is gestegen van circa 935.000 in 2015 naar circa 960.000 in 2017, een stijging van bijna 3%, die al nagenoeg geheel in 2016 is gerealiseerd. De groeicijfers verschillen echter aanzienlijk per categorie. Door het afsluiten van de toegang tot de Wsw is het aantal personen dat alleen gebruikmaakt van de Wsw in de betrokken periode gedaald met 12% en het aantal personen dat daarnaast een Wajong-uitkering ontvangt met 5%. Kijken we naar het aantal unieke cliënten per regeling dan ontving in 2017 circa 63% van de bijstandsontvangers alleen bijstand, 77% van de Wsw'ers alleen een Wsw-voorziening, 89% van de Wajong'ers alleen een Wajong-uitkering en 20% van de personen met een re-integratievoorziening alleen zo'n voorziening. Vooral de combinaties bijstand en re-integratie en Wsw en Wajong komen in verhouding veel voor: 37% van de bijstandsontvangers had in 2017 een re-integratievoorziening en 10% van de Wajong'ers een Wsw-voorziening. Beperken we ons tot gebruikers van de Participatiewet (bijstand plus re-integratie) dan zien we een stijging van 626.000 gebruikers in 2015 naar 654.000 cliënten in 2017. Een sterke stijging zien we bij personen die alleen een re-integratie voorziening ontvangen; deze categorie is met ruim een derde toegenomen: van 16% van alle personen met een re-integratie voorziening in

2015 naar 20% in 2017. Dit betekent dat gemeenten steeds meer re-integratievoorzieningen inzetten bij personen die geen bijstandsuitkering ontvangen. Mogelijk is dit het gevolg van het (versterkte) beleid van gemeenten om jongeren aan werk te helpen en te voorkomen dat ze in de bijstand terechtkomen (zie TK 2015/2016a). Het aantal personen met bijstand en een re-integratievoorziening is in de beschouwde periode met 5% toegenomen en het aantal personen met alleen bijstand is nagenoeg gelijk gebleven.

### Inzet van voorzieningen

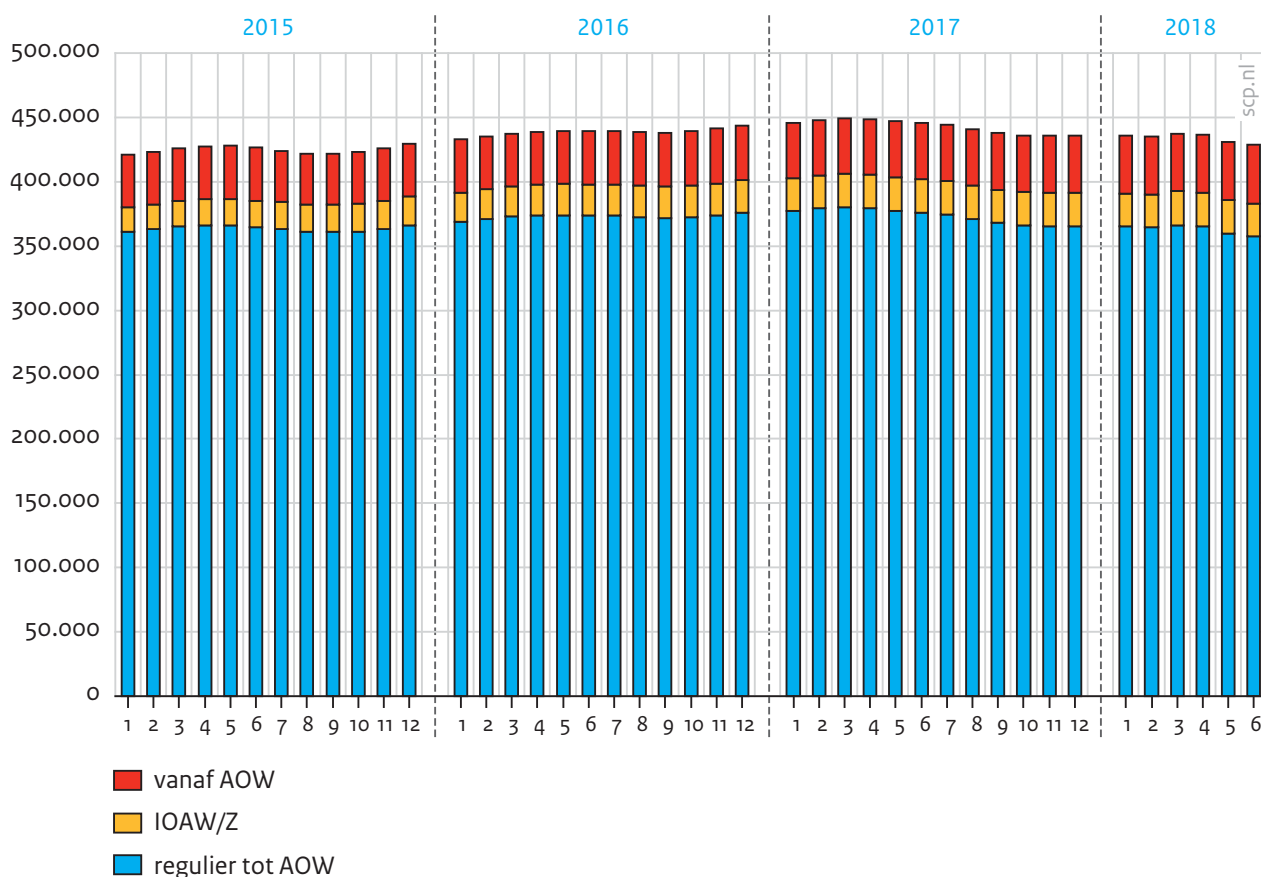
Personen die geen werk kunnen vinden of niet kunnen werken en onvoldoende inkomen of vermogen hebben om in hun levensonderhoud te voorzien, kunnen een beroep doen op bijstand. Daarmee is de bijstand het sluitstuk van de bestaanszekerheid die de Grondwet Nederlandse burgers biedt.

Ondanks de opleving die de economie vanaf 2014 vertoont is het aantal bijstandsuitkeringen, met lichte golfbewegingen, tot de eerste helft van 2017 blijven stijgen (figuur 1.3). Pas daarna zette een lichte daling in, die eind 2017 weer leek te stagneren. De belangrijkste reden voor het stijgen van het aantal personen met bijstand in de genoemde periode is de toename van het aantal niet-westerse migranten en de asielmigratie. Tussen januari 2015 en januari 2017 is de bijstand aan autochtone Nederlanders nagenoeg gelijk gebleven (-1%), terwijl de bijstand aan personen met een niet-westerse achtergrond sterk is toegenomen (+17%). De niet-westerse migranten vormen ongeveer de helft (51%) van alle personen met een bijstandsuitkering, terwijl zij een zevende (14%) uitmaken van de beroepsbevolking (18 jaar tot AOW-leeftijd). Gepensioneerden die onvoldoende AOW hebben opgebouwd, bijvoorbeeld omdat zij niet altijd in Nederland hebben gewoond, hebben bij onvoldoende inkomsten recht op bijstand. Dit aantal neemt jaarlijks licht toe: van bijna 41.000 begin 2015 tot ruim 45.000 medio 2018.

Voor de doelgroep van de Participatiewet blijven de oude gemeentelijke re-integratie-instrumenten intact, maar komen ook nieuwe landelijke instrumenten beschikbaar die op basis van de Participatiewet kunnen (loonkostensubsidie, job coaching) of moeten (beschut werk) worden ingezet. De loonkostensubsidie compenseert de werkgever voor het gebrek aan productiviteit van personen met verminderd arbeidsvermogen. De loonkostensubsidie in de Participatiewet is het verschil tussen het wettelijk minimumloon en de loonwaarde, vermeerderd met een vergoeding voor de werkgeverslasten.<sup>4</sup> Beschut werk is bedoeld voor de meest kwetsbare personen met een arbeidsbeperking: zij die niet in staat zijn om zonder intensieve begeleiding een dienstbetrekking bij een reguliere werkgever te vervullen. Het Rijk gaat ervan uit dat er structureel 30.000 banen voor beschut werken beschikbaar komen en heeft hiervoor geld aan gemeenten beschikbaar gesteld.<sup>5</sup> Per gemeente is vastgesteld om hoeveel plaatsen het jaarlijks gaat.<sup>6</sup>

Figuur 1.3

Het aantal bijstandsuitkeringen per maand, 2015-2018 (in absolute aantallen)<sup>a, b</sup>



a inclusief bijstandgerelateerde uitkeringen; personen die (gehuwd) samenwonen krijgen één uitkering.

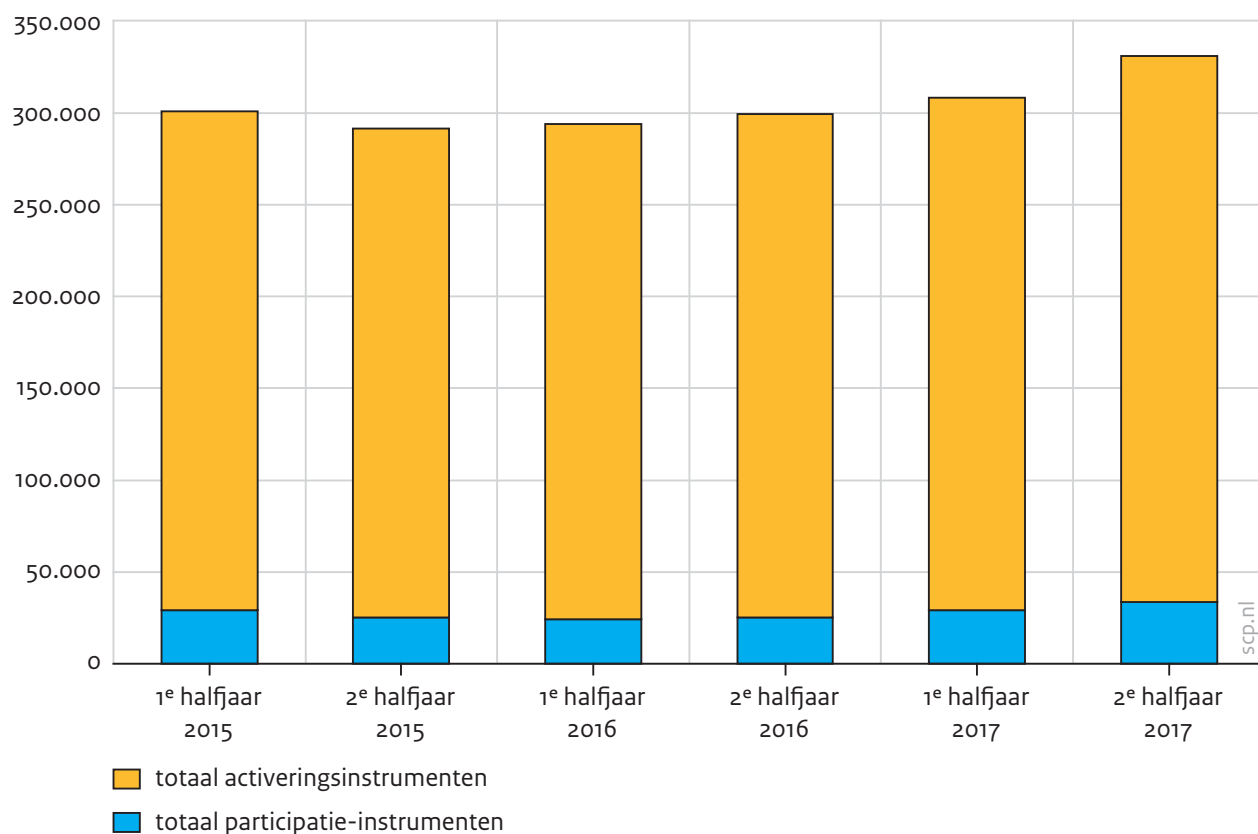
b 2017 betreft voorlopige cijfers.

Bron: CBS (StatLine) SCP-bewerking

Bij de loonkostensubsidie kan een onderscheid worden gemaakt tussen de tijdelijke variant en de loonkostensubsidie Participatiewet. De tijdelijke loonkostensubsidie is bedoeld om een werkgever ‘over de streep te trekken’ om iemand aan te nemen of in dienst te houden die (tijdelijk) over een lager productieniveau beschikt. De loonkostensubsidie Participatiewet is bedoeld voor personen met een duurzaam arbeidsvermogen maar met een verdien capaciteit die onder het wettelijk minimumloon uitkomt. Deze subsidie wordt gefinancierd uit het inkomensdeel van de Participatiewet. De regeling voor deze subsidie is sinds 1 januari 2017 vereenvoudigd en ook voor schoolverlaters uit het praktijkonderwijs, het voortgezet speciaal onderwijs en het mbo-entreeonderwijs opengesteld. Daarnaast kunnen gemeenten gebruik blijven maken van de tijdelijke loonkostensubsidie met middelen uit de integratie-uitkering sociaal domein.

Figuur 1.4

Gebruik van gemeentelijke re-integratievoorzieningen, 2015-2017 (in absolute aantallen)<sup>a, b</sup>



a Stand begin periode plus instroom in deze periode.

b 2017 betreft voorlopige cijfers.

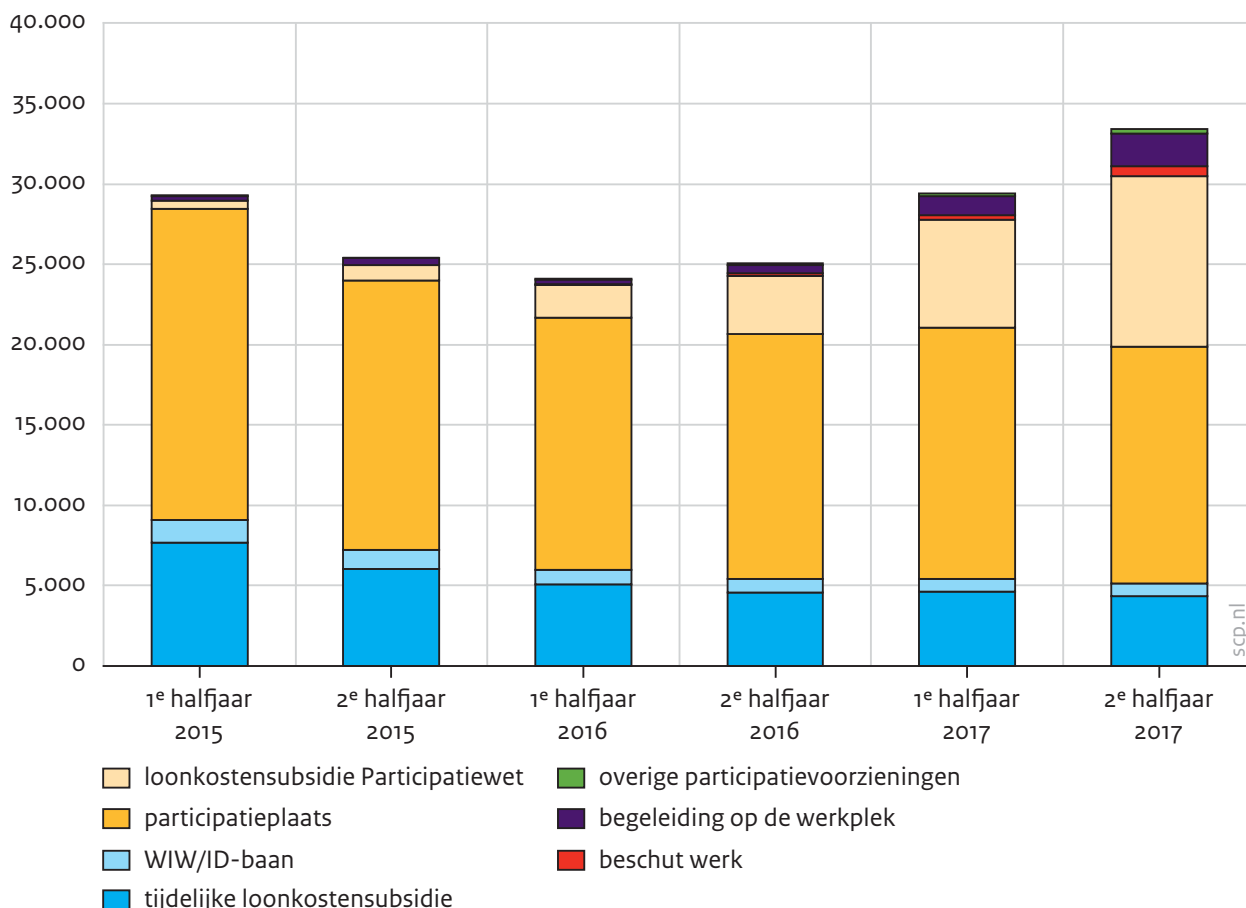
Bron: CBS (StatLine) SCP-bewerking

De statistiek Re-integratie door Gemeenten (SRG) kent een vrij grote groep voorzieningen die niet nader zijn aangeduid ('overige voorzieningen'). Deze vormen circa 90% van het totale aantal door gemeenten ingezette re-integratievoorzieningen. Deze doorgaans lichtere voorzieningen worden hier korthedshalve aangeduid met activeringsinstrumenten, en hebben vooral het stimuleren van participatie (betaald of onbetaald) tot doel. Voorbeelden zijn werkgerichte begeleidingstrajecten, ondersteunende activiteiten gericht op participatie, beroepskwalificerende scholing en sociale activering (waaronder vrijwilligerswerk). De in de SRG afzonderlijk onderscheiden re-integratievoorzieningen worden hier korthedshalve aangeduid met participatie-instrumenten. Deze zijn vooral bedoeld om arbeidsparticipatie mogelijk te maken. Het gaat hier met name om de loonkostensubsidie (de tijdelijke, de forfaitaire en de subsidie op basis van de Participatiewet), begeleiding op de werkplek (job coaching), beschut werk, de participatieplaats en de wiv/ID-baan.<sup>7</sup> De inzet van re-integratie-instrumenten kende rond de invoering van de Participatiewet een kleine terugslag, wat te maken heeft met bestuurstechnische problemen bij de invoering van de nieuwe participatie-instrumenten (figuur 1.4). In de tweede helft van 2016 keert het beeld en zien we een gestage toename van het aantal ingezette re-integratie-instrumenten, zowel de activeringsinstrumenten als de participatie-instrumenten. In de tweede

helft van 2017 is deze toename zelfs als fors aan te merken: 7% voor de activeringsinstrumenten en 18% voor de participatievoorzieningen vergeleken met het eerste halfjaar van 2017. Dat geldt met name voor de loonkostensubsidies. Het aantal personen met een loonkostensubsidie is in de periode 2015-2017 gestegen van 8200 in het eerste halfjaar van 2015 naar 15.000 in de tweede helft van 2017. Deze stijging is voornamelijk in 2017 tot stand gekomen (figuur 1.5).

Figuur 1.5

Gebruik van re-integratievoorzieningen: participatie-instrumenten, 2015-2017 (in absolute aantallen)<sup>a, b</sup>



a Stand begin periode plus instroom in deze periode. Loonkostensubsidie is inclusief de forfaitaire subsidie die tijdelijk (maximaal een halfjaar) wordt toegekend wanneer de loonwaarde nog niet is bepaald. Het vaststellen van de loonwaarde gebeurt nu vaak tijdens de proefperiode voorafgaande aan de start van de loonkostensubsidie.

b 2017 betreft voorlopige cijfers.

Bron: CBS (StatLine) SCP-bewerking

De invoeringsproblemen komen vooral tot uitdrukking bij de inzet van participatie-instrumenten vanwege de nieuwe re-integratie-instrumenten in de Participatiewet, zoals de loonkostensubsidie en beschut werk. Na de dip in het eerste halfjaar van 2016 is de inzet van participatie-instrumenten gegroeid met gemiddeld 12% per halfjaar: van 24.100 naar 33.400 in het tweede halfjaar van 2017.

## 1.2.2 Wmo 2015: weinig verandering in maatwerkvoorzieningen

### Wmo 2015: bedoeld voor personen met beperkingen en beperkte redzaamheid

De Wmo 2015, die op 1 januari 2015 van kracht werd, 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 mensen zo lang mogelijk in de eigen leefomgeving te laten functioneren en te laten participeren in de maatschappij. Tot de doelen van de Wmo 2015 behoort ook de ondersteuning van mantelzorgers of vrijwilligers die anderen helpen. Het uiteindelijke doel van de Wmo 2015 is dat alle burgers naar vermogen kunnen ‘meedoen’ aan de maatschappij (TK 2013/2014).

### Minder gebruik van huishoudelijke hulp en meer gebruik van ondersteuning thuis

De Wmo 2015 onderscheidt maatwerkvoorzieningen 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.

In deze rapportage worden vier hoofdvormen van Wmo-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 publiceerbare CBS-gegevens beschikbaar.<sup>8</sup> Mensen kunnen gebruikmaken van meer dan één voorziening, waardoor het aantal unieke cliënten lager zal liggen dan het totale aantal gebruikers. In hoofdstuk 2 gaan we verder in op deze stapeling van voorzieningen.

In deze rapportage wordt aangesloten bij de gegevensverzameling die vanaf 2015 plaatsvindt in het kader van de Gemeentelijke Monitor Sociaal Domein (GMSD).<sup>9</sup> Het CBS is verantwoordelijk voor deze gegevensverzameling, die uitsluitend betrekking heeft op

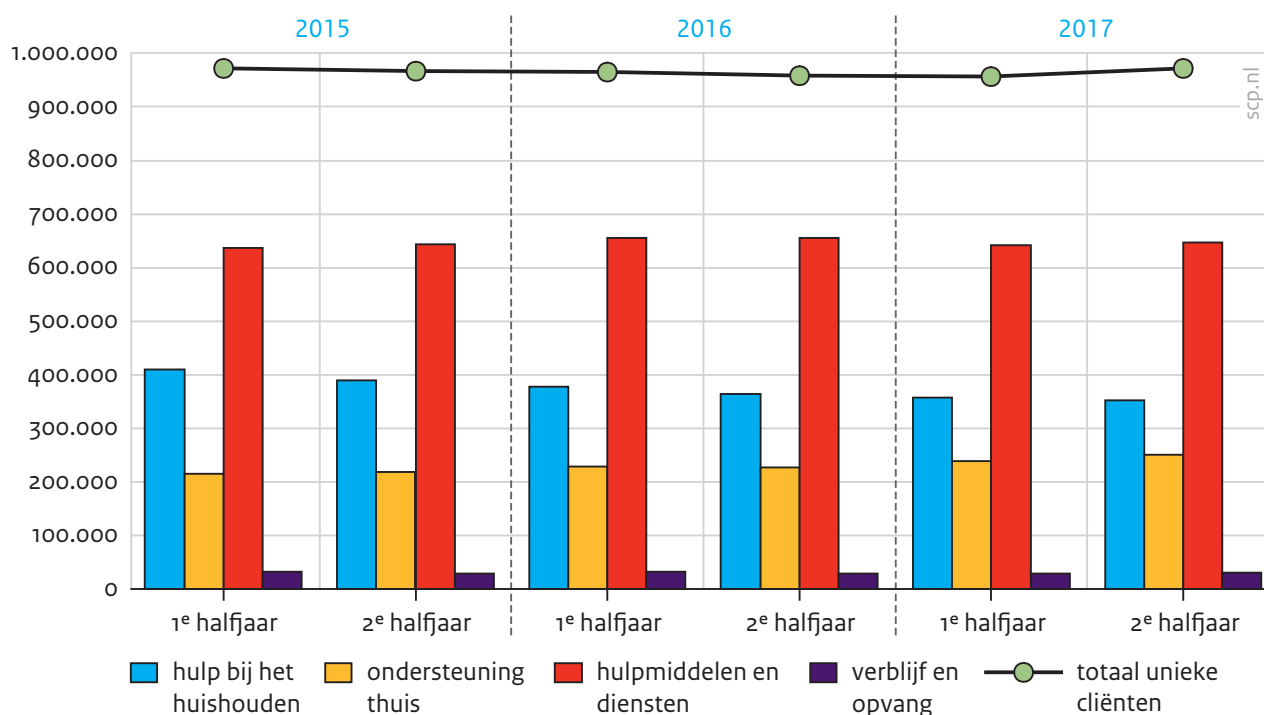


maatwerkvoorzieningen. De gegevens die worden verzameld in het kader van de GMSD hebben serieuze beperkingen. In de eerste plaats worden deze gegevens op vrijwillige basis verzameld. In de eerste helft van 2015 was circa 50% van de relevante gemeentelijke bevolking betrokken bij de GMSD (170 van de 393 gemeenten); dit is geleidelijk opgelopen tot 85% van de relevante gemeentelijke bevolking (318 van de 388 gemeenten) in de tweede helft van 2017. Om landelijke cijfers te krijgen zijn de cijfers voor de gemeenten die deelnemen aan de GMSD per type gemeentelijk cluster (zie hoofdstuk 3) naar landelijk niveau opgehoogd (zie bijlage B1 op [www.scp.nl](http://www.scp.nl) bij dit rapport) en vervolgens voor (de halfjaren van) 2016 en 2017 afgestemd op de door het CBS gepubliceerde landelijke totaalcijfers.<sup>10</sup> Voor 2017 waren dit de voorlopige cijfers van het CBS. De door het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) berekende landelijke halfjaarcijfers voor 2016 en 2017 bleken nagenoeg geheel te liggen binnen de foutenmarges die door het CBS waren opgesteld voor de schatting van de landelijke halfjaarcijfers (zie bijlage B1). 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 (steeds toenemende) vormen van bekostiging die zijn gericht op het behalen van bepaalde resultaten, waaronder populatiebekostiging. De inzet van voorzieningen wordt daarbij niet altijd geregistreerd, met name als de meting van het resultaat op populatieniveau plaatsvindt (populatiebekostiging). 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 geïnterpreteerd.<sup>11</sup>

De landelijke cijfers over het gebruik van Wmo-voorzieningen in de halfjaarlijkse periodes 2015-2017 tonen een betrekkelijk stabiel beeld (figuur 1.6). Het totale gebruik in de zes halfjaarperiodes komt gemiddeld uit op 1,28 miljoen en varieert slechts tussen de 1,27 miljoen (eerste helft 2017) en de 1,29 miljoen (eerste helft 2015) gebruikers. Per saldo is het totale gebruik tussen 2015 (tweede periode) en 2017 (tweede periode) met slechts 1% gedaald. Dit is het saldo van een daling van het gebruik van huishoudelijke hulp (-14%) en een stijging van het gebruik van voorzieningen voor ondersteuning thuis (+16%). Het gebruik van hulpmiddelen en diensten is betrekkelijk stabiel in de tijd. Dat geldt ook voor verblijf en opvang, een voorziening die voornamelijk beschermd wonen betreft.

Figuur 1.6

Gebruik van Wmo-voorzieningen, 2015-2017 (in absolute aantallen)<sup>a, b</sup>



a Op basis van GMSD-data.

b 2017 betreft voorlopige cijfers.

Bron: CBS (StatLine) SCP-bewerking

Het totale aantal unieke cliënten is lager dan het totale aantal gebruikers, omdat personen gebruik kunnen maken van meerdere voorzieningen (zie hoofdstuk 2). Het totale aantal unieke cliënten is eveneens betrekkelijk stabiel en ligt tussen de 957.200 (eerste helft 2017) en 972.300 (eerste helft 2015). In de tweede helft van 2017 was het aantal unieke cliënten (972.000) nagenoeg gelijk aan het aantal unieke cliënten in de eerste helft van 2015.

### 1.2.3 Jeugdwet: steeds meer jongeren met jeugdhulp

#### Jeugdwet: bedoeld om kinderen gezond en veilig te laten opgroeien

De Jeugdwet, die op 1 januari 2015 van kracht werd, is bedoeld om kinderen gezond en veilig te laten opgroeien, waardoor zij hun talenten kunnen ontwikkelen en naar vermogen kunnen participeren in de samenleving. De nieuwe 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 vrijwil-

lige kader wordt verstrekt wordt met jeugdhulp aangeduid. Jeugdbescherming en jeugd-reclassering (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. De overheid beoogt 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), van verkokerde professionele hulp naar integrale ondersteuning op maat, en van gereguleerde hulp naar meer ruimte voor de professional.

### Steeds meer jeugdigen maken gebruik van jeugdhulp

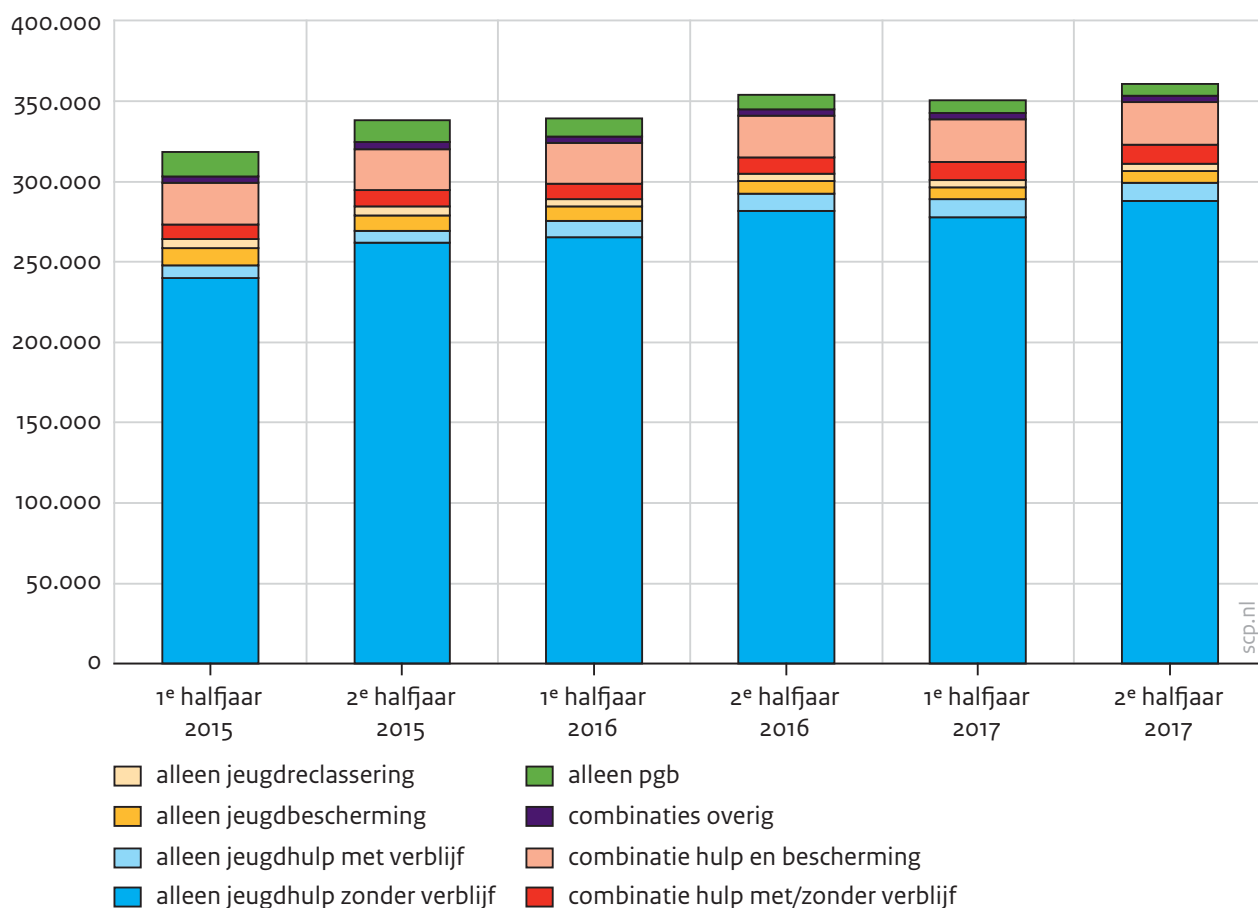
Steeds meer jongeren ontvangen jeugdzorg (figuur 1.7). Deze bestaat hoofdzakelijk uit jeugdhulp verstrekt in het vrijwillige kader. Jeugdigen die een maatregel in het kader van de jeugdbescherming of jeugdreclassering opgelegd hebben gekregen, ontvangen vaak ook jeugdhulp. Het totale aantal jongeren met jeugdzorg is toegenomen van 318.610 in het eerste halfjaar van 2015 naar 360.875 in de tweede helft van 2017, inclusief de persoonsgebonden budgetten (pgb's). Dit komt neer op een gemiddelde groei van 2,5% per halfjaar. Het gebruik van jeugdhulp (inclusief in combinatie met jeugdbescherming en jeugdreclassering) is gestegen van 286.000 jongeren in het eerste halfjaar van 2015 naar 341.600 jongeren in de tweede helft van 2017 (3,6% groei per halfjaar). Zowel de jeugdhulp met verblijf (met 3,5% per halfjaar) als de jeugdhulp zonder verblijf (met 3,1% per halfjaar) is in deze periode toegenomen. Het aantal jeugdigen met alleen een maatregel jeugdbescherming en/of jeugdreclassering is daarentegen sterk afgenomen: van 16.760 jongeren in het eerste halfjaar van 2015 naar 11.795 jongeren in de tweede helft van 2017 (6,8% daling per halfjaar). Ook het aantal pgb's is gedaald, met name in de jaren 2015 en 2016. In het eerste halfjaar van 2015 werden nog 15.265 pgb's afgegeven, maar dit aantal is ruim gehalveerd tot 7465 in het tweede halfjaar van 2017.

De nieuwe CBS-cijfers voor het tweede halfjaar van 2018 wijzen op een kentering in de groei van jeugdzorg (CBS Statline, kerncijfers). Ten opzichte van het gebruik in het eerste halfjaar van 2017 is het gebruik in het eerste halfjaar van 2018 met circa 3% afgenomen, ten opzichte van het eerste halfjaar van 2017 met circa 3%. De daling van de pgb's zet in de eerste helft van 2018 door (-14% ten opzichte van de tweede helft van 2017), evenals de daling van de jeugdreclassering (-4%) en het gelijk blijven van het aantal jeugdigen in de jeugdbescherming. Een duidelijke kentering treedt echter wel op bij de jeugdhulp: minder hulp verleend door wijkteams in de eerste helft van 2018 (-10% ten opzichte van de tweede helft van 2017), de overige jeugdhulp zonder verblijf (-7%) en de jeugdhulp met verblijf (-11%). Een opmerkelijke uitzondering betreft de jeugdhulp die in het netwerk van

de jongere wordt gegeven (zoals thuis of op school). Daar zet de groei wel door, hetgeen kan wijzen op een meer gezinsgerichte en/of preventieve aanpak. De cijfers voor de komende halfjaren moeten duidelijk maken of hier sprake is van een kentering of een (tijdelijke) dip in het gebruik van jeugdhulp.

Figuur 1.7

Gebruik van Jeugdwetvoorzieningen, 2015-2017 (in absolute aantallen)<sup>a</sup>



a 2017 betreft voorlopige cijfers.

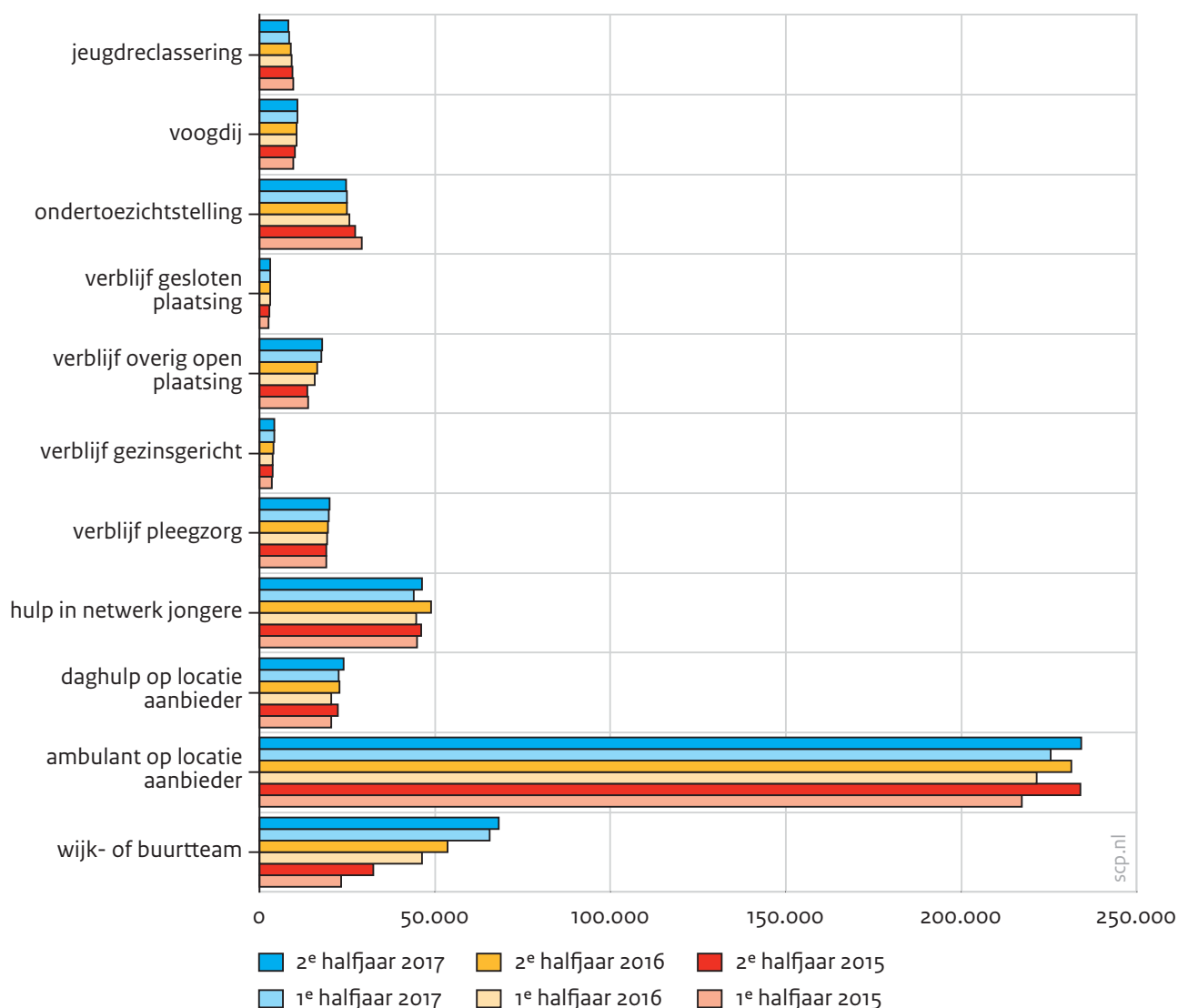
Bron: CBS (StatLine) SCP-bewerking

Bij de cijfers over de jeugd- en wijkteams moet worden opgemerkt dat het gebruik na de transitie vermoedelijk is onderschat vanwege het feit dat de jeugdteams en de wijkteams volgens het CBS (in afnemende mate) nog niet alle door hen verleende hulp registreerden.<sup>12</sup> In tweede helft van 2015 boden de jeugd- en wijkteams hulp aan circa 32.470 jeugdigen, waarvan 10.255 ook hulp geleverd door een instelling of behandelaar ontvingen (reguliere jeugdhulp). In de tweede helft van 2017 is dit opgelopen tot 68.220 jeugdigen, waarvan 21.935 ook reguliere jeugdhulp ontvingen. Dit is meer dan een verdubbeling. Het aantal jeugdigen met reguliere jeugdhulp (ambulante hulp, daghulp, netwerkhelp; zie ook figuur 1.8) is in de genoemde periode nauwelijks toegenomen: van ruim 271.000 in de tweede helft van 2015 naar ruim 274.000 in de tweede helft van 2017. De groei van de jeugdhulp wordt dus voornamelijk bepaald door de jeugdteams en de wijkteams. Voor een

deel betreft dit een toename van feitelijke hulpverleningen en voor een deel een toename door verbetering van de registratie. De hulp verstrekt door de instellingen Veilig Thuis, gericht op de bestrijding van kindermishandeling en huiselijk geweld, blijft in deze rapportage buiten beeld omdat de gegevens die deze instellingen verstrekken onderling niet vergelijkbaar zijn.<sup>13</sup>

Figuur 1.8

Gebruik naar type Jeugdwetvoorziening, 2015-2017 (in absolute aantallen, inclusief overlap)<sup>a, b</sup>



a Exclusief personen met uitsluitend een pgb.

b 2017 betreft voorlopige cijfers.

Bron: CBS (StatLine) SCP-bewerking

Bij de jeugdhulp zonder verblijf is niet alleen de jeugdhulp verstrekt door het gemeentelijk wijkteam (fors) gestegen, maar ook de daghulp op de locatie van de zorgaanbieder: van 22.260 jongeren in de tweede helft van 2015 naar 23.915 in de tweede helft van 2017 (figuur 1.8). Bij de jeugdhulp met verblijf is vooral het open verblijf voor niet-gezinsgerichte

behandeling sterk gestegen: van 13.590 jongeren in de tweede helft van 2015 naar 18.315 in de tweede helft van 2017.

Op grond van demografische factoren verwachtte het SCP voor de periode 2011-2017 een gemiddelde daling van het beroep op Jeugdwetvoorzieningen van ruim 1% per jaar (Sadiraj et al. 2013). De potentiële doelgroep van 4-17-jarigen is in deze periode gedaald met 0,25% per jaar. De specifieke risicogroep van kinderen uit eenoudergezinnen is in deze periode echter gestegen met 1,75% per jaar en het aantal kinderen uit de risicogroep van gezinnen die van een uitkering afhankelijk zijn met 0,5% per jaar; daartegenover stond een daling van ruim 1% van de risicogroep van kinderen uit arme gezinnen. Deze cijfers wijzen erop dat demografische factoren en risicofactoren de groei van de jeugdzorg niet geheel kunnen verklaren. De doelstelling van een meer terughoudende inzet van jeugdzorg is dus nog niet dichterbij gekomen. Gemeenten zetten meer in op preventie en vroegsignalering, niet alleen via de wijk- en jeugdteams maar ook door samenwerking te organiseren met bijvoorbeeld huisartsen en scholen. Maar het rendement van deze activiteiten is (nog) niet echt zichtbaar. Integendeel, de inzet op meer preventie zal op korte termijn eerder leiden tot een groter dan lager beroep op zorg (Berenschot 2018). Kijken we naar de relatie tussen jeugdhulp verstrekt door wijkteams en de reguliere jeugdhulp zonder verblijf verstrekt door zorgaanbieders per jongere, dan zien we op gemeentelijk niveau een licht negatief verband: een correlatie van -0,11 in de eerste helft van 2016 en een correlatie van -0,15 in de tweede helft van 2016. In 2017 is de correlatie op -0,15 gebleven. Dit betekent dat er een kleine kans is dat in gemeenten waar meer jeugdhulp door wijkteams wordt gegeven, minder hulp door reguliere zorgaanbieders wordt verleend. Deze samenhang wordt echter volledig overschaduwd door een andere samenhang: naarmate gemeenten meer jeugdhulp bieden via een wijkteam neemt de totaal verleende jeugdzorg per jeugdige sterk toe. De correlatie komt uit op circa 0,5. Het verband wordt nog sterker (circa 0,6) als gecorrigeerd wordt voor verschillen in risicopopulatie, zoals het percentage eenoudergezinnen in de gemeente (zie paragraaf 3.1.2).

### [In verhouding steeds meer jeugdzorg, zowel met als zonder verblijf](#)

In de Gemeentelijke Monitor Sociaal Domein, het uitgangspunt van deze rapportage, worden vier hoofdtypen Jeugdwetvoorzieningen onderscheiden. Het CBS biedt nog een verdere detaillering van deze voorzieningen.<sup>14</sup> Veel jongeren maken gebruik van combinaties van Jeugdwetvoorzieningen. Op het totaal van twintig Jeugdwetvoorzieningen die het CBS onderscheidt, werden in 2017 circa 545.900 gebruikers geregistreerd bij een totaal van circa 405.200 unieke jongeren (excl. pgb'ers). Combinaties van Jeugdwetvoorzieningen die vaak voorkomen zijn jeugdhulp met en zonder verblijf, en jeugdbescherming en jeugdhulp (al dan niet met verblijf). Van het totale gebruik van Jeugdwetvoorzieningen vond in 2017 circa 9,9% in het gedwongen kader plaats. In 2015 betrof dit nog 11,9% en in 2016 nog 10,7%. Een belangrijke doelstelling van de nieuwe Jeugdwet is om het probleemoplossend vermogen van jeugdigen en hun gezinnen te versterken en daar waar hulp nodig is de ondersteuning zoveel mogelijk in de eigen omgeving van de jeugdige te geven. Dit betekent dat een

verschuiving gewenst is van zwaardere vormen van hulp (zoals zorg met verblijf) naar lichtere vormen van hulp (zoals jeugdhulp zonder verblijf). In de door het CBS gepubliceerde gegevens over de jeugdhulp kan echter geen onderscheid worden gemaakt naar zwaarte van de jeugdzorg. Globaal kan wel de volgende indeling van 'licht' naar 'zwaar' worden gemaakt (tabel 1.2).

Tabel 1.2

Gebruik van jeugdhulp naar oplopende zwaarte, 2015-2017 (in aantallen en procenten)<sup>a</sup>

	type	aantal (x 1000)		mutatie (%)		aandeel (%)	
		2015	2016	2017	2015	2016	2017
zonder verblijf	wijkteam	36,5	70,1	31,8	8,5	13,4	16,6
	ambulant	265,3	1,4	1,5	61,8	57,9	55,5
	daghulp/netwerk	82,4	2,8	0,2	19,2	18,2	17,3
	totaal	384,2	8,2	5,8	89,5	89,5	89,5
met verblijf	pleegzorg	21,2	1,0	2,5	4,9	4,6	4,5
	open plaatsing	21,2	17,5	9,0	4,9	5,4	5,5
	gesloten plaatsing	2,5	1,4	8,1	0,6	0,5	0,6
	totaal	44,9	8,8	6,1	10,5	10,5	10,5
totaal jeugdhulp		429,1	8,3	5,8	100,0	100,0	100,0

a Op basis van indeling CBS.

Bron: CBS (StatLine) SCP-bewerking

Uit tabel 1.2 blijkt dat alle vormen van jeugdhulp tussen 2015 en 2017 zijn toegenomen. De sterkste stijgingen hebben zich voorgedaan bij de hulp geboden door wijkteams (zonder verblijf) en de open plaatsingen (met verblijf). Dit alles heeft ertoe geleid dat het totale aantal hulpverleningen in 2016 is gestegen met 8,3% en in 2017 met 5,8%. Door al deze ontwikkelingen is het aandeel van hulp zonder verblijf constant gebleven op een niveau van 89,5%. Dus ondanks de sterke groei van hulp verleend door wijkteams heeft er geen verschuiving plaatsgevonden van hulp met verblijf naar hulp zonder verblijf. Binnen de categorie hulp zonder verblijf is door de sterke groei van de hulp verleend door wijkteams het aandeel van lichtere vormen van jeugdhulp wel toegenomen, maar van een verschuiving kunnen we door deze sterke groei niet spreken. Binnen de categorie hulp met verblijf zien we het omgekeerde: het aandeel van zwaardere vormen van hulp is toegenomen. Een mogelijkheid is dat cliënten weliswaar zwaardere vormen van zorg krijgen, maar dat de gemiddelde verblijfsduur afneemt. Dat zou een dempend effect op het zorgvolume hebben. Hiervan is echter geen sprake. Integendeel, het aandeel cliënten dat minder dan een jaar hulp zonder verblijf ontvangt, is gedaald van 74% in de tweede helft van 2015 naar 60% in de tweede helft van 2017; tegelijkertijd is het aandeel cliënten dat meer dan twee jaar hulp ontvangt gestegen van 12% naar 17%. Een vergelijkbaar beeld treffen we aan bij de hulp met verblijf: een afname van de kortdurende hulp (korter dan een jaar) van 46% in de tweede helft van 2015 naar 39% in de tweede helft van 2017 en een toename van de langdurende hulp (langer dan twee jaar) in deze periode van 35% naar 38%. Van een



afschaling van jeugdhulp is dan ook (nog) geen sprake. Integendeel, er wordt steeds meer en steeds langer hulp met verblijf ingezet. Een mogelijke verklaring biedt de wijze van bekostiging. Met name resultaatbekostiging (zoals in Amsterdam) en lumpsumbekostiging (zoals in Noordost-Brabant) geeft de gemeenten weinig ruimte om op afschaling te sturen (Gemeente Amsterdam 2018; Gemeente Meierijstad 2018). Zorgaanbieders krijgen bij deze wijzen van bekostiging veel ruimte bij de inrichting van de hulpverlening.

Gemeenten wijzen erop dat een groot deel van de verwijzingen van externe partijen komt (huisarts, kinderarts, kinderrechter) en zij daarop weinig of geen invloed hebben. Wel zijn gemeenten bezig met de ontwikkeling van wijkteams en jeugdteams en leggen zij relaties met andere velden, met name onderwijs, veiligheid en schuldproblematiek. Daardoor worden in het kader van de vroegsignalering, het vergroten van het bereik en het voorkomen van escalatie meer problemen door de teams gesignaleerd, waardoor het gebruik stijgt. De mogelijke opbrengst van deze preventieve activiteiten laat (voorlopig) echter op zich wachten.

Opmerkelijk is de stijging van het aandeel gesloten plaatsingen in 2017. Een mogelijke oorzaak zou het beleid kunnen zijn om jeugdigen die met het jeugdstrafrecht in aanraking zijn gekomen en aan wie de rechter een gedragsbeïnvloedende maatregel oplegt, niet meer (alleen) in een justitiële jeugdinstelling (JJI) maar (ook) in een gesloten setting van jeugdhulp te plaatsen. Daar staat tegenover dat het aantal jongeren dat geweldsmisdrijven pleegt al jaren daalt. De daling in capaciteit van JJI's hangt samen met een aantal ontwikkelingen. Zo heeft het besluit om jeugdigen met een civielrechtelijke titel vanaf 2010 niet meer in een JJI te plaatsen maar alleen nog in instellingen voor gesloten jeugdzorg, geleid tot aanzienlijk minder instroom en bezetting in de JJI's. Ook de opkomst van alternatieven voor plaatsing in een JJI, zoals interventies in het kader van een voorwaardelijke straf of voorwaardelijke schorsing van de voorlopige hechtenis, de gedragsbeïnvloedende maatregel en de gesloten jeugdzorg, hebben geleid tot minder plaatsingen in de JJI's en als gevolg daarvan een daling in de capaciteit. Tot slot daalt het aantal jeugdigen dat wegens het plegen van zwaardere geweldsmisdrijven – zoals mishandeling en diefstal met geweld – met politie en justitie in aanraking komt al een aantal jaren.

### 1.3 Wie gebruiken deze voorzieningen en verandert dit gebruik?

In deze paragraaf gaan we in op de vraag wie de gebruikers zijn van de verschillende voorzieningen in het sociaal domein. Bij de registratie van het gebruik van individuele voorzieningen worden doorgaans uitsluitend demografische kenmerken als leeftijd, migratieherkomst en gezinstypen meegenomen.

#### 1.3.1 Participatiewet: vooral steeds meer gebruik door niet-westerse migranten en jongeren

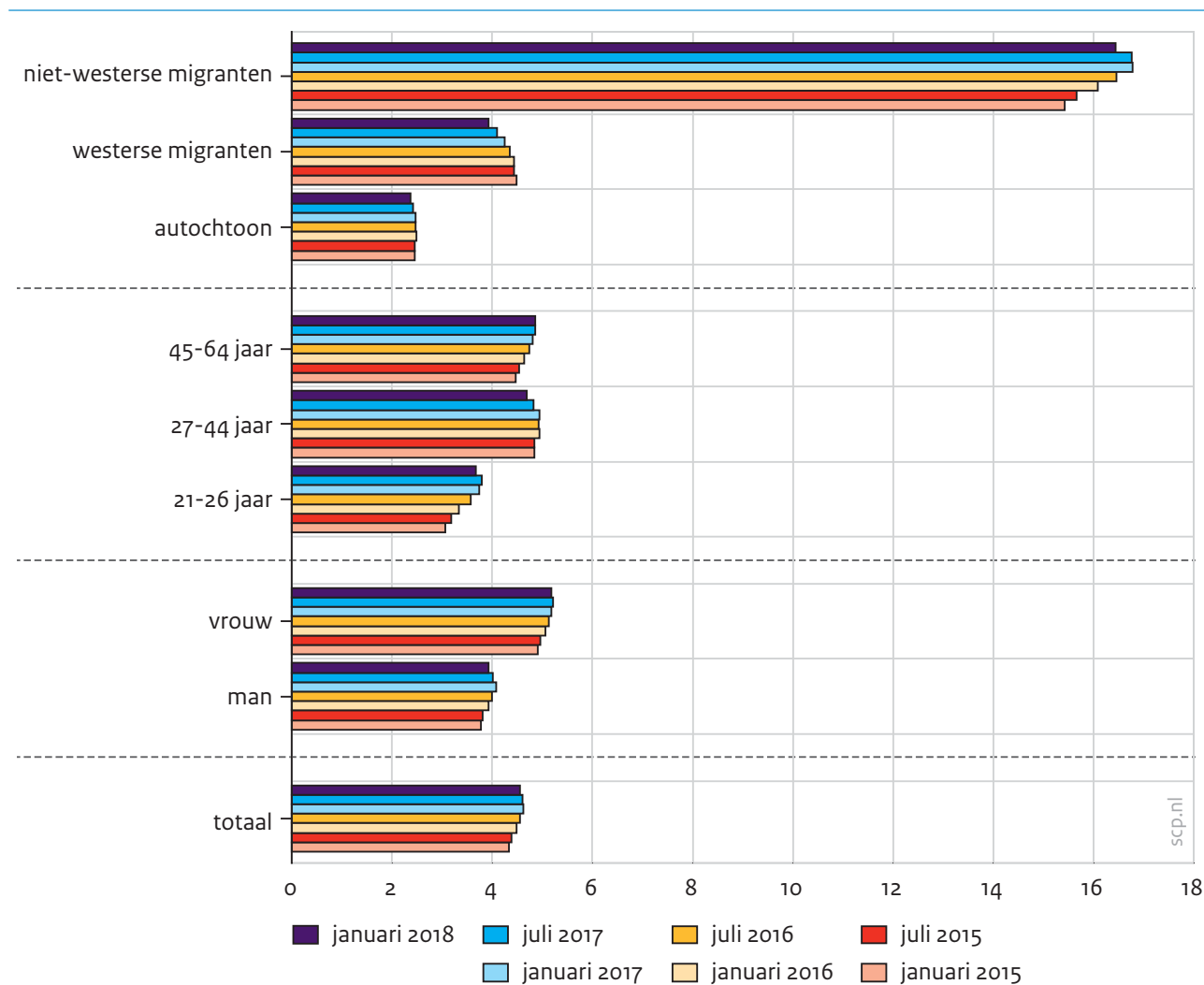
Het gebruik van de Participatiewetvoorzieningen verschilt per bevolkingsgroep. Zo is het aandeel niet-westerse migranten met een bijstandsuitkering circa zeven keer zo groot als



het aandeel autochtone Nederlanders met een bijstandsuitkering, en het aandeel met een re-integratievoorziening ruim zes keer zo groot (cijfers over 2017).

**Figuur 1.9**

Personen met een bijstandsuitkering op peildatum naar kenmerken (< aow-leeftijd), 2015-2018 (in procenten per groep)<sup>a</sup>



a 2017 betreft voorlopige cijfers.

Bron: CBS (StatLine) SCP-bewerking

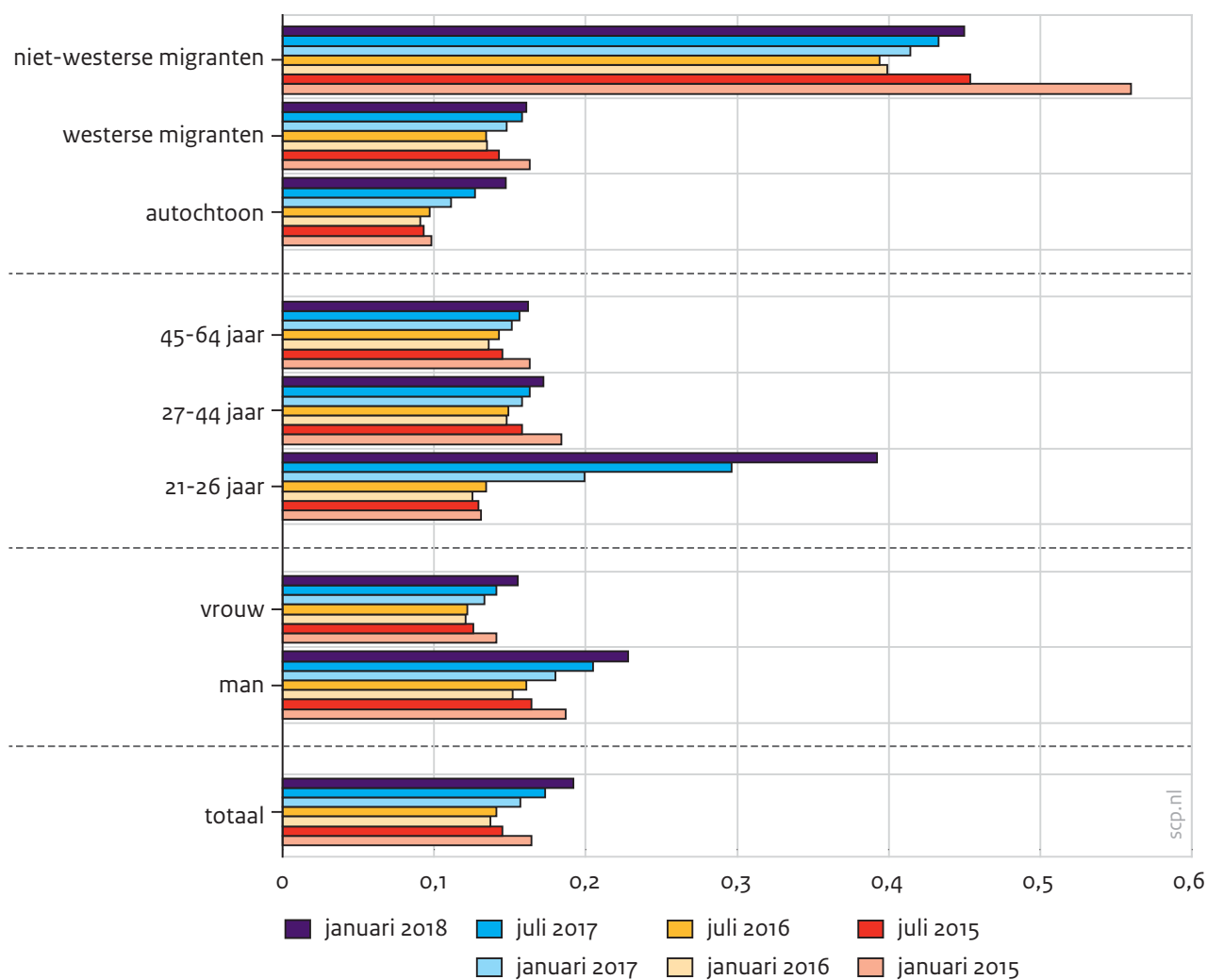
Het gebruik van de bijstand per 100 personen in de relevante beroepsbevolking (20 jaar tot aow-leeftijd) kwam in januari 2015 uit op ruim 4,3%, is daarna gestegen naar ruim 4,6% in januari 2017, maar daarna gedaald naar ruim 4,5% in januari 2018 (figuur 1.9). Per saldo is daarmee het totale aantal bijstandsontvangers tussen januari 2015 en januari 2018 toegenomen met 5,0%. Het gebruik neemt in alle leeftijdsgroepen in de beroepsbevolking toe, maar vooral onder jeugdigen (18-24 jaar: +20%) en ouderen (55-64 jaar: +9%). Dit heeft niet zozeer te maken met algemene ontwikkelingen in de conjunctuur maar meer met specifieke problemen bij deze leeftijdsgroepen. Zo is de werkloosheid onder jongeren en

ouderen in de periode 2015-2017 minder afgenomen dan bij de middelste leeftijdsgroepen. Jongeren en ouderen hebben dus een minder sterke positie op de arbeidsmarkt.<sup>15</sup> Bij personen met een niet-westerse achtergrond is het gebruik van de bijstand in de beschouwde periode toegenomen (+6,5%) en bij autochtone Nederlanders (-3,3%) en vooral westerse migranten (-12,3%) juist gedaald. Bij alle groepen, behalve bij vrouwen (gelijk gebleven) en ouderen (licht gestegen) is het gebruik van de bijstand in 2017 gedaald. De sterkste dalingen zien we bij westerse migranten (-7,3%) en de middelste leeftijdsgroep (-5,3%). De groei van het aantal bijstandsuitkeringen in de periode 2015-2017 komt dus voornamelijk voor rekening van personen met een niet-westerse achtergrond. Voor een aanzienlijk deel zijn dit personen die asiel hebben aangevraagd en een verblijfsvergunning hebben gekregen. Niet alleen is het gebruik bij deze groep toegenomen, de omvang van deze groep is in deze jaren ook gestegen (met 11%), waardoor hun aandeel in het totale gebruik van de bijstand is gegroeid van 46% in 2015 naar 51% in 2017. De ontwikkeling van het gebruik van re-integratievoorzieningen (figuren 1.8 en 1.9) volgt globaal de ontwikkeling van het gebruik van de bijstand. Bij re-integratievoorzieningen wordt een onderscheid gemaakt tussen de voorzieningen die in de Participatiewet zijn opgenomen (participatie-instrumenten) en de traditionele gemeentelijke voorzieningen (activeringsinstrumenten).

Personen met een niet-westerse achtergrond zijn oververtegenwoordigd in de bijstand. Het is dan ook niet verwonderlijk dat re-integratievoorzieningen vooral bij hen worden ingezet. Dat geldt in sterkere mate voor de activeringsinstrumenten (zie figuur 1.11) dan voor de participatie-instrumenten (zie figuur 1.10). Bij de participatie-instrumenten nemen we een sterke groei waar bij jongeren: van 0,13% begin 2015 naar 0,38% begin 2018, een verdrievoudiging. Bij de activeringsinstrumenten is de groei het sterkst bij personen met een niet-westerse achtergrond. Voor een groot deel zullen dit ook jongeren zijn. Ook bij jongeren zien we bij de activeringsinstrumenten een sterke groei, vooral in relatieve zin (+45%). Personen met een niet-westerse achtergrond en jongeren hebben nogal moeite met het vinden van werk. Het is dan ook niet verrassend dat gemeenten bij deze groepen in verhouding steeds zwaarder inzetten op re-integratie.

Figuur 1.10

Personen met een re-integratievoorziening: participatie-instrumenten op peildatum naar kenmerken (< AOW-leeftijd), 2015-2018 (in procenten per groep)<sup>a</sup>

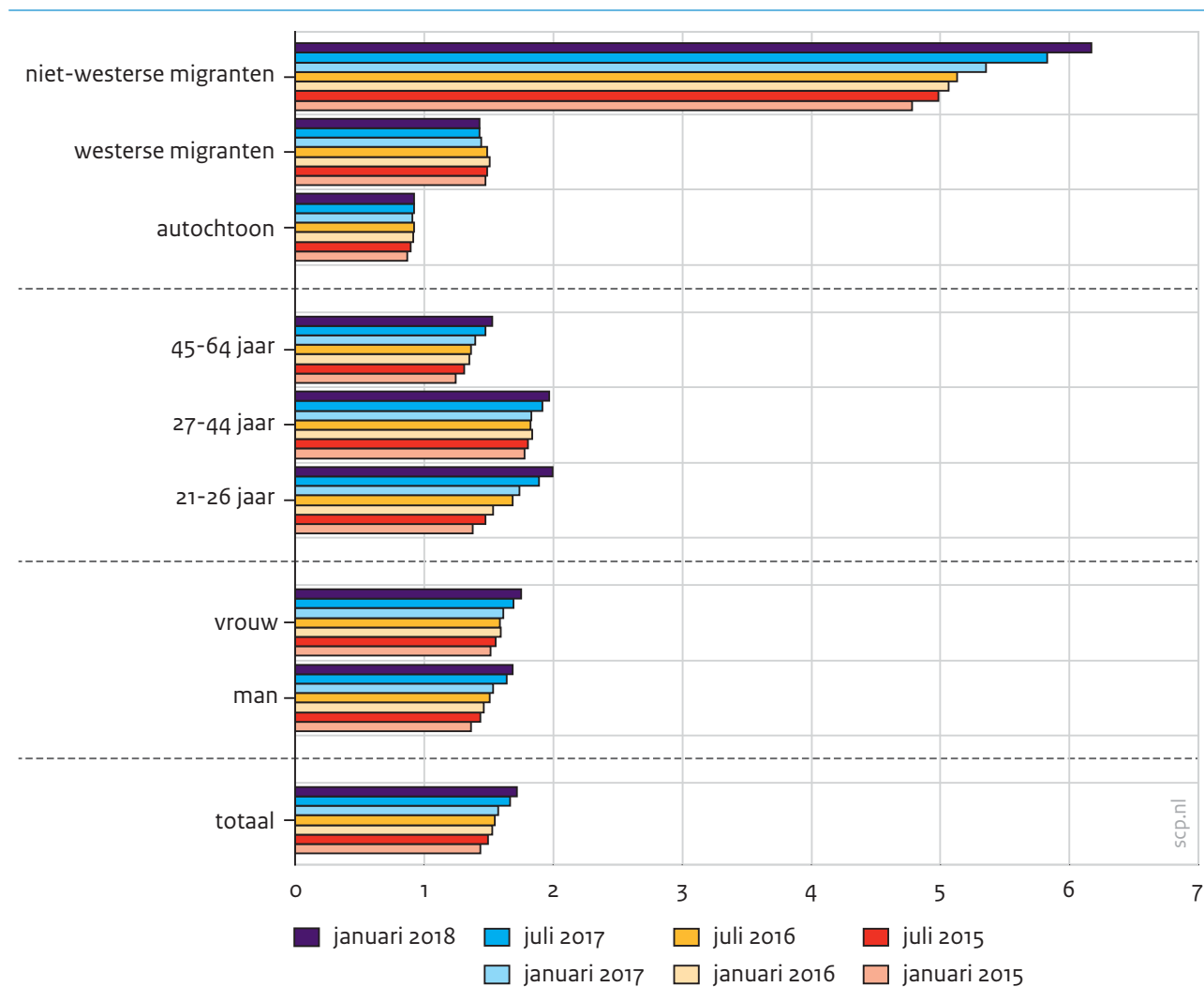


a 2017 betreft voorlopige cijfers.

Bron: CBS (StatLine) SCP-bewerking

Figuur 1.11

Personen met een re-integratievoorziening: activeringsinstrument op peildatum naar kenmerken (< Aow-leeftijd), 2015-2018 (in procenten per groep)<sup>a</sup>



a 2017 betreft voorlopige cijfers.

Bron: CBS (StatLine) SCP-bewerking

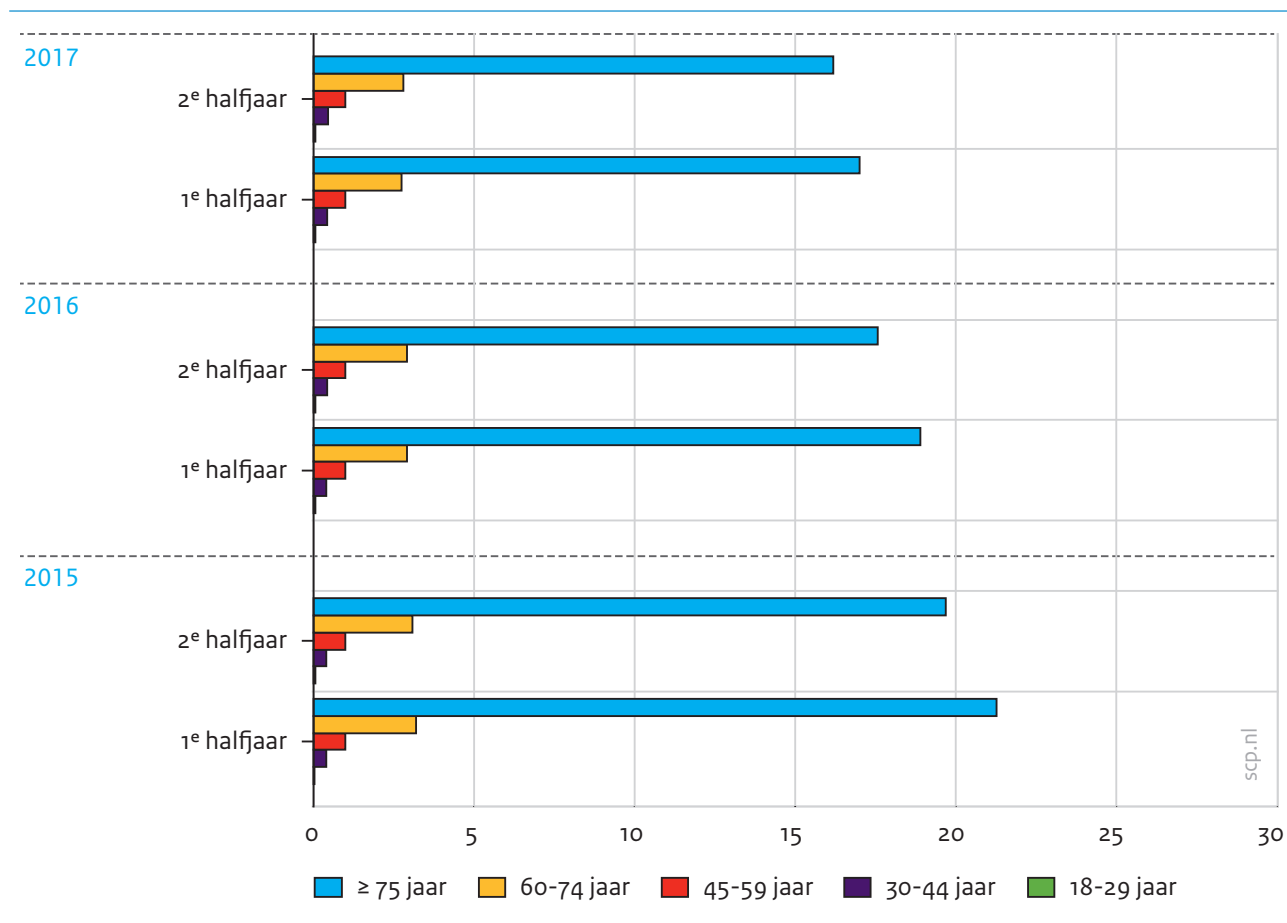
### 1.3.2 Wmo 2015: steeds minder hulp voor 75-plussers

Wmo-voorzieningen zijn met name belangrijk voor ouderen. Zij hebben vooral baat bij de huishoudelijke hulp en hulpmiddelen en diensten die beschikbaar worden gesteld. Zo kwam in de eerste helft van 2015 65% van de huishoudelijke hulp bij 75-plussers terecht, 58% van de voorzieningen in de vorm van hulpmiddelen en diensten en 25% van de ondersteuning thuis, terwijl 75-plussers maar 9,3% uitmaken van de totale volwassen bevolking. Het aandeel Wmo-voorzieningen dat bij ouderen toekomt, is echter gedaald. Zo kwam in de tweede helft van 2017 nog maar 61% van de huishoudelijke hulp bij 75-plussers terecht, 55% van de hulpmiddelen en diensten en 22% van de ondersteuning thuis, terwijl het aandeel 75-plussers in de volwassen bevolking is gestegen naar 9,7%. Deze ontwikkeling komt ook tot uitdrukking in het leeftijdspecifieke gebruik van de betrokken voorzie-

ningen, dat is weergegeven in de figuren 1.10 tot en met 1.12. Om de vergelijkbaarheid te vergroten is de schaal van het gebruik (x-as) in deze figuren gelijk gehouden (0%-30%).

**Figuur 1.12**

Gebruik van de Wmo-voorziening huishoudelijke hulp naar leeftijd van de cliënt, 2015-2017 (in procenten per groep)<sup>a</sup>



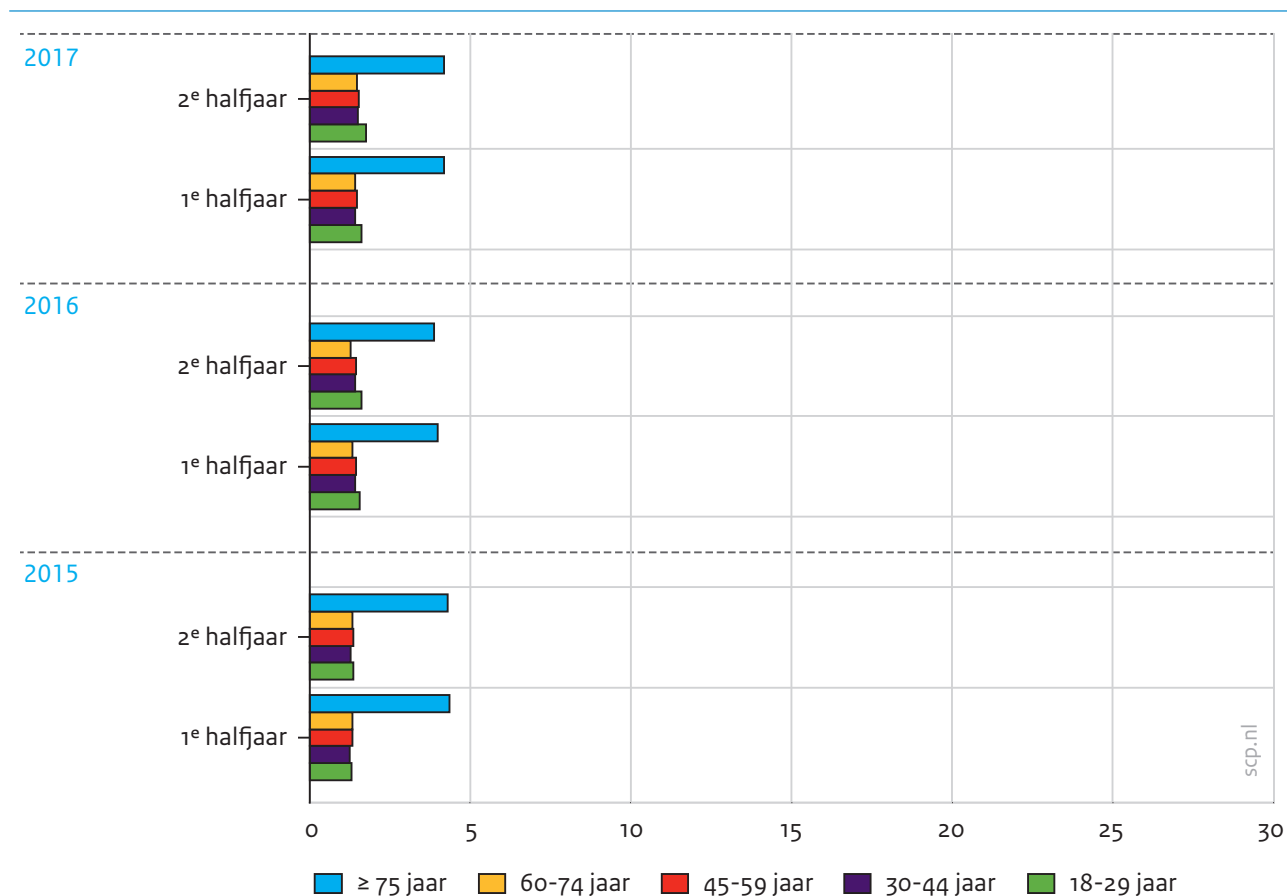
a 2017 betreft voorlopige cijfers.

Bron: CBS (StatLine) SCP-bewerking

De daling van het totale gebruik van huishoudelijke hulp (figuur 1.6) blijkt vooral het gevolg van het afnemende gebruik door de groeiende groep 75-plussers (figuur 1.12). Het aandeel 75-plussers dat huishoudelijke hulp ontvangt, is geleidelijk gedaald van 21,3% in de eerste helft van 2015 naar 16,3% in de tweede helft van 2017, een daling van 24%. In dezelfde periode is het aantal 75-plussers in een zorginstelling gedaald van 109.900 naar 103.400 personen (-6%). Houden we hiermee rekening, dan daalt het gebruik van 75-plussers als percentage van de thuiswonende bevolking nog 1 procentpunt meer: van 23,3% in de eerste helft van 2015 naar 17,5% in de tweede helft van 2017. Ook bij de 60-74-jarigen daalt het gebruik van huishoudelijke hulp: van 3,2% in de eerste helft van 2015 naar 2,8% in de tweede helft van 2017 (-12%). Bij de jongere leeftijdsgroepen stijgt het relatieve gebruik, maar het niveau is en blijft laag.

Figuur 1.13

Gebruik van de Wmo-voorziening ondersteuning thuis naar leeftijd van de cliënt, 2015-2017 (in procenten per groep)<sup>a</sup>



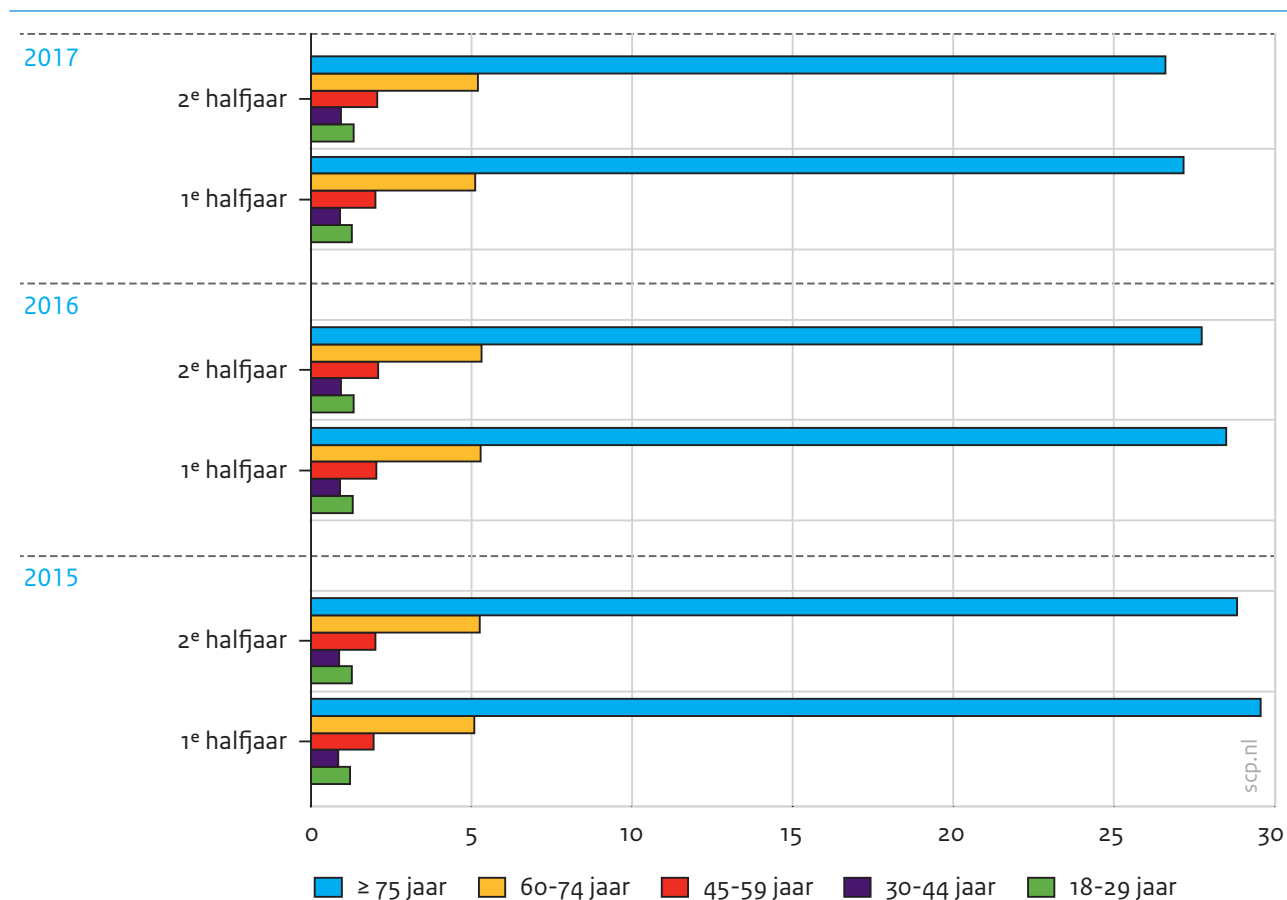
a 2017 betreft voorlopige cijfers.

Bron: CBS (StatLine) SCP-bewerking

Het is mogelijk dat ouderen meer gebruik zijn gaan maken van vrij toegankelijke algemene voorzieningen van huishoudelijke aard. Doorgaans bieden gemeenten een regeling aan waarbij (bepaalde groepen) huishoudens tegen een vast en lager dan kostendekkend tarief voor een beperkt aantal uren per week (doorgaans twee à drie uur per week) huishoudelijke hulp kunnen krijgen. De gemeente betaalt dan het verschil tussen het in rekening gebrachte en het kostendekkende tarief. Helaas zijn geen gegevens beschikbaar over het gebruik van algemene (huishoudelijke) voorzieningen.

Figuur 1.14

Gebruik van de Wmo-voorziening hulpmiddelen en diensten naar leeftijd van de cliënt, 2015-2017  
(in procenten per groep)<sup>a</sup>



a 2017 betreft voorlopige cijfers.

Bron: CBS (StatLine) SCP-bewerking

Het totale gebruik van ondersteuning thuis is gestegen (figuur 1.6), maar deze groei is voornamelijk ten gunste gekomen van de jongere leeftijdsgroepen. Zo is het gebruik van ondersteuning thuis bij 18-29-jarigen gestegen van 1,3% in de eerste helft van 2015 naar 1,8% in de tweede helft van 2017 (+33%), maar is het gebruik door 75-plussers in deze periode gedaald van 4,4% naar 4,2%, een daling van 4% (-5% als percentage van de thuiswonende bevolking). Mogelijk zijn ouderen meer gebruik gaan maken van dagbesteding, die in de vorm van een algemene voorziening door gemeenten beschikbaar wordt gesteld. Helaas zijn hierover geen landelijke gegevens beschikbaar.

Het totale gebruik van voorzieningen in de vorm van hulpmiddelen en diensten is betrekkelijk constant in de tijd (figuur 1.6), maar ook hier is het gebruik bij ouderen afgenomen en bij jongeren gestegen. Zo is het gebruik van hulpmiddelen en diensten bij 18-44-jarigen tussen de tweede helft van 2015 en de tweede helft van 2017 geleidelijk gestegen met circa 10% en bij 75-plussers geleidelijk gedaald met circa 10% (-11% als percentage van de thuiswonende bevolking): van 29,6% in de eerste helft van 2015 naar 26,6% in de tweede helft van 2017 (als percentage van de thuiswonende bevolking van 32,4% naar 28,8%).

### 1.3.3 Jeugdwet: meer gebruik van jeugdhulp zonder verblijf door niet-westerse migranten

Jeugdzorgvoorzieningen worden in belangrijke mate ingezet voor kinderen in de leeftijd van 4-17 jaar (figuur 1.15). Het gebruik van 0-3-jarigen is laag maar wel sterk oplopend: van 2,2% in de eerste helft van 2015 naar 3,6% in de tweede helft van 2017. In driekwart van de gevallen betreft het jeugdhulp zonder verblijf en in een kwart van de gevallen verblijft het kind elders in een pleeggezin of jeugdinstelling. Ook jeugdigen van 18-22 jaar kunnen nog in bescheiden mate gebruikmaken van de jeugdzorg. In 2015 deed 0,7% van deze groep beroep op de jeugdzorg, in 2017 was dit opgelopen tot 1,2%. Verlenging van jeugdzorg bij het bereiken van de 18-jarige leeftijd tot uiterlijk 23-jarige leeftijd is alleen mogelijk als er géén aanspraak bestaat op een andere voorziening (Wmo, Wlz) of als er sprake is van een maatregel opgelegd door de rechter. Vanaf 1 juli 2018 is de pleegzorg standaard verlengd tot 21 jaar (vws/J&V 2018).

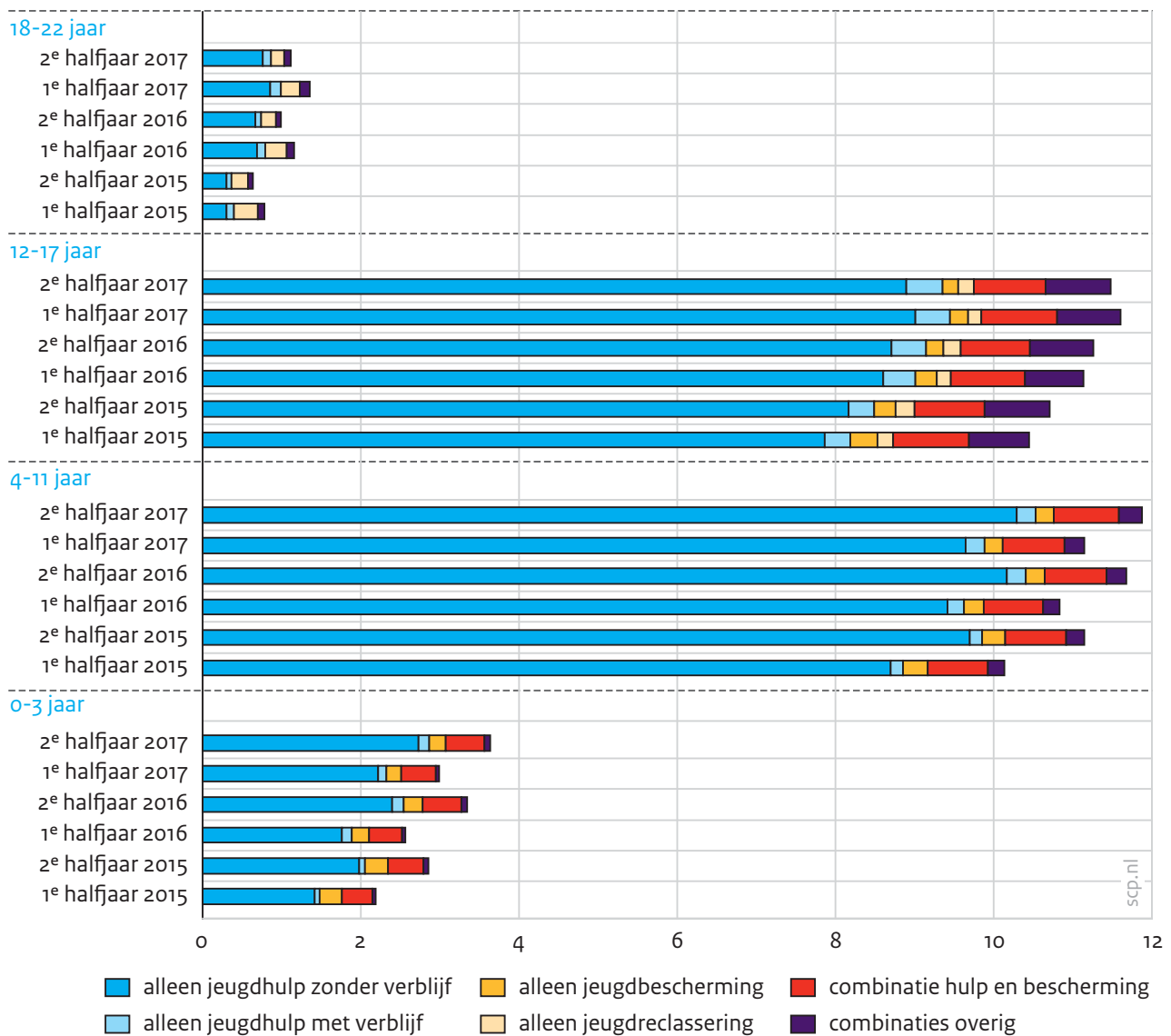
Circa 10,3% van de jeugdigen van 4-17 jaar ontving in de eerste helft van 2015 enige vorm van jeugdzorg; dit is opgelopen naar 11,7% in de tweede helft van 2017. Deze groei is groter bij de 4-11-jarigen (van 10,1% naar 11,8%) dan bij de 12-17-jarigen (van 10,4% naar 11,5%). De 12-17-jarigen ontvangen in verhouding meer zorg met verblijf en combinaties van Jeugdwetvoorzieningen. Ook treft men meer vormen van gedwongen jeugdzorg aan, ten koste van de reguliere jeugdhulp in het vrijwillige kader. Vanaf 12 jaar kan een kind voor strafbare feiten worden vervolgd, waardoor vanaf deze leeftijd de jeugdreclassering in beeld komt.

Het gebruik van jeugdzorg naar migratieherkomst van gezinnen verschilt weinig van die van autochtoon Nederlandse gezinnen (figuur 1.16).



Figuur 1.15

Gebruik van Jeugdwetvoorzieningen naar leeftijd kind, 2015-2017 (in procenten per groep)<sup>a, b</sup>



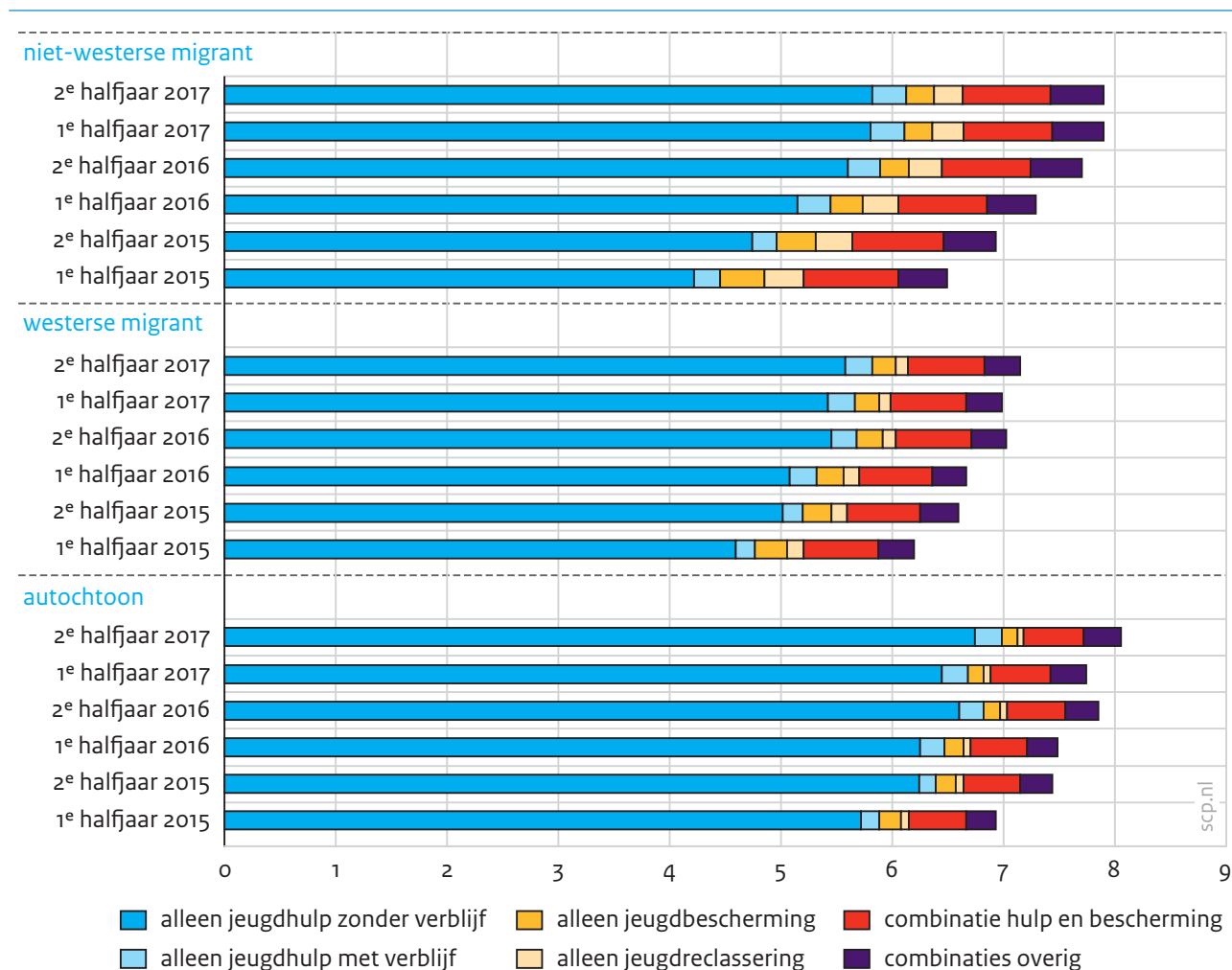
a Exclusief de jeugdhulp die wordt geboden op basis van een pgb (tenzij het pgb wordt ingezet via een erkende zorgaanbieder). De categorie ‘alleen jeugdhulp met verblijf’ is inclusief de combinatie met jeugdhulp zonder verblijf.

b 2017 betreft voorlopige cijfers.

Bron: CBS (StatLine) SCP-bewerking

Figuur 1.16

Gebruik van Jeugdwetvoorzieningen naar migratieherkomst, 2015-2017 (in procenten 0-17-jarigen)<sup>a, b</sup>



a Exclusief de jeugdhulp die wordt geboden op basis van een pgb (tenzij het pgb wordt ingezet via een erkende zorgaanbieder). De categorie 'alleen jeugdhulp met verblijf' is inclusief de combinatie met jeugdhulp zonder verblijf.

b 2017 betreft voorlopige cijfers.

Bron: CBS (StatLine) SCP-bewerking

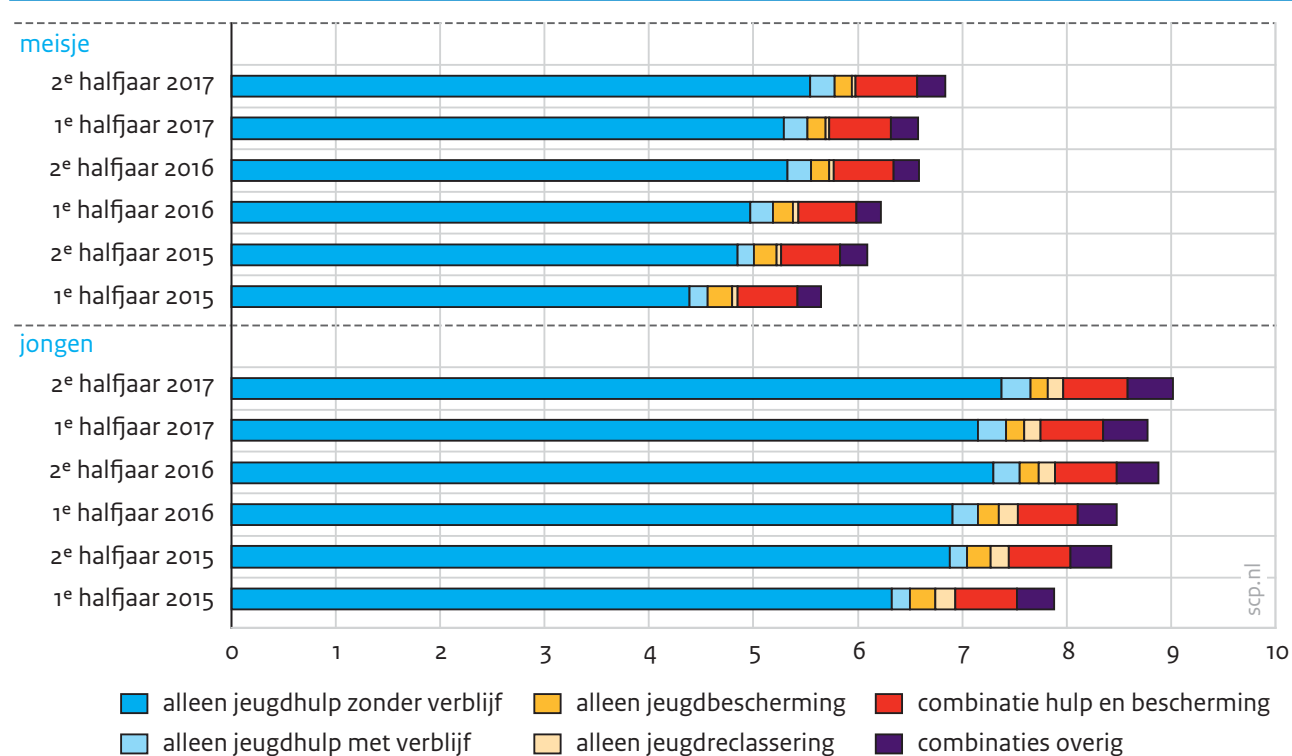
Vooraf jongeren van niet-westerse herkomst krijgen te maken met jeugdzorg in het gedwongen kader. In verhouding zijn zij oververtegenwoordigd bij de jeugdbescherming en de jeugdreclassering (1,6% tegenover 0,8% bij de autochtoon Nederlandse jongeren) en ondervertegenwoordigd bij de jeugdhulp zonder verblijf (5,8% tegenover 6,7% bij de autochtone jongeren). Bij jongeren met een niet-westerse achtergrond is de jeugdzorg het meest toegenomen, zowel in absolute zin (1,4 procentpunt) als in relatieve zin (22%). Deze groei heeft zich voornamelijk voorgedaan bij de jeugdhulp zonder verblijf. Het percentage jongeren met een niet-westerse achtergrond dat alleen met jeugdbescherming en jeugdreclassering te maken heeft is gedaald, zelfs meer dan op grond van de algemene trend te verwachten was. Het gebruik van jeugdzorgvoorzieningen door deze groep is door de recente sterke groei inmiddels op een vergelijkbaar niveau als dat van autochtone jongeren

gekomen, zij het nog steeds met een hoger aandeel gedwongen vormen van jeugdzorg, ondanks een sterke afname hiervan. Deze sterke afname van het aandeel gedwongen vormen van jeugdzorg bij jongeren met een niet-westerse achtergrond (van 25% in de eerste helft van 2015 naar 16% in de tweede helft van 2017) heeft mogelijk te maken met de sterke toename van reguliere jeugdhulp zonder verblijf: van 4,2% in de eerste helft van 2015 naar 5,8% in de tweede helft van 2017. Mogelijk zetten gemeenten bij deze jongeren meer in op preventie, mede om te voorkomen dat zij in de jeugdbescherming of jeugdreclassering terechtkomen (zie Forum 2014).

Jongens komen meer in jeugdzorg dan meisjes (figuur 1.17) en hebben meer te maken met gedrags- en ontwikkelingsproblemen. Meisjes hebben juist meer emotionele problemen (De Looze et al. 2014).

Figuur 1.17

Gebruik van Jeugdwetvoorzieningen naar geslacht kind, 2015-2017 (in procenten 0-17-jarigen)<sup>a, b</sup>



a Exclusief de jeugdhulp die wordt geboden op basis van een pgb (tenzij het pgb wordt ingezet via een erkende zorgaanbieder). De categorie alleen jeugdhulp met verblijf is inclusief de combinatie met jeugdhulp zonder verblijf.

b 2017 betreft voorlopige cijfers.

Bron: CBS (StatLine) SCP-bewerking

Jongens en meisjes verschillen niet alleen in niveau van jeugdzorg, maar ook in soort. Meisjes hebben nauwelijks te maken met jeugdreclassering en combinaties van jeugdhulp. De toename van het gebruik van jeugdzorg tussen 2015 (eerste halfjaar) en 2017 (tweede halfjaar) is groter bij meisjes (21%) dan bij jongens (14%). Meisjes zijn in verhouding meer gebruik gaan maken van jeugdhulp zonder verblijf, jongens van jeugdhulp met verblijf.

Tabel 1.3 vat de uitkomsten in bovenstaande figuren samen in indexcijfers, waarbij de halfjaarcijfers zijn opgeteld tot jaarcijfers. De uitkomsten hebben betrekking op 2017 en geven het resultaat ten opzichte van 2015.

Tabel 1.3

Gebruik van jeugdhulp naar kenmerken van gebruikers in 2017 ten opzichte van 2015 (in indexcijfers, 2015 = 100)

		alleen jeugd- hulp zonder verblijf	alleen jeugd- hulp met verblijf	alleen jeugd- bescher- ming	alleen jeugd- reclassering	combina- tie hulp en bescher- ming	overige combina- ties
leeftijd	0-3 jaar	146	181	70		111	127
	4-11 jaar	108	160	77		104	130
	12-17 jaar	112	138	72	81	101	103
	18-22 jaar	270	154		79		135
herkomst	autochtoon	110	155	75	82	106	115
	westers	115	136	79	72	103	98
	niet-westers	130	135	67	79	95	104
geslacht	jongen	110	158	74	82	102	114
	meisje	117	140	73	77	104	108

Bron: CBS (StatLine) SCP-bewerking

Uit tabel 1.3 blijkt dat vooral bij 18-22-jarigen jeugdhulp zonder verblijf sterk is toegenomen, al blijft het gebruik nog betrekkelijk laag. Naar migratieherkomst zien we dat vooral jongeren met een niet-westerse achtergrond meer gebruik zijn gaan maken van jeugdhulp zonder verblijf, terwijl autochtoon Nederlandse jongeren vooral meer gebruik zijn gaan maken van jeugdhulp met verblijf.

#### 1.4 Hoe verlopen instroom en uitstroom bij deze voorzieningen?

In deze paragraaf geven we antwoord op de vraag hoeveel gebruikers er per halfjaarperiode in- en uitstromen en welke veranderingen in de stromen plaatsvinden. Waar relevant gaan we in op de kenmerken van de instromers en op veranderingen in deze kenmerken. Deze gegevens bieden inzicht in komende veranderingen in de gebruiksomvang van sociaaldomeinvoorzieningen. Om inzicht in de stromen te geven wordt gebruik gemaakt van registraties. Een bekend probleem dat bij registraties optreedt is dat het bestand op enig moment niet (altijd) gelijk is aan het saldo van uitstroom (negatief) en instroom (positief) in de periode daarvoor. Blijkbaar lopen stand- en stroomgegevens in de registraties niet in de pas. Dit maakt het lastig om een goed beeld te geven van de stromen in het sociaal domein.

#### 1.4.1 Participatiewet: groei bijstand neemt af, groei re-integratie neemt toe

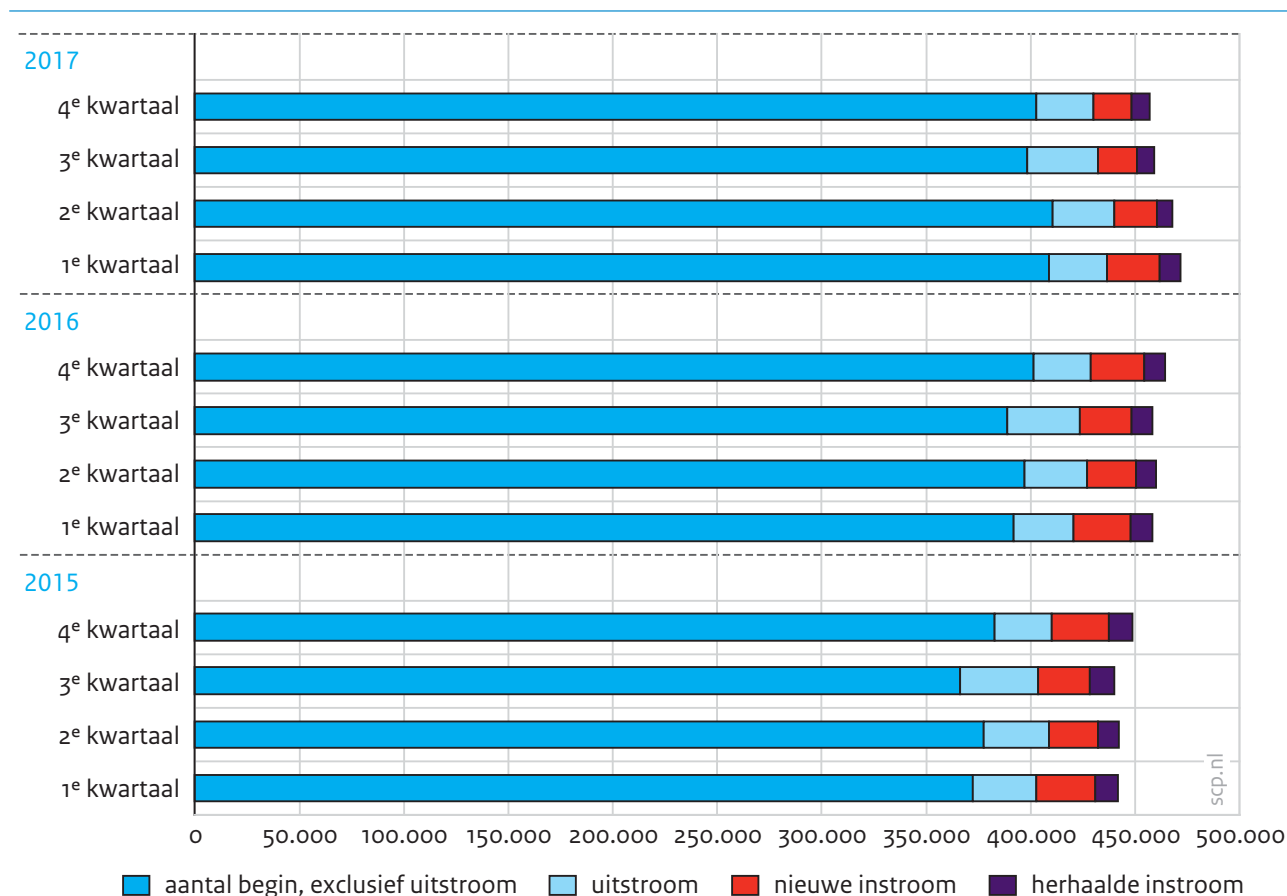
##### Bijstand: instroom overtreft voortdurend uitstroom, maar steeds minder sterk

Het aantal personen met bijstand neemt vanaf 2015 gestaag toe, stabiliseert nagenoeg in 2016 en daalt geleidelijk vanaf 2017, met een piek in het eerste kwartaal van 2017 (figuur 1.18). De figuur geeft een beeld van de stromen in en uit de bijstand in kwartalen. De blauw gekleurde balken (bestand begin + uitstroom) geven het totale aantal cliënten aan het begin van het betrokken kwartaal weer. De groen gekleurde balken geven de instroom in het betreffende kwartaal weer. De totale balk (inclusief instroom) geeft het aantal personen weer die op enig moment in de betrokken periode een bijstandsuitkering ontvingen.

De instroom is tot en met het eerste kwartaal van 2017 betrekkelijk stabiel met een aantal dat varieert tussen de 33.000 (tweede kwartaal van 2016) en 39.000 (eerste kwartaal van 2015) personen. Vanaf het tweede kwartaal van 2017 is een duidelijke daling waarneembaar tot een niveau van circa 27.000 instromers. Op jaarbasis is de instroom in 2016 gedaald met 4% ten opzichte van 2015 en in 2017 met 21% ten opzichte van 2015. De uitstroom is instabieler, met piekmomenten rond de derde kwartalen, maar wel steeds lager dan de instroom. Op jaarbasis zijn de verschillen gering. In 2016 is de uitstroom met 5% gedaald ten opzichte van 2015 en in 2017 met 6%. De stagnerende uitstroom in combinatie met een afnemende instroom duidt erop dat mensen steeds langer bijstand ontvangen. Blijkbaar vormen zij een achterblijvende groep met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt. Dat blijkt ook het geval te zijn. Het aandeel personen dat vier jaar of langer in bijstand zit, is gestegen van 38% in het eerste kwartaal van 2015 naar 44% in het vierde kwartaal van 2017.

Figuur 1.18

Ontwikkeling aantal bijstandsuitkeringen tot 65 jaar naar bestand en stromen, 2015-2017 (in aantallen x 1000)<sup>a, b</sup>



a De stand aan het begin van de periode wordt in de figuur gepresenteerd door de uitstroom bij bestand begin excl. uitstroom op te tellen.

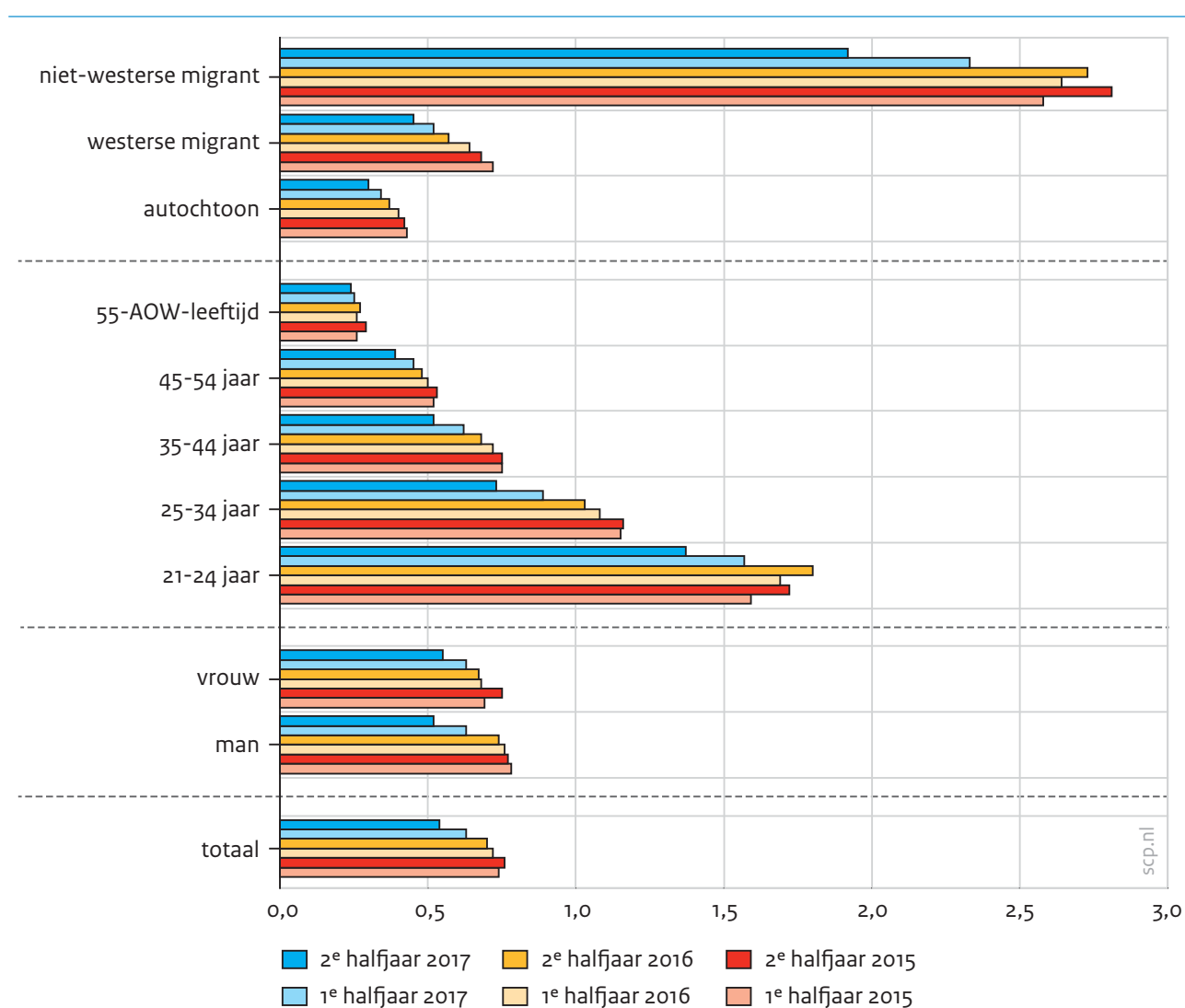
b 2017 betreft voorlopige cijfers.

Bron: CBS (StatLine) SCP-bewerking

Bij de bijstand is de instroom gedaald van 0,74% van de beroepsbevolking (21 jaar tot AOW-leeftijd) in het eerste halfjaar van 2015 naar 0,54% in het tweede halfjaar van 2017, een daling van 27% (figuur 1.19).

Figuur 1.19

Instroom in de bijstand naar kenmerken (< AOW-leeftijd), 2015-2017 (in procenten)<sup>a</sup>



a 2017 betreft voorlopige cijfers.

Bron: CBS (StatLine) SCP-bewerking

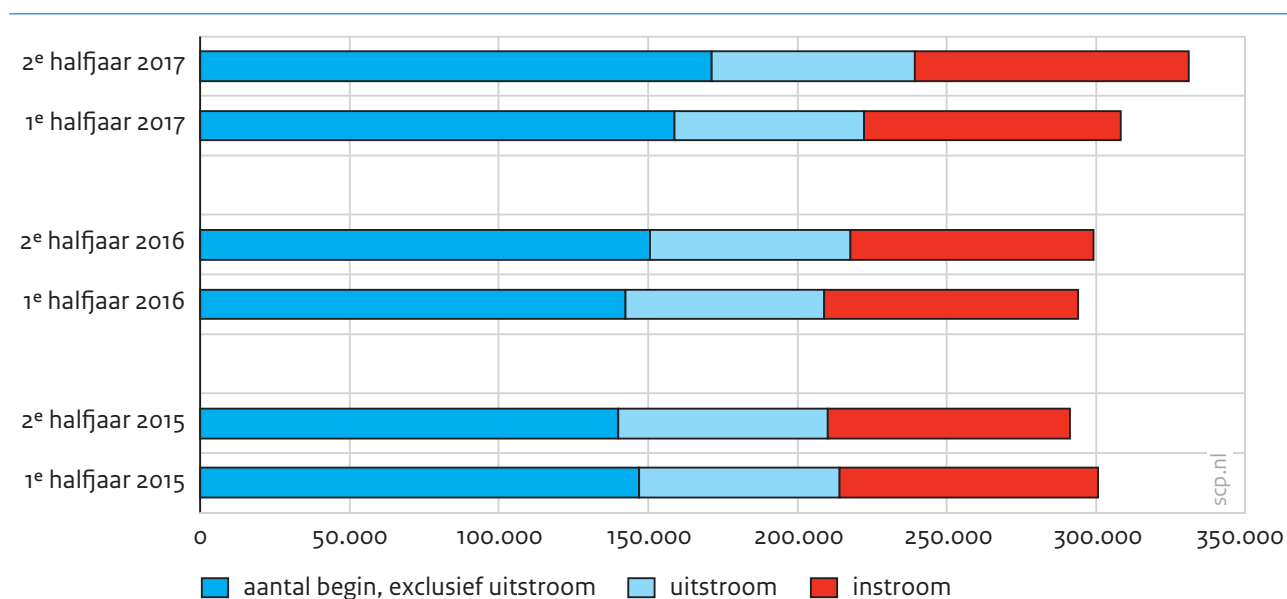
Deze daling is niet voor alle demografische groepen even sterk. Bij westerse migranten (-38%), 25-34-jarigen (-37%) en mannen (-33%) daalt de instroom in bijstand naar verhouding sterker dan bij 55-plussers (-10%), 21-24-jarigen (-14%) en vrouwen (-21%). De daling van de instroom bij personen met een niet-westerse achtergrond beweegt zich op een gemiddeld niveau. Wanneer de gegevens over de instroom worden vergeleken met het gebruik (zie figuur 1.8) valt op dat de ontwikkelingen een scherper beeld laten zien en wijzen op een verdere afname van het gebruik van bijstand. Maar dit beeld is niet voor alle groepen hetzelfde. Zo daalt de instroom van 25-34-jarigen in de bijstand betrekkelijk sterk maar die van 55-plussers nauwelijks. Ook de instroom van personen met een niet-westerse achtergrond neemt vanaf het eerste halfjaar van 2017 sterk af.

## Re-integratievoorzieningen: loonkostensubsidie groeit weer, beschut werk stagneert

Begin 2015 hadden gemeenten ongeveer 215.000 re-integratievoorzieningen uitstaan (figuur 1.20). Dit aantal is geleidelijk toegenomen tot circa 240.000 voorzieningen in het begin van de tweede helft van 2017 en bijna 256.000 voorzieningen eind 2017. Er zit geen regelmatig maar wel een fluctuerend patroon in de in- en uitstroom. Per saldo is de instroom in de tweede helft van 2017 circa 6% hoger dan in de eerste helft van 2015 en is de uitstroom met 1% nagenoeg gelijk.

Figuur 1.20

Ontwikkeling totaal aantal re-integratievoorzieningen naar bestand en stromen, 2015-2017 (in aantallen x 1000)<sup>a, b, c</sup>



- Vanaf 1 januari 2013 wordt niet langer uitvraag gedaan naar re-integratietrajecten, maar naar re-integratievoorzieningen. Een voorziening kan bestaan uit meerdere trajecten. De figuur is inclusief personen die binnen de waargenomen periode zowel zijn ingestroomd als uitgestroomd; deze personen tellen dus dubbel mee.
- De stand aan het begin van de periode wordt in de figuur gepresenteerd door de uitstroom bij bestand begin excl. uitstroom op te tellen.
- 2017 betreft voorlopige cijfers.

Bron: CBS (StatLine) SCP-bewerking

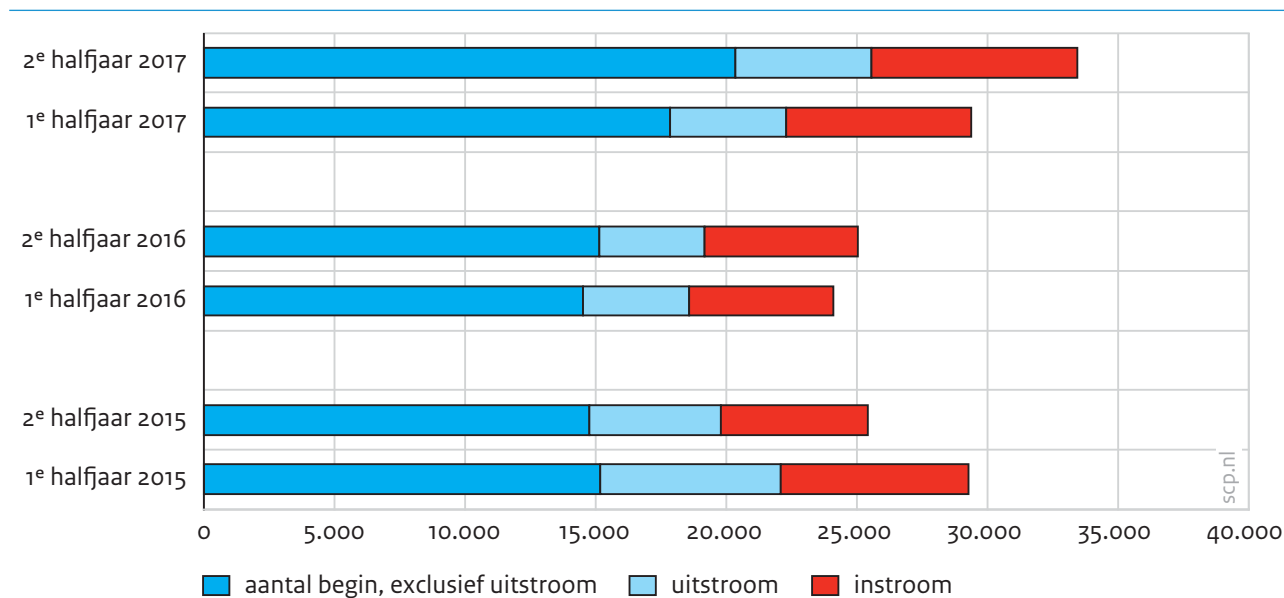
Het verloop binnen re-integratievoorzieningen is groot. Van het totale bestand op 1 januari 2015 stroomde 31% het eerste halfjaar uit, tegenover 28% in het tweede halfjaar van 2017. De gemiddelde duur van een re-integratievoorziening is dus iets toegenomen. De participatie-instrumenten vormen circa 10% van het totale aantal re-integratievoorzieningen van gemeenten (cijfers voor 2017). Ze zijn echter wel belangrijk voor het verkrijgen en behouden van werk en vergen in verhouding ook veel van het budget. De inzet van participatievoorzieningen vertoont een C-vormig verloop (figuur 1.21). Dit komt omdat de gemeentelijke verordeningen waarin de nieuwe Participatiewetvoorzieningen geregeld moesten worden, pas halverwege 2015 gereed hoefden te zijn. Dit betekent dat de nieuwe



Participatiewetvoorzieningen pas in de loop van 2015 door gemeenten werden ingezet en een groei pas in het tweede halfjaar van 2016 zichtbaar werd. Daarna zien we dan ook een relatief sterke groei van de inzet van participatie-instrumenten.

Figuur 1.21

Ontwikkeling aantal participatie-instrumenten naar bestand en stromen, 2015-2017 (in aantallen x 1000)<sup>a, b, c</sup>



- a Vanaf 1 januari 2013 wordt niet langer uitvraag gedaan naar re-integratietrajecten, maar naar re-integratievoorzieningen. Een voorziening kan bestaan uit meerdere trajecten. De figuur is inclusief personen die binnen de waargenomen periode zowel zijn ingestroomd als uitgestroomd; deze personen tellen dus dubbel mee.
- b De stand aan het begin van de periode wordt in de figuur gepresenteerd door de uitstroom bij bestand begin excl. uitstroom op te tellen.
- c 2017 betreft voorlopige cijfers.

Bron: CBS (StatLine) SCP-bewerking

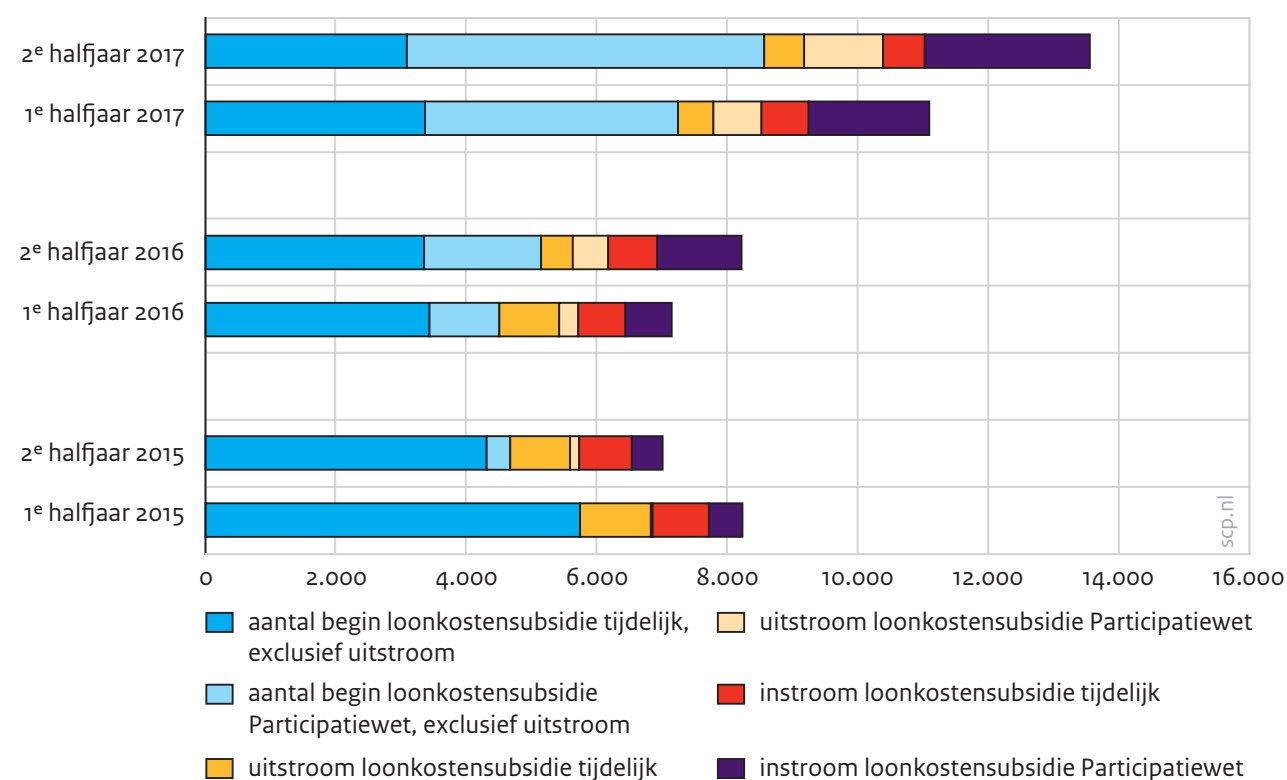
Omdat re-integratie-instrumenten bedoeld zijn voor het verkrijgen en behouden van werk gaan we wat dieper in op de in- en uitstroom van participatie-instrumenten (figuur 1.22 en 1.21). We kijken vooral naar de inzet van de loonkostensubsidie, de job coaching, de participatieplaats en beschut werk. De gesubsidieerde arbeid wordt niet afzonderlijk in beeld gebracht omdat dit een uitstervende voorziening is. Eind 2017 waren er nog maar 670 wiv/ID-banen beschikbaar. Ook beschut werk blijft buiten beeld. Omdat er in de periode 2015-2017 nog weinig plaatsen voor beschut werk zijn gerealiseerd, kunnen hier nog geen zinvolle stroomcijfers worden weergegeven. In 2017 moesten volgens het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (szw) een kleine 2600 plaatsen beschut zijn ingericht. Eind 2017 waren er 1180 plaatsen gerealiseerd (TK 2017/2018b). De realisaties blijven dus (nog) sterk achter bij de opgaven die aan gemeenten zijn gesteld. Vanaf 1 januari 2017 kunnen ook burgers een aanvraag voor beschut werk indienen en hier wordt veelvuldig gebruik van gemaakt. Het aantal door het uww uitgebrachte positieve adviezen voor een beschutte werkplek is mede daardoor opgelopen van circa 500 begin 2017 tot 2150

eind 2017.<sup>16</sup> Het ministerie van szw verwacht dat na de stoeve start en de inzet van extra instrumenten het gebruik van beschut werk zal verbeteren en meer in lijn zal gaan lopen met de inzet van plaatsen voor beschut werk (TK 2017/2018b).

Het aantal personen met een loonkostensubsidie vertoont na een terugslag rond de transitie weer een stijgende lijn (figuur 1.22).

Figuur 1.22

Ontwikkeling van loonkostensubsidies naar bestand en stromen, 2015-2017 (in aantallen gebruikers)<sup>a</sup>



a 2017 betreft voorlopige cijfers.

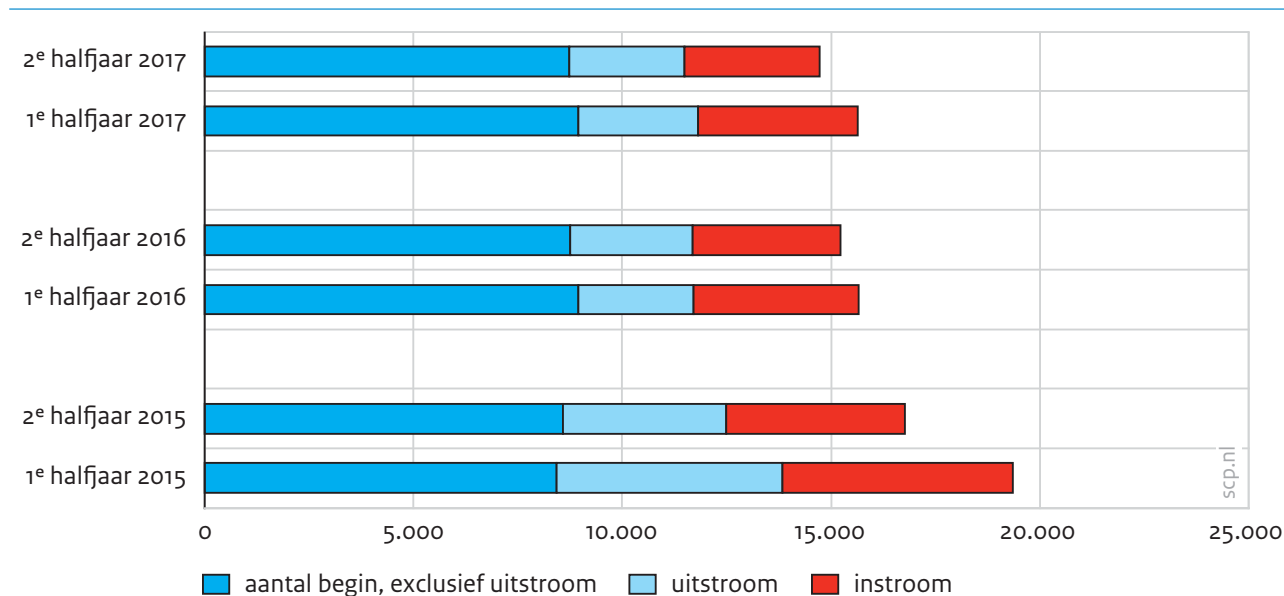
Bron: CBS (StatLine) SCP-bewerking

Het aantal personen met een loonkostensubsidie is in de periode 2015-2017 sterk gestegen. Deze stijging is voornamelijk in 2017 tot stand gekomen en komt vooral voor rekening van de nieuwe loonkostensubsidie op basis van de Participatiewet. In 2015 is de nieuwe (permanente) loonkostensubsidie ingevoerd, die niet meer uit het participatiebudget maar – net als de andere re-integratievoorzieningen – uit het inkomensdeel van de Participatiewet wordt gefinancierd.<sup>17</sup> De dip in het toekennen van loonkostensubsidies in 2015 houdt (vermoedelijk) verband met de late invoering van de loonkostensubsidie Participatiewet en een sterke vermindering van toekenningen van de tijdelijke loonkostensubsidie vanaf 1 januari 2015. Omdat de betreffende gemeentelijke verordeningen pas halverwege 2015 gereed hoefden te zijn, daalde het totale aantal personen met een loonkostensubsidie aanvankelijk. In de tweede helft van 2016 zien we weer een duidelijke toename van de inzet van de loonkostensubsidie als instrument voor re-integratie.

De re-integratievoorzieningen die betrekking hebben op participatieplaatsen tonen eveneens een teruggang in de periode na de decentralisatie, maar tonen daarna geen herstel (figuur 1.23). Participatieplaatsen zijn bedoeld voor mensen met een kleine kans op werk; zij kunnen dan werkervaring opdoen en krijgen hiervoor van de gemeente een premie. De werkgever zorgt voor begeleiding.

Figuur 1.23

In- en uitstroom van de re-integratievoorziening participatieplaats, 2015-2017 (in aantallen gebruikers)<sup>a</sup>



a 2017 betreft voorlopige cijfers.

Bron: CBS (StatLine) SCP-bewerking

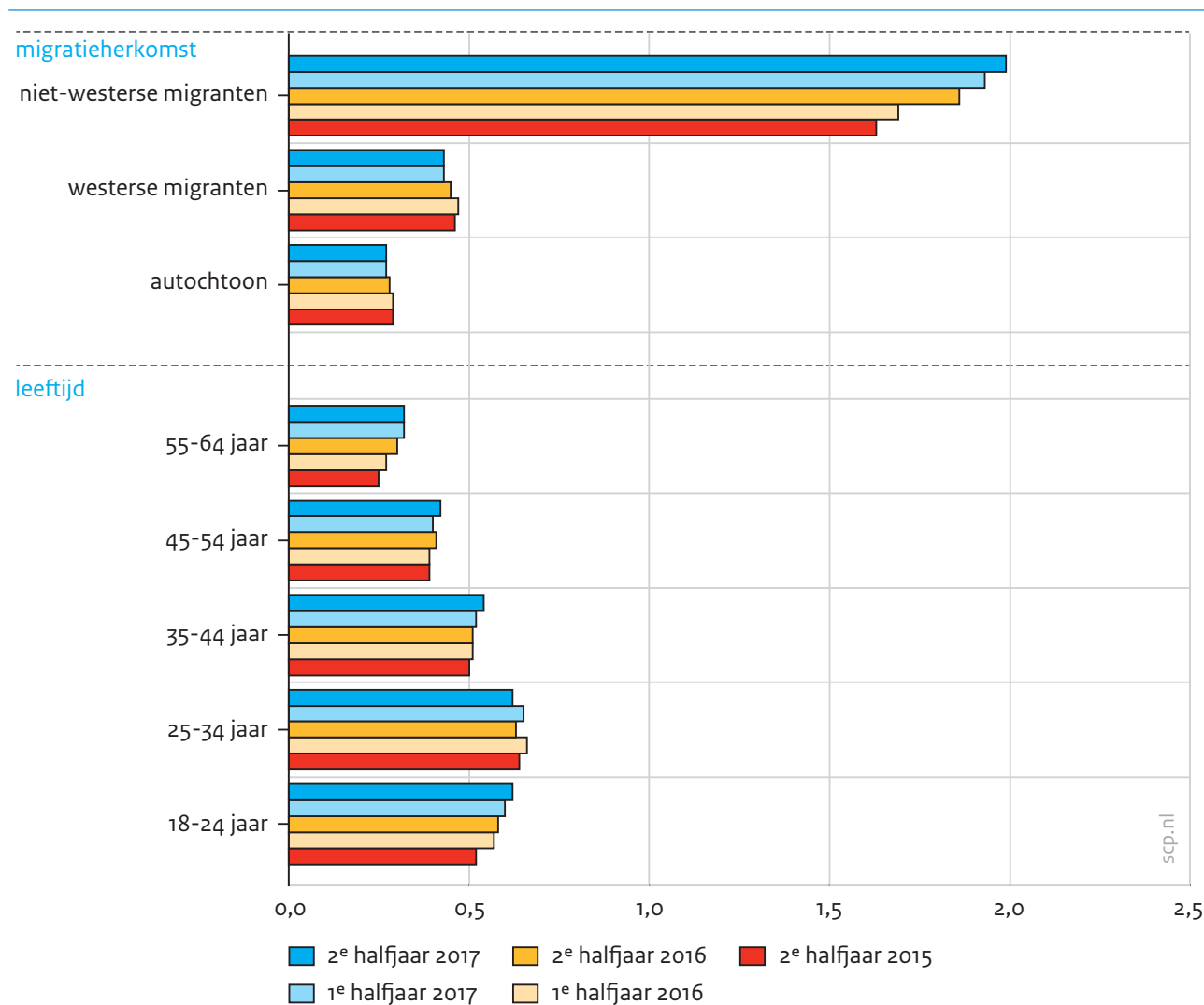
In het eerste halfjaar van 2015 bezetten ruim 19.000 personen een participatieplaats in het kader van de re-integratie. In de tweede helft van 2015 daalde de instroom en daarmee het gebruik van participatieplaatsen. Vanaf de eerste helft van 2016 lijkt het gebruik van participatieplaatsen te stabiliseren rond een aantal van circa 15.000 personen.

Begeleiding op de werkplek (job coaching) is nog een kleine maar wel snelgroeiende voorziening. In de eerste helft van 2015 werden 270 mensen begeleid op de werkplek; dit is opgelopen tot 2040 in de tweede helft van 2017. Begeleiding op de werkplek vanuit de gemeente wordt heel verschillend vormgegeven: vanuit een externe organisatie of door de werkgever zelf. Er zijn ook gemeenten die jobcoaches binnen de eigen organisaties hebben.

De instroom blijkt vooral bij personen met een niet-westerse achtergrond, jongeren (18-24 jaar) en ouderen (55-64 jaar) in de beroepsbevolking toe te nemen (figuur 1.24). Dit zijn betrekkelijk kwetsbare groepen in de beroepsbevolking.

Figuur 1.24

Instroom in re-integratievoorzieningen naar kenmerken, 2015-2017 (in procenten)<sup>a</sup>



a 2017 betreft voorlopige cijfers.

Bron: CBS (SCP-stapelingsbestand 2011-2017) SCP-bewerking

De instroom bij niet-westerse migranten is geleidelijk toegenomen van 1,63% naar 1,99%, een groei van gemiddeld ruim 5% per halfjaar. Vergelijkbare groeicijfers treffen we aan bij jongeren (4%) en ouderen (6%) in de beroepsbevolking.

### Wsw en Wajong: (sterke) beperking van de instroom

Hoewel de Wsw en de Wajong niet onder de Participatiewet vallen, hebben de veranderingen in de toegang tot deze regelingen belangrijke gevolgen voor de Participatiewet. Daarom gaan we hier kort in op de ontwikkelingen in de in- en uitstroom van de Wsw en Wajong.

Vóór 2015 was de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) een belangrijk instrument om mensen met een beperkt arbeidsvermogen te laten participeren. De toegang tot de sociale werkvoorziening is vanaf 1 januari 2015 afgesloten, maar personen die tot die datum een arbeidscontract bij een sociale werkplaats hadden, blijven hun voorziening houden.

Mensen met een vergelijkbaar profiel zijn vanaf 2015 aangewezen op een re-integratievoorziening, eventueel in combinatie met een bijstandsuitkering of een baan in het kader van de banenafspraak.

Bij de Wsw zien we een sterke daling van de instroom, tot nagenoeg nihil in 2015, en een geleidelijke daling van de uitstroom. Per saldo is het totale aantal Wsw'ers (werknemersbestand) gedaald met 6,4% in 2015, 5,1% in 2016 en 4,6% in 2017 (Wsw-statistiek van Panteia: Hartevelde et al. 2016; Hartevelde et al. 2017; Flapper et al. 2018). Eind 2017 waren er 86.960 personen met een Wsw-voorziening, tegenover 102.860 personen begin 2015. Ook de instroom in de Wajong is in 2015 sterk gedaald. Deze daling houdt verband met de beperking van de toegang tot personen die duurzaam geen arbeidsvermogen hebben. In de periode 2010-2014 stroomden gemiddeld 19.900 jongeren per jaar in en 5200 jongeren per jaar uit, wat leidde tot een groei van het aantal uitkeringen met circa 5% per jaar. In de periode 2015-2017 is de instroom beperkt tot circa 4470 jongeren per jaar, terwijl de uitstroom is toegenomen tot 6200 jongeren per jaar. Door dit negatieve stroomsaldo is het aantal jongeren met een Wajong-uitkering in de periode 2015-2017 gedaald met bijna 1% per jaar tot 245.800 eind 2017 (uwv Monitor Arbeidsparticipatie: Brakel et al. 2016; Stoutjesdijk et al. 2016; Dumhs et al. 2018).

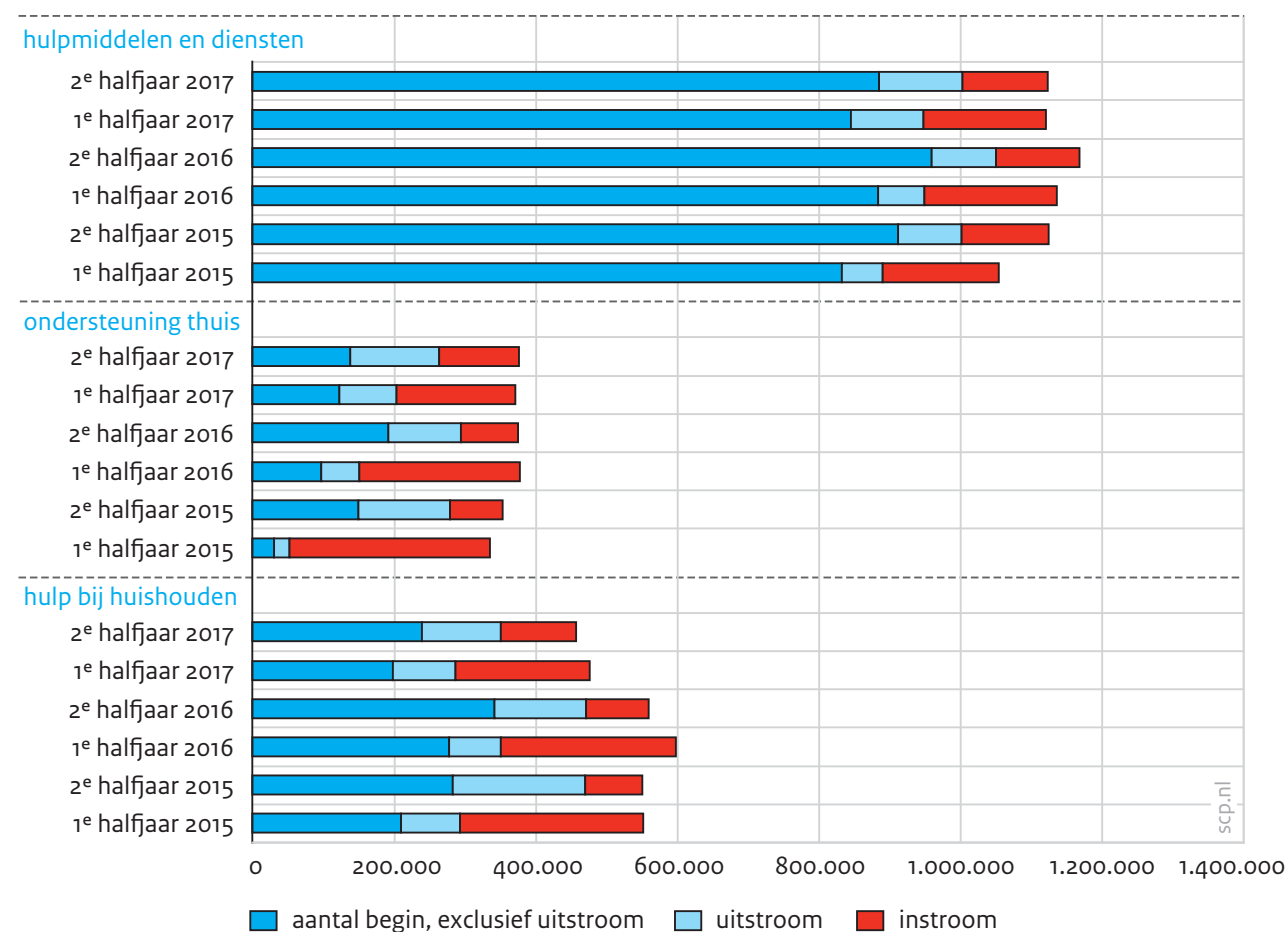
#### 1.4.2 Wmo 2015: grote schommelingen in stromen

De stroomgegevens over de Wmo in de GMSD hebben niet betrekking op cliënten maar op arrangementen. Het CBS, die deze gegevens verzamelt, probeert alle door gemeenten aangeleverde gegevens te herleiden tot een beperkt aantal typen arrangementen. Er zijn echter volgens het CBS praktijksituaties bij gemeenten waarin deze aanpak niet tot juiste aantal arrangementen leidt. Dit betekent dat het aantal arrangementen een iets minder betrouwbaar beeld geeft dan het aantal cliënten. Verder blijkt uit de cijfers over instroom en uitstroom dat administratieve praktijken een vertekend beeld van de werkelijke in- en uitstroom kunnen geven. Zo zijn er grote verschillen tussen in- en uitstroom in het eerste en het tweede halfjaar. Dit wijst op een 1 januari-effect, waarbij cliënten bij het einde van een lopend jaar worden uitgeschreven en bij continuering van het gebruik het jaar erop weer worden toegevoegd aan het cliëntenbestand.<sup>18</sup>

De Wmo-cijfers over instroom en uitstroom laten een betrekkelijk grote dynamiek zien bij de ondersteuning thuis en de huishoudelijke hulp, en een betrekkelijk geringe dynamiek bij de hulpmiddelen en diensten (figuur 1.25). De gemiddelde instroom, uitgedrukt als percentage van het totale bestand aan het begin van een halfjaarperiode, komt bij de ondersteuning thuis uit op 41%, bij de huishoudelijke hulp op 30% en bij de hulpmiddelen en diensten op 9%. De gemiddelde uitstroom komt aanzienlijk hoger uit, maar hieraan moeten bij betrekkelijk constant gebruik administratieve redenen ten grondslag liggen. Bij ondersteuning thuis en huishoudelijke hulp zijn eerstejaars- en tweedejaarscijfers beter met elkaar vergelijkbaar dan cijfers van opeenvolgende perioden. Bij ondersteuning thuis is duidelijk te zien dat gemeenten hier pas per 1 januari 2015 (geheel) verantwoordelijk voor zijn gesteld.

Figuur 1.25

In- en uitstroom van Wmo-voorzieningen naar type voorziening, 2015-2017 (in aantallen arrangementen x 1000)<sup>a, b, c</sup>



- a De stand aan het begin van de periode wordt in de figuur gerepresenteerd door de uitstroom bij stand begin exclusief uitstroom op te tellen.
- b In de figuur zijn nettostromen van cliënten weergegeven. Iemand die in het eerste halfjaar is ingestroomd en weer uitgestroomd telt niet mee.
- c 2017 betreft voorlopige cijfers.

Bron: CBS (StatLine) SCP-bewerking)

### 1.4.3 Jeugdwet: meer jeugdhulp door wijkteam, daling ondertoezichtstelling stukt

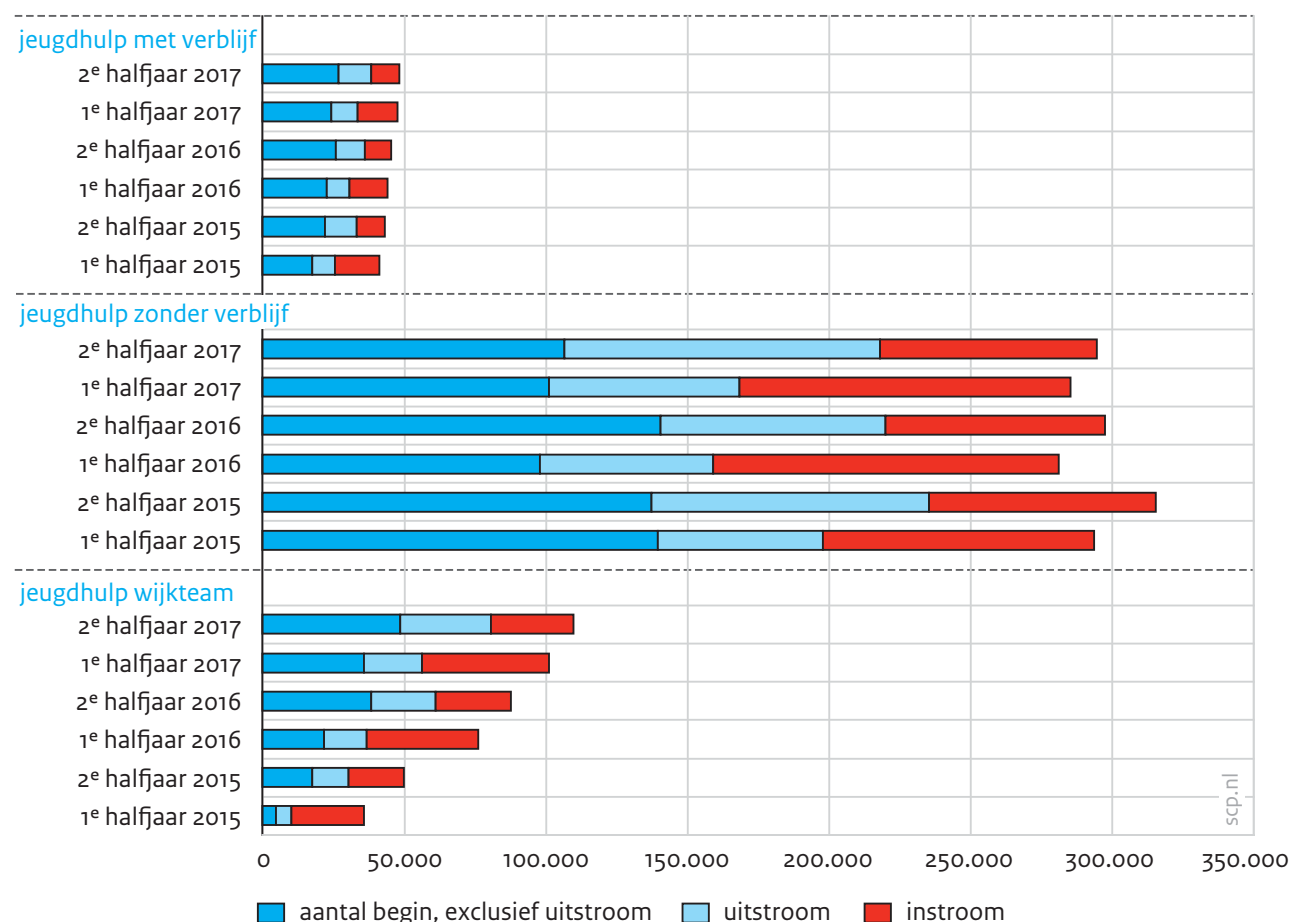
Bij de in- en uitstroom van jeugdzorgvoorzieningen gaat het in de CBS-registratie niet om personen maar om trajecten. Een traject is een periode waarin een bepaalde vorm van jeugdhulp, jeugdreclassering of jeugdbescherming wordt verleend.<sup>19</sup> De in- en uitstroom wordt volgens het CBS vertekend door de wijze van registratie in de ggz. In de jaren 2015-2017 mochten jeugd-ggz-aanbieders nog declareren op basis van zogenoemde diagnose-behandelcombinatie, waardoor hun administratie nog regelmatig op deze systematiek was ingericht. Door deze manier van registreren is het aantal inschrijvingen op 1 januari en uitschrijvingen op 31 december relatief zeer groot en geeft het een vertekend beeld van de werkelijke in- en uitstroom in deze jaren.

In totaal werden in 2017 bijna 550.000 jeugdhulptrajecten uitgevoerd voor ruim 392.000 jeugdigen (excl. jeugdigen met uitsluitend een pgb). Dit komt neer op 1,40 trajecten per jeugdige. In 2015 ging het om 1,38 trajecten per jeugdige en in 2016 om 1,36 trajecten. Bij jeugdbescherming werden in 2017 ruim 42.500 trajecten uitgevoerd en bij de jeugdreclassering bijna 12.500. De daling van het aantal trajecten in de jeugdbescherming in de periode 2015-2017 (-5%) is in lijn met de daling van het aantal cliënten (-6%). Bij de jeugdreclassering is het aantal trajecten sneller gedaald (-15%) dan het aantal cliënten (-10%). De in- en uitstroom toont bij de jeugdhulp een wisselend patroon (figuur 1.26).

Bij de jeugdhulp met verblijf is het gebruik tussen het eerste halfjaar van 2015 en het tweede halfjaar van 2017 monotoon gestegen (met 17% in totaal), bij de jeugdhulp zonder verblijf is het gebruik – met lichte golfbewegingen – nagenoeg gelijk gebleven en bij de hulp verleend door wijkteams zien we een verdrievoudiging van de totaal verleende hulp. Bij de jeugdhulp zien we sterke verschillen in in- en uitstroom in het eerste en tweede halfjaar. Bij de jeugdhulp zonder verblijf en de wijkteams is in de eerste halfjaarperioden de instroom beduidend hoger dan de uitstroom; bij de wijkteams is de instroom en uitstroom in de tweede halfjaarperioden betrekkelijk in evenwicht, terwijl bij de jeugdhulp zonder verblijf de uitstroom beduidend hoger is dan de instroom. Bij jeugdhulp met verblijf overtreft de instroom in de eerste halfjaarperioden de uitstroom ruimschoots met gemiddeld 6000 trajecten (ruim 8% van de stand aan het begin van elk halfjaar), in het tweede halfjaar overtreft de uitstroom de instroom echter met gemiddeld 1350 trajecten. Per saldo leidt dit tot een toenemend gebruik. Het positieve saldo van instroom minus uitstroom in de eerste halfjaarperioden vertoont overigens een dalende trend (van 7500 trajecten in 2015 naar 5000 trajecten in 2017), wat duidt op een stabilisatie van het gebruik. Het aantal trajecten dat door wijkteams wordt ingezet is door de toegenomen instroom sterk gestegen. De instroom kwam in 2015 uit op ruim 45.000 trajecten en in 2017 op 74.000 trajecten. De uitstroom bleef daar met 18.400 respectievelijk 52.450 trajecten ruimschoots bij achter, wat een sterk toenemend gebruik impliceert. De cijfers over hulp verleend door de wijkteams kennen helaas wel enige beperkingen. Er bestaat met name onduidelijkheid over de mate waarin activiteiten van wijkteams wel en niet als maatwerkvoorziening worden aangemerkt. De toename bij hulp door wijk- en buurtteams kan volgens het CBS deels een registratie-effect zijn, omdat enkele gemeenten deze informatie pas in 2016 of 2017 voor het eerst aan het CBS hebben geleverd. Bij de jeugdhulp zonder verblijf is het beeld golvend. De in- en uitstroom verschillen sterk per halfjaarperiode en er is geen duidelijke trend waarneembaar. Dit duidt op een betrekkelijk stabiele ontwikkeling van het gebruik van jeugdhulp zonder verblijf.

Figuur 1.26

In- en uitstroom bij jeugdhulp, 2015-2017 (in aantallen trajecten)<sup>a, b</sup>



a De figuur is inclusief trajecten van personen die binnen de waargenomen periode zowel zijn ingestroomd als uitgestroomd; deze trajecten tellen dus dubbel mee. Jeugdhulp zonder verblijf is exclusief jeugdhulp verleend door wijkteams. De instroom is inclusief herhaald beroep (jeugdigen die in de vijf jaar voorafgaand aan de verslagperiode ook jeugdhulp hebben ontvangen).

b 2017 betreft voorlopige cijfers.

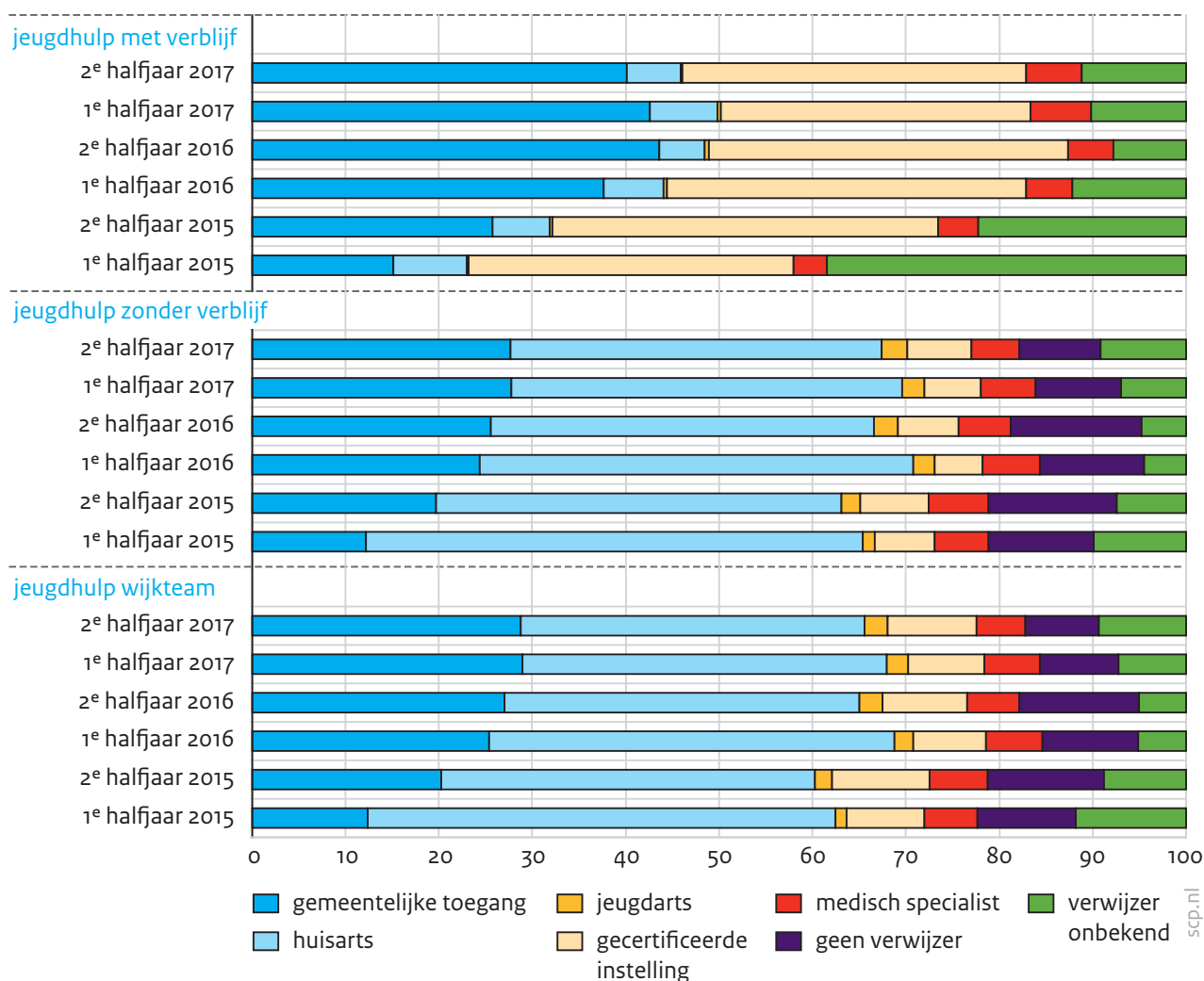
Bron: CBS (StatLine) SCP-bewerking

De huisarts is de belangrijkste verwijzer naar de jeugdhulp, maar de gemeentelijke toegang wordt steeds belangrijker, met name bij zorg met verblijf (figuur 1.27).<sup>20</sup> Bij dit verwijzingspatroon moet wel rekening worden gehouden met een registratie-effect, omdat het aantal trajecten waarvan de verwijzer onbekend is sterk is afgenomen. Dit geldt met name voor de zorg met verblijf, omdat de registratie hiervan pas in 2015 is gestart en een groot deel van de kinderen toen reeds zorg met verblijf ontvingen en deels zijn blijven ontvangen.



Figuur 1.27

Verwijzer naar de jeugdhulp (vrijwillig kader) bij gestarte trajecten, 2015-2017 (in procenten)<sup>a</sup>



a 2017 betreft voorlopige cijfers.

Bron: CBS (StatLine) SCP-bewerking

Figuur 1.27 maakt duidelijk dat gemeenten in de eerste helft van 2015 een betrekkelijk ondergeschikte rol speelden bij de toegang tot de jeugdhulp. De gemeente was toen verantwoordelijk voor ruim 12% van de jeugdhulptrajecten; dit aandeel is opgelopen naar 20% in de tweede helft van 2015 en tot 27% in de tweede helft van 2016, waarna het in 2017 lijkt te stabiliseren rond de 29%. De stijging van het gemeentelijke aandeel is voornamelijk ten koste gegaan van de verwijzing door de huisarts, wiens aandeel in verwijzingen is gedaald van 50% in de eerste helft van 2015 naar 38% in de tweede helft van 2016 en 37% in de tweede helft van 2017. Opmerkelijk is dat bij ruim 10% van trajecten geen verwijzer aanwezig is.

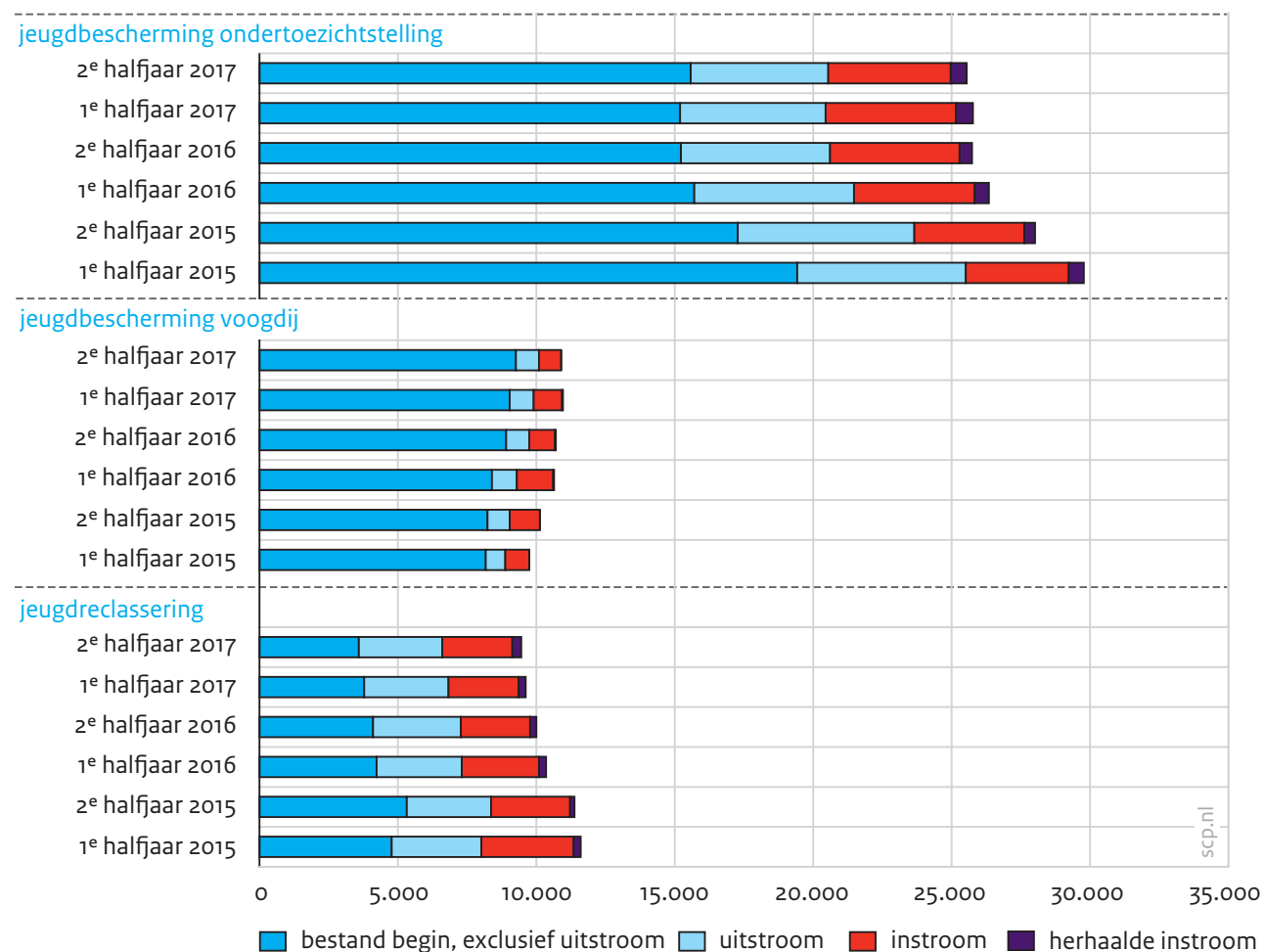
De (huis)arts is bij de jeugdhulp zonder verblijf de belangrijkste verwijzer. Bij de jeugdhulp met verblijf komen veel verwijzingen van gecertificeerde instellingen, die gerechtelijke maatregelen uitvoeren in het kader van de jeugdbescherming en jeugdreclassering. Vanaf

de eerste helft van 2016 is het verwijspatroon betrekkelijk stabiel, zowel bij de hulp met als bij hulp zonder verblijf.

De in- en uitstroom bij jeugdzorg die wordt verstrekt in het gedwongen kader toont eveneens een wisselend beeld (figuur 1.28).

Figuur 1.28

In- en uitstroom jeugdbescherming en jeugdreclassering, 2015-2017 (in aantallen trajecten)<sup>a, b</sup>



a De instroom is inclusief herhaald beroep (jeugdigen die in de vijf jaar voorafgaand aan de verslagperiode deze voorziening ook hebben ontvangen). Deze cijfers wijken af van de StatLine-tabellen (CBS), omdat daarin is gerekend vanaf 1-1-2015 (en in deze figuur vanaf 2-1-2015). Het probleem met de StatLine-tabellen is dat veel gemeenten om administratieve redenen personen die al Jeugdwetvoorzieningen ontvingen, in verband met de transitie als nieuwe cliënt hebben geregistreerd.

b 2017 betreft voorlopige cijfers.

Bron: CBS (StatLine) SCP-bewerking

De uitstroom is betrekkelijk hoog bij de jeugdreclassering (circa 40%), maar betrekkelijk laag bij de ondertoezichtstelling (circa 25%) en zeer laag bij de voogdij (circa 10%). Deze verschillen hangen samen met de gemiddelde duur van de trajecten, die bij de jeugdreclassering korter zijn dan bij de jeugdbescherming. Bij de voogdij gaat het om een betrekkelijk

lange duur. Zo duurt gemiddeld 13% van de jeugdreclasseringstrajecten twee jaar of langer, bij de ondertoezichtstellingen is dit 42% en bij de voogdij 63%.

Bij de ondertoezichtstelling (jeugdbescherming) was de uitstroom aanvankelijk veel hoger dan de instroom (-2000 op een totaal halfjaarlijks bestand van circa 25.000), wat leidde tot een dalend gebruik. Dit saldo nam af tot circa -500 trajecten in 2016 en werd met circa 70 trajecten in 2017 zelfs positief. Dit betekent dat aan de daling van ondertoezichtstelling in 2017 een einde is gekomen. Bij de voogdij is het beeld omgekeerd: daar overtrof de instroom aanvankelijk de uitstroom (+225 op een totaal halfjaarlijks bestand van circa 9000), wat leidde tot een stijgend gebruik. Deze toename van het saldo is in 2017 afgevlakt naar een saldo van 90 trajecten, maar of deze daling zal doorzetten is door het wisselende patroon van in- en uitstroom niet duidelijk.

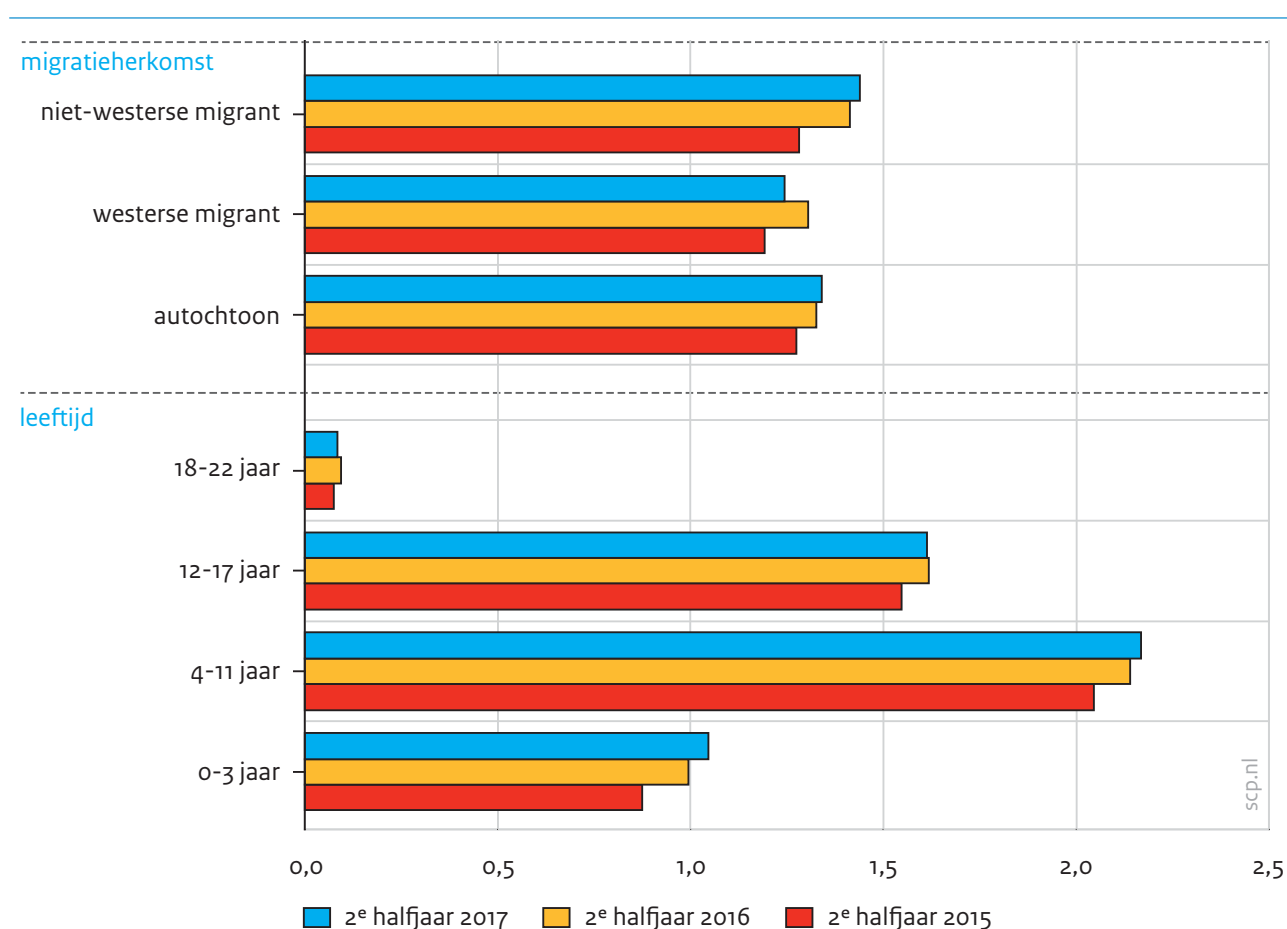
Bij de jeugdbescherming zagen we in het recente verleden twee tegengestelde ontwikkelingen: er is een afname van het aantal jeugdigen die onder toezicht zijn geplaatst en een toename van het aantal jeugdigen die onder voogdij zijn gesteld. De toename van de voogdij ten opzichte van de ondertoezichtstelling (ots) heeft onder meer te maken met nieuwe kindbeschermingswetgeving, die tot doel heeft voogdij in te zetten zodra blijkt dat ots onvoldoende perspectief biedt.<sup>21</sup> Maar er speelt meer. In de beginjaren van deze eeuw was het aantal ondertoezichtstellingen van kinderen sterk gestegen als gevolg van ernstige incidenten die zich bij de jeugdzorg hebben voorgedaan, zoals met Savanna in 2004 en het Maasmeisje in 2006. De afname nu heeft vermoedelijk te maken met de terugkeer naar een meer reguliere situatie in combinatie met meer aandacht voor preventie en vroegsignalering. In 2017 leek de daling van de ots tot staan te zijn gebracht en leek ook de voogdij te stabiliseren.

Wat betreft instroom in de jeugdzorg naar kenmerken van gebruikers blijken enige verschillen op te treden (figuur 1.29).

Bij de meeste groepen zien we de instroom toenemen, maar in verhouding neemt deze het meest toe bij jongeren met een niet-westerse achtergrond (20% in twee jaar tijd) en 0-3-jarigen (12% in twee jaar tijd). De toename van de instroom deze twee groepen kan wijzen op een verhoogde aandacht voor preventie.

Figuur 1.29

Instroom in de jeugdzorg naar kenmerken, 2015-2017 (in procenten)<sup>a, b</sup>



a Vanwege grote verschillen tussen het eerste en tweede halfjaar zijn hier alleen de (lagere) cijfers van het tweede halfjaar weergegeven.

b 2017 betreft voorlopige cijfers.

Bron: CBS (SCP-stapelingsbestand 2011-2017) SCP-bewerking

## 1.5 Samenvatting

In dit hoofdstuk zijn de ontwikkelingen beschreven van het voorzieningengebruik in het gedecentraliseerde sociaal domein. Dit zijn voorzieningen die in het kader van de Participatiewet, de Wmo en de Jeugdwet beschikbaar worden gesteld. Vanaf 2017 is het accent meer komen te liggen op inhoudelijke en procesmatige vernieuwingen: een meer integrale werkwijze, het meer bieden van maatwerk, het waar mogelijk inzetten van het eigen netwerk, het inzetten op meer preventieve activiteiten, het vervangen van zwaardere door lichtere voorzieningen, het meer stimuleren van zelfredzaamheid en het meer sturen op effectieve en efficiënte oplossingen. Deze transformatie zou tot uitdrukking moeten komen door minder inzet van gemeentelijke voorzieningen, meer inzet van lichtere voorzieningen en meer inzet van algemene voorzieningen. Waar mogelijk is in dit hoofdstuk ingegaan op de relatie tussen de in gang gezette transformatie en het gebruik van voorzieningen.

In dit hoofdstuk zijn de volgende drie deelvragen beantwoord:

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

Bij het beantwoorden van deze vragen onderscheidden we zes halfjaren in de periode 2015-2017. Daarbij hebben we – waar mogelijk – een verband gelegd met de informatie die is ontsloten in de Gemeentelijke Monitor Sociaal Domein (GMSD). Voor de Participatiewet en de Jeugdwet vindt integrale gegevensverzameling plaats, maar gegevens voor de Wmo worden vrijwillig verstrekt. Om toch een landelijk beeld van het Wmo-gebruik te krijgen hebben we gegevens van gemeenten die aan de Wmo-registratie hebben deelgenomen, per type gemeente opgehoogd naar landelijke totalen. Dit betekent dat voor de uitkomsten van de Wmo enige terughoudendheid moet worden betracht.

Ondanks de opleving die de economie vanaf 2014 vertoont is het aantal bijstandsuitkeringen, mede door de asielmigratie, tot de eerste helft van 2017 blijven stijgen. Pas daarna zette een lichte daling in, die eind 2017 weer leek te stagneren. De personen met een niet-westerse achtergrond vormen ongeveer de helft van alle mensen met een bijstandsuitkering, terwijl zij maar een zevende uitmaken van de totale beroepsbevolking. De stagnerende uitstroom in combinatie met een afnemende instroom duidt op een langer verblijf van de zittende bijstandsontvangers: een hardere kern met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt. De inzet van re-integratie-instrumenten kende vanwege invoeringsproblemen aanvankelijk een kleine terugslag, maar in de tweede helft van 2016 keerde het beeld en nam het aantal ingezette re-integratie instrumenten gestaag toe. In de tweede helft van 2017 was deze toename zelfs als fors aan te merken: 7% voor de activeringsinstrumenten en 18% voor de participatie-instrumenten vergeleken met het eerste halfjaar van 2017. Dat geldt met name voor de loonkostensubsidies, terwijl de inzet van beschut werk sterk tot op heden achterblijft bij de door het Rijk gestelde doelen.

Het aandeel personen met een niet-westerse achtergrond is aanzienlijk, zowel in de bijstand (zeven keer meer gebruik dan autochtone Nederlanders) als bij de re-integratievoorzieningen (zes keer meer gebruik). Het gebruik van de bijstand is tussen 2015 (eerste halfjaar) en 2017 (tweede halfjaar) vooral toegenomen bij jongeren (20%) en ouderen (9%) in de beroepsbevolking, bij een gemiddelde groei van 5%. Ook personen met een niet-westerse achtergrond hebben een groter beroep op de bijstand gedaan en omdat de omvang van deze groep ook is toegenomen is hun aandeel in de totale bijstand opgelopen van 46% in 2015 naar 51% in 2017, terwijl zij maar 14% van de beroepsbevolking uitmaken. Het gebruik van re-integratievoorzieningen volgt globaal de ontwikkelingen in de bijstand. Bij de participatie-instrumenten zien we een sterk gestegen inzet bij jongeren, bij de activeringsinstrumenten is de inzet bij personen met een niet-westerse achtergrond sterk toegenomen. Gezien hun moeilijke positie op de arbeidsmarkt is het niet verwonderlijk dat gemeenten steeds meer aandacht voor hen hebben.

Het totale gebruik van maatwerkvoorzieningen in de Wmo is betrekkelijk stabiel. Het totale gebruik is tussen de tweede halfjaren van 2015 en 2017 met ruim 1% gedaald. Dit is

het saldo van een daling van het gebruik van huishoudelijke hulp (-14%) en een stijging van het gebruik van voorzieningen voor ondersteuning thuis (+16%). Het gebruik van hulpmiddelen en diensten is betrekkelijk stabiel in de tijd. In de tweede helft van 2017 maakten 1.279.000 personen gebruik van een Wmo-maatwerkvoorziening. Omdat het aantal voorzieningen per persoon is gestegen, komt het aantal unieke cliënten in de tweede van 2017 met 972.000 circa 24% lager uit.

Tussen de eerste helft van 2015 en de tweede helft van 2017 zijn Wmo-maatwerkvoorzieningen in verhouding steeds minder bij ouderen en steeds meer bij jongere leeftijdsgroepen terechtgekomen. Omdat het totale gebruik van huishoudelijk hulp is gedaald en vooral de toenemende groep ouderen afhankelijk is van huishoudelijke hulp, is het gebruik bij ouderen sterk afgenomen. Het aantal 75-plussers dat huishoudelijke hulp ontvangt is geleidelijk gedaald van 21,3% in de eerste helft van 2015 naar 16,3% in de tweede helft van 2017, een daling van 24% in drie jaar tijd. Bij de ondersteuning thuis is de daling minder sterk (-4%), evenals bij de woon- en vervoersvoorzieningen (-10%). Het is helaas niet bekend in welke mate ouderen hiervoor gecompenseerd zijn door de inzet van algemene voorzieningen.

Het totale aantal jongeren dat gebruikmaakt van jeugdzorg is van het eerste halfjaar van 2015 tot het tweede halfjaar van 2017 met ruim 13% toegenomen (2,5% per halfjaar) tot een totaal van bijna 361.000 unieke gebruikers, inclusief ontvangers van een pgb. Zowel de jeugdhulp zonder verblijf als de jeugdhulp met verblijf is in deze periode sterk toegenomen (respectievelijk met 19% en 16%). Van een afschaling van jeugdhulp is daarom (nog) geen sprake. Een mogelijke verklaring biedt de wijze van bekostiging, waaronder resultaat-bekostiging en lumpsumbekostiging, die zorgaanbieders veel ruimte biedt bij het inrichten van de hulpverlening. In het eerste halfjaar van 2018 treedt een daling in het gebruik van jeugdhulp op, met circa 3% ten opzichte van het eerste en circa 6% ten opzichte van het tweede halfjaar van 2017. Deze daling treedt zowel op bij de wijkteams, de overige jeugdhulp zonder verblijf als de jeugdhulp met verblijf.

De groei van de jeugdhulp, die meer dan 90% van de totale jeugdzorg omvat, is vooral toe te schrijven aan hulp verleend door gemeentelijke wijkteams. Deze is in de beschouwde periode ruim verdubbeld, wat kan duiden op een grotere inzet op preventie. Het aantal jongeren met alleen een maatregel jeugdbescherming en/of jeugdreclassering en het aantal afgegeven pgb's is in deze periode echter sterk gedaald tot een niveau van respectievelijk 11.800 en 7500 gebruikers (een afname van respectievelijk ruim 30% en ruim 50%).

Het gebruik van jeugdzorg door 0-3- en 18-22-jarigen is het meest gestegen, al blijft het niveau betrekkelijk laag (3,6% respectievelijk 1,2%) vergeleken met het gebruik door 4-17-jarigen. Het aandeel 4-11-jarigen dat gebruikmaakt van jeugdzorg is tussen 2015 (eerste helft) en 2017 (tweede helft) gestegen van 10,1% naar 11,8%, bij de 12-17-jarigen nam het aandeel toe van 10,4% naar 11,5%. Jongeren met een niet-westerse achtergrond zijn oververtegenwoordigd in het gedwongen kader. Het gebruik van jeugdzorg is vooral bij deze groep gestegen: van 6,5% naar 7,9%, tegenover een stijging van 6,9% naar 8,1% bij autochtoon Nederlandse jongeren. Door deze stijging is het gebruik van jeugdzorg door jongeren met een niet-westerse achtergrond op een vergelijkbaar niveau gekomen als dat

van jongeren van autochtoon Nederlandse herkomst, zij het dat zij nog steeds een hoger aandeel hebben in het gedwongen kader. Bij de jeugdbescherming zagen we in het recente verleden twee tegengestelde ontwikkelingen: een afname van het aantal jeugdigen dat onder toezicht is geplaatst en een toename van het aantal jeugdigen dat onder voogdij is gesteld. Deze ontwikkeling lijkt in 2017 tot staan te zijn gebracht. De huisarts is nog steeds de belangrijkste verwijzer naar de jeugdzorg, maar de gemeentelijke toegang is belangrijker geworden. In de eerste helft van 2015 was de gemeente verantwoordelijk voor ruim 12% van de jeugdhulptrajecten; dit aandeel is opgelopen tot 27% in de tweede helft van 2016, waarna het met 29% in de tweede helft van 2017 leek te stabiliseren.

Van de eerste helft van 2015 tot de tweede helft van 2017 is het totale gebruik van voorzieningen in het gedecentraliseerde sociaal domein toegenomen met ruim 3%. Van een verminderd beroep op individuele voorzieningen in het sociaal domein is dus nog geen sprake. Per wet zijn er wel verschillen. Het aantal cliënten in de jeugdzorg is het meest toegenomen (met 13%), gevolgd door het aantal cliënten in de Participatiewet (4%). Het aantal cliënten met een Wmo-voorziening is nagenoeg gelijk gebleven. In het licht van demografische ontwikkelingen is dit opmerkelijk, aangezien het aantal jeugdigen (4-17 jaar) met circa 1% is gedaald en het aantal ouderen (75-plussers) met circa 6% is gestegen. Een voorzichtige conclusie is dat, gezien vanuit het voorzieningengebruik, gemeenten met de transformatie van de maatschappelijke ondersteuning al aardig op streek zijn maar bij de jeugdzorg nog veel te winnen hebben.

## Noten

- 1 Naast individuele en algemene voorzieningen worden ook wel gebruikelijke voorzieningen onderscheiden, die niet speciaal bedoeld zijn voor mensen met een beperking en op de reguliere markt verkrijgbaar zijn (zoals het openbaar vervoer, boodschappendiensten en maaltijdverzorging).
- 2 Daarbij ontbreken de Advies- en Meldpunten Huiselijk Geweld en Kindermishandeling (AMHK's) bij de jeugdzorg, omdat het bij deze advies- en meldpunten meldingen betreft en geen zorggebruik.
- 3 Deze aantallen zijn niet geheel vergelijkbaar met die in hoofdstuk 3 over stapeling en dynamiek van gebruik. In hoofdstuk 3 zijn participatievoorzieningen breder opgevat (inclusief Wsw en Wajong met arbeidspotentieel) en Wmo-voorzieningen beperkter (exclusief vervoersdiensten en enkele andere voorzieningen). Daardoor is het gebruik van participatievoorzieningen (Participatiewet) in hoofdstuk 3 circa 20% hoger en het gebruik van ondersteunende voorzieningen (Wmo 2015) circa 50% lager dan in dit hoofdstuk.
- 4 De subsidie bedraagt maximaal 70% van het wettelijk minimumloon. De loonwaarde is een vastgesteld percentage van het wettelijk minimumloon dat door een persoon uit de doelgroep van de Participatiewet kan worden verdiend naar rato van de geleverde arbeidsprestatie die een gemiddelde werknemer met een soortgelijke opleiding en ervaring gebruikelijk levert.
- 5 In het Regeerakkoord 'Vertrouwen in de toekomst' (2017) werden 20.000 extra plekken voor beschut werk voorzien. De financiering van deze doelstelling is met het afzien van de invoering van een loon-dispensatieregeling in de Participatiewet echter komen te vervallen en daarmee ook de inzet van extra plaatsen beschut werk. Het kabinet zet nu in op een vereenvoudiging en verbetering van het bestaande stelsel (TK 2017/2018a).
- 6 Het Rijk kan jaarlijks het minimumaantal te realiseren plaatsen beschut werk per gemeente vaststellen. Het uwv stelt vast of een persoon in aanmerking komt voor een beschutte werkplek. Zolang er nog wettelijk vastgestelde plekken beschikbaar zijn, mogen gemeenten personen met een positief advies



van het uuv niet uitsluiten van een beschutte werkplek. Gemeenten besteden de realisatie van beschutte werkplekken overwegend uit aan sociale werkbedrijven.

- 7 Met ingang van 2019 gaat het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) de indeling van re-integratie-instrumenten verfijnen (van tien naar achttien typen), waardoor met name de traditionele gemeentelijke instrumenten beter kunnen worden geduid. Het betreft hier voorzieningen als 'coaching naar werk of naar participatie', 'trainingen, cursussen en opleidingen', 'het doen van vrijwilligerswerk', 'overige vormen van sociale activering' en 'werkplekaanpassingen'. Naast het aantal onderscheiden voorzieningen zal ook de onderzoekspopulatie worden uitgebreid (met personen met een participatievoorziening anders dan een re-integratievoorziening) en wordt het kenmerk 'arbeidsvermogen' verder gedifferentieerd (bron: CBS 2019).
- 8 Er zijn in het kader van de 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 zorgaanbieders, via de verantwoordings-rapportages 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 2015/2016b).
- 9 In de GMSD worden gegevens verzameld over cliënten met een maatwerkvoorziening waarvoor gemeenten een eigen bijdrage in rekening brengen. Niet alle gemeenten brengen een eigen bijdrage voor maatwerkvoorzieningen in rekening.
- 10 Bij een beperkt aantal gemeenten zijn de halfjaarcijfers voor maatwerkvoorzieningen genegeerd. Het betreft gemeenten waarbij zeer grote verschillen waren in opeenvolgende halfjaarcijfers (een factor 5 of hoger). Deze grote verschillen deden zich voornamelijk voor bij de overgang van het tweede halfjaar 2015 naar het eerste halfjaar 2016. Het betreft de volgende gemeenten: Tiel, Neerijnen, Wassenaar, Steenwijkerland, Voorschoten, Leek, Schinnen voor huishoudelijke hulp; Tiel, Neerijnen, Vught voor ondersteuning thuis; Tiel, Neerijnen, Hillegom, Wassenaar, Noordwijk, Voorschoten, Woerden, Vught, Landgraaf, Kerkrade, Teylingen, Schinnen, Sluis, Berkelland voor hulpmiddelen en diensten; en Hoorn voor opvang thuis. Vergelijkbare correcties voor andere perioden zijn uitgevoerd voor Noordoostpolder, Horst aan de Maas en Westerveld (huishoudelijk hulp), Hellevoetsluis (ondersteuning thuis) en Wageningen en Krimpenerwaard (hulpmiddelen en voorzieningen). Wanneer een lagere outlierfactor wordt genomen dan 5 veranderen de uitkomsten nauwelijks. Het CBS heeft alleen voor (de halfjaren van) 2016 en 2017 landelijke cijfers berekend. De berekende landelijke cijfers voor (de halfjaren van) 2015 komen geheel voor verantwoordelijkheid van het Sociaal en Cultureel Planbureau.
- 11 Er zijn gemeenten die vanaf 2017 de algemene voorzieningen huishoudelijke hulp als individuele voorziening in de GMSD rapporteren (Groningen, Haren, Súdwest-Fryslân). Er zijn ook gemeenten die uitsluitend de algemene voorzieningen huishoudelijke hulp aanbieden en niet rapporteren in de GMSD (Harderberg, Ommen, Barneveld). De ophoging leidt er voor deze gemeenten toe dat de algemene voorzieningen huishoudelijke hulp in deze rapportage impliciet in de informatievoorziening voor maatwerkvoorzieningen huishoudelijke hulp zijn opgenomen. De algemene voorziening huishoudelijke hulp blijft in deze rapportage buiten beeld bij gemeenten die huishoudelijke hulp deels als algemene voorziening en deels als maatwerkvoorziening aanbieden en algemene voorzieningen niet rapporteren in de GMSD.
- 12 In de periode 2015 (eerste helft) en 2017 (tweede helft) is het percentage gemeenten dat hulp bood via een wijkteam of jeugdteam gestegen van 39% naar 65% en het aantal hulpverleningen zonder verblijf dat gemeenten met wijkteams boden van 153.000 naar 260.000 (beide een factor 1,7 tegenover een factor 3,0 voor de totale hulp verleend door wijk/jeugdteams); dit betekent dat ongeveer de helft van



de toename van de hulp verleend door wijk/jeugdteams is toe te schrijven aan het feit dat meer gemeenten jeugdhulp via wijk/jeugdteams hebben geregistreerd en eveneens ongeveer de helft aan het feit dat wijk/jeugdteams meer hulp hebben verleend. Het kan zijn dat gemeenten die voorheen geen hulp door wijk/jeugdteams registreerden, voorheen in het geheel geen hulp door wijk/jeugdteams verstrekten. Dan valt de toename van het aandeel gemeenten dat hulp bood via een wijk- of jeugdteam onder de categorie meer hulp door wijk/jeugdteams verleend. Het registratie-effect is dus moeilijk te bepalen.

- 13 In 2016 ontvingen de 26 instellingen voor Veilig Thuis circa 73.000 meldingen, waarvan ruim 60% voor kindermishandeling, 30% voor huiselijk geweld en bijna 10% voor beide onveilige situaties. In 2017 is het aantal meldingen opgelopen naar circa 94.000 (CBS 2018a).
- 14 Het CBS brengt de volgende detaillering aan. (1) Jeugdzorg zonder verblijf (vier deeltypen): geleverd door wijk- of buurtteam, ambulante hulp op locatie van de aanbieder, daghulp op locatie van de aanbieder, jeugdhulp in het netwerk van de jongere. (2) Jeugdhulp met verblijf (vier deeltypen): pleegzorg, gezinsgericht verblijf, gesloten plaatsing, ander type verblijf. (3) Jeugdbescherming (vijf deeltypen): (voorlopige) ondertoezichtstelling, (voorlopige, tijdelijke) voogdij. (4) Jeugdreclassering (zeven deeltypen): toezicht en begeleiding (gedwongen en vrijwillig kader), individuele trajectbegeleiding (harde kern en integratie etnische minderheden), gedragsbeïnvloedende maatregelen (voorbereidend en regulier) en scholings- en trainingsprogramma's.
- 15 In de periode 2015-2017 is de werkloosheid bij 15-24-jarigen met 27% gedaald, bij 25-44-jarigen met 42% en bij 45-64-jarigen met 29%.
- 16 Een positief advies geeft recht op een beschutte arbeidsplaats (tot maximaal het aantal beschikbare plaatsen volgens de betrokken ministeriële regeling).
- 17 De oude (tijdelijke) loonkostensubsidie kunnen gemeenten vanaf 1 januari 2015 financieren uit de integratie-uitkering sociaal domein. De loonkostensubsidie is een gemeentelijk re-integratie-instrument, de loondispensatie is een re-integratie-instrument van het UWV (voor mensen met een arbeidsbeperking en een Wajong-uitkering).
- 18 Zo zijn er enkele gemeenten waar de uitstroom groter is dan het bestand in het begin van een periode, mogelijk (mede) door een verandering van contracten met zorgaanbieders; deze gemeenten zijn uit de analyse verwijderd.
- 19 Wanneer een jongere meerdere vormen van jeugdzorg ontvangt, doorloopt deze ook meerdere trajecten. Deze vorm van registratie is gevoelig voor verschillen en ontwikkelingen in het beleid van rechters. Rechters kunnen bijvoorbeeld één jaar ondertoezichtstelling opleggen of twee periodes van een halfjaar.
- 20 De verwijzer is degene die een jeugdige bij de zorgaanbieder aanmeldt voor begeleiding en/of behandeling. In de Jeugdwet is vastgesteld dat de jeugdhulp toegankelijk is na verwijzing van de huisarts, jeugdarts of medisch specialist.  
Hiernaast kan de gemeente besluiten andere professionals de bevoegdheid te geven om een jeugdige te verwijzen naar de jeugdhulp, zoals een psycholoog uit een sociaal wijkteam of een (school)maatschappelijk werk(st)er. De toegang tot het gedwongen kader (jeugdbescherming en jeugdreclassering) gaat via de kinderrechter, die na advies van de Raad voor de Kinderbescherming kan besluiten tot een kinderbeschermingsmaatregel. Wanneer de kinderrechter een maatregel oplegt, wordt de uitvoering overgelaten aan een door de gemeente gecertificeerde instelling.
- 21 Zo moet na twee jaar OTS expliciet worden beoordeeld of voortzetting nog voldoende perspectief biedt. Zo niet, dan wordt het gezag beëindigd en voogdij ingesteld, mede om duidelijkheid te verschaffen aan de jeugdige en zijn of haar ouder(s).

## 2 Stapeling en dynamiek in het sociaal domein

---

- In 2016 maakten ruim 1,6 miljoen mensen uit bijna 1,4 miljoen huishoudens gebruik van een individuele voorziening in het sociaal domein. Dit is 10% van de bevolking en 18% van de huishoudens in Nederland. Deze cijfers zijn exclusief de gebruikers van alleen vervoersdiensten. Rekenen we die mee, dan komen we uit op 2,0 miljoen personen uit 1,8 miljoen huishoudens.
  - Het voorzieningengebruik was in 2016 is iets groter dan in 2015. Met name het aantal gebruikers van jeugdzorg is toegenomen.
  - Bijna de helft van de huishoudens met een individuele voorziening krijgt hulp bij participatie; 40% gebruikt maatschappelijke ondersteuning en 23% gebruikt jeugdzorg.
  - 11,5% van de huishoudens met een voorziening ontvangt steun vanuit meerdere wetten, meestal een combinatie van participatievoorzieningen en maatschappelijke ondersteuning (7,2%) of participatie en jeugdzorg (2,9%).
  - In huishoudens met schulden komt het gebruik van sociaaldomeinvoorzieningen ruim tweehalf keer zo vaak voor dan wanneer er geen schulden zijn. Ook komen huishoudens met schulden veel vaker in aanraking met de politie (zes keer zo vaak). Dit verschil is iets groter geworden sinds 2015.
  - Het gebruik van sociaaldomeinvoorzieningen beslaat vaak meerdere jaren, maar is zeker niet voor iedereen langdurig. Van de drie sectoren kent de jeugdzorg de grootste dynamiek.
- 

### 2.1 Eén gezin, één plan, één regisseur

Vanuit het doel van de decentralisaties (integraal werken) en het idee van ‘één gezin, één plan, één regisseur’ worden gezinnen met multiproblematiek zo veel mogelijk via één contactpersoon ondersteund, ook wanneer zij verschillende voorzieningen gebruiken. In hoofdstuk 1 zijn we ingegaan op het gebruik van afzonderlijke voorzieningen of de stapeling van voorzieningen binnen één sector. In dit hoofdstuk gaan we uitgebreid in op de stapeling van voorzieningengebruik zowel binnen de drie sectoren als daartussen. Daarnaast beschrijven we de stapeling van voorzieningen op het niveau van huishoudens. Ook deze bleef in hoofdstuk 1 buiten beschouwing.

Dit hoofdstuk geeft een landelijk beeld van het voorzieningengebruik in het gemeentelijk sociaal domein en de opeenstapeling daarvan bij personen en huishoudens.<sup>1</sup> We kijken naar de situatie in 2016 en naar de dynamiek in de periode 2012-2016. 2016 is het meest recente jaar waarvoor individuele gegevens van alle gebruikers van sociaaldomeinvoorzieningen beschikbaar zijn via het zogenoemde stapelingsbestand dat het scp heeft samengesteld.<sup>2</sup> In de Gemeentelijke Monitor Sociaal Domein (GMSD) rapporteren nog niet alle gemeenten het Wmo-gebruik.<sup>3</sup> Net als in de eerdere overall rapportages (Pommer en Boelhouwer 2016, 2017) laten we zien van welke voorzieningen iemand binnen een kalenderjaar gebruik heeft gemaakt. In dit rapport kunnen gelijktijdig of 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.

## 2.2 Gebruik sociaal domein in 2016 iets groter dan in voorgaande jaren

### Participatie kent meeste gebruikers

Eind 2016 waren er in Nederland ruim 17 miljoen personen uit bijna 8 miljoen huishoudens ingeschreven in de Basisregistratie Personen (BRP).<sup>4</sup> Ongeveer 2,0 miljoen mensen uit 1,8 miljoen huishoudens maakten gebruik van een of meer voorzieningen uit het sociaal domein. Dat komt neer op 12% van de bevolking en 23% van alle huishoudens. De informatie in dit hoofdstuk betreft echter niet alle gebruikers van het sociaal domein: landelijk dekkende informatie over vervoersdiensten ontbreekt op persoonsniveau. Ongeveer 415.000 personen uit 400.000 huishoudens maken gebruik van deze diensten. In dit hoofdstuk rapporteren wij daarom over 1,6 miljoen personen (10% van de bevolking) die gebruikmaken van een individuele voorziening in het sociale domein: participatie, maatschappelijke ondersteuning of jeugdzorg<sup>5</sup> (zie tabel 2.1). Zie bijlage B3 voor de definitie van de voorzieningen die in dit hoofdstuk worden beschreven. Zij maken deel uit van 1,4 miljoen huishoudens, ofwel 18% van de huishoudens. Deze percentages zijn vergelijkbaar met de situatie in de voorgaande jaren.

Bijna de helft van de gebruikers van een sociaaldomeinvoorziening heeft een participatievoorziening.<sup>6</sup> De maatschappelijke ondersteuning en de jeugdzorg worden door ruim een derde en bijna een kwart van de gebruikers ontvangen (tabel 2.1). Deze verhoudingen zien we ook terug op het niveau van huishoudens, al is het aandeel van de maatschappelijke ondersteuning hier iets groter (39%).<sup>7</sup> Omdat mensen binnen een jaar gebruikmaken van voorzieningen in verschillende sectoren, tellen de aandelen per sector op tot meer dan 100% van het totale aantal gebruikers. Ook binnen de sectoren kunnen de voorzieningen overlappen. We bespreken dit verder in paragraaf 2.3.

Tabel 2.1

Gebruik van sectoren en voorzieningen in het sociaal domein, 2016 (in aantallen x 1000 en procenten)<sup>a</sup>

	aantal		% van gebruik <sup>b</sup>	
	personen	huishoudens	personen	huishoudens
participatie	<b>815</b>	<b>698</b>	<b>49</b>	<b>50</b>
bijstand	600	505	74	72
re-integratie	262	242	32	35
overige uitkeringen	93	84	11	12
sociale werkvoorziening	96	90	12	13
maatschappelijke ondersteuning	<b>570</b>	<b>549</b>	<b>35</b>	<b>39</b>
huishoudelijke hulp	367	364	64	66
ondersteuning thuis	151	146	27	27
woon- en vervoersvoorzieningen	146	141	26	26
opvang	24	23	4	4
jeugdzorg <sup>c</sup>	<b>375</b>	<b>320</b>	<b>23</b>	<b>23</b>
hulp zonder verblijf	341	296	91	92
hulp met verblijf	43	37	11	12
jeugdbescherming	39	29	10	9
jeugdreclassering	10	10	3	3
totaal gebruik	1.647	1.397	10	18
geen gebruik	15.428	6.585	90	82
bevolking	17.075	7.982	100	100

a Doordat mensen van verschillende voorzieningen gebruik kunnen maken, tellen de afzonderlijke sectoren en voorzieningen op tot meer dan het totaal.

b De vetgedrukte percentages zijn aandelen van de sectoren binnen het totale gebruik. De overige percentages zijn aandelen binnen de desbetreffende sectoren.

c De cijfers zijn exclusief gebruikers van persoonsgebonden budgetten (pgb's) via de Jeugdwet en exclusief gebruikers van vervoersvoorzieningen zonder andere voorziening.

Bron: CBS (SCP-stapelingsbestand 2016) SCP-bewerking

### Vooral veel gebruik van bijstand, huishoudelijke hulp en jeugdzorg zonder verblijf

Binnen de *participatievoorzieningen* neemt de bijstand een belangrijke plaats in: driekwart van de participatiegebruikers ontvangt vooral bijstand (tabel 2.1). Een derde van maakt gebruik van een re-integratievoorziening. Het gebruik van andere uitkeringen (IOAW/IOAZ of Anw)<sup>8</sup> en de sociale werkvoorziening (Wsw) ligt veel lager (beide 9% à 12% van de gehele groep). Het aantal bijstandsontvangers en gebruikers van re-integratie ligt iets hoger dan in 2015.<sup>9</sup> Het gebruik van de overige uitkeringen ligt wat lager dan in 2015 doordat de Anw-uitkeringen al vanaf 1996 langzaam worden afgebouwd (zie Lycklama à Nijeholt 2010). De toegang tot de Wsw is in 2015 afgesloten, zodat ook het aantal gebruikers daalt. Kortom: het gebruik van participatievoorzieningen neemt wat af ten opzichte van een jaar eerder. Binnen de *maatschappelijke ondersteuning* is huishoudelijke hulp de meest ontvangen voorziening (64%). Ondersteuning thuis (27%, o.a. begeleiding en dagbesteding) en woon- en vervoersvoorzieningen (26%, o.a. woon- en vervoersdiensten) nemen ook een belangrijke

plaats in. Beschermd wonen is met 4% een weinig gebruikte vorm van maatschappelijke ondersteuning. Het gebruik van huishoudelijke hulp en ondersteuning thuis komt wat lager uit dan in 2015, waarschijnlijk mede door de hogere inzet van algemene voorzieningen. Woon- en vervoersvoorzieningen worden wat vaker ingezet dan in 2015.

Het aantal gebruikers van *jeugdzorg* neemt toe ten opzichte van 2015. Het overgrote deel van de jeugdzorggebruikers ontvangt hulp zonder verblijf (90%), en deze groep groeit flink. De overige groepen jeugdzorggebruikers zijn kleiner (3%-11% van de jeugdzorggebruikers). Het gebruik per huishouden vertoont een vergelijkbaar beeld als het gebruik per persoon. Ook hier constateren we dat vooral bij de participatievoorzieningen en de jeugdzorg vaak meerdere personen binnen een huishouden daarvan gebruikmaken: het aantal huishoudens met gebruik is veel lager dan het aantal individuele personen.

### 2.3 Stapeling van voorzieningen op wetsniveau lijkt toe te nemen

#### Ruim een op de tien gebruikende huishoudens ontvangt steun uit meerdere sectoren

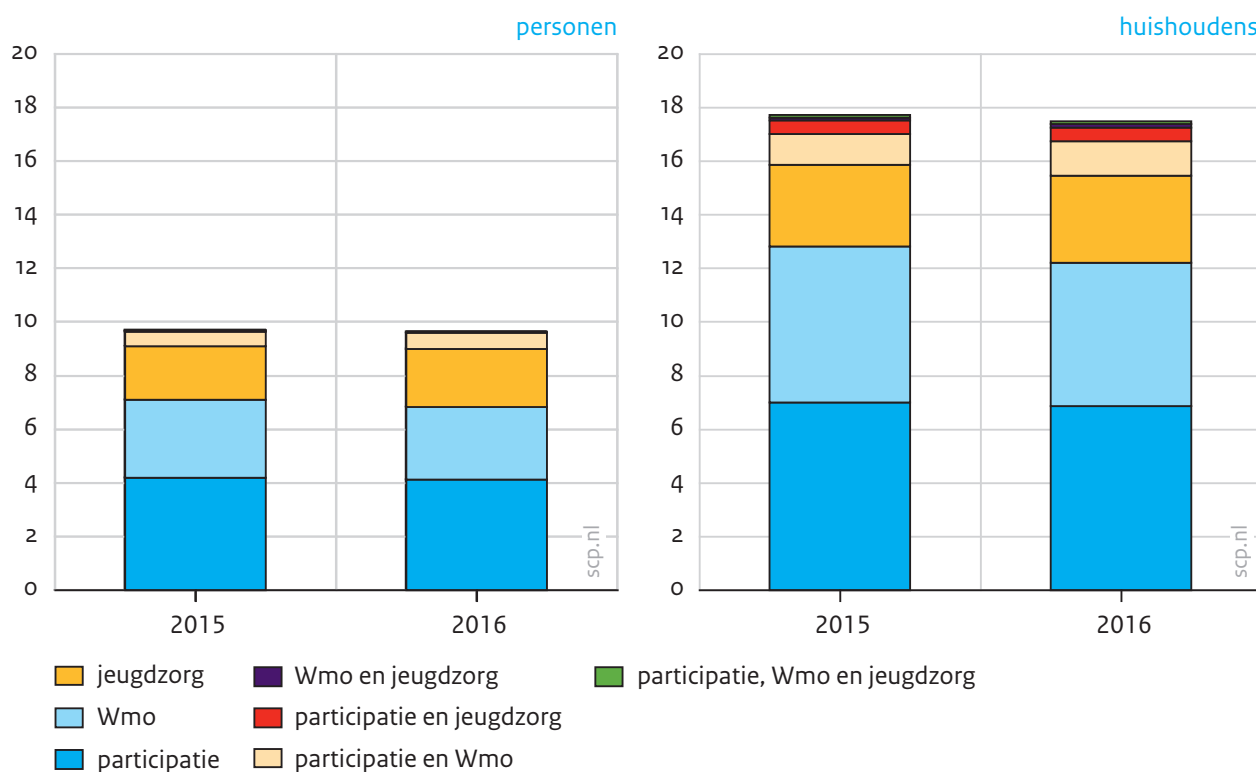
Ongeveer 10% van de Nederlanders gebruikt een voorziening in het sociaal domein. Van hen maakt bijna 43% alleen gebruik van participatievoorzieningen, 28% alleen van een maatschappelijke ondersteuning en ruim 22% alleen van jeugdzorg (figuur 2.1). De resterende 7% ontvangt binnen een jaar voorzieningen uit meer dan één sector (tegelijkertijd of achtereenvolgens). Het gaat dan vaak om een combinatie van participatievoorzieningen en voorzieningen uit de maatschappelijke ondersteuning (ruim 5,9%). Jeugdzorg wordt (op persoonsniveau) zelden in combinatie met een van beide andere sectoren gebruikt, aangezien deze volwassenen als doelgroep hebben.

Op het niveau van huishoudens is de overlap tussen de sectoren groter: 11,5% van de huishoudens met gebruik ontvangt voorzieningen uit verschillende sectoren.<sup>10</sup> Dit worden multigebruikhuishoudens genoemd. Een flink deel van hen krijgt een combinatie van voorzieningen uit de participatie en maatschappelijke ondersteuning (bijna 7%). De combinatie van participatievoorzieningen (ouders) en jeugdzorg (kinderen) komt op huishoudensniveau (3%) veel vaker voor dan op het niveau van personen (0,2%).

Het aandeel gebruikers van sociaaldomeinvoorzieningen is niet sterk veranderd tussen 2015 en 2016 (zie figuur 2.1). Wel is, vooral op het niveau van huishoudens, de stapeling toegenomen: in 2016 maakte een groter deel van de huishoudens in het sociaal domein gebruik van voorzieningen uit meerdere sectoren (11,5%) dan in 2015 (10,5%).

Figuur 2.1

Gebruik van combinaties van sociaaldomeinvoorzieningen door personen en huishoudens, naar sector, 2015 en 2016 (in procenten)<sup>a</sup>



a Exclusief gebruikers van pgb's via de Jeugdwet en exclusief gebruikers van vervoersvoorzieningen zonder andere voorziening.

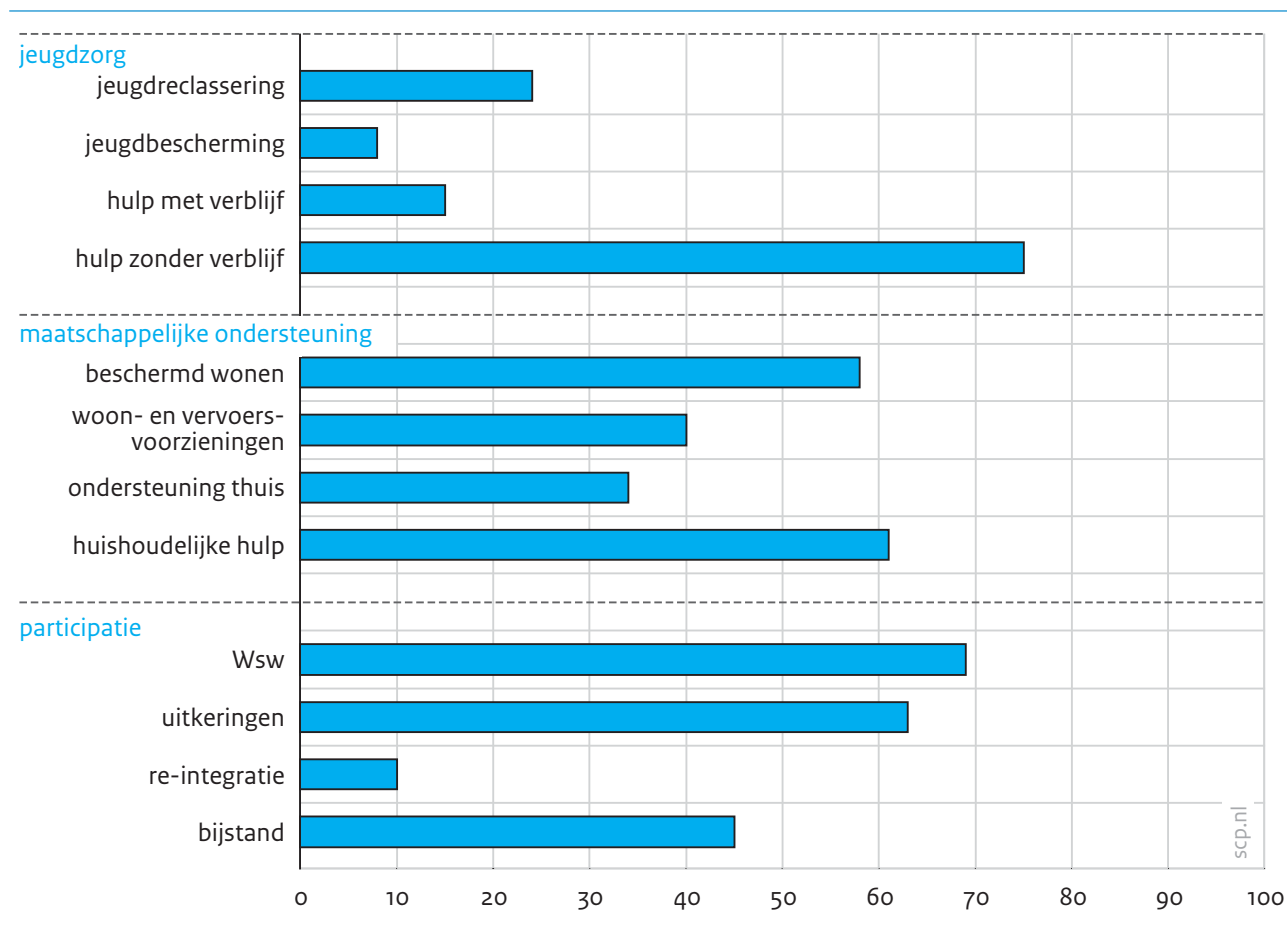
Bron: CBS (SCP-stapelingsbestand 2015 en 2016) SCP-bewerking

### Vooraf re-integratie en jeugdzorg binnen huishouden gecombineerd met voorziening uit andere sector

Op huishoudensniveau zijn er voorzieningen die vaak gecombineerd worden met andere, maar ook voorzieningen waarbij dit nauwelijks plaatsvindt. Zo gebruikt driekwart van de huishoudens met jeugdzorg zonder verblijf geen andere voorziening uit het sociaal domein (figuur 2.2). Ook huishoudelijke hulp, beschermd wonen, Wsw en uitkeringen worden vrij weinig gecombineerd. Re-integratie en de andere vormen van jeugdzorg worden binnen het huishouden juist heel vaak met andere voorzieningen gecombineerd: slechts 10% tot 20% van deze voorzieningen wordt zonder andere voorziening ontvangen.

Figuur 2.2

Aandeel huishoudens dat uitsluitend de betreffende voorziening gebruikt, 2016 (in procenten van het totale gebruik van de voorziening)<sup>a</sup>



a Exclusief gebruikers van pgb's via de Jeugdwet en exclusief gebruikers van vervoersvoorzieningen zonder andere voorziening.

Bron: CBS (SCP-stapelingsbestand 2016) SCP-bewerking

### Combinatie bijstand en re-integratie, en combinaties tussen jeugdzorgvoorzieningen komen vaak voor

Er zijn combinaties van voorzieningen die vaak voorkomen. Het beeld is in 2016 niet anders dan in de jaren daarvoor (zie Pommer en Boelhouwer 2017). Zo worden bijstand en re-integratie vaak tegelijk binnen een huishouden gebruikt (zie tabel 2.2). Maar dit geldt ook voor individuele personen (niet in tabel). Huishoudens met maatschappelijke ondersteuning gebruiken vaak ondersteuning thuis of woon- en vervoervoorzieningen samen met huishoudelijke hulp. Door het relatief kleine aantal gebruikers van beschermd wonen, en het feit dat beschermd wonen een 'all-in pakket' is, komt deze vorm van ondersteuning zelden voor in combinatie met één van de andere voorzieningen.

Tabel 2.2

Aandeel huishoudens met een combinatie van sociaal domeinvoorzieningen, 2016 (verticaal gepercentreerd)<sup>a, b, c, d</sup>

	participatie				maatschappelijke ondersteuning				jeugdzorg			
	PW1	PW2	PW3	PW4	MO1	MO2	MO3	MO4	JH1	JH2	JH3	JH4
aantal x 1000	505	242	84	90	364	146	141	23	269	37	29	10
participatie (%)												
bijstand		<u>82</u>		6	13	22	12	11	12	13	21	<u>35</u>
re-integratie	<u>39</u>		17			9		11	6	7	10	19
overige uitkeringen		6										
Wsw						8						
maatschappelijke ondersteuning (%)												
huishoudelijke hulp	9		6	9		<u>32</u>	<u>46</u>	9				
ondersteuning thuis	6	5	7	13	13		14	11		5	6	6
woon- en vervoersvoorzieningen					18	13						
beschermd wonen												
jeugdzorg (%)												
hulp zonder verblijf	7	8				7				<u>59</u>	<u>59</u>	<u>48</u>
hulp met verblijf									7		<u>59</u>	17
Jeugdbescherming									6	<u>46</u>		17
jeugdreclassering											6	

- a Het gaat om aandelen van de gebruikers per voorziening. Leesvoorbeeld: van de huishoudens met bijstand gebruikt 39% ook re-integratie, eventueel met nog andere voorzieningen.
- b Het gaat hier om combinaties van voorzieningen. Wanneer iemand bijvoorbeeld bijstand combineert met huishoudelijke hulp én begeleiding, wordt deze persoon zowel bij huishoudelijke hulp als bij begeleiding meegeteld.
- c Lege cellen betreffen minder dan 5% van de groep; aandelen tussen de 10% en 30% zijn vet; aandelen boven de 30% zijn vet en onderstreept.
- d De cijfers zijn exclusief gebruikers van pgb's via de Jeugdwet en exclusief gebruikers van vervoersvoorzieningen zonder andere voorziening.

Bron: CBS (SCP-stapelingsbestand 2016) SCP-bewerking



Verder gebruiken huishoudens vaak meerdere vormen van jeugdzorg. Vooral jeugdbescherming en jeugdreclassering worden vaak tegelijk met jeugdhulp zonder verblijf gebruikt. De hulp kan bestemd zijn voor meerdere kinderen binnen het huishouden, maar het kan ook zo zijn dat één kind verschillende voorzieningen gebruikt. Omdat vanuit de jeugdbescherming vaak jeugdhulp wordt ingezet komt de combinatie jeugdbescherming met jeugdhulp relatief vaak voor (Pommer en Boelhouwer 2016; CBS 2017a: tabel 1.7.1). Tot slot worden sommige voorzieningen ook gecombineerd met een voorziening uit een ander domein. Zo maken huishoudens met maatschappelijke ondersteuning (met name huishoudelijke hulp of ondersteuning thuis) regelmatig ook gebruik van bijstand en/of re-integratie. Dit geldt ook voor jeugdzorggebruikers: de ouders maken dan gebruik van een participatievoorziening, terwijl de kinderen jeugdzorg ontvangen.

## 2.4 Kwetsbare groepen

Het sociaal domein is bedoeld om kwetsbare groepen te ondersteunen. In hoofdstuk 1 is het voorzieningengebruik al afgezet tegen een aantal kenmerken zoals leeftijd en migratieachtergrond. Hier kijken we naar het gebruik van kwetsbare groepen, met specifieke aandacht voor de stapeling van voorzieningen, en naar veranderingen in dit gebruik.

### Mensen met een niet-westerse migratieachtergrond

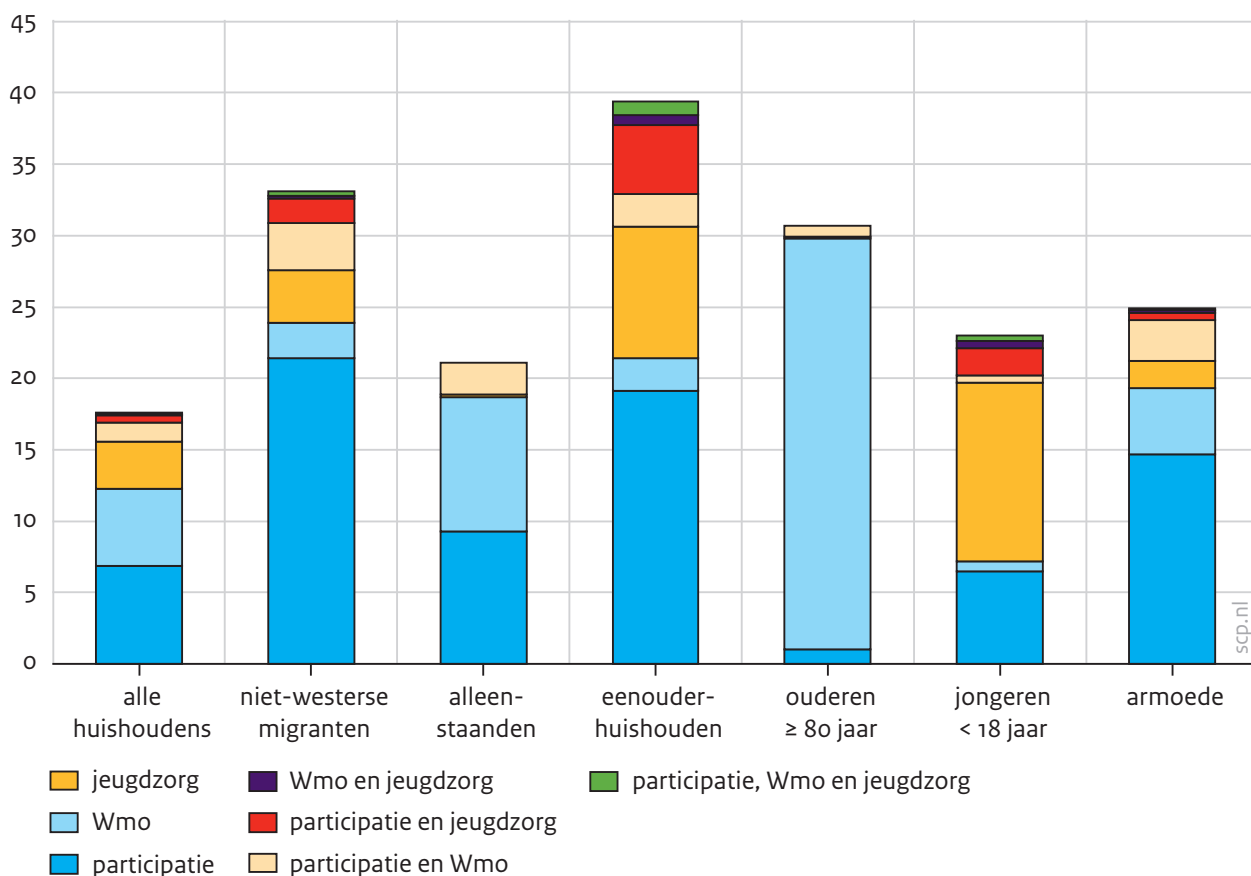
Huishoudens met een niet-westerse migratieachtergrond maken veel vaker (27%) gebruik van een participatievoorziening, eventueel in combinatie met jeugdzorg of de Wmo, dan gemiddeld (9%). Zij krijgen vaak bijstand, al dan niet gecombineerd met re-integratievoorzieningen. Deze groep maakt weinig gebruik van Wmo-voorzieningen, behalve wanneer zij ook hulp krijgen bij participatie. Dit wijst op een stapeling van problematiek en de daarmee verbonden inzet van voorzieningen. Zoals al aangegeven in paragraaf 1.4 (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 domeinen.

### Alleenstaanden

Alleenstaanden maken vaker dan gemiddeld gebruik van de participatievoorzieningen (12%, vaak bijstand en/of re-integratie) en de Wmo (12%, vaak huishoudelijke hulp). Dat is niet zo vreemd, omdat zij niet kunnen terugvallen op huisgenoten voor inkomen en hulp wanneer zij (gezondheids)problemen hebben. Ook een combinatie van beide wetten komt vaak voor (2,3% tegen 1,3% bij alle huishoudens). Alleenstaanden maken steeds meer gebruik van participatie- of Wmo-voorzieningen.

Figuur 2.3

Gebruik van combinaties van sociaaldomeinvorzieningen door kwetsbare huishoudens, 2016 (in procenten)<sup>a, b</sup>



- a Onder armoede verstaan we een inkomen dat lager is dan wat het SCP als 'niet veel maar voldoende' classificeert (Hoff et al. 2016).
- b De cijfers zijn exclusief gebruikers van pgb's via de Jeugdwet en exclusief gebruikers van vervoersvoorzieningen zonder andere voorziening.

Bron: CBS (SCP-stapelingsbestand 2016) SCP-bewerking

### Eenoudergezinnen

Eenoudergezinnen maken vaak gebruik van jeugdzorg (6% tegen 4% gemiddeld) – vooral jeugdhulp zonder verblijf – maar ook participatievoorzieningen komen vaak voor bij deze groep. Zij krijgen dan een bijstandsuitkering, vaak in combinatie met een re-integratievoorziening. Opvallend is de combinatie van participatievoorzieningen (ouders) en jeugdzorg (kinderen) bij eenoudergezinnen (5% tegen 0,5% gemiddeld). Het gebruik van zowel participatievoorzieningen als voorzieningen uit de jeugdzorg als de combinatie daarvan lag in 2016 hoger dan in 2015.

### Ouderen

Zoals verwacht ontvangen ouderen (huishoudens met 80-plussers) veel vaker hulp via de Wmo (30%) dan anderen. De steun bestaat voor een groot deel uit huishoudelijke hulp en hulpmiddelen (woon- en vervoersvoorzieningen). Dit geldt in mindere mate ook voor de

65-80-jarigen (9% krijgt hulp via de Wmo). Deze iets jongere groep gebruikt soms (ook nog) een participatievoorziening (bijstand zonder re-integratie). 80-plussers maakten tussen 2015 en 2016 steeds minder vaak gebruik van een sociaaldomeinvoorziening. Zij kregen met name minder vaak een Wmo-voorziening zonder andere voorzieningen. Dit kan te maken hebben met een verschuiving van de hier gemeten maatwerkvoorzieningen naar algemene voorzieningen of andere oplossingen (mantelzorg, particuliere hulp) die wij hier niet kunnen meten.

### Jongeren

De jeugdzorg komt natuurlijk vooral terecht bij huishoudens met jonge kinderen. Hun gebruik van participatievoorzieningen is iets bovengemiddeld. Wanneer zij Wmo-hulp ontvangen dan is dat relatief vaak opvang (beschermd wonen), een vorm van maatschappelijke ondersteuning die bij de oudere groepen nauwelijks voorkomt. Jongeren maken, zoals aangegeven in paragraaf 1.3, steeds vaker gebruik van jeugdhulp. Het aandeel huishoudens met jongeren dat alleen een participatievoorziening gebruikt, neemt echter af. Ook het gebruik van participatievoorzieningen in combinatie met de Wmo neemt af. Dit komt doordat de toegang tot de Wajong is beperkt (zie § 1.4).

### Armoede

Zoals verwacht gebruiken relatief veel arme huishoudens participatievoorzieningen: ongeveer 18%, tegenover 9% gemiddeld.<sup>11</sup> Nog meer dan gemiddeld ontvangen zij een (bijstands)uitkering, eventueel gelijktijdig met een re-integratievoorziening. Deze groep ontvangt ook iets vaker hulp uit de Wmo (8% tegenover 7% gemiddeld). De combinatie van deze twee typen voorzieningen (participatie en Wmo) komt bij deze groep vaker voor (3%) dan gemiddeld (1%). Jeugdzorg wordt door de lage inkomensgroepen echter heel weinig gebruikt. Het aandeel huishoudens in armoede dat gebruikmaakt van een participatievoorziening neemt af, evenals het gebruik van jeugdzorg. Het aandeel arme huishoudens dat de Wmo gebruikt neemt juist wat toe.

Samengenomen nam het gebruik van sociaaldomeinvoorzieningen toe tussen 2015 en 2016 bij mensen met een niet-westerse migratieachtergrond en bij eenouderhuishoudens. Bij de andere kwetsbare groepen nam het gebruik in meer of mindere mate af.

## 2.5 Dynamiek in het sociaal domein

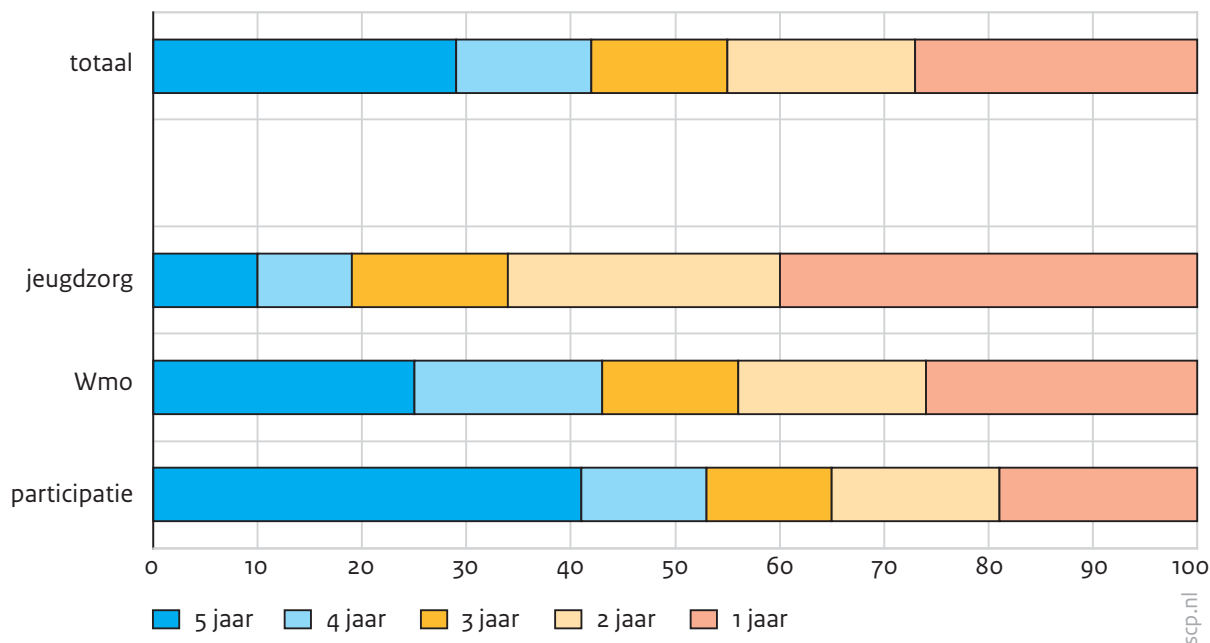
### Gebruik vaak in meerdere jaren

Sommige voorzieningen worden langere tijd achter elkaar gebruikt, terwijl bij andere voorzieningen veel vaker in- en uitstroom plaatsvindt. We bekijken hier alleen de mensen die in de gehele periode aanwezig zijn.<sup>12</sup> Het totale gebruik van de verschillende voorzieningen verandert niet sterk over de jaren. Over de gehele periode 2012-2016 bezien gebruikte gemiddeld meer dan 16% van de bevolking in een of meerdere jaren een voorziening uit het sociale domein (figuur 2.4).<sup>13</sup> Deze aandelen kunnen een vertekend beeld geven, doordat opvang en woon- en vervoersvoorzieningen bij de maatschappelijke ondersteuning

alleen voor de latere jaren bekend zijn. Daarnaast was het geregistreerde gebruik van jeugdzorg in 2014 laag door administratieve problemen bij de jeugd-ggz (zie ook Pommer en Boelhouwer 2017).

Figuur 2.4

Individuele voorzieningengebruikers naar aantal jaren gebruik en naar sector, 2012-2016 (in procenten van de totale bevolking)<sup>a, b, c, d, e</sup>



- a De berekening gaat uit van personen die gedurende de gehele periode 2012-2016 in de BRP waren ingeschreven.
- b Voor 2012 ontbreekt informatie over het gebruik van woon- en vervoersdiensten. Voor 2012, 2013 en 2014 ontbreekt informatie over beschermd wonen.
- c 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.
- d In 2012 en 2014 zijn de jeugdigen met een AWBZ-indicatie voor een hoog hulpzwaartepakket (zzp) die niet overgaan naar de Jeugdwet ten onrechte in het stapelingstand opgenomen. Hiervoor is gecorrigeerd door te kijken naar de indicaties in 2013. Alleen wanneer een jeugdige in 2013 geen lage zzp-indicatie heeft, wordt verondersteld dat een eventuele indicatie in 2012 en 2014 ook geen lage zzp betreft, en wordt deze niet als gebruiker van jeugdhulp met verblijf meegenomen. Dat leidt waarschijnlijk tot een lichte overschatting van het gebruik van jeugdhulp met verblijf.
- e De cijfers zijn exclusief gebruikers van pgb's via de Jeugdwet en exclusief gebruikers van vervoersvoorzieningen zonder andere voorziening Wmo.

Bron: CBS (SCP-stapelingsbestand 2012-2016) SCP-bewerking

Van degenen die in de periode 2012-2016 een of meer voorzieningen gebruikten, deed 27% dit slechts in één van deze jaren; 29% maakte in alle jaren gebruik van een voorziening. De resterende 44% deed dit in twee, drie of vier van de vijf jaren. Dit betekent dat het gebruik van voorzieningen veelal langdurig is. Met name bij de jeugdzorg is de dynamiek groot, deels doordat jongeren vanaf 18 jaar worden uitgesloten van de meeste jeugdhulp-

voorzieningen, maar deels ook doordat voor jongeren vaak relatief korte trajecten worden ingezet. Participatievoorzieningen worden het vaakst langdurig gebruikt.

### Participatie

In de periode 2012-2016 maakte gemiddeld ruim 6% van de bevolking in een van de jaren gebruik van een participatievoorziening (tabel 2.3). 41% van hen deed dat in elk van de vijf jaren. De resterende gebruikers deden iets vaker een of twee jaar dan drie of vier jaar beroep op een participatievoorziening. Met name het gebruik van Wsw'ers is langdurig: 59% van hen maakte gedurende alle onderzochte jaren gebruik van de sociale werkvoorziening. Dat is niet zo vreemd omdat het om een baan gaat. Als belangrijkste oorzaak voor het beëindigen van de Wsw wordt dan ook overlijden, langdurige ziekte en pensioen genoemd. Dit geldt zowel vóór 2015 (zie Van Santen et al. 2014) als daarna, toen de toegang tot de Wsw werd afgesloten (zie Hartevelde et al. 2016). Ook de bijstand wordt steeds vaker langdurig gebruikt (Van Dodeweerd 2017). Re-integratie en overige uitkeringen worden relatief vaak een of twee jaar ontvangen. Bij de re-integratie is dat te verwachten, omdat deze moet leiden naar werk en dus naar uitstroom uit de re-integratie.

### Maatschappelijke ondersteuning

Ook de maatschappelijke ondersteuning wordt gemiddeld door ruim 6% van de bevolking in een van de onderzochte jaren gebruikt (tabel 2.3). Het beeld wordt wel vertekend doordat er geen informatie beschikbaar is over woon- en vervoersvoorzieningen in 2012 en beschermd wonen in de jaren 2012, 2013 en 2014. Een derde maakt gedurende alle vijf de onderzochte jaren gebruik van maatschappelijke ondersteuning, 26% doet dit slechts gedurende één jaar. Vooral huishoudelijke hulp wordt vaak langdurig gebruikt: 33% doet in alle jaren beroep op deze ondersteuning.

### Jeugdzorg

Het gemiddelde gebruik van jeugdzorg was in de periode 2012-2016 met bijna 5% iets lager dan dat van participatievoorzieningen en maatschappelijke ondersteuning (tabel 2.3). De dynamiek bij de jeugdzorg was juist sterker. Daarbij werden jeugdbescherming en jeugdzorg met verblijf vaker langdurig gebruikt dan andere vormen van jeugdzorg. Het gebruik van jeugdzorgvoorzieningen is vaak van korte duur (zie ook Pommer en Boelhouwer 2016, 2017). Het aandeel gebruikers van jeugd-ggz wordt in 2014 onderschat, zodat het meerjarig gebruik van die voorziening wellicht iets groter is dan in de tabel wordt vermeld.

Tabel 2.3

Individuele voorzieningengebruikers naar aantal jaren gebruik en naar voorziening (in procenten)<sup>a, b, c, d, e, f</sup>

	gemiddeld jaarlijks gebruik 2016 (% van bevolking)	waarvan gebruik gedurende (%)				
		1 jaar	2 jaar	3 jaar	4 jaar	5 jaar
participatie	<b>6,7</b>	<b>19</b>	<b>16</b>	<b>12</b>	<b>12</b>	<b>41</b>
bijstand	4,7	19	17	12	11	42
re-integratie	2,8	37	26	17	18	1
uitkeringen	1,1	29	23	19	20	8
Wsw	1,0	21	6	9	5	59
maatschappelijke ondersteuning	<b>6,5</b>	<b>26</b>	<b>18</b>	<b>13</b>	<b>18</b>	<b>25</b>
huishoudelijke hulp	3,6	20	15	12	20	33
ondersteuning thuis	2,6	35	22	18	14	11
woon- en vervoers- voorzieningen <sup>b</sup>	1,3	32	24	19	n.v.t.	n.v.t.
beschermd wonen <sup>b</sup>	0,2	28	72	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
jeugdzorg	<b>4,9</b>	<b>41</b>	<b>26</b>	<b>15</b>	<b>9</b>	<b>10</b>
hulp zonder verblijf <sup>c</sup>	4,7	43	26	16	8	7
hulp met verblijf <sup>d</sup>	0,5	41	21	12	8	18
jeugdbescherming	0,5	21	26	20	12	20
jeugdreclassering	0,2	32	33	23	8	3
<b>totaal gebruik</b>	<b>16,6</b>	<b>27</b>	<b>18</b>	<b>13</b>	<b>13</b>	<b>29</b>

a De berekening gaat uit van personen die gedurende de gehele periode 2012-2016 in de BRP waren ingeschreven.

b Het gemiddelde gebruik in de eerste kolom ligt hoger dan het gebruik in de afzonderlijke jaren zoals bijvoorbeeld in tabel 2.1 is weergegeven. Dit komt doordat het in de eerste kolom gaat om gebruik in één van de vijf onderzochte jaren.

c Voor 2012 ontbreekt informatie over het gebruik van woon- en vervoersdiensten. Voor 2012, 2013 en 2014 ontbreekt informatie over beschermd wonen.

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 In 2012 en 2014 zijn de jeugdigen met een AWBZ-indicatie voor een hoog hulpzwaartepakket (zzp) die niet overgaan naar de Jeugdwet ten onrechte in het stapelingstand opgenomen. Hiervoor is gecorrigeerd door te kijken naar de indicaties in 2013. Alleen wanneer een jeugdige in 2013 geen lage zzp-indicatie heeft, wordt verondersteld dat een eventuele indicatie in 2012 en 2014 ook geen lage zzp betreft, en wordt deze niet als gebruiker van jeugdhulp met verblijf meegenomen. Dat leidt waarschijnlijk tot een lichte overschatting van het gebruik van jeugdhulp met verblijf.

f De cijfers zijn exclusief gebruikers van pgb's via de Jeugdwet en exclusief gebruikers van vervoersvoorzieningen zonder andere voorziening maatschappelijke ondersteuning.

Bron: CBS (SCP-stapelingsbestand 2012-2016) SCP-bewerking

## 2.6 Huishoudens met schulden gebruiken vaak sociaal domein

Het sociaal domein is breder dan de drie hier besproken wetten. Vaak hebben huishoudens die een of meer sociaaldomeinvoorzieningen gebruiken ook andere problemen zoals schulden en criminaliteit (zie Pommer en Boelhouwer 2016, 2017). Andersom gaat schuldproblematiek vaak samen met andere problemen waarvoor onder meer binnen het sociaal domein hulp wordt gezocht (VNG/Divosa 2018).

Er bestaat geen registratie van problematische schulden. Om toch bij benadering een beeld te krijgen van de omvang ervan, nemen we achterstanden bij de betaling van zorgverzekeringspremies als uitgangspunt; deze zijn immers sterk aan schulden gerelateerd (Belder 2017). Schuldproblematiek draagt bij aan problemen van huishoudens en kan daarvan ook de oorzaak zijn. Daarom kijken we naar de relatie tussen schulden en voorzieningengebruik.

Een deel van de jeugdzorgvoorzieningen is expliciet bedoeld om veiligheid in het gezin te bevorderen, met name jeugdbescherming en jeugdreclassering. Maar ook bij volwassenen kan er een relatie zijn tussen criminaliteit en voorzieningengebruik. Daarom kijken we ook naar de relatie met criminaliteit: het (als verdachte) in aanraking komen met de politie.

### Schuldproblematiek komt vaker voor bij lage inkomens, eenoudergezinnen en mensen met een migratieachtergrond

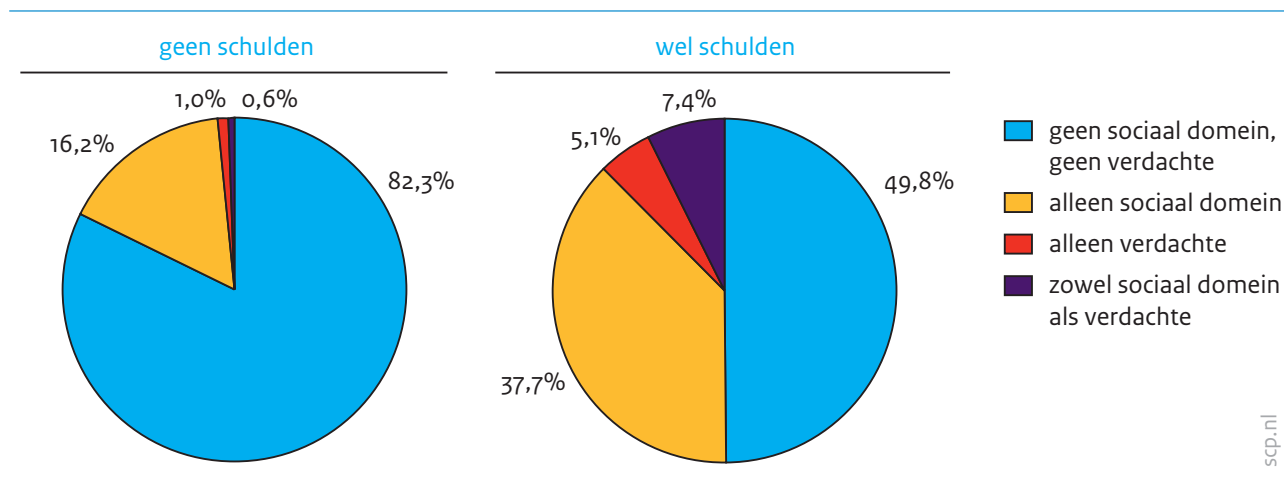
Huishoudens met schulden hebben vaker een laag inkomen dan andere en ontvangen vaak bijstand. Mensen met een (niet-westerse) migratieachtergrond en eenoudergezinnen zijn oververtegenwoordigd. Verder hebben 27-44-jarigen vaker schulden dan mensen uit andere leeftijdsgroepen..

### Schuldproblematiek hangt samen met sociaal domein en problemen met de politie

Huishoudens met schulden hebben vaker te maken met andere 'problemen' dan huishoudens zonder schulden (figuur 2.5). Zo gebruiken zij veel vaker een sociaaldomeinvoorziening (45%) dan huishoudens zonder schulden (17%). Dat is ruim tweeënhalve keer zoveel. Ook komen zij vaker in aanraking met de politie (13% t.o.v. 2%, ruim zes keer zo vaak). Vooral de combinatie van sociaaldomeingebruik en verdachtenstatus komt veel vaker voor bij huishoudens met schulden (ruim 7% t.o.v. 0,6%). Deze verschillen zijn iets groter geworden sinds 2015.

Figuur 2.5

Gebruik van sociaaldomeinvoorzieningen en aanraking met politie binnen huishouden, naar schuldpositie, 2016 (in procenten)<sup>a</sup>



scp.nl

a Exclusief gebruikers van pgb's via de Jeugdwet en exclusief gebruikers van vervoersvoorzieningen zonder andere voorziening.

Bron: CBS (SCP-stapelingsbestand 2016) SCP-bewerking

## 2.7 Conclusies

In 2016 maakten ruim 1,6 miljoen mensen uit bijna 1,4 miljoen huishoudens gebruik van een of meer voorzieningen. Deze cijfers zijn exclusief de gebruikers van alleen vervoersdiensten. Rekenen we die mee, dan komen we uit op 2,0 miljoen personen uit 1,8 miljoen huishoudens. Bijna de helft van de huishoudens met een voorziening (exclusief vervoersdiensten) gebruikt een participatievoorziening; bijna 40% ontvangt maatschappelijke ondersteuning en 23% gebruikt jeugdzorg. Het gebruik van participatievoorzieningen is tussen 2015 en 2016 licht toegenomen. Het gebruik van maatschappelijke ondersteuning is juist iets afgenomen doordat minder mensen huishoudelijke hulp ontvangen. Dit kan echter komen doordat zij nu een algemene voorziening ontvangen, die niet in dit rapport kan worden meegenomen. Het is dus mogelijk dat het gebruik van maatwerk- en algemene voorzieningen uit de Wmo samen een ander beeld vertoont. Het gebruik van jeugdzorgvoorzieningen is toegenomen ten opzichte van 2015.

Ruim een op de tien gebruikende huishoudens ontvangt voorzieningen uit verschillende sectoren. Dit zijn in totaal ruim 100.000 huishoudens, bijna 2% van alle huishoudens in Nederland. Zij maken meestal gebruik van participatievoorzieningen en maatschappelijke ondersteuning, of van participatie en jeugdzorg. Jeugdzorgvoorzieningen en re-integratie komen vrij vaak voor in combinatie met andere voorzieningen.

Kwetsbare groepen zoals huishoudens met een niet-westerse migratieachtergrond, ouderen en arme huishoudens maken vaker gebruik van sociaaldomeinvoorzieningen dan andere groepen. Bij huishoudens met een niet-westerse migratieachtergrond en eenoudergezinnen nam het voorzieningengebruik tussen 2015 en 2016 toe; bij andere kwetsbare groepen zoals ouderen en alleenstaanden nam het gebruik in meer of mindere mate af.



Het gebruik van sociaaldomeinvoorzieningen is vaak langdurig, maar zeker niet voor iedereen. In de periode 2012-2016 maakte bijna 30% van de gebruikers van participatievoorzieningen in alle vijf de jaren gebruik van een van de voorzieningen uit deze wet. Bij de Wsw-gebruikers is dit aandeel hoger (59%), bij gebruikers van maatschappelijke ondersteuning iets lager (een kwart).<sup>14</sup> Bij de jeugdzorgvoorzieningen is de in- en uitstroom groter dan bij de participatievoorzieningen: een op de tien personen maakt vijf jaar achtereen gebruik van jeugdzorg.

Onder de huishoudens met schulden zijn eenouderhuishoudens en huishoudens met een niet-westerse migratieachtergrond oververtegenwoordigd. In huishoudens met schulden komt het gebruik van sociaaldomeinvoorzieningen vaker voor dan wanneer er geen schulden zijn. Ook komen deze huishoudens vaker in aanraking met de politie.

We kunnen concluderen dat een minderheid van de huishoudens gebruikmaakt van een voorziening uit het sociaal domein, en dat zij meestal gebruikmaken van slechts een van de drie sectoren. Binnen sectoren komen combinaties van voorzieningen vooral bij de maatschappelijke ondersteuning en de jeugdzorg wat vaker voor.

In de eerste rapportage over het sociaal domein (Pommer en Boelhouwer 2016) stonden de stapeling en dynamiek in 2013 centraal. Dat was toen het meest recente jaar waarvoor de situatie bekend was. Die rapportage gaf een beeld van de situatie vóórdát de decentralisaties waren ingegaan. De huidige rapportage beschrijft de stand van zaken in het tweede jaar na de hervormingen. Het totale gebruik van voorzieningen uit het sociaal domein is weliswaar niet veel veranderd, maar het gebruik van maatwerkvoorzieningen uit de maatschappelijke ondersteuning is afgenomen, terwijl het gebruik van participatievoorzieningen en de jeugdzorg is toegenomen. In hoeverre er gebruikgemaakt wordt van andere vormen van ondersteuning dan de individuele voorzieningen uit de drie decentralisatiewetten, zoals algemene voorzieningen of hulp vanuit het eigen netwerk, is niet bekend.

## Noten

- 1 We kijken naar het gebruik van personen die op 31 december 2016 stonden ingeschreven in de Basisregistratie Personen (BRP). De mensen die in de loop van het jaar wel een voorziening hebben gebruikt, maar eind 2016 niet meer in de BRP voorkwamen, worden niet meegenomen. Deze manier van tellen resulteert in een lager gebruik van Wmo-voorzieningen.
- 2 Zie bijlage B2 voor de bestanden die gebruikt zijn om het stapelingsbestand te construeren. De bijlage staat op [www.scp.nl](http://www.scp.nl) bij dit rapport.
- 3 Met name over het gebruik van algemene voorzieningen binnen de Wmo is onvoldoende informatie beschikbaar in de GMSD. In dit hoofdstuk zijn CAK-gegevens over de Wmo gebruikt, omdat de GMSD niet landelijk dekkend is. Niet alle gemeenten rapporteren immers gegevens over de Wmo voor deze monitor, ook al neemt hun aantal toe (zie ook § 1.2.2). Door deze leemtes in de beschikbare gegevens kunnen een aantal voorzieningen waarover geen inkomensafhankelijke bijdrage wordt geheven (zoals vervoersdiensten), niet in de cijfers worden opgenomen.
- 4 Onder een huishouden verstaan wij mensen die op hetzelfde adres wonen. Uitzondering hierop vormen de kinderen die jeugdzorg met verblijf ontvangen. Zij worden meegerekend bij het huishouden van hun ouders, ook al wonen ze daar niet.
- 5 Er kan geen rekening worden gehouden met het gebruik van pgb's via de Jeugdwet. In 2016 ontvingen ruim 11.000 jongeren een pgb zonder jeugdzorg in natura (CBS 2018b).

- 6 In dit hoofdstuk wordt ook de sociale werkvoorziening aangemerkt als participatievoorziening. Mensen die steun ontvangen vanuit de Wet sociale werkvoorziening (Wsw), vallen immers ook onder de doelgroep van de Participatiewet, ook al maakt de Wsw daar strikt genomen geen deel van uit.
- 7 Als we rekening houden met het gebruik van vervoersdiensten, komt het aandeel huishoudens dat gebruikmaakt van de Wmo uit op 53%, het aandeel Participatiewet op 39% en het aandeel Jeugdwet op 18%.
- 8 IOAW: Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers;  
IOAZ: Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen;  
Anw: Algemene nabestaandenwet.
- 9 Het gaat hier om het aantal personen dat een (bijstands)uitkering ontvangt, en niet om het aantal huishoudens of het aantal uitkeringen.
- 10 Mogelijk zijn deze mensen daarom ook verantwoordelijk voor meer dan 11% van de kosten van sociaal-domeinvoorzieningen. Over hun aandeel in de kosten is echter geen informatie beschikbaar. Wanneer we rekening houden met het gebruik van vervoersvoorzieningen zonder andere sociaal-domeinvoorziening, neemt de stapeling als aandeel van het gebruik af tot 9%.
- 11 Onder armoede verstaan we een inkomen dat lager is dan wat het SCP als ‘niet veel maar voldoende’ classificeert (Hoff et al. 2016).
- 12 Mensen die in deze periode geboren worden, overlijden of immigreren/emigreren, maken geen deel uit van de analyse.
- 13 Dit aandeel gebruikers is hoger dan het aandeel in één specifiek jaar.
- 14 Sommige voorzieningen uit de maatschappelijke ondersteuning konden we niet voor alle jaren meten. De aandelen Wmo-gebruikers die langdurig maatschappelijke ondersteuning ontvangen, zullen in werkelijkheid dus hoger liggen.

## 3 Regionale verschillen in het sociaal domein

---

- Het relatieve gebruik van sociaaldomeinvoorzieningen neemt toe naarmate een gemeente meer inwoners telt. Het gebruik is vooral hoog in stedelijke agglomeraties en krimpende plattelandsteden.
  - Bij bijstand en re-integratie zijn de verschillen tussen gemeenteclusters het grootst. In gewone plattelandsgemeenten is het gebruik het laagst.
  - Bij de jeugdzorg zien we een opvallende groei van het gebruik in stedelijke agglomeraties en studentensteden.
  - Wanneer gecorrigeerd wordt voor risicofactoren vallen de grootste verschillen weg.
- 

### 3.1 Risicoprofielen op gemeentelijk niveau

#### 3.1.1 Clustering van gemeenten

Achter de gemiddelde ontwikkeling in het gebruik van voorzieningen zien we niet alleen verschillen tussen bevolkingsgroepen, maar ook tussen regio's en typen gemeenten. Om recht te doen aan verschillen tussen gemeenten en tegelijkertijd de presentatie overzichtelijk te houden clusteren we gemeenten in groepen die 'op elkaar lijken'. Hiervoor gebruiken we risicokenmerken van de inwoners van gemeenten. Risicokenmerken zijn factoren die het gebruik van voorzieningen in het sociaal domein in sterke mate bepalen.<sup>8</sup> We nemen de clustering over die in Pommer en Boelhouwer (2016) is beschreven.

Op basis van de meest onderscheidende kenmerken kunnen we de clusters karakteriseren volgens tabel 3.1, waarbij eerst wordt uitgegaan van stedelijkheid en vervolgens van de aanwezigheid van andere differentiërende kenmerken.

Tabel 3.1

Clustering van gemeenten op basis van risicokenmerken, 2017 (in aantallen en in procenten)

cluster	aantal gemeenten	aandeel van de totale bevolking (%)
1) stedelijke agglomeraties	6	13,5
2) studentensteden	11	10,3
3) middelgrote stedelijke gemeenten	45	21,3
4) middelgrote landelijke gemeenten	74	17,6
5) krimpende plattelandsteden	28	6,8
6) gemeenten met veel rijke inwoners	22	3,3
7) gewone plattelandsgemeenten	127	17,4
8) krimpende plattelandsgemeenten	75	9,8

Bron: CBS (StatLine) SCP-bewerking

### 3.1.2 Voorzieningengebruik naar gemeenteprofiel

Het gebruik van voorzieningen in het sociaal domein wordt deels bepaald door de risico-profielen van gemeenten. Het gebruik van jeugdzorg zal hoger zijn bij veel eenoudergezinnen en veel ouderen zullen meer gebruikmaken van hulp bij het huishouden. In deze paragraaf presenteren we het gebruik van voorzieningen naar de hiervoor genoemde indeling in clusters, en naar de verschillen naar gemeentegrootte. We kijken naar individuele voorzieningen (Wmo-maatwerkvoorzieningen) waarvoor een persoonlijke toegang is geregeld. Het gebruik van algemene voorzieningen blijft in dit hoofdstuk buiten beeld.

Om het gebruik van de voorzieningen beter te kunnen vergelijken wordt het waargenomen gebruik van een voorziening gecorrigeerd voor de risicoprofielen van de gemeenten. Hiervoor worden modellen geschat waarbij het gebruik van sociaaldomeinvoorzieningen wordt verklaard aan de hand van de factoren die ook bij de clustering van gemeenten zijn gehanteerd. Deze factoren worden aangevuld met enkele andere die naar aanleiding van Engbersen en Uyterlinde (2017) zijn onderzocht op hun verklaringskracht voor de gemeentelijke modellen (Ooms et al. 2017). Deze laatste factoren betreffen het aandeel inwoners met een lichamelijke beperking, het aantal banen in de zorg per 1000 inwoners en het aantal huisartsen binnen een straal van 3 kilometer. Met behulp van de modeluitkomsten kan het 'onverklaarde gebruik' per gemeente worden berekend. We duiden dit aan met 'gebruik na correctie voor verschillen in risicoprofielen'.<sup>2</sup> De verklarende variabelen in de modellen vertonen dus een grote overlap met de variabelen die bij de clustering van gemeenten zijn gebruikt. Daarom mogen we verwachten dat een groot deel van de verschillen tussen clusters na correctie verdwijnt. In deze paragraaf worden de resultaten van het gecorrigeerde gebruik slechts summier besproken, in de volgende paragraaf gaan we er uitgebreider op in.

De verschillen tussen het waargenomen en het gecorrigeerde gebruik weerspiegelen verschillen in bijvoorbeeld de uitvoeringspraktijk, beleidsvoorkeuren of historisch gegroeide situaties, maar ook imperfecties in het model waarmee wordt gecorrigeerd (zie ook Engbersen en Uyterlinde 2017). Een gemeente die na correctie een laag voorzieningengebruik kent, heeft mogelijk deze voorziening efficiënt en effectief ingericht. Dat betekent

niet automatisch dat ze hun burgers slecht bedienen. Andersom hoeft een hoog voorzieningengebruik niet te duiden op een inefficiënte inrichting. Om dit in beeld te brengen worden outcome-metingen uitgevoerd (zie deel A van dit rapport).

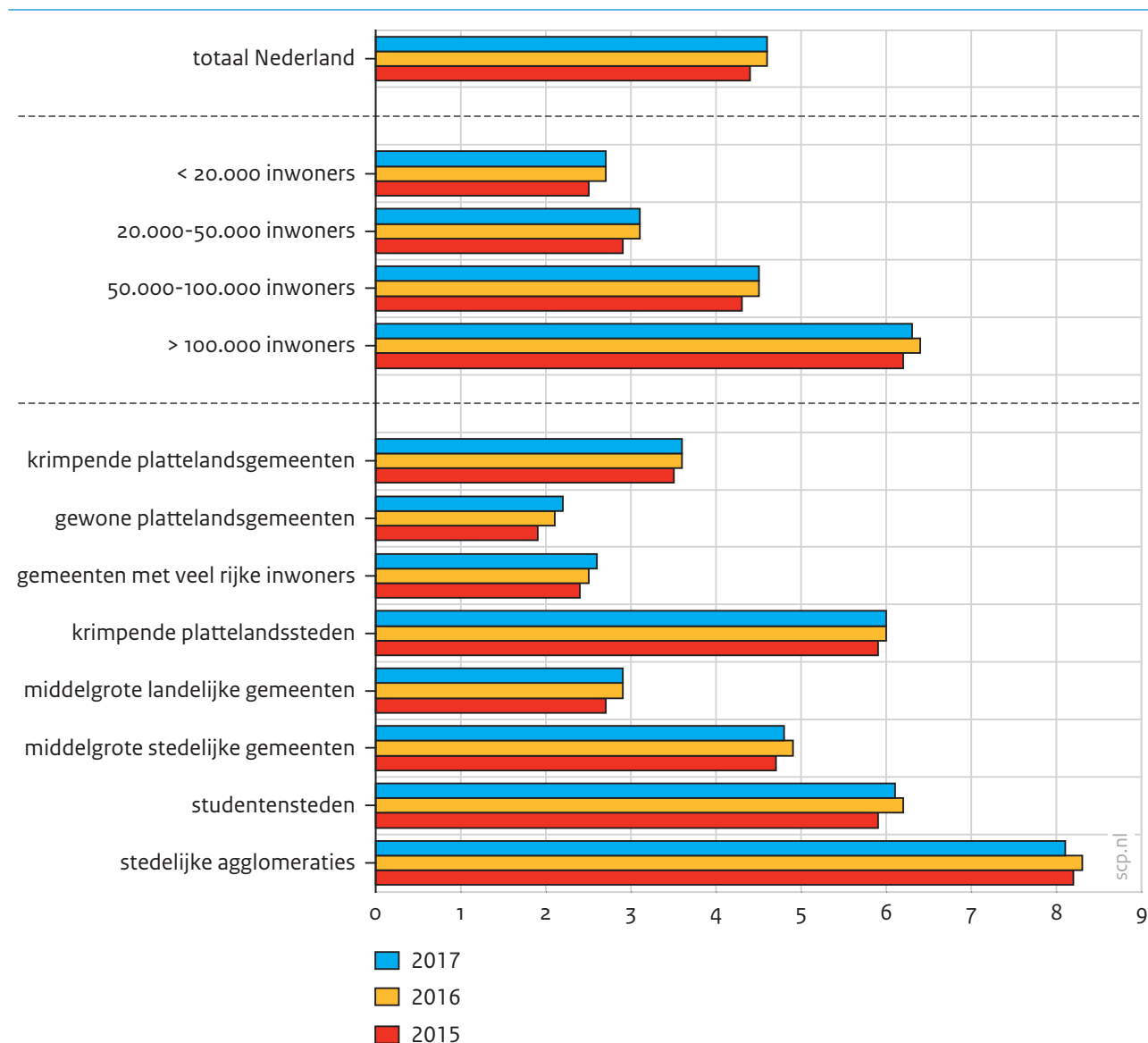
### Gebruik participatievoorzieningen hoger naarmate de gemeente groter is

In dit hoofdstuk beperken we de analyses van de participatievoorzieningen strikt tot de voorzieningen van de Participatiewet (bijstand en re-integratie). De voorzieningen voor arbeidsbeperkten (Wet sociale werkvoorziening: Wsw) en jonggehandicapten (Wajong) kunnen voor 2017 nog niet geanalyseerd worden, omdat daarvoor de gemeentelijke gegevens nog ontbreken.

Figuur 3.1 geeft een overzicht van het aandeel personen van 18 tot 65 jaar dat een bijstandsuitkering ontvangt of gebruikmaakt van een re-integratievoorziening in de jaren na de decentralisatie. De verschillen tussen de jaren zijn niet groot. In 2016 nam het aandeel personen in Participatiewetvoorzieningen iets toe ten opzichte van 2015, van 4,4% naar 4,6%. In 2017 is het niveau ongeveer gelijk gebleven, maar in de grote steden zien we een lichte daling. In grote gemeenten is het gebruik van participatievoorzieningen duidelijk het hoogst. Het laagste gebruik van Participatiewetvoorzieningen vinden we in gewone plattelandsgemeenten, gemeenten met veel rijke inwoners en middelgrote landelijke gemeenten. Bij deze groepen gemeenten zien we ook dat de stijging van het gebruik in 2017 nog doorzet, zij het minder sterk dan het jaar daarvoor.

Figuur 3.1

Gebruik van bijstand en re-integratie onder 18-64-jarigen naar gemeentegrootte en clusters van gemeenten, 2015-2017 (in procenten)



Bron: CBS (StatLine) SCP-bewerking

In tabel 3.2 zijn de gemeenten ingedeeld op basis van de mate waarin de inwoners gebruikmaken van de participatievoorzieningen. We laten zien welke risicofactoren een belangrijke rol spelen bij de verschillen. De indeling van gemeenten is gebaseerd op het percentage 18-64-jarigen dat gebruikmaakt van een regeling volgens de bijstand of de re-integratie. Het gemiddelde voorzieningengebruik in gemeenten bedraagt 4,6% en varieert van 0,8% tot 9,8%. De gemeenten zijn ingedeeld in vijf klassen, waarbij de laagste klasse en de hoogste klasse ieder ongeveer 20% van het aantal gemeenten bevat. Vervolgens hebben alle tussenliggende klassen eenzelfde bandbreedte, waardoor het aantal gemeenten daarbinnen kan variëren. In de tabel zijn de belangrijkste verklarende en onderscheidende factoren voor het gebruik van de participatievoorzieningen opgenomen. De verklarende variabelen verschillen in waarde tussen de gemeenteklassen. In de gemeenten met het

hoogste gebruik van participatievoorzieningen woont 71% van de bevolking in stedelijk gebied, terwijl dit voor de gemeenten in de laagste klasse van gebruik maar 7% is. Daarnaast zien we bij een hoog gebruik relatief veel alleenstaanden, eenoudergezinnen en personen met niet-westerse migratieachtergrond. De gemiddelde woningwaarde is laag en het aandeel huurwoningen in de gemeente is hoog. De toegang tot huisartsen is makkelijk, doordat er veel huisartsenzorg beschikbaar is binnen 3 kilometer van de woning. Veel van de genoemde factoren hangen samen met de grootte van de gemeenten, wat het hoge gebruik verklaart (zie ook figuur 3.1).

Tabel 3.2

Kenmerken van gemeenten naar verschillen in gebruik van participatievoorzieningen, 2017 (in aantallen, euro's en procenten)<sup>a</sup>

	aanduiding aandeel inwoners met een voorziening <sup>b</sup>					
	erg laag	laag	gemiddeld	hoog	erg hoog	totaal
aantal gemeenten	72	119	69	47	81	388
% personen met niet-westerse migratieachtergrond	3,4	6,0	6,8	10,5	19,7	12,7
% alleenstaanden	28	30	32	35	44	37
% eenoudergezinnen	5,6	6,3	6,4	7,2	8,0	7,2
% inwoners in stedelijke gebieden	7	23	28	55	71	48
% huurwoningen	28	32	35	40	51	42
gemiddelde woningwaarde x 1000 euro	268	251	226	212	192	217
aantal huisartsen binnen 3 kilometer	2,5	4,1	4,1	7,6	15,4	9,6

a De data zijn gewogen met gemeentegrootte.

b De laagste klasse (erg laag) loopt van 0,9% tot en met 2,0%; laag van 2,0% tot en met 2,8%, gemiddeld van 2,8% tot en met 3,6% en hoog van 3,6% tot en met 4,4%; de hoogste klasse (erg hoog) loopt van 4,4% tot en met 9,8%.

Bron: cbs (StatLine) scp-bewerking

Na de eerder beschreven correctie van het gebruik met risicofactoren vallen zoals verwacht de meeste verschillen weg als we gemeenten vergelijken naar clusterindeling en gemeentegrootte (zie figuur B4.1 in bijlage B4 op [www.scp.nl](http://www.scp.nl)). Bij de grootste gemeenten blijft het gebruik nog iets hoger, met name bij de stedelijke agglomeraties. Ook bij de krimpende plattelandsteden en de studentensteden ligt het gecorrigeerde gebruik boven het gemiddelde.

### Veel gebruik Wmo-voorzieningen in krimpende plattelandsteden

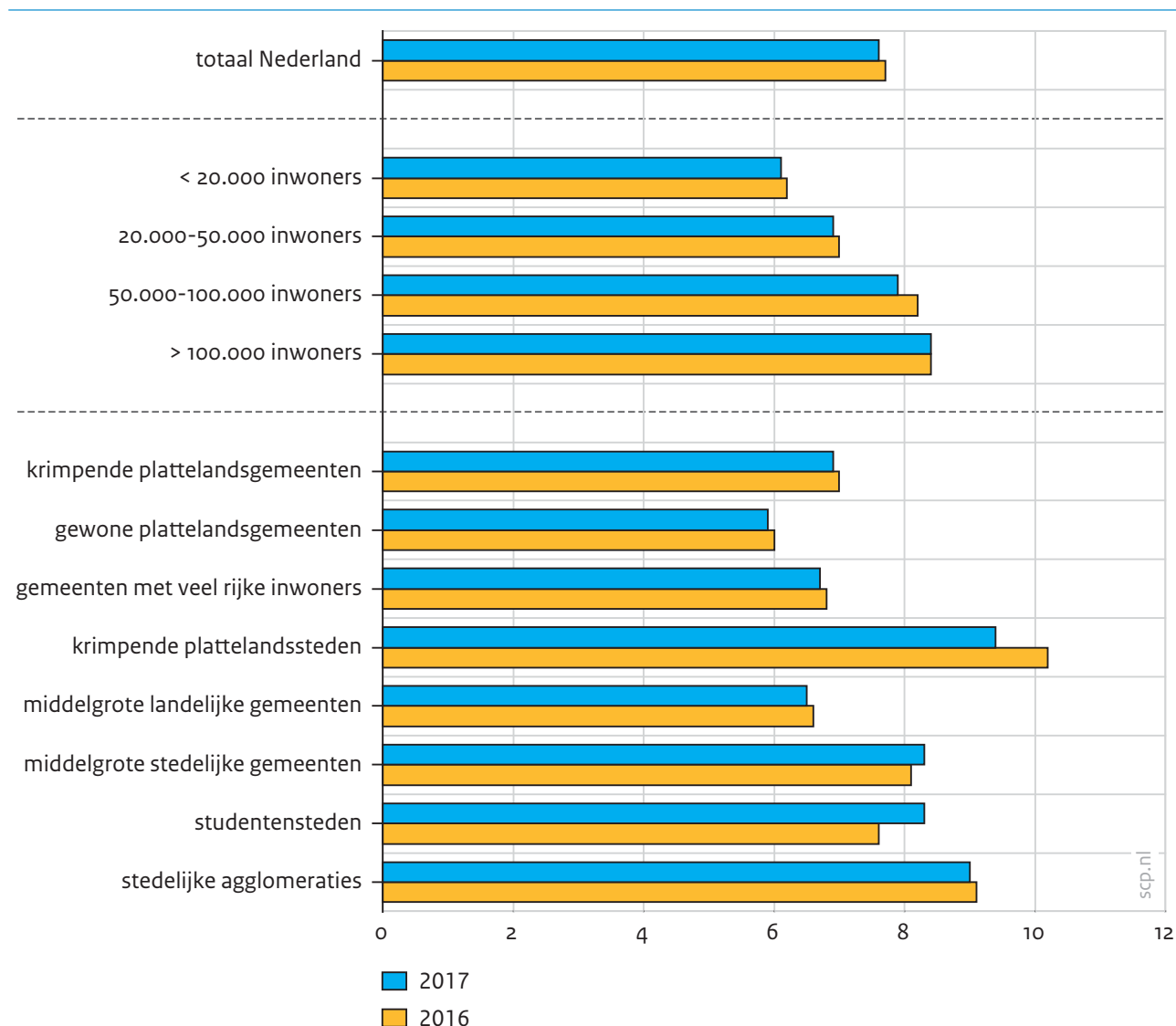
Voor de analyses van het gebruik van Wmo-voorzieningen maken we in deze rapportage gebruik van gegevens die gemeenten hebben geleverd aan het cbs in het kader van de Gemeentelijke Monitor Sociaal Domein (GMSD).<sup>3</sup>

Omdat het aantal deelnemende gemeenten in 2015 relatief laag was (179 gemeenten, waarmee 47% van de Nederlandse bevolking is vertegenwoordigd) laten we dit jaar weg in de presentaties. In 2016 maakte 7,7% van de inwoners van 18 jaar of ouder gebruik van een of meer voorzieningen uit de Wmo (figuur 3.2). In 2017 was dit nauwelijks veranderd, namelijk 7,6%. In grotere gemeenten is het gebruik van Wmo-voorzieningen hoger dan in kleinere gemeenten. De verschillen in het gebruik van Wmo-voorzieningen naar clusters van gemeenten komen deels overeen met de verschillen die we bij de participatievoorzieningen zagen. Stedelijke agglomeraties springen er echter niet zo prominent uit als bij de participatievoorzieningen. Bij de Wmo vallen vooral de krimpende plattelandsteden op in 2016. De verschillen naar jaren zijn divers. Globaal zien we net als bij het landelijke gemiddelde een kleine daling in 2017. Een uitzondering op dit algemene beeld vormt het gebruik in studentensteden, waar in 2016 een (duidelijke) stijging zichtbaar was. Ook bij middelgrote stedelijke gemeenten zien we in 2017 een (lichte) stijging van het gebruik van voorzieningen.



Figuur 3.2

Gebruik van Wmo-voorzieningen onder 18-plussers naar gemeentegrootte en clusters van gemeenten, 2016 en 2017 (in procenten)<sup>a</sup>



a Het aantal gemeenten verschilt per jaar: voor 2016 hebben we gegevens over 243 gemeenten en voor 2017 over 305 gemeenten.

Bron: CBS (StatLine; GMSD) SCP-bewerking

Ook bij het Wmo-gebruik delen we de gemeenten (net als bij het gebruik van participatievoorzieningen) weer in naar de hoogte van het gebruik. De laagste en de hoogste klasse zijn weer gevuld met ongeveer een vijfde van het aantal gemeenten en de andere klassen worden ingedeeld met een vaste klassebreedte. Gemiddeld voor heel Nederland maakt 7,6% van de bevolking gebruik van een voorziening van de Wmo. In de gemeente met het laagste aandeel is dit 2,4%, terwijl het hoogste aandeel gebruik in een gemeente 14,6% bedraagt. In tabel 3.3 laten we de belangrijkste variabelen zien die een verband hebben met het gebruik van voorzieningen in gemeenten. Een relatief laag gebruik komt voor in gemeenten met minder alleenstaanden en weinig inwoners in stedelijk gebied. De gemiddelde woningwaarde is er hoger dan in gemeenten met een hoog gebruik. Een licha-

melijke beperking of medicatie voor een somatische aandoening komen vaker voor in gemeenten met een hoog voorzieningengebruik, maar de verschillen zijn niet groot. Het gebruik van Wmo-voorzieningen ligt hoger als er meer huisartsen in de nabijheid zijn. Evenals een aantal van de andere variabelen (alleenstaanden, stedelijkheid en aandeel huurwoningen) is dit gerelateerd aan de grootte van de gemeente.

Tabel 3.3

Kenmerken van gemeenten naar verschillen in gebruik van Wmo-voorzieningen, 2017 (in aantallen, euro's en procenten)<sup>a</sup>

	aanduiding aandeel inwoners met een voorziening <sup>b</sup>					
	erg laag	laag	gemiddeld	hoog	erg hoog	totaal
aantal gemeenten	55	53	71	63	63	305
% alleenstaanden	30	30	34	36	44	38
% inwoners in stedelijk gebied	23	29	40	46	71	50
% huurwoningen	32	33	38	40	52	43
gemiddelde woningwaarde x 1000 euro	250	239	224	220	202	219
% 65-plussers met somatische medicatie	63	64	64	65	65	65
% inwoners met een lichamelijke beperking	13	13	14	15	16	15
aantal huisartsen binnen 3 kilometer	3,9	4,3	6,0	7,5	17,1	10,3

a De data zijn gewogen met gemeentegrootte.

b De laagste klasse (erg laag) loopt van 2,4% tot en met 4,8%; laag van 4,8% tot en met 6,0%, gemiddeld van 6,0% tot en met 7,2% en hoog van 7,2% tot en met 8,4%; de hoogste klasse (erg hoog) loopt van 8,4% tot en met 14,6%.

Bron: CBS (StatLine) SCP-bewerking

Net als bij de participatievoorzieningen kunnen we ook het gebruik van de Wmo-voorzieningen corrigeren voor kenmerken van de bevolking in de gemeenten. De grote verschillen tussen gemeentecusters verdwijnen ook hier, zoals verwacht. Bij het onderscheid naar gemeentegrootteklassen zijn de verschillen in het gebruik van voorzieningen vrijwel geheel verdwenen (zie figuur B4.2 in bijlage B4). Dit betekent dat de verschillen in regionale risico-profielen de verschillen in regionaal Wmo-gebruik goed kunnen verklaren.

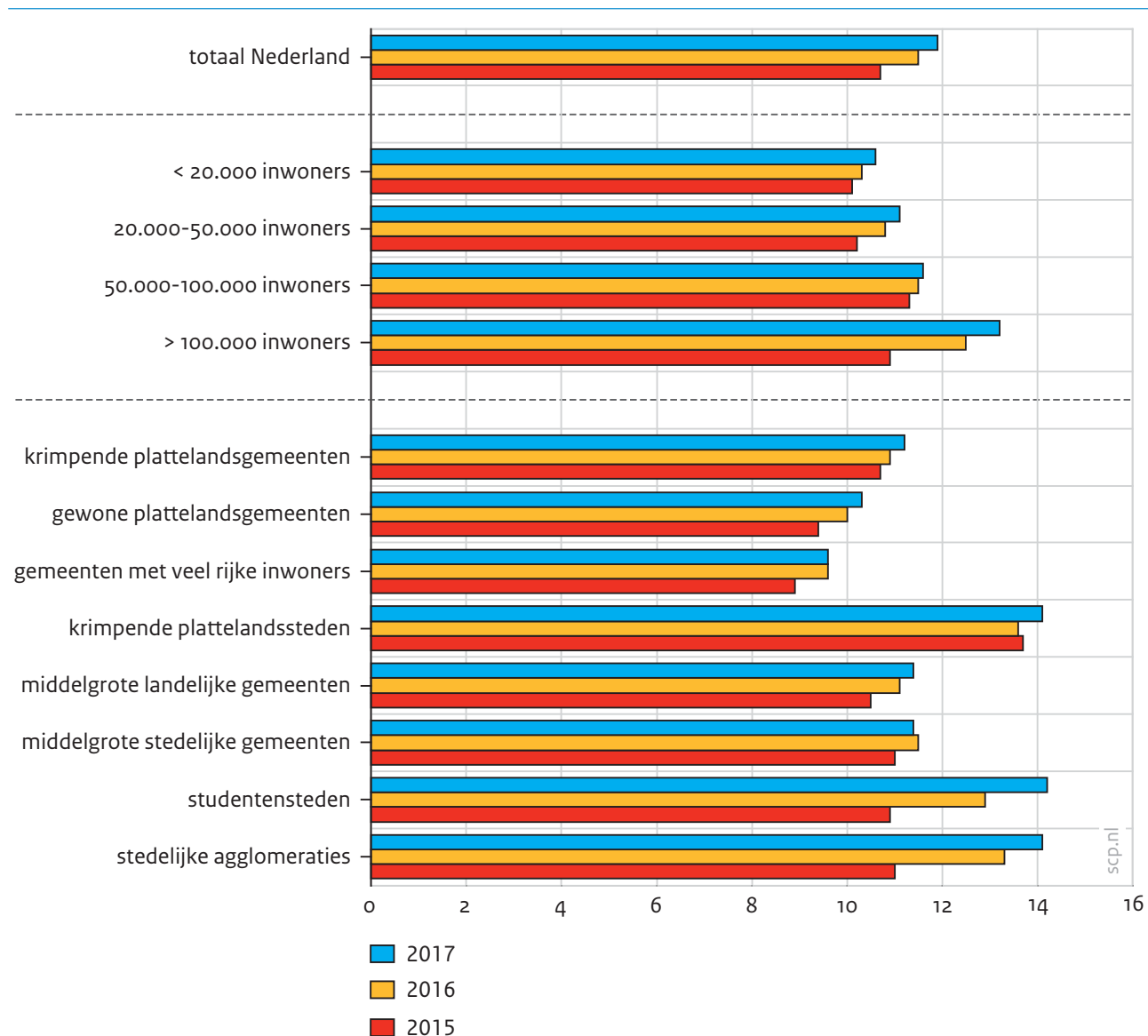
### Ook hoog gebruik Jeugdwetvoorzieningen in krimpende plattelandsteden en grote steden

Bij de Jeugdwetvoorzieningen kijken we naar het aandeel 0-17-jarigen dat gebruikmaakt van een (of meer) van de voorzieningen (jeugdhulp met of zonder verblijf, jeugdbescherming en jeugdreclassering). Bijna 12% van de jongeren maakte in 2017 gebruik van een voorziening in het kader van de Jeugdwet (figuur 3.3). Sinds 2015 is dit percentage gestegen. De verschillen naar gemeentegrootte zijn sinds 2015 toegenomen, waarbij met name in de grootste steden het gebruik sterk is gestegen. Bij de gemeenten in de andere grootteklassen ligt het gebruik op of onder het gemiddelde. Het gebruik van Jeugdwetvoorzieningen was in 2015 het hoogst in krimpende plattelandsteden, maar de stedelijke agglomera-

ties en studentensteden zaten in 2017 op hetzelfde (hoge) niveau. In de andere clusters van gemeenten zien we een matige ontwikkeling van het aandeel jongeren met jeugdzorg, waarbij gemeenten met veel rijke inwoners en gewone plattelandsgemeenten de laagste percentages gebruik hebben.

**Figuur 3.3**

Gebruik van jeugdzorg onder 0-17-jarigen naar gemeentegrootte en clusters van gemeenten, 2016-2017 (in procenten)



Bron: CBS (StatLine) SCP-bewerking

Het gemiddelde gebruik van jeugdzorg (bijna 12% in 2017) heeft een grote spreiding. Het percentage varieert van 2,3% tot 19,2% per gemeente. Tabel 3.4 laat zien dat gemeenten met een laag aandeel jongeren in jeugdzorg gemiddeld minder stedelijk zijn, wat minder vaak huishoudens met een laag inkomen hebben en een vrij dure woningvoorraad bezitten. Het aandeel eenoudergezinnen ligt er lager en het aandeel huishoudens met kinderen jonger dan 18 jaar is wat hoger dan gemiddeld.<sup>4</sup> In gemeenten waar het gebruik van medi-

cijnen voor psychische aandoeningen hoger is en waar meer inwoners een lichamelijke beperking hebben, is het gebruik van jeugdzorg hoger.

Tabel 3.4

Kenmerken van gemeenten naar verschillen in gebruik van jeugdzorgvoorzieningen, 2017 (in aantallen, euro's en procenten)<sup>a</sup>

	aanduiding aandeel inwoners met voorzieningengebruik <sup>b</sup>					
	erg laag	laag	gemiddeld	hoog	erg hoog	totaal
aantal gemeenten	68	86	74	80	80	388
% eenouderhuishoudens	6,8	6,4	6,9	7,0	7,9	7,2
% huishoudens met kinderen jonger dan 18 jaar	27	26	27	25	22	25
% huishoudens met een hoog besteedbaar inkomen <sup>c</sup>	13	11	10	9	9	10
% inwoners in stedelijk gebied	39	30	35	52	65	48
gemiddelde woningwaarde x 1000 euro	251	237	222	204	202	217
% inwoners tot 65 jaar met psychische medicatie	5,4	5,9	6,1	6,5	6,5	6,2
% inwoners met een lichamelijke beperking	13	14	14	15	16	15

a De data zijn gewogen met gemeentegrootte.

b De laagste klasse (erg laag) loopt van 2,3% tot en met 9,0%; laag van 9,0% tot en met 10,3%, gemiddeld van 10,3% tot en met 11,6% en hoog van 11,6% tot en met 12,9%; de hoogste klasse (erg hoog) loopt van 12,9% tot en met 19,2%.

c Het percentage huishoudens per gemeente met een besteedbaar inkomen in het tiende deciel.

Bron: CBS (StatLine) SCP-bewerking

Als het gebruik van jeugdzorg per gemeente wordt gecorrigeerd voor kenmerken van de bevolking in de gemeenten, dan vallen ook hier zoals verwacht de meeste verschillen vrijwel weg. Bij de grote steden zien we gemiddeld nog een hoger gebruik, met name bij de stedelijke agglomeraties en de studentensteden. Bij het cluster middelgrote stedelijke gemeenten blijft het gebruik van jeugdzorg wat achter (zie figuur B4.3 in bijlage B4).

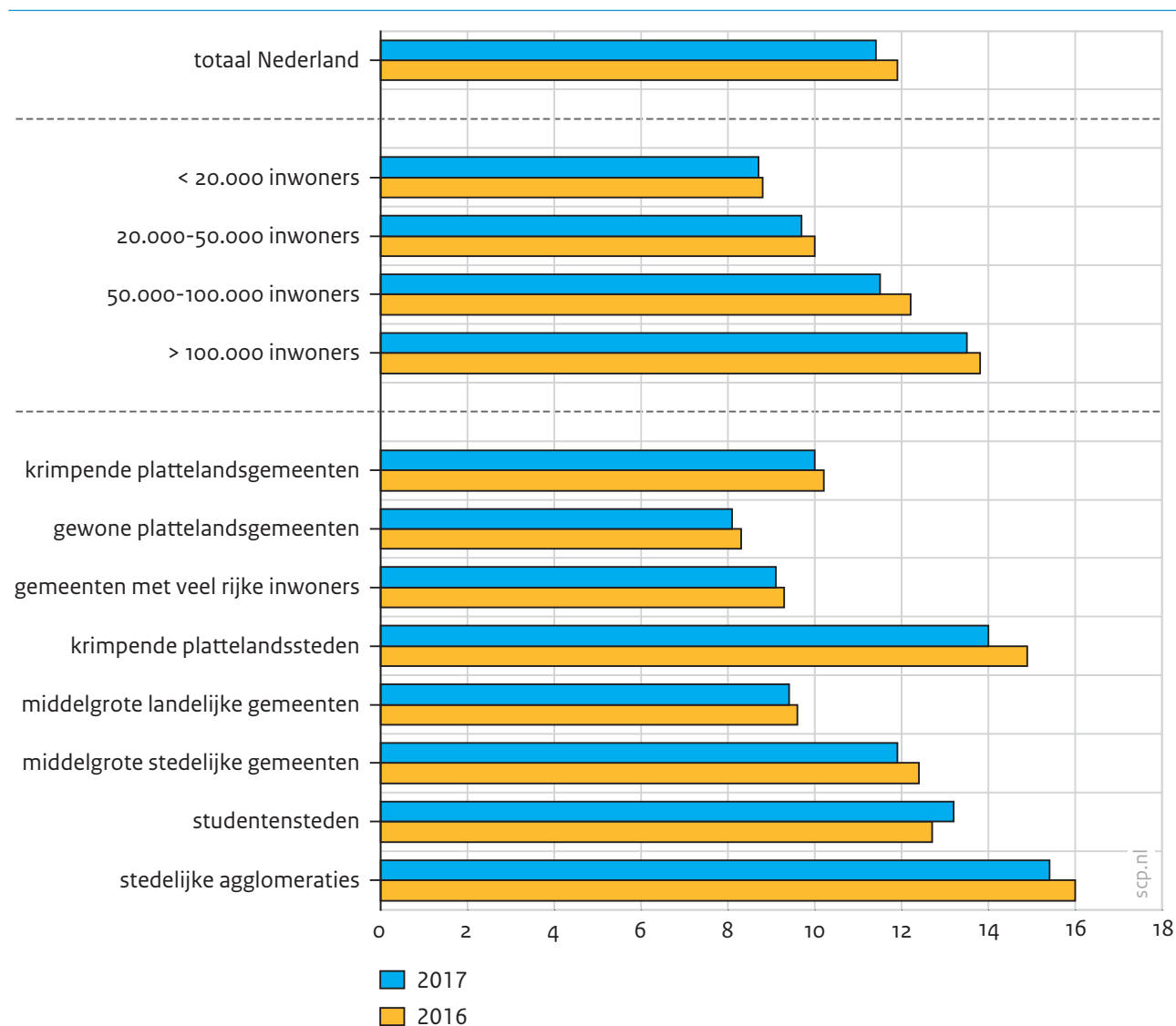
### Totaal gebruik sociaal domein neemt nog toe in studentensteden

Dit keer kijken we ook naar het totale gebruik van voorzieningen in het sociaal domein. We analyseren het aandeel in de bevolking van een gemeente dat gebruikmaakt van een of meer voorzieningen in het sociaal domein. Omdat we hiervoor gebruikmaken van de gegevens van de Gemeentelijke Monitor Sociaal Domein, nemen we het eerste jaar na de decentralisaties (2015) niet mee in de analyses. De gebruikpercentages zijn niet een-op-een te vergelijken met de cijfers in de vorige paragrafen, omdat de doelgroep van de deelvoorzieningen steeds een andere is (jongeren tot en met 17 jaar voor jeugdzorg, 18-plussers voor Wmo en 18-65-jarigen voor de participatievoorzieningen).

Gemiddeld maakte 12% van de bevolking gebruik van een of meer sociaaldomeinvoorzieningen in 2016. Een jaar later was dit ongeveer 0,5% minder. Op basis van de uitkomsten in de figuren 3.1-3.3 kan verwacht worden dat het gebruik van voorzieningen toeneemt met gemeentegrootte. In figuur 3.4 is te zien dat deze aanname klopt. In drie van de vier gemeentegrootteklassen zien we een daling in het gebruik in 2017. Alleen in de kleinste gemeenten blijft het (relatief lage) gebruik gelijk.

**Figuur 3.4**

Gebruik van voorzieningen in het sociaal domein naar gemeentegrootte en clusters van gemeenten, 2016 en 2017 (in procenten van de bevolking)



Bron: CBS (StatLine) SCP-bewerking

Als we de gemeenten indelen naar de genoemde clusters, dan zien we hoog gebruik in stedelijke agglomeraties en krimpende plattelandssteden. Het gebruik is laag in gewone plattelandsgemeenten, gemeenten met veel rijke inwoners en middelgrote landelijke gemeenten. Dit patroon komt deels overeen met de hiervoor gevonden uitkomsten. Bij jeugdzorg en participatievoorzieningen zagen we ook een hoog gebruik in de studentensteden. Bij de

Wmo en het totaal ligt het gebruik voor deze gemeentecluster nog in de buurt van het gemiddelde, maar zien we wel een stijging.

Gemiddeld had in 2017 bijna 11,4% van de bevolking te maken met een voorziening in het sociaal domein. Het percentage varieert van 4,1% tot en met 19,3% per gemeente (tabel 3.5). Gemeenten waarin veel gebruikgemaakt wordt van voorzieningen hebben meer huishoudens die uit alleenstaanden of eenoudergezinnen bestaan. Het aandeel inwoners van 75 jaar of ouder is wat lager, terwijl het aandeel inwoners met een lichamelijke beperking wat hoger is. Het aantal banen in de zorg is in deze gemeenten hoog, evenals het aantal huisartsen op korte afstand. Gemeenten met een gemiddeld hogere woningwaarde ervaren een lager gebruik van voorzieningen. De belangrijkste onderscheidende factoren lijken dus vooral te maken te hebben met de grootte van de gemeente.

Tabel 3.5

Kenmerken van gemeenten naar verschillen in gebruik van sociaaldomeinvoorzieningen, 2017 (in aantallen, euro's en procenten)<sup>a</sup>

	aanduiding aandeel inwoners met voorzieningengebruik <sup>v</sup>					
	erg laag	laag	gemiddeld	hoog	erg hoog	totaal
aantal gemeenten	62	72	56	50	65	305
% alleenstaanden	29	29	32	36	44	38
% eenouderhuishoudens	6,0	6,3	6,3	7,5	8,0	7,3
% inwoners 75 jaar of ouder	8,3	8,2	8,8	7,7	7,1	7,7
gemiddelde woningwaarde x 1000 euro	258	251	234	215	197	219
aantal huisartsen binnen 3 km	3,2	3,9	4,5	7,9	16,6	10,3
% inwoners met een lichamelijke beperking	13	13	14	15	16	15
aantal banen in de zorg per 1000 inwoners	46	54	67	76	96	78

a De data zijn gewogen met gemeentegrootte.

b De laagste klasse (erg laag) loopt van 4,1% tot en met 7,6%; laag van 7,6% tot en met 8,9%, gemiddeld van 8,9% tot en met 10,2% en hoog van 10,2% tot en met 11,5%; de hoogste klasse (erg hoog) loopt van 11,5% tot en met 19,3%.

Bron: CBS (StatLine) SCP-bewerking

De genoemde factoren maken ook deel uit van het regressiemodel dat geschat wordt om het gecorrigeerde gebruik van voorzieningen te berekenen. Na de correctie vallen de verschillen naar gemeentegrootte en gemeenteclusters zoals te verwachten vrijwel geheel weg. Het gecorrigeerde gebruik van de gemeenten naar grootteklasse wijkt in 2017 niet meer dan 0,2 procentpunt af van het gemiddelde. De verschillen tussen de gemeenteclusters blijven iets groter, maar ook bij de stedelijke agglomeraties ligt het gecorrigeerde gebruik nog maar 0,6 procentpunt boven het gemiddelde (zie figuur B4.4 in bijlage B4).

### 3.2 Risicoprofielen op regionaal niveau

Naast gemeentelijke risicofactoren kunnen ook regionale factoren samenhangen met het gebruik van voorzieningen in het sociaal domein. In deze paragraaf laten we zien hoe het gebruik varieert per Corop-gebied. Corop-gebieden zijn vastgesteld volgens het zogenaamde nodale indelingsprincipe. Dit houdt in dat elk Corop-gebied een centrale kern (bijvoorbeeld een stad) heeft met een omliggend verzorgingsgebied (CBS 2017c).<sup>5</sup>

De 40 Corop-gebieden zijn ingedeeld in vijf groepen met oplopend gebruik. De grenzen van deze regiogroepen zijn dezelfde als bij de indeling van gemeenten in de tabellen van paragraaf 3.1. De klasseaanduidingen lopen dus van erg laag voor de regio's met een gebruik in de eerste klasse, via laag, gemiddeld en hoog, tot erg hoog voor de regio's met een gebruik in de hoogste klasse.<sup>6</sup>

#### Regionale profielen participatievoorzieningen

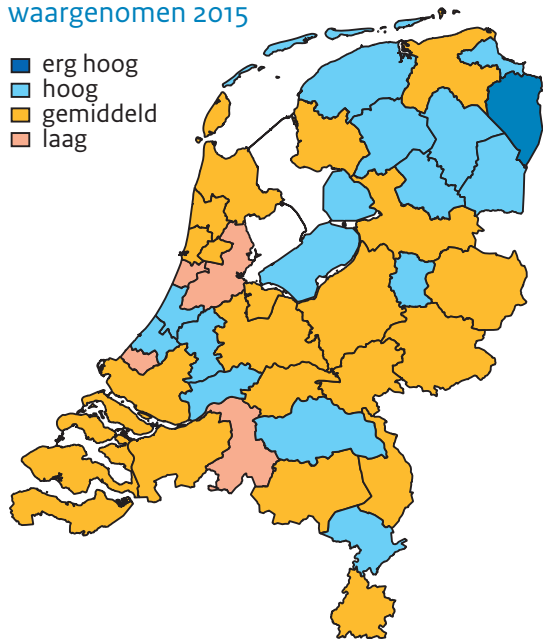
In figuur 3.5 zetten we het gebruik van bijstand en re-integratie per Corop-gebied voor de jaren 2015-2017 naast elkaar. Daarnaast laten we voor 2017 zien wat het resultaat is na correctie met de risicofactoren. Bij het interpreteren van de resultaten op Corop-gebied moeten we rekening houden met het feit dat bij het optellen van het gebruik de grote gemeenten in de Corop-gebieden zwaarder meetellen dan de kleinere gemeenten. En omdat we hebben gezien dat het gebruik in de grote steden over het algemeen hoger is dan in andere gemeenten, kan het gemiddelde per Corop-gebied meer neigen naar het gebruik in de centrale stad, dan naar het gebruik in de omringende (kleinere) gemeenten. Dit heeft tot gevolg dat we in figuur 3.5 geen enkel gebied meer zien in de klasse 'erg laag' gebruik van participatievoorzieningen. We zien daarnaast dat het patroon tussen 2015 en 2017 globaal verschuift naar een wat hoger gebruik. Waar in 2015 en 2016 Oost-Groningen een erg hoog gebruik laat zien, in 2016 in gezelschap van Agglomeratie 's-Gravenhage, is er in 2017 geen regio meer met een erg hoog gebruik. Na correctie voor risicoprofielen neemt het aantal regio's dat in de klasse gemiddeld valt voor 2017 toe. Maar er vinden ook verschuivingen plaats van gemiddeld of hoog gebruik naar laag gebruik. Dit betreft een deel van Noord-Holland en Zeeuwsch-Vlaanderen. Bij Zuidwest-Friesland zien we juist een verschuiving naar erg hoog gebruik. Naast de al genoemde gebieden is het gecorrigeerde gebruik van participatievoorzieningen hoog in de regio Groot-Rijnmond, alle Corop-regio's in Groningen en Friesland, Zuidoost-Drenthe, Twente en Arnhem/Nijmegen.

Figuur 3.5

Gebruik van bijstand en/of re-integratie door 18-64-jarigen, waargenomen (2015-2017) en na correctie voor gemeentelijke risicoprofielen (2017) (naar Corop-regio's)<sup>a</sup>

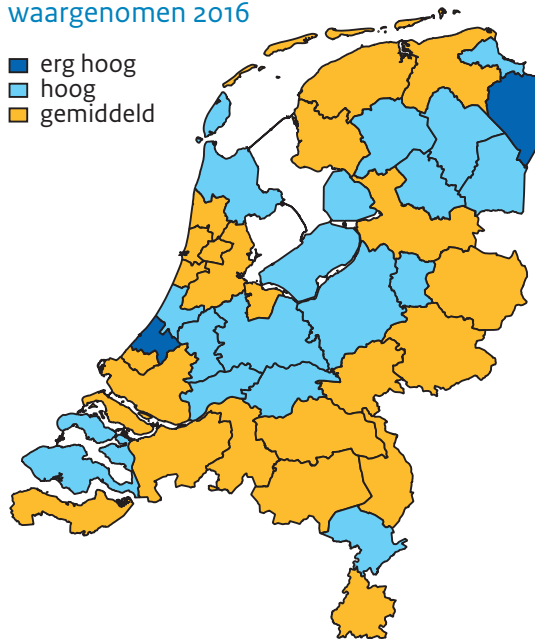
waargenomen 2015

- erg hoog
- hoog
- gemiddeld
- laag



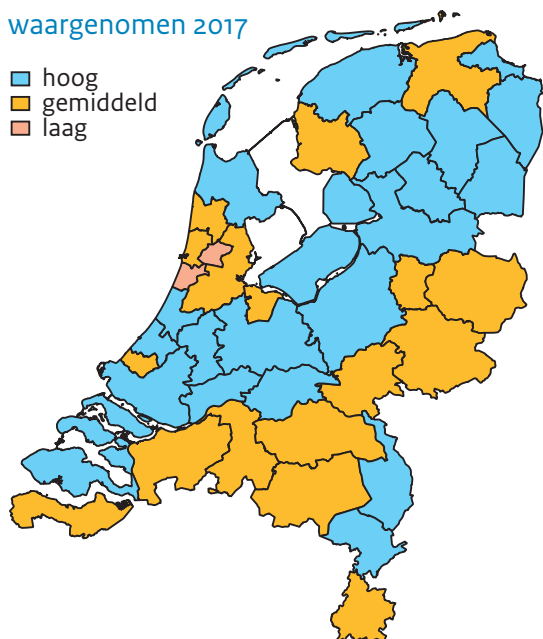
waargenomen 2016

- erg hoog
- hoog
- gemiddeld



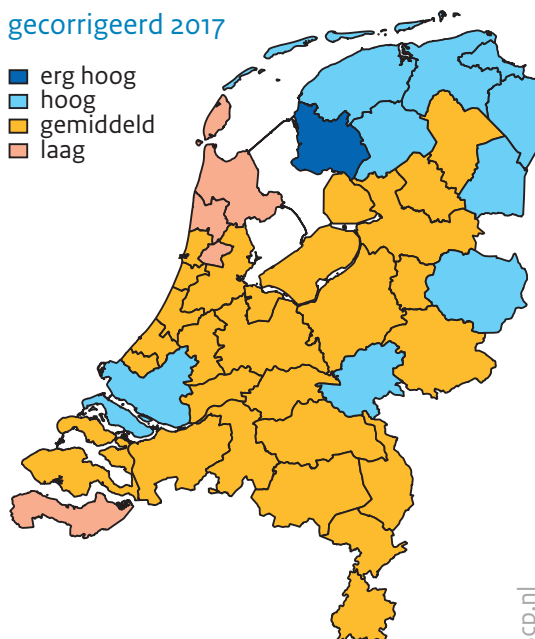
waargenomen 2017

- hoog
- gemiddeld
- laag



gecorrigeerd 2017

- erg hoog
- hoog
- gemiddeld
- laag



scp.nl

a De klassegrenzen zijn hetzelfde als aangegeven in tabel 3.2.

Bron: CBS (StatLine) scp-bewerking



## Regionale profielen Wmo-voorzieningen

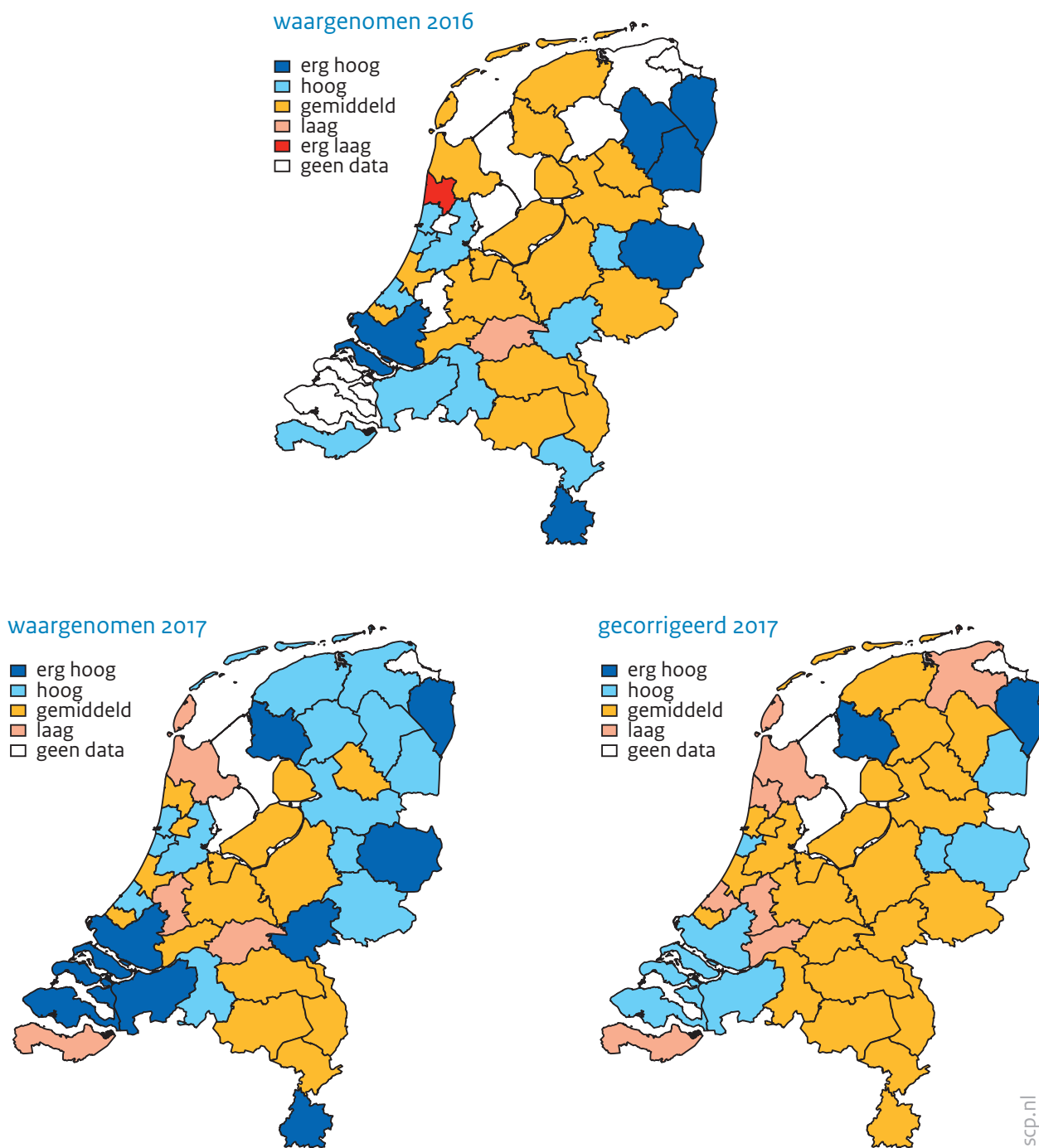
Omdat niet alle gemeenten gegevens aanleveren voor de GMSD, controleren we of er binnen een Corop-gebied wel voldoende gemeenten vertegenwoordigd zijn. We tellen alleen de gebieden mee waarbinnen het aandeel inwoners van de deelnemende gemeenten ten minste 25% is van het totale aantal inwoners van het gebied. Het gebruik is berekend als percentage van het aantal 18-plussers in (de deelnemende gemeenten binnen) het Corop-gebied dat gebruikmaakt van een Wmo-voorziening.

In figuur 3.6 is duidelijk te zien dat steeds meer gemeenten gegevens aanleveren voor de GMSD; er zijn steeds minder Corop-gebieden die we buiten beschouwing (moeten) laten.<sup>7</sup> Omdat het aantal deelnemende gemeenten elk jaar anders is, en het aantal deelnemende gemeenten binnen een Corop-gebied kan verschillen, is het lastig om een goede vergelijking tussen de jaren te maken. We beperken ons daarom tot een beschrijving van de situatie in 2017. Een erg laag voorzieningengebruik komt op Corop-niveau niet voor. Wel zien we acht gebieden met een erg hoog gebruik van Wmo-maatwerkvoorzieningen (meer dan 8,5% van de bevolking van 18 jaar of ouder). Het zijn drie regio's in het zuidwesten van Nederland: Groot-Rijnmond, Overig Zeeland en West-Noord-Brabant. De andere regio's met erg hoog gebruik zijn verspreid over het land: Zuidwest-Friesland, Oost-Groningen, Twente, Arnhem/Nijmegen en Zuid-Limburg.

Na correctie voor de risicoprofielen van gemeenten blijven slechts twee van deze regio's over met een erg hoog gebruik, namelijk Zuidwest-Friesland en Oost-Groningen. De andere regio's hebben een hoog of gemiddeld gecorrigeerd gebruik. Veel Corop-gebieden met een hoog waargenomen gebruik zijn na correctie verschoven naar een gemiddeld gebruik.

Figuur 3.6

Gebruik van Wmo 2015-voorzieningen door 18-plussers, waargenomen (2016-2017) en na correctie voor gemeentelijke risicoprofielen (2017) (naar Corop-regio's)<sup>a, b</sup>



a De klassegrenzen zijn hetzelfde als aangegeven in tabel 3.3.

b Alleen Corop-gebieden waarin de bevolking van de deelnemende gemeenten ten minste 25% is van de totale bevolking van het gebied.

Bron: cbs (StatLine) scp-bewerking

## Regionale profielen Jeugdwet

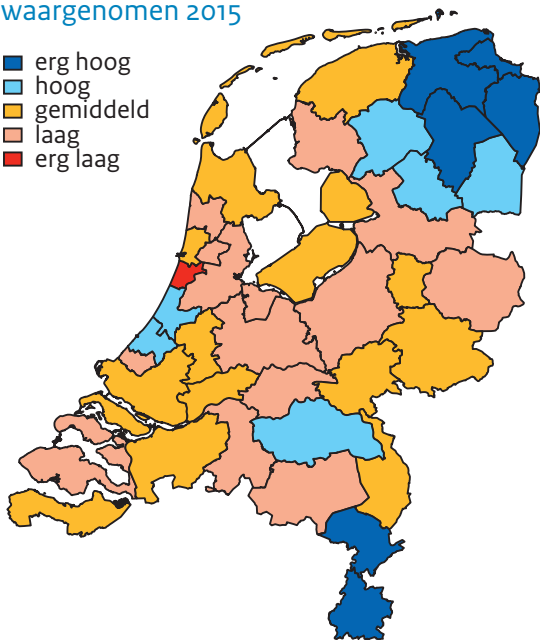
Bij de jeugdzorg nemen we zowel het gebruik van hulp binnen het vrijwillige kader (jeugdhulp met en zonder verblijf) als hulp binnen het gedwongen kader (jeugdbescherming en jeugdreclassering) mee in de analyses. Het gebruik van jeugdzorgvoorzieningen is berekend als het aandeel gebruikers van een jeugdzorgvoorziening in de bevolking van 0-17 jaar. De indeling van de Corop-gebieden in klassen is gebaseerd op dezelfde klassegrenzen als de grenzen die voor tabel 3.4 zijn gehanteerd. Hierdoor is duidelijk te zien dat het gebruik van jeugdzorgvoorzieningen tussen 2015 en 2017 is toegenomen (figuur 3.7). In 2015 vielen veel regio's in de klasse laag gebruik, in 2016 zien we vooral gemiddeld gebruik, terwijl in 2017 veel regio's (erg) hoog gebruik lieten zien. De regio's die in 2015 een erg hoog gebruik kenden, hadden ook in 2017 nog een hoog of erg hoog gebruik. De regio's met erg hoog gebruik in 2017 zijn Noord-Friesland, alle drie de regio's in de provincie Groningen, de agglomeraties Leiden en Bollenstreek en 's-Gravenhage, en Zuid- en Midden-Limburg. Een erg laag waargenomen gebruik zien we in Zuidwest-Friesland, Agglomeratie Haarlem, Zaanstreek en Het Gooi en Vechtstreek. Na correctie voor risicofactoren zien we een wat gematigder beeld. Drie regio's houden een erg hoog gecorrigeerd gebruik (de agglomeraties Leiden en Bollenstreek en 's-Gravenhage, en Midden-Limburg). Twee van de vier regio's met erg laag waargenomen gebruik houden dit ook gecorrigeerd: Zaanstreek en Agglomeratie Haarlem.

Figuur 3.7

Gebruik van Jeugdwetvoorzieningen door kinderen tot 18 jaar, waargenomen (2015-2017) en na correctie voor gemeentelijke risicoprofielen (2017) (naar Corop-regio's)<sup>a</sup>

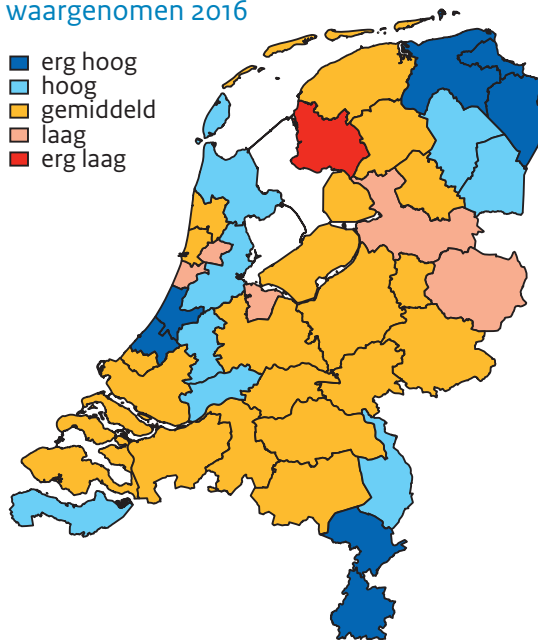
waargenomen 2015

- erg hoog
- hoog
- gemiddeld
- laag
- erg laag



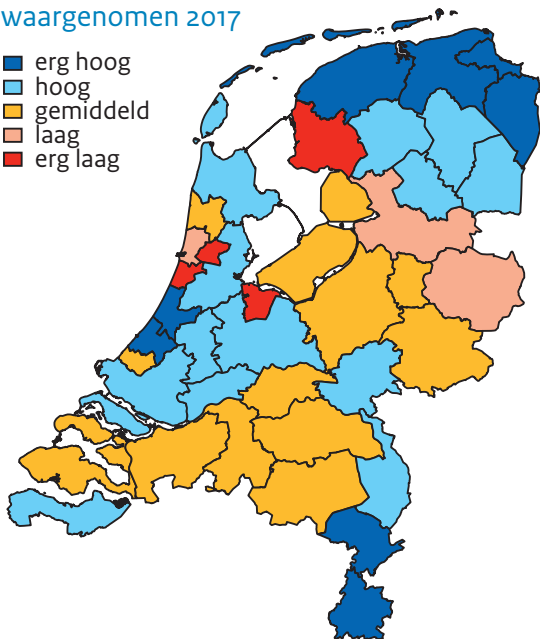
waargenomen 2016

- erg hoog
- hoog
- gemiddeld
- laag
- erg laag



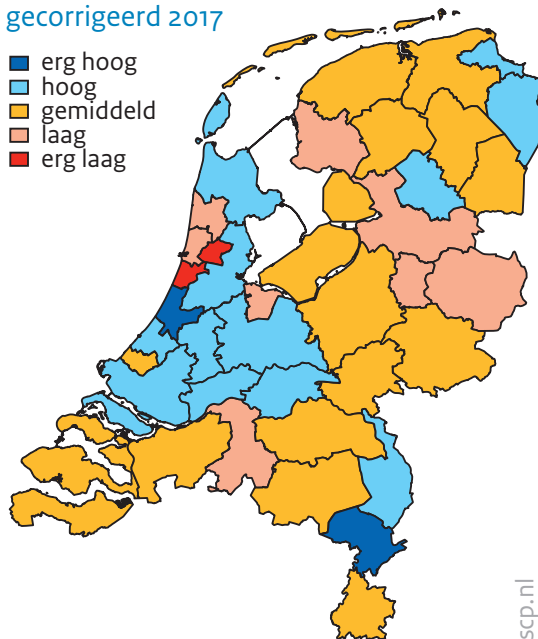
waargenomen 2017

- erg hoog
- hoog
- gemiddeld
- laag
- erg laag



gecorrigeerd 2017

- erg hoog
- hoog
- gemiddeld
- laag
- erg laag



scp.nl

a De klassegrenzen zijn hetzelfde als aangegeven in tabel 3.4.

Bron: CBS (StatLine) SCP-bewerking

### Regionale profielen totaal sociaal domein

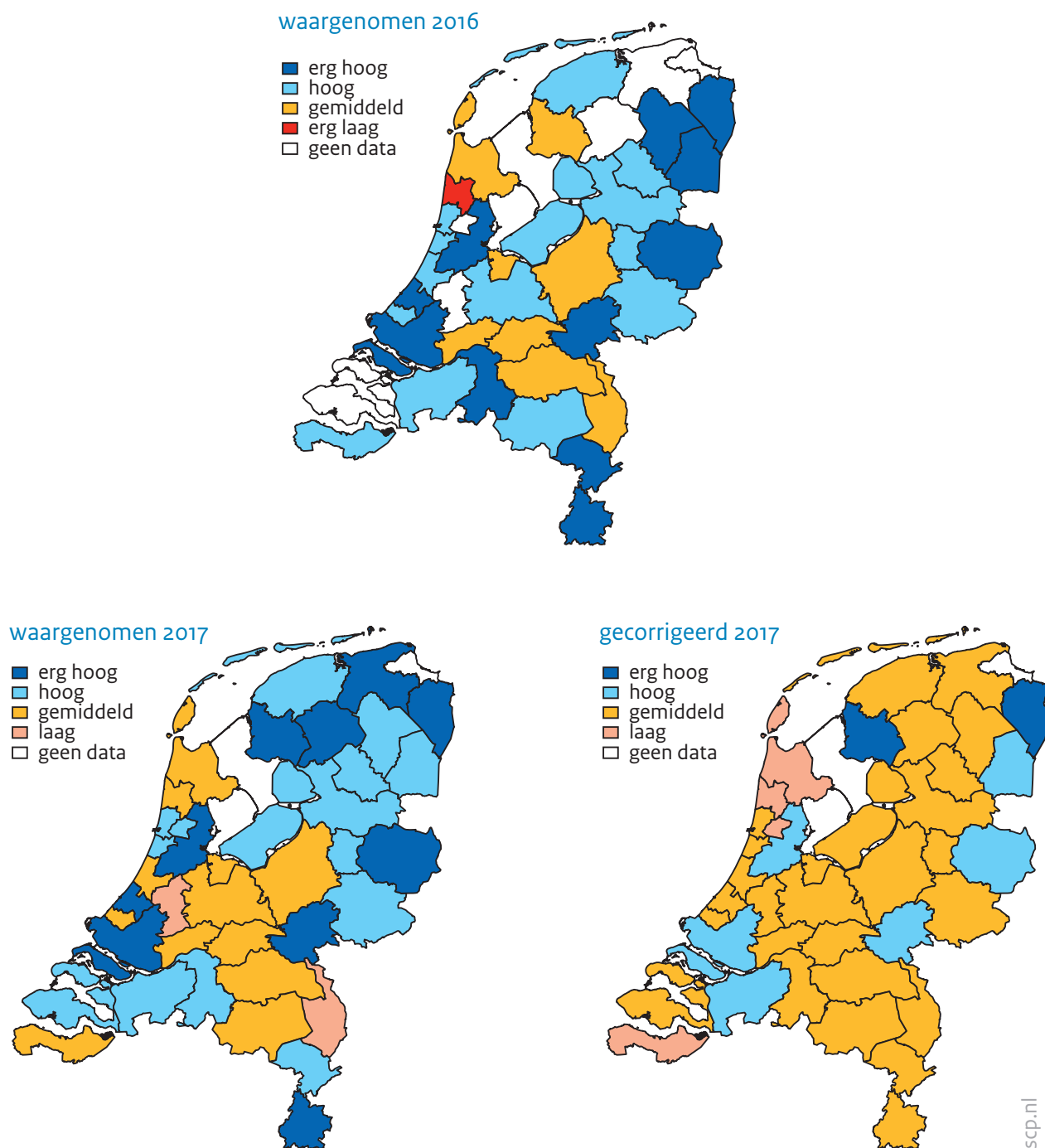
Ook bij het totale gebruik van het sociaal domein hanteren we de gegevens van de GMSD, waardoor we niet voor alle Corop-gebieden de gebruiksaandelen kunnen uitrekenen. In figuur 3.8 laten we wel het waargenomen gebruik van 2016 zien, maar we beperken de bespreking tot 2017.

Ook hier zien we geen Corop-gebied met een erg laag gebruik, maar wel veel gebieden met erg hoog gebruik. Het betreft bijna allemaal gebieden die op een van de hiervoor genoemde domeinen (Wmo, Participatiewet en Jeugdwet) een erg hoog gebruik lieten zien (Zuidwest-Friesland, Overig en Oost-Groningen, Twente, Arnhem/Nijmegen, Zuid-Limburg, Groot-Rijnmond en Agglomeratie 's-Gravenhage). Door een combinatie van hoog gebruik op twee of meer van de domeinen zien we voor het totale gebruik ook Groot-Amsterdam en Zuidoost-Friesland erg hoog scoren.

Na correctie voor de risicoprofielen van gemeenten blijven slechts twee van deze regio's over met een erg hoog gebruik, namelijk Zuidwest-Friesland en Oost-Groningen. In een aantal gebieden is na correctie het gebruik daarnaast (nog) laag of hoog, maar de meeste gebieden zijn terechtgekomen in de klasse met gemiddeld gebruik.

Figuur 3.8

Gebruik van sociaaldomeinvoorzieningen door de bevolking, waargenomen (2016-2017) en na correctie voor gemeentelijke risicoprofielen (2017) (naar Corop-regio's)<sup>a, b</sup>



a De klassegrenzen zijn hetzelfde als aangegeven in tabel 3.5.

b Alleen Corop-gebieden waarin de bevolking van de deelnemende gemeenten ten minste 25% is van de totale bevolking van het gebied.

Bron: cbs (StatLine) scp-bewerking

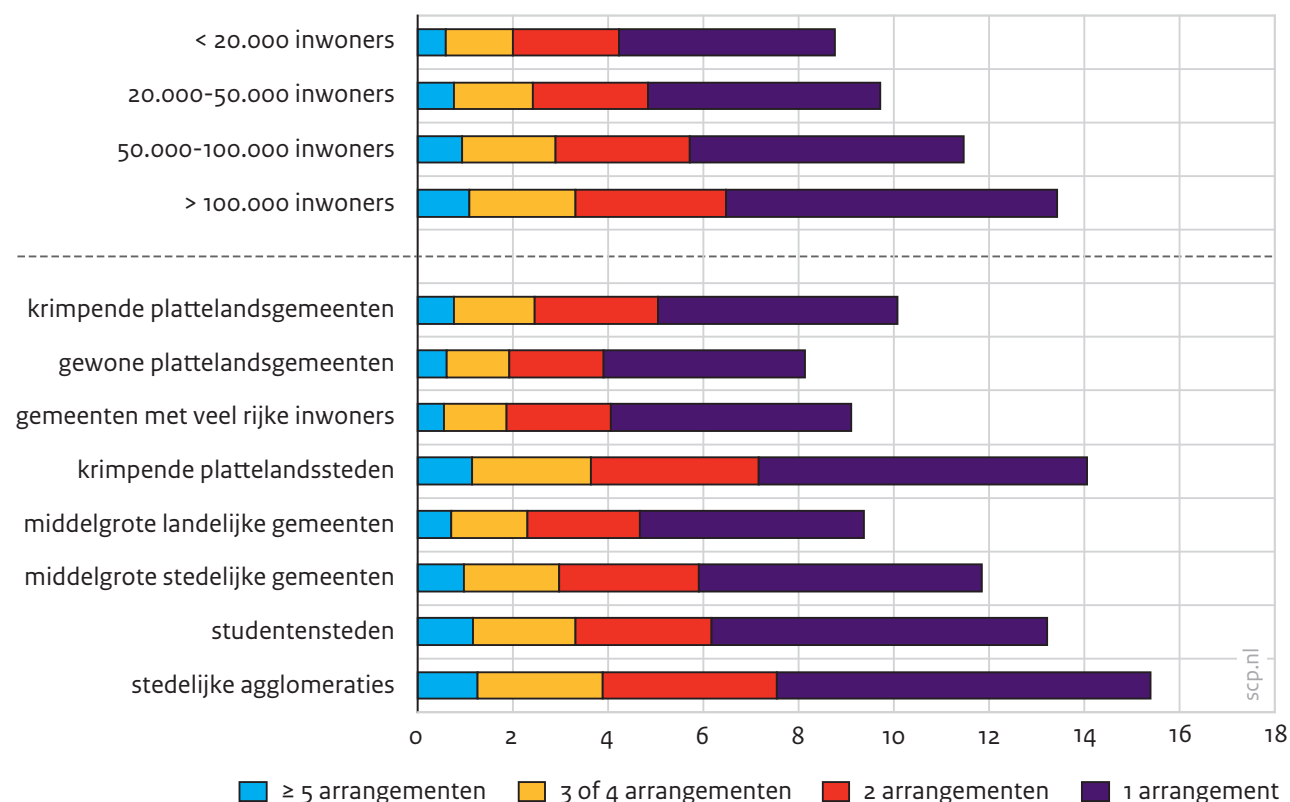
### Stapelings van sociaaldomeinvoorzieningen

Op basis van de gmsd heeft het cbs ook berekend hoeveel arrangementen binnen het Sociaal Domein tegelijk gebruikt worden. De stapeling is gebaseerd op de voorzieningen

die in deze rapportage centraal staan. Hierbij worden in totaal 10 voorzieningen bekeken: binnen de Participatiewet bijstand en re-integratie, binnen Wmo 2015 huishoudelijke hulp, ondersteuning thuis, hulpmiddelen en diensten en beschermd wonen en binnen Jeugdwet jeugdhulp zonder verblijf, jeugdhulp met verblijf, jeugdbescherming en jeugdreclassering. In theorie kan de stapeling dus oplopen tot het gelijktijdig gebruik van tien voorzieningen. Ook bij de stapeling zien we verschillen in het gebruik van voorzieningen binnen het sociaal domein naar type gemeente (figuur 3.9). Met het oplopen van de gemeentegrootte neemt het gebruik van zowel enkelvoudige als gestapelde arrangementen toe. Het totale gebruik van arrangementen in het sociaal domein is het hoogst in stedelijke agglomeraties en krimpende plattelandsteden. Ook de stapeling van meerdere arrangementen is hier het hoogst. In gewone plattelandsgemeenten, gemeenten met veel rijke inwoners en middelgrote landelijke gemeenten is het gebruik van arrangementen in het sociaal domein het laagst. Ongeveer de helft van de gebruikers van sociaaldomeinvoorzieningen gebruikt slechts één arrangement. Dit varieert van 49% in krimpende plattelandsgemeenten tot 56% in gemeenten met veel rijke inwoners.

Figuur 3.9

Gebruik van een of meer sociaaldomeinvoorzieningen in 2017, naar gemeentegrootte en clusters van gemeenten (in procenten van de bevolking)<sup>a</sup>



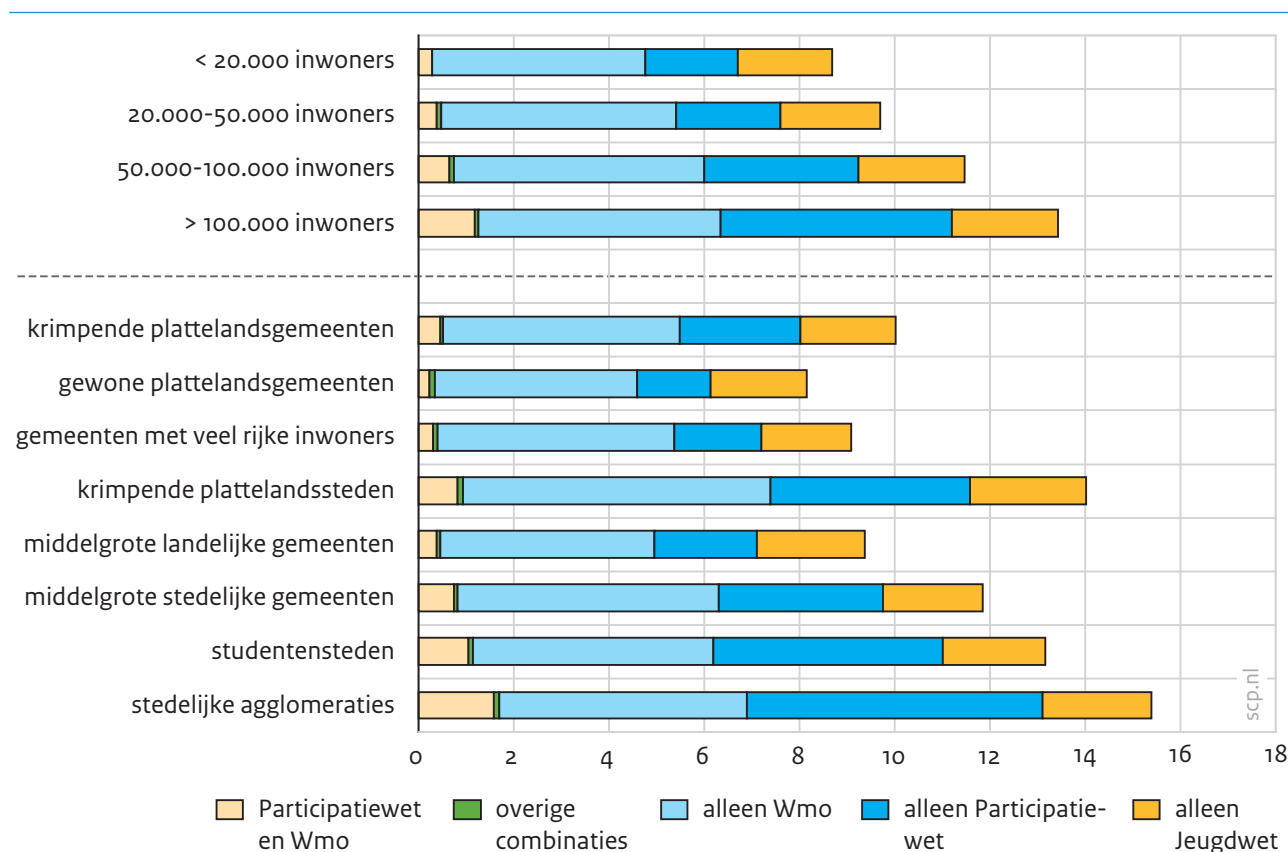
a Gebaseerd op gegevens van 305 gemeenten.

Bron: CBS (StatLine; GMSD) SCP-bewerking

De stapeling van het gebruik zien we vooral binnen een van de pijlers in het sociaal domein (zie ook hoofdstuk 2). Combinaties van arrangementen in verschillende pijlers komen niet vaak voor (figuur 3.10). Een gecombineerd gebruik van participatievoorzieningen en Wmo komt nog wel enigszins voor, maar andere combinaties van voorzieningen in verschillende wetten worden gebruikt door nog geen 0,1% van de bevolking. Combinaties van arrangementen uit de Participatiewet en de Wmo komen vooral voor in de grotere steden: in stedelijke agglomeraties bij 1,6% van de bevolking, in studentensteden, krimpende plattelandssteden en middelgrote stedelijke gemeenten bij 1,0% tot 0,8% en van de bevolking in de andere typen gemeenten is het aandeel kleiner dan 0,5%.

**Figuur 3.10**

Gebruik van een of meer sociaaldomeinvoorzieningen naar wet of combinatie van wetten in 2017, naar gemeentegrootte en clusters van gemeenten (in procenten van de bevolking)<sup>a</sup>



a Gebaseerd op gegevens van 305 gemeenten.

Bron: CBS (StatLine; GMSD) SCP-bewerking

### 3.3 Samenvatting

Op basis van kenmerken van de bevolking en de gemeenten hebben we een indeling gemaakt in clusters. De kenmerken zijn gekozen op basis van hun (mogelijk) onderscheidend vermogen voor verschillen in het gebruik van sociaaldomeinvoorzieningen. In stedelijke agglomeraties en in krimpende plattelandsgemeenten blijkt het gebruik van de verschillende voorzieningen in het sociaal domein hoog te zijn. Daarnaast zien we in studen-



tensteden ook een hoog gebruik van participatievoorzieningen en jeugdzorg. In gewone plattelandsgemeenten is het gebruik van voorzieningen juist laag. Het beeld van het gebruik van voorzieningen naar regio's is divers en varieert per voorziening. Voor het sociaal domein als geheel zien we een hoog gebruik in het zuidwesten, het noorden en het oosten van het land, evenals rond de grote steden in het westen en in delen van Limburg. Als we het voorzieningengebruik corrigeren voor gemeentelijke risicofactoren, dan nemen de verschillen tussen de gemeentelijke clusters grotendeels af. In Zuidwest-Friesland en Oost-Groningen blijft het gebruik erg hoog.

## Noten

- 1 Bij de analyse zijn we uitgegaan van de volgende risicokenmerken: koopkracht rijkste huishoudens, aandeel gezinnen met kinderen, aandeel personen met niet-westerse migratieachtergrond, bevolkingsgroei 2011-2015, aandeel alleenstaanden, aandeel eenoudergezinnen, aandeel huishoudens met laag inkomen, aandeel 75-plussers, aandeel inwoners in stedelijke en landelijke gebieden, aandeel laag-opgeleiden, aandeel uitkeringsontvangers, aandeel huurwoningen, gemiddelde woningwaarde, aandeel inwoners met psychische medicatie 18-64 jaar, en aandeel inwoners met somatische medicatie 65-plus.
- 2 Dit onverklaarde gebruik wordt berekend door het gebruik dat op basis van het risicoprofiel is geschat, af te trekken van het waargenomen gebruik: gecorrigeerd gebruik = waargenomen gebruik – verwacht gebruik. Hierbij wordt het landelijke gemiddelde van het waargenomen gebruik opgeteld, om de figuur vergelijkbaar te maken met de situatie voor de modelcorrectie.
- 3 Voor de eerder verschenen overall rapportages (Pommer en Boelhouwer 2016, 2017) maakten we bij de Wmo-voorzieningen gebruik van de gegevens die gemeenten aanleveren aan het CAK. Deze gegevens betreffen maatwerkvoorzieningen waarvoor een eigen bijdrage gevraagd wordt. De gegevens over 2017 waren bij het schrijven van deze rapportage nog niet voorhanden. Omdat steeds meer gemeenten de Wmo-gegevens aan het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) aanleveren voor de GMSD (zie CBS 2017b; VNG Realisatie 2018) maken we voor de analyses in dit hoofdstuk hiervan gebruik. Zie tabel B4.1 in bijlage B4 voor de deelnamepercentages aan de Gemeentelijke Monitor per jaar.
- 4 Dit lijkt op het eerste gezicht vreemd, maar het aandeel huishoudens met jonge kinderen in het totale aantal huishoudens in een gemeente is een variabele van een andere orde dan het aandeel jongeren met jeugdhulp als percentage van het totale aantal jongeren. In de grotere gemeenten (relatief veel jeugdzorg) is het aandeel huishoudens met jonge kinderen lager dan in andere gemeenten, maar de jongeren in deze gezinnen maken relatief vaker gebruik van jeugdzorg.
- 5 De naam Corop komt van Coördinatie Commissie Regionaal OnderzoeksProgramma. Dit was de naam van de commissie die in 1971 de indeling van Nederland in Corop-gebieden ontwierp. In totaal zijn er in Nederland 40 Corop-gebieden.
- 6 Deze indeling wijkt af van de indelingen die in de vorige overall rapportages werden gebruikt (zie Pommer en Boelhouwer 2016, 2017). Daar werden voor de Corop-gebieden de klassegrenzen opnieuw berekend om voor het waargenomen gebruik per voorziening vijf groepen van acht gebieden te krijgen (kwintielen).
- 7 In 2017 was dit alleen nog Delfzijl en omgeving; geen van de drie gemeenten in dit gebied heeft gegevens aangeleverd.

## Literatuur

- Belder, Martin (2017). *Analyse van betalingsachterstanden op premie zorgverzekering als indicator voor problematische schuldsituaties*. Zoetermeer: Panteia.
- Berenschot (2018). *Gemeenten zetten in op preventie en toegankelijkheid in het sociaal domein*. Geraadpleegd op 28 augustus 2018 via [www.berenschot.nl/actueel/2018/augustus/benchmark-sociaal-domein/](http://www.berenschot.nl/actueel/2018/augustus/benchmark-sociaal-domein/).
- Brakel, Katinka van, Margreet Stoutjesdijk en Marcel Spijkerman, met medewerking van Frank Schreuder (2016). *uwv Monitor Arbeidsparticipatie 2015. Aan het werk zijn, komen en blijven van mensen met een arbeidsbeperking*. Amsterdam: uwv.
- CBS (2017a). *Jeugdbescherming en jeugdreclassering 2016*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBS (2017b). *CBS schat gebruik van Wmo maatwerkvoorzieningen*. Geraadpleegd op 17 juli 2018 via [www.cbs.nl/nl-nl/achtergrond/2017/49/cbs-schat-gebruik-van-wmo-maatwerkvoorzieningen](http://www.cbs.nl/nl-nl/achtergrond/2017/49/cbs-schat-gebruik-van-wmo-maatwerkvoorzieningen).
- CBS (2017c). *Landelijk dekkende indelingen*. Geraadpleegd op 23 augustus 2017 via [www.cbs.nl/nl-nl/dossier/nederland-regionaal/gemeente/gemeenten-en-regionale-indelingen/landelijk-dekkende-indelingen](http://www.cbs.nl/nl-nl/dossier/nederland-regionaal/gemeente/gemeenten-en-regionale-indelingen/landelijk-dekkende-indelingen).
- CBS (2018a). *Veilig Thuis stand van zaken in 2017*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBS (2018b). *Jongeren met jeugdzorg; Zorg in natura (Zin), Persoonsgebonden budget (PGB)*. Geraadpleegd zes september 2018 via <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/83432NED/table?ts=1536225584458>.
- CBS (2019). *Introductie nieuwe SRG-richtlijnen 2019*. Geraadpleegd op 17 juli 2018 via [www.cbs.nl/nl-nl/deelnemers-enquetes/deelnemers-enquetes/decentrale-overheden/sociale-zekerheid-overheden/statistiek-re-integratie-door-gemeenten--srg--/richtlijnen-en-documentatie--srg--](http://www.cbs.nl/nl-nl/deelnemers-enquetes/deelnemers-enquetes/decentrale-overheden/sociale-zekerheid-overheden/statistiek-re-integratie-door-gemeenten--srg--/richtlijnen-en-documentatie--srg--).
- Dodeweerd, Marije van (2017). *De bijstand: volume, in- en uitstroom en samenstelling*. Utrecht: Divosa ([www.divosa.nl/pdf/--\\_--de-bijstand-volume-en-uitstroom-en-samenstelling/pagina.pdf](http://www.divosa.nl/pdf/--_--de-bijstand-volume-en-uitstroom-en-samenstelling/pagina.pdf)).
- Dumhs, Lisa, Marcel Spijkerman en Margreet Stoutjesdijk, met medewerking van Frank Schreuder en Ed Berendsen (2018). *uwv Monitor Arbeidsparticipatie 2017. Aan het werk zijn, komen en blijven van mensen met een arbeidsbeperking*. Amsterdam: uwv.
- Engbersen, Radboud en Matthijs Uytterlinde (2017). *Regionale verschillen geduid. Exploratief onderzoek naar hoogvoorzieningengebruik in het sociale domein*. Den Haag: Platform31.
- Flapper, Eelco, Inge Harteveld en Pieter Fris (2018). *Wsw-statistiek 2017. Jaarrapport*. Zoetermeer: Panteia.
- Forum (2014). *Diversiteit in transitie. Aandacht voor effectief bereik van migrantengezinnen in de transitie van de jeugdzorg*. Utrecht: Forum.
- Gemeente Amsterdam (2018). *Aanvullende informatie stand van zaken nieuwe werkwijze specialistische jeugdhulp 2018. Brief aan de gemeenteraad van 20-9-2018*.
- Gemeente Meierijstad (2018). *Evaluatie regionale samenwerking inkoop Jeugdhulp en Specialistische hulp wmo. Brief aan de gemeenteraad van 28-8-2018*.
- Harteveld, Inge, Mirjam Engelen, Manfred Kindt en Eelco Flapper (2016). *Wsw-statistiek 2015. Jaarrapport*. Zoetermeer: Panteia.
- Harteveld, Inge, Manfred Kindt en Eelco Flapper (2017). *Wsw-statistiek 2016. Jaarrapport*. Zoetermeer: Panteia.
- Hoff, Stella, Jean Marie Wildeboer Schut, Benedikt Goderis en Cok Vrooman (2016). *Armoede in kaart 2016*. Geraadpleegd op 2 juli 2018 via <http://digitaal.scp.nl/armoedeinkaart2016/>.
- KPMG (2018). *Rapportage zicht op Wmo*. Geraadpleegd op 19 juni 2018 via [https://vng.nl/files/vng/20180219\\_rapportage\\_zicht\\_op\\_wmo\\_-\\_definitief.pdf](https://vng.nl/files/vng/20180219_rapportage_zicht_op_wmo_-_definitief.pdf).
- Looze, Margreet de, Saskia van Dorsselaer, Simone de Roos, Jacqueline Verdurmen, Gonneke Stevens, Rob Gommans, Marja van Bon-Martens, Tom ter Bogt en Wilma Vollebergh (2014).
- Lycklama à Nijeholt, Geessiena (2010). *Steeds minder Anw-uitkeringen*. Geraadpleegd op 24 augustus 2018 via [www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2010/20/steeds-minder-anw-uitkeringen](http://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2010/20/steeds-minder-anw-uitkeringen).

- Ooms, Ingrid, Klarita Sadiraj en Evert Pommer (2017). *Regionale verschillen in het sociaal domein: voorzieningen-gebruik nader verklaard*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Pommer, Evert en Jeroen Boelhouwer (red.) (2016). *Overall rapportage sociaal domein 2015. Rondom de transitie*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Pommer, Evert en Jeroen Boelhouwer (red.) (2017). *Overall rapportage sociaal domein 2016. Burgers (de)centraal*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- 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.
- Santen, Piet van, Marcia van Oploo en Mirjam Engelen (2014). *wsw-statistiek 2013*. Zoetermeer: Panteia.
- Stoutjesdijk, Margreet en Marcel Spijkerman, met medewerking van Frank Schreuder en Ed Berendsen (2016). *uwv Monitor Arbeidsparticipatie 2016. Aan het werk zijn, komen en blijven van mensen met een arbeidsbeperking*. Amsterdam: uwv.
- TK (2012/2013a). *Invoeringswet Participatiewet*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013/2014, 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 (2014/2015). *Transformatie in het sociaal domein*. Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014/2015, 34000-VII, nr. 41.
- TK (2015/2016a). *Aanpak Jeugdwerkloosheid*. Brief van de ministers van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Tweede Kamer, vergaderjaar 2015/2016, 29544, nr. 674.
- TK (2015/2016b). *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 (2017/2018a). *Breed offensief om meer mensen met een beperking aan werk te helpen*. Brief van de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Tweede Kamer, vergaderjaar 2017/2018, 34352, nr. 115.
- TK (2017/2018b). *Reactie op het verzoek van het lid De Jong, gedaan tijdens de Regeling van werkzaamheden van 5 april 2018, over de gevolgen van de sluiting van sociale werkplaatsen*. Brief van de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Tweede Kamer, vergaderjaar 2017/2018, 29817, nr. 145.
- VNG/Divosa (2018). *Voorkomen en aanpakken van problematische schulden* (position paper). Geraadpleegd op 24 augustus 2018 via [https://vng.nl/files/vng/20180212\\_position\\_paper\\_schulden\\_vng\\_divosa.pdf](https://vng.nl/files/vng/20180212_position_paper_schulden_vng_divosa.pdf).
- VNG Realisatie (2018). *Gemeentelijke monitor sociaal domein*. Geraadpleegd op 17 juli 2018 via [www.vngrealisatie.nl/producten/gemeentelijke-monitor-sociaal-domein](http://www.vngrealisatie.nl/producten/gemeentelijke-monitor-sociaal-domein).
- VWS/J&V (2018). *Actieprogramma Zorg voor de Jeugd*. Geraadpleegd op 17 april 2018 via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2018/04/01/actieprogramma-zorg-voor-de-jeugd>.

# Publicaties van het Sociaal en Cultureel Planbureau

## SCP-publicaties

Onderstaande lijst bevat een selectie van publicaties van het Sociaal en Cultureel Planbureau. Deze publicaties zijn in gedrukte vorm verkrijgbaar bij de (internet)boekhandel en zijn als pdf gratis te downloaden via [www.scp.nl](http://www.scp.nl). Een complete lijst is te vinden op [www.scp.nl/publicaties](http://www.scp.nl/publicaties).

## SCP-publicaties 2018

- 2018-1 *Werken aan de start. Jonge vrouwen en mannen op de arbeidsmarkt* (2018). Ans Merens en Freek Bucx (red.). ISBN 978 90 377 0859 2
- 2018-2 *Lees:Tijd. Lezen in Nederland* (2018). Annemarie Wennekers, Frank Huysmans en Jos de Haan. ISBN 978 90 377 0858 5
- 2018-3 *De Wmo 2015 in praktijk. De lokale uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning* (2018). Lia van der Ham, Maaïke den Draak, Wouter Mensink, Peggy Schyns en Esther van den Berg. M.m.v. Pepijn van Houwelingen en Isabella van de Velde. ISBN 978 90 377 0856 1
- 2018-4 *Jezelf zijn in het verpleeghuis* (2018). Lisette Kuiper, Debbie Verbeek-Oudijk en Cretien van Campen. ISBN 978 90 377 0855 4 (pdf)
- 2018-5 *Maatschappelijke ondersteuning: keuzes van cliënten en beleid van gemeenten* (2018) (handelseditie proefschrift). Anna Maria Marangos. ISBN 978 90 377 0846 2 (pdf)
- 2018-6 *Een lokaal sociaal contract. Voorwaarden voor een inclusieve samenleving* (2018). Kim Putters. ISBN 978 90 377 0861 5
- 2018-7 *The social state of the Netherlands 2017* (2018). Rob Bijl, Jeroen Boelhouwer en Annemarie Wennekers (red.). ISBN 978 90 377 0862 2 (pdf)
- 2018-8 *Net als thuis. Wooninitiatieven opgezet door ouders voor hun kinderen met een beperking* (2018). Inger Plaisier en Mirjam de Klerk. ISBN 978 90 377 0863 9
- 2018-9 *Bouwend aan een toekomst in Nederland. De leefsituatie van Poolse migranten die zich na 2004 in Nederland hebben ingeschreven* (2018). Mérove Gijsberts, Iris Andriessen, Han Nicolaas (CBS) en Willem Huijnk. ISBN 978 90 377 0864 6 (pdf)
- 2018-10 *Publieke voorkeuren. Een methodologische en inhoudelijke verkenning van voorkeuren voor publieke voorzieningen* (2018). Martin Olsthoorn en Ab van der Torre. ISBN 978 90 377 0867 7 (pdf)
- 2018-11 *De religieuze beleving van moslims in Nederland. Diversiteit en verandering in beeld* (2018). Willem Huijnk. ISBN 978 90 377 0868 4 (pdf)
- 2018-12 *Opvattingen over seksuele en genderdiversiteit in Nederland en Europa* (2018). Lisette Kuiper. ISBN 978 90 377 0866 0 (pdf)
- 2018-13 *Verhalen blijven vertellen en elkaar willen begrijpen* (2018). Kim Putters, Andries van den Broek, Ab van der Torre, Martin Olsthoorn, Esther van den Berg, Wouter Mensink, Lotte Vermeij, Marcel Coenders en Annemarie Wennekers. ISBN 978 90 377 0872 1
- 2018-14 *Syriërs in Nederland. Een studie over de eerste jaren van hun leven in Nederland* (2018). Jaco Dagevos, Willem Huijnk, Mieke Maliepaard (WODC) en Emily Miltenburg. ISBN 978 90 377 0869 1
- 2018-15 *Tijdelijk werk geven. Invloed van laagconjunctuur en langdurende ziektegevallen* (2018). Edith Josten en Jan Dirk Vlasblom. ISBN 978 90 377 0870 7 (pdf)

- 2018-16 *Kwetsbaar en eenzaam? Risico's en bescherming in de ouder wordende bevolking* (2018). Cretien van Campen, Frieke Vonk en Theo van Tilburg (VU AMSTERDAM). ISBN 978 90 377 0874 5
- 2018-17 *Veranderde zorg en ondersteuning voor mensen met een beperking. Landelijke evaluatie van de Hervorming Langdurige Zorg* (2018). Redactie: Mariska Kromhout, Nora Kornalijslijper en Mirjam de Klerk. ISBN 978 90 377 0875 2
- 2018-18 *An international comparison of care for people with intellectual disabilities. An exploration* (2018). Isolde Woittiez, Evelien Eggink, Lisa Putman en Michiel Ras. ISBN 978 90 377 0871 4 (pdf)
- 2018-19 *Van sociale werkvoorziening naar Participatiewet. Hoe is het de mensen op de Wsw-wachlijst vergaan?* (2018). Klarita Sadiraj, Stella Hoff en Maroesjka Versantvoort. ISBN 978 90 377 0880 6 (pdf)
- 2018-20 *Lastige kwesties. Acht focusgroepen over vertegenwoordiging en stemmen* (2018). Paul Dekker en Josje den Ridder. ISBN 978 90 377 0878 3 (pdf)
- 2018-21 *Kijk op kinderopvang. Hoe ouders denken over de betaalbaarheid, toegankelijkheid en kwaliteit van kinderopvang* (2018). Anne Roeters en Freek Bucx. ISBN 978 90 377 0876 9 (pdf)
- 2018-22 *Verdeeldheid en verbinding. Terugblik op de rol van de civil society bij de komst van vluchtelingen* (2018). Wouter Mensink. ISBN 978 90 377 0882 0 (pdf)
- 2018-23 *Als werk weinig opbrengt. Werkende armen in vijf Europese landen en twintig Nederlandse gemeenten* (2018). Cok Vrooman, Edtih Josten, Stella Hoff, Lisa Putman en Jean Marie Wildeboer Schut. ISBN 978 90 377 0881 3
- 2018-24 *Het culturele leven. Hoe 10 culturele domeinen bezien vanuit 14 kernthema's* (2018). Andries van den Broek en Yvette Gieles. ISBN 978 90 377 0890 5 (pdf)
- 2018-25 *De sociale staat van Nederland 2018. Hoofdpijnen* (2018). Annemarie Wennekers, Jeroen Boelhouwer, Cretien van Campen en Rob Bijl (red.). ISBN 978 90 377 0886 8
- 2018-26 *Eritrese statushouders in Nederland. Een kwalitatief onderzoek over de vlucht en hun leven in Nederland* (2018). Leen Sterckx, Merhawi Fessehazion, m.m.v. Bet-El Teklemariam. ISBN 978 90 377 0888 2
- 2018-27 *LHBT Monitor 2018. De leefsituatie van lesbische, homoseksuele, biseksuele en transgender personen in Nederland* (2018). Gabriël van Beusekom en Lisette Kuiper. ISBN 978 90 377 0891 2 (pdf)
- 2018-28 *Overall rapportage sociaal domein 2017. Wisselend bewolkt* (2018). Evert Pommer, Jeroen Boelhouwer, Evelien Eggink, Anna Maria Marangos en Ingrid Ooms. ISBN 978 90 377 0895 0
- 2018-29 *Samenvatting Overall rapportage sociaal domein 2017. Wisselend bewolkt* (2018). Evert Pommer, Jeroen Boelhouwer, Evelien Eggink, Anna Maria Marangos en Ingrid Ooms. ISBN 978 90 377 0896 7
- 2018-30 *De SCP-methode voor het meten van armoede. Herijking en revisie* (2018). Benedikt Goderis, Bart van Hulst, Jean Marie Wildeboer Schut en Michiel Ras. ISBN 978 90 377 0900 1

## Digitale publicaties 2018

- Verhalen blijven vertellen en elkaar willen begrijpen* (infographic). Kim Putters, Andries van den Broek, Ab van der Torre, Martin Olsthoorn, Esther van den Berg, Wouter Mensink, Lotte Vermeij, Marcel Coenders en Annemarie Wennekers. ISBN 978 90 377 0873 8, publicatiedatum 4-5-2018
- Een (on)gezonde leefstijl* (card stack). Stéfanie André (RU), Gerbert Kraaykamp (RU), Roza Meuleman (RU). ISBN 978 90 377 0879 0, publicatiedatum 10-7-2018
- De sociale staat van Nederland 2018* (card stack). Annemarie Wennekers, Jeroen Boelhouwer, Cretien van Campen en Rob Bijl (red.). ISBN 978 90 377 0885 1, publicatiedatum 11-9-2018
- (Un)healthy lifestyles. Education as a dividing line* (card stack). Stéfanie André (RU), Gerbert Kraaykamp (RU), Roza Meuleman (RU). ISBN 978 90 377 0897 4, publicatiedatum 22-10-2018

Publiek voorzien. *Ontwikkelingen in de uitgaven en dienstverlening van 27 publieke voorzieningen* (digitaal gelaagd rapport). Evelien Eggink, Ingrid Ooms, Lisa Putman, Michiel Ras, Ab van der Torre en Sytske Wierda  
ISBN 978 90 377 0892 9, publicatiedatum 6-11-2018  
Armoede in kaart 2018 (cardstack). Stella Hoff (red.) ISBN 978 90 377 0902 5, publicatiedatum 23-11-2018

## Overige publicaties 2018

Burgerperspectieven 2018 | 1 (2018). Paul Dekker, Lia van der Ham en Annemarie Wennekers.

ISBN 978 90 377 0865 3

Burgerperspectieven 2018 | 2 (2018). Josje den Ridder, Evelien Boonstoppel en Paul Dekker.

ISBN 978 90 377 0877 6

Burgerperspectieven 2018 | 3 (2018). Josje den Ridder, Paul Dekker, Evelien Boonstoppel. ISBN 978 90 377 0883 7

*Verdringing op de arbeidsmarkt. Beschrijving en beleving.* (2018). Wiljan van den Berge, Jan Dirk Vlasblom, Jos Ebregt, Lisa Putman, Jochem Zweerink en Marloes de Graaf-Zijl. ISBN 978 90 377 0887 5 (pdf)

## SCP-publicaties 2017

2017-1 *Grenzen aan de eenheid. De beleving en waardering van diversiteit en inclusiviteit onder medewerkers van Defensie* (2017). Iris Andriessen, Wim Vanden Berghe en Leen Sterckx. M.m.v. Jantine van Lisdonk en Ans Merens. ISBN 978 90 377 0814 1

2017-2 *Wie maakt het verschil? Sociale ongelijkheid in condities en consequenties van informele hulp.* Oratie. (2017). Alice de Boer. ISBN 978 90 377 0752 6

2017-3 *Langer zelfstandig. Ouder worden met hulpbronnen, ondersteuning en zorg* (2017). Cretien van Campen en Jurjen Iedema (SCP), Marjolein Broese van Groenou (VU-LASA) en Dorly Deeg (VUMC-LASA).  
ISBN 978 90 377 0817 2

2017-4 *Beleidssignalement Ervaringen van LHBT-personen met sport* (2017). Ine Pulles en Kirsten Visser.  
ISBN 978 90 377 0820 2 (pdf)

2017-5 *Voorzieningen verdeeld. Profijt van de overheid* (2017). Martin Olsthoorn, Evert Pommer, Michiel Ras, Ab van der Torre en Jean Marie Wildeboer Schut. ISBN 978 90 377 0821 9

2017-6 *Van oost naar west. Poolse, Bulgaarse en Roemeense kinderen in Nederland: ouders over de leefsituatie van hun kinderen* (2017). Ria Vogels, Simone de Roos en Freek Bucx. ISBN 978 90 377 0819 6

2017-7 *First steps on the labour market* (2017). Ans Merens, Freek Bucx en Christoph Meng (ROA).  
ISBN 978 90 377 0822 6

2017-8 *Zorg en ondersteuning in Nederland: kerncijfers 2015. Ontvangen hulp bij het huishouden, persoonlijke verzorging, verpleging en begeleiding* (2017). Debbie Verbeek-Oudijk, Lisa Putman en Mirjam de Klerk.  
ISBN 978 90 377 0818 9 (pdf)

2017-9 *Kwesties voor het kiezen. Analyses van enkele maatschappelijke thema's voor de Tweede Kamerverkiezingen 2017* (2017). ISBN 978 90 377 0770 0 (pdf)

2017-10 *Achtervolgd door angst. Een kwantitatieve vergelijking van angst voor slachtofferschap met een algemeen gevoel van onveiligheid* (2017). Lonneke van Noije en Jurjen Iedema. ISBN 978 90 377 0825 7

2017-11 *Discriminatie herkennen, benoemen en melden* (essay) (2017). Iris Andriessen. ISBN 978 90 377 0826 4 (pdf)

2017-12 *Dorpsleven tussen stad en land. Slotpublicatie Sociale Staat van het Platteland* (2017). Anja Steenbekkers, Lotte Vermeij en Pepijn van Houwelingen. ISBN 978 90 377 0830 1 (pdf)

2017-13 *Leren van verschillen. Opleidingsverschillen in de vrouwenemancipatie* (2017). Anne Roeters.  
ISBN 978 90 377 0829 5 (pdf)



- 2017-14 *Transgender personen in Nederland* (2017). Lisette Kuiper, m.m.v. Wim Vanden Berghe. ISBN 978 90 377 0831 8 (pdf)
- 2017-15 *Gelijk verdeeld. Een verkenning van de taakverdeling bij LHb-stellen* (2017). Anne Roeters, Floor Veerman en Eva Jaspers. ISBN 978 90 377 0832 5 (pdf)
- 2017-16 *Nederlanders en nieuws. Gebruik van nieuwsmedia via oude en nieuwe kanalen* (2017). Annemarie Wennekers en Jos de Haan. ISBN 978 90 377 0833 2 (pdf)
- 2017-17 *Beroep op het mbo. Betrokkenen over de responsiviteit van het middelbaar beroepsonderwijs* (2017). Monique Turkenburg en Ria Vogels. M.m.v. Yvette Sol. ISBN 978 90 377 0836 3
- 2017-18 *Ouderen in verpleeghuizen en verzorgingshuizen. Landelijk overzicht van hun leefsituatie in 2015/'16* (2017). Debbie Verbeek-Oudijk en Cretien van Campen. ISBN 978 90 377 0838 7
- 2017-19 *Gelukkig in een verpleeghuis? Ervaren kwaliteit van leven en zorg van ouderen in verpleeghuizen en verzorgingshuizen* (2017). Cretien van Campen en Debbie Verbeek-Oudijk. ISBN 978 90 377 0837 0
- 2017-20 *Zicht op de Wmo 2015. Ervaringen van melders, mantelzorgers en gespreksvoerders* (2017). Peteke Feijten, Roelof Schellingerhout, Mirjam de Klerk, Anja Steenbekkers, Peggy Schyns, Frieke Vonk, Anna Maria Marangos, Alice de Boer en Liesbeth Heering. ISBN 978 90 377 0842 4
- 2017-21 *Gevlucht met weinig bagage. De leefsituatie van Somalische Nederlanders* (2017). Iris Andriessen, Mérove Gijsberts, Willem Huijnk en Han Nicolaas (CBS). ISBN 978 90 377 0839 4 (pdf)
- 2017-22 *Overall rapportage sociaal domein 2016. Burgers (de)centraal* (2017). Evert Pommer en Jeroen Boelhouwer (red.). ISBN 978 90 377 0843 1
- 2017-23 *Samenvatting Overall rapportage sociaal domein 2016. Burgers (de)centraal* (2017). Evert Pommer, Jeroen Boelhouwer (red.) ISBN 978 90 377 0844 8
- 2017-24 *Regionale verschillen in het sociaal domein: voorzieningengebruik nader verklaard* (2017). Ingrid Ooms, Klarita Sadiraj en Evert Pommer. ISBN 978 90 377 0852 3 (pdf)
- 2017-25 *De sociale staat van Nederland 2017* (2017). Rob Bijl, Jeroen Boelhouwer, Annemarie Wennekers (red.). ISBN 978 90 377 0847 9
- 2017-26 *Zorg en ondersteuning in Nederland: kerncijfers 2016* (2017). Lisa Putman, Debbie Verbeek-Oudijk en Mirjam de Klerk. ISBN 978 90 377 0850 9 (pdf)
- 2017-27 *Voor elkaar?* (2017). Mirjam de Klerk, Alice de Boer, Inger Plaisier, Peggy Schyns. ISBN 978 90 377 0849 3

## Digitale publicaties 2017

- Zorg en ondersteuning in Nederland: kerncijfers 2015* (onepager). Debbie Verbeek-Oudijk, Lisa Putman en Mirjam de Klerk. ISBN 978 90 377 0824 0, publicatiedatum 23-1-2017
- Eerste treden op de arbeidsmarkt* (digitaal magazine). Ans Merens, Freek Bucx, m.m.v. Christoph Meng (ROA). ISBN 978 90 377 0823 3, publicatiedatum 31-1-2017
- Arbeidsmarkt in kaart. Werkgevers 2017* (card stack). Patricia van Echtelt en Marian de Voogd-Hamelink. ISBN 978 90 377 0840 0, publicatiedatum 24-10-2017
- Zorg en ondersteuning in Nederland: kerncijfers 2016* (onepager). Debbie Verbeek-Oudijk, Lisa Putman en Mirjam de Klerk. ISBN 978 90 377 0851 6, publicatiedatum 17-11-2017
- De sociale staat van Nederland 2017* (infographic). Rob Bijl, Jeroen Boelhouwer, Annemarie Wennekers (red.). ISBN 978 90 377 0853 0, publicatiedatum 12-12-2017
- Een week in kaart – editie 1* (card stack). Anne Roeters. ISBN 978 90 377 0857 8, publicatiedatum 21-12-2017

## Overige publicaties 2017

*Burgerperspectieven 2017* | 1 (2017). Paul Dekker, Josje den Ridder en Pepijn van Houwelingen.

ISBN 978 90 377 0827 1

*Burgerperspectieven 2017* | 2 (2017). Josje den Ridder, Iris Andriessen en Paul Dekker. ISBN 978 90 377 0834 9

*Oud worden in Nederland* (2017). Redactie: Lotte Vermeij (SCP) en Radboud Engbersen (PLATFORM31).

ISBN 978 90 377 0835 6

*Burgerperspectieven 2017* | 3 (2017). Josje den Ridder, Paul Dekker en Pepijn van Houwelingen.

ISBN 978 90 377 0841 7

*Burgerperspectieven 2017* | 4 (2017). Paul Dekker en Pepijn van Houwelingen. ISBN 978 90 377 0854 7

## Werkprogramma

Het Sociaal en Cultureel Planbureau stelt jaarlijks zijn Werkprogramma vast. De tekst van het lopende programma is te vinden op de website van het SCP: [www.scp.nl](http://www.scp.nl).