



Sociaal en Cultureel Planbureau

# Overall rapportage sociaal domein 2016



## Burgers (de)centraal

# Overall rapportage sociaal domein 2016

Burgers (de)centraal

Redactie:

Evert Pommer

Jeroen Boelhouwer

Sociaal en Cultureel Planbureau

Den Haag, december 2017

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 2017

SCP-publicatie 2017-22

Opmaak binnenwerk: Textcetera, Den Haag

Figuren: Mantext, Moerkapelle

Omslagillustratie: Sz+, Utrecht

Omslagontwerp: Textcetera, Den Haag

ISBN 978 90 377 0843 1

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
Belangrijkste bevindingen overall rapportage sociaal domein 2016	7
Samenvatting en slotbeschouwing	10
Noot	45
Literatuur	45
<b>Monitoring van het sociaal domein</b>	
<b>Inleiding op de overall rapportage sociaal domein</b>	<b>51</b>
Wat is het sociaal domein?	55
Van transitie naar transformatie	57
Wat gaan we monitoren?	60
Opbouw van het rapport	62
Literatuur	64
<b>Deel A Maatschappelijke uitkomsten en kwaliteit van leven in het sociaal domein</b>	<b>65</b>
Belangrijkste bevindingen deel A	69
1    Hoe gaat het met mensen? Maatschappelijke uitkomsten in het sociaal domein	70
2    Kenmerken en kwetsbaarheid van voorzieningengebruikers	80
3    Problematische situaties, veerkracht, redzaamheid en het hulpnetwerk	90
4    Objectieve outcome voor de doelgroepen van het beleid	121
5    Objectieve outcome voor gebruikers: participatie, eenzaamheid en kwaliteit van leven	127
6    Subjectieve outcome: hoe ervaren mensen het sociaal domein?	153
Literatuur	178
<b>Deel B Voorzieningen in het sociaal domein</b>	<b>181</b>
Belangrijkste bevindingen deel B	183
1    Voorzieningen in het sociaal domein	187
2    Stapelings- en dynamiek in het sociaal domein	259
3    Regionale verschillen in het sociaal domein	279
Literatuur	296

<b>Deel C Onderweg in het sociaal domein</b>	
<b>Ervaringen met de decentralisaties in drie gemeenten in 2016-2017</b>	<b>297</b>
Belangrijkste bevindingen deel C	301
1 Onderzoek naar lokale ervaringen in het sociaal domein	302
2 De inzet op zelfredzaamheid en informele ondersteuning	313
3 Naar lichtere ondersteuning: ontwikkelingen in het voorzieningenaanbod	342
4 Zorgcontinuïteit bij de overgang naar volwassenheid	366
Literatuur	400
<b>Deel D Bestuurlijke rapportage</b>	<b>405</b>
Belangrijkste bevindingen deel D	409
1 Thema 1: sturing en controle: burgerbetrokkenheid en informatiebehoefte, kennis en tijd van de gemeenteraad	414
2 Thema 2: privacy, fraude en klachten binnen de gemeentelijke praktijk	427
3 Thema 3: samenwerking in het sociaal domein	435
Literatuur	445
<b>Deel E Financiële situatie in het sociaal domein</b>	<b>447</b>
Belangrijkste bevindingen deel E	451
1 Financiële weerbaarheid van gemeenten	454
2 Financiële situatie in het sociaal domein	466
Literatuur	476
Publicaties van het Sociaal en Cultureel Planbureau	477

## Voorwoord

Vanaf 2015 zijn gemeenten verantwoordelijk voor de uitvoering van de Wmo 2015, de Jeugdwet en de Participatiewet. Om de gevolgen van deze decentralisaties in beeld te krijgen is een traject van monitoring en evaluatie opgesteld. Deze rapportage voorziet in de monitoring van het systeem als geheel, vanuit het oogpunt van de burger. De hoofdvraag daarbij is hoe de kwaliteit van leven van burgers in het sociaal domein zich ontwikkelt. De eerste rapportage, uit 2016, ging vooral over de fase rondom de transitie: een fase waarin gemeenten de nieuwe taken moesten vormgeven. De huidige rapportage kijkt iets verder en bekijkt welke stappen in de ‘transformatiefase’ worden gezet: de fase waarin de burger meer centraal moet komen te staan, er meer maatwerk moet zijn en waarin nagedacht moet worden over wat de gewenste maatschappelijke uitkomsten zijn. Dat is een proces van lange adem, waarin de eerste stappen zichtbaar zijn, maar ook nog een lange weg te gaan is. Bij een veranderproces van deze omvang is dat heel begrijpelijk.

Ten opzichte van de eerste rapportage is meer aandacht voor de uitkomsten van beleid in het eerste deel (A), waarbij de beschrijving van onder meer kwaliteit van leven, participatie, eenzaamheid en redzaamheid gericht is op het brede sociaal domein. In het tweede deel (B), over het voorzieningengebruik, is naast aandacht voor ontwikkelingen, cumulatie en regionale verschillen, ook aandacht voor de situatie van jongeren rond hun 18e levensjaar en voor financiële problemen. In het derde deel (C) komt de uitvoeringspraktijk aan bod, dit keer met de focus op ontwikkelingen in het voorzieningenaanbod (inzet op zelfredzaamheid en informele hulp, evenals ontwikkelingen naar lichtere vormen van ondersteuning) en ook in dit deel is er aandacht voor de overgang van 18-min naar 18-plus. Het vierde deel (D) is geschreven door KPMG Plexus. Hierin staan drie thema’s centraal: de rol van gemeenteraden en burgers; privacy, fraude en klachten binnen de gemeentelijke praktijk; en samenwerking (van gemeenten onderling en van gemeenten met aanbieders en maatschappelijke partners). In het vijfde deel (E) worden de financiële ontwikkelingen geschetst.

Zo vlak voor de gemeenteraadsverkiezingen staan veel gemeenten voor belangrijke keuzes in het sociaal domein. Om die goed te kunnen maken, maar ook de gevolgen voor burgers inzichtelijk te maken is er voldoende toegankelijke informatie nodig. De beleidskeuzes zijn nog lang niet altijd adequaat onderbouwd. Het is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van het rijk en de gemeenten om de komende tijd meer aandacht te schenken aan een adequate informatievoorziening.

Deze rapportage beoogt daaraan bij te dragen en is opgesteld op verzoek van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, het coördinerend ministerie voor het sociaal domein. Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) is dank verschuldigd aan de leden van de interdepartementale klankbordgroep, die bestond uit vertegenwoor-

digers van de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Veiligheid en Justitie, en Financiën, aangevuld met vertegenwoordigers van VNG/KING, het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en het gemeentelijk directeurennetwerk sociaal domein. Daarnaast is veel dank verschuldigd aan de gemeenten, geïnterviewden en alle anderen die op enige wijze hebben bijgedragen aan het kwalitatieve deelonderzoek van deze rapportage. Zonder hun bereidwilligheid en inbreng hadden wij dit onderzoek niet kunnen doen. Ook is het SCP dank verschuldigd aan vele collega's bij het CBS voor het verzamelen en verstrekken van gegevens en het CAK voor het beschikbaar stellen van gegevens. In een eerdere fase zijn de voorlopige uitkomsten besproken in een bijeenkomst met enkele gemeenten. Hun inbreng is zeer waardevol geweest bij het op punten aanscherpen van de duiding van de resultaten. Tot slot zijn we veel dank verschuldigd aan Aletta Winsemius (Movisie) en Ruud Muffels (Universiteit van Tilburg), die als extern lid van de leescommissie enkele keren het conceptrapport van gedegen commentaar voorzagen.

Prof. dr. Kim Puffers  
Directeur Sociaal en Cultureel Planbureau

## Belangrijkste bevindingen overall rapportage sociaal domein 2016

**Aantal gebruikers.** In 2015 maakten 1,6 miljoen mensen uit 1,4 miljoen huishoudens gebruik van een maatwerkvoorziening, die sinds 2015 onder het sociaal domein valt. Dit betreft 10% van de bevolking en 18% van de huishoudens. Ongeveer 50% van de gebruikmakende huishoudens gebruikt een participatievoorziening, 40% maatschappelijke ondersteuning en 21% jeugdzorg. Daarnaast zijn er nog circa 0,45 miljoen mensen die alleen gebruikmaken van vervoersdiensten (zoals buurtbus en regiotaxi).

**Stapeling.** De meeste huishoudens gebruiken maatwerkvoorzieningen uit slechts één sector; 11% van de 1,4 miljoen gebruikende huishoudens combineert voorzieningen uit verschillende sectoren. Dit gaat dan meestal om een combinatie van participatievoorzieningen en maatschappelijke ondersteuning (6,5%), of participatie en jeugdzorg (2,7%).

**De burger centraal.** Kwaliteit van leven hangt minder sterk samen met de maatwerkvoorzieningen die mensen gebruiken dan met de mate van kwetsbaarheid (oopenstapeling van een laag inkomen, lage opleiding, geen werk en gezondheidsbeperkingen). Ook is er een sterke samenhang van kwaliteit van leven met de mate waarin problemen tegelijk voorkomen en de mate van redzaamheid.

**Kwaliteit van leven.** De kwaliteit van leven van gebruikers van maatwerkvoorzieningen bleef tussen 2015 en 2016 gelijk. Er is ook een stabiel beeld bij de mate van kwetsbaarheid, probleemcumulatie, redzaamheid en maatschappelijke participatie. Wel is de emotionele eenzaamheid onder mensen in de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) 2015 licht gestegen.

**Hulp uit het eigen netwerk.** Er is tussen 2015 en 2016 een afname in de hulp die mensen in de Wmo 2015 krijgen van een beroepskracht, die niet wordt opgevangen in het eigen netwerk. Onduidelijk is of en hoe mensen dit opgelost hebben. Er zijn ook grenzen aan de inzet van het eigen netwerk. Soms is het eigen netwerk te beperkt, op afstand of al overbelast of zijn burgers niet in staat het netwerk in te schakelen vanwege ziekte of stress.

**Schulden.** In huishoudens met problematische schulden komt het gebruik van sociaal-domeinvoorzieningen tweeënhalve keer zo vaak voor dan wanneer er geen problematische schulden zijn. Ook komen huishoudens met problematische schulden veel vaker in aanraking met de politie (zesenhalve keer zo vaak).



**Regionale verschillen.** De verschillen tussen regio's zijn groot, maar worden duidelijk minder als rekening wordt gehouden met de kwetsbaarheid van hun inwoners. Desondanks blijft het gebruik in enkele regio's hoog, met name in Noord-Oost Nederland. De verschillen in het gebruik van sociaaldomeinvoorzieningen naar type en grootte van gemeenten hangen grotendeels samen met de kwetsbaarheid van hun inwoners.

**Inzet vrijwilligers.** De in 2016 onderzochte gemeenten streven ernaar meer taken vaker te laten doen door vrijwilligers. De inzet van vrijwilligers vergt zorgvuldige werving, training en begeleiding door professionals.

**Jongeren.** Jongeren die in 2012 geen startkwalificatie hadden, gebruiken in 2015 vaker een sociaaldomeinvoorziening dan andere jongeren (vaak een Participatiewetvoorziening), komen vaker in aanraking met de politie en hebben vaker te maken met schulden. Ook jongeren die in de periode 2012-2014 jeugdzorg ontvingen hebben vaker met deze zaken te maken dan andere jongeren.

**Toegang tot de jeugdhulp.** Gemeenten hebben een beperkte maar groeiende invloed op de toegang tot de jeugdhulp. In 2016 kwam ongeveer een kwart van de jeugdhulp via de gemeentelijke toegang tot stand, ongeveer de helft via de (huis)arts en het overige kwart op andere wijze, waaronder via de kinderrechter. De betrokkenheid van de gemeente bij de instroom in de jeugdhulp is verdubbeld van 14% in de eerste helft van 2015 naar ruim 28% in de tweede helft van 2016.

**18-min/18-plus.** In de onderzochte gemeenten is er aandacht voor zorgcontinuïteit voor jongeren die de overgang naar volwassenheid (gaan) maken, maar er is nog veel tijd en aandacht nodig om een sluitende aanpak in de praktijk te realiseren. Dat geldt vooral voor de doelgroepen dak- en thuislozen, onder toezicht gestelde jongeren en jongeren met lichte verstandelijke beperkingen. Er zijn in de onderzochte gemeenten ook te weinig adequate woonvoorzieningen, vooral met begeleiding.

**Tijd en kennis van gemeenteraad onder druk.** In ongeveer 40% van de onderzochte gemeenten is het volgens griffiers voor gemeenteraadsleden een uitdaging om over voldoende tijd te beschikken voor de taakuitvoering. En in ongeveer een op de tien deelnemende gemeenten geven griffiers aan dat gemeenteraadsleden over onvoldoende kennis en vaardigheden beschikken om hun taken goed uit te kunnen voeren. Gemeenteraadsleden zijn volgens griffiers in iets meer dan de helft van de gemeenten nog zoekende hoe zij hun taken goed uit kunnen voeren bij samenwerking. Er is onder gemeenten een breed gedeelde behoefte om verantwoording vorm te geven in een combinatie van cijfermatige ontwikkelingen enerzijds en de invulling of kleuring daarvan op kwalitatieve wijze anderzijds.

**Samenwerking tussen gemeenten.** Deze draagt bij aan het behalen van doelstellingen, maar loopt soms nog stroef. De meest behaalde doelen van samenwerking zijn volgens de ondervraagde griffiers schaalvoordelen, borging van continuïteit van zorg en ondersteuning en toename van kennis. Oorzaken voor een stroef lopende samenwerking zijn verschillen tussen gemeenten in de visie op de inrichting en uitvoering van het sociaal domein en het transformatietempo. Gemeenteraadsleden zijn volgens griffiers in iets meer dan de helft van de gemeenten nog zoekende hoe zij hun taken goed uit kunnen voeren bij samenwerking.

De **financiële jaarrekeningen** van gemeenten laten in 2016 een positief saldo zien voor het sociaal domein, maar dat is wel lager dan in 2015. De stijging van de gemeentelijke uitgaven is in 2016 iets hoger dan de stijging die volgt uit het verdeelmodel voor het gemeentefonds. De verschillen tussen gemeenten zijn echter groot. De positieve saldi van 2016 worden grotendeels gereserveerd voor het sociaal domein. Gemeenten zeggen deze reserves nodig te hebben om de verwachte oplopende financiële druk het hoofd te bieden, om overlopende lasten naar volgende jaren te dekken en om de transformatie verder vorm te geven.

## Samenvatting en slotbeschouwing

Dit is de tweede overall rapportage over het sociaal domein. Deze rapportage geeft een beeld van de ontwikkelingen in het gedecentraliseerde sociaal domein in de twee jaren die volgen op de decentralisaties. In de eerste rapportage (Pommer en Boelhouwer 2016) stond de transitie centraal: de overdracht van de rijkstaken en daarmee verband houdende budgetten naar de gemeenten. Gemeenten waren in de eerste jaren vooral bezig om de continuïteit van zorg en ondersteuning te waarborgen. Inmiddels worden de eerste stappen gezet op weg naar de transformatie van het sociaal domein: de inhoudelijke en procesmatige vernieuwing van de zorg die de onderliggende wetten beogen. Het gaat daarbij om een meer integrale wijze van werken, het meer bieden van maatwerk, het inzetten van het eigen netwerk waar dat mogelijk is, het inzetten op meer preventieve activiteiten, het meer stimuleren van zelfredzaamheid en het meer sturen op effectieve en efficiënte oplossingen. Gemeentelijke samenwerking en overleg met alle betrokken partijen moeten dit mede mogelijk maken.

### Landelijk inzicht in de werking van het sociaal domein

De overall rapportage geeft een landelijk beeld van het functioneren van het sociaal domein als geheel. De rapportage registreert ontwikkelingen maar geeft niet aan of deze beantwoorden aan de doelstellingen die aan de decentralisaties zijn gegeven. Dit is een vraag die in afzonderlijke evaluaties zal worden beantwoord. De rapportage geeft wel inzicht in de (ontwikkeling van de) voorwaarden, inputs, outputs en outcomes van de gemeentelijke voorzieningen (zie het conceptueel schema), waaronder samenhangen tussen en regionale verschillen in het voorzieningengebruik. Het is de bedoeling om het functioneren van het sociaal domein steeds meer te plaatsen in het kader van de bereikte uitkomsten en de betekenis die het sociaal domein heeft voor de kwaliteit van leven van de bevolking die ervan afhankelijk is. In deze rapportage worden hiertoe de eerste stappen gezet. In vergelijking met de vorige rapportage is er meer aandacht voor de objectieve en subjectieve uitkomst van het voorzieningengebruik in het sociaal domein en de ervaringen die cliënten hiermee hebben opgegaan.<sup>1</sup>

### Doelmatige gegevensverzameling

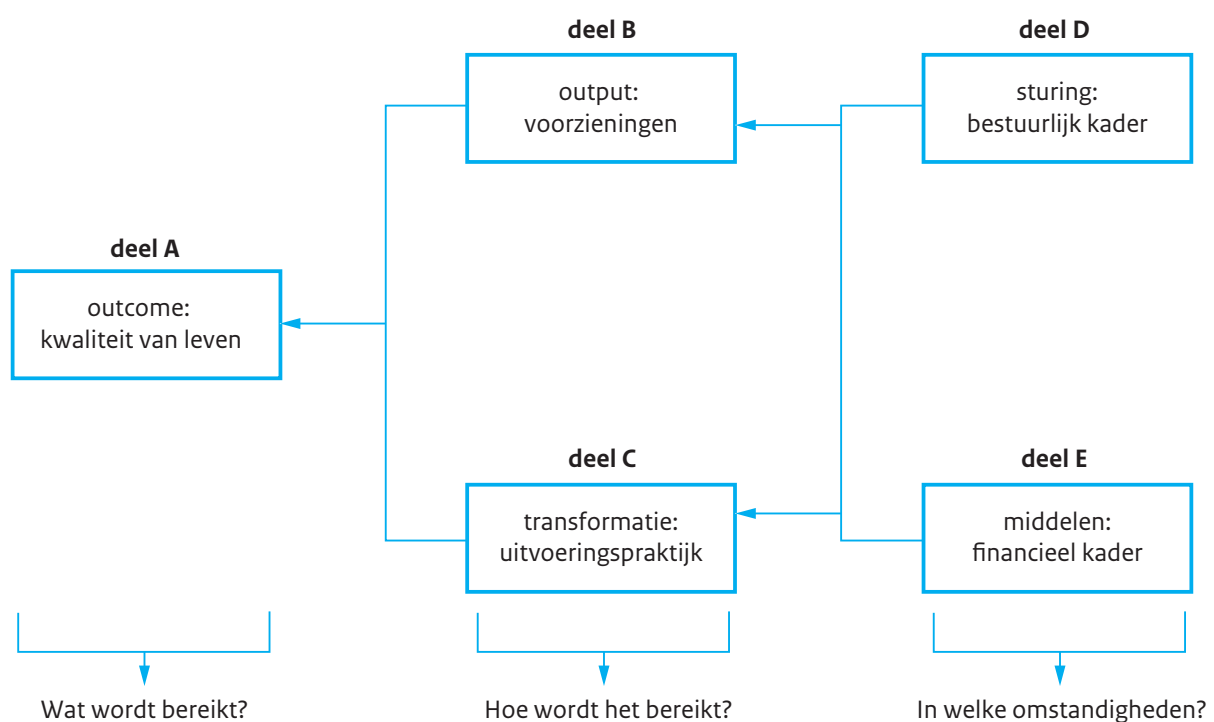
De overheid streeft naar één informatievoorziening van het gedecentraliseerde sociaal domein voor alle betrokken partijen. Voor gemeenten wordt informatie over het functioneren van het sociaal domein ontsloten via de Gemeentelijke Monitor Sociaal Domein, ontwikkeld door KING/VNG. Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) functioneert hierbij als centraal gegevensknooppunt, waar alle gegevens worden verzameld en ontsloten. In deze rapportage zal waar mogelijk gebruik worden gemaakt van de deze informatie. Daarnaast zijn aanvullende gegevens verzameld op basis van kwalitatief en kwantitatief onderzoek onder gebruikers, uitvoerders en bestuurders. Zo ontstaat een globaal en omvattend beeld van de ontwikkelingen die zich voordoen in het gedecentraliseerde sociaal domein.

De landelijke cijfers worden genuanceerd door resultaten te geven voor acht clusters van gemeenten die verschillen naar grootte en mate waarin er kwetsbare groepen wonen.

### Behandelde thema's

De overall rapportage sociaal domein 2016 is opgebouwd uit vijf afzonderlijke delen, die gaan over (A) de maatschappelijke uitkomsten en kwaliteit van leven, (B) het gebruik van voorzieningen, (C) de gemeentelijke uitvoeringspraktijk, (D) het bestuurlijk functioneren en (E) de ingezette financiële middelen. Deze delen geven antwoord op de vraag wat wordt bereikt in het sociaal domein (deel A), hoe dit wordt bereikt (delen B en C) en in welke omstandigheden (delen D en E).

Conceptueel schema van de rapportage



Bron: SCP

De relaties tussen de delen kunnen niet als 'causaal' worden aangemerkt. Wel is het voor de kwaliteit van leven in het sociaal domein (deel A) van belang welke voorzieningen worden ingezet (deel B) en hoe zij worden ingezet (deel C). Voor het inzetten van voorzieningen en de wijze waarop dit gebeurt is het vervolgens van belang welke sturing door gemeenten wordt gegeven (deel D) en welke financiële middelen beschikbaar zijn (deel E).

In deel A, over de maatschappelijke uitkomsten en de kwaliteit van leven van mensen in het sociaal domein, is veel aandacht besteed aan de belangrijkste kernbegrippen in het sociaal domein: kwetsbaarheid, participatie, redzaamheid en eenzaamheid. Deze meer objectieve uitkomsten zijn samengevat in een index voor de kwaliteit van leven. De meer subjectieve uitkomsten die in dit deel van de rapportage zijn beschreven, hebben betrekking op ervaringen van cliënten en uitingen over tevredenheid en geluk. In deel B, over de

voorzieningen in het sociaal domein, zijn de ontwikkelingen in het gebruik, de stapeling, de dynamiek en de regionale verschillen in het voorzieningengebruik beschreven. Bij de stapeling en dynamiek is extra aandacht gegeven aan de schuldenproblematiek, de overgang van 18-min naar 18-plus en kwetsbare jongeren in het onderwijs. In deel C, over de uitvoeringspraktijk in drie gemeenten, zijn lokale ervaringen in het sociaal domein in beeld gebracht. Daarvoor zijn gesprekken gevoerd met meer dan 70 personen die bij de uitvoering zijn betrokken: gemeenteambtenaren, zorgverleners, vrijwilligers, maar ook cliënten en hun naasten. Hierbij is veel aandacht gegeven aan de transformatiedoelen: de inzet van lichtere vormen van ondersteuning door meer gebruik te maken van de eigen kracht en het eigen netwerk van mensen, preventieve activiteiten en algemene voorzieningen. Voor het versterken van de integrale aanpak is in deze rapportage specifiek gekeken naar de continuïteit van zorg en ondersteuning bij de overgang van jongeren naar volwassenheid. In deel D, over het bestuurlijk functioneren, zijn drie thema's nader uitgediept: burgerbetrokkenheid en de rol van de gemeenteraad in het sociaal domein, praktische problemen betreffende klachten van cliënten, fraudepreventie en privacy in het sociaal domein, en de samenwerking tussen gemeenten en betrokken partijen in het sociaal domein. In deel E ten slotte, dat specifiek gaat over de financiële situatie, staan twee vragen centraal. In de eerste plaats: Hoe staat het met de financiële weerbaarheid van gemeenten en in welke mate speelt het sociaal domein daarbij een rol?; en in de tweede plaats: Hoe staat het met de gemeentelijke financiën in het sociaal domein? De relatie tussen de financiële consequenties van sociaal domeintaken en de financiële positie van gemeenten werkt twee kanten uit. Enerzijds is het wenselijk dat de financiële positie van gemeenten gezond is om mogelijke tegenvallers die zich bij de begrotingsuitvoering kunnen voordoen op te kunnen vangen. Anderzijds kunnen de financiële consequenties van de sociaal domeintaken van invloed zijn op de financiële positie van gemeenten.

## DEEL A Uitkomsten en kwaliteit van leven in het sociaal domein

### Behalve voor kwaliteit van leven is er ook aandacht voor de mate van kwetsbaarheid, probleemcumulatie en redzaamheid

Naast het bieden van continuïteit van zorg en ondersteuning komt er meer aandacht voor maatschappelijke uitkomsten. In deze rapportage vatten we kwaliteit van leven op als belangrijkste maatschappelijke uitkomst. Daarbij onderscheiden we de *feitelijke* kwaliteit van leven (gezondheid, maatschappelijke participatie, afwezigheid van eenzaamheid, woonsituatie, levensstandaard) en de *ervaren* kwaliteit van leven (tevredenheid met het leven). Voor een goed inzicht in hoe het met mensen gaat en om verschillen te kunnen duiden, volstaat het niet om alleen de kwaliteit van leven in kaart te brengen. Daarvoor is het ook van belang om inzicht te hebben in de kwetsbaarheid van mensen, de problemen waar ze mee te maken hebben, de mate van (zelf)redzaamheid en het netwerk waarover ze beschikken om te helpen als dat nodig is. Kwetsbaarheid verwijst naar kwetsbare kenmerken, ofwel een gebrek aan hulpbronnen: weinig inkomen, weinig opleiding, geen werk en beperkingen in het functioneren. Bij probleemcumulatie gaat het om de mate waarin

zeven mogelijke problemen voorkomen: problemen met algemene dagelijkse handelingen, met het kunnen voeren van een zelfstandig huishouden, financiële problemen, problemen in de gezinssituatie, arbeidsmarktproblemen, lage geletterdheid en een ontbrekend sociaal netwerk.

### Vijf groepen staan centraal

In deel A van de rapportage staan gebruikers van individuele maatwerkvoorzieningen centraal. Aan een steekproef van 5300 mensen hebben we een speciaal voor deze rapportage ontwikkelde enquête voorgelegd, met vragen over hun problemen, kwetsbaarheid, redzaamheid, participatie, eenzaamheid en kwaliteit van leven. Er worden vijf groepen onderscheiden: mensen die gebruikmaken (of recent maakten) van een maatwerkvoorziening in een van de drie gedecentraliseerde kaders (Wmo 2015, Participatiewet en Jeugdwet – voor de laatste zijn de ouders ondervraagd), huishoudens die maatwerkvoorzieningen gebruiken binnen meer dan een van de drie kaders (dit noemen we in deze rapportage multiprobleemhuishoudens) en mensen die geen maatwerkvoorziening gebruiken.

In de rapportage blijkt dat mensen met een kind in de jeugdhulp weinig verschillen van mensen die geen voorziening gebruiken (logischerwijs hebben ze wel vaker problemen in het gezin of bij de opvoeding). De ondervraagde ouders gebruiken zelf geen voorziening. Om die reden scharen we hen in deze samenvatting onder de ‘mensen die geen voorziening gebruiken’ (als de ouders wel zelf een voorziening gebruiken, in het kader van de Participatiewet of de Wmo 2015, vallen ze onder de multiprobleemhuishoudens). Aan de hand van het onderscheid tussen de feitelijke (objectieve) situatie en het ervaren (subjectieve) oordeel erover vatten we de uitkomsten uit de rapportage samen.

### Hoe staan mensen in het sociaal domein ervoor in 2016?

#### Financiële problemen niet voorbehouden aan specifieke groepen

In de vorige rapportage (Pommer en Boelhouwer 2016) lag de nadruk sterk op de drie gedecentraliseerde kaders (Wmo 2015, Jeugdwet en Participatiewet); in deze rapportage benaderen we het sociaal domein breder. De problemen waar mensen mee te maken hebben blijken zich uit te strekken over meer terreinen dan die gerelateerd zijn aan de voorziening die ze gebruiken. Het gaat dan bijvoorbeeld om financiële problemen of een gebrek aan computervaardigheden (zie de eerdergenoemde zeven terreinen).

Financiële problemen vormen niet zelden de achtergrond van andere problemen.

Zo maken ze het lastig om op andere terreinen de juiste beslissingen te nemen, waardoor problemen zich kunnen verergeren (zie ook WRR 2017). Financiële problemen zijn niet per se voorbehouden aan specifieke groepen, zoals mensen met een lage opleiding.

Zeer moeilijk kunnen rondkomen of het hebben van betalingsachterstanden komt relatief vaak voor bij mensen in de Participatiewet en in een multiprobleemhuishouden: meer dan de helft heeft met ten minste een van deze zaken te maken. Maar ook een op de vijf Wmo-gebruikers en een op de tien mensen die geen voorziening gebruiken heeft financiële problemen.

## Redzaamheid laag en het huidige hulpnetwerk relatief beperkt bij mensen in de Wmo

Redzaamheid verwijst naar de mate waarin mensen activiteiten zelf kunnen ondernemen of de mate waarin ze een beroep kunnen doen op hun eigen netwerk om hen te helpen. Als dat onvoldoende soelaas biedt, kan een professional worden ingeschakeld. Redzaamheid gaat over meerdere terreinen van het dagelijks leven en dus niet uitsluitend over bijvoorbeeld het kunnen voeren van een 'gestructureerd huishouden'. Bij zeven activiteiten is naar de mate van redzaamheid gevraagd: het huishouden doen, zich verplaatsen, financiële zaken afhandelen, problemen in het gezin oplossen, aan vrijetijdsactiviteiten deelnemen, met de computer werken en sociale contacten onderhouden. Bedacht moet worden dat in ons onderzoek mensen voor ten minste één probleem niet in staat zijn dat zelf op te lossen en ook geen beroep kunnen doen op hun netwerk; om die reden zijn zij immers aangewezen op het gebruik van een voorziening op maat (uitgezonderd de referentiegroep, die geen voorziening gebruikt).

Slechts een relatief klein deel van de Wmo-maatwerkgebruikers kan alle zeven genoemde activiteiten zelfstandig doen: 10%. Bij multiprobleemhuishoudens is dit 35%, bij mensen in de Participatiewet 46% en bij de andere twee groepen kan zo'n 75% alle activiteiten zelf uitvoeren. Verder blijkt dat zo'n 40% van de mensen in de Wmo geen hulp krijgt bij de activiteiten die ze niet zelf kunnen doen, noch van hun netwerk, noch van een professional. Het betreft vaak het werken met de computer of het deelnemen aan vrijetijdsactiviteiten. Of er wel hulp is gevraagd, maar niet gekregen is met ons onderzoek niet te achterhalen. Opvallend is verder dat Wmo'ers in 2016 minder vaak een beroepskracht hebben ingeschakeld dan in 2015. Dit sluit aan bij de afname van het beroep dat gedaan wordt op Wmo-maatwerkvoorzieningen (zie deel B). Het geringere beroep op een beroepskracht heeft niet geleid tot een groter beroep op het eigen netwerk. Onduidelijk is of en hoe mensen dit opgelost hebben.

In welke mate mensen redzaam zijn blijkt vooral samen te hangen met leeftijd en kwetsbaarheid. Ook veerkracht speelt een rol (veerkracht heeft betrekking op de mate waarin iemand in staat is om tegenslagen te overwinnen).

## Minder mensen verwachten bij problemen hulp te krijgen uit hun netwerk en de verwachte hulp lijkt overschat

Dat mensen nu geen hulp nodig hebben, betekent niet dat dat altijd zo zal blijven. Veel mensen voorzien bij toekomstige problemen geen hulp uit het eigen netwerk te kunnen krijgen. Van de mensen die nu nog weinig hulp nodig hebben (mensen met een kind in de Jeugdwet of mensen zonder voorziening), denkt slechts ongeveer de helft dat in de toekomst een beroep kan worden gedaan op het eigen netwerk mocht dat nodig zijn. Bij mensen in de Participatiewet of in multiprobleemgezinnen is dat ongeveer een derde en bij de Wmo'ers slechts iets meer dan 10%.

Het inroepen van hulp wordt over het algemeen het meest kansrijk geacht bij problemen met het werken met de computer; bij de Wmo is dat hulp bij het afhandelen van financiële zaken. Opvallend is dat voor elk van de activiteiten de verwachting dat hulp kan worden ingeschakeld in 2016 minder groot is dan in 2015 (met uitzondering van hulp bij het werken



met de computer). Er is dus een kleiner aandeel mensen dat denkt het eigen netwerk in te kunnen schakelen mocht dat nodig zijn, maar voor welke activiteit dat geldt verschilt per groep. Voor mensen in de Participatiewet of mensen met een kind in de jeugdzorg is de afname het grootst bij het afhandelen van financiële zaken (-7 procentpunt), bij gebruikers van een Wmo-maatwerkvoorziening of mensen uit een multiprobleemhuishouden is dat bij het onderhouden van sociale contacten (-11 procentpunt en -9 procentpunt) en bij mensen die geen voorziening gebruiken bij het huishouden doen (-6 procentpunt). Bovendien is het de vraag of de verwachting voor het werken met de computer realistisch is: de huidige hulp hierbij is immers gering (maximaal 30% krijgt hulp, meer dan 75% verwacht hulp te krijgen). Ook lijkt de hulp die mensen verwachten bij het deelnemen aan vrijetijdsactiviteiten overschat, gezien de geringe mate van hulp die men nu krijgt (meer dan 60% denkt hulp te kunnen krijgen en slechts maximaal 25% krijgt die daadwerkelijk). Het lijkt er dan ook op dat mensen een te rooskleurig beeld hebben van de hulp die ze van hun sociale netwerk kunnen verwachten.

### Maatschappelijke participatie lager bij mensen in de Wmo, Participatiewet en multiprobleemhuishoudens dan bij mensen die geen voorziening gebruiken

In ons onderzoek naar de gebruikers van een maatwerkvoorziening verstaan we onder maatschappelijke participatie het deelnemen aan activiteiten van een vrijetijdsvereniging, het bezoeken van een culturele instelling, restaurant of sportwedstrijd, het zelf sporten, het verrichten van vrijwilligerswerk en het geven van mantelzorg. Mensen uit multiprobleemgezinnen, mensen in de Participatiewet en Wmo'ers participeren minder dan mensen die geen voorziening gebruiken. Tussen 2015 en 2016 hebben zich in de maatschappelijke participatie bij geen van de groepen veranderingen voorgedaan.

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

Het ontmoeten van mensen is een belangrijke schakel in het voorkomen van een sociaal isolement en eenzaamheid. Het kennen van mensen op zichzelf is echter nog niet voldoende om eenzaamheid tegen te gaan: mensen kunnen sociale contacten hebben en zich toch eenzaam voelen. Eenzaamheid heeft dan ook betrekking op *gevoelens* van verlatenheid of het ontbreken van intimiteit.

Bij elk van de vijf groepen die we onderscheiden is ten minste een derde eenzaam te noemen. Van de gebruikers van een individuele maatwerkvoorziening is een op de vijf mensen zelfs zeer eenzaam; dat is ongeveer driemaal zo veel als van de mensen die zelf geen maatwerkvoorziening gebruiken. Daarin is tussen 2015 en 2016 geen verandering opgetreden. Opvallend is de toename tussen 2015 en 2016 van het aandeel mensen in de Wmo die emotioneel eenzaam zijn (geen intieme relatie of vertrouwenspersoon hebben): deze is toegenomen van 17% tot 22%. Het is onduidelijk waar dit mee te maken heeft. Overigens is eenzaamheid geen typisch 'oudemensenprobleem'. Eenzaamheid komt bijna even vaak voor onder mensen die jonger dan 65 jaar zijn als onder 65-plussers.



### De uiteindelijke kwaliteit van leven hangt vooral af van de mate van kwetsbaarheid

Om iets te kunnen zeggen over de uiteindelijke kwaliteit van leven voegen we een aantal levensterreinen samen in een zogeheten 'kwaliteit-van-levenindex'. Deze index bevat gegevens over de gezondheid van mensen, hun maatschappelijke participatie, eenzaamheid, huisvesting en levensstandaard. De kwaliteit van leven van mensen in de Wmo, in de Participatiewet of in een multiprobleemhuishouden is minder goed dan die van mensen die geen voorziening gebruiken. Bij geen van de groepen heeft zich tussen 2015 en 2016 een verandering voorgedaan.

Uit ons onderzoek blijkt dat de uiteindelijke kwaliteit van leven minder sterk samenhangt met de groep voorzieningengebruikers waartoe mensen behoren dan met de mate van kwetsbaarheid (opeenstapeling van een laag inkomen, lage opleiding, geen werk en gezondheidsbeperkingen). Ook is er een sterke samenhang met de mate waarin problemen tegelijk voorkomen, het type huishouden waartoe iemand behoort (een of twee volwassenen) en de mate van redzaamheid.

### Niet-gebruik van voorzieningen en gebruik van algemene voorzieningen

In het voorgaande beschreven we de kwaliteit van leven van mensen die gebruikmaken van maatwerkvoorzieningen. Idealiter willen we ook weten hoe het mensen vergaat die uitsluitend hun eigen netwerk inschakelen of een algemene voorziening gebruiken. Helaas is het niet mogelijk om voor deze groepen gemakkelijk een landelijk beeld te schetsen. Uit de enquête kunnen we slechts voorzichtige aanwijzingen krijgen op basis van de resultaten van de groep mensen die geen voorziening gebruiken. 36% van hen is laagopgeleid, 8% heeft een laag inkomen en 9% zegt moeilijk te kunnen rondkomen. 34% heeft problemen bij het uitvoeren van de dagelijkse handelingen en 7% is zeer eenzaam. De overall kwaliteit van leven van deze groepen niet-gebruikers is lager dan die van andere niet-gebruikers. In onze enquête hebben we ook getracht om iets te weten te komen over het gebruik van algemene voorzieningen. Daartoe hebben we gevraagd naar het bezoek van een buurthuis, het gebruik van algemeen maatschappelijk werk of van een maaltijdvoorziening. Weliswaar zijn dit enkele belangrijke algemene voorzieningen, maar het is zeker geen uitputtende lijst. Bovendien zijn gemeenten volop bezig met het inrichten van een gevarieerd aanbod. Dat maakt het lastig om een landelijk beeld te schetsen. Kijken we toch naar de beschikbare gegevens, dan wordt het buurthuis door ongeveer een kwart van de mensen met een Wmo 2015- of Participatiewetvoorziening bezocht. Van de Wmo-gebruikers die weleens een buurthuis bezoeken doet ongeveer de helft dat elke week wel een keer. Ook de maaltijdvoorziening wordt relatief veel door mensen in de Wmo 2015 gebruikt. Het algemeen maatschappelijk werk wordt vooral door mensen uit multiprobleemhuishoudens bezocht.

## Hoe vinden mensen in het sociaal domein dat ze ervoor staan?

De tevredenheid met het leven hangt vooral af van de hoeveelheid problemen die tegelijk voorkomen.

De kwaliteit-van-levenindex zegt iets over de feitelijke situatie waarin mensen zich bevinden, maar niet per se iets over hoe tevreden ze ermee zijn. Daarom kijken we ook naar de tevredenheid met het leven zijn. Daarbij zien we eenzelfde tweedeling als bij de kwaliteit-van-levenindex: mensen in de Wmo of de Participatiewet en mensen uit een multi-probleemhuishouden zijn minder tevreden dan mensen die zelf geen voorziening gebruiken. Als we echter rekening houden met de andere kenmerken in ons onderzoek (zoals hiervoor genoemd), is de groep waartoe men behoort niet meer van belang voor de tevredenheid met het leven. De levenstevredenheid hangt het meest samen met de hoeveelheid problemen die iemand heeft: hoe meer problemen, hoe ontevredener over het leven. Ook veerkracht, de samenstelling van het huishouden, kwetsbaarheid en leeftijd zijn van belang voor de mate waarin iemand tevreden is met het leven.

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

Wat vinden mensen belangrijke aspecten van het leven? Om daar enig zicht op te krijgen hebben we aan mensen gevraagd wat voor hen de belangrijkste zaken voor een goed leven zijn. De top 3 blijkt voor alle vijf de groepen gelijk te zijn, en bestaat uit het hebben van voldoende inkomen om rond te komen, het kunnen gaan en staan waar iemand wil en de kwaliteit van zijn of haar sociale contacten. Wel staat bij de gebruikers van een Wmo-voorziening 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 de persoonlijke verzorging van relatief groot belang, terwijl het doen van betaald of vrijwilligerswerk juist van minder belang is.

Daarnaast hebben we aan mensen gevraagd wat ze vinden van de mogelijkheid om te leven zoals ze willen. Uit de resultaten herkennen we hetzelfde onderscheid dat we door dit deel van de rapportage heen tegenkomen: van de mensen die zelf geen voorziening gebruiken vindt de overgrote meerderheid dat het goed tot zeer goed mogelijk is om te leven zoals ze willen. Van de andere drie groepen is nog niet de helft die mening toegevoegd. Sterker nog: ongeveer een op de vijf van hen vindt zelfs dat de mogelijkheid om te leven zoals ze willen slecht of zeer slecht is. De mogelijkheid hebben om te leven zoals je wilt blijkt de belangrijkste voorspeller voor de tevredenheid met het leven te zijn.

## Regionale verschillen in kwaliteit van leven

Hoewel de indeling in gemeentecusters voor zowel de objectieve als de subjectieve kwaliteit van leven minder van belang is dan de individuele kenmerken, zijn er wel verschillen. In de middelgrote stedelijke gemeenten is de tevredenheid met het leven hoger dan je zou verwachten op basis van de objectieve kwaliteit van leven. Het gebruik van maatwerkvoorzieningen is hier lager dan in andere steden. In krimpende plattelandssteden is het

precies andersom: daar zijn mensen minder gelukkig dan je zou verwachten op basis van de objectieve kwaliteit van leven. Het gebruik van maatwerkvoorzieningen (met name re-integratievoorzieningen) is in krimpende plattelandsteden ook hoger. In kleine afgelegen dorpen gaan de ontgroening en vergrijzing sneller, is het opleidingsniveau lager en de armoede hoger (Steenbekkers et al. 2017).

### Het oordeel van Nederlanders over de decentralisaties blijft ook in 2017 kritisch

Onderzoek naar de mening van de Nederlanders over de decentralisaties in het algemeen is schaars. Onderzoek van I&O Research laat zien dat het aandeel Nederlanders dat weinig tot geen vertrouwen heeft in de positieve opbrengsten van de decentralisaties ruim drie keer zo groot als het aandeel Nederlanders dat verbetering van de zorg verwacht als gevolg van de decentralisaties (52% om 16%). Uit de derde meting (maart 2017) bleek dat de verhouding iets gunstiger is geworden, en dat het vertrouwen in de decentralisaties licht was toegenomen. Toch blijft bijna de helft van de ondervraagden sceptisch (Beerepoot en Heuzels 2017). Onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau uit 2014 en 2016 liet zien dat Nederlanders overwegend bezorgd waren over de decentralisaties in het sociaal domein. Als positief werd gezien dat er kortere lijnen zouden ontstaan tussen gemeenten en burgers en dat er meer maatwerk geleverd zou kunnen gaan worden. Als nadeel werd gezien dat er verschillen tussen gemeenten kunnen ontstaan en er werden vraagtekens gezet bij de competenties van gemeenten om de werkzaamheden goed uit te voeren, zeker in het licht van de bezuinigingen. Alles bij elkaar genomen was een groter deel van de bevolking van mening dat er meer nadelen dan voordelen waren. Uit de meest recente meting (gehouden in juli en augustus 2017) blijkt dat het aandeel mensen dat de nadelen van de decentralisaties groter vindt dan de voordelen licht is gestegen (van 48% in het eerste kwartaal 2016 tot 52% nu; Den Ridder et al. 2017). De stijging is groter dan gemiddeld onder hogeropgeleiden, mensen tussen de 35 en 64 jaar en mensen die hun gezondheid een voldoende geven.

### Het oordeel van gebruikers van maatwerkvoorzieningen

Uit het cliëntervaringsonderzoek Wmo blijkt dat het aantal cliënten dat in 2016 negatieve ervaringen heeft gehad met de Wmo 2015 beperkt is. Gemiddeld was meer dan 90% van de Wmo-clieñten tevreden over de negen onderscheiden aspecten van ondersteuning, variërend van de toegang tot de gevolgen van de hulp voor hun kwaliteit van leven. Relatief ongunstig oordelen cliënten over zaken die te maken hebben met de toegang tot de hulp (12% is ontevreden) en de mate waarin samen met de cliënt naar oplossingen wordt gezocht en de geleverde hulp passend is (11% is ontevreden). Over het effect van de hulp op meedoen, zelfredzaamheid en kwaliteit van leven oordelen cliënten in verhouding minder ongunstig (7% à 8% is ontevreden). De ervaringen die cliënten met de Wmo hebben zijn in 2017 iets gunstiger geworden. Minder cliënten zijn negatief gestemd over de ervaringen met de Wmo. Dat geldt voor nagenoeg alle negen ervaringsitems.

Het cliëntervaringsonderzoek voor de *Jeugdwet* verkeerde in 2016 nog in een experimentele fase (Cebeon 2016). Ongeveer 30% van de gemeenten heeft voor 2016 bruikbare informatie

geleverd. Daarmee is het onderzoek niet representatief. Uit de resultaten van de deelnemende gemeenten blijkt dat de kwaliteit van de jeugdhulp (74%) en de toegankelijkheid van de jeugdhulp (66%) het meest positief beoordeeld worden, en de effecten die de jeugdhulp heeft op het functioneren van het kind het minst positief. Wat de effecten betreft zijn de ouders het meest positief over de wijze waarop kinderen opgroeien (63%) en het minst over het meedoen aan de maatschappij (44%).

Het cliëntervaringsonderzoek *Participatiewet 2016*, opgesteld door de Inspectie szw, is helaas niet op tijd beschikbaar gekomen voor opname in deze rapportage.

## DEEL B Het gebruik van voorzieningen in het sociaal domein

### Doelgroepen in het sociaal domein

Voorzieningen in het sociaal domein zijn vooral van belang voor kwetsbare mensen: mensen op hoge leeftijd, met fysieke en psychische beperkingen, met weinig inkomen, met schuldproblemen, met weinig opleiding, met een beperkt sociaal netwerk, afkomstig uit een eenoudergezin, enzovoort. De drie wetten in het sociaal domein hebben daarnaast te maken met verschillende leeftijdsgroepen: de Jeugdwet richt zich voornamelijk op jongeren van 4-17 jaar, de Participatiewet op volwassenen van 18-64 jaar (met verschuivende pensioenleeftijd) en de Wmo, met uitzondering van begeleiding, vooral op ouderen. Deel B is grotendeels gebaseerd op het zogeheten ‘stapelingsbestand’, waarin voor alle Nederlanders het gebruik van maatwerkvoorzieningen is opgenomen.

### Gebruik van voorzieningen

#### Toename gebruik Participatiewet

Het beroep op de Participatiewet wordt behalve door leeftijd ook bepaald door de groei van het aantal personen met een arbeidshandicap, met een werkloosheidsuitkering, met een lage opleiding, met een niet-westerse herkomst en deel uitmakend van een eenoudergezin. Verder speelt de economische ontwikkeling en het niveau van de werkloosheid een grote rol. Als we al deze factoren in ogenschouw nemen zou het beroep op voorzieningen in de Participatiewet de afgelopen jaren een betrekkelijk vlak tot licht dalend verloop moeten hebben gehad. Toch neemt het aantal bijstandsontvangers toe, wat voornamelijk is toe te schrijven aan de instroom van asielzoekers die een verblijfsvergunning hebben gekregen. De Participatiewet levert voorzieningen in de vorm van bijstandsuitkeringen (inkomensondersteuning) en re-integratietrajecten (arbeidsondersteuning). Het aantal personen dat in de periode 2012-2016 een beroep heeft gedaan op voorzieningen uit de Participatiewet is toegenomen met 101.000 tot een niveau van 636.000 in 2016. Dit komt overeen met een gemiddelde groei van 4,4% per jaar. Hiervoor is vooral de bijstand verantwoordelijk. Gemeenten zetten zowel re-integratie voorzieningen in die zijn gericht op het verkrijgen en behouden van betaald werk als re-integratie voorzieningen die direct of indirect zijn gericht op het verkrijgen van betaald werk. De totale inzet van re-

integratievoorzieningen door gemeenten vertoont weinig verandering in de afgelopen vijf jaar.

### Ontwikkeling gebruik van maatwerkvoorzieningen in de Wmo niet goed vast te stellen

Op basis van demografische en sociaaleconomische ontwikkelingen worden geen noemenswaardige veranderingen in het gebruik van ondersteunende maatwerkvoorzieningen verwacht. Enerzijds zet de vergrijzing door en leven mensen langer (meer gebruik), anderzijds worden de gewonnen levensjaren steeds meer in gezonde toestand doorgebracht (minder gebruik). Ook op sociaaleconomisch gebied zijn er compenserende ontwikkelingen: het aantal alleenstaanden neemt toe (meer gebruik) maar het aantal ouderen dat van een laag inkomen moet rondkomen neemt af (minder gebruik). Helaas kent de informatie over het gebruik van Wmo-maatwerkvoorzieningen de nodige beperkingen. In zowel de gegevens die gemeenten direct aanleveren aan het CBS als de gegevens die ze aanleveren aan het CAK voor de berekening van de eigen bijdrage ontbreekt informatie over de inzet van algemene voorzieningen. In de gegevens van het CAK ontbreken bovendien maatwerkvoorzieningen waarvoor gemeenten geen eigen bijdragen in rekening brengen. Dit gaat om een substantieel aantal (Feijten et al. 2017). Algemene voorzieningen zijn divers van aard en vrij toegankelijk, waardoor ze niet zichtbaar zijn in gemeentelijke of landelijke registraties. Maatwerkvoorzieningen komen pas in beeld als algemene voorzieningen niet passend zijn. Het aantal personen dat in de periode 2012-2016 een beroep heeft gedaan op maatwerkvoorzieningen die vanaf 2015 deel uitmaken van de Wmo is volgens de CAK-administratie afgenomen met 200.000 personen tot een niveau van 729.000 personen in 2016. Dit komt overeen met een gemiddelde krimp van -5,9% per jaar. Deze daling is vooral in de laatste twee jaar gerealiseerd (met bijna 150.000 personen) en betreft met name de huishoudelijke hulp en de ondersteuning thuis. Hierbij zijn twee kanttekeningen te plaatsen. In de eerste plaats lijken de gegevens uit de gemeentelijke monitor voor de Wmo tussen 2015 en 2016 een vrij gelijkblijvend beeld te geven voor het gebruik van ondersteunende maatwerkvoorzieningen, terwijl de gegevens uit de CAK-administratie een duidelijke daling laten zien. Door de beperkte deelname van gemeenten aan de gemeentelijke monitor in 2015 en 2016 (38% nam in beide jaren deel) zijn deze gegevens echter niet generaliseerbaar naar een landelijk niveau. De tweede kanttekening betreft het geboden voorzieningenniveau. Omdat gemeenten in mindere mate eigen bijdragen vragen voor maatwerkvoorzieningen en waar mogelijk maatwerkvoorzieningen vervangen door algemene voorzieningen, kan niet worden geconcludeerd dat een afname van ondersteunende maatwerkvoorzieningen een daling van het voorzieningenniveau impliceert.

### Toename gebruik van de Jeugdwet

Het beroep op de Jeugdwet wordt behalve door leeftijd ook bepaald door de toename van het aantal kinderen dat opgroeit in een eenoudergezin, het aantal kinderen uit een gezin onder de armoedegrens en het aantal kinderen uit een gezin dat van een sociale uitkering afhankelijk is. Als we al deze risicofactoren samennemen zou het beroep op voorzieningen

in de Jeugdwet weinig verandering vertonen. Het aantal personen dat in de periode 2012-2016 gebruik heeft gemaakt van voorzieningen die vanaf 2015 zijn opgenomen in de Jeugdwet (inclusief jeugdbescherming en jeugdreclassering) is gestegen met 21.000 tot een niveau van 403.000 in 2016. Dit komt overeen met een gemiddelde groei van 1,4% per jaar. Hiervoor is vooral de jeugdzorg zonder verblijf, met een toename van ruim 13.000 gebruikers, verantwoordelijk.

#### Participatiewet: toegenomen gebruik door jongeren, ouderen en niet-westerse migranten

Het gebruik van bijstand is in verhouding hoog bij niet-westerse migranten. Terwijl in de tweede helft van 2016 2,4% van de 18-64-jarige autochtonen een bijstandsuitkering ontving, betrof dit 16,2% van de niet-westerse migranten. Ook het gebruik van re-integratievoorzieningen is hoger: 1,0% van de autochtonen tegenover 5,6% van de niet-westerse migranten maakt hiervan gebruik.

De groei van de bijstand is niet bij alle bevolkingsgroepen even sterk geweest. Vergeleken met het eerste halfjaar van 2015 is het gebruik van de bijstand in het tweede halfjaar van 2016 vooral toegenomen bij jongeren (van 1,8% naar 2,25% van de 18-24-jarigen), ouderen (van 4,3% naar 4,7% van de 55-64-jarigen) en niet-westerse migranten (van 15,1% naar 16,2%). Ook het gebruik van re-integratievoorzieningen is bij deze groepen meer dan gemiddeld toegenomen. Uit deze cijfers blijkt de relatief zwakke arbeidsmarktpositie van jongeren, ouderen en niet-westerse migranten.

#### Wmo: minder gebruik van maatwerkvoorzieningen door ouderen

Ouderen gebruiken vooral huishoudelijke hulp. Het gebruik van ondersteuning thuis, waaronder begeleiding, is veel gelijkmatiger over leeftijdsgroepen verdeeld. Zo kwam in de tweede helft van 2016 circa 78% van de huishoudelijke hulp volgens de CAK-administratie terecht bij 65-plussers, tegenover 28% van de ondersteuning thuis.

De daling van ondersteunende maatwerkvoorzieningen treft volgens de CAK-administratie met name de 80-plussers. Vergeleken met het eerste halfjaar van 2015 is het gebruik van maatwerkvoorzieningen in het tweede halfjaar van 2016 vooral gedaald bij 80-plussers en minder bij 65-79-jarigen en in het geheel niet bij 18-64-jarigen. Het aantal 80-plussers dat gebruik heeft gemaakt van een ondersteunende maatwerkvoorziening is gedaald van ruim 29% in het eerste halfjaar van 2015 naar 23% in het tweede halfjaar van 2016 en het gebruik door 65-79-jarigen is gedaald van 7,6% naar 6,3%. Deze daling van het gebruik bij ouderen betreft alle maatwerkvoorzieningen: zowel de huishoudelijke hulp, als de ondersteuning thuis en de woon- en vervoersvoorzieningen. Een vergelijkbaar beeld zien we bij de Wmo-gegevens die zijn verzameld in het kader van de gemeentelijke monitor, al is de daling in het gebruik van maatwerkvoorzieningen bij ouderen aanzienlijk minder groot. Vermoedelijk komt dit doordat meer gemeenten afzien van het heffen van eigen bijdragen voor maatwerkvoorzieningen. Omdat er bovendien geen landelijke cijfers zijn over de inzet van algemene voorzieningen in de Wmo, zegt de daling van het gebruik van maatwerkvoorzieningen weinig over de totale Wmo-ondersteuning die gemeenten bieden.



### Jeugdwet: gebruik door niet-westerse migranten meer in de pas

Het gebruik van jeugdzorg (jeugdhulp, jeugdbescherming en jeugdreclassering) is bij eenoudergezinnen ruim twee keer zo hoog als bij tweeoudergezinnen. Terwijl in de tweede helft van 2016 circa 18% van de kinderen uit een eenoudergezin jeugdzorg ontving, gold dit voor slechts 8% van de kinderen uit een tweeoudergezin. Jeugdigen van niet-westerse afkomst hebben vooral te maken met jeugdbescherming en jeugdreclassering. Zo ontving in de tweede helft van 2016 circa 84% van de autochtone jeugdigen alleen zorg zonder verblijf tegenover 73% van de jeugdigen van niet-westerse afkomst.

Het gebruik van jeugdzorg is toegenomen bij alle bevolkingsgroepen, maar vooral bij niet-westerse migranten, waardoor hun gebruik meer in de pas loopt met dat van autochtone jeugdigen. In het eerste halfjaar van 2015 maakte 8,4% van de kinderen van niet-westerse komaf gebruik van jeugdzorg tegenover 10,0% in de tweede helft van 2016. Bij autochtone kinderen is het gebruik in dezelfde periode gestegen van 9,0% naar 10,1%. Ook het gebruik van jeugdzorg door 18-22-jarigen is gestegen. Deze toename wijst mogelijk op een intensievere aandacht van gemeenten voor de begeleiding van jongeren in zorg die niet thuis wonen of kunnen blijven wonen, en voor kamertraining (om zelfstandig te leren wonen) voor jeugdigen in zorg die volwassen worden of zijn geworden.

### In- en uitstroom

#### Participatiewet: re-integratie vooral door inzet van loonkostensubsidie

Het gebruik van voorzieningen in een bepaalde periode is het resultaat van de stand in het begin van de periode en het saldo van instroom minus uitstroom gedurende de betrokken periode. Bij de re-integratievoorzieningen zien we zowel instroom als uitstroom dalen, terwijl het aantal gebruikers vrij constant blijft. Dit duidt op een toenemende duur van het gebruik van re-integratievoorzieningen. Een belangrijk instrument voor het verkrijgen en behouden van betaald werk is de loonkostensubsidie. Voor 2015 was alleen de tijdelijke loonkostensubsidie beschikbaar, die bedoeld is voor mensen die te ver van de arbeidsmarkt af staan. Vanaf 2015 is een nieuwe loonkostensubsidie beschikbaar, die bedoeld is voor permanente ondersteuning voor mensen die het minimumloon niet kunnen verdienen. De loonkostensubsidie werd in het eerste halfjaar van 2013 aan circa 8800 personen verstrekt. Na de transitie daalde het aantal gebruikers van circa 9100 in het tweede halfjaar van 2014 naar circa 7200 gebruikers in het eerste halfjaar van 2015. Dit had te maken met het beperken van de inzet van de tijdelijke loonkostensubsidie en de tijd die nodig was voor het opstellen van gemeentelijke verordeningen voor de nieuwe loonkostensubsidie. Vanaf het tweede halfjaar van 2016 neemt de instroom weer toe en komt het aantal gebruikers uit op circa 8200. Bij begeleiding op het werk en de participatieplaats is het beeld vergelijkbaar. In het eerste halfjaar van 2013 maken circa 22.000 personen gebruik van begeleiding op het werk of een participatieplaats. Door een afnemende instroom daalt het gebruik naar ruim 19.000 personen in de eerste helft van 2015 en een kleine 16.000 personen in de eerste helft van 2016, waarna het gebruik stabiliseert. Voor beschut werk waren in 2016 nog nauwelijks plaatsen gerealiseerd, waarop het ministerie van Sociale

Zaken en Werkgelegenheid gemeenten vanaf 2017 heeft verplicht om beschut werk aan te bieden.

### Wmo-maatwerkvoorzieningen: vooral minder huishoudelijke hulp en ondersteuning thuis

Bij de ondersteunende maatwerkvoorzieningen waarvoor een eigen bijdrage wordt gevraagd is de instroom in alle halfjaarperioden in 2015 en 2016 steeds lager dan de uitstroom. Er stromen dus meer mensen uit dan in, wat leidt tot een dalend voorzieningengebruik. In de loop van de tijd komen uitstroom en instroom steeds dichterbij elkaar te liggen, waardoor de daling van het voorzieningengebruik wordt gedempt. Bij de huishoudelijke hulp is de uitstroom in 2015 ongeveer twee keer zo groot als de instroom. De instroom is met circa 25.000 cliënten in alle halfjaarperioden ongeveer even groot. De uitstroom is in 2016 nog steeds hoger dan de instroom, maar komt met circa 35.000 cliënten wel duidelijk dichterbij de instroom, waardoor de daling van het gebruik tempert. Bij de ondersteuning thuis is het beeld vergelijkbaar met dat bij de huishoudelijke hulp: de instroom is in alle halfjaarperioden ongeveer even groot, maar de uitstroom is in 2015 bijna een factor anderhalf keer hoger dan de instroom, wat leidt tot een dalend gebruik van ondersteuning thuis. In 2016 zijn in- en uitstroom redelijk in evenwicht, wat leidt tot een vrij constant voorzieningengebruik. Bij de hulpmiddelen en (woon- en vervoers)voorzieningen is er een redelijk evenwicht tussen in- en uitstroom en verandert het voorzieningengebruik maar weinig.

### Jeugdwet: minder jeugdigen onder toezicht maar meer onder voogdij

Bij de in- en uitstroom van jeugdzorgvoorzieningen gaat het niet om personen maar om trajecten. In totaal werden in 2016 bijna 515.000 jeugdhulptrajecten uitgevoerd voor ruim 377.000 jeugdigen. Dit komt neer op 1,36 trajecten per jeugdige in zorg. Gemeenten hebben een beperkte maar groeiende invloed op de toegang tot de jeugdhulp. In 2016 kwam ongeveer een kwart van de jeugdhulp via de gemeentelijke toegang tot stand, ongeveer de helft via de (huis)arts en de overige kwart op andere wijze, waaronder op gezag van de kinderrechter. In de eerste helft van 2015 was de gemeente betrokken bij 14% van de nieuw gestarte projecten in de jeugdhulp; in de tweede helft van 2016 is dit verdubbeld naar ruim 28%.

Bij de jeugdhulp met verblijf is de instroom steeds groter dan de uitstroom, wat op een groeiend gebruik wijst. De instroom in 2016 is duidelijk lager dan in 2015. Bij de jeugdbescherming en jeugdreclassering is het beeld omgekeerd: de uitstroom is steeds groter dan de instroom, hoewel deze verschillen bij de ondertoezichtstelling in de loop der tijd steeds kleiner worden en bij de jeugdreclassering juist steeds groter. Dit duidt op een vertraagde daling van de jeugdbescherming en een versnelde daling van de jeugdreclassering. Bij de jeugdbescherming zien we al jaren twee tegengestelde ontwikkelingen: er is een afname van het aantal jeugdigen die onder toezicht worden geplaatst (beperking van het ouderlijk gezag) en een toename van het aantal jeugdigen dat onder voogdij wordt gesteld (beëindiging van het ouderlijk gezag). De afnemende tendens tot beperking van het ouderlijk gezag kan mede worden toegeschreven aan het beleid om het kind meer centraal te



stellen, justitiële interventies zo kort mogelijk te houden, de ketensamenwerking te verbeteren en meer in te zetten op preventie. De toename van de voogdij heeft te maken met nieuwe wetgeving, die er mede op is gericht om voogdij in te zetten wanneer ondertoezichtstelling te weinig perspectief op verbetering geeft.

## Gebruikers van voorzieningen

### Vooraf huishoudens met schulden afhankelijk van het sociaal domein

In huishoudens met schulden komt het gebruik van sociaaldomeinvoorzieningen tweemaal zo vaak voor dan wanneer er geen schulden zijn. Ook komen huishoudens met schulden veel vaker in aanraking met de politie (zesenhalve keer zo vaak). Een gebrek aan hulpbronnen en vaardigheden komt vaak tot uitdrukking op verschillende terreinen: schuldhulpverlening, criminaliteit, (passend) onderwijs, participatie en wonen. Hierdoor ontstaat een situatie die kan worden aangeduid met multiproblematiek. Om deze multiproblematiek aan te pakken streeft de overheid naar een integrale (op elkaar afgestemde) en domeinoverstijgende aanpak. Ook het voorkomen van multiproblematiek vereist een vroegtijdig in kaart brengen van de domeinoverstijgende risicofactoren.

Jongeren die in 2012 geen startkwalificatie hadden, gebruiken in 2015 vaker een sociaaldomeinvoorziening dan andere jongeren. Het gaat dan vooral om een (bijstands)uitkering. Ook komen zij vaker in aanraking met de politie en hebben vaker te maken met schulden. Jongeren die eerder jeugdzorg ontvingen lijken zich in een achterstandspositie te bevinden. Zij hebben in 2015 vaker een laag inkomen en/of schulden, komen vaker met de politie in aanraking en gebruiken vaker een sociaaldomeinvoorziening. Het gebruik van sociaaldomeinvoorzieningen beslaat vaak meerdere jaren maar is zeker niet voor iedereen langdurig. 36% van de gebruikers ontvangt in elk van de vier jaar een voorziening uit het sociaal domein; 28% ontvangt in vier jaar slechts in één jaar een voorziening. De Jeugdwet kent de grootste dynamiek van de drie sectoren.

### Ongeveer 18% van de huishoudens is gebruiker in het sociaal domein

In 2015 maakten 1,6 miljoen mensen uit 1,4 miljoen huishoudens gebruik van een voorziening die sinds 2015 onder het sociaal domein valt. Dit betreft 10% van de bevolking en 18% van de huishoudens. Hierin zijn niet de 0,45 miljoen personen begrepen die uitsluitend gebruik maken van collectieve vervoersdiensten (regiotaxi, buurtbus). Ongeveer 50% van de gebruikmakende huishoudens gebruikt een participatievoorziening, 40% maatschappelijke ondersteuning en 21% jeugdzorg. De meeste huishoudens gebruiken voorzieningen uit slechts één sector: ongeveer 11% van de 1,4 miljoen gebruikende huishoudens combineert voorzieningen uit verschillende sectoren. Dit gaat dan meestal om een combinatie van participatievoorzieningen en maatschappelijke ondersteuning (6,5%) of participatie en jeugdzorg (2,7%). Dit beeld is niet wezenlijk anders dan vóórdat de hervormingen hadden plaatsgevonden.

### Verschillen tussen gemeenten grotendeels verklaarbaar

Het gebruik van voorzieningen in het sociaal domein verschilt naar type gemeente. Om de variatie tussen typen gemeenten in beeld te brengen zijn zij ingedeeld in acht clusters op basis van bevolkingskenmerken die onderscheidend zijn voor het gebruik van voorzieningen in het sociaal domein. Op basis van deze indeling zien we forse verschillen in het gebruik van sociaaldomeinvoorzieningen in 2016. In krimpende plattelandssteden wordt relatief veel gebruikgemaakt van voorzieningen. Dit geldt zowel voor participatie, als voor Wmo en jeugdzorg. Daarnaast wordt ook in stedelijke agglomeraties en studentensteden meer dan gemiddeld gebruikgemaakt van participatie- en Wmo-voorzieningen. Het gebruik van voorzieningen in gewone plattelandsgemeenten en gemeenten met veel rijke inwoners is lager dan gemiddeld. Met uitzondering van jeugdhulp geldt dit ook voor middelgrote landelijke gemeenten. Als we corrigeren voor de risicoprofielen van gemeenten dan verdwijnt een groot deel van de verschillen.

### Grote regionale verschillen in voorzieningengebruik

Als we het gebruik van voorzieningen bekijken naar geografische locatie, in dit geval naar 40 Corop-gebieden, dan zien we ook daar grote verschillen in voorzieningengebruik, die deels samenhangen met verschillen in kwetsbaarheid van de bevolking in deze gebieden. Vijf regio's hebben een hoog waargenomen gebruik, ook als rekening wordt gehouden met verschillen in bevolkingssamenstelling. Het gaat om Noord-Oost Nederland, de Veluwe (inclusief Arnhem-Nijmegen) en de grootstedelijke regio's (Groot Amsterdam, Rijnmond en Haaglanden).

## DEEL C De uitvoeringspraktijk in gemeenten

### Drie thema's in drie gemeenten nader onderzocht

De transformatiedoelen laten zich niet makkelijk monitoren. Over zaken als integraal werken, het leveren van maatwerk, het benutten van de eigen kracht van mensen, preventief werken en samenwerking tussen betrokken partijen wordt nauwelijks systematische informatie op landelijk niveau verzameld. Daarom is het van belang om naar de gemeentelijke uitvoeringspraktijk te kijken. Deze is onderzocht op drie thema's die centraal staan in de transformatie: (1) de verschuiving naar lichtere ondersteuning door meer inzet op eigen kracht en informele hulp; (2) de verschuiving naar lichtere ondersteuning door ontwikkelingen in het voorzieningenaanbod; en (3) de continuïteit van zorg en ondersteuning bij de overgang van jeugd naar volwassenheid. Daartoe zijn in drie gemeenten (groot, middelgroot, klein) gesprekken gevoerd met ruim 70 beleidsmedewerkers, professionals en burgers (cliënten, leden van het netwerk van cliënten, vrijwilligers). Waar mogelijk zijn de bevindingen uit het veldonderzoek in verband gebracht met inzichten uit eerder onderzoek.

### Lichte ondersteuning waar mogelijk, zware ondersteuning waar nodig

De onderzochte gemeenten zien het streven naar eigen kracht en het vergroten van zelfredzaamheid in samenhang met het streven naar de verschuiving van zwaar naar licht. Maar zowel beleidsmedewerkers als professionals zijn zich ervan bewust dat zelfredzaamheid niet voor iedereen is weggelegd en dat de inzet op eigen kracht zijn beperkingen kent: er zal altijd een groep mensen zijn die professionele ondersteuning nodig heeft. Gemeenten proberen wel meer algemene en laagdrempelige voorzieningen beschikbaar te stellen, zodat mensen eenvoudiger en eerder 'op eigen kracht' hun weg vinden naar meer lichte voorzieningen. Een voorbeeld is de ontwikkeling van nieuw laagdrempelig aanbod in de buurt zoals 'lichte dagbesteding' in één van de onderzochte gemeenten. Bij deze voorziening kunnen professionals flexibel inspelen op het niveau van zelfredzaamheid van mensen. Als mensen in staat zijn te groeien in zelfredzaamheid, kan daadwerkelijk een verschuiving naar meer lichte ondersteuning plaatsvinden. Maar de omgekeerde beweging komt ook voor: als mensen door groeiende beperkingen of een progressieve ziekte achteruitgaan, wordt zwaardere ondersteuning nodig (opschalen). In het kader van de Participatiewet is er ook aandacht voor de minder zelfredzame groepen. Niet voor iedereen is intensieve begeleiding naar re-integratie en arbeidsparticipatie beschikbaar. Voor deze groepen wordt door sommige gemeenten activering naar maatschappelijke participatie – zoals bemiddeling naar vrijwilligerswerk – nagestreefd.

### Inzet van eigen netwerk is aan grenzen gebonden

De onderzochte gemeenten stellen zich ten doel het eigen netwerk van mensen zoveel mogelijk in te schakelen om problemen te helpen oplossen. Dat doen ze door mantelzorg en het eigen netwerk een plek te geven in het beleid, het aanbod van voorzieningen en de werkprocessen in gemeenten. Zo worden vormen van mantelzorgondersteuning ontwikkeld, variërend van lotgenotencontact tot respijtzorg door vrijwilligers en wordt de steun van de mantelzorger meegenomen in het gesprek. De ervaringen in de onderzochte gemeenten leren ook dat de inzet van het eigen netwerk aan grenzen is gebonden. Soms is het eigen netwerk te beperkt of zijn burgers niet in staat het netwerk in te schakelen vanwege ziekte of stress. Mantelzorgers blijven lang zorgen voor hun naaste en raken soms overbelast. Deze overbelasting of de beperkingen aan het eigen netwerk noodzaken gemeenten tot prudentie bij het bevorderen van méér inzet van mantelzorgers.

### Inzet van vrijwilligers heeft meerwaarde maar dient zorgvuldig te gebeuren

De onderzochte gemeenten streven ernaar meer taken vaker te laten doen door vrijwilligers. Voorbeelden van voorzieningen waar vrijwilligers een belangrijke rol spelen zijn dagbesteding, 'waakvlamcontact' door vrijwillige maatjes en preventieve huisbezoeken door vrijwilligers die latente ondersteuningsvragen opsporen. De onderzochte gemeenten proberen informele ondersteuning (mantelzorg en hulp door vrijwilligers) meer te verbinden met het professionele aanbod. Daarvoor is het belangrijk om kennis over de mogelijkheden voor vrijwilligers te ontsluiten voor professionals en burgers, maar ook om goede verbindingsofficieren te hebben die schakelen tussen professionals, vrijwilligers en

cliënten. De inzet van vrijwilligers blijkt voor zowel professionals, als vrijwilligers zelf en cliënten meerwaarde te hebben, maar is geen eenvoudig recept. Zorgvuldige matching en begeleiding van vrijwilligers vergen tijd en inspanning van professionals. Integratie van formele en informele ondersteuning vraagt ook dat verschillende spelers naar elkaar toe groeien en elkaars rol weten te waarderen.

### De onderzochte gemeenten hebben beperkt inzicht in burgerinitiatieven

Burgerinitiatieven worden door de onderzochte gemeenten als nastrevenswaard genoemd en aanvullend op het aanbod van formele aanbieders. Voor gemeenten staat het ontsluiten, stimuleren en helpen ontwikkelen van ondersteuningsaanbod vanuit de samenleving op de agenda. Hoewel het hun aandacht heeft, hebben de onderzochte gemeenten niet altijd het overzicht van alle initiatieven. Bovendien hebben burgerinitiatieven en gemeenten niet altijd identieke verwachtingen en doelen.

### Door transitie nog beperkte aandacht voor inzet preventie en algemene voorzieningen

De onderzochte gemeenten verwachten met de ontwikkeling en inzet van preventieve en algemene voorzieningen – zoals vroegsignalering, collectieve welzijnsvoorzieningen, laagdrempelige basisvoorzieningen en preventieprogramma's – het gebruik van specialistische zorg te kunnen verminderen. Beleidsmedewerkers in de onderzochte gemeenten hebben hier echter niet zoveel aandacht aan kunnen besteden als ze gewild hadden. In de eerste jaren na de decentralisaties is veel tijd en energie gaan zitten in de transitie en de besteding van de bestaande ondersteuning. Voor de vernieuwing en ontwikkeling van het voorzieningenaanbod bleef in de beleving van beleidsmedewerkers onvoldoende tijd over. Bovendien beseffen zij dat een verschuiving van 'zwaardere' naar 'lichtere' ondersteuning een cultuuromslag (transformatie) vergt bij alle betrokkenen en dat daar tijd overheen gaat.

### Nieuwe ontwikkelingen in het voorzieningenaanbod

Ondanks dat de ontwikkelingen nog niet zo ver gevorderd zijn als beleidsmedewerkers zouden wensen, hebben de onderzochte gemeenten wel degelijk aanbod van preventieve, algemene en voorliggende voorzieningen in het sociaal domein. Voor een deel bestond dat aanbod al voor de decentralisaties. Daarnaast proberen de gemeenten vanuit nieuwe invalshoeken de beoogde verschuiving naar lichtere ondersteuning te bewerkstelligen. Soms is dat doelbewust, soms meer indirect. De ontwikkelingen staan niet op zichzelf maar maken deel uit van de grotere transformatie waar uitgangspunten als eigen kracht, nabijheid, laagdrempeligheid en vraaggericht werken ook deel van uitmaken. Gemeenten en aanbieders gaven onder meer vorm aan: multidisciplinaire teams in de basis, samenwerking met het onderwijsveld, het omzetten van maatwerkvoorzieningen in algemene voorzieningen en het mengen van doelgroepen.

### Multidisciplinaire teams komen nog niet echt toe aan preventie

Multidisciplinaire teams (zoals jeugdteams en sociale wijkteams) maken als algemene voorziening deel uit van de lokale basisinfrastructuur voor ondersteuning. Zij hebben taken op het gebied van preventie en laagdrempelige en collectieve ondersteuning: zogenoemde ‘lichte’ ondersteuning dus. In de afgelopen jaren hebben zij deze preventieve taken nog onvoldoende weten op te pakken (zie ook Van Arum en Schoorl 2016; Jansen et al. 2017; Kolner 2017). Het grote aantal verwijzingen naar specialistische jeugdhulp vormt volgens de onderzochte gemeenten een aandachtspunt, evenals de samenwerking tussen huisartsen en jeugdteams. Opvallend is dat de samenwerkende inspecties in het sociaal domein (TSD/STJ 2017) juist waarschuwen tegen een te late inzet van specialistische hulp.

### Een grotere rol voor de school

Daarnaast zoeken de onderzochte gemeenten bij het inrichten van de lokale basisinfrastructuur voor ondersteuning verbinding met het onderwijsveld en scholen. De school is een plek voor preventieve activiteiten, een vindplaats van ondersteuningsvragen voor jeugdhulp (vroegsignalering) en een plek waar laagdrempelige en integrale hulp geboden wordt aan leerlingen die dat nodig hebben. De verbinding tussen beide werkvelden – jeugdhulp en onderwijs – wordt door zowel beleidsmakers, als jeugdprofessionals en begeleiders in het passend onderwijs waardevol gevonden. Lastige dimensies zijn er ook: onduidelijkheid over de verdeling van taken en kosten, (onderlinge) cultuurverschillen en weerstand van leerkrachten bij extra taken bovenop de toch al hoge werkdruk.

### Gemeenten hebben aandacht voor continuïteit van zorg en ondersteuning bij overgang van jeugd naar volwassenheid

Bij de onderzochte gemeenten is er in het beleid aandacht voor een integrale, sluitende aanpak voor jongeren die de overgang maken naar volwassenheid. Integraal beleid loont vooral wanneer de cliënt problemen heeft op meerdere terreinen en dat is bij deze doelgroep jongeren meestal het geval. De decentralisaties zouden voor hen dus synergievoordelen moeten opleveren, maar uit de gesprekken blijkt dat er nog veel tijd en aandacht nodig is om een samenhangende ondersteuning van deze jongeren in de praktijk te realiseren. Stappen die gemeenten hebben ondernomen zijn bijvoorbeeld het leggen van contact met het voortgezet speciaal onderwijs en praktijkonderwijs en de tijdige inzet van jobcoaches, het verder uitbouwen van projecten begeleid wonen en het inschakelen van vertrouwenspersonen die jongeren langere tijd kunnen begeleiden.

Dat een sluitende aanpak in de zorg moeizaam te verwerkelijken is geldt specifiek voor dak- en thuisloze jongeren, voor jongeren die onder toezicht gesteld waren – die er met 18 jaar vaak plotseling alleen voor staan – en licht verstandelijk beperkte jongeren – waarvoor sinds de afschaffing van de Wajong geen vanzelfsprekend vangnet meer is.

## Maatwerk en betrokken volwassene nodig voor continuïteit van zorg en ondersteuning bij overgang naar volwassenheid

Wat uit alle interviews in de onderzochte gemeenten naar voren komt is dat jongeren een specifieke benadering behoeven, die op hun ondersteuningsbehoefte en ontwikkelingsfase (de adolescentie) moet zijn afgestemd. Jongeren zijn niet altijd even gemotiveerd voor (continuering van) hulp. Zij hebben behoefte aan laagdrempelige hulp en iemand die echt naar hen luistert en hen de regie geeft. Van belang is dat er een volwassene in de omgeving van de jongere is op wie de jongere terug kan vallen en die is niet altijd even makkelijk te vinden omdat het sociale netwerk van de jongere vaak dysfunctioneel is. Ook moet er voldoende aanbod zijn en daar ontbreekt het nogal eens aan, zoals woonprojecten met begeleiding, ggz-plaatsen en crisisopvangplekken. Dat maakt dat jongeren vaak lang op hulp moeten wachten en dat er vaak geen naadloze overgang is als zij 18 jaar worden. Daarnaast zijn de (aanmeldings)procedures vaak erg omslachtig en klantvriendelijk. Ook is het niet altijd duidelijk wie de regie heeft in de ondersteuning van de jongeren.

## Perspectiefplan wellicht een oplossing

Veel jongeren willen en/of krijgen geen ondersteuning meer als ze 18 jaar worden, terwijl ze nog wel ondersteuning nodig hebben – vanwege hun ‘puberbrein’ en de bijbehorende motivatieproblemen en zorgmoeheid, hun specifieke problemen (zoals ADHD of schulden), en/of omdat er geen geschikt aanbod is of omdat de hulp niet goed aansluit – om daarna als ze iets ouder zijn met veel ernstiger problemen terug te komen in de hulpverlening. Beleidsmakers, professionals en cliënten geven aan dat het belangrijk is jongeren tijdig voor te bereiden op de overgang, het liefst met een perspectiefplan waarmee stapsgewijs aan het bereiken van zelfredzaamheid en het uitbouwen van eigen kracht gewerkt kan worden. Dit plan wordt op verschillende plekken geïmplementeerd en de resultaten ervan lijken veelbelovend.

## Financiële kwesties vaak sta-in-de-weg

Gemeenten proberen intern en extern (met aanpalende domeinen) steeds meer samen te werken, maar financiële kwesties zitten vaak een integrale en samenhangende aanpak in de weg. Lokaal worden bijvoorbeeld financiële scheidslijnen tussen de Jeugdwet en Wmo ervaren. Aanbieders hebben niet altijd zowel een Jeugdwet- als een Wmo-contract. Jongeren ontvangen voor ondersteuning vanuit de Jeugdwet een veel hoger bedrag dan vanuit de Wmo (zak- en leefgeld), terwijl ze soms dezelfde hulp nodig hebben en krijgen. Daarnaast kan de eigen bijdrage voor de Wmo jongeren afschrikken, waardoor ze afhaken bij de hulp. Een flexibel in te zetten budget lijkt gewenst voor deze jongeren zodat geld vrij besteed kan worden aan wat nodig is; een voorbeeld is het ‘virtueel integraal budget’, waarbij de Jeugdwet-, Wmo- en Participatiewetvoorzieningen ingezet kunnen worden ongeacht onder welk wettelijk kader een jongere valt. Verder kan schuldenproblematiek van jongeren de hulpverlening belemmeren, waardoor er een neerwaartse spiraal ontstaat en jongeren steeds moeilijker te benaderen en helpen zijn. Een praktijkvoorbeeld van een mogelijke oplossing hiervoor is een schuldhelpverleningsproject waarbij de stadsbank de

schulden van de jongeren overneemt zodat zij echt aan hun problemen en toekomst kunnen werken. Betrokkenen zijn hier positief over.

## DEEL D Bestuurlijk functioneren in het sociaal domein

### Drie thema's nader onderzocht

Het onderzoek naar het bestuurlijk functioneren behelst in aansluiting op de resultaten uit 2015 drie thema's, te weten: (1) burgerbetrokkenheid en informatiebehoefte, tijd en kennis van de gemeenteraad; (2) privacy, fraude en klachten binnen de gemeentelijke praktijk; en (3) samenwerking in het sociaal domein. De kwantitatieve informatie is primair verzameld door middel van een enquête onder 104 griffiers. De kwalitatieve resultaten zijn gebaseerd op vijftien casestudies onder gemeenten en een beknopt aantal focusgroepen en verdiepende interviews. Ook is desk research uitgevoerd. Zowel de kwantitatieve als de kwalitatieve resultaten zijn door een klankbordgroep, bestaande uit een ambtelijke en bestuurlijke afvaardiging van verschillende gemeenten, getoetst en aangevuld.

### Het bestuurlijk perspectief

Passend bij het doel van de decentralisaties ontstaan vele manieren waarop gemeenten invulling geven aan de (nieuwe) taken in het sociaal domein. Dit onderzoek is een monitoronderzoek dat inzicht geeft in de 'gemene delers' die gemeenten op hun pad vinden. Waar de bredere overall rapportage ingaat op het perspectief van de burger, wordt in dit deel het perspectief van de gemeente centraal gesteld. Dit onderzoek toont met name een blik op de stand van zaken in 2016 door de bril van raadsgriffiers, met aanvullingen vanuit het perspectief van wethouders, directeuren, gemeenteraadsleden en leden van advies- en cliëntenraden. De transformatie is nog volop in beweging. Daarom toont dit onderzoek als het ware een stilstaand beeld uit een film: een gesimplificeerde weergave van een complexe en beweeglijke werkelijkheid.

### Bestuurlijke inrichting nog in ontwikkeling

Het jaar 2015 stond in het teken van het leggen van een solide basis en het voorzien in continuïteit van zorg en ondersteuning. De bestuurlijke inrichting van het sociaal domein was nog niet 'af'. 2016 bouwt hierop voort: het jaar is gericht geweest op nieuwe manieren van werken en samenwerken. Op alle drie de onderzochte thema's zien we in 2016 dan ook dat sprake is van een zoektocht en dat gemeenten verschillen in het tempo dat zij hiermee maken.

### Burgerbetrokkenheid breder opgezet

Net als in 2015 wordt in 2016 veel geïnvesteerd in het ondersteunen van de rollen van de gemeenteraad. Gemeenteraadsleden staan in grote mate open voor directe inbreng van burgers. De manier waarop die inbreng vorm krijgt, betreft vaak al langer bestaande methoden zoals het schrijven van een brief of inspreken op een gemeenteraadsvergadering. In 2016 zet de trend door naar het inzetten van nieuwe methoden zoals



themabijeenkomsten of werkbezoeken waarin actief de wijk, de burger en uitvoeringspartijen bezocht worden.

De reikwijdte van advies- en cliëntenraden beslaat in 2016 vaker het brede sociale domein dan in 2015. Dat wil zeggen: Wmo 2015, Jeugdwet en Participatiewet samen. In 2015 en de jaren daarvoor bestonden vaak afzonderlijke raden zoals een Wmo-raad, Wwb-raad of Wsw-raad (voor respectievelijk de Wet maatschappelijke ondersteuning, de Wet werk en bijstand en de Wet sociale werkvoorziening). Een overkoepelende (integrale) raad sluit aan bij de transformatie in het brede sociaal domein. Met advies- en cliëntenraden wordt in 2016 vaker dan in 2015 het gesprek aangegaan over beleidsvorming en het betrekken van burgers, zo blijkt uit het kwalitatieve onderzoek. Gemeenten zijn verdeeld over de mate waarin een advies- of cliëntenraad het brede burgerperspectief vertegenwoordigt, zo blijkt ook uit het kwalitatieve onderzoek.

### Tijd en kennis van de gemeenteraad onder druk

In ongeveer 40% van de onderzochte gemeenten is het volgens griffiers voor gemeenteraadsleden een uitdaging om over voldoende tijd te beschikken voor de taakuitvoering. En in ongeveer een op de tien deelnemende gemeenten geven griffiers aan dat gemeenteraadsleden over onvoldoende kennis en vaardigheden beschikken om hun taken goed uit te kunnen voeren.

Een goede informatievoorziening is belangrijk om de beperkte tijd van gemeenteraadsleden goed te benutten en om kennis te vergaren passend bij de rol van de gemeenteraad als lekenbestuur. In 2015 bleek dat gemeenten de balans tussen wat gemeenteraadsleden willen, moeten en kunnen weten nog niet altijd gevonden hebben. In 2016 laten de kwalitatieve resultaten zien dat dit gesprek in veel gemeenten op gang komt. Toch lukt het in ongeveer een derde van de gemeenteraden nog niet goed om de eigen informatiebehoefte te formuleren, volgens griffiers.

Er is een trend naar meer gebruik van informele informatievoorziening. Dat wil zeggen: informatie buiten de reguliere planning & control-stukken, zoals een programma-begroting, bestuursrapportage of jaarrekening. Voorbeelden van informele vormen van informatievoorziening zijn presentaties van het wijkteam of van wijkorganisaties aan de gemeenteraad en het bespreken van voorbeeldcasuïstiek. Er is onder gemeenten de behoefte om verantwoording vorm te geven in een combinatie van cijfermatige ontwikkelingen enerzijds en de invulling of kleuring daarvan op kwalitatieve wijze anderzijds. Een manier waarop cijfermatige ontwikkelingen geduid kunnen worden is casusoverleg, waarbij de gemeenteraad – bijvoorbeeld in de vorm van narratieven – wordt geïnformeerd.

### Beperkte aandacht voor privacy en fraude

In 2015 bleek dat alle onderzochte gemeenten aandacht hadden voor privacy, maar ook dat de uitvoering van het privacybeleid in de praktijk weerbarstig kon zijn. In 2016 beschikt ongeveer de helft van de gemeenten volgens griffiers over een (al dan niet sociaaldomeinspecifiek) privacybeleid. Privacy krijgt weinig politieke aandacht binnen gemeenteraden; het thema komt volgens griffiers (zeer) weinig ter sprake tijdens gemeenteraadsvergade-



ringen. Ongeveer een zesde van de griffiers geeft aan dat in 2016 incidenten of klachten rondom privacy zijn gerapporteerd aan de gemeenteraad. Uit het kwalitatieve onderzoek blijkt dat gemeenten net als in 2015 in de praktijk nog worstelen met de borging van privacy. Hoewel voor gemeenten veel ondersteuning beschikbaar is, leidt dit (nog) niet bij alle onderzochte gemeenten tot een gestructureerde borging van privacy. Uit het kwalitatieve onderzoek en het desk research blijkt dat nog niet in alle deelnemende gemeenten informatie over privacy voor burgers goed toegankelijk is. Enkele gemeenten geven aan dat zij vinden dat de privacy soms te streng beschermd wordt. Het niet uitwisselen van gegevens over cliënten kan volgens hen een goede zorgverlening in de weg staan.

Aandacht voor fraudepreventie is in 2016 binnen het sociaal domein met name gericht op bijstandsuitkeringen. Dit sluit aan bij de taken die gemeenten op dit vlak ook voor de decentralisaties al uitvoerden en bij de wet- en regelgeving rondom dit onderwerp. Fraudebestrijding rondom zorg en ondersteuning heeft volgens griffiers beperkte aandacht van de deelnemende gemeenten. Wel zijn de persoonsgebonden budgetten een aandachtsgebied, volgens gemeenten in de casestudies.

### Aandacht voor het voorkomen van klachten

In 2016 zijn bij de Nationale ombudsman omgerekend per gemeente nog geen vijf officiële klachten binnengekomen. Wel zijn er meer klachten binnengekomen dan in 2015 (een toename van 1300 naar 1800 klachten op landelijk niveau). Gemeenten in de casestudies geven aan dat zij geen verandering ervaren in het aantal klachten tussen 2015 en 2016. Uit het kwalitatieve onderzoek van de Ombudsman blijkt dat gemeenten aandacht hebben voor het voorkomen van klachten, door met burgers in gesprek te gaan in het traject voorafgaand aan de officiële klacht.

### Gemeenten zijn verdeeld over de meerwaarde van samenwerking

In 2015 bleek dat een gedeelde visie op inrichtingsvraagstukken bijdraagt aan succesvolle samenwerking. In 2016 zien we dat de onderzochte gemeenten verdeeld zijn over de meerwaarde van samenwerking, met name wat betreft Wmo en jeugd. Oorzaken voor een stroef lopende samenwerking zijn verschillen tussen gemeenten in de visie op de inrichting en uitvoering van het sociaal domein en het transformatietempo, zo blijkt uit het kwalitatieve onderzoek. De meest behaalde doelen van samenwerking zijn schaalvoordelen, borging van continuïteit van zorg en ondersteuning en toename van kennis, volgens de ondervraagde griffiers. Tegelijk zien griffiers risico's van samenwerking op de sturingsmogelijkheden voor gemeenteraadsleden.

In 2015 bleek dat nog niet alle gemeenten een balans hebben gevonden tussen lokaal en bovenlokaal organiseren en sturen. In 2016 kunnen volgens griffiers in iets meer dan de helft van de onderzochte gemeenten de gemeenteraadsleden hun taken (dat wil zeggen: kaderstellen, controleren en vertegenwoordigen van burgers) minder goed uitoefenen door samenwerking. Als reden noemen griffiers dat gemeenteraadsleden ervaren dat de grip op het lokale beleid vermindert omdat taken op regionaal niveau worden opgepakt. 19% van de ondervraagde griffiers geeft aan dat de taakuitvoering van gemeenteraads-

leden juist verbetert door samenwerking. Het sociaal domein wijkt volgens deelnemende gemeenten op dit vlak niet af van andere beleidsterreinen.

### Meer aandacht voor samenwerking met maatschappelijke partners

Gemeenten werken op lokaal en regionaal niveau samen met maatschappelijke partners, zoals aanbieders, zorgverzekeraars en onderwijs. In 2016 leren gemeenten de regionale partners (voor gemeenten doorgaans nieuwe partners) beter kennen, zo blijkt uit het kwalitatieve onderzoek. Voorbeelden zijn dat er vanuit gemeenten werkbezoeken worden afgelegd, gemeenten en deze partners meer inzicht hebben in elkaars werkwijze en zij van elkaar weten wie zij kunnen bereiken. De gemeenteraad heeft volgens griffiers meer aandacht voor de samenwerking met regionale en lokale partners dan in 2015. De aandacht gaat vooral uit naar lokale partners. Gemeenten en ook de partners zelf lijken in het kwalitatieve onderzoek over het algemeen positief te zijn over het proces van samenwerking omdat zij elkaar steeds beter weten te vinden als gesprekspartner.

## DEEL E De financiële situatie in het sociaal domein

### Inzicht in financiële situatie van het gemeentelijk sociaal domein

De financiële situatie van gemeenten in het sociaal domein is in deze rapportage inzichtelijk gemaakt door de groei van de gemeentelijke uitgaven in het sociaal domein te vergelijken met de groei die het gemeentefonds voor het sociaal domein laat zien. Zolang de gemeentelijke uitgaven nog geen structureel niveau laten zien omdat het nog overgangsjaren betreft is het interessant om na te gaan of (en hoeveel) de beide mutatiebedragen uiteen gaan lopen of dat ze gedurende de overgangsjaren juist naar elkaar toe bewegen. Het beeld dat de groei in de uitgaven en de gemeentefondsmiddelen laat zien is vergeleken met de uitkomsten van een enquête onder alle gemeenten naar de uitkomsten van de gemeentelijke jaarrekeningen 2016 betreffende het sociaal domein en met het beeld dat uit het periodiek onderhoudsrapport gemeentefonds naar voren komt. Voorts is ingegaan op de controleverklaringen die accountants bij de jaarrekeningen 2016 hebben afgegeven. Ten slotte is een beeld gegeven van de financiële weerbaarheid van gemeenten. Een gezonde financiële weerbaarheid is van belang voor de begrotingsuitvoering door gemeenten, inclusief het kunnen opvangen van de (financiële) risico's van bijvoorbeeld het sociaal domein.

### Gemeentelijke uitgaven in 2016 sneller gestegen dan middelen gemeentefonds

Bij het cluster Werk en inkomen is de groei in de gemeentelijke uitgaven vanaf 2014 jaarlijks hoger dan de groei in het gemeentefonds voor dat cluster laat zien (de mutatie in het gemeentefonds is voor die jaren minder dan de mutatie in de uitgaven van gemeenten), en dat verschil is in 2016 verder toegenomen. Bij de clusters Maatschappelijke ondersteuning en Jeugd lijkt de groei in de gemeentelijke uitgaven al enige tijd achter te blijven bij de groei van het gemeentefonds, maar dit verschil is in 2016 wel kleiner geworden. Per saldo is de stijging van de gemeentelijke uitgaven voor het totaal sociaal domein in 2016 iets

hoger dan de stijging van de middelen die volgen uit het verdeelmodel voor het gemeentefonds. De middelen uit het gemeentefonds hebben een algemeen karakter. Gemeenten zijn dus vrij in de besteding ervan zolang wet- en regelgeving worden nageleefd. Wel is in de bestuurlijke afspraken over de decentralisaties opgenomen dat het kabinet en de vng het belang delen om deze middelen in te zetten voor de uitvoering van de nieuwe gedecentraliseerde taken in het sociaal domein.

### Positieve saldo sociaal domein in 2016 kleiner geworden

Uit een enquêteonderzoek van Cebeon blijkt dat gemeenten voor 2016 gezamenlijk een kleiner positief saldo hebben gerealiseerd dan in 2015 op basis van een gelijksoortig onderzoek. Uit het rapport blijkt ook dat er grote verschillen tussen gemeenten zijn. De positieve saldi worden in 2016 net als in 2015 voor het grootste deel ondergebracht in reserves met de bestemming sociaal domein. Gemeenten verwachten deze reserves nodig te hebben om de verwachte oplopende financiële druk het hoofd te bieden, overlopende lasten naar volgende jaren te dekken en de transformatie verder vorm te geven.

### Onderhoudsrapport gemeentefonds ondersteunt uitkomsten per cluster

Ook het periodiek onderhoudsrapport over het gemeentefonds (jaarlijks opgesteld door het ministerie van BZK) laat zien dat gemeenten voor het cluster Werk en inkomen (steeds) hogere uitgaven ramen dan waar het gemeentefonds van uit gaat, en dat het verschil toeneemt. Bij Maatschappelijke ondersteuning en jeugd blijven de geraamde uitgaven achter bij het bedrag waar het verdeelmodel van uitgaat. De omvang van het verschil schommelt hier wat meer dan bij het cluster Werk en inkomen. Wel zijn op individueel gemeentelijk niveau uiteenlopende beelden te zien, evenals op het niveau van groepen van gemeenten die zijn ingedeeld op basis van bepaalde structuurkenmerken.

Als de scan in het periodiek onderhoudsrapport op basis van de rekeningcijfers plaatsvindt in plaats van op begrotingscijfers, zijn de verschillen in de scan-uitkomsten beperkt vergeleken met de scan-uitkomsten op basis van begrotingscijfers. Wel is het netto lastenniveau op sommige uitgavenclusters in de rekeningcijfers duidelijk lager dan in de begrotingscijfers.

### Financiële weerbaarheid gemeenten toegenomen

De financiële weerbaarheid van gemeenten en de rol die het sociaal domein hierin speelt is in deze rapportage inzichtelijk gemaakt aan de hand van (de ontwikkeling in) het aantal gemeenten dat onder preventief toezicht staat of op basis van artikel 12-rijkssteun ontvangt, het weerstandsvermogen van gemeenten en een set van afgesproken financiële kengetallen. Belangrijk hierbij is de vraag welke rol het sociaal domein hierin speelt.

De daling in het aantal gemeenten onder preventief toezicht of met artikel 12-steun zet zich door. De provinciaal financieel toezichthouders en gemeenten zelf geven wel aan dat er nog steeds onzekerheid bestaat over de uiteindelijke financiële effecten van de decentralisaties. Tegelijkertijd zeggen gemeenten de ramingen van het sociaal domein steeds beter te kunnen onderbouwen. De provinciale toezichthouders verwachten dat er vanaf

2017/2018 waarschijnlijk meer duidelijkheid zal komen over de uiteindelijke financiële gevolgen van de decentralisaties. Ook de stijging van het gemiddelde weerstandsvermogen van gemiddeld 2,4 in 2015 (op begrotingsbasis) naar gemiddeld 3,8 in 2016 (op rekeningbasis) lijkt te duiden op een positieve ontwikkeling van de financiële weerbaarheid van gemeenten. Met een hoger gemiddelde weerstandsvermogen geven de gemeenten aan gemiddeld genomen beter in staat te zijn om de gevolgen van financiële risico's op te kunnen vangen als die zich voordoen. Het overgrote deel van de gemeenten, bijna 90%, heeft bij de beschrijving van de risico's ook de risico's voor het sociaal domein opgenomen in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing. Enkele gemeenten melden in het jaarverslag 2016 over (te) weinig middelen te beschikken om financiële risico's op te vangen. Ook zijn er gemeenten die in het jaarverslag 2016 een lagere ratio presenteren dan in de begroting 2015. Het overall beeld is dat de financiële weerbaarheid van gemeenten geen aanleiding geeft voor de veronderstelling dat een normale begrotingsuitvoering door gemeenten, inclusief het kunnen opvangen van de (financiële) risico's van bijvoorbeeld het sociaal domein, in 2016 in gevaar was.

### Financiële verslaglegging verbeterd

Voor het verslagjaar 2016 heeft 92% van de gemeenten tijdig de jaarstukken aangeleverd. In 2015, het eerste jaar van de decentralisatie was circa de helft van de gemeente te laat met de aanlevering van de jaarstukken. Gemeenten hebben dat jaar voorrang gegeven aan de continuïteit van de ondersteuning en de verlening van zorg, boven de verantwoording over de bestedingen. Voorts kreeg 80% van de gemeenten over het verslagjaar 2016 een goedkeurende verklaring van de controlerend accountant. Voor het verslagjaar 2015 was dit nog maar de helft.

### Merendeel gemeenten werkt integraal

Ongeveer 1 op de 5 gemeenten kiest er voor om tot integrale uitvoering van de wetten te komen én in de begroting de middelen (deels) ook integraal op te nemen. In ruim de helft van de gemeenten wordt wel integraal gewerkt, maar worden in de begroting de budgetten nog wel per deeldomein inzichtelijk gemaakt. Een belangrijke reden om nog wel per deeldomein te budgetteren is om zicht te krijgen op de mate waarin de rijksmiddelen toereikend zijn. De gemeenten die aangeven dat de middelen per deeldomein in de begroting worden opgenomen vermelden veelal wel bezig te zijn met een integrale aanpak, maar nog niet zover te zijn: 'een begin gemaakt, maar nog lange weg te gaan', 'in nabije toekomst', 'nu beperkte integrale benadering', 'wel één bestemmingsreserve', 'steeds meer pilots gemengd' tot aan 'Wmo en jeugd wel integraal'.

## SLOTBESCHOUWING

De overall rapportage sociaal domein moet inzicht geven in de ondersteuning die burgers van gemeenten ontvangen en de bijdrage die deze ondersteuning levert aan hun kwaliteit van leven. Gemeenten moeten daarbij meer aansluiten op het zelf oplossend vermogen van hun burgers, meer maatwerk leveren bij de ondersteuning, problemen van burgers waar mogelijk voorkomen en problemen meer integraal aanpakken. Daarvoor is een adequaat financieel en bestuurlijk kader nodig. De vraag bij deze tweede rapportage is hoe wij hier nu in staan. Drie vragen staan hierbij centraal: welke resultaten zijn geboekt, hoe zijn die tot stand gekomen, en hoe staat het met de financiële en bestuurlijke randvoorwaarden? De slotbeschouwing behandelt eerst deze vragen over prestaties, proces en randvoorwaarden en sluit af met een algemene beschouwing.

### Prestaties

#### Maatschappelijke uitkomsten: weinig verandering, enkele zorgen

Gemeenten zijn verantwoordelijk geworden voor een groot aantal taken in het sociaal domein en kunnen daarmee een belangrijke bijdrage leveren aan de kwaliteit van leven van hun burgers. Het gaat er daarbij om dat alle burgers, maar vooral de kwetsbaren onder hen, kunnen deelnemen aan alles wat de maatschappij biedt. Dit wordt wel aangeduid met maatschappelijke uitkomsten, of 'outcome'. Gemeenten zijn inmiddels bezig om invulling te geven aan de maatschappelijke uitkomsten. Hierbij geldt dat het ontbreekt aan landelijk uniforme maatstaven. De outcomematen waarover we beschikken geven nog geen positief beeld. De overall kwaliteit van leven bleef weliswaar gelijk, maar er zijn op onderdelen zorgen. Hoewel de maatschappelijke participatie van de meeste groepen gelijk bleef, vertoont die van mensen met ernstige lichamelijke beperkingen de laatste jaren een licht dalende tendens. Ook is de (emotionele) eenzaamheid van mensen met een Wmo-voorziening tussen 2015 en 2016 toegenomen. Daar komt bij dat minder mensen verwachten een beroep te kunnen doen op het eigen netwerk en lijkt er sprake van dat mensen de toekomstige hulp waarop ze rekenen overschatten. Uit onderzoek onder Wmo-melders blijkt dat er weliswaar onder hen een draagvlak is om hulp te vragen, maar dat ze dat eigenlijk niet willen, er moeite mee hebben steeds dezelfde mensen te moeten vragen en vinden 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). Bij het bepalen van de maatschappelijke uitkomsten in het kader van de Wmo moet bedacht worden dat mensen die algemene voorzieningen gebruiken slechts in beperkte mate in onze gegevens voorkomen. Ook is er geen zicht op de mensen die wel problemen hebben, maar geen maatwerkvoorziening gebruiken. Het is relevant zicht te krijgen op deze groepen, omdat uit onderzoek van Feijten et al. (2017) blijkt dat mensen die uiteindelijk geen maatwerkvoorziening kregen vaker thuisbleven dan ze wensten en minder sociale contacten hadden.

## Output: continuïteit van zorg en ondersteuning gewaarborgd

De continuïteit van zorg en ondersteuning is bij de transitie niet of nauwelijks in gevaar gekomen. Bij de Participatiewet zien we bij de transitie een duidelijke dip in de inzet van re-integratie-instrumenten, maar deze dip was bij de loonkostensubsidie, de begeleiding op het werk en de inzet van participatieplaatsen eind 2016 nagenoeg hersteld. Alleen de inzet van beschut werk komt moeilijk van de grond, waarop van rijkswege nieuwe maatregelen zijn ingezet die gemeenten vanaf 1 januari 2017 verplichten om deze voorziening aan te bieden aan personen die daarop zijn aangewezen. Bij de jeugdzorg zien we een vrij constant voorzieningenniveau, al lijkt het voorzieningengebruik onder jongeren door een grotere inzet van de wijkteams wat te stijgen. Het gebruik van jeugdzorg door de relevante leeftijdsgroep komt inmiddels boven de 10% uit. De wens van de overheid tot ontzorgen en normaliseren lijkt hiermee nog niet echt dichterbij gekomen. Bij de Wmo is het gebruik van maatwerkvoorzieningen waarvoor een eigen bijdrage moet worden betaald duidelijk gedaald. Maar dit betekent niet automatisch dat het voorzieningenniveau is gedaald, omdat gemeenten vermoedelijk minder eigen bijdragen voor maatwerkvoorzieningen vragen en – waar mogelijk – steeds meer algemene voorzieningen inzetten. Hier hebben we echter geen kwantitatieve informatie over. Burgers en professionals vinden de nieuwe inrichting van en de nieuwe schotten in het wettelijk stelsel complex en zijn niet altijd goed op de hoogte. Er zijn signalen dat met name mensen met een verstandelijke beperking steeds meer moeite hebben om hun weg te vinden in de samenleving, waardoor hun zorgvraag toeneemt (Woittiez et al. 2014). Gemeenten proberen hun inwoners op verschillende manieren te helpen, bijvoorbeeld door de inzet van ouderenadviseurs, informatieloketten en/of vrijwilligers.

## Proces

### Toegang: nog niet geheel op orde?

Een belangrijke beperking van deze rapportage is dat er weinig informatie beschikbaar is over personen die geen gebruik maken van een voorziening in het sociaal domein, maar daar gezien hun problemen mogelijk wel voor in aanmerking komen. Bij de Participatiewet gaat het vooral om jonggehandicapten die voorheen een beroep op de Wajong zouden doen. Voor deze groep is onder meer het landelijk doelgroepregister opengesteld en is een landelijk dekkend scholingsnetwerk ingericht. Vooral door hun geestelijke maar ook hun lichamelijke gezondheid vinden zij moeilijk een baan. Een kleine 60% van deze groep vindt dan ook dat zij tijdelijk of permanent over onvoldoende arbeidsvermogen beschikken. Blijkbaar sluit het gemeentelijk beleid hierop aan, want ruim 60% is vrijgesteld om naar werk te zoeken of deel te nemen aan een re-integratietraject. Zij die wel over voldoende arbeidsvermogen beschikken vinden vaak dat ze te weinig of niet de juiste werkervaring hebben. Dagbesteding (waaronder vrijwilligerswerk) en beschut werk vormen voor deze groep dan ook een belangrijk alternatief voor regulier werk.

Bij de Wmo gaat het er vooral om dat er beperkt zicht is op mensen met een beperking die geen maatwerkvoorziening ontvangen. Bovendien laat onderzoek onder gespreksvoerders



bij de Wmo (professionals die namens de gemeente in gesprek gaan met mensen met een hulpvraag) zien dat gespreksvoerders aangeven onvoldoende kennis te hebben van de problemen van specifieke groepen, met name mensen met psychische problemen, psychiatrische problemen, dementie en multiproblematiek (Feijten et al. 2017). Uit het cliënt-ervaringsonderzoek blijkt dat gebruikers de meeste problemen hebben met de toegang tot de voorziening en minder met de verleende hulp. Uit onderzoek onder melders voor een Wmo-voorziening komt het beeld naar voren dat maatwerkvoorzieningen voor velen het hoogste goed zijn en dat mensen zich minder geholpen voelen door 'eigen kracht' oplossingen (waarbij de melder zoveel mogelijk zelf moet oplossen, al dan niet met hulp uit zijn sociale netwerk). Verder zag een deel van de melders (een op de twintig) af van een maatwerkvoorziening vanwege de inkomensafhankelijke eigen bijdrage. Ten slotte is niet bij iedere Wmo-melder bekend dat zij recht hebben op onafhankelijke cliëntondersteuning (zie ook van Deth et al. 2016)

Bij de jeugdzorg gaat het vooral om jongeren die op een wachtlijst staan voor specialistische hulp. De levering van (hoog) specialistische zorg aan kinderen met ernstige en complexe problemen is volgens de Transitie Autoriteit Jeugd zorgelijk (TAJ 2016). Uit het cliëntervaringsonderzoek jeugd blijkt dat mensen zich het meest zorgen maken over de toegankelijkheid van de jeugdzorg. Het gaat daarbij vooral om de snelheid waarmee ze geholpen worden en het gebrek aan samenwerking tussen de betrokken organisaties. Huisartsen en gecertificeerde instellingen (die maatregelen van de kinderrechter uitvoeren) spelen een belangrijke rol bij de toegang tot de jeugdhulp. Dit bemoeilijkt volgens gemeenten de uitvoering van de 'één gezin, één plan, één regisseur' aanpak (Partners in jeugdbeleid 2017). Hoewel gemeenten verder zijn met afspraken over samenwerking met huisartsen dan met gecertificeerde instellingen, zijn hier nog belangrijke stappen te zetten, vooral op het gebied van de specialistische zorg (Significant 2017). Het Nederlands Jeugdinstituut concludeert uit een recent onderzoek dat wachten op hulp vanwege het verlangde maatwerk en de verlangde integrale aanpak onvermijdelijk is (NJI 2017). In niet-acute gevallen kan wachten ook een positieve functie van bezinning hebben en kan overbruggingszorg worden ingezet. Volgens het NJI is er lokaal en regionaal een intensief ontwikkelings- en afstemmingsproces gaande, waarin gemeenten en aanbieders samen werken aan een passend en integraal aanbod aan hulp.

Uit het onderzoek van de Ombudsman is gebleken dat er nog veel schort aan de klacht- en bezwaarprocedure in het sociaal domein, maar gemeenten gaven daarbij wel aan veel aandacht te hebben voor het voorkomen van klachten door met burgers in gesprek te gaan in het traject voorafgaand aan de officiële klacht. Uit onderzoek onder Wmo-melders blijkt dat zij dat lang niet altijd zo ervaren: meer dan de helft van de melders weet niet waar ze met een klacht heen moeten (Feijten et al. 2017).

### Van transitie naar transformatie

Met de decentralisatie van een aantal regelingen op het gebied van werk, jeugd en ondersteuning zijn gemeenten verantwoordelijk geworden voor een groot aantal taken in het sociaal domein. Met de overheveling van deze taken, ook wel de transitie genoemd, is ook

een procesmatige en inhoudelijke vernieuwing ingezet om de dienstverlening aan burgers te verbeteren en de inzet van de overheid te beperken. Hiervoor is gemeentelijke samenwerking onontbeerlijk. Er moet gewerkt worden aan effectieve en efficiënte oplossingen voor problemen van burgers in het sociaal domein. Hoe staan gemeenten twee jaar na de transitie hier nu in? Deze vraag laat zich moeilijk beantwoorden, omdat er op landelijk niveau geen systematische informatie wordt verzameld over het bereiken van de transformatiedoelen (integraal werken, leveren van maatwerk, benutten van de eigen kracht van mensen, preventief werken en samenwerking tussen betrokken partijen). We zijn hierbij vooral aangewezen op de informatie die is verzameld in kwalitatief onderzoek over de uitvoerings- en bestuurspraktijk van gemeenten. Deze informatie komt ter sprake in de delen C en D van deze rapportage. Hierbij is het beeld dat we er nog niet zijn en dat er nog een lange weg is te gaan om de transformatiedoelen te bereiken. Dit is geen verrassing. De transitie heeft veel aandacht en inspanning van de gemeenten gevergd, waardoor gemeenten nog onvoldoende zijn toegekomen aan de realisatie van de transformatiedoelen. Dit zal nog wel enige jaren vergen. Ook vroegere en buitenlandse ervaringen wijzen uit dat we eerder aan een periode van vier à vijf jaar dan een periode van twee à drie jaar moeten denken om de transformatie tot een goed einde te brengen. Gemeenten stellen zich achter de transformatiedoelen, maar zijn in de praktijk nog maar beperkt toegekomen aan het realiseren ervan en lopen bij de uitvoering vaak aan tegen problemen die een grens stellen aan hun probleemoplossend vermogen. Hierna bespreken we de stand van zaken en ontwikkelingen bij enkele van de transformatiedoelen.

### Meer lichte ondersteuning

Doordat de transitie veel van gemeenten heeft gevergd, zijn zij nog te weinig toegekomen aan de inzet van algemene voorzieningen waar dit mogelijk is en de inzet van preventieve activiteiten waar dit zinvol is. Dit vergt ook een cultuuromslag in het denken en doen van alle betrokkenen. Hiervoor is tijd en inspanning nodig. Bij de zoektocht naar de inzet van minder en lichtere voorzieningen is het adagium 'licht waar mogelijk, zwaar waar nodig'. Enerzijds zien gemeenten steeds meer mogelijkheden voor de inzet van laagdrempelige algemene voorzieningen, zoals bij de dagbesteding, anderzijds zijn er groepen met (verstandelijke en somatische) beperkingen waarvoor de eigen kracht tekortschiet of al volledig wordt ingezet en de inzet van zware voorzieningen nodig is en blijft. Ook bij de ondersteuning van mensen met een arbeidsbeperking is maatwerk vereist: re-integratie waar een perspectief op werk mogelijk is en maatschappelijke activering waar re-integratie niet zinvol is.

De daadwerkelijke effectiviteit en efficiëntie van een verschuiving naar 'lichtere' vormen van ondersteuning laat zich moeilijk vaststellen. Door vroegsignalering en preventie zal er een groep mensen zijn die voorheen geen ondersteuning kregen, maar nu wel. In feite gaat het bij deze mensen juist om een (positieve) verschuiving van 'licht' naar 'zwaar'. Ook kan uitstel van specialistische hulp uiteindelijk grotere problemen en hogere kosten met zich meebrengen. Kolner (2017: 15) waarschuwt dat preventie van ziekte en problemen kan ver-



worden tot preventie van zorg en kosten en vraagt zich af of er dan nog wel sprake kan zijn van ‘goed preventiewerk’ in het sociaal domein, met voldoende tijd, aandacht en maatwerk.

### Meer integraal werken

Gemeenten kunnen het integraal werken op veel verschillende manieren vormgeven. In deze rapportage hebben we de overgang van jeugd naar volwassenheid gekozen als een belangrijke toepassing van integraal werken. Er is meer aandacht bij gemeenten voor een integrale aanpak van de jeugdproblematiek en de continuïteit van zorg en ondersteuning bij de overgang naar volwassenheid. De school is hiervoor een goede vindplaats en werkplaats. Dit neemt niet weg dat de praktijk weerbarstig is en er nog werk verzet moet worden. Daarbij is aandacht nodig voor het feit dat jongeren in zorg een specifieke benadering nodig hebben en bij de overgang naar volwassenheid beter begeleid worden. In onderzoek naar de overgang van jeugdzorg naar Wmo-ondersteuning wordt gesignaleerd dat jongeren lang zonder hulp blijven (Feijten et al. 2017). Het opstellen van een perspectiefplan en het verlichten van de schuldenproblematiek kunnen gezien de ervaringen van enkele gemeenten mogelijk een bijdrage leveren aan de overgang naar volwassenheid. Ook het aanstellen van een speciale beleidsmedewerker kan hieraan bijdragen. Dit is belangrijk omdat jongeren zelf niet altijd even gemotiveerd zijn voor voortzetting van hulp. Zorgmijding ligt op de loer en het is daarom van belang om in te zetten op eigen kracht.

### De inzet van (multidisciplinaire) teams en vrijwilligers

Bijna alle gemeenten beschikken over (multidisciplinaire) teams of netwerken die niet alleen de toegang tot voorzieningen regelen, maar ook gericht zijn op het realiseren van de transformatiedoelen. Gemeenten zetten deze teams en netwerken in als onderdeel van de lokale basisinfrastructuur voor ondersteuning. Het gaat daarbij vooral om het versterken van redzaamheid en eigen kracht, de grotere inzet van preventieve, algemene en laagdrempelige voorzieningen en het verminderen van het gebruik van specialistische voorzieningen. Hier moet nog een goede balans tussen deze taken worden gevonden. Preventieve activiteiten schieten er vaak bij in en de verwijzing naar specialistische hulp gaat soms te makkelijk (veel doorverwijzingen) en soms te moeilijk (te late doorverwijzingen). Gemeenten proberen ook steeds meer vrijwilligers in het sociaal domein te betrekken. Professionals, cliënten en vrijwilligers zelf erkennen de meerwaarde van vrijwillige inzet, maar deze vergt zorgvuldige matching, training en begeleiding door professionals. Bovendien zijn niet alle taken uit te voeren door vrijwilligers. Gemeenten zoeken naar een goede integratie van professionele en informele ondersteuning. Daarbij is het belangrijk dat professionals worden meegenomen in de verandering en voldoende tijd en vaardigheden aangereikt krijgen om met vrijwilligers om te gaan. Meer inzicht in elkaars rollen en goede afspraken over hun beider inzet kan de situatie verder verbeteren. Al met al is de toegenomen inzet van vrijwilligers een ontwikkeling die tijd en aandacht vergt, en dus geld kost. Denk hierbij aan werven, matchen, trainen, begeleiden en afstemmen. Hoewel het inzetten

van vrijwilligers op termijn tot besparingen kan leiden, is het geen snel en eenvoudig recept daartoe.

## Randvoorwaarden

### Bestuurlijke randvoorwaarden

De rol van gemeenteraadsleden is nog niet uitgekristalliseerd. In veel gemeenten lijken gemeenteraadsleden over onvoldoende tijd te beschikken of onvoldoende tijd beschikbaar te maken om hun controlerende taak voor het sociaal domein waar te maken. Ook hebben ze nogal eens moeite om hun informatiebehoefte kenbaar te maken. Een deel van de informatiebehoefte wordt informeel ingevuld, waarbij de gemeenteraad veelal in de vorm van narratieven (casusverhalen) wordt geïnformeerd over lopende ontwikkelingen in de gemeente.

Gemeenten hebben hun maatschappelijke partners beter gevonden, zoals zorgaanbieders, zorgverzekeraars en onderwijsinstellingen. Zij weten ook meer van elkaar en houden elkaar beter op de hoogte, onder meer door werkbezoeken. De betrokken partijen zijn in het algemeen positief over deze samenwerking en weten elkaar steeds beter te vinden. Zo worden onder meer de vindplekken voor mensen met een hulpbehoefte (vroegsignalering) uitgebreid met de school en de klantbestanden van de sociale dienst.

De samenwerking tussen gemeenten is nog niet uitgekristalliseerd. Gemeenten zijn nogal verdeeld over de meerwaarde die samenwerking oplevert en zien duidelijke risico's voor de greep die gemeenteraadsleden hebben op de inrichting en uitvoering van het sociaal domein. De meerwaarde van samenwerking ligt vooral bij de zorginkoop (met name voor de specialistische jeugdhulp) en de ontwikkeling van kennis.

Gemeenten verschillen in de manier waarop ze de toegang tot voorzieningen geregeld hebben. Onderzoek naar toegang tot de Wmo toont aan dat de gemeentelijke context van invloed is op de meldingsprocedure en de ervaring daarvan, maar niet op het doelbereik (zoals het vergroten van de redzaamheid en participatie) (Feijten et al. 2017).

### Financiële randvoorwaarden

Gemeenten lijken in het algemeen in 2015 en 2016 genoeg middelen uit het gemeentefonds te hebben ontvangen om hun taken op het gebied van het sociaal domein te kunnen uitvoeren. Maar er zijn wel grote verschillen tussen gemeenten. Bovendien zeggen gemeenten het lastig te vinden om een beeld te krijgen van de uiteindelijke structurele effecten. Net als 2015 blijkt ook 2016 een overgangsjaar te zijn. Voor 2015 verwachtte 6% van de gemeenten niet uit te komen met de financiële middelen die via het gemeentefonds beschikbaar komen. Voor 2016 is dit opgelopen tot 19% van de gemeenten.

De financiële cijfers laten ook zien dat de groei van de financiële middelen uit het gemeentefonds iets is achtergebleven op de groei van de uitgaven van de gemeenten aan voorzieningen in het sociaal domein. Het is dus gewenst om de ontwikkeling van de financiële situatie van gemeenten te blijven monitoren. Allerlei gegevens over de financiële weerbaarheid en financiële situatie van gemeenten geven nog geen aanleiding tot zorg. Maar

ook hier zijn de verschillen tussen gemeenten groot. Bemoedigend is wel dat er in 2015 en 2016 geen gemeenten zijn die onder preventief toezicht zijn gesteld of de artikel 12-status hebben gekregen vanwege de financiële situatie in het sociaal domein. Wel zeggen de financieel toezichthouders dat de financiële positie van gemeenten nog steeds onder druk staat en dat waarschijnlijk pas de komende jaren meer duidelijkheid zal komen over de uiteindelijke financiële gevolgen van de decentralisaties in het sociaal domein.

## Het sociaal domein als geheel

### De mens staat centraal ...

Aan het eind van deze slotbeschouwing proberen we de verbinding te zoeken tussen de verschillende onderdelen die we behandelden (prestaties, proces en voorwaarden) vanuit het perspectief van de burger. Eerdere en andere ervaringen (uit bijvoorbeeld Denemarken) wijzen uit dat een bottom-upaanpak de beste kansen biedt. Niet alleen voortdurend in gesprek blijven met burgers over hun problemen en oplossingen, maar ook met professionals die mede aan de oplossingen moeten bijdragen. De eerste opmerking daarbij is dat het bijzonder lastig is om uitspraken te doen over waar we staan en hoe het gaat in het sociaal domein. Een aantal zaken is daar debet aan. In de eerste plaats is er vooral goed zicht op mensen die een maatwerkvoorziening gebruiken: van hen kunnen we de aantallen noemen, de cumulatie weergeven en ontwikkelingen tonen. Ook kunnen we hen bevragen over hun problemen, hun redzaamheid en hun kwaliteit van leven. Dat is echter nog niet goed mogelijk bij mensen die wel problemen hebben, maar geen maatwerkvoorziening gebruiken. Ten aanzien van de Wmo komt daar nog bij dat we op landelijk niveau geen zicht hebben op mensen die uitsluitend algemene voorzieningen gebruiken. Dit probleem zal eerder groter dan kleiner worden, omdat het onderscheid tussen maatwerkvoorzieningen en algemene voorzieningen steeds minder scherp te trekken is.

### ... maar niet alle groepen zijn goed in beeld

Dat er 'onzichtbare groepen' zijn betekent ook dat we geen goed zicht hebben op hoe het hen vergaat en of zij zich redden. Soms is er specifiek onderzoek naar een bepaalde groep, waarmee een eenmalig beeld geschetst kan worden. Zo is bekend dat de zogeheten 'thuiszitters' vaak meerdere problemen tegelijk hebben, waaronder psychiatrische problemen of gedragsproblemen, of wachten op opvang (zie [passendonderwijs.nl](http://passendonderwijs.nl) 2017).

### Integrale aanpak belangrijk bij overgang van jeugd naar volwassenheid ...

Een aandachtsgebied waar resultaat, proces en randvoorwaarden direct in elkaar grijpen is de overgang van 18-min naar 18-plus. Hoewel gemeenten hier steeds meer aandacht voor hebben, kunnen er nog steeds jongeren tussen wal en schip raken als ze van de jeugdzorg over moeten naar bijvoorbeeld de Wmo of de volwassenen-ggz. Daarbij is een goede samenwerking nodig van gemeenten met onder meer het onderwijs en de zorgverzekeraars. Als jongeren hier lang zonder (voortgezette) hulp blijven, dreigen zij 'uit het systeem' te vallen. Aandacht voor jeugd en jongeren is des te meer van belang omdat uit het kwali-

teit-van-levenonderzoek in deze rapportage bleek dat leeftijd een belangrijke factor is voor de redzaamheid van mensen. Jongeren zijn weliswaar over het algemeen redzamer dan ouderen, maar als het in het begin van de levensloop ergens misgaat kan dat lang doorwerken. De mate waarin iemand veerkrachtig is, met tegenslagen kan omgaan, is daarbij belangrijk. Het gaat niet alleen om het hebben van hulpbronnen, maar ook om de vaardigheden om daarmee om te gaan. In dit verband had de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) het recent over het belang van ‘doenvermogen’ naast ‘denkvermogen’ (WRR 2017).

### ... maar samenleving wordt steeds complexer

De vaardigheden die in de huidige samenleving nodig zijn vragen veel van mensen: het is niet gemakkelijk om je staande te houden als er veel en vaak een beroep op de ‘eigen kracht’ wordt gedaan, als veel via internet geregeld moet worden zonder tussenkomst van een ‘echt mens’ en als de verbanden in de samenleving lossier worden. In het meest recente Sociaal en Cultureel Rapport werd de ‘solidariteitsvraag’ genoemd als dé grote uitdaging voor de toekomst, samen met de omslag naar een duurzame samenleving (Van den Broek et al. 2016). Die toekomst kan worden gekenschetst met ‘meer dynamiek, meer maatwerk, meer eigen regie’. Begrippen die ook van toepassing zijn op het sociaal domein. Van den Broek et al. (2016) waarschuwen voor de schaduwzijde die meer bewegingsruimte met zich meebrengt: de onzekerheid kan toenemen, evenals de stress. Vooral voor mensen die niet mee kunnen komen kan dat grote problemen opleveren, waardoor verschillen in de samenleving kunnen toenemen. Twee jaar eerder wezen Vrooman et al. (2014) op twee groepen in de samenleving die te maken hebben met een cumulatie van achterstanden op veel terreinen: het ‘precariaat’ (een groep die op alle maatschappelijke terreinen achterblijft) en de ‘onzekere werkenden’ (een groep met een onzekere arbeidsmarktpositie en een geringe mate van zelfvertrouwen). Deze groepen hebben bovendien nauwelijks mogelijkheden om zelf hun situatie ten goede te veranderen.

### Meer vanuit problemen, minder vanuit regelingen

De mate van kwetsbaarheid van de groepen die een maatwerkvoorziening in het sociaal domein gebruiken en de cumulatie van problemen waar zij mee te maken hebben maken het aannemelijk dat een groot deel van de mensen in het sociaal domein tot de groepen behoort die een cumulatie van achterstand hebben en die het in de toekomst niet gemakkelijker zullen krijgen. Een integrale aanpak van de problemen is dan noodzakelijk. Integraal werken stuit echter op problemen. De Algemene Rekenkamer (2017) wijst erop dat het voor gemeenten lastig is om integraal te werken doordat de drie gedecentraliseerde wetten niet met dat doel opgesteld zijn, waardoor gemeenten soms (te) afhankelijk zijn van andere partijen (vgl. ook Berns et al. 2016; Rob 2016).

De aanpak van problemen is voor de kwaliteit van leven van mensen belangrijker dan uit welke regeling of wet zij geholpen worden. Uit deze overall rapportage blijkt dat meer dan het wettelijk kader van de drie decentralisaties de (stapeling van) problematiek waar mensen mee te maken hebben belangrijk is voor de kwaliteit van leven. In de afgelopen jaren

werden mensen met een slechte leefsituatie minder tevreden met het leven, terwijl dat voor anderen niet veranderde (Bijl et al. nog te verschijnen). Ook mensen met een lichamelijke beperking werden minder tevreden (Meulenkamp et al. 2015).

### Enige mate van uniformiteit in maatschappelijke uitkomsten is gewenst

De beweging om de burger meer centraal te stellen is in gang gezet. Het is inherent aan de decentralisaties dat er verschillen ontstaan tussen gemeenten, bijvoorbeeld bij het vaststellen van wat een gewenste maatschappelijke uitkomst is. Enige mate van uniformiteit zou echter helpen bij het komen tot kennisopbouw, het duiden van verschillen en het vaststellen van wat wel werkt en wat niet (zie ook Algemene Rekenkamer 2017). Dat vergt een proces waarbij gemeenten en Rijk gezamenlijk optrekken, om, elk vanuit de eigen kennisbehoefte, tot een gezamenlijke aanpak te komen. Bijvoorbeeld door uit te gaan van enkele kernbegrippen in het sociaal domein; te denken valt aan participatie, eenzaamheid en redzaamheid. Als er overeenstemming is over wat de belangrijke indicatoren van deze kernbegrippen zijn, kan aan de kennisinfrastructuur worden gewerkt om ontwikkelingen hierin zichtbaar te maken.

### Regie van de burger centraal stellen ...

Voor de kwaliteit van leven is het hebben van regie over het leven van groot belang (Bijl et al. nog te verschijnen). Dat betekent dat de aanpak van problemen moet beginnen bij de burger en de problemen die hij of zij heeft. Dat is een andere integraliteit dan de eerder besproken organisatorische integraliteit, waarbij professionals tot één aanpak moeten komen (Van Deth et al. 2016). Dat is in sommige gevallen ook nodig, maar de prioriteit zou eerst moeten liggen bij de problemen van de burger; zo is een integraal georganiseerde aanpak niet nodig bij enkelvoudige problematiek. Nog steeds hebben de meeste mensen te maken met een probleem dat zich binnen één van de wettelijke kaders afspeelt.

### ... maar eigen kracht niet overvragen

Bij regie over het leven hoort ook eigen inzet. Die is nog steeds niet altijd vanzelfsprekend en eist van beleidsmakers, hulpverleners, maar ook mensen zelf een verandering van de mindset: mensen moeten leren om onafhankelijk te zijn en professionals om hen als zodanig te behandelen (vergelijk ook de eerste rapportage sociaal domein, Pommer en Boelhouwer 2016). Wie het heeft over de eigen inzet, moet ook beseffen dat die niet zaligmakend en voor iedereen weggelegd is. Er zijn en blijven groepen mensen voor wie de eigen kracht onvoldoende aanwezig is om de problemen aan te kunnen. Ook het inschakelen van hulp uit het eigen netwerk is niet altijd mogelijk, bijvoorbeeld als er geen netwerk bestaat (eenzaamheid) of als het netwerk deel uitmaakt van het probleem (gezinssituatie). Daarbij kampt bijna 10% van de mantelzorgers met ernstige belasting (De Klerk et al. 2015). Bovendien kan de in eerste instantie geboden ondersteuning uiteindelijk leiden tot meer redzaamheid (Feijten et al. 2017).

## Een breed sociaal domein

De hiervoor genoemde punten raken een andere discussie, namelijk die van de begrenzing van het sociaal domein. Een heldere begrenzing is van belang om te kunnen bepalen wie wanneer welke rol kan vervullen om problemen van mensen op te lossen (het gaat dan met name om de taakverdeling tussen gemeente, professional en burger). De Raad voor het openbaar bestuur (Rob) adviseerde om iets vast te leggen over integrale dienstverlening, niet alleen in de Wmo 2015 en de Jeugdwet, maar ook in andere (zorg)wetten, zoals ‘op het gebied van maatschappelijke ondersteuning, publieke gezondheid, preventie, zorg, jeugdhulp, onderwijs, welzijn, wonen, werk en inkomen’ (Rob 2016: 11). Dat maakt het sociaal domein breed. Vanuit het oogpunt van mensen is dat te prefereren. Dat maakt het bijvoorbeeld mogelijk dat energiebedrijven of woningcorporaties vaker een rol krijgen bij de preventieve aanpak van schulden. Daarmee komt uiteindelijk de situatie dichterbij dat de problemen van burgers centraal gesteld kunnen worden.

## Noot

- 1 In deze rapportage heeft ‘objectief’ betrekking op een feitelijke situatie (iemand heeft bijvoorbeeld wel of geen werk, doet wel of geen vrijwilligerswerk) en ‘subjectief’ op de evaluatie van de situatie (is iemand bijvoorbeeld tevreden met zijn sociale contacten of met het leven in het algemeen). De meeste gegevens in deel A zijn zelfrapportages: afkomstig uit enquêtes (dat geldt niet voor het gebruik van een maatwerkvoorziening en voor het inkomen – die gegevens komen uit registraties).

## Literatuur

- Algemene Rekenkamer (2017). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2016. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII). Rapport bij het jaarverslag*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Arum, S. van, en R. Schoorl (2016). *Sociale (wijk)teams in beeld. Stand van zaken na de decentralisaties (najaar 2015)*. Utrecht: Movisie.
- Beerepoot, Rachel en Leon Heuzels (2017). *3-meting ‘De decentralisaties in het sociaal domein’*. Enschede: I&O Research.
- Berns, Sofie, Melanie Knieriem, Dirk-Jan Schoneveld en Daniëlle Wuite (2016). *Regeldruk in het toegangsproces van het sociaal domein. Eindrapport*. Utrecht: Berenschot.
- Bijl, Rob, Jeroen Boelhouwer en Annemarie Wennekes (nog te verschijnen). *De sociale staat van Nederland 2017*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Broek, A. van den, C. van Campen, 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.
- Cebeon (2016). *Uitkomsten gemeentelijke cliëntervaringsonderzoeken Jeugdwet: landelijke rapportage 2016*. Amsterdam: Cebeon.
- Deth, Anna van, Marjet van Houten, Shahrzad Nourozi en Frans Kuiper (2016). *Participatiewet en wmo: latrelatie of huwelijk?* Utrecht: Movisie.
- 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.
- Jansen, Erik, Ard Sprinkhuizen, Lex Veldboer, Lisbeth Verharen en Vincent de Waal (2017). *Kwesties en keuzes in wijkgericht werken*. Utrecht: Movisie.

- Klerk, M. de, A. de Boer, I. Plaisier, P.Schyns en S. Kooiker (2015). *Informele hulp: wie doet er wat? Omvang, aard en kenmerken van mantelzorg en vrijwilligerswerk in de zorg en ondersteuning in 2014*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Kolner, C. (2017). *Preventie en vroegsignalering langs de lat van het medisch-, sociaal en publieke gezondheidszorg-model* (essay, bedoeld als publicatie in essay-reeks Kennisplatform SDNH, versie 11 april 2017). Geraadpleegd 15 september 2017 via [www.kennisplatformsdnh.nl/doi+mee/811420.aspx](http://www.kennisplatformsdnh.nl/doi+mee/811420.aspx).
- Meulenkamp, T., G. Waverijn, M. Langelaan, L. van der Hoek, H. Boeije en M. Rijken (2015). *Deelname aan de samenleving van mensen met een beperking, ouderen en de algemene bevolking. Rapportage participatiemonitor 2015*. Utrecht: Nivel.
- NJI (2017) *Wacht maar. Onderzoek naar wachttijden en wachtlijsten in jeugdzorg en jeugdhulp*. Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut.
- Partners in jeugdbeleid (2017). *Rapportage Herhaald Nader Onderzoek Toegang Jeugdhulp*. Hoogmade. [Passendonderwijs.nl](http://Passendonderwijs.nl). (2017). *Meer over thuiszitters*. Geraadpleegd september 2017 via [www.passendonderwijs.nl/in-en-om-de-school/thuiszitten-voorkomen/meer-over-thuiszitters](http://www.passendonderwijs.nl/in-en-om-de-school/thuiszitten-voorkomen/meer-over-thuiszitters).
- Pommer, Evert en Jeroen Boelhouwer (red.) (2016). *Overall rapportage sociaal domein 2015. Rondom de Transitie*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Ridder, Josje den, Paul Dekker en Pepijn van Houwelingen (2017). *Continu Onderzoek Burgerperspectieven 2017* | 3. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Rob (2016). *Zorg voor samenhangende zorg. Over zorgwetten die door gemeenten worden uitgevoerd*. Den Haag: Raad voor het openbaar bestuur.
- Significant (2017). *Sturing op specialistische jeugdhulp*. Barneveld: Significant.
- Steenbekkers, A., L. Vermeij en P. van Houwelingen (2017). *Dorpsleven tussen stad en land. Slotpublicatie Sociale Staat van het Platteland*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- TAJ (2016). *Zorgen voor de jeugd. Derde rapportage Transitie Autoriteit Jeugd*.
- TSD/STJ (Toezicht Sociaal Domein/Samenwerkend Toezicht Jeugd) (2017). *Beleid in de praktijk. Jaarbeeld 2016*. Geraadpleegd 4 juni 2017 via [www.jeugdinspecties.nl](http://www.jeugdinspecties.nl).
- Vrooman, Cok, Jeroen Boelhouwer en Merove Gijsberts (2014). *Vershil in Nederland. Sociaal en Cultureel Rapport 2014*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Woittiez, Isolde, Lisa Putman, Evelien Eggink en Michiel 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.



# Monitoring van het sociaal domein

Inleiding op de  
overall rapportage sociaal domein

Evert Pommer  
Jeroen Boelhouwer

Inleiding uit: Overall rapportage sociaal domein 2016  
SCP-publicatie 2017-22 | ISBN 978 90 377 0843 1



## 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.**

Wat is het sociaal domein?	50
Noot	51
Van transitie naar transformatie	52
Wat gaan we monitoren?	55
Opbouw van het rapport	57
Literatuur	59

## Wat is het sociaal domein?

Deze rapportage geeft inzicht in de ontwikkeling van het gedecentraliseerde sociaal domein in de twee jaren die volgen op de decentralisatie.

Bij de afbakening van het sociaal domein kan een onderscheid worden gemaakt tussen een ruime en een enge definitie (Pommer en Boelhouwer 2016: 19-21). De ruime definitie omvat gemeentelijke beleidsterreinen die niet in de drie decentralisatiewetten zijn besloten, zoals onderwijs en inkomen. De enge definitie van het sociaal domein is afgebakend langs de lijnen van de drie decentralisatiewetten. In deze rapportage wordt – net als in de vorige – gekozen voor een enge afbakening. Waar mogelijk worden in deze rapportage echter ook verwante terreinen als onderwijs, veiligheid en schuldproblematiek betrokken. In het kwalitatieve deel wordt een ruimere blik gekozen, omdat hierin het integrale perspectief centraal staat.

Er wordt in het sociaal domein verder een onderscheid gemaakt tussen algemene voorzieningen en individuele voorzieningen.<sup>1</sup> Algemene voorzieningen zijn toegankelijk zonder beschikking of toegangsbesluit van de gemeente. Algemene voorzieningen zijn bijvoorbeeld het buurthuis, boodschappenservices, maaltijdservices, publiek toegankelijke vervoersvoorzieningen en preventieve activiteiten (bv. het voorkomen van eenzaamheid). Deze voorzieningen vallen in deze rapportage buiten beeld omdat er (nog) geen landelijke registraties beschikbaar zijn over het gebruik dat hiervan wordt gemaakt. Individuele voorzieningen bieden maatwerk voor het oplossen van een redzaamheidsprobleem voor een individuele persoon. Hiervoor is een besluit van de gemeente nodig. Maatwerkvoorzieningen zijn bijvoorbeeld een re-integratietraject (Participatiewet), huishoudelijke hulp (Wmo) of pleegzorg (Jeugdwet). Gemeenten proberen echter wel zoveel mogelijk algemene voorzieningen in te zetten om het beroep op een maatwerkvoorziening te beperken. Dit is conform de transformatiedoelstellingen die mede aan de decentralisatie ten grondslag liggen.

Met de decentralisatie is het (verzekerde) recht op voorzieningen komen te vervallen (outputoriëntatie) en zijn gemeenten gehouden voorzieningen aan te bieden om participatie en zelfredzaamheid van de bevolking te bevorderen (outcomeoriëntatie). Dit betekent dat de toegang tot gedecentraliseerde voorzieningen niet meer via wettelijk recht maar via gemeentelijke verordeningen geregeld wordt. Hierin spelen sociale teams op gemeentelijk niveau of wijkteams een belangrijke rol. Eind 2015 waren in 87% van de gemeenten een of meer wijkteams actief (Movisie 2016). Nagenoeg alle grote gemeenten werken met een wijkteam en de grootste gemeenten hebben een groot aantal wijkteams: Amsterdam (22), Rotterdam (42), Den Haag (24) en Utrecht (18). Ongeveer de helft van de gemeenten heeft algemene wijkteams en de andere helft heeft specialistische wijkteams voor bijvoorbeeld de jeugd of multiprobleemhuishoudens. Wijkteams regelen doorgaans de toeleiding naar maatwerkarrangementen of de verwijzing naar specifieke voorzieningen of algemene voorzieningen. Cliënten melden zich vaak zelf bij een wijkteam, maar meestal worden cliënten naar de wijkteams verwezen door andere instellingen, waaronder de huis-

arts, de wijkverpleegkundige, de school of het gemeentelijk loket. In de breed samengestelde teams treffen we vaak een Wmo-consulent aan, een maatschappelijk werker, een vertegenwoordiger van MEE, een wijkverpleegkundige, een jeugdhulpverlener en een medewerker van de dienst Werk en Inkomen (Movisie 2016). Volgens het samenwerkend toezicht op het sociaal domein lukt het de wijkteams in de praktijk nog onvoldoende om de problematiek goed in kaart te brengen en de (on)mogelijkheden en beperkingen van een gezin te herkennen en hierop in te spelen, met name waar het gaat om kwetsbare gezinnen. Daardoor is de aanpak vanuit de wijkteams nog onvoldoende passend om te komen tot een tijdige en effectieve aanpak van problemen van kwetsbare gezinnen (TSD/STJ 2017). De wijkteams zijn er vooral om passende en integrale zorg en ondersteuning te bieden. In de praktijk wordt het wijkteam volgens het samenwerkend toezicht op het sociaal domein echter ook vaak ingezet voor het behandelen van enkelvoudige hulpvragen en het stellen van indicaties. Verder moeten de wijkteams bijdragen aan een verschuiving van individuele voorzieningen naar algemene voorzieningen en moeten zij de (zelf)redzaamheid bevorderen, onder meer door een groter beroep op het eigen sociale netwerk.

## Noot

- 1 In de Gemeentelijke Monitor Sociaal Domein wordt gesproken van sociale basisvoorzieningen respectievelijk maatwerkvoorzieningen.

## Van transitie naar transformatie

Bij de decentralisatie van voorzieningen op het gebied van werk, jeugd en ondersteuning in 2015 werd een onderscheid gemaakt tussen de transitiefase en de transformatiefase. De transitie heeft betrekking op de overdracht van de rijkstaken en daarmee verband houdende budgetten naar de gemeenten. Hiervoor moet op rijksniveau nieuwe wetgeving worden gemaakt en moeten de financiële verhoudingen opnieuw worden geregeld. Gemeenten hebben beleidsplannen en gemeentelijke verordeningen opgesteld, er is samenwerking met andere gemeenten gezocht en er is zorg en ondersteuning ingekocht. De transformatie reikt echter verder, en heeft betrekking op de inhoudelijke en procesmatige vernieuwing van de zorg conform de bedoeling van de onderliggende wetten. In de vorige rapportage (Pommer en Boelhouwer 2016) werd gezegd dat de transformatie onder meer betrekking heeft op integraal werken, het leveren van zorg op maat, het organiseren van laagdrempelige voorzieningen, het bevorderen van de zelfredzaamheid van mensen, en het voorkomen dat mensen een beroep doen op het publieke domein. Nu de transitiefase min of meer achter de rug is, komt de transformatiefase in beeld. Maar wat wordt eigenlijk bedoeld met de transformatie in het sociaal domein?

Bij het beschrijven van de transformatie in het sociaal domein is het van belang een onderscheid te maken tussen de doelen van de wetten, de doelen van de decentralisatie en de voorwaarden die nodig zijn om de transformatie tot stand te brengen. De doelen van de verschillende wetten hebben betrekking op de ondersteuning die in bepaalde situaties moet worden geboden om de participatie en zelfredzaamheid van mensen te versterken. De doelen van de decentralisatie hebben betrekking op het bestuurlijke en financiële kader dat hiervoor wordt geboden. Het gaat hierbij om de voordelen die het zou hebben om de wettelijke taken in handen van gemeenten te geven, zoals meer mogelijkheden voor integraal werken en het bieden van maatwerk. De voorwaarden ten slotte hebben betrekking op zaken die het doelbereik kunnen bevorderen, zoals meer samenwerking, minder regeldruk en meer innovatieve werkvormen. In de praktijk is het echter lastig om dit onderscheid in doelen en voorwaarden aan te brengen.

Het doel van de *Jeugdwet* is om het jeugdstelsel te vereenvoudigen en het efficiënter en effectiever te maken, met het uiteindelijke doel het versterken van de eigen kracht van de jongere en van het zorgend en probleemoplossend vermogen van diens gezin en sociale omgeving. De *Jeugdwet* moet daarbij een verschuiving tot stand brengen van professionele hulp naar preventief werken en het versterken van het opvoedkundige klimaat, van zwaardere vormen van hulp naar lichtere vormen van hulp, van professionele hulp naar oplossingen op eigen kracht en van standaard arrangementen naar ondersteuning op maat. Centraal staat hierbij het integrale perspectief, dat wordt aangeduid met het motto 'één gezin, één plan, één regisseur'. Belangrijke voorwaarden voor deze transformatie zijn het demedicaliseren van de zorg, het normaliseren van het opvoedkundige klimaat, een betere samenwerking tussen de betrokken instanties, meer aandacht voor innovaties en minder regeldruk in de hulpverlening (TK 2012/2013).

Het doel van de *Wmo 2015* is om gemeenten een brede verantwoordelijkheid te geven voor de deelname van mensen met een beperking aan het maatschappelijke verkeer (participatie) en het bieden van passende ondersteuning voor het uitvoeren van de noodzakelijke algemene dagelijkse levensverrichtingen en het voeren van een gestructureerd huishouden (zelfredzaamheid). Het wonen in de eigen leefomgeving zal langer mogelijk moeten worden gemaakt en het aantal mensen dat zich eenzaam voelt zal moeten worden vermindert. Er zal verder een groter beroep moeten worden gedaan op het sociale netwerk van mensen en daar waar dat mogelijk is ook op vrijwilligers. Om dit te bereiken moet de innovatie in ondersteuning en ondersteunende diensten volgens de rijksoverheid worden bevorderd, moet een omslag worden gemaakt naar het bieden van meer maatwerk in langdurige ondersteuning, moeten gemeenten meer gaan samenwerken met zorgverzekeraars, zorgaanbieders en andere betrokken partijen in het sociaal domein en moeten gemeenten de positie van mantelzorgers en vrijwilligers versterken, mantelzorg en vrijwilligerswerk verlichten en een betere verbinding leggen tussen informele en formele ondersteuning en zorg (TK 2013/2014a).

Het doel van de *Participatiewet* is om iedereen met een arbeidsvermogen naar werk toe te leiden, bij voorkeur naar regulier werk. Daar waar dit niet mogelijk is biedt de Participatiewet inkomensondersteuning. Door gemeenten verantwoordelijk te maken voor de activering en re-integratie van mensen met een beperkt arbeidsvermogen (met name degenen die niet het wettelijk minimumloon kunnen verdienen) en hiervoor gerichte instrumenten ter beschikking te stellen verwacht de rijksoverheid dat er meer maatwerk plaats zal kunnen vinden, zodat meer mensen aan het werk zullen komen. De Participatiewet moet vooral een einde maken aan het versnipperde en weinig activerende karakter van regelingen voor mensen met een beperkt arbeidsvermogen. Door de invoering van één regeling met dezelfde rechten en plichten kan mensen met een arbeidsbeperking, waar nodig met ondersteuning, een weg naar betaald werk worden geboden. Een belangrijke voorwaarde voor het succes van de Participatiewet is dat er voldoende banen beschikbaar zijn voor de doelgroep. Hiervoor is een afspraak gemaakt met de sociale partners, de zogenoemde banenafspraken, en is een doelgroepregister opengesteld om deze banen bij de doelgroep te brengen (TK (2013/2014b)).

Wat wordt met de transformatie in het sociaal domein bedoeld? Volgens de Transitiecommissie heeft de transformatie betrekking op het realiseren van betere zorg, zo integraal mogelijk, dichtbij en met de burger en met minder middelen (TSD 2015). De vijfde en laatste rapportage van de Transitiecommissie is geheel gewijd aan de transformatie in het sociaal domein, die volgens de commissie nog echt moet beginnen en nauwelijks van de grond lijkt te komen (TSD 2016). Maar wat die transformatie nu precies behelst en waarom die niet goed van de grond komt blijft in de laatste rapportage van de commissie betrekkelijk onduidelijk. De commissie vindt dat gemeenten nieuwe wegen moeten inslaan, niet overdoen wat in het verleden al niet werkte, datgene doen wat écht nodig is, zodat beter wordt aangesloten bij de werkelijke vragen, en de uitvoering weer in een leidende positie brengen.



In zijn advies *Leren innoveren in het sociaal domein* omschrijft de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling de transformatie in het sociaal domein als een verandering van werkwijzen en verantwoordelijkheden, waardoor niet meer de overheid maar de samenleving zelf aanzet is bij de organisatie van en deelname aan publieke voorzieningen (RMO 2014). De transformatie in het sociaal domein is volgens de Raad een beweging naar meer eigen verantwoordelijkheid en meer sociale innovatie door nieuwe initiatieven en nieuwe werkwijzen. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft begin 2015 een eerste zicht gegeven op wat de transformatie in het sociaal domein zou moeten behelzen (BZK 2015). Kern van de transformatie is dat de gemeenten alleen nog ondersteuning moeten bieden waar dat nodig is en meer moeten aansluiten op het zelf oplossend vermogen van de samenleving. Concreet zou het daarbij gaan om een meer integrale wijze van werken, het meer bieden van maatwerk, minder zorg waar dat mogelijk is, meer preventieve activiteiten, meer stimuleren van zelfredzaamheid en meer sturen op effectieve en efficiënte oplossingen. Gemeentelijke samenwerking en overleg met alle betrokken partijen (zorgaanbieders, cliënten en instellingen op het gebied van veiligheid, onderwijs en schuldproblematiek) vormt daarvoor een belangrijke voorwaarde.

## Wat gaan we monitoren?

De overall rapportage brengt de uitkomsten van de monitoring gerelateerd aan de drie decentralisatiewetten samenvattend bij elkaar. Deze monitoring moet een macrobeeld geven van het functioneren van het systeem van het sociaal domein om de werking van het systeem te kunnen duiden. De monitoring is niet bedoeld om een oordeel te kunnen vellen over het functioneren van individuele gemeenten of instellingen. Ook is de rapportage niet bedoeld om een oordeel te geven over de mate waarin de decentralisatie beantwoordt aan de doelstellingen die hieraan zijn gegeven. Dat is een taak die bij de evaluatie van de drie afzonderlijke wetten wordt uitgevoerd. De rapportage geeft wel inzicht in de ontwikkeling van de inputs, outputs en outcomes van de gemeentelijke voorzieningen, de samenhangen in het voorzieningengebruik, de dynamiek in het voorzieningengebruik en regionale verschillen.

Bij de monitoring van het sociaal domein is aandacht nodig voor de positie van kwetsbare groepen en de relatie met aanpalende beleidsterreinen. In het sociaal domein gaat het veelal om kwetsbare personen en gezinnen. De monitoring moet inzicht geven in de invloed die de decentralisaties hebben op de positie van deze kwetsbare groepen.

Het sociaal domein is ook breder dan de drie decentralisatiewetten bestrijken. Daarom dient er aandacht te zijn voor de relatie met de beleidsterreinen die grenzen aan de decentralisaties in het sociaal domein, zoals passend onderwijs en schuldproblematiek.

Het gaat bij de drie decentralisatiewetten uiteindelijk om het bereiken van bepaalde doelstellingen. Bij de Participatiewet kan de outcome betrekkelijk goed worden vastgesteld. Het gaat daarbij om de mate waarin het lukt om mensen een betaalde baan in de Nederlandse samenleving te geven. Hierin voorziet de informatie in de jaarlijkse rapporten van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Voor mensen met een arbeidsbeperking is er de 'banenmonitor' van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (szw) over de uitkomsten van de banenafpraak en de periodieke rapportages over de realisatie van plaatsen voor beschermt werk. Het ministerie van szw informeert het parlement ook jaarlijks over deze outcome via de begroting en het jaarverslag. Daarnaast verzorgt het UWV jaarlijks een monitor over de arbeidsparticipatie van mensen met een beperking, met een focus op personen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering (Wajong, WGA, WIA).

Voor de jeugdzorg heeft het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) in het kader van de beleidsinformatie over de jeugd zes maatschappelijke indicatoren op gemeentelijk niveau ontwikkeld: het aantal kinderen dat opgroeit in een veilige woonomgeving, het aantal kinderen en jongeren dat deelneemt aan regulier onderwijs, het aantal jongeren dat werkt, het aantal jongeren dat in aanraking komt met de politie, het aantal jongeren dat drugs gebruikt en de omvang van kindermishandeling. In de loop van 2016 moet dit stelsel van outcome-indicatoren in de praktijk worden gebracht. Een belangrijke doelstelling van de Wmo 2015 is het bevorderen van de maatschappelijke participatie en zelfredzaamheid van mensen op verschillende leefgebieden. Hiervoor is nog geen landelijke set van outcome-indicatoren beschikbaar.

De overheid streeft naar één informatievoorziening van het gedecentraliseerde sociaal domein voor alle betrokken partijen. Voor gemeenten wordt informatie over het functioneren van het sociaal domein ontsloten via de Gemeentelijke Monitor Sociaal Domein, ontwikkeld door KING. Het CBS functioneert hierbij als centraal gegevensknooppunt, waar alle gegevens worden verzameld en ontsloten. In deze rapportage zal waar mogelijk gebruik worden gemaakt van de deze door KING en CBS verzamelde informatie.

## Opbouw van het rapport

De rapportage sociaal domein 2016 is opgebouwd uit vijf afzonderlijke delen. In grote lijnen bevat deze rapportage dezelfde delen en onderdelen als de vorige keer. Voor het monitorkarakter van de rapportage is dat een vereiste. Wel is er sprake van een ontwikkeltraject en is deze rapportage op een aantal relevante gebieden uitgebreid om daarmee een vollediger beeld van het sociaal domein te kunnen schetsen.

**Deel A** gaat over kwaliteit van leven en de outcomemetingen in het sociaal domein. Behalve speciale aandacht voor financiële problemen zal nu meer dan de vorige keer de focus liggen op de belangrijkste kernbegrippen in het sociaal domein: kwetsbaarheid, participatie, redzaamheid en eenzaamheid. De outcome wordt aan de hand van deze gegevens beschreven, maar ook aan de hand van de overkoepelende kwaliteit-van-leven-index die in de vorige rapportage is ontwikkeld. Daarnaast komen in dit deel de subjectieve outcomemetingen aan bod: de cliëntervaringsonderzoeken en gegevens over tevredenheid en geluk. Tot slot bevat dit deel niet alleen de landelijke gemiddelden, maar geeft het ook uitsplitsingen naar een aantal relevante bevolkingscategorieën. Speciaal voor dit deel is een enquête sociaal domein ontwikkeld, die bij meer dan 5000 Nederlanders is afgenomen.

**Deel B** gaat over de voorzieningen in het sociaal domein. In dit deel komen ontwikkelingen in het gebruik, stapeling en dynamiek van het gebruik en regionale verschillen in gebruik aan de orde. Ten opzichte van de vorige rapportage heeft een kanteling van perspectief plaatsgevonden. Nu staan niet meer de drie decentralisatiewetten centraal, maar de gebruikers. Vragen zijn daarbij onder meer: wie zijn de gebruikers, hoeveel zijn het er, hoe stromen ze in en uit en wat is de reden daarvoor? Bij de stapeling en dynamiek is nu extra aandacht voor de schuldenproblematiek, de overgang van 18-min naar 18-plus en de relatie met het onderwijs. De relatie met het onderwijs is vooral van belang voor kwetsbare jongeren, met name degenen zonder startkwalificatie voor de arbeidsmarkt. De regionale indeling in acht clusters van gemeenten is gelijk aan die in de vorige editie (uitgezonderd enkele herindelingen). De gegevens in dit deel zijn vooral afkomstig van registraties.

**Deel C** bevat kwalitatief onderzoek naar lokale ervaringen in het sociaal domein. Hierbij staan vooral de transformatiedoelen centraal. Voor dit deel zijn gesprekken gevoerd met meer dan 70 personen in drie speciaal geselecteerde gemeenten. De geïnterviewde personen waren gemeenteambtenaar, professional, cliënt, vrijwilliger of mantelzorger. Door deze aanpak ontstaat een beeld van de variëteit in de uitvoering van de decentralisaties en de ervaringen en perspectieven van de mensen die daarbij betrokken zijn. De focus lag voor deze rapportage op andere thema's dan de vorige keer. Nu is gekeken naar het proces om te komen tot lichtere vormen van ondersteuning, enerzijds door de inzet op eigen kracht en informele hulp en anderzijds door de inzet van preventieve en algemene voorzieningen. Daarnaast was continuïteit van zorg en ondersteuning bij de overgang naar volwassenheid (18-min/18-plus) een thema, vanuit het idee dat dit een speciale variant van de integrale aanpak vereist.

**Deel D** betreft de bestuurlijke rapportage. Dit deel is evenals de vorige keer uitgevoerd door KPMG Plexus. De informatie in dit deel is tweeledig: kwantitatieve informatie is verkregen via een enquête onder griffiers en kwalitatieve inzichten zijn gebaseerd op vijftien casestudies onder gemeenten en een beknopt aantal focusgroepen en verdiepende interviews. In deze rapportage staan drie thema's centraal. In de eerste plaats sturing en controle: burgerbetrokkenheid en aspecten rondom de rol van de gemeenteraad. In de tweede plaats komen relevante aspecten uit de praktijk aan bod: klachten, wachttijden, fraudepreventie en privacy. Tot slot betreft het derde thema samenwerking in het sociaal domein.

**Deel E** tot slot gaat specifiek over de financiën. In de vorige rapportage was dit een onderdeel van de bestuurlijke rapportage. De financiële situatie van gemeenten in het sociaal domein wordt inzichtelijk gemaakt door de ontwikkeling van de gemeentelijke uitgaven in het sociaal domein te vergelijken met de ontwikkeling van middelen die via het gemeentefonds beschikbaar komen en door een overzicht van de controleverklaringen die accountants bij de jaarrekeningen 2016 hebben afgegeven. In deze rapportage wordt ook gekeken naar de totale financiële positie van gemeenten in termen van weerbaarheid en kwetsbaarheid in relatie tot het sociaal domein. De financiële weerbaarheid en kwetsbaarheid van gemeenten blijkt uit het aantal gemeenten dat onder preventief toezicht staat of op basis van artikel 12-rijkssteun ontvangt, het weerstandsvermogen van gemeenten en relevante financiële kengetallen.

De transformatiedoelen laten zich niet makkelijk monitoren. Over zaken als integraal werken, het leveren van maatwerk, het benutten van de eigen kracht van mensen, preventief werken en samenwerking tussen betrokken partijen wordt geen systematische informatie op landelijk niveau verzameld. In deze rapportage komen de transformatiedoelen daarom vooral in beeld in deel C, waar het gaat om de uitvoeringspraktijk in drie gemeenten, en deel D, waar het onder meer gaat over de wijze waarop gemeenten met elkaar en met maatschappelijke partners samenwerken. In deze delen is aanvullende informatie opgehaald bij de gemeenten en zijn gesprekken gevoerd met betrokkenen.

Door de rapportage heen komt een aantal onderdelen op meerdere plekken terug.

Deze rode draden worden gevormd door de gemeentecusters, de schuldenproblematiek en de 18-min/18-plusproblematiek. Aangevuld met enkele specifieke constatering en reflecties uit de afzonderlijke delen, zal de slotbeschouwing aan de hand van deze rode draden een overkoepelend beeld schetsen dat door de verschillende delen heen loopt.

## Literatuur

- BZK (2015). *Transformatie in het sociaal domein*. Kamerbrief 2015-0000202324.
- Movisie (2016). *Sociale (wijk)teams in beeld*. Utrecht: Movisie.
- Pommer, Evert en Jeroen Boelhouwer (red.) (2016). *Overall rapportage sociaal domein 2015. Rondom de Transitie*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- RMO (2014). *Leren innoveren in het sociaal domein*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.
- 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 arbeids-ondersteuning 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 van 6 december 2013. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013/2014, 33161, nr. 107.
- TSD / STJ (2017). *Het wijkteam en kwetsbare gezinnen*. Utrecht: Toezicht Sociaal Domein/Samenwerkend Toezicht Jeugd.
- TSD (2015). *Derde rapportage Transitiecommissie Sociaal Domein. "Mogelijk maken wat nodig is"*. Den Haag: Transitiecommissie Sociaal Domein.
- TSD (2016). *Vijfde rapportage Transitiecommissie Sociaal Domein. "Transformatie in het Sociaal Domein; de praktijk aan de macht"*. Den Haag: Transitiecommissie Sociaal Domein.

DEEL A

# Maatschappelijke uitkomsten en kwaliteit van leven in het sociaal domein

Jeroen Boelhouwer  
Evert Pommer

Deel A uit: Overall rapportage sociaal domein 2016  
SCP-publicatie 2017-22 | ISBN 978 90 377 0843 1





# 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.**

Belangrijkste bevindingen deel A	64
1 Hoe gaat het met mensen? Maatschappelijke uitkomsten in het sociaal domein	65
1.1 Uitgangspunten en conceptueel schema: meer dan alleen maatschappelijke uitkomsten	66
1.2 Kwetsbaarheid als risico op problemen	68
1.3 Participatie is meer dan arbeidsmarktparticipatie	69
1.4 Redzaamheid gaat verder dan het huishouden kunnen doen	70
1.5 Eenzaamheid heeft een sociale en een emotionele component	71
1.6 Kwaliteit van leven: een meerdimensionaal begrip om maatschappelijke uitkomst te meten	72
1.7 Samenvattend	73
Noten	74
2 Kenmerken en kwetsbaarheid van voorzieningengebruikers	75
2.1 Sociaal-demografische kenmerken: geen verschil 2015 en 2016	75
2.2 Voorzieningengebruikers hebben minder hulpbronnen (inkomen, opleiding, arbeid en gezondheid)	78
2.3 Kwetsbaarheid relatief groot bij mensen in de Participatiewet en multiprobleemgezinnen	79
2.4 Geografische spreiding van gebruikers van maatwerkvoorzieningen is per wet verschillend	82
2.5 Samenvattend	83
Noten	84
3 Problematische situaties, veerkracht, redzaamheid en het hulpnetwerk	85
3.1 Uitgelicht: financiële problemen	86
3.2 Niet alleen cumulatie van problemen bij multiprobleemgezinnen, ook bij mensen in de Wmo 2015	90
3.3 Veerkracht is belangrijk	96
3.4 Redzaamheid laag en het huidige hulpnetwerk relatief beperkt bij mensen in de Wmo 2015	99
3.5 Uiteindelijk lukt het veel mensen om, al dan niet met hulp, de activiteiten te doen	108

3.6	Minder mensen verwachten bij problemen hulp te krijgen uit hun netwerk en de verwachte hulp lijkt op onderdelen overschat	110
3.7	Samenvattend	112
	Noten	113
4	Objectieve outcome voor de doelgroepen van het beleid	115
4.1	Doelgroep Participatiewet: participatie van arbeidsgehandicapten neemt af	115
4.2	Doelgroep Wmo 2015: participatie lager bij enkele groepen	117
4.3	Doelgroep Jeugdwet: participatie verandert weinig, wel meer politieke betrokkenheid	118
4.4	Samenvattend	119
	Noten	119
5	Objectieve outcome voor gebruikers: participatie, eenzaamheid en kwaliteit van leven	121
5.1	Gezondheid: vaker belemmeringen buitenshuis dan binnenshuis	122
5.2	Maatschappelijke participatie relatief laag bij mensen in de Wmo 2015	124
5.3	Een op de vijf mensen in het sociaal domein is zeer eenzaam	128
5.4	Levensstandaard is geen luxe	132
5.5	Woonsituatie: vooral mensen in de Participatiewet huren met huurtoeslag	134
5.6	De kwaliteit-van-levenindex bundelt de voorgaande aspecten tot een maat voor maatschappelijke uitkomst	136
5.7	Onzichtbare groepen en gebruik van algemene voorzieningen	142
5.8	Samenvattend	144
	Noten	144
6	Subjectieve outcome: hoe ervaren mensen het sociaal domein?	147
6.1	Oordeel Nederlanders over decentralisaties blijft kritisch	148
6.2	Cliëntervaringsonderzoeken	149
6.3	Cliëntervaringen in de sociaaldomeinenquête: jeugdhulp minst goed beoordeeld	156
6.4	Tevredenheid met het leven minder bij mensen in de Wmo 2015, in de Participatiewet en in multiprobleemgezinnen	160
6.5	Voldoende inkomen en kunnen gaan en staan waar je wilt zijn voor mensen het belangrijkste in het leven	166
6.7	Samenvattend	169
	Noten	170
	Literatuur	172

## Belangrijkste bevindingen deel A

- Kwaliteit van leven hangt minder sterk samen met de maatwerkvoorzieningen die mensen gebruiken dan met de mate van kwetsbaarheid (opeenstapeling van een laag inkomen, lage opleiding, geen werk en gezondheidsbeperkingen). Ook is er een sterke samenhang van kwaliteit van leven met de mate waarin problemen tegelijk voorkomen en de mate van redzaamheid.
- De kwaliteit van leven van gebruikers van maatwerkvoorzieningen bleef tussen 2015 en 2016 gelijk. Er is ook een stabiel beeld bij de mate van kwetsbaarheid, probleemcumulatie, redzaamheid en maatschappelijke participatie. Wel is de emotionele eenzaamheid onder mensen in de Wmo 2015 licht gestegen.
- Er is tussen 2015 en 2016 een afname in de hulp die mensen in de Wmo 2015 krijgen van een beroepskracht, die niet wordt opgevangen in het eigen netwerk. Onduidelijk is of en hoe mensen dit opgelost hebben. Minder mensen verwachten bij toekomstige problemen hulp te krijgen uit hun netwerk en mensen lijken de verwachte hulp te overschatten ten aanzien van deelnemen aan vrijetijdsactiviteiten en werken met de computer.
- Van de mensen in de Participatiewet en in een multiprobleemhuishouden heeft meer dan de helft te maken met een betalingsachterstand, moeite met rondkomen of allebei.
- Dat mensen zelf geen voorziening gebruiken betekent niet dat ze geen problemen hebben: 5% is zeer kwetsbaar, 9% zegt moeilijk te kunnen rondkomen, 34% heeft problemen bij het uitvoeren van de dagelijkse handelingen en 7% is zeer eenzaam.
- 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 hij of zij gebruikmaakt van een maatwerkvoorziening in het sociaal domein (Wmo 2015, Participatiewet of multiprobleemgezin), maar ook dat is relevant.
- Uit cliëntervaringsonderzoeken blijkt dat circa negen op de tien Wmo-gebruikers tevreden zijn over de geboden voorzieningen en dat circa twee derde van de Jeugdhulpgebruikers de gemeente een voldoende geeft voor de geboden ondersteuning.
- Volgens mensen zelf zijn de drie belangrijkste zaken om te leven zoals ze willen: het hebben van voldoende inkomen om rond te komen, het kunnen gaan en staan waar iemand wil, en sociale contacten.

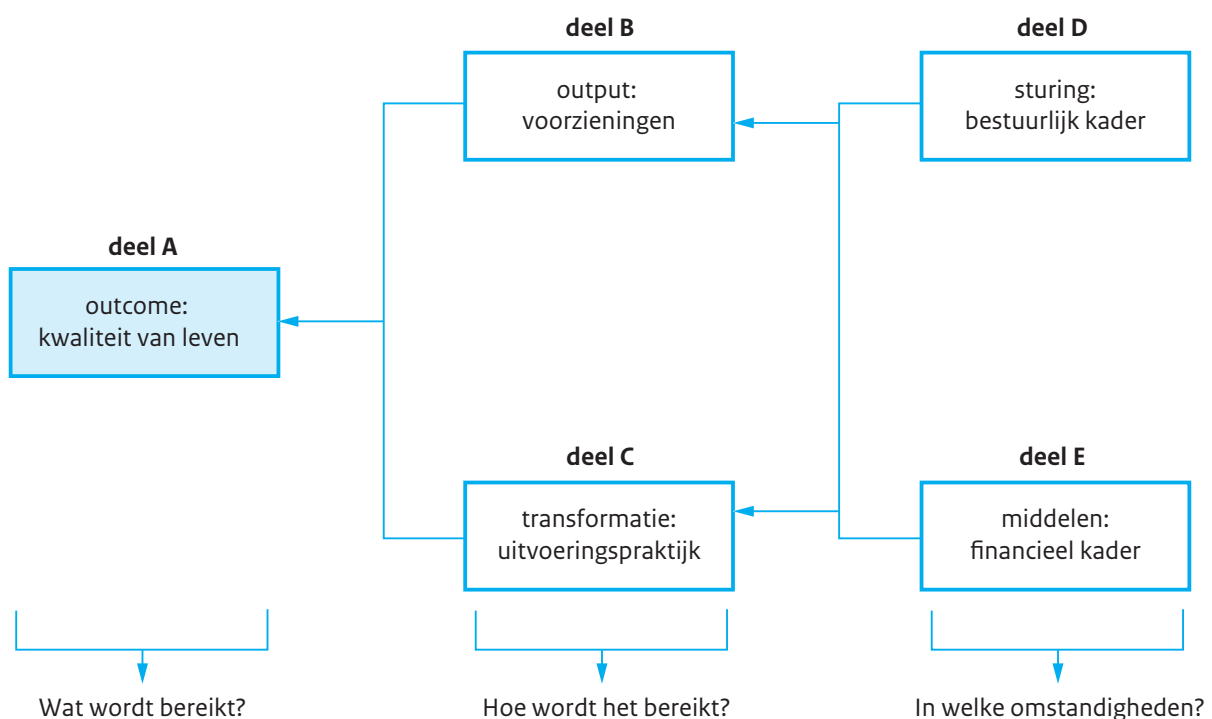
# 1 Hoe gaat het met mensen? Maatschappelijke uitkomsten in het sociaal domein

- Behalve voor kwaliteit van leven is er ook aandacht voor de mate van kwetsbaarheid, probleemcumulatie en redzaamheid.
- Het sociaal domein bestaat in deze rapportage uit meer dan de drie gedecentraliseerde kaders (Participatiewet, Wmo 2015 en Jeugdwet), hoewel die wel het uitgangspunt vormen. Daarnaast is er aandacht voor andere mogelijke problemen in het leven, zoals de financiële situatie of een lage geletterdheid.

In dit deel van de rapportage staan de maatschappelijke uitkomsten in het sociaal domein centraal. Deze worden ook wel de 'outcome' genoemd (deel A in figuur 1.1). Het perspectief daarbij is dat van mensen: hoe vergaat het hen in het gedecentraliseerde stelsel?

Figuur 1.1

Conceptueel schema van de rapportage



Bron: SCP

De maatschappelijke uitkomsten zijn het uiteindelijke resultaat van veel factoren, zoals de mate van kwetsbaarheid en de problemen waar mensen mee te maken hebben, de eigen inzet van mensen, de hulp die ze krijgen van familie en bekenden en de hulp die ze krijgen van de overheid. In deze rapportage kijken we op verschillende manieren naar de maat-

schappelijke uitkomsten. In de eerste plaats zijn er uitkomsten die direct te relateren zijn aan een van de drie decentralisatiewetten. Bij de Participatiewet gaat het dan om de mate waarin de doelgroep deelneemt aan betaalde arbeid, bij de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) 2015 om participatie in de samenleving en bij de Jeugdwet om vijf verschillende zaken (aandeel kinderen in bijstandsgesinnen, aandeel deelnemers derde klas vmbo, aandeel werkzame jongeren, aantal geregistreerde verdachten en aandeel rokers). Naast deze aan de decentralisaties te relateren maatschappelijke (deel)uitkomsten is outcome in meer algemene en samenvattende zin op te vatten als ‘kwaliteit van leven’. Daarvan schetsen we een beeld aan de hand van een aantal levenssterreinen, zoals maatschappelijke participatie, eenzaamheid, woonsituatie en gezondheid. Daarbij kijken we ook naar hoe mensen zelf vinden dat het gaat: zijn ze gelukkig en tevreden? Gezien het monitorkarakter van de rapportage brengen we de uitkomsten in beeld zonder ze te relateren aan het beleid; die relatie wordt in de evaluaties van de decentralisatiewetten gelegd.

## 1.1 Uitgangspunten en conceptueel schema: meer dan alleen maatschappelijke uitkomsten

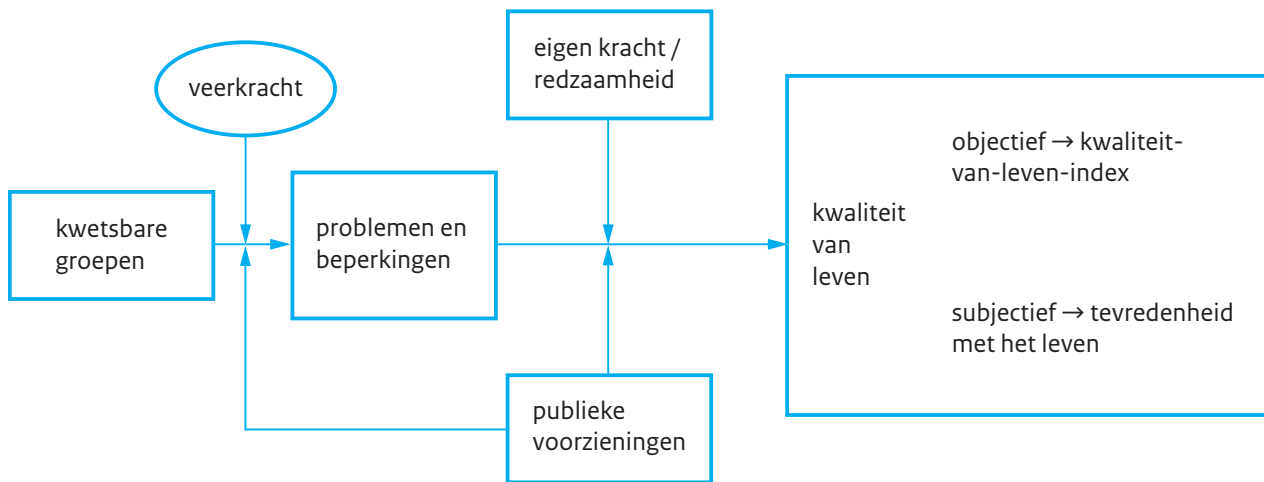
Uitsluitend rapporteren over hoe het met mensen gaat volstaat echter niet: het is bijvoorbeeld ook belangrijk te weten met welke problemen mensen te maken hebben, welke problemen ze wel of niet zelf aankunnen en welk netwerk zij hebben om hen te helpen als dat nodig is. Het samenspel van deze informatie is relevant omdat het voor mensen met weinig problemen en een groot sociaal netwerk over het algemeen gemakkelijker is om een goede kwaliteit van leven te bereiken dan voor mensen met veel problemen en een klein netwerk. Ook de mate waarin mensen zelf in staat zijn met hun problemen om te gaan is daarbij van belang.

In deze rapportage behandelen we verschillende problemen die mensen kunnen hebben. In de eerste plaats problemen die gerelateerd zijn aan de zorg of ondersteuning die ze ontvangen. Heel grof gezegd gaat het dan voor mensen in de Wmo 2015 vooral om gezondheids- of ouderdomsproblemen, voor mensen met een kind in de jeugdhulp om gedrags- en opvoedingsproblemen en voor mensen in de Participatiewet om arbeidsbeperkingen. Naast deze voor de drie wetten specifieke problemen bekijken we andere problemen die zich voor kunnen doen, bijvoorbeeld op financieel vlak, bij het invullen van formulieren of het kunnen werken met een computer. Daarnaast gaan we in op de mate waarin de problemen gestapeld voorkomen: in hoeverre is er sprake van multiproblematiek? We verwachten dat het voor mensen met meerdere problemen moeilijker is een goede kwaliteit van leven te bewerkstelligen. Daarbij gaan we er bovendien van uit dat de kans op problemen bij kwetsbare mensen groter is dan bij mensen die niet kwetsbaar zijn. De mate van kwetsbaarheid bestaat uit (een cumulatie van) een laag opleidingsniveau, een laag (huishoudens)inkomen, werkloosheid en gezondheidsbeperkingen. De uiteindelijke kwaliteit van leven kan tot slot ook beïnvloed worden door de hulp die mensen bij problemen of ondersteuningsvragen krijgen vanuit hun sociale netwerk (familie, vrienden of burens) of van de overheid (door gebruik te maken van publieke voorzieningen).

Deze redeneertrant is visueel weergegeven in het conceptuele schema in figuur 1.2. De verschillende onderdelen van het schema zullen in de rest van dit deel beschreven worden. Om uiteindelijk de kwaliteit van leven en verschillen daarin te kunnen duiden is het goed eerst kennis te hebben van de kwetsbaarheid van mensen (hoofdstuk 2), de mate waarin problemen tegelijk aanwezig zijn, de mate waarin mensen zelf of met hulp van anderen iets aan de problemen kunnen doen en welke rol veerkracht daarbij speelt (hoofdstuk 3).

Figuur 1.2

Conceptueel schema van de kwaliteit van leven



Bron: scp

In het conceptuele schema staan een aantal begrippen die kunnen worden opgevat als centrale begrippen bij de decentralisaties: kwetsbaarheid, eigen kracht/redzaamheid, kwaliteit van leven. In de eerste rapportage zijn op basis van de specifieke en algemene doelstellingen van het beleid nog twee andere centrale begrippen onderscheiden: eenzaamheid en participatie (Pommer en Boelhouwer 2016). Deze vijf begrippen kunnen als overkoepelend voor het gehele sociaal domein gezien worden. Ze zijn niet specifiek geldig voor een van de drie gedecentraliseerde terreinen, maar gelden in meer of mindere mate voor alle terreinen. In dit deel van de rapportage ligt de focus op deze begrippen. Omdat de inhoud en het gebruik van de begrippen niet eenduidig is, zetten we in de volgende paragrafen op een rij wat we er in deze rapportage onder verstaan. Daarnaast plaatsen we enkele kaders met de invulling die anderen aan de begrippen geven. Dat doen we omdat gebruikers van de begrippen vaak veronderstellen dat het voor iedereen duidelijk is wat ze met de begrippen bedoelen. In de praktijk blijkt dat echter dikwijls tegen te vallen. De kaders bieden ook een mogelijkheid om te laten zien dat steeds meer gemeenten nadenken over de invulling van deze of vergelijkbare begrippen. Met de kaders als aanvulling op onze eigen invulling van de begrippen willen we bijdragen aan de discussie over het begrippenkader in het sociaal domein.



In de vorige rapportage beschreven we een grote hoeveelheid indicatoren afzonderlijk en vatten die vaak samen in overkoepelende of samenvattende indicatoren. In deze rapportage beperken we ons voornamelijk tot het beschrijven van de samenvattende indicatoren. Deze geven een beeld van de eerdergenoemde kernbegrippen in het sociaal domein. Nieuw is dat veranderingen tussen twee jaren beschreven kunnen worden: de resultaten van 2016 zullen worden vergeleken met die van 2015. Op voorhand is duidelijk dat er slechts weinig zal zijn veranderd. Het gaat immers veelal om outcome-indicatoren, waarbij jaarlijkse veranderingen in de regel beperkt zijn en ontwikkelingen vaak pas op langere termijn zichtbaar worden.

Daarnaast gaan we in deze rapportage, meer dan de vorige keer, in op verschillen naar achtergrondkenmerken, als aanvulling op de verschillen naar de vijf groepen gebruikers van maatwerkvoorzieningen (uitsluitend een maatwerkvoorziening in het kader van de Wmo 2015, de Jeugdwet of de Participatiewet; een combinatie van maatwerkvoorzieningen bij meer dan een van de drie wettelijke kaders; en geen maatwerkvoorziening – zie verder hoofdstuk 2). Het ligt namelijk niet altijd voor de hand dat verschillen naar deze vijf groepen groter zijn dan de verschillen naar andere kenmerken, zoals leeftijd of de mate van kwetsbaarheid. Ook de indeling in vijf groepen blijft echter relevant omdat bij de decentralisaties het integrale karakter van hulp, zorg en ondersteuning centraal staat. Bovendien verschillen de groepen van elkaar op een aantal basale achtergrondkenmerken, zoals leeftijd en huishoudenssamenstelling (zie tabel 2.1). Het is dan de vraag hoe de overkoepelende doelstellingen van de decentralisaties, zoals het vergroten van participatie of verminderen van eenzaamheid, voor elk van de groepen uitpakken. Om de rapportage in omvang beperkt te houden presenteren we de uitsplitsingen alleen voor de gegevens over 2016. In bijlage A1 staan andere en verdere uitsplitsingen (de bijlage is online te raadplegen via [www.scp.nl](http://www.scp.nl)).

In de volgende paragrafen lopen we eerst de vijf begrippen langs die in dit rapport centraal staan.

## 1.2 Kwetsbaarheid als risico op problemen

Mensen zijn kwetsbaar als ze een gebrek aan hulpbronnen hebben: middelen die hen kunnen helpen bij het voorkomen van problemen en het bereiken van een goede kwaliteit van leven. Het gaat in eerste instantie om inkomen, opleiding, gezondheid en arbeid. De kwetsbaarheid is groter bij een *cumulatie* van een laag inkomen, een lage opleiding, een slechte gezondheid en werkloosheid. Naarmate mensen over meer kwetsbare kenmerken beschikken, is de kans groter op bijvoorbeeld financiële problemen, eenzaamheid of lage geletterdheid.

---

### Kader 1.1    **Andere invullingen van kwetsbaarheid**

Kwetsbaarheid heeft soms betrekking op geografische eenheden, zoals wijken of buurten. Soms wordt het gekoppeld aan specifieke groepen, zoals leeftijdsgroepen. Bij kwetsbare *jongeren* gaat het dan om een groep jongeren met een verhoogd risico om voortijdig de school te verlaten en daarmee geen startkwalificatie te behalen of een duurzame plek op de arbeidsmarkt te vinden (ocw 2017, zie ook deel B van deze rapportage). Bij *ouderen* gaat kwetsbaarheid vaak over wat in het Engels *frailty* heet: ‘een proces van het opeenstapelen van lichamelijke, psychische en/of sociale tekorten in het functioneren dat de kans vergroot op negatieve gezondheidsuitkomsten (functiebeperkingen, opname, overlijden)’ (Gobbens et al. 2011: 45).

De *Gemeentelijke Monitor Sociaal Domein* heeft geen specifieke definitie, maar presenteert ‘een aantal indicatoren die iets zeggen over kwetsbaarheid’: psychische problemen, twee of meer aandoeningen, verminderde mobiliteit, eenzaamheid (KING/VNG 2017). In een rapportage over de burgerpeiling van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) wordt kwetsbaarheid iets anders ingevuld: ‘kwetsbaar vanwege een smalle of eenzijdige betekenisvolle participatie en relatief laag individueel welzijn’ (Gremmen 2016: 41).

Kwetsbaarheid kan ook verwijzen naar een *balans*: ‘mensen zijn (sociaal) kwetsbaar als de draaglast van de ervaren problemen en tegenslagen te groot is voor de bij hen beschikbare draagkracht’ (Van den Brink et al. 2015: 7).

---

Er kan een onderscheid worden gemaakt in kwetsbare *kenmerken*, op basis van de eerdergenoemde hulpbronnen, en kwetsbare *groepen*: bevolkingsgroepen die een gebrek aan hulpbronnen hebben. Bij bepaalde bevolkingsgroepen komen kwetsbare kenmerken meer voor dan bij andere, bijvoorbeeld bij ouderen (die veel gezondheidsbeperkingen hebben), eenoudergezinnen (veel met weinig inkomen) en niet-westerse migranten (veel werkloosheid, relatief laagopgeleid).

### 1.3    **Participatie is meer dan arbeidsmarktparticipatie**

Sommigen vatten participatie uitsluitend op als *arbeidsparticipatie*, een risico dat besloten ligt in de benaming van de Participatiewet. Over het algemeen omvat participatie echter meer en gaat het bijvoorbeeld om een ‘zinnige dagbesteding’ van ouderen, het lid zijn van een sportvereniging door jongeren, het volgen van onderwijs of het verrichten van vrijwilligerswerk. Participatie kan betrekking hebben op maatschappelijke participatie (deelnemen aan de maatschappij) of op sociale participatie (deel uitmaken van een groep mensen), het kan actief zijn (vrijwilligerswerk doen) of passief (lidmaatschap van verenigingen). Het is dus een lastig af te bakenen begrip. Deze rapportage is niet de plek om die discussie te voeren en we kiezen een brede, maar ook pragmatische invalshoek. Participatie is in dit rapport in elk geval meer dan alleen arbeidsparticipatie en omvat ook het verrichten van vrijwilligerswerk, het lid zijn van verenigingen, sporten en het bezoeken van culturele instellingen (als een museum, film, concert of theater).

---

### Kader 1.2   Andere invullingen van participatie

De *participatieladder* onderscheidt zes niveaus van participatie, vanuit het idee dat betaalde arbeid de hoogste trede is. Daaraan vooraf gaan, van boven aan de ladder naar beneden: betaald werk met ondersteuning, onbetaald werk, deelname aan georganiseerde activiteiten, sociale contacten buiten de deur en geïsoleerd zijn (VNG 2010).

Bij het *participatiewiel* stelt Movisie de burger centraal. Het wiel laat de samenhang zien tussen activiteiten en wettelijke kaders die participatie bevorderen (zoals de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo), de Wet werk en bijstand (Wwb)), in de veronderstelling dat deze samenhang bijdraagt aan het bieden van ondersteuning op maat. Zes gebieden staan centraal: zelfstandig functioneren, sociale contacten, maatschappelijk deelnemen, maatschappelijk bijdragen, opdoen van vaardigheden en betaald werk (Movisie 2015).

In de *Burgerpeiling* onderscheidt de VNG sociale participatie (sociale contacten, deelname aan verenigingsleven) enerzijds en maatschappelijke participatie (vrijwilligerswerk, informele zorg) anderzijds (KING/VNG 2017).

---

## 1.4   Redzaamheid gaat verder dan het huishouden kunnen doen

In deze rapportage verstaan we onder redzaamheid de mate waarin mensen in staat zijn zelf of met hulp van anderen hun problemen het hoofd te bieden of ermee om te gaan. Zelfredzaamheid in het kader van de Wmo 2015 gaat vooral over het kunnen voeren van een ‘gestructureerd huishouden’ en over ‘noodzakelijk algemene levensverrichtingen’, zoals persoonlijke verzorging. In deze rapportage vatten we redzaamheid wat breder op en kijken we ook wat mensen kunnen op andere terreinen. In totaal zijn zeven terreinen onderscheiden: sociale contacten onderhouden, vrijetijdsactiviteiten ondernemen, huishoudelijke activiteiten doen, zich verplaatsen (zowel binnenshuis als buitenshuis), de financiën regelen, problemen in het gezin oplossen en met een computer omgaan. Inmiddels zijn er meerdere begrippen in gebruik die aan elkaar gerelateerd zijn. Naast redzaamheid worden ook zelfredzaamheid, eigen kracht en samenredzaamheid gebruikt. In deze rapportage is redzaamheid de overkoepelende term. Eigen kracht en zelfredzaamheid verwijzen dan naar alles wat mensen zelf kunnen doen, samenredzaamheid naar de hulp uit het eigen netwerk dat ze inschakelen.

---

### Kader 1.3 Andere invullingen van redzaamheid

In een aantal gemeenten wordt de zogeheten *zelfredzaamheid-matrix* gebruikt, waarbij de definitie van zelfredzaamheid is: ‘Het zelf realiseren van een acceptabel niveau van functioneren op de belangrijke domeinen van het dagelijks leven. Indien nodig door de juiste hulp te organiseren op het moment dat een daling van je functioneringsniveau dreigt of plaatsvindt, die je niet zelf kan voorkomen of verhelpen’ (Lauriks et al. 2017: 7).<sup>1</sup>

GGD/GHOR maakt onderscheid tussen zelfredzaamheid en samenredzaamheid. Zelfredzaamheid kent twee vormen, waarvan de eerste betrekking heeft op ‘levensdomeinen’: het ‘lichamelijke, verstandelijke, geestelijke en financiële vermogen om zelf een acceptabel niveau van functioneren op de belangrijkste domeinen van het dagelijks leven te kunnen realiseren. Indien nodig door de juiste ondersteuning of hulp te organiseren op het moment dat een daling van het functioneringsniveau dreigt of plaatsvindt, die zelf niet voorkomen of verholpen kan worden’ (GGD/GHOR 2017). De tweede vorm van zelfredzaamheid is gerelateerd aan sociale uitsluiting: ‘het onvermogen om volledig te kunnen participeren in de samenleving als gevolg van individuele en/of maatschappelijke factoren’ (idem). Samenredzaamheid kent ook twee vormen: ‘het vermogen en de bereidheid van een buurt of wijk om zelf oplossingen te bieden voor (sociale) behoeften en vragen. Op een iets kleinere schaal gaat het om het vermogen en de bereidheid dat mensen zelf en met elkaar meer zorg gaan dragen voor zichzelf en hun naasten’ (idem).

De WRR spreekt van redzaamheid in plaats van zelfredzaamheid omdat mensen ook hulp en ondersteuning van anderen kunnen krijgen om te functioneren in de samenleving. Redzaamheid is: ‘het totaal aan vermogens waarover een individu beschikt om zijn doelen te bereiken en zich te kunnen redden in het leven’ (WRR 2017: 22).

---

## 1.5 Eenzaamheid heeft een sociale en een emotionele component

Eenzaamheid is 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 (zie ook kader 1.4). Als we de *kwantiteit* van een sociaal netwerk opvatten als de frequentie van contact met familie, burens of vrienden kunnen we *kwaliteit* ervan beschrijven als de mate waarin het netwerk als waardevol wordt ervaren. In deze rapportage onderscheiden we, in navolging van De Jong Gierveld en Van Tilburg (2008), emotionele eenzaamheid (waarbij een intieme relatie of vertrouwenspersoon ontbreekt) en sociale eenzaamheid (waarbij een bredere kring van contacten ontbreekt en gevoelens van leegte en verlatenheid spelen).

---

#### Kader 1.4 Andere invullingen van eenzaamheid

Er wordt wel onderscheid gemaakt tussen een situatie waarin iemand zich alleen *voelt* (eenzaamheid) en alleen *is* (sociaal isolement) (zie Heessels et al. 2015). Binnen eenzaamheid kunnen drie verschillende vormen onderscheiden worden: (1) sociale eenzaamheid (gekoppeld aan een tekort aan sociale integratie, het ontbreken van contacten met mensen waarmee men bepaalde gemeenschappelijke kenmerken deelt, zoals vrienden, kennissen of collega's); (2) emotionele eenzaamheid (het missen van een hechte, intieme band met één andere persoon, meestal de levenspartner); en (3) existentiële eenzaamheid (een verloren en zwervend gevoel, geen eigen plek of rol in het leven kennen, een gevoel van zinloosheid).

Volgens Coalitie Erbij is de zogeheten *UCLA Loneliness scale* wereldwijd waarschijnlijk de meest gebruikte meting. Deze schaal meet eenzaamheid als een eendimensioneel concept en maakt dus geen onderscheid tussen subtypen van eenzaamheid (Schoenmakers 2014).

---

### 1.6 Kwaliteit van leven: een meerdimensionaal begrip om maatschappelijke uitkomst te meten

Uiteindelijk zou het beleid erop gericht moeten zijn dat mensen de zorg en ondersteuning krijgen die ze nodig hebben bij het oplossen van (ontwrichtende) problemen. Nu de transitiefase achter de rug is zijn ook steeds meer gemeenten bezig met het nadenken over wat het beleid uiteindelijk tot doel moet hebben. Daarbij gaat het dan niet meer om de input (de inzet van hulpverleners of financiële middelen) of output (het gebruik van voorzieningen of het aantal geholpen cliënten), maar om de outcome: de maatschappelijke uitkomst. Bij de beschrijving van de maatschappelijke uitkomst borduren we voort op de meting van kwaliteit van leven die we in de eerste rapportage ontwikkelden (zie Pommer en Boelhouwer 2016). Kwaliteit van leven heeft betrekking op meerdere levensterreinen en bevat ook terreinen die niet direct gerelateerd zijn aan de decentralisaties. De potentiële breedte van het begrip wordt echter wel enigszins ingekaderd door de doelstellingen van de decentralisaties. Onder kwaliteit van leven verstaan we maatschappelijke participatie in brede zin (waaronder vrijwilligerswerk, sport en cultuurbezoek), het ontbreken van eenzaamheid en het privé en maatschappelijk kunnen functioneren, ook als er sprake is van gezondheidsbeperkingen. Merk op dat arbeidsparticipatie als hulpbron onderdeel is van kwetsbaarheid (zie § 1.2).<sup>2</sup> Deze terreinen breiden we verder uit met de woonsituatie en levensstandaard om te komen tot een brede meting van kwaliteit van leven die relevant is voor mensen in het sociaal domein. Bij de kwaliteit van leven onderscheiden we de *objectieve* kwaliteit van leven (hoe gaat het feitelijk met mensen) van de *subjectieve* kwaliteit van leven (hoe vinden mensen zelf dat het hen vergaat). Hierbij past ook aandacht voor de cliëntervaringsonderzoeken: in welke mate zijn cliënten tevreden over de hulp die ze krijgen en hoe hebben ze die hulp ervaren? Deze onderzoeken komen in dit deel van de rapportage dan ook aan bod.

---

### Kader 1.5 Andere invullingen van maatschappelijke uitkomsten

Expliciet *geluksbeleid*. In juli 2017 stelde de gemeente Schagen een nieuwe visie vast, waaraan al het nieuwe beleid moet bijdragen: *Samen werken aan geluk* (Schagen 2017). Ook andere gemeenten kijken expliciet naar geluk, getuige initiatieven zoals Klein Geluk (Roerdalen 2017), de Geluksroute (Almelo 2017) of Welzijn op recept (Nieuwegein 2017).

De *Menselijke Maat* is een audit om kerndoelen van de Wmo te meten bij cliënten, instellingen en gemeenten, waarbij het welbevinden van mensen centraal staat. De audit meet verbondenheid, eigen kracht en autonomie en daarmee het daadwerkelijke effect van de zorg. Menselijke Maat stimuleert dat de hulpverlener betere zorg levert, de gemeente meer zicht heeft op de kwaliteit en dat cliënten gelukkiger worden (Westerhof en Francissen 2013). Onder andere Den Haag, Almelo, Borne, Dalfsen, Haaksbergen, Hof van Twente, Hengelo, Hellendoorn, Oldenzaal, Tubbergen-Dinkel and Wierden maken gebruik van de Menselijke Maat (Arcon 2017).

Bij de *Impact op Participatie en Autonomie* (IPA) gaat het om hoe mensen met een beperking in de context van de informele en institutionele ondersteuning die zij hebben, functioneren in huiselijke kring en in de bredere maatschappij. Het basisidee is dat aan mensen wordt gevraagd of ze het leven kunnen leiden zoals zij dat willen. In de IPA is een aantal levenssterreinen opgenomen: mobiliteit, zelfverzorging, tijdsbesteding, sociale relaties, maatschappelijke participatie, werk en inkomen (Nyfer 2014).

Er is toenemende aandacht voor de slogan ‘tellen en vertellen’, waarmee aandacht wordt gevraagd voor ‘het verhaal achter de cijfers’. Een voorlopergemeente op het gebied van *narratieve monitoring* is Hilversum. Hierbij staat ‘de kracht van burgers’ centraal, evenals het ‘creëren van waarden’ (Barendsen et al. 2017).

---

## 1.7 Samenvattend

In dit deel van de rapportage kijken we naar de kwaliteit van leven van mensen aan de hand van een conceptueel schema. Dat schema volgend is de kwaliteit van leven onder meer afhankelijk van de mate waarin mensen kwetsbaar zijn (bv. een laag inkomen of gezondheidsbeperkingen hebben), de problemen waar ze mee te maken hebben, hun sociale netwerk en de mate van redzaamheid. Kwaliteit van leven kent een objectieve component (hoe gaat het met mensen) en een subjectieve component (hoe vinden mensen zelf dat het gaat). De problemen waar we naar kijken zijn weliswaar voor een deel geënt op de drie gedecentraliseerde kaders, maar daarnaast is aandacht voor andere mogelijke problemen, zoals bij de financiële situatie, of een lage geletterdheid. Het uiteindelijke doel van dit deel van de rapportage is om een beeld te schetsen van maatschappelijke uitkomsten.

## Noten

- 1 De zelfredzaamheid-matrix onderscheidt dertien domeinen: financiën, werk en opleiding, tijdsbesteding, huisvesting, huiselijke relaties, geestelijke gezondheid, lichamelijke gezondheid, middelengebruik, basale-ADL, instrumentele-ADL, sociaal netwerk, maatschappelijke participatie en justitie (Lauriks et al. 2017).
- 2 Als gesproken wordt over ‘participatie’ in algemene zin, is dat soms een combinatie van arbeidsparticipatie en maatschappelijke participatie, waaraan ook nog onderwijsparticipatie zou kunnen worden toegevoegd. In het conceptueel kader in dit rapport zijn hulpbronnen onderscheiden van de kwaliteit van leven. Daarbij is arbeidsparticipatie onderdeel van de hulpbronnen (samen met inkomen, opleiding en gezondheid) en maakt maatschappelijke participatie deel uit van kwaliteit van leven. Daarmee volgen we de insteek van de rapportserie *De sociale staat van Nederland* van het Sociaal en Cultureel Planbureau. Een andere insteek zou zijn om arbeidsparticipatie ook onderdeel te laten zijn van kwaliteit van leven. In dat geval is het echter niet meer mogelijk om de kwaliteit van leven van werkenden te vergelijken met die van werklozen.

## 2 Kenmerken en kwetsbaarheid van voorzieningengebruikers

---

- We onderscheiden vijf groepen. Vier bestaan uit gebruikers van maatwerkvoorzieningen in het sociaal domein: mensen in de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) 2015, mensen in de Participatiewet, mensen met een kind in de jeugdhulp en multiprobleemgezinnen. Daarnaast onderscheiden we mensen die geen gebruik maken van het sociaal domein, een groep die kan dienen als referentiegroep.
  - De gebruikers van een maatwerkvoorziening in 2016 verschillen wat betreft sociaal-demografische kenmerken niet van de gebruikers in 2015.
  - Mensen in de Wmo 2015 zijn gemiddeld ouder, lager opgeleid en hebben vaker een langdurige ziekte of aandoening dan de andere groepen.
  - Mensen in de Participatiewet of in multiprobleemgezinnen zijn relatief vaak niet-westerse migranten en hebben een laag inkomen.
- 

### 2.1 Sociaal-demografische kenmerken: geen verschil 2015 en 2016

In dit deel van deze rapportage willen we de samenhang bespreken tussen de onderdelen die in hoofdstuk 1 in het conceptuele kader zijn geschetst: de kwetsbaarheid van mensen, de problemen die ze ondervinden, het hulpnetwerk dat ze kunnen inschakelen en de uiteindelijke kwaliteit van leven. Om deze samenhang te kunnen beschrijven is het nodig dat op persoonsniveau al deze aspecten tegelijk beschikbaar zijn. Sommige gemeenten verrichten zelf zulk onderzoek en voor een deel zijn de gegevens beschikbaar via de Gemeentelijke Monitor Sociaal Domein (KING/VNG 2017). Er is echter geen landelijk dekkende bron beschikbaar die alle gegevens bevat die nodig zijn om het volledige conceptuele model te vullen. Om die reden is in 2015 een nieuwe enquête ontwikkeld waarin al deze aspecten zijn opgenomen. In 2016 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). Er worden vijf groepen onderscheiden: mensen die gebruikmaken van een maatwerkvoorziening in een van de drie gedecentraliseerde kaders (Wmo 2015, Participatiewet, Jeugdwet), mensen in een huishouden waarin maatwerkvoorzieningen gebruikt worden binnen meer dan een van de drie kaders, en mensen die geen maatwerkvoorziening gebruiken. Twee opmerkingen zijn belangrijk: in de eerste plaats dat bij de Jeugdwet de *ouders* van de kinderen zijn ondervraagd en in de tweede plaats dat mensen die uitsluitend gebruikmaken van *algemene voorzieningen* niet meegenomen zijn bij de voorzieningengebruikers (het ontbreekt aan een landelijke registratie van gebruikers van algemene voorzieningen). Toch kunnen we wel iets zeggen over het gebruik van enkele algemene voorzieningen (zie § 5.7).



---

### Kader 2.1 Onderzoek onder de gebruikers van maatwerkvoorzieningen

Op basis van het stapelingsbestand<sup>1</sup> is door het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) een aselecte steekproef getrokken met als doel vijf groepen gebruikers van maatwerkvoorzieningen te krijgen van 1000 respondenten elk (zie bijlage A1 op [www.scp.nl](http://www.scp.nl) voor een gedetailleerd overzicht):

- 1 personen die juridisch **ouder zijn van** een of meerdere 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 in de **Participatiewet**;
- 4 **multiprobleemhuishoudens**: die bestaan 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 in het recente verleden (ten minste in 2014) een maatwerkvoorziening hebben gebruikt. De gegevens zijn verzameld tussen mei en september 2016. Op dat moment hoeft niet bij elke respondent nog sprake geweest te zijn van voorzieningengebruik. Dit onderzoek heeft dan ook betrekking op mensen die momenteel of in het recente verleden problemen hadden die van dien aard waren dat 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>

De totale respons bedroeg 49,7%, iets lager dan in 2015. In totaal zijn ruim 5300 mensen ondervraagd (zie tabel 2.1 voor een verdeling over de groepen). 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 in bijlage A1 op [www.scp.nl](http://www.scp.nl).

---

De kenmerken van de mensen die in 2016 zijn ondervraagd verschillen niet van de kenmerken van de mensen in 2015 zijn ondervraagd (tabel 2.1). De gemiddelde leeftijd van de Wmo-gebruikers is beduidend hoger dan die van de andere groepen evenals het aandeel alleenstaanden, terwijl het aandeel mannen hier juist lager ligt. Ondanks de gemiddeld hogere leeftijd van de Wmo-gebruikers maken ook mensen jonger dan 45 jaar deel uit van deze groep.<sup>3</sup> Het aandeel niet-westerse migranten is onder mensen in de Participatiewet en in multiprobleemgezinnen hoger dan bij de andere groepen, evenals het aandeel eenoudergezinnen.<sup>4</sup>

Tabel 2.1

Enkele sociaal-demografische achtergrondkenmerken van de vijf groepen, 2015 en 2016 (in jaren in de eerste kolom en in procenten in de andere kolommen, tussen haakjes de aantallen respondenten in 2015 en 2016)<sup>a</sup>

	gemiddelde leeftijd		mannen		(echt)paar met kind(eren)		eenouder		alleenstaand		niet-westerse migrant	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016
Wmo 2015 (n = 1059, 1174)	71	71	31	31	6	6	3	2	67	69	5	4
participatie (n = 1179, 1017)	45	44	49	49	22	23	20	20	42	39	42	42
multiprobleem (n = 1189, 1082)	45	44	47	45	30	29	22	26	34	31	32	29
jeugdhulp (n = 1140, 995)	45	44	50	50	76	75	14	13	7	7	9	10
geen voorziening (n = 1027, 1042)	49	49	51	50	36	36	5	4	20	20	9	10

a Geen van de verschillen tussen 2015 en 2016 is significant.

Bron: scp/cbs (sdi'15 en '16)

## 2.2 Voorzieningengebruikers hebben minder hulpbronnen (inkomen, opleiding, arbeid en gezondheid)

De groepen verschillen niet alleen op sociaal-demografische kenmerken, maar ook in de mate waarin ze over hulpbronnen beschikken. Hulpbronnen zijn middelen die mensen kunnen inzetten om hun leven te verbeteren: inkomen, arbeid, opleiding en gezondheid (zie kader 2.2 voor gezondheid). Doordat mensen in de Wmo 2015 gemiddeld ouder zijn, zijn ze ook relatief lager opgeleid (tabel 2.2).<sup>5</sup> Bij de langdurige ziekte of aandoening is er geen verschil tussen Wmo'ers van 65 jaar of ouder en Wmo'ers jonger dan 65 jaar.<sup>6</sup> De gemiddeld hogere leeftijd verklaart uiteraard weer wel waarom slechts een klein deel van de Wmo'ers betaald werk heeft. Toch heeft een relatief klein deel van de Wmo-gebruikers een laag inkomen; dat betreft bovendien vaak de jongere Wmo'ers.<sup>7</sup> Een laag inkomen komt echter vaker voor onder mensen in de Participatiewet en, in iets mindere mate, bij mensen in een multiprobleemgezin.

Tabel 2.2

De vijf groepen vergeleken naar hulpbronnen, 2015 en 2016 (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	2015	2016	2015	2016	2015	2016
Wmo 2015 participatie	94	94	7	5	75	74	73	78
multiprobleem	64	62	39	32*	59	60	53	48
jeugdhulp	62	62	23	23	65	65	59	56
geen voorziening	18	17	10	7	34	31	21	21
	37	35	5	8	36	36	21	23

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-toereikendcriterium van het Sociaal en Cultureel Planbureau (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.'

\* Significant verschil tussen 2015 en 2016 ( $p < 0,01$ ).

Bron: SCP/CBS (SDI '15 en '16)

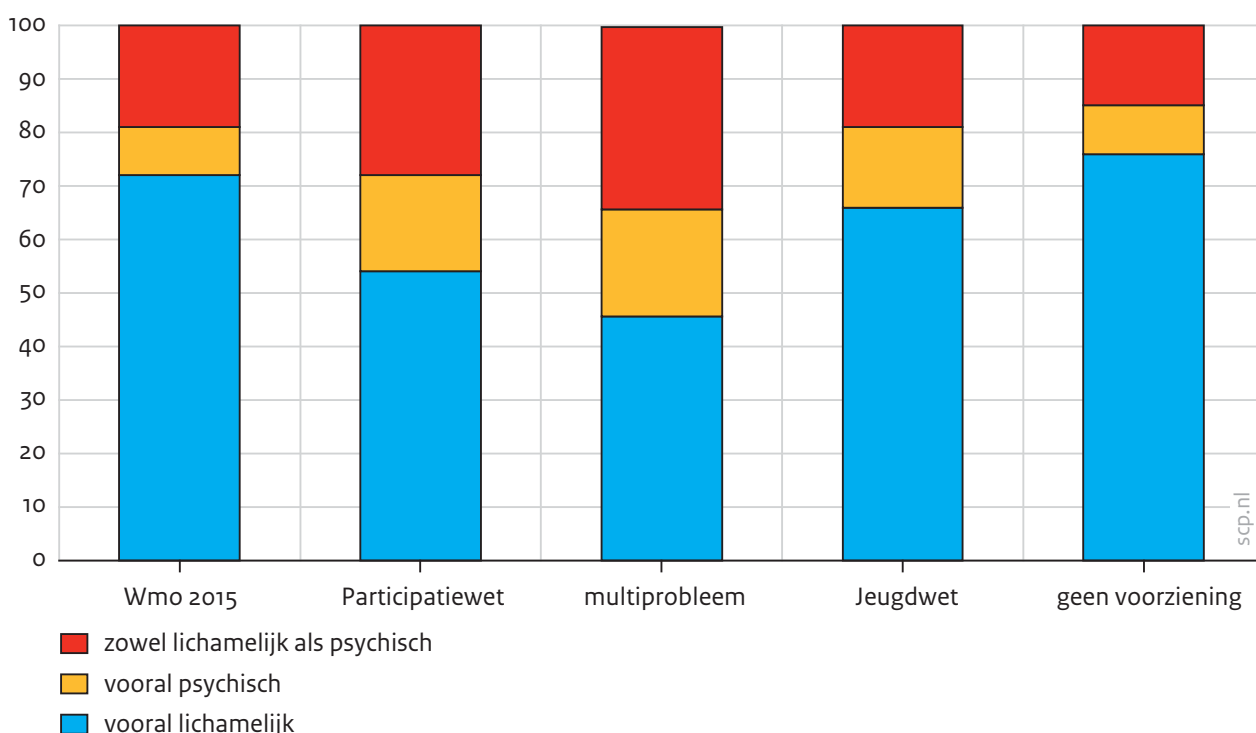
Ten aanzien van de hulpbronnen is er weinig veranderd tussen 2015 en 2016, zij het dat het aandeel mensen in de Participatiewet dat een laag inkomen heeft iets is afgenomen. Dat strookt met het gegeven dat de armoede in Nederland de laatste jaren elk jaar iets afneemt (Hoff et al. 2016).

## Kader 2.2 Aard van de ziekte of aandoening: lichamelijk of psychisch?

Aan de hand van de vraag naar langdurige ziektes en aandoeningen kunnen we specifiekere onderscheid maken tussen langdurige ziekte, lichamelijke beperking of psychische klacht. Het maakt voor de voorziening waar mensen gebruik van maken uit of een klacht van lichamelijke of psychische aard is. Vooral bij mensen in de Participatiewet en bij multiprobleemgezinnen komen vaak psychische klachten voor, al dan niet in combinatie met lichamelijke klachten (figuur K2.1). Ook bij ouders van kinderen in de jeugdhulp komen relatief veel psychische klachten voor. De kinderen in deze gezinnen lopen vervolgens ook een verhoogd risico op psychische problemen of een verslaving (Kenniscentrum Kinder- en Jeugdpsychiatrie 2017).

Figuur K2.1

Lichamelijke of psychische aard van de ziekte of aandoening, 2016 (in procenten van de mensen die aangeven een ziekte of aandoening te hebben)<sup>a</sup>



a Leesvoorbeeld: van de Wmo'ers zegt iets meer dan 70% dat de ziekte of aandoening vooral lichamelijk is, bijna 10% dat het vooral psychische klachten zijn en bij bijna 20% gaat het om zowel lichamelijke als psychische klachten.

Bron: SCP/CBS (SDI'16)

## 2.3 Kwetsbaarheid relatief groot bij mensen in de Participatiewet en multiprobleemgezinnen

Wanneer mensen niet beschikken over een van de hulpbronnen ontstaat een verhoogd risico op problematische situaties en een minder goede kwaliteit van leven. Als mensen meerdere hulpbronnen ontberen, is dat risico nog weer groter. Met de term kwetsbaarheid

geven we de mate aan waarin mensen wel of niet beschikken over hulpbronnen. Kwetsbaarheid is dan de gewone optelsom van de vier onderdelen. Omdat voor ouderen werkloosheid niet gezien kan worden als vorm van kwetsbaarheid is de maximale score voor 65-plussers drie, voor mensen die jonger dan 65 jaar zijn vier. Tussen 2015 en 2016 is er weinig veranderd in de verschillen tussen de groepen: vooral mensen in de Participatiewet of multiprobleemgezinnen zijn kwetsbaar (tabel 2.3).

Tabel 2.3

Kwetsbaarheid bij de vijf groepen, 2015 en 2016 (in procenten)<sup>a, b</sup>

	niet kwetsbaar		op 1 onderdeel kwetsbaar		op 2 onderdelen kwetsbaar		meest kwetsbaar: 3 of (tussen haakjes) 4	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016
Wmo 2015	6	5	32	29	49	52	13 (2)	13 (1)
participatie	7	9	27	27	35	35	31 (7)	29 (5)
multiprobleem	10	12	26	25	35	32	29 (7)	32 (7)
jeugdhulp	45	48	35	34	13	13	6 (0)	5 (1)
geen voorziening	46	44	35	36	15	15	4 (0)	5 (1)

a Voor mensen vanaf 65 jaar zijn maximaal drie kwetsbaarheden geteld: laag inkomen, lage opleiding en slechte gezondheid; voor mensen jonger dan 65 jaar komt daar nog eventueel werkloosheid bij.

b Er zijn geen significante verschillen tussen 2015 en 2016 ( $p < 0,01$ ).

Bron: SCP/CBS (SDI '15 en '16)

### Kwetsbaarheid hangt vooral, maar niet alleen samen met de indeling in vijf groepen

Zoals gezegd staat in deze rapportage de indeling in vijf groepen voorzieningengebruikers minder centraal dan in de vorige rapportage en komen ook verschillen in andere kenmerken aan de orde. Door de hoofdstukken heen zullen we standaard kijken naar verschillen in leeftijd en etnische herkomst. Vanaf deze paragraaf voegen we daar kwetsbaarheid aan toe. In een enkel geval kijken we daarnaast nog naar de samenstelling van het huishouden.

Eerst kijken we nog even naar de samenhang van kwetsbaarheid met de andere kenmerken. Eenoudergezinnen zijn vaker kwetsbaar dan alleenstaanden, die op hun beurt vaker kwetsbaar zijn dan paren met kinderen (tabel 2.4). Ook niet-westerse migranten zijn relatief vaak kwetsbaar. Vergeleken met ouderen zijn jongeren zowel vaker niet kwetsbaar als vaker kwetsbaar. Dat komt doordat er onder ouderen weliswaar relatief veel laagopgeleiden zijn, maar relatief weinig mensen met een laag inkomen (zie ook tabel 2.2). Als we leeftijd combineren met voorzieningengebruik valt op dat onder de Wmo-gebruikers 65-plussers iets vaker niet kwetsbaar zijn dan mensen die jonger zijn dan 65 jaar, terwijl dat precies andersom is bij de mensen die geen voorziening gebruiken (zie bijlage A1 op [www.scp.nl](http://www.scp.nl)).

Tabel 2.4

Kwetsbaarheid naar achtergrondkenmerken, 2016 (in procenten)<sup>a, b</sup>

	niet kwetsbaar	meest kwetsbaar
paar met kinderen	36	13
alleenstaande	11	19
eenoudergezin	20	28
18-24 jaar	23	15
25-34 jaar	26	21
35-64 jaar	27	22
65-74 jaar	15	1
≥ 75 jaar	8	3
autochtoon	28	14
niet-westerse migrant	14	28

a Voor mensen vanaf 65 jaar zijn maximaal drie kwetsbaarheden geteld: laag inkomen, lage opleiding en slechte gezondheid; voor mensen jonger dan 65 jaar komt daar nog eventueel werkloosheid bij.

b De groepen verschillen (binnen de mate van kwetsbaarheid) significant van elkaar, met uitzondering van 18-24/25-34 in beide kolommen en 65-74/≥ 75 bij meest kwetsbaar. Per groep verschillen de aandelen niet kwetsbaar en meest kwetsbaar significant van elkaar.

Bron: SCP/CBS (SDI'16)

In dit deel van de rapportage zullen we de paragrafen telkens afsluiten met de resultaten van multivariate analyses. In die analyses nemen we dan alle achtergrondkenmerken tegelijk mee, zodat duidelijk wordt welk kenmerk het meest relevant is en of de gevonden bivariate verschillen ook intact blijven als rekening wordt gehouden met andere kenmerken. Doen we dit bij kwetsbaarheid, dan blijkt dat het belang van de indeling in vijf groepen voorzieningengebruikers groter is dan het belang van de andere achtergrondkenmerken. Van de opgenomen achtergrondkenmerken is leeftijd het meest van belang.<sup>8</sup>

Het verschil tussen iemand in bijvoorbeeld de Wmo 2015 of de Participatiewet is dus groter dan het verschil tussen iemand in een gezin met kinderen en een eenoudergezin. Dat valt ook te verwachten omdat er een relatie is tussen de voorziening die mensen gebruiken en de afzonderlijke onderdelen van kwetsbaarheid: gezondheid bij de Wmo 2015, arbeid (en inkomen) bij de Participatiewet en multiprobleemgezinnen (bij multiprobleemgezinnen is vaak sprake van een combinatie met de Participatiewet, zie hoofdstuk 2 in deel B).

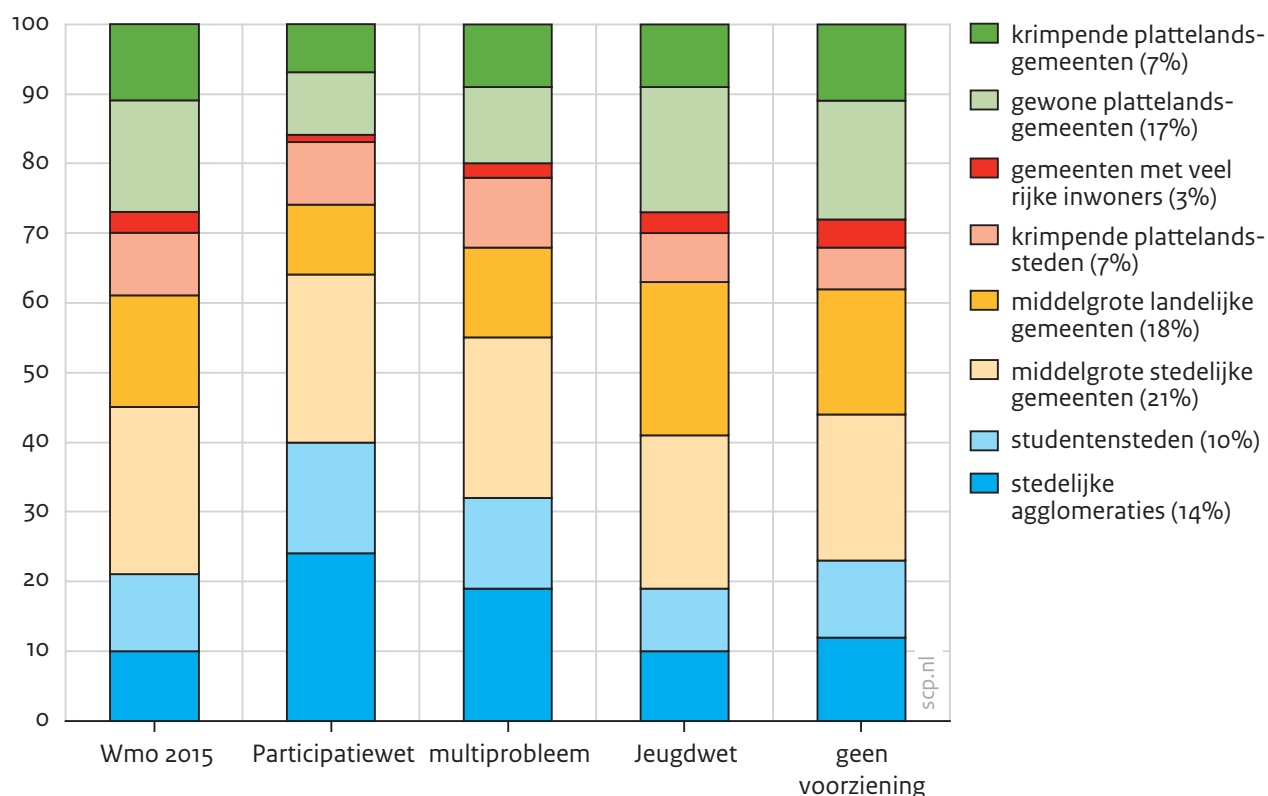
#### 2.4 Geografische spreiding van gebruikers van maatwerkvoorzieningen is per wet verschillend

In de eerste rapportage sociaal domein bleek dat er geografische verschillen zijn in het gebruik van maatwerkvoorzieningen: mensen in Friesland, Groningen en Limburg gebruiken relatief vaak voorzieningen (Pommer en Boelhouwer 2016). In deel B gaan we nader in op de geografische spreiding van gebruikers in 2016. Dat doen we onder meer aan de hand van een typologie van gemeenten. Aan de hand van factoren die bepalend blijken te zijn voor het voorzieningengebruik is het mogelijk om de Nederlandse gemeenten in acht typen te clusteren (zie Pommer en Boelhouwer 2016 en deel B, hoofdstuk 3 voor nadere informatie). Deze clustering gebruiken we ook in dit deel van het rapport, als een van de achtergrondkenmerken.

Wat vooral opvalt is dat mensen uit multiprobleemgezinnen en met name in de Participatiewet relatief vaak in stedelijke agglomeraties wonen (zie figuur 2.1; in bijlage A1 op [www.scp.nl](http://www.scp.nl) is een indeling naar gemeentegrootte opgenomen).

Figuur 2.1

Geografische spreiding over de acht gemeentecusters, 2016 (in procenten, tussen haakjes het aandeel in de Nederlandse bevolking dat in het betreffende cluster woont)<sup>a</sup>



a De groepen verschillen significant van elkaar ( $p < 0,05$ ), behalve Wmo 2015/Jeugdwet, geen voorziening/Jeugdwet, geen voorziening/Wmo 2015.

Bron: SCP/CBS (SDI'16)

## 2.5 Samenvattend

In dit deel van de rapportage schetsen we een beeld van de maatschappelijke uitkomsten, grotendeels op basis van een speciaal voor dit doel ontwikkelde enquête. Bij de beschrijving onderscheiden we vijf groepen. Vier daarvan bestaan uit gebruikers van maatwerkvoorzieningen in het sociaal domein: mensen in de Wmo 2015, mensen in de Participatiewet, mensen met een kind in de jeugdhulp en multiprobleemgezinnen. Daarnaast onderscheiden we mensen die geen gebruik maken van een maatwerkvoorziening in het sociaal domein. Het is goed te beseffen dat niet de kinderen in de Jeugdhulp zijn onderzocht, maar hun ouders. Het is ook goed te beseffen dat het gaat om gebruikers van maatwerkvoorzieningen; door een ontbrekend registratiesysteem van gebruikers van algemene voorzieningen is het niet mogelijk om van hen een volledig beeld te schetsen (wat we wel over hen weten komt aan bod in § 5.7).



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

De gebruikers van een maatwerkvoorziening in 2016 verschillen wat betreft sociaal-demografische kenmerken niet van de gebruikers in 2015.

## Noten

- 1 In het zogeheten stapelingsbestand is voor elke Nederlander bekend van welke voorziening gebruik wordt gemaakt. Het bestand is alleen bij het CBS te raadplegen en de gegevens kunnen uitsluitend geanonimiseerd geanalyseerd worden. 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: in het algemeen leidt het telefonisch deelnemen aan een enquête tot het gemakkelijker geven van *satisficing* antwoorden dan wanneer mensen een enquêteur tegenover zich hebben. Aan de andere kant kan het gebruik van interviewers leiden tot een verhoogde kans op sociaal wenselijke antwoorden in vergelijking met een enquête die via het web is afgenomen (Kappelhof 2015). Verschillende methodes kunnen dus leiden tot vertekening. Bij de bespreking en interpretatie van de resultaten in het vervolg zullen we met de mogelijkheid op vertekening rekening 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 groepen zijn.
- 3 Een kleine 15% van de mensen in de Wmo is jonger dan 45 jaar; meer dan de helft is echter 75 jaar of ouder.
- 4 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.
- 5 Van de Wmo'ers die jonger zijn dan 65 jaar is 57% laagopgeleid, tegen 81% van de Wmo'ers van 65 jaar of ouder (zie bijlage A1 op [www.scp.nl](http://www.scp.nl) voor alle cijfers).
- 6 In percentages is er nog wel een verschil, maar dat is niet significant: 83% van de Wmo-gebruikers jonger dan 65 jaar heeft een beperking, terwijl dat voor Wmo'ers van 65 jaar of ouder 76% is (zie bijlage A1 op [www.scp.nl](http://www.scp.nl) voor alle cijfers).
- 7 Van de Wmo'ers die jonger zijn dan 65 jaar heeft 10% een laag inkomen, van de oudere Wmo'ers is dat 3%.
- 8 Bij de analyses presenteren we de sheafcoëfficiënten, die het relatieve belang van de kenmerken weergeven: hoe groter de coëfficiënt, hoe sterker de samenhang. De sheafcoëfficiënt voor voorzieningengebruikers is 0,49 en voor leeftijd 0,18. Verder zijn in de analyse opgenomen geslacht (0,10), huishoudenssamenstelling (0,08) en etnische herkomst (0,06). Het gemeentecluster (0,05) is niet significant.

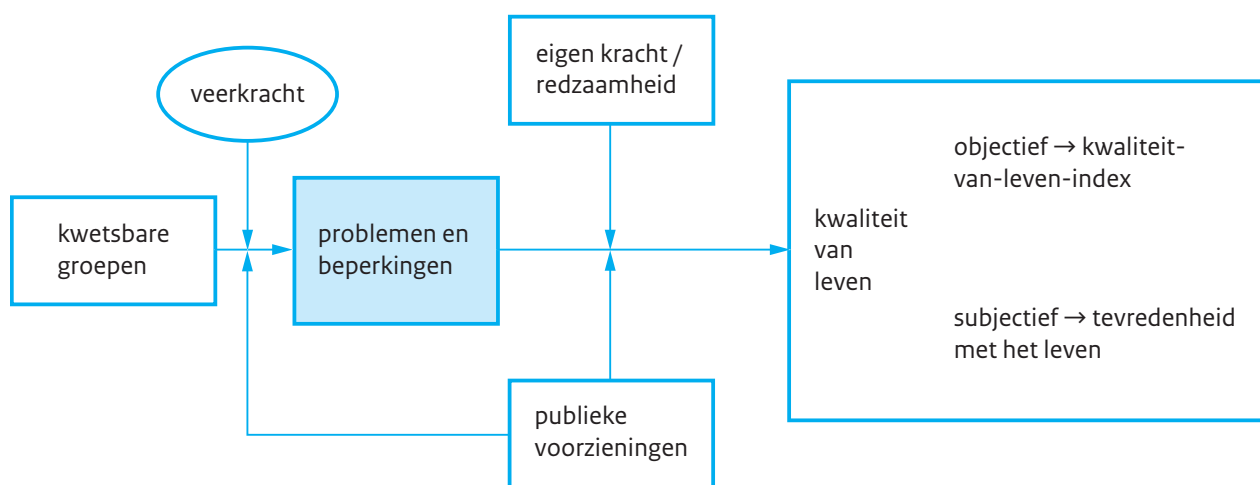
### 3 Problematische situaties, veerkracht, redzaamheid en het hulpnetwerk

- Van de mensen in de Participatiewet en in een multiprobleemhuishouden heeft meer dan de helft te maken met een betalingsachterstand, moeite met rondkomen of allebei.
- De problemen waar mensen mee te maken hebben strekken zich uit over meer terreinen dan die gerelateerd zijn aan de voorziening die ze gebruiken. Het gaat dan met name om financiële problemen, maar ook om kunnen werken met de computer of het onderhouden van sociale contacten.
- Er is tussen 2015 en 2016 een afname in de hulp die mensen in de Wmo 2015 krijgen van een beroepskracht, die niet wordt opgevangen in het eigen netwerk. Onduidelijk is of en hoe mensen dit opgelost hebben.
- Veel mensen verwachten geen hulp te krijgen uit het eigen netwerk. Van de mensen met een kind in de Jeugdwet of zonder voorziening denkt meer dan de helft dat in de toekomst een beroep kan worden gedaan op het eigen netwerk, mocht dat nodig zijn; bij mensen in de Participatiewet of multiprobleemgezinnen is dat ongeveer een derde en bij de Wmo'ers slechts iets meer dan 10%. Kijken we naar de hulp die nu ontvangen wordt, dan lijkt de verwachte toekomstige hulp ook nog eens overschat te worden.

Nu de kwetsbaarheid van mensen is besproken bestaat de volgende stap in het conceptuele schema uit het beschrijven van de problemen waarmee mensen te maken (kunnen) hebben (figuur 3.1).

Figuur 3.1

Conceptueel schema van de kwaliteit van leven



Bron: scp

De vier groepen voorzieningengebruikers in ons onderzoek hebben in elk geval te maken met één probleem waarbij ze hulp of ondersteuning nodig hebben: daarvoor hebben ze immers bij de gemeente aangeklopt. Uit de vorige rapportage bleek echter dat de problemen waar mensen mee te maken hebben zich lang niet altijd beperken tot die waarvoor ze een voorziening hebben. Om dat goed in kaart te kunnen brengen is het aantal mogelijke problemen die we in deze rapportage in ogenschouw nemen groter dan die gerelateerd zijn aan de drie decentralisatiewetten: gezondheid(sbeperkingen), werkloosheid of opvoedings- en gedragsproblemen. Aanvullend kijken we ook naar geletterdheid, sociale contacten en financiële problemen. De financiële problemen bleken in de rapportage 2015 een grote rol te spelen, met name bij multiprobleemgezinnen, maar ook op de achtergrond bij problemen waar andere voorzieningengebruikers mee te maken hebben. Daarom lichten we deze problemen er eerst specifiek uit, voordat we het bredere palet van problemen ter hand nemen.

### 3.1 Uitgelicht: financiële problemen

Financiële problemen zijn relevant voor het sociaal domein omdat ze vaak gepaard gaan met andere problemen. Uit onderzoek blijkt bovendien dat mensen die te maken hebben met schulden daar zoveel mee bezig (moeten) zijn dat het ten koste gaat van het nemen van de goede beslissingen op andere terreinen (zie WRR 2017). Financiële problemen zijn ook niet per se voorbehouden aan specifieke groepen, zoals mensen met een laag inkomen. Ze kunnen op verschillende manieren ontstaan: bijvoorbeeld omdat het niet lukt om zelf, of met hulp van anderen, de financiën goed te regelen. In ons onderzoek komt dit echter niet zo heel vaak voor: ongeveer 5% van de mensen geeft aan dat het uiteindelijk, eventueel met hulp, niet is gelukt om de financiën te regelen. Het kunnen regelen van de financiën betekent natuurlijk nog niet dat er voldoende geld is, of dat er geen financiële problemen zijn. Dat kan ook komen doordat mensen meer uitgeven dan er binnenkomt; dit kan eenmalig zijn, bij onverwachte uitgaven, of een structureel karakter hebben. Daarnaast kunnen mensen ook (tijdelijk) te weinig inkomsten hebben. Een inkomen dat onder de armoedegrens ligt, is daarvoor een belangrijke indicatie. Eerder, in tabel 2.2, zagen we dat hiervan vooral sprake is bij mensen in de Participatiewet (een derde had in 2016 een laag inkomen) en voor mensen in multiprobleemhuishoudens (ongeveer een kwart in 2016). Er blijkt nagenoeg geen samenhang te zijn tussen het hebben van een laag inkomen en het (niet) kunnen regelen van de financiën.<sup>1</sup>

Een problematische financiële situatie kan zich uiten in betalingsachterstanden, bijvoorbeeld bij de huur of hypotheek, gas, water of elektriciteit (Van der Schors et al. 2016). Relatief vaak betreft het mensen in multiprobleemhuishoudens en in de Participatiewet die een dergelijke achterstand hebben of in het afgelopen jaar hebben gehad (tabel 3.1). In deze twee groepen zijn er ook relatief veel mensen die zeggen dat ze moeilijk kunnen rondkomen: iets meer dan 40% zegt moeilijk of zelfs zeer moeilijk te kunnen rondkomen.

Tabel 3.1

Financiële problemen naar de vijf groepen, 2015 en 2016 (in procenten)<sup>a</sup>

	kan (zeer) moeilijk rondkomen <sup>b</sup>		heeft betalingsachterstanden <sup>c</sup>	
	2015	2016	2015	2016
Wmo 2015	24	20	6	5
participatie	50	42*	26	24
multiprobleem	43	42	20	22
jeugdhulp	17	13	13	9
geen voorziening	10	9	7	6

a Leesvoorbeeld: van de mensen in de Participatiewet kan 50% in 2015 moeilijk rondkomen en heeft 26% betalingsachterstanden. In 2016 zijn die percentages gedaald tot respectievelijk 42% en 24%.

b De vraag luidde: 'Hoe moeilijk of makkelijk kunt u (kan uw huishouden) momenteel van uw totale netto-inkomen (het totale netto huishoudinkomen) rondkomen, dat wil zeggen, de gebruikelijke noodzakelijke uitgaven betalen?'

c De vraag luidde: 'Heeft u/uw huishouden in de afgelopen 12 maanden om financiële redenen achterstand gehad in de betaling van de hypotheek of huur, elektriciteit, water of gas?'

\* Significant verschil ten opzichte van 2015 ( $p < 0,01$ ).

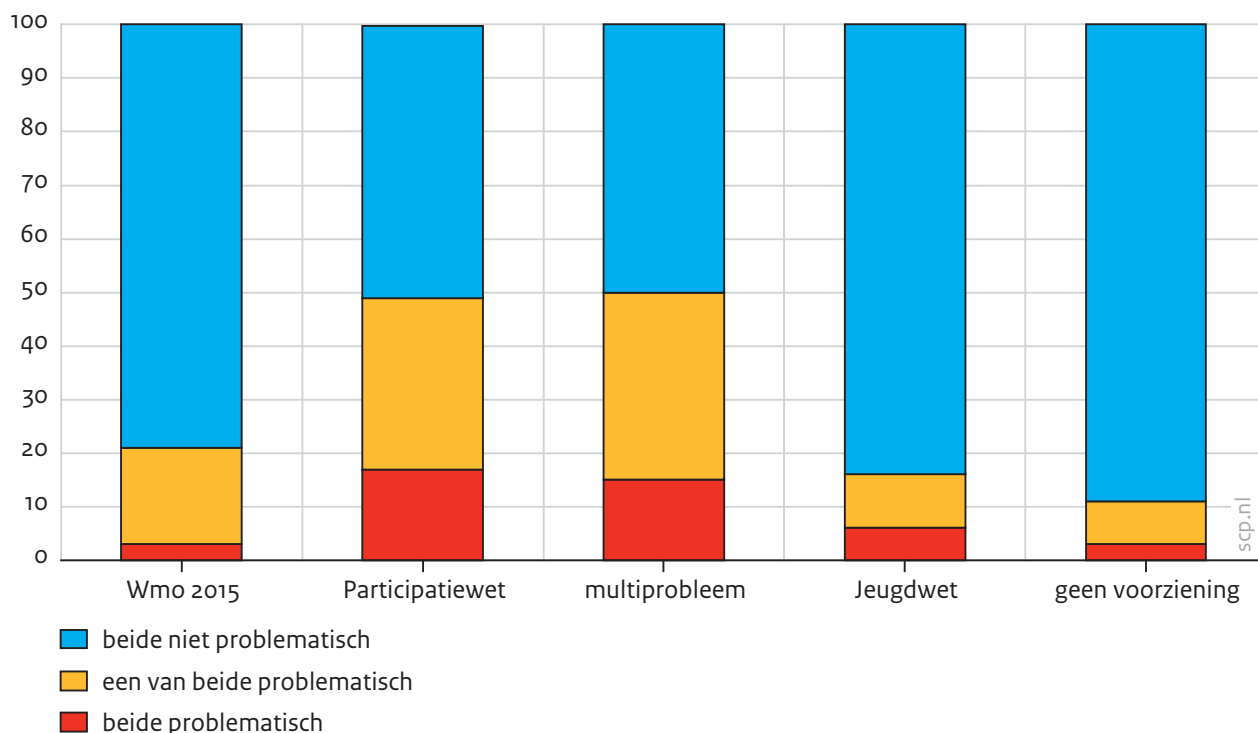
Bron: SCP/CBS (SDI '15 en '16)

Dat het aandeel mensen dat aangeeft moeilijk te kunnen rondkomen hoger ligt dan het aandeel dat betalingsachterstanden heeft, komt omdat het een wat subjectiever karakter heeft. Iemand met veel geld kan immers ook vinden dat hij moeilijk kan rondkomen – dat ligt deels aan het uitgavenpatroon. Aan de andere kant kan iemand die weinig geld heeft en met moeite de touwtjes aan elkaar knoopt om te voorkomen dat er betalingsachterstand ontstaat, natuurlijk heel goed vinden moeite te hebben met rondkomen. Het zijn dan ook niet per se dezelfde groepen die zeggen moeilijk te kunnen rondkomen en betalingsachterstanden te hebben.<sup>2</sup> Beide vragen zeggen dus iets over mogelijke financiële problemen. Als we ze combineren tot één indicator voor financiële problemen, blijkt dat ongeveer een op de twee mensen in de Participatiewet of in een multiprobleemhuishouden te maken heeft met ofwel een betalingsachterstand ofwel met moeilijk rondkomen ofwel met beide (figuur 3.2). Van de mensen die geen voorziening gebruiken zegt bijna 10% betalingsachterstand te hebben of moeite te hebben met rondkomen.

Het aandeel mensen dat zowel een betalingsachterstand heeft als met moeite rondkomt is in de meeste groepen gering, maar bij de mensen in de Participatiewet of een multiprobleemhuishouden is het ongeveer 15%.

Figuur 3.2

Betalingsachterstand of moeite met rondkomen, naar de vijf groepen, 2016 (in procenten)<sup>a</sup>



a De groepen verschillen significant van elkaar ( $p < 0,01$ ), behalve Participatiewet/multiprobleem en Jeugdwet/Wmo 2015.

Bron: SCP/CBS (SDI'16)

### Financiële problemen hangen vooral samen met kwetsbaarheid – ook bij mensen die geen voorziening gebruiken

Eerder gaven we aan standaard naar de samenhang met achtergrondkenmerken en kwetsbaarheid te kijken, omdat die in het conceptuele schema samenhangen met de problemen: in deze paragraaf kijken we dan ook naar de relatie tussen financiële problemen, achtergrondkenmerken en kwetsbaarheid. In deze rapportage is het hebben van een laag inkomen onderdeel van de meting van kwetsbaarheid. Er is dan ook een duidelijke samenhang tussen kwetsbaarheid en financiële problemen: van de mensen die niet kwetsbaar zijn, heeft 6% moeilijkheden met rondkomen, bij de kwetsbare mensen is dat 53% (zie tabel 3.2).<sup>3</sup> Ook niet-westerse migranten hebben vaker te maken met financiële problemen. De leeftijdsverschillen zijn bij 'moeilijk rondkomen' anders dan bij het hebben van betalingsachterstanden: dat laatste hebben jongeren meer dan ouderen, maar het zijn vooral mensen van middelbare leeftijd die zeggen moeilijk te kunnen rondkomen. Daarbij speelt wellicht mee dat die leeftijdsgroepen zich bevinden in wat wel het 'spitsuur van het leven' wordt genoemd en bijvoorbeeld in gezinnen de kosten van kinderen hoog kunnen zijn.<sup>4</sup>

Tabel 3.2

Financiële problemen naar achtergrondkenmerken, 2016 (in procenten)

	kan (zeer) moeilijk rondkomen	heeft betalingsachterstand
niet kwetsbaar <sup>a</sup>	6	5
meest kwetsbaar	53*	25*
18-24 jaar	15	14
25-34 jaar	28	23*
35-64 jaar	29	14
65-74 jaar	22	7*
≥ 75 jaar	11	1*
autochtoon	19	9
niet-westerse migrant	44*	27*

a Voor mensen vanaf 65 jaar zijn maximaal drie kwetsbaarheden geteld: laag inkomen, lage opleiding en slechte gezondheid; voor mensen jonger dan 65 jaar komt daar nog eventueel werkloosheid bij.

\* De groepen verschillen per kenmerk significant van elkaar, met uitzondering van 18-24 versus 75-plus en 25-34 versus 65-74 bij rondkomen.

Bron: SCP/CBS (SDI'16)

Het zijn geen elkaar uitsluitende groepen, die in tabel 3.2 zijn opgenomen: ouderen en jongeren kunnen immers allebei kwetsbaar zijn. Bovendien is het de vraag hoe de verschillen naar achtergrondkenmerken zich verhouden tot de verschillen naar groepen voorzieningengebruikers. Uit nadere analyses blijkt dat de verschillen in financiële problemen vooral te maken hebben met de kwetsbaarheid van groepen. Gezien het feit dat inkomen daar deel van uitmaakt, is dat niet geheel verrassend. Ook als rekening wordt gehouden met de verschillen in kwetsbaarheid, zijn er verschillen tussen de vijf groepen voorzieningengebruikers, net als verschillen in leeftijd en etniciteit.<sup>5</sup>

Het valt op dat een behoorlijk deel van de kwetsbare mensen die geen voorziening gebruiken, aangeeft moeilijk rond te kunnen komen of betalingsachterstand te hebben (tabel 3.3). Op zichzelf gaat het hier om een betrekkelijk kleine groep mensen, maar deze zou indicatief kunnen zijn voor een groep die wel problemen heeft, maar geen voorziening gebruikt.<sup>6</sup> Op deze groep komen we in paragraaf 5.7 nog terug.

Tabel 3.3

Combinatie van financiële problemen en kwetsbaarheid, naar de vijf groepen, 2016 (in procenten; tussen haakjes de aantallen niet kwetsbare en wel kwetsbare respondenten)<sup>a</sup>

	kan (zeer) moeilijk rondkomen		heeft betalingsachterstand	
	niet kwetsbaar	meest kwetsbaar	niet kwetsbaar	meest kwetsbaar
Wmo 2015 (n = 57, 137)	7	37*	2	8
participatie (n = 90, 286)	19	59*	20	30
multiprobleem (n = 118, 328)	11	59*	14	27*
jeugdhulp (n = 471, 42)	5	28	5	27*
geen voorziening (n = 446, 48)	2	44*	3	27*

a Leesvoorbeeld: van de niet kwetsbaren in de Participatiewet zegt 19% moeilijk rond te kunnen komen. Voor de meest kwetsbaren in de Participatiewet is dat 59%.

\* Significant verschil tussen de niet kwetsbare en de meest kwetsbare mensen ( $p < 0,01$ ).

Bron: SCP/CBS (SDI'16)

### 3.2 Niet alleen cumulatie van problemen bij multiprobleemgezinnen, ook bij mensen in de Wmo 2015

De financiële situatie is slechts een van de zeven terreinen waarop mensen problemen kunnen hebben en waar we in deze rapportage naar kijken. Per terrein onderscheiden we vervolgens weer een of meerdere mogelijke problematische situaties, waarbij we aan mensen hebben gevraagd of die zich bij hen voordoen. De zeven terreinen 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;
- 5 *arbeidsmarkt*problemen: geen werk hebben maar wel op zoek zijn (zie ook kader 3.1);
- 6 lage *geletterdheid*: niet kunnen omgaan met computers en geen bureaucratische vaardigheden hebben (documentgeletterdheid);
- 7 ontbrekend *sociaal netwerk*: het niet of weinig contact hebben met familie, vrienden of kennissen en bureaus.

In de vorige rapportage besteedden we aandacht aan elk van de afzonderlijke problemen, in deze rapportage leggen we de focus op de cumulatie.

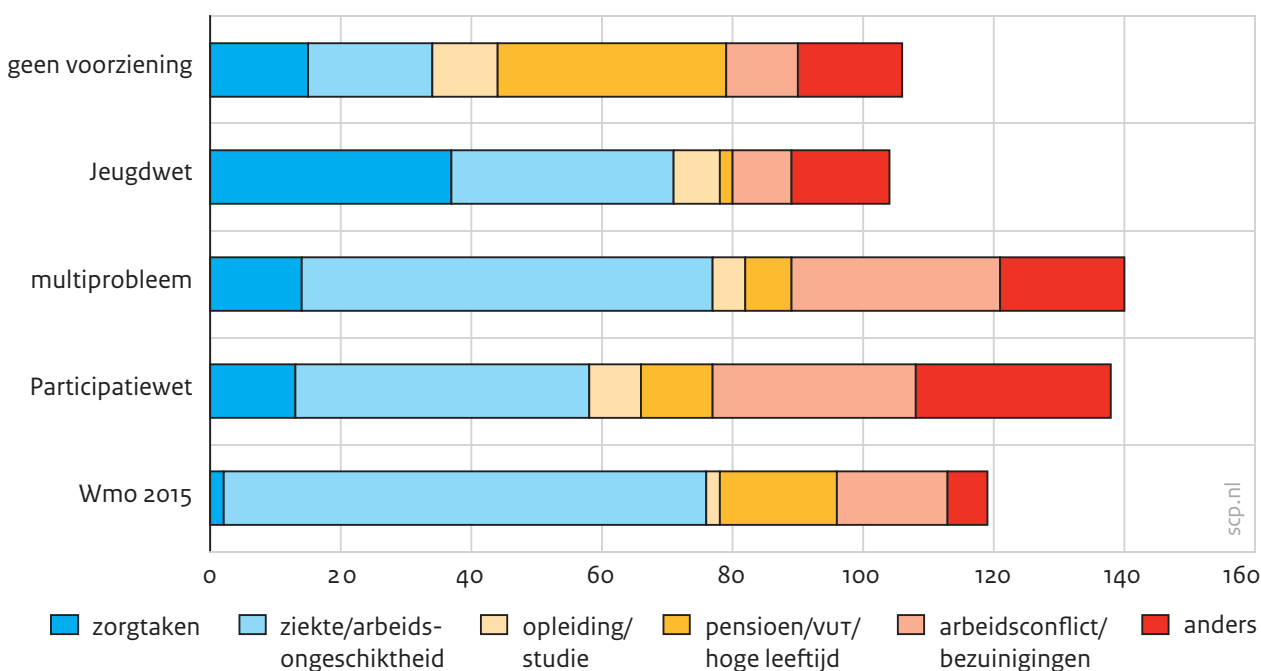
### Kader 3.1 Oorzaken van werkloosheid en redenen om geen werk te zoeken

Het niet hebben van een betaalde baan kan zowel voor- als nadelen hebben. Voordelen zijn onder andere het hebben van meer tijd voor het gezin of ontspanning en het hebben van minder verplichtingen. Als nadelen gelden bijvoorbeeld het ontvangen van minder inkomsten, het risico op een minder zinvolle dagbesteding of het gevoel niet meer volwaardig aan de samenleving deel te nemen. Werkloosheid is in verreweg de meeste gevallen geen vrijwillige keuze en is bovendien niet gelijk verdeeld over de bevolking. Zo zijn niet-westerse migranten, jongeren en gehandicapten vaker dan gemiddeld werkloos.

De gevolgen van werkloosheid hoeven niet alleen betrekking te hebben op de werkloze zelf, maar kunnen ook het gezin of huishouden van de werkloze raken. Werkloosheid kan leiden tot spanningen in het gezin of tot financiële problemen. Het doel van de Participatiewet is om zoveel mogelijk mensen, met of zonder arbeidsbeperking, te laten werken. In hoofdstuk 2 bleek dat veel mensen in de Participatiewet of in een multiprobleemhuishouden te maken hebben met werkloosheid (zie tabel 2.2). Dat geldt ook voor mensen in de Wmo 2015. Een belangrijke reden dat mensen geen betaalde arbeid verrichten, is ziekte of arbeidsongeschiktheid (zie figuur K3.1). Met name bij mensen in de Wmo 2015 en bij multiprobleemhuishoudens is dit vaak de oorzaak. Daarnaast spelen vooral bij gezinnen in de jeugdhulp ook zorgtaken voor een gezinslid een rol.

Figuur K3.1

Reden om niet te werken onder mensen jonger dan 70 jaar, 2016 (in procenten)<sup>a</sup>



a De vraag is alleen voorgelegd aan mensen die niet werken en jonger zijn dan 70 jaar (mensen die ouder zijn nemen nauwelijks nog deel aan de arbeidsmarkt). Aantal respondenten, van boven naar beneden: 219, 167, 617, 611, 340.

Mensen konden meer dan één antwoord geven, waardoor de percentages optellen tot boven de 100.

Bron: SCP/CBS (SDI'16)



Het merendeel van de mensen die geen betaald werk doen, is daar ook niet naar op zoek. De redenen daarvoor zijn vergelijkbaar met de redenen waarom mensen niet werken. Degenen die wel zoeken zijn weinig hoopvol: nog niet de helft denkt binnen een jaar werk gevonden te hebben.

---

Bij elk van de zeven terreinen kunnen we problematische situaties onderscheiden.

Voor sommige van de zeven terreinen is naar meerdere situaties gevraagd. Omdat die allemaal op hetzelfde terrein liggen, is per terrein bepaald of mensen een probleem hebben of niet; dat kan binnen een terrein dus op meerdere situaties betrekking hebben. Het is goed te benadrukken dat we weliswaar een breder palet aan problemen beslaan dan die direct gerelateerd zijn aan de decentralisaties, maar dat we daarmee niet alle mogelijke problemen bestrijken. Op de achtergrond kunnen bijvoorbeeld verstandelijke beperkingen een rol spelen (zie kader 3.2).

Ook is het goed te benadrukken dat multiprobleemgezinnen in ons onderzoek bestaan uit huishoudens met maatwerkvoorzieningen in ten minste twee van de drie gedecentraliseerde kaders (Wmo 2015, Jeugdwet, Participatiewet). Bij de mogelijke problemen kijken we nog wat breder en worden ook problemen buiten die kaders meegenomen.

Voor elk van de vijf groepen zijn de financiën een terrein waarop veel mensen een probleem hebben, variërend van ongeveer 20% bij de mensen die geen voorziening gebruiken tot bijna 70% bij de mensen in de Participatiewet (tabel 3.4).

Verder blijkt tamelijk vanzelfsprekend dat de problemen die per groep het meest voorkomen, gerelateerd zijn aan de wet waarvan ze een voorziening gebruiken. Bij de mensen in de Participatiewet zijn dat de financiële problemen, bij mensen met een kind in de jeugdhulp 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 multiprobleemgezin ook daadwerkelijk op meerdere terreinen problemen hebben en dat die problemen zich niet beperken tot de problemen die aan de decentralisaties zijn gelieerd. Hoewel mensen die geen voorziening gebruiken relatief weinig met een problematische situatie te maken hebben, heeft toch zo'n derde van hen problemen 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.

Tabel 3.4

Aanwezigheid van een problematische situatie op zeven terreinen, naar de vijf groepen, 2015 en 2016 (in procenten)<sup>a</sup>

	dagelijkse handelingen verrichten		zelfstandig huishouden voeren		financiën		gezin en huishouden		arbeidsmarkt		geletterdheid		sociale contacten	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016
Wmo 2015	89	89	82	83	42	39	11	11	3	3	67	69	38	41
participatie	52	51	31	28	71	67	21	18	26	26	40	40	39	39
multi probleem	58	56	48	50	66	62	31	32	18	17	44	42	44	40
jeugdhulp	28	29	10	11	36	30	47	47	9	8	8	8	20	20
geen voorziening	37	34	13	13	24	21	15	13	8	7	14	15	22	21

a Er zijn geen significante verschillen tussen de jaren ( $p < 0,01$ ).

Bron: scp/cbs (sdi'15 en '16)

---

### Kader 3.2 Mensen met een verstandelijke beperking

Verstandelijke beperkingen komen relatief weinig voor, maar kunnen wel grote gevolgen hebben voor het functioneren. Onder meer doordat de communicatie moeilijker is, evenals het zelfstandig uitvoeren van dagelijkse handelingen (volksgezondheidszorg.info 2016). In ons onderzoek geeft bijna 10% van de mensen met verstandelijke beperkingen aan grote moeite te hebben met de persoonlijke verzorging en met zien of horen – bij mensen zonder verstandelijke beperkingen is dat ongeveer 5%.

We hebben aan mensen zelf gevraagd of ze een verstandelijke beperking hebben. Die blijkt in ongeveer 20% van de multiprobleemhuishoudens voor te komen. Dat is vaker dan bij de andere groepen (minder dan 10% bij mensen in de Wmo 2015 en mensen in de Participatiewet, ongeveer 1% bij de mensen die geen voorziening gebruiken en bij mensen met een kind in de jeugdhulp). Dat de gevolgen groot zijn blijkt ook uit de verschillen in probleemcumulatie tussen mensen met en mensen zonder een verstandelijke beperking. In 2016 had ongeveer 25% van de mensen met een verstandelijke beperking te maken met vijf of meer problemen; ongeveer 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 is de verwachting 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).

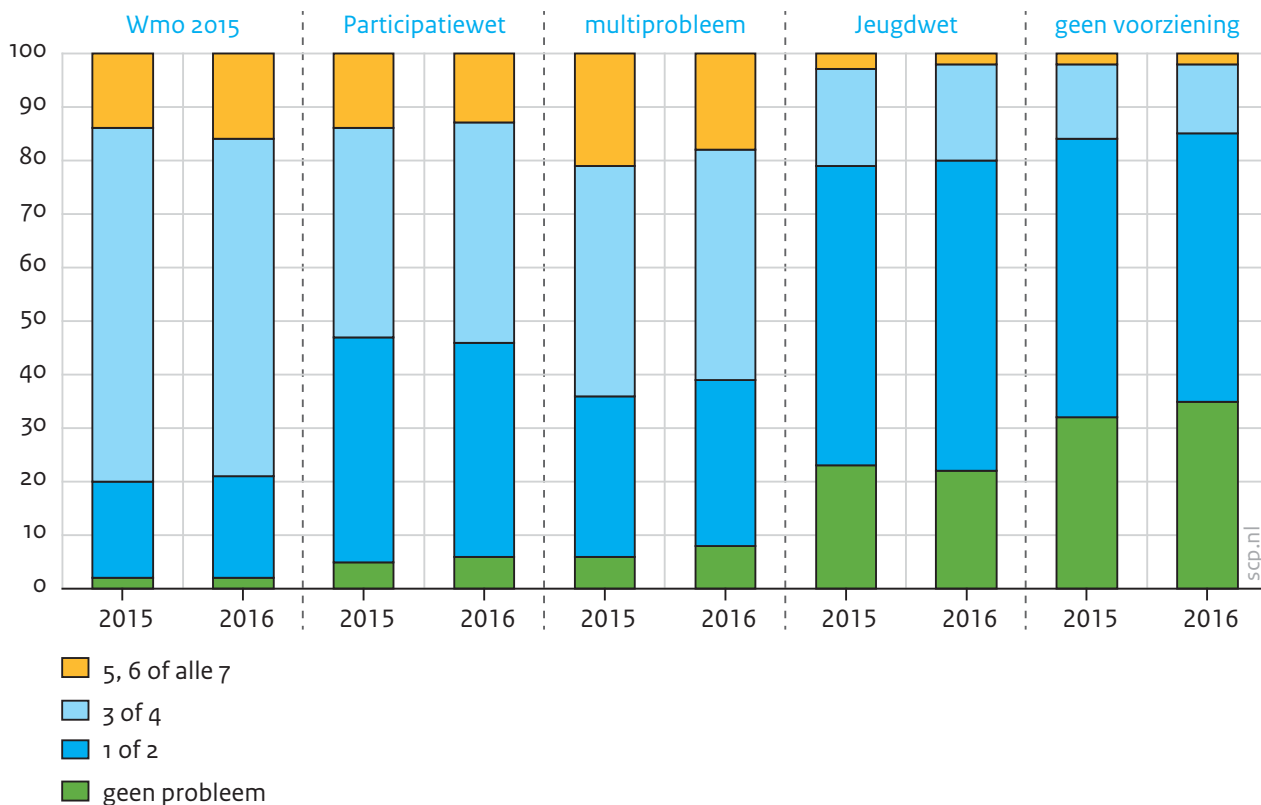
---

Uit tabel 3.4 is af te leiden dat sommige problemen meer geconcentreerd bij bepaalde groepen voorkomen, maar nog niet in hoeverre er daadwerkelijk sprake is van cumulatie van problemen bij dezelfde personen. Om dat te onderzoeken vatten we de problemen samen in een probleemcumulatiecijfer, waarbij we simpelweg tellen op hoeveel terreinen iemand een probleem heeft. Dat kan variëren van nul (op geen enkele van de zeven terreinen een probleem) tot zeven (op elk van de terreinen een probleem). In de eerste plaats is het belangrijk te constateren dat er nagenoeg geen mensen zijn die op elk van deze terreinen een probleem hebben; ook heeft slechts 2% van de mensen een probleem op zes terreinen. Daarom nemen we de groep mensen met vijf of meer problemen samen. Het aandeel mensen dat op vijf of meer terreinen problemen heeft, is het grootst bij de multiprobleemgezinnen: bij hen gaat het om ongeveer 20% (figuur 3.3). Dat is in zekere zin niet verrassend, maar het is goed om nog eens te benadrukken dat de problemen hier breder zijn gedefinieerd dan vanuit de drie decentralisatiewetten alleen. Stapeling van problemen komt uiteraard minder voor bij mensen die geen voorziening gebruiken, maar ook bij mensen met een kind in de Jeugdwet. Mensen in de Wmo 2015 hebben echter het hoogste gemiddelde aantal problemen, wat voor een deel te verklaren is doordat sommige problemen wat meer Wmo-gerelateerd zijn, zoals het niet kunnen verrichten van dagelijkse handelingen en het voeren van een zelfstandig huishouden – deze problemen komen bij de gebruikers van een Wmo 2015-voorziening vaker voor (het gemiddelde aantal problemen

bij mensen in de Wmo 2015 is 3,3; bij de multiprobleemgezinnen is dat 3,0, vergelijk tabel 3.4).

Figuur 3.3

Probleemcumulatie naar de vijf groepen, 2015 en 2016 (in procenten)<sup>a</sup>



a Er is voor geen van de groepen een verschil tussen de jaren. De vijf groepen verschillen allemaal van elkaar.

Bron: SCP/CBS (SDI'15 en '16)

### 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. In het conceptuele schema veronderstellen we immers dat die samenhang bestaat. Het is weinig verrassend dat de mate van kwetsbaarheid sterk van invloed is op 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 3.5). Opvallend is het verschil als we de groepen voorzieningengebruikers erbij betrekken: van de mensen in de Wmo 2015 heeft bijna iedereen een probleem, ongeacht de mate van kwetsbaarheid – ook van de niet kwetsbare Wmo'ers heeft slechts 3% op geen enkel terrein een probleem (zie bijlage A1 op [www.scp.nl](http://www.scp.nl)). Dat percentage is bij de andere groepen hoger.

Tabel 3.5

Probleemcumulatie naar achtergrondkenmerken, 2016 (in procenten)<sup>a</sup>

	geen problemen	5 problemen of meer
minst kwetsbaar	35	0
meest kwetsbaar	2	25
18-24 jaar	19	9
25-34 jaar	18	9
35-64 jaar	16	11
65-74 jaar	10	11
≥ 75 jaar	2	14
autochtoon	16	9
niet-westerse migrant	8	17

a De groepen verschillen per kenmerk significant van elkaar, met uitzondering van 18-24/25-34 in beide kolommen en alle leeftijdsgroepen bij vijf problemen of meer.

Bron: SCP/CBS (SDI'16)

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. Uiteraard spelen daarbij de Wmo-gerelateerde problemen een grote rol: niet meer zelfstandig het huishouden kunnen doen en niet langer dagelijkse handelingen kunnen verrichten. Als we alle kenmerken tegelijk beschouwen, hangt de mate van kwetsbaarheid het meest samen met probleemcumulatie, 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>7</sup>

### 3.3 Veerkracht is belangrijk

Dat kwetsbare mensen vaker te maken hebben met een combinatie van problemen dan mensen die niet kwetsbaar zijn, is niet zo verwonderlijk. Wat we hier onder kwetsbaarheid verstaan is een tekort aan hulpbronnen die van oudsher belangrijk zijn om het leven vorm te geven (inkomen, opleiding, gezondheid en het hebben van werk). Inmiddels moeten daar misschien wel andere hulpbronnen aan worden toegevoegd, zoals mentale vaardigheden. Doordat de samenleving verandert als gevolg van onder meer informatisering en individualisering, worden nieuwe eisen aan mensen gesteld en neemt het belang van andere vaardigheden toe (Van den Broek et al. 2016). Daarbij gaat het niet zozeer om het vrij zijn van verstandelijke beperkingen (zie kader 3.2), maar meer om mentale vaardigheden zoals het beschikken over veerkracht.

Dat kwetsbaarheid samenhangt met de mate waarin mensen problemen hebben wil echter niet zeggen dat alle kwetsbare mensen veel problemen hebben, en ook niet dat alle

niet kwetsbare mensen helemaal geen problemen hebben. Of een potentieel problematische situatie daadwerkelijk een probleem wordt, is bijvoorbeeld ook afhankelijk van de hulp die mensen krijgen van anderen. Dat komt in paragraaf 3.4 aan de orde. Daarnaast speelt mee of mensen in staat zijn zelfstandig problemen het hoofd te bieden. Dat is lastiger naarmate er meer problemen zijn, maar is ook afhankelijk van persoonlijke eigenschappen. We kijken hier naar 'veerkracht': is iemand in staat om te gaan met moeilijkheden die op zijn of haar pad komen, kunnen tegenslagen worden overwonnen? Deze vragen zijn aan de respondenten in ons onderzoek voorgelegd en vormen samen de meting van veerkracht. Over het algemeen hebben veerkrachtige mensen minder problemen dan mensen die niet veerkrachtig zijn: een kwart van de mensen met weinig veerkracht heeft te maken met zes of zeven problemen, tegen minder dan 5% van de veerkrachtige mensen.

De veerkracht verschilt ook tussen de vijf groepen die we onderscheiden (tabel 3.6) en is het grootst onder mensen die geen voorziening gebruiken of die gebruikmaken van jeugdhulp. De veerkracht is lager bij de andere drie groepen, en tussen die groepen is er nauwelijks verschil. Ook is er geen verschil tussen 2015 en 2016.

Als we veerkracht toevoegen aan de samenhang van een aantal kenmerken met probleemcumulatie blijkt dat veerkracht na de mate van kwetsbaarheid en de groep voorzieningengebruikers, de belangrijkste verklaring voor verschillen in probleemcumulatie biedt.<sup>8</sup> Eerder wees ook de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid op het belang van mentale vaardigheden (in relatie tot redzaamheid; WRR 2017).

Tabel 3.6

Veerkracht naar de vijf groepen, 2015 en 2016 (in procenten)<sup>a, b</sup>

	erg weinig veerkracht		weinig veerkracht		niet veel en niet weinig veerkracht		veel veerkracht		erg veel veerkracht	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016
Wmo 2015	8	6	24	24	31	31	31	32	6	6
participatie	7	6	23	21	32	33	28	32	9	8
multi probleem	8	10	26	24	27	27	31	30	8	9
jeugdhulp	1	1	9	9	22	20	46	50	22	20
geen voorziening	1	2	11	10	25	23	46	45	17	20

a Veerkracht is gemeten met twee stellingen: 'Het is moeilijk voor mij om verder te gaan als er iets vervelends gebeurt' en 'Ik heb de neiging veel tijd te nemen om over tegenslagen in mijn leven heen te komen'. De twee stellingen vormen een schaal (alpha 0,82).

b Er zijn geen significante verschillen tussen 2015 en 2016 ( $p < 0,01$ ).

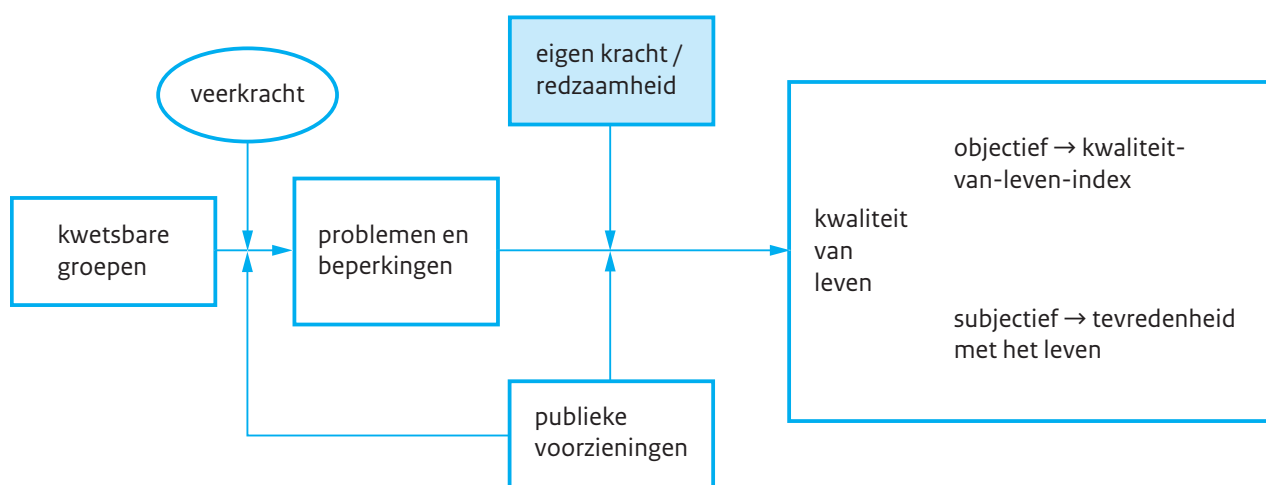
Bron: scp/cbs (sdi'15 en '16)

### 3.4 Redzaamheid laag en het huidige hulpnetwerk relatief beperkt bij mensen in de Wmo 2015

In paragraaf 3.3 kwamen de problemen waar mensen mee te maken hebben aan de orde. Een situatie is daarbij als problematisch gedefinieerd als mensen aangeven iets niet te kunnen (bv. traplopen) of iets niet te hebben (bv. sociale contacten). Aan mensen zijn concrete en actuele situaties voorgelegd, om inzicht te krijgen in huidige problematische situaties. Een volgende stap in het conceptuele schema is dat we naar de mate van redzaamheid kijken: wat kunnen mensen zelf en waarbij hebben ze hulp van anderen nodig? (figuur 3.4).

Figuur 3.4

Conceptueel schema van de kwaliteit van leven



Bron: SCP

In de enquête is aan mensen de vraag gesteld of ze een bepaalde activiteit zelfstandig kunnen doen. Wanneer dat niet het geval is, is gevraagd of mensen hulp hebben gehad, en zo ja van wie: het eigen netwerk of een beroepskracht. In grote lijnen hebben we hierbij dezelfde zeven situaties aangehouden als bij de problemen, zij het dat de arbeidsmarkt vervangen is door vrijetijdsactiviteiten, daarmee aansluitend 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>9</sup>, aan vrijetijdsactiviteiten deelnemen, met de computer werken, sociale contacten onderhouden.

Op basis van de antwoorden is een meting voor redzaamheid ontwikkeld waarbij het in principe mogelijk is om uitspraken te doen over verschillende invullingen van redzaamheid, zelfredzaamheid en samenredzaamheid (zie de discussie in hoofdstuk 1). Uiteindelijk onderscheiden we, net als in de eerste rapportage (Pommer en Boelhouwer 2016), 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 activiteiten waarbij hulp nodig is 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, kan dus een of twee activiteiten niet zelf en heeft bij ten minste een daarvan van niemand hulp gehad.<sup>10</sup>
- 5 Iemand kan maximaal vier activiteiten zelf, kan dus drie of meer activiteiten niet zelf en heeft bij ten minste een daarvan van niemand hulp gehad.

### Mensen in de Wmo 2015 kregen in 2016 minder vaak dan in 2015 hulp van een beroepskracht

Het aandeel mensen in de Wmo 2015 dat is 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 10% alle zeven activiteiten zelfstandig uitvoeren (tabel 3.7).<sup>11</sup> Van de mensen in multiprobleemgezinnen 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 een voorziening in het kader van de Wmo 2015. 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 40% beduidend hoger dan bij de andere groepen.

Tussen 2015 en 2016 zijn de veranderingen in redzaamheid gering. Opvallend is evenwel de afname van het beroep op een beroepskracht bij de Wmo'ers. Dit sluit aan bij de afname van het beroep dat gedaan wordt op Wmo-maatwerkvoorzieningen (zie hoofdstuk 1 in deel B). Het geringere beroep op een beroepskracht heeft niet geleid tot een groter beroep op het eigen netwerk of een toename in de activiteiten die mensen zelf kunnen. Onduidelijk is of en hoe mensen dit opgelost hebben.

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 dat de overige 80% een maatwerkvoorziening krijgt aangeboden (Feijten et al. 2017 – dit onderzoek bevat geen ontwikkelingen in de tijd).

Tabel 3.7  
Redzaamheid en het hulpnetwerk waarover mensen beschikken, naar de vijf groepen, 2015 en 2016 (in procenten)

	kan alle 7 activiteiten zelf		kan een deel zelf en de rest met het eigen sociale netwerk		kan een deel zelf, heeft voor de rest (ook) hulp van een beroeps- kracht gehad		kan 1 of 2 activiteiten niet zelf en heeft bij ten minste 1 ook geen hulp gehad		kan 3 of meer activiteiten niet zelf en heeft niet voor alles hulp gehad	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016
Wmo 2015	10	10	6	5	23	18*	25	27	36	40
participatie	46	46	14	10	4	5	25	31*	11	8
multi probleem	36	35	9	8	17	18	20	21	18	17
jeugdhulp	78	74	6	4	7	9	8	12*	2	1
geen voorziening	74	73	9	7	2	2	13	15	3	3

\* Significant verschil tussen 2015 en 2016 ( $p < 0,01$ ).

Bron: SCP/CBS (SDI '15 en '16)

Als alle activiteiten die iemand niet zelf kan doen bij elkaar worden opgeteld, zien we duidelijk 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, gevolgd door mensen in een multiprobleemhuishouden (figuur 3.5). Bovendien is bij de Wmo 2015 een toename te zien tussen 2015 en 2016, terwijl het aandeel voor de andere groepen ongeveer gelijk blijft. Het is niet verwonderlijk dat de activiteit waarvan mensen aangeven dat ze deze niet zelfstandig 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 jeugdhulp.

Door alle groepen wordt opvallend vaak 'met de computer werken' genoemd.

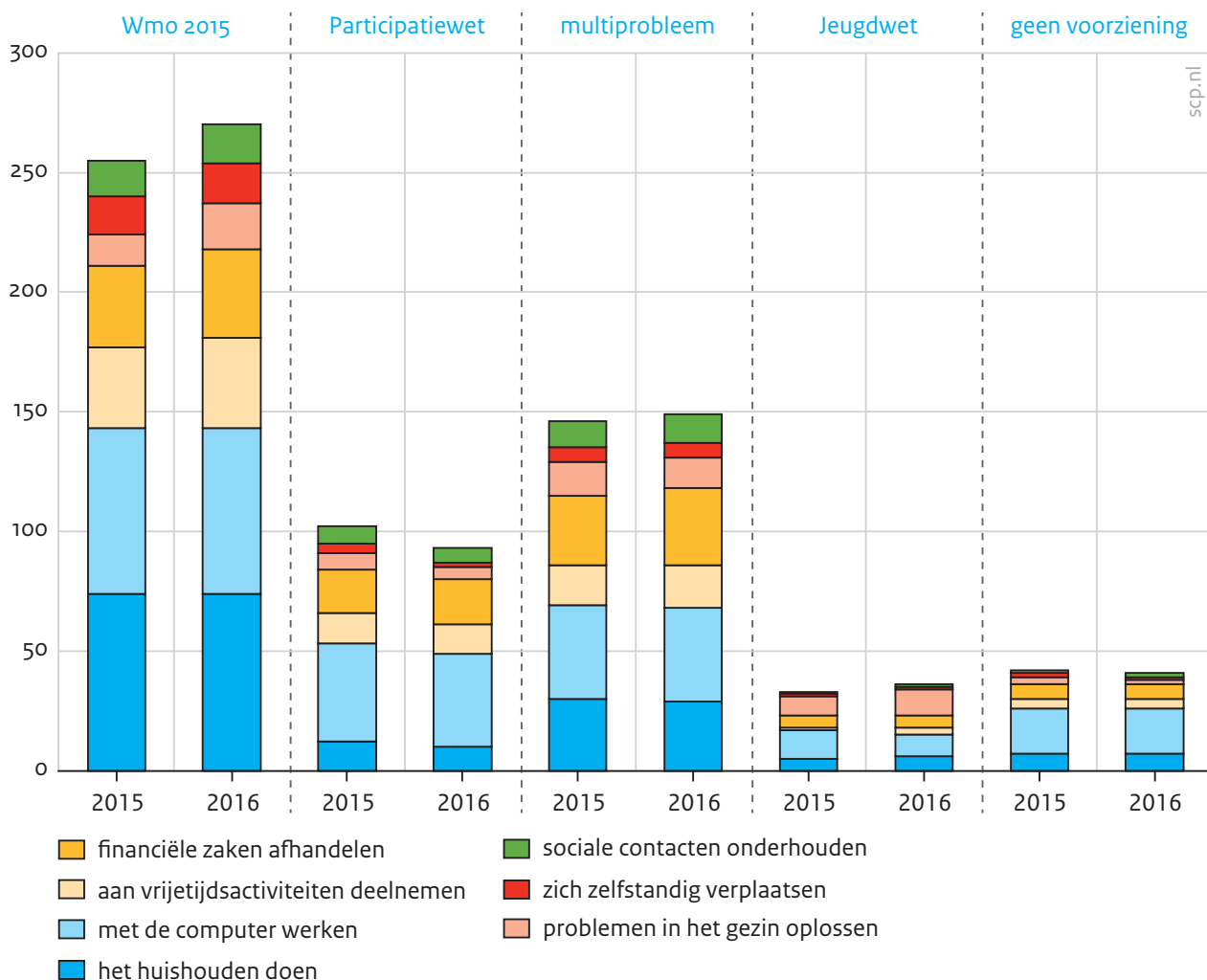
Niet in de cumulatiecijfers in figuur 3.5 opgenomen is de vraag of mensen zelfstandig formulieren kunnen invullen. Deze is niet opgenomen omdat de vervolgvraag naar het potentiële netwerk, waar we later op in zullen gaan, ontbreekt. Omdat het wel een activiteit is die relevant is voor bijvoorbeeld het aanvragen van ondersteuning of toeslagen, presenteren we de cijfers van de mensen die zeggen niet zelfstandig formulieren te kunnen invullen. Van de mensen in de Wmo 2015 zegt 56% dit niet zelf te kunnen. Voor mensen in de Participatiewet en in multiprobleemgezinnen gaat het om ongeveer 35% en voor mensen met een kind in de jeugdhulp of mensen die geen voorziening gebruiken om 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 – en dat geldt voor alle groepen.

Dat mensen een activiteit niet zelfstandig kunnen, betekent nog niet automatisch dat ze er ook hulp bij krijgen. Omdat veel mensen in staat zijn dingen zelfstandig aan te pakken, en daarbij dus geen hulp nodig hebben, zijn de aantallen soms erg klein – dat geldt met name voor mensen met een kind in de jeugdhulp en mensen die geen voorziening gebruiken. Bij deze twee groepen is het op basis van deze cijfers dan ook lastig conclusies te trekken. Ook is uit ons onderzoek helaas niet op te maken of en hoe vaak mensen wel hulp gevraagd hebben, maar deze niet kregen – we kunnen alleen inzicht geven in de verkregen hulp. Dan blijkt weinig verrassend dat mensen vooral hulp krijgen in het kader van de wet waarvan ze een voorziening gebruiken: mensen in de Participatiewet krijgen het meest hulp bij het afhandelen van financiële zaken, mensen met een kind in de Jeugdwet bij problemen in het gezin (zie ook kader 3.3) en mensen in de Wmo 2015 bij het doen van het huishouden (tabel 3.8). Het doen van het huishouden is ook waar mensen zonder voorziening en mensen in een multiprobleemgezin het meest hulp voor ontvangen. Verder krijgen de meeste mensen hulp bij het invullen van formulieren, als zij dat zelf niet kunnen. Het minst vaak ontvangt met hulp om aan vrijetijdsactiviteiten deel te nemen of om met de computer te werken.

In verreweg de meeste gevallen wordt de hulp ontvangen van iemand in het gezin (zie bijlage A1 op [www.scp.nl](http://www.scp.nl)). Bij verkregen hulp bij het huishouden gaat het echter vaak om een beroepskracht; dat is, in minder mate, ook het geval bij hulp bij financiële problemen en bij problemen in het gezin.

Figuur 3.5

Aandeel mensen dat aangeeft een activiteit niet zelfstandig te kunnen doen, 2015 en 2016 (in procenten – cumulatief)<sup>a</sup>



a Weergegeven is een cumulatie van activiteiten die mensen zeggen niet zelf te kunnen, de gecumuleerde percentages kunnen dan boven de 100% uitkomen.

Bron: SCP/CBS (SDI '15 en '16)

Uit de cijfers in tabel 3.8 kan ook worden afgeleid bij welke activiteiten mensen *geen* hulp krijgen, terwijl ze de activiteit niet zelfstandig kunnen uitvoeren. Dat is relatief vaak het geval bij de laatste twee activiteiten (aan vrijetijdsactiviteiten deelnemen en met de computer werken). Met name bij de Wmo 2015 zijn dit de activiteiten die mensen niet zelf kunnen en waarvoor ze ook geen hulp krijgen.<sup>12</sup>

Tabel 3.8

Aandeel mensen dat hulp krijgt bij de activiteit, 2016 (in procenten van de mensen die zeggen iets niet zelf te kunnen; die aantallen staan tussen haakjes als het er minder zijn dan 100)<sup>a</sup>

	Wmo 2015	partici- patie	multi- probleem	jeugd- hulp	geen voor- ziening
het huishouden doen	97	75 (n = 99)	88	68 (n = 55)	84 (n = 71)
financiële zaken afhandelen	90	82	87	74 (n = 39)	77 (n = 61)
formulier invullen	85	80	81	61 (n = 58)	70 (n = 93)
zich zelfstandig verplaatsen	75	-	70 (n = 66)	-	-
problemen in het gezin oplossen	63 (n = 67)	-	72 (n = 93)	93 (n = 99)	-
sociale contacten onderhouden	61	37 (n = 61)	52	-	-
met de computer werken	24	30	34	31 (n = 81)	30
aan vrijetijdsactiviteiten deelnemen	25	12	26	-	-

a Leesvoorbeeld: 75% van de mensen in de Participatiewet die zelf niet het huishouden kunnen doen, heeft daarbij hulp gekregen. Het gaat dan om 75% van 99 mensen in ons onderzoek.

- Minder dan 50 respondenten zeggen dit niet zelf te kunnen.

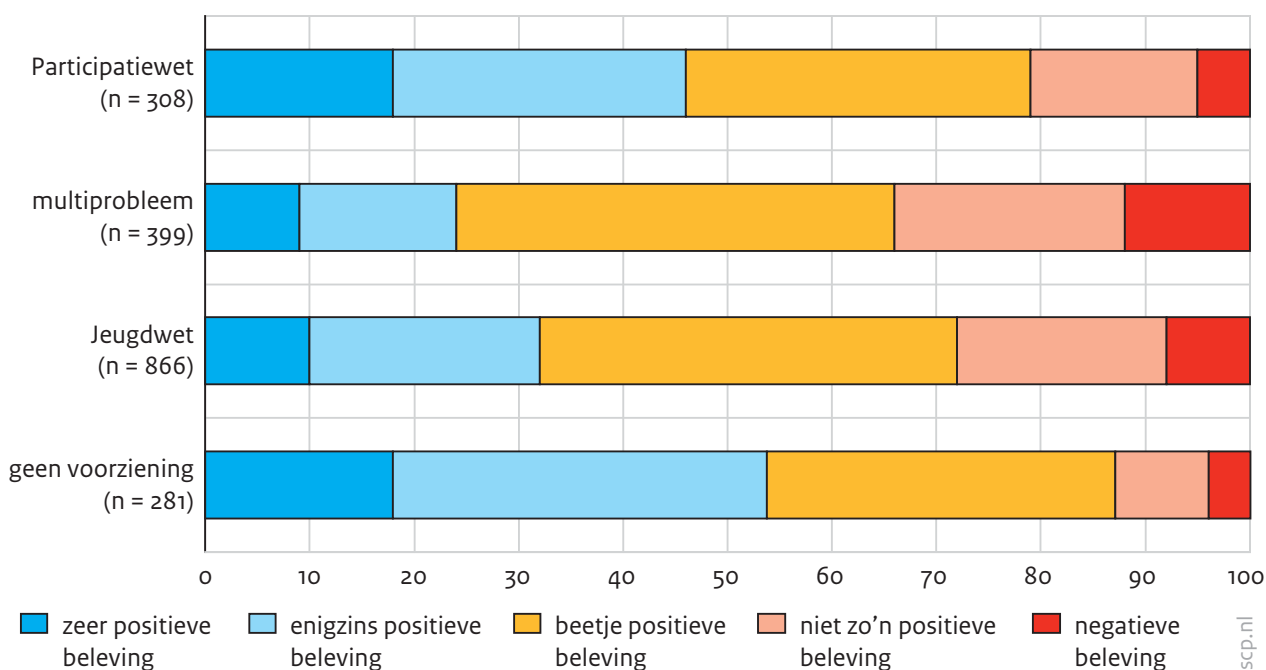
Bron: SCP/CBS (SDI'16)

### Kader 3.3 Problemen in het gezin

Problemen in het gezin zijn niet alleen op zichzelf vervelend, maar zorgen ook voor een verkleind netwerk dat ingeschakeld kan worden om (andere) problemen op te lossen. Andere gezinsleden zijn immers vaak de eerste hulpbron. Bij gezinsproblemen kan het gaan om problemen tussen volwassenen, om verslavingsproblemen of om opvoedproblemen. Het overgrote deel van de onderzochten met een partner noemt de onderlinge relatie goed of heel goed; er is daarbij geen verschil tussen de groepen voorzieningengebruikers. Toch geeft ongeveer de helft aan weleens ruzie of een conflict te hebben gehad met de partner. Bij mensen in de Participatiewet of uit een multiprobleemgezin ging het daarbij relatief vaak om geld of de financiën (zie bijlage A1 op [www.scp.nl](http://www.scp.nl) voor de cijfers). Bij mensen zonder voorziening ging het voornamelijk om de onderlinge taakverdeling. Niet verrassend ging de ruzie bij mensen met kinderen in de jeugdhulp het meest over de opvoeding, maar ook in multiprobleemgezinnen komt dit nog relatief vaak voor. Gebruikers van een Wmo-voorziening noemen relatief vaak 'iets anders'.

Figuur K3.3

Opvoedingsbeleving bij ouders, 2016 (in procenten)<sup>a</sup>



a Wmo-gebruikers zijn uit de analyse gelaten omdat zij zeer zelden thuiswonende kinderen hebben. De groepen verschillen significant van elkaar, behalve geen voorziening/Participatiewet ( $p < 0,01$ ).

Bron: SCP/CBS (SDI'16)

Verslavingsproblemen komen maar weinig voor, maar de 10% multiprobleemgezinnen die hiermee te maken hebben is tweemaal zo hoog als bij de andere groepen.

Ouders van kinderen kunnen te maken krijgen met opvoedkundige problemen. In de enquête hebben we aan alle ouders gevraagd hoe zij de opvoeding van hun kinderen beleven.<sup>13</sup> Meer nog dan ouders van kinderen in de jeugdhulp geven mensen uit een multiprobleemgezin aan moeite te hebben met de opvoeding (figuur K3.3). Een deel van de problematiek van de multiprobleemgezinnen is dan ook jeugdzorggerelateerd.

### 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, waarbij we nu, het conceptuele schema volgend, weer de relatie met achtergrondkenmerken en kwetsbaarheid bespreken. Bij een aantal van de activiteiten kan verondersteld worden dat leeftijd er een rol bij speelt. Hoe ouder iemand is, hoe minder gemakkelijk het over het algemeen wordt om bijvoorbeeld met de computer te werken of het huishouden te 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 beduidend lager (tabel 3.9). Bij de ouderen is het ook belangrijk om een onderscheid te maken tussen mensen van 65 tot en met 74 jaar en mensen die 75 jaar of ouder zijn. Van de laatste groep kan slechts een zeer beperkt deel alle problemen zelf oplossen; bovendien heeft bijna 80% van hen geen hulp gekregen bij activiteiten die ze zelf niet kunnen. Het blijkt

hierbij vaak te gaan om het gebruiken van computers, waarbij de helft van de mensen aangeeft de computer niet te gebruiken (voor bv. e-mail, iets opzoeken op internet of tekstverwerken).

Als we de kenmerken relateren aan de vijf groepen voorzieningengebruikers, blijkt bij mensen in de Wmo 2015 dat de mate van kwetsbaarheid niet relevant is voor hun redzaamheid: kwetsbare Wmo'ers kunnen even vaak zelf alle problemen oplossen als niet kwetsbare Wmo'ers (zie bijlage A1 op [www.scp.nl](http://www.scp.nl) voor de cijfers).<sup>14</sup> Bij de Participatiewet valt op dat autochtonen beduidend vaker dan niet-westerse migranten alle zeven activiteiten zelfstandig kunnen; bij de andere groepen is dit verschil niet significant.<sup>15</sup>

Tabel 3.9

Redzaamheid en het hulpnetwerk, naar achtergrondkenmerken, 2016 (in procenten)<sup>a</sup>

	kan alle 7 activiteiten zelf	kan een deel zelf en de rest met het eigen sociale netwerk	kan een deel zelf, heeft voor de rest (ook) hulp van een beroepskracht gehad	kan 1 of 2 activiteiten niet zelf en heeft bij ten minste 1 ook geen hulp gehad	kan 3 of meer activiteiten niet zelf en heeft niet voor alles hulp gehad
minst kwetsbaar	80	3	6	9	2
meest kwetsbaar	25	9	16	29	21
18-24 jaar	69	8	9	8	7
25-34 jaar	63	7	10	17	4
35-64 jaar	53	7	11	21	9
65-74 jaar	25	8	12	32	23
≥ 75 jaar	5	4	13	30	48
autochtoon	47	6	11	20	15
niet-westerse migrant	42	10	11	25	13

a De groepen verschillen per kenmerk significant van elkaar, met uitzondering van 18-24/25-34 in alle kolommen; in de derde kolom wijkt alleen ≥ 75 jaar af; in de vierde kolom is er geen verschil naar leeftijd en ook niet naar etniciteit; in de vijfde kolom is er geen verschil tussen 65-74/≥ 75; in de laatste kolom is er geen verschil naar etniciteit.

Bron: SCP/CBS (SDI'16)



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. Wederom zijn de verschillen tussen de voorzieningengebruikers niet het grootst, maar blijven wel relevant als ook rekening wordt gehouden met verschillen in leeftijd en kwetsbaarheid.<sup>16</sup>

### 3.5 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 waar we naar het hulpnetwerk vroegen, stelden we ook de vraag of 'het uiteindelijk lukt, al dan niet met hulp'.<sup>17</sup> Voor de meeste activiteiten geldt dat het bij de overgrote meerderheid lukt om ze te doen (zie tabel 3.10).<sup>18</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 betalingsachterstanden hebben en moeite met rondkomen: als dat beide het geval is, zegt 25% dat het (ruim) onvoldoende lukt om de financiën te regelen (tegen 1% als dat allebei niet speelt).

Het valt op dat minder dan 80% van de mensen in de Wmo 2015 aangeeft dat het in voldoende mate lukt 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 (vgl. tabel 3.8). De perceptie of het lukt 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, terwijl dat veel minder vaak wordt gezegd als mensen hulp hebben gehad.<sup>19</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 3.10

Aandeel mensen dat aangeeft dat het in ruim voldoende mate lukt om de activiteit te doen, al dan niet met hulp, 2016 (in procenten)<sup>a, b</sup>

	het huis- houden doen	zich verplaatsen	financiële zaken afhandelen	problemen in het gezin oplossen <sup>c</sup>	aan vrijetijds- activiteiten deelnemen	met de computer werken	sociale contacten onderhouden
Wmo 2015	78	86	96	90	80*	91	88
participatie	92	96	93	95	81	92	91
multiprobleem	85	94	93	91	78	94	86
jeugdhulp	96	99	96	93	85	98	94
geen voorziening	97	99	99	97	90	98	96

a Leesvoorbeeld: 78% van de mensen die een Wmo-maatwerkvoorziening gebruiken zegt dat het in ruim voldoende mate lukt om het huishouden te doen.

b De percentages in de tabel zijn exclusief de groep die zegt dat de activiteit niet van toepassing is.

c Exclusief alleenstaanden.

\* Significant verschil met 2015 (toename) ( $p < 0,01$ ).

Bron: SCP/CBS (SDI'16)

De activiteiten waarbij mensen het minst vaak hulp krijgen zijn, zoals eerder beschreven, het onderhouden van sociale contacten en het deelnemen aan vrijetijdsactiviteiten (zie tabel 3.8). Dit blijken ook de twee activiteiten te zijn waarvan relatief vaak wordt gezegd dat het niet in voldoende mate lukt om ze te doen. Daarbij valt op dat mensen in de Wmo in 2016 vaker dan in 2015 aangaven dat het in voldoende mate lukt om deel te nemen aan vrijetijdsactiviteiten (in 2015 vond 73% dat). Deze stijging ligt niet aan toegenomen hulp die daarbij ontvangen is – daarin is geen verschil tussen beide jaren.

Aan mensen die vinden dat het onvoldoende lukt 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 jeugdhulp hebben (de cijfers staan in bijlage A1 op [www.scp.nl](http://www.scp.nl)). 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 multiprobleemgezin vooral de geestelijke gezondheid als reden opvoeren. Mensen in de Participatiewet noemen lichamelijke en psychische gezondheid even vaak. Ook noemen mensen in een multiprobleemgezin of in de Participatiewet relatief vaak de financiële situatie.

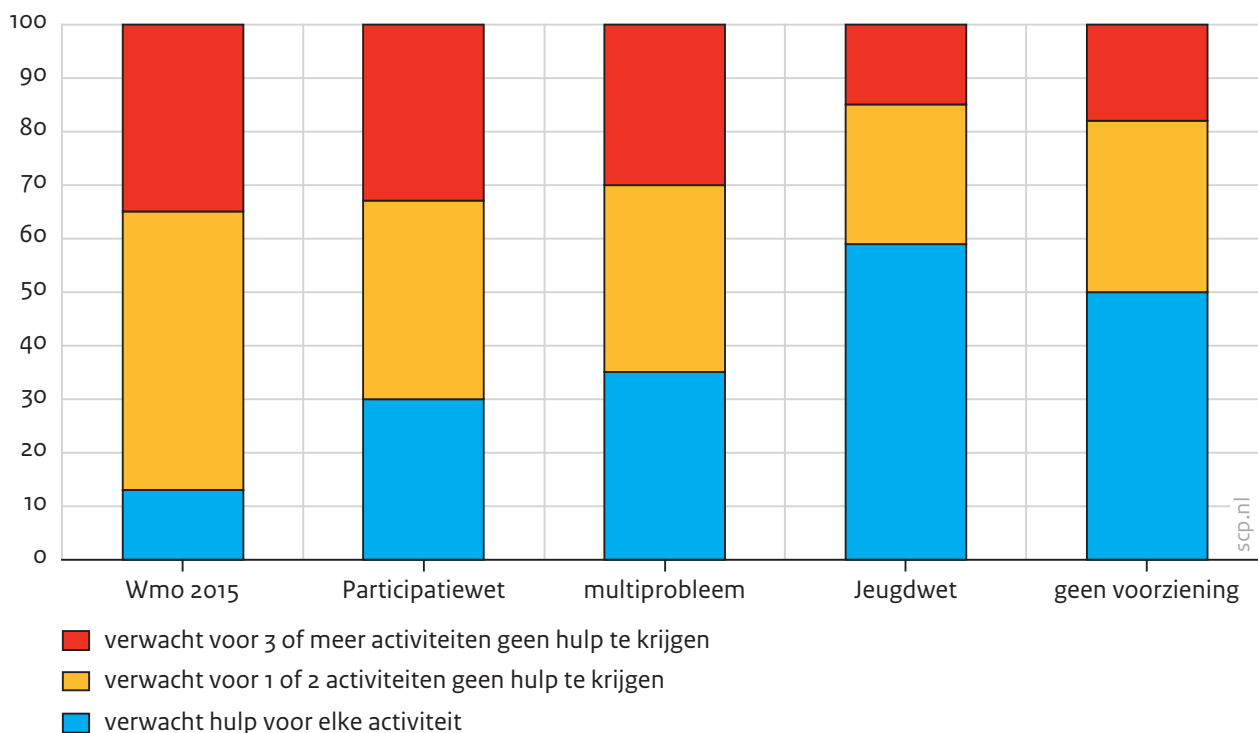
### 3.6 Minder mensen verwachten bij problemen hulp te krijgen uit hun netwerk en de verwachte hulp lijkt op onderdelen overschat

Eerder zagen we dat de meeste mensen een groot aantal activiteiten zelf kunnen ondernemen (dit valt af te leiden uit figuur 3.5). Dat ze hierin slagen en geen hulp nodig hebben, betekent echter niet dat dat altijd zo zal blijven. 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 wordt ontvangen, dan verwacht 37% een beroep op het eigen netwerk te kunnen doen – ongeacht bij welk van de zeven activiteiten de hulp nodig is (figuur 3.6).<sup>20</sup> Nog eens 37% denkt dat het netwerk kan worden ingeschakeld voor het merendeel van de activiteiten (vijf of zes). Zo'n 27% 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 jeugdhulp of zonder voorziening 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 in multiprobleemgezinnen is dat ongeveer een derde en bij de Wmo'ers slechts iets meer dan 10%.

Figuur 3.6

Potentieel hulpnetwerk: voor hoeveel van de zeven activiteiten kan een beroep op het netwerk worden gedaan als dat in de toekomst nodig is, 2016 (in procenten)<sup>a</sup>



- a In de figuur zijn de scores opgenomen waarbij rekening is gehouden met het aantal activiteiten waarvoor hulp op dit moment al wordt ontvangen (hier is het hulpnetwerk immers al ingezet en niet potentieel meer).
- b De groepen verschillen significant van elkaar ( $p < 0,01$ ), met uitzondering van multiprobleem/Participatiewet.

Bron: SCP/CBS (SDI'16)

Opvallend is ook dat van de mensen die nu geen voorziening gebruiken ongeveer de helft verwacht 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 met name gaat. Er is weinig verschil tussen de groepen voorzieningengebruikers in de verwachting bij welke activiteit ze het eigen netwerk kunnen inschakelen.<sup>21</sup> Het invoeren van hulp wordt over het algemeen het meest kansrijk geacht bij problemen met het werken met de computer; bij de Wmo 2015 is dat hulp bij het afhandelen van financiële zaken (tabel 3.11). De verwachting dat familieleden, vrienden of burens ingeschakeld kunnen worden voor het onderhouden van sociale contacten of het deelnemen aan vrijetijdsactiviteiten is bij alle groepen kleiner. Opvallend is ook dat voor elk van de activiteiten er meerdere groepen zijn waarbij de verwachting dat hulp kan worden ingeschakeld in 2016 minder groot was dan in 2015; alleen voor het werken met de computer is het verwachtingsniveau bij alle groepen gelijk gebleven (zie ook bijlage A1 op [www.scp.nl](http://www.scp.nl)). Er is dus een kleiner aandeel mensen dat denkt het eigen netwerk in te kunnen schakelen mocht dat nodig zijn.

Bovendien is het de vraag of de verwachting ten aanzien van het werken met de computer realistisch is. Eerder bleek immers dat mensen juist daarbij weinig hulp krijgen (zie tabel 3.8). Ook lijkt de hulp die mensen verwachten bij het deelnemen aan vrijetijdsactiviteiten overschat, gezien de geringe mate van hulp die men nu krijgt. 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 3.11

Aandeel mensen dat van het eigen netwerk hulp verwacht te krijgen bij een activiteit als dat in de toekomst nodig is, 2016 (in procenten)

	Wmo 2015	partici- patie	multi- probleem	jeugd- hulp	geen voor- ziening
met de computer werken	75	83	86	94	93
zich zelfstandig verplaatsen	70	76	76*	88*	85*
problemen in het gezin oplossen	71*	76	80	85*	83
het huishouden doen	70	74	75	86*	82*
financiële zaken afhandelen	82*	71*	76	84*	87
sociale contacten onderhouden.	67*	71*	67*	83*	82*
aan vrijetijdsactiviteiten deelnemen	59	69*	68*	85*	82*

\* Significant verschil met 2015 ( $p < 0,01$ ); in alle gevallen is het niveau in 2016 lager dan in 2015.

Bron: SCP/CBS (SDI'16)

Het hebben van een partner of kinderen is niet geheel verrassend de belangrijkste voorspeller voor de verwachting hulp te krijgen: alleenstaanden verwachten dat beduidend minder vaak dan mensen die een partner en/of kinderen hebben. Ook leeftijd speelt een rol: de verwachting hulp in te kunnen schakelen is onder ouderen lager dan onder jongeren.<sup>22</sup>

### 3.7 Samenvattend

De in dit hoofdstuk beschreven problemen waar mensen mee te maken kunnen hebben, strekken zich uit over meer terreinen dan die gerelateerd zijn aan de voorziening die ze gebruiken. In totaal zijn zeven terreinen onderscheiden: problemen met algemene dagelijkse handelingen, problemen met het voeren van een zelfstandig huishouden, financiële problemen, problemen in de gezinssituatie, arbeidsmarktproblemen, lage geletterdheid en ontbrekend sociaal netwerk. Binnen elk van deze terreinen kunnen meerdere problemen spelen. Speciale aandacht ging uit naar financiële problemen. Van de mensen in de Participatiewet en in een multiprobleemhuishouden heeft meer dan de helft te maken met een betalingsachterstand, moeite met rondkomen of allebei.

Daarnaast kwam de mate van redzaamheid aan de orde: kunnen mensen zelf de zeven activiteiten ondernemen, krijgen ze hulp van het eigen netwerk of (ook) van een profes-

sional? Er is tussen 2015 en 2016 een afname in de hulp die mensen in de Wmo 2015 krijgen van een beroepskracht, die niet wordt opgevangen in het eigen netwerk.

Ook bleek dat veel mensen die nu geen hulp nodig hebben, verwachten geen hulp te krijgen uit het eigen netwerk als dat in de toekomst nodig mocht zijn. Van de mensen met een kind in de Jeugdwet of zonder voorziening denkt meer dan de helft dat in de toekomst een beroep kan worden gedaan op het eigen netwerk mocht dat nodig zijn; bij mensen in de Participatiewet of in multiprobleemgezinnen is dat ongeveer een derde en bij de Wmo'ers slechts iets meer dan 10%. Kijken we naar de hulp die nu ontvangen wordt, dan lijkt de verwachte toekomstige hulp ook nog eens overschat te worden.

## Noten

- 1 De correlatie bedraagt 0,07 en met 8% is het percentage mensen met een laag inkomen dat hun financiën niet kan regelen ook nauwelijks hoger dan het gemiddelde (zie bijlage A1 op [www.scp.nl](http://www.scp.nl)).
- 2 De correlatie is niet bijzonder hoog (0,38). Als we de twee vragen met elkaar kruisen, blijkt dat 35% van de mensen die zeggen moeilijk te kunnen rondkomen ook aangeeft betalingsachterstanden te hebben; en van de mensen die betalingsachterstanden hebben, zegt 66% moeilijk te kunnen rondkomen. Zeker geen een-op-eenrelatie dus.
- 3 Als we alleen naar inkomen zouden kijken, kan 43% van de mensen met een laag inkomen moeilijk rondkomen en heeft 25% een betalingsachterstand, tegen respectievelijk 21% en 9% voor mensen die geen laag inkomen hebben.
- 4 Inderdaad verschillen alle typen huishoudens wat betreft moeite hebben met rondkomen (zie bijlage A1 op [www.scp.nl](http://www.scp.nl)).
- 5 Deze analyse is gedaan met de combinatievariabele moeite met rondkomen en betalingsachterstand (voor de afzonderlijke variabelen gelden in grote lijnen dezelfde uitkomsten). De sheafcoëfficiënten zijn: kwetsbaarheid: 0,24, vijf groepen: 0,16, leeftijd: 0,14, etniciteit: 0,14, huishoudenssamenstelling: 0,10. Gemeentecuster (0,05) en geslacht (0,02) zijn niet significant.
- 6 Deze mensen hebben ook niemand anders in het huishouden die een maatwerkvoorziening in het sociaal domein gebruikt – zie hoofdstuk 1.
- 7 De sheafcoëfficiënten zijn: kwetsbaarheid: 0,38, vijf groepen: 0,25,; leeftijd: 0,18, etniciteit: 0,08, huishoudenssamenstelling: 0,07. Gemeentecuster (0,04) en geslacht (0,00) zijn niet significant. De verklaarde variantie is 39%.
- 8 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%-punt tot 43%. Overigens hebben verstandelijke beperkingen maar een beperkte toegevoegde verklarende kracht als ook die in de analyse worden betrokken (sheafcoëfficiënt 0,07).
- 9 Problemen in het gezin tellen niet mee voor alleenstaanden.
- 10 In 2016 heeft van deze groep 66% helemaal geen hulp gekregen, 11% kreeg hulp van het eigen netwerk en 23% van een beroepskracht.
- 11 De in de tabel gepresenteerde cijfers wijken voor 2015 iets af van de cijfers uit de overall rapportage 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 de vraag 'Kunt u op de computer een programma installeren?' niet echt een basale computervaardigheid te noemen. Om die reden is deze vraag geschrapt. Overgebleven zijn drie vaardigheden: kunnen werken met tekstverwerkingssoftware; een mail kunnen versturen; iets kunnen opzoeken op internet. De cijfers over 2015 zijn daarop aangepast, zodat 2015 en 2016 vergelijkbaar zijn.

- 12 Bij vrijetijdsactiviteiten gaat het om 30% van het totale aantal Wmo'ers en bij het werken met de computer zelfs om meer dan de helft. Voor het werken met de computer gaat dit ook op voor een kwart van de mensen in de Participatiewet en in een multiprobleemgezin (zie bijlage A1 op [www.scp.nl](http://www.scp.nl)).
- 13 Bij de opvoedingsbeleving is, in navolging van Bucx en De Roos (2011), gekeken naar de antwoorden op vijf stellingen: 'Ik ben tevreden over de opvoeding van mijn kind(eren)'; 'Ik heb vaak het gevoel dat ik de opvoeding van mijn kind(eren) niet goed aankan'; 'Het ouderschap is moeilijker dan ik dacht'; 'Hoe ik ook mijn best doe, soms heb ik het gevoel dat ik de opvoeding van mijn kind(eren) niet goed in de hand heb'; 'Ik merk dat ik goed in staat ben om voor mijn kind(eren) te zorgen'. Deze items vormen samen een schaal (Cronbach's alpha is 0,78).
- 14 Van de niet kwetsbare Wmo'ers kan 23% alles zelf en van de kwetsbare 15%; dit verschil is niet significant. Bij de andere groepen is het verschil beduidend groter en wel significant (zie verder bijlage A1 op [www.scp.nl](http://www.scp.nl)).
- 15 Bij de Participatiewet kan 55% van de autochtonen alle zeven activiteiten zelfstandig uitvoeren tegen 37% van de niet-westerse migranten (zie verder bijlage A1 op [www.scp.nl](http://www.scp.nl)).
- 16 De sheafcoëfficiënten zijn: leeftijd: 0,36, kwetsbaarheid: 0,26, vijf groepen: 0,22, etniciteit: 0,07, huishoudenssamenstelling: 0,06. Wederom zijn gemeentecluster (0,04) en geslacht (0,00) niet significant. De verklaarde variantie is 39%.
- 17 Aan mensen die geen hulp hebben gehad is gevraagd of het uiteindelijk lukt; aan mensen die wel hulp hebben gehad is gevraagd of het 'met de hulp die u kreeg' lukt. Mensen die aangaven dat iets niet van toepassing is hebben deze vraag niet gekregen. Dat gaat om maximaal 13% van de respondenten (in het geval van problemen in het gezin oplossen). Een volledig overzicht van de respons staat in bijlage A1 op [www.scp.nl](http://www.scp.nl).
- 18 In de tabel zijn de verschillen tussen de groepen significant ( $p < 0,01$ ), behalve bij: (1) het huishouden doen: tussen geen voorziening/jeugdhulp; (2) zich verplaatsen: multiprobleem/participatie, geen voorziening/jeugdhulp; (3) financiën: jeugdhulp/participatie, multiprobleem/participatie, Wmo/jeugdhulp, multiprobleem/jeugdhulp; (4) problemen in het gezin: hier wijken alleen wél van elkaar af: geen voorziening/jeugdhulp, geen voorziening/Wmo, geen voorziening/multiprobleem; (5) aan vrijetijdsactiviteiten deelnemen: jeugdhulp/participatie, Wmo/participatie, multiprobleem/participatie, Wmo/jeugdhulp, multiprobleem/Wmo; (6) met de computer werken: Wmo/participatie, multiprobleem/participatie, geen voorziening/jeugdhulp, multiprobleem/Wmo; (7) contacten onderhouden: jeugdhulp/participatie, Wmo/participatie, geen voorziening/jeugdhulp, multiprobleem/Wmo.
- 19 Bijna 90% van de Wmo'ers die zelf het huishouden doen zegt dat het in voldoende mate lukt, tegen 75% van de Wmo'ers die hulp kregen. Zie verder bijlage A1 op [www.scp.nl](http://www.scp.nl).
- 20 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 voor dit onderzoek op zoek naar een potentieel netwerk, dat er bij hen in elk geval is.
- 21 In de tabel zijn de verschillen tussen de groepen significant ( $p < 0,01$ ), behalve bij: (1) met de computer werken: multiprobleem/participatie, geen voorziening/jeugdhulp; (2) zich verplaatsen: multiprobleem/participatie, geen voorziening/jeugdhulp; (3) problemen in het gezin: Wmo/participatie, multiprobleem/participatie, multiprobleem/jeugdhulp, geen voorziening/jeugdhulp, geen voorziening/multiprobleem; (4) het huishouden doen: Wmo/participatie, multiprobleem/participatie, geen voorziening/jeugdhulp, multiprobleem/Wmo; (5) financiën: multiprobleem/participatie, Wmo/jeugdhulp, geen voorziening/jeugdhulp, multiprobleem/Wmo; (6) contacten onderhouden: Wmo/participatie, multiprobleem/participatie, geen voorziening/jeugdhulp, multiprobleem/Wmo; (7) vrijetijdsactiviteiten: multiprobleem/participatie, geen voorziening/jeugdhulp
- 22 De sheafcoëfficiënt van huishoudenssamenstelling is 0,43 en van leeftijd 0,15. Verder zijn in de analyse opgenomen: kwetsbaarheid (0,09), de vijf groepen (0,06), etnische achtergrond (0,05) en geslacht (0,06). Gemeentecluster (0,03) is niet significant. De verklaarde variantie is 28%.

## 4 Objectieve outcome voor de doelgroepen van het beleid

---

- Participatiewet:
    - De arbeidsparticipatie van arbeidsgehandicapten neemt af.
    - De arbeidsparticipatie van laagopgeleide personen met een arbeidshandicap is duidelijk lager dan gemiddeld, maar hierin is geen tijdsafhankelijke ontwikkeling waarneembaar.
  - Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) 2015:
    - De participatie neemt af bij specifieke groepen: bij mensen met ernstige lichamelijke beperkingen en bij licht verstandelijk beperkten.
  - Jeugdwet:
    - De participatie verandert weinig, wel zijn jongeren vaker politiek actief.
- 

In de voorgaande hoofdstukken stonden we stil bij de mate waarin mensen kwetsbaar zijn, met welke problemen ze te maken hebben en hoe ze zelf of met hulp van anderen tot een oplossing kunnen komen. Vanaf dit hoofdstuk kijken we naar de maatschappelijke uitkomst: hoe gaat het uiteindelijk met hen? Daarbij onderscheiden we mensen die behoren tot de doelgroepen van het beleid en mensen die gebruikmaken van maatwerkvoorzieningen. Bij de doelgroepen gaat het om mensen die in principe aanspraak kunnen maken op de door de overheid gefinancierde voorzieningen. Dat onderscheid is relevant, want niet iedereen die aanspraak kan maken op een voorziening doet dat in de praktijk ook. Door ook de situatie van de doelgroep te schetsen ontstaat enig zicht op hoe het de mensen vergaat die niet in beeld komen als de focus ligt op de gebruikers van maatwerkvoorzieningen. In dit hoofdstuk kijken we naar de brede doelgroepen, op basis van andere enquêtes dan die we voor de overall rapportage hebben laten uitvoeren. In de hoofdstukken hierna keren we terug naar de gebruikers van een maatwerkvoorziening.

In dit hoofdstuk gaan we in op de uitkomsten van de drie wettelijke kaders in het sociaal domein. We focussen hierbij op de maatschappelijke uitkomsten in termen van participatie. De maatschappelijke uitkomsten hebben betrekking op het uiteindelijk doel van de betrokken wetten: het bevorderen van de deelname aan de Nederlandse samenleving. Bij de presentatie van maatschappelijke uitkomsten wordt geen relatie gelegd met de rol die gemeentelijke voorzieningen hierin spelen. Het bepalen van deze relatie hoort niet thuis in de monitoring maar in de evaluatie van de betrokken wetten. De aanname is wel dat een beter en hoger voorzieningenniveau in de gemeenten bijdraagt aan betere en hogere maatschappelijke uitkomsten.<sup>1</sup>

### 4.1 Doelgroep Participatiewet: participatie van arbeidsgehandicapten neemt af

In de Enquête beroepsbevolking (EBB) van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) wordt vanaf 2013 aan respondenten gevraagd of zij een langdurige ziekte, aandoening of handicap hebben.<sup>2</sup> Wanneer dat het geval is, en deze beperking een belemmering vormt bij



het uitvoeren of verkrijgen van betaald werk, worden deze personen als arbeidsgehandicapt aangemerkt (tabel 4.1). Helaas is de vraagstelling vanaf 2015 gewijzigd, waardoor een vergelijking van de ontwikkeling voor en na 2015 niet goed mogelijk is.<sup>3</sup>

Tabel 4.1

De arbeidsparticipatie van mensen met en zonder arbeidshandicap, 2013-2016 (in procenten)<sup>a</sup>

	2013	2014	2015	2016
totale bevolking 18-64 jaar				
werkzaam <sup>b</sup>	75	75	76	77
niet werkzaam	25	25	24	23
personen met een arbeidshandicap <sup>c</sup>				
werkzaam	38	35	38	36
niet werkzaam	62	65	62	64
idem, laag opgeleid				
werkzaam	27	24	26	24
niet werkzaam	73	76	74	76
idem, 18-29 jaar				
werkzaam	43	36	46	36
niet werkzaam	57	64	54	64
personen zonder een arbeidshandicap				
werkzaam	82	82	82	83
niet werkzaam	18	18	18	17
idem, laag opgeleid				
werkzaam	70	69	70	71
niet werkzaam	30	31	30	29
idem, 18-29 jaar				
werkzaam	76	75	76	76
niet werkzaam	24	25	24	24

a Gegevens over arbeidshandicaps zijn vanaf 2013 beschikbaar.

b Werkzaam: vanaf een uur per week of meer. De cijfers wijken iets af van de CBS-cijfers in StatLine omdat de doelgroep is afgebakend tot 18-64-jarigen (CBS: 15-64-jarigen).

c Personen met een langdurige ziekte, aandoening of handicap die door hun beperking licht of sterk worden belemmerd in hun werk of licht of sterk worden belemmerd in het verkrijgen van werk.

Bron: CBS (EBB'13-'16) SCP-bewerking

De arbeidsparticipatie van personen met een arbeidshandicap ligt in de periode 2013-2016 tussen de 35% en 38%. Van 2013 op 2014 en van 2015 op 2016 is hun arbeidsparticipatie significant gedaald. De arbeidsdeelname van laagopgeleide personen met een arbeidshandicap is duidelijk lager dan gemiddeld, maar hierin is geen tijdsafhankelijke ontwikkeling waarneembaar. Jongere arbeidsgehandicapten volgen globaal het gemiddelde patroon. Ook bij hen is de arbeidsparticipatie van 2013 op 2014 en van 2015 op 2016 significant

gedaald.<sup>4</sup> Bij personen zonder arbeidshandicap is de arbeidsdeelname tussen 2013 en 2014 gelijk gebleven en tussen 2015 en 2016 iets toegenomen: van 82% in 2015 naar 83% in 2016.

#### 4.2 Doelgroep Wmo 2015: participatie lager bij enkele groepen

Maatschappelijke participatie is een belangrijke outcomemaat van de Wmo 2015. Tabel 4.2 geeft de maatschappelijke participatie weer van mensen met beperkingen in de periode 2012-2016.

Het algemene beeld dat uit de participatiemonitor van het Nivel naar voren komt, is dat de participatie van mensen met een matige of ernstige lichamelijke of verstandelijke beperking over de periode 2011-2015 op veel gebieden weinig is veranderd, maar dat de participatie van deze mensen een stuk lager ligt dan in de totale bevolking (Meulenkamp et al. 2015). Wel zien we dat de participatie van mensen met een ernstige lichamelijke beperking in 2012-2013 iets hoger lag dan in de periode 2014-2016. Vooral mensen met ernstige lichamelijke beperkingen blijken een tekort aan maatschappelijke participatie te ervaren. Zij hebben behoefte aan meer sociale contacten en activiteiten in de vrije tijd. Ze voelen zich vaak eenzaam en hier is de laatste jaren geen verbetering in gekomen (Meulenkamp et al. 2015). Ook bij verstandelijk beperkten was de participatie in de jaren 2012-2013 hoger dan in de jaren 2014-2016, maar hier betreft het vooral personen met een lichte beperking. Bezien we de afzonderlijke vormen van participatie dan valt op dat personen met een lichamelijke beperking in recente jaren minder betaald werk verrichten en meer uitgaan. Bij personen met verstandelijke beperkingen treden geen noemenswaardige veranderingen op.

Tabel 4.2

De maatschappelijke participatie van mensen met beperkingen, 2012-2016 (in indexpunten en procenten)

	2012	2013	2014	2015	2016
participatie totale bevolking (index) <sup>a</sup>	95	96	92	92	93
personen met een lichamelijke beperking (%)					
ontmoet maandelijks vrienden	84	84	84	87	86
gaat maandelijks uit	29	26	32	33	37
neemt deel aan verenigingsactiviteiten	51	53	51	48	48
verricht vrijwilligerswerk	27	26	27	28	27
verricht betaald werk (> 12 uur per week)	40	34	34	33	29
gebruikt openbaar vervoer	53	55	56	51	54
totale participatie (index) <sup>a</sup>	107	104	106	103	106
wv. met lichte beperking	118	115	116	114	117
wv. met matige beperking	100	96	101	98	99
wv. met ernstige beperking	84	80	77	74	76
personen met een verstandelijke beperking <sup>b</sup> (%)					
ontmoet maandelijks vrienden	59	60	58	54	64
komt dagelijks buiten in buurt of regio	46	45	43	38	45
gebruikt openbaar vervoer	46	46	44	43	44
bezoekt dagactiviteiten	95	96	93	95	97
verricht (on)betaald werk	35	40	36	34	35
totale participatie (index) <sup>a</sup>	105	103	98	97	102
wv. met lichte beperking	120	118	109	109	112
wv. met matige beperking	86	85	85	83	88

a Participatie van de totale bevolking in 2009 = 100.

b Volgens hun naasten.

Bron: Meulenkamp et al. (2015 en 2016) (update voor het jaar 2016 op basis van een interne notitie)

### 4.3 Doelgroep Jeugdwet: participatie verandert weinig, wel meer politieke betrokkenheid

Het uiteindelijke doel van de Jeugdwet is dat alle jongeren, ook zij die met opgroei- en opvoedproblemen zijn geconfronteerd, naar vermogen kunnen deelnemen aan de maatschappij. Participatie wordt hierbij breed opgevat. Het gaat om de deelname aan sport, cultuur, scholing, vrijwilligerswerk en betaald werk (TK 2012/2013).

**Tabel 4.3**

De maatschappelijke participatie van 15-25-jarigen, 2012-2016 (in procenten)

	2012	2013	2014	2015	2016
dagelijks familiecontact	35	31	32	33	32
dagelijks vriendencontact	78	74	75	73	75
wekelijks een verenigingsactiviteit	48	48	50	51	49
doet vrijwilligerswerk	52	50	49	52	54
geeft informele hulp	33	29	29	29	34
is politiek actief	61	56	66	69	79

Bron: CBS (StatLine)

De maatschappelijke participatie van jeugdigen vertoont globaal een betrekkelijk stabiel beeld (tabel 4.3). De enige opvallende trend is de toegenomen politieke betrokkenheid. Het aandeel jongeren van 15-25 jaar dat zegt politiek actief te zijn is gestegen van 61% in 2012 naar 79% in 2016. Het aantal familie-, vrienden- en verenigingscontacten is tussen 2012 en 2016 nauwelijks veranderd.

#### 4.4 Samenvattend

In dit hoofdstuk staan niet de gebruikers van een maatwerkvoorziening centraal, maar de doelgroepen van het beleid. De doelgroepen zijn breder samengesteld, omdat niet iedere beoogde gebruiker (de doelgroep) daadwerkelijk in een maatwerkvoorziening terecht komt. De focus van dit hoofdstuk lag op een specifieke uitkomst, namelijk maatschappelijke participatie. Deze is in grote lijnen stabiel voor de drie doelgroepen (Participatiewet, Wmo 2015, Jeugdwet). Wel zijn er enkele groepen waarbij de participatie iets lager is geworden. Dat geldt voor de arbeidsparticipatie van arbeidsgehandicapten en voor maatschappelijke participatie van mensen met ernstige lichamelijke beperkingen en licht verstandelijk beperkten. De maatschappelijke participatie van jongeren verandert nauwelijks, maar zij zijn tussen 2012 en 2016 iets meer politiek betrokken geworden.

#### Noten

- 1 De bijdrage van de betrokken gemeentelijke voorzieningen aan de maatschappelijke uitkomsten kan worden vastgesteld op basis van effectindicatoren. Deze zijn slechts op beperkte schaal beschikbaar en blijven in deze monitoring daarom buiten beeld. Bij de Participatiewet gaat het bijvoorbeeld om de mate waarin de ingezette re-integratievoorzieningen naar tevredenheid van de cliënten leiden tot duurzame werkgelegenheid en bij de Jeugdwet om de mate waarin de verleende hulp bijdraagt aan de vermindering van de problematiek en cliënten dit ook zo ervaren en niet tussentijds afhaken.
- 2 Tussen 2014 en 2015 is de vraagstelling en daarmee de routing iets veranderd. Tot en met 2014 werden personen die niet willen of kunnen werken vanwege ziekte of arbeidsongeschiktheid direct doorgeleid naar de vragen over belemmeringen in het werk of bij het verkrijgen van werk. Zij hebben niet de (vanaf 2015 gestelde) vraag naar de aanwezigheid van langdurige ziekten, aandoeningen of handicaps voorgelegd gekregen waarop een positief antwoord ook leidt naar de vragen over belemmeringen. Het zou

kunnen dat sommige personen die niet willen of kunnen werken vanwege ziekte of arbeidsongeschiktheid zich niet rekenen tot de groep personen met langdurige ziekten, aandoeningen of handicaps. Voor zover dat het geval is, ontstaan er verschillen in de afbakening van personen met arbeidsbelemmeringen voor en na 2015. Dit lijkt ook in beperkte mate het geval. Het percentage personen met een arbeidshandicap op de totale steekproef bedroeg in de verschillende jaren 8,9% (2013), 8,7% (2014), 9,2% (2015) en 9,5% (2016).

- 3 Vanaf 2015 wordt aan personen die niet kunnen (of willen) werken niet gevraagd naar hun arbeidsbeperking; daarom is er een aparte groep van personen onderscheiden die zeggen niet te kunnen werken. Dit betreft overwegend personen met een arbeidsbeperking.
- 4 De afname van de arbeidsdeelname van personen met een arbeidsbeperking in de genoemde perioden blijkt statistisch significant te zijn, evenals de afname van de arbeidsdeelname bij jongere arbeidsgehandicapten ( $p < 0,01$ ).

## 5 Objectieve outcome voor gebruikers: participatie, eenzaamheid en kwaliteit van leven

---

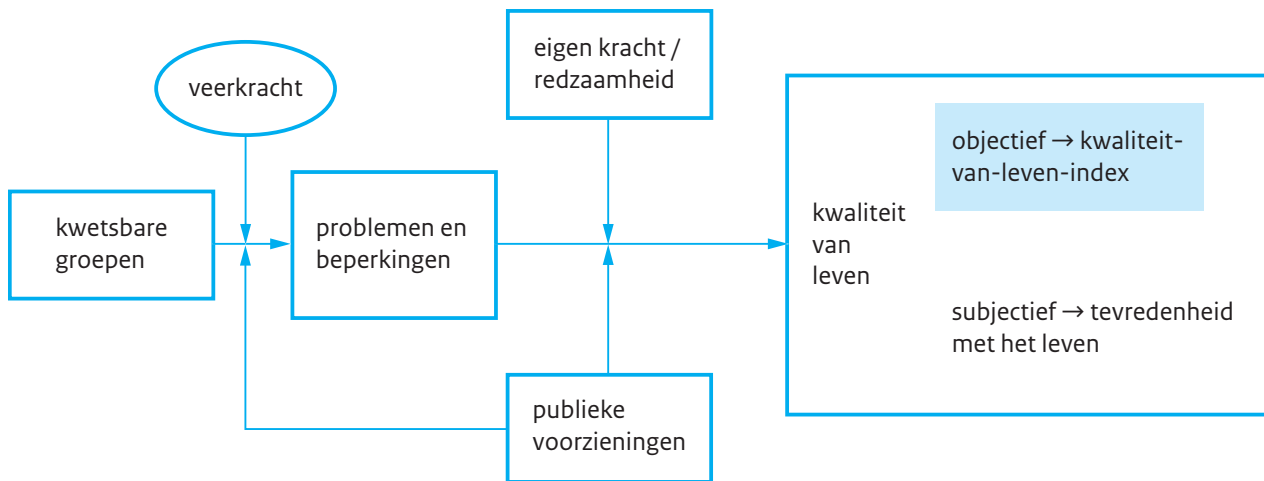
- De samenvattende kwaliteit-van-levenindex laat zien dat de kwaliteit van leven van mensen in de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) 2015, Participatiewet of een multi-probleemhuishouden minder goed is dan die van mensen met een kind in de jeugdzorg en van mensen die geen voorziening gebruiken. Er heeft zich tussen 2015 en 2016 geen verandering voorgedaan.
  - 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 hij of zij gebruikmaakt van een maatwerkvoorziening in het sociaal domein (Wmo 2015, Participatiewet of multiprobleemgezin).
  - Ook als rekening wordt gehouden met achtergrondkenmerken verschilt de kwaliteit van leven tussen die groepen.
  - Dat mensen zelf geen voorziening gebruiken betekent niet dat ze geen problemen hebben: 5% is zeer kwetsbaar, 9% zegt moeilijk te kunnen rondkomen, 34% heeft problemen bij het uitvoeren van de dagelijkse handelingen en 7% is zeer eenzaam.
  - Een op de vijf mensen die een maatwerkvoorziening gebruiken in het sociaal domein is zeer eenzaam, dat is ongeveer driemaal zo veel als van de mensen die zelf geen maatwerkvoorziening gebruiken.
  - Eenzaamheid komt bijna even vaak voor onder mensen die jonger dan 65 jaar zijn als onder 65-plussers.
  - Emotionele eenzaamheid is onder Wmo-gebruikers toegenomen tussen 2015 en 2016.
- 

In hoofdstuk 4 stonden de doelgroepen van het beleid centraal: mensen die in principe aanspraak kunnen maken op de door de overheid gefinancierde voorzieningen. In dit hoofdstuk kijken we naar de daadwerkelijke gebruikers van voorzieningen. Hoe staan zij er alles bij elkaar genomen voor? We beoordelen dit aan de hand van de index voor kwaliteit van leven die in de rapportage 2015 is ontwikkeld (Pommer en Boelhouwer 2016). Onder kwaliteit van leven verstaan we zowel de feitelijke leefsituatie van mensen, als hun oordeel erover (hun subjectieve welbevinden). Aan de ene kant kijken we naar de vrijetijdsbesteding van mensen, of ze eenzaam zijn, of ze gezond zijn en hoe ze wonen. Aan de andere kant kijken we naar wat mensen van hun leefsituatie vinden: zijn ze tevreden met hun sociale contacten of hun woning en zijn ze in het algemeen tevreden met het leven? Ook in het beleid wordt het onderscheid tussen de objectieve situatie en het subjectieve welbevinden gemaakt, bijvoorbeeld bij 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: 11). Ook gemeenten richten zich in hun zoektocht naar het meten van outcome op een breed inzicht in hoe het met mensen gaat en daarbij ook steeds meer op de ervaringen van mensen, naast aandacht voor de objectieve cijfers (zie kader 1.5 in hoofdstuk 1). In dit hoofdstuk kijken we eerst naar de objectieve kwaliteit

van leven. In hoofdstuk 6 komt de subjectieve kwaliteit van leven aan bod. Daarmee bevinden we ons aan de rechterkant van het conceptuele schema (figuur 5.1).

Figuur 5.1

Conceptueel schema van de kwaliteit van leven



Bron: SCP

De levensterreinen van kwaliteit van leven zijn in deze rapportage deels toegespitst op hun relevantie voor het sociaal domein: gezondheid, maatschappelijke en sociale participatie, levensstandaard, eenzaamheid en woonsituatie. Daarnaast sluiten deze terreinen ook aan bij ander onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau (*De sociale staat van Nederland*) en bij beleidsterreinen waar de overheid verantwoordelijkheid voor draagt. Dit is onder meer vastgelegd in de Nederlandse Grondwet (artikel 20 rept van spreiding van welvaart; artikel 22 gaat over gezondheid, woonsituatie, maatschappelijke en culturele ontplooiing en vrijetijdsbesteding) en de sociale grondrechten van de Verenigde Naties (OHCHR 1976). Eenzaamheid is eraan toegevoegd, als een belangrijk onderwerp van de decentralisaties. Het is van belang te bedenken dat de insteek bij deze manier van kijken is dat we groepen met elkaar willen vergelijken op basis van dezelfde meetlat. Dat betekent dus dat niet iedereen per se deze terreinen of de onderliggende indicatoren belangrijk vindt. Zoals gezegd zijn de opgenomen terreinen wel zodanig gekozen dat ze niet alleen aansluiten bij de doelen van de decentralisaties maar ook inzicht geven in wat in de samenleving als geheel over het algemeen als belangrijk wordt beschouwd.

## 5.1 Gezondheid: vaker belemmeringen buitenshuis dan binnenshuis

Voor participatie in de samenleving en voor kwaliteit van leven is het van belang dat mensen zo min mogelijk belemmeringen in het dagelijks functioneren ervaren, ook als ze te maken hebben met gezondheidsbeperkingen. Met name mensen in de Wmo 2015 hebben een langdurige ziekte of aandoening en velen van hen ervaren daardoor belemmeringen, zowel binnenshuis als buitenshuis (tabel 5.1). Ook bij de andere groepen ondervindt een

tamelijk groot aandeel in sterke mate belemmeringen door de aandoeningen, zeker buitenshuis. Bij alle groepen ervaart een minderheid van de mensen met een langdurige ziekte of aandoening in het geheel geen belemmeringen: verreweg het grootste aandeel ervaart *in beperkte mate* belemmeringen, behalve bij de Wmo-gebruikers. Als iemand een langdurige ziekte of aandoening heeft, is dat dus in de meeste gevallen een beperkende factor in de mogelijkheden om deel te nemen aan het dagelijks leven. Dat is in sterkere mate het geval voor activiteiten buitenshuis, maar geldt ook vaak voor bezigheden binnenshuis.

Tabel 5.1

Langdurige ziekte of aandoening en ervaren beperkingen en belemmeringen als gevolg daarvan, naar de vijf groepen, 2015 en 2016 (in procenten)<sup>a</sup>

	heeft een langdurige ziekte of aandoening		heeft als gevolg daarvan belemmeringen binnenshuis <sup>b</sup>		heeft als gevolg daarvan belemmeringen buitenshuis <sup>b</sup>	
	2015	2016	in beperkte mate	in sterke mate	in beperkte mate	in sterke mate
Wmo 2015 participatie	73	78	36	53	29	63
multiprobleem	53	48	54	20	55	31
jeugdhulp	60	56	44	36	41	45
geen voorziening	21	21	49	18	53	24
	21	23	45	17	50	26

a Bij geen van de groepen is er een significant verschil tussen 2015 en 2016 ( $p < 0,01$ ).

b Als percentage van de mensen met een langdurige ziekte of aandoening in 2016.

Bron: SCP/CBS (SDI '15 en '16)

### Belemmeringen naar achtergrondkenmerken

Belemmeringen, zowel binnenshuis als buitenshuis, komen veel vaker voor bij de meest kwetsbare mensen en bij ouderen (tabel 5.2). Naar etnische achtergrond is er geen verschil in belemmeringen binnenshuis, maar autochtonen ervaren vaker dan niet-westerse migranten belemmeringen buitenshuis.



## Tabel 5.2

Ervaren belemmeringen naar achtergrondkenmerken, 2016 (in procenten)

	in sterke mate belemmeringen binnenhuis	in sterke mate belemmeringen buitenshuis
minst kwetsbaar <sup>a</sup>	0	0
meest kwetsbaar	35*	46*
18-24 jaar	22	29*
25-34 jaar	24	36*
35-64 jaar	30	39
65-74 jaar	44*	48*
≥ 75 jaar	55*	66*
autochtoon	37	47
niet-westerse migrant	31	38*
alleenstaande	39	46
paar zonder kinderen	44	49
paar met kinderen	27*	35*

a Bij de minst kwetsbare mensen is er niemand die een langdurige ziekte of aandoening heeft.

\* Verschilt significant van de andere groep(en) bij hetzelfde kenmerk ( $p < 0,01$ ).

Bron: SCP/CBS (SDI'16)

Als we ook andere achtergrondkenmerken als geslacht en huishoudensamenstelling meenemen, blijkt dat de samenhang tussen belemmeringen en kwetsbaarheid het grootst is, gevolgd door de groep voorzieningengebruikers waartoe iemand behoort. Ook leeftijd doet ertoe.<sup>1</sup> Als we rekening houden met de andere kenmerken, is de samenstelling van het huishouden niet meer relevant voor de ervaren belemmeringen. Dat mensen in een huishouden met kinderen minder vaak belemmeringen ervaren (zie tabel 5.2) komt dus vooral doordat deze huishoudens minder kwetsbaar zijn of gemiddeld jonger (vgl. tabel 2.4).

## 5.2 Maatschappelijke participatie relatief laag bij mensen in de Wmo 2015

Eerder is al uiteengezet dat we in deze rapportage het begrip participatie breder invullen dan uitsluitend via arbeidsparticipatie (die hier onderdeel is van kwetsbaarheid). Onder maatschappelijke participatie vallen onder meer het deelnemen aan activiteiten van een vrijetijdsvereniging en het bezoeken van een culturele instelling, restaurant of sportwedstrijd. Mensen uit multiprobleemgezinnen, in de Participatiewet en in de Wmo 2015 nemen minder vaak deel aan activiteiten van een vrijetijdsvereniging en bezoeken minder vaak culturele instellingen of restaurants dan de andere groepen. Tussen 2015 en 2016 heb-

ben zich in de maatschappelijke participatie bij geen van de groepen veranderingen voorgedaan (zie tabel 5.3).

Tabel 5.3

Maatschappelijke participatie naar de vijf groepen, 2015 en 2016 (in procenten)<sup>a, b</sup>

	deelname aan activiteiten van een vrijetijdsvereniging				bezoek cultuur, restaurant, café, sportwedstrijd			
	minstens 1x per week		zelden of nooit		minstens 1x per week		zelden of nooit	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016
Wmo 2015	31	29	58	59	6	5	55	57
participatie	25	25	63	63	8	9	45	42
multiprobleem	26	26	63	64	8	10	47	45
jeugdhulp	42	43	44	43	12	14	15	15
geen voorziening	44	45	41	41	17	18	15	16

a De vraag luidde: 'Kunt u aangeven hoe vaak u in de afgelopen twaalf maanden onderstaande activiteiten hebt gedaan?'

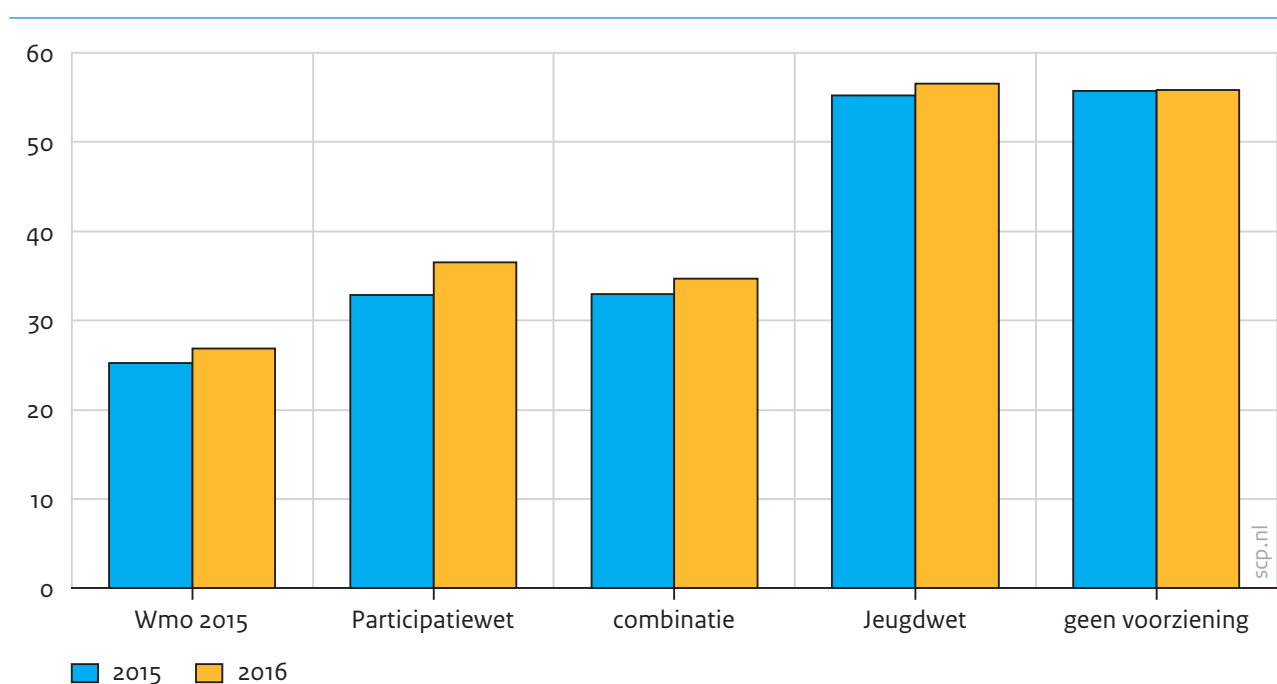
b Er zijn geen significante verschillen tussen 2015 en 2016.

Bron: SCP/CBS (SDI'15 en '16)

Binnen onze bredere kijk op participatie past ook sporten. De vraag daarnaar is breed en algemeen gesteld; we kunnen er geen onderscheid mee maken naar georganiseerd verband versus individueel sporten of competitief sporten versus recreatief sporten. De verschillen tussen de groepen voorzieningengebruikers zijn niet verrassend: mensen die geen voorziening gebruiken of een kind in de jeugdzorg hebben sporten vaker dan mensen in de Participatiewet, een multiprobleemgezin of, met name, de Wmo 2015 (figuur 5.2). Even verderop zullen we zien dat leeftijd hierbij natuurlijk een belangrijke verklarende factor is. Tussen 2015 en 2016 is er geen verandering opgetreden in de percentages sporters.

Figuur 5.2

Aandeel mensen dat minstens een keer per week sport, naar de vijf groepen, 2015 en 2016 (in procenten)<sup>a</sup>



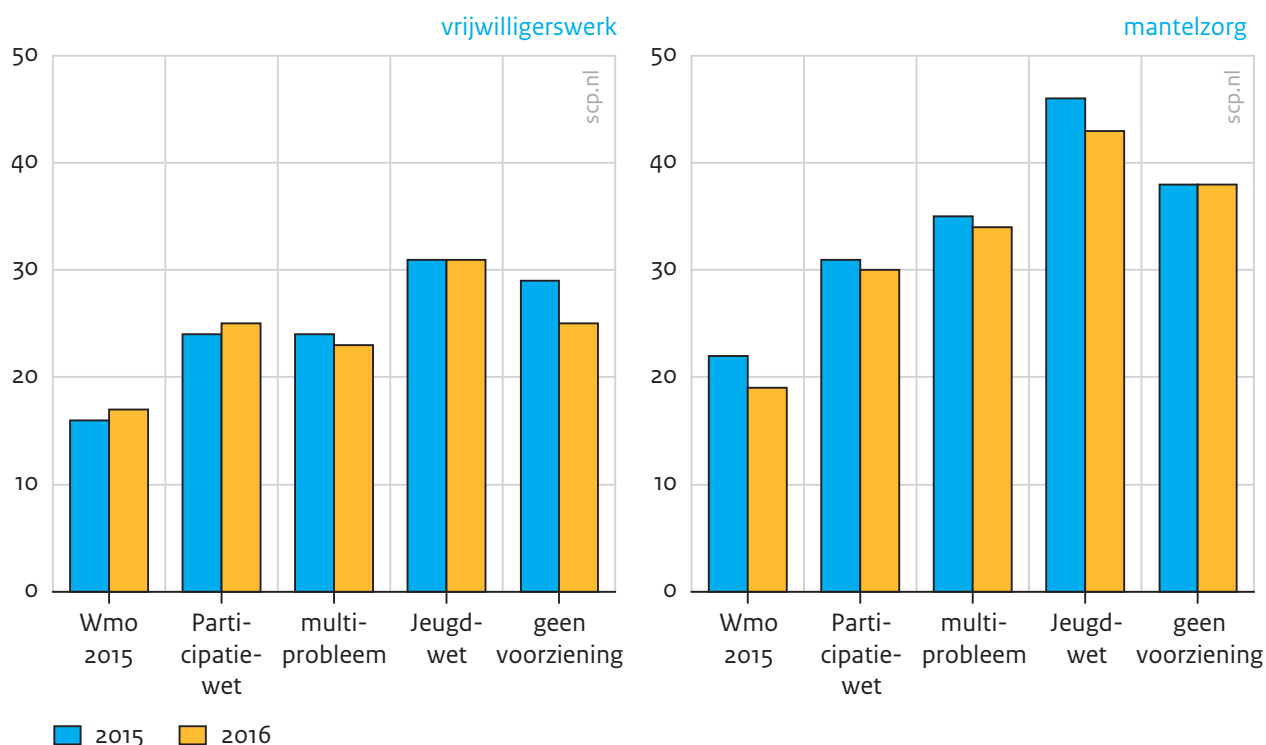
a Er is voor geen van de groepen een significant verschil tussen 2015 en 2016 ( $p < 0,01$ ).

Bron: SCP/CBS (SDI'15 en '16)

Onderdeel van de participatie is ook het doen van vrijwilligerswerk of het geven van mantelzorg. Voor alle groepen geldt dat er meer mensen mantelzorg geven dan dat er aan vrijwilligerswerk doen. Bij mensen in de Wmo 2015 en mensen in de Participatiewet is dat verschil kleiner dan bij de andere groepen. Ook hier is geen verschil tussen 2015 en 2016 (zie figuur 5.3).

Figuur 5.3

Aandeel mensen dat vrijwilligerswerk doet of mantelzorg geeft, naar de vijf groepen, 2015 en 2016 (in procenten)<sup>a, b</sup>



a Er zijn geen significante verschillen tussen 2015 en 2016 ( $p < 0,01$ ).

b De vragen luiden: 'Biedt u kosteloos hulp aan zieke of gehandicapte familieleden, vrienden, kennissen of burenen?' en 'Doet u vrijwilligerswerk, dat wil zeggen onbetaald werk ten behoeve van of georganiseerd door een instelling of vereniging?'

Bron: SCP/CBS (SDI '15 en '16)

### Voor alle vormen van maatschappelijke participatie is leeftijd een relevant achtergrondkenmerk

Wederom kijken we naar de relatie met achtergrondkenmerken: die blijkt bij maatschappelijke participatie niet eenduidig te zijn. Vaak is er een relatie met kwetsbaarheid, zoals bij het deelnemen aan verenigingsactiviteiten, maar soms is dit verband er niet, zoals bij vrijwilligerswerk (tabel 5.4). Bovendien lijkt er soms een relatie te zijn als uitsluitend naar het betreffende kenmerk wordt gekeken, maar valt deze weg als ook rekening wordt gehouden met andere achtergrondkenmerken. Zo blijkt dat kwetsbare mensen vaker mantelzorg geven, maar dat dit deels te maken heeft met verschillen in leeftijd en huishoudensamenstelling.<sup>2</sup> Ook niet-westerse migranten geven iets vaker mantelzorg. Ook de relatie tussen etnische herkomst en het deelnemen aan een verenigingsactiviteit is niet langer relevant als rekening wordt gehouden met de andere achtergrondkenmerken. Van belang zijn vooral de mate van kwetsbaarheid en tot welke van de vijf groepen voorzieningengebruikers in ons onderzoek iemand behoort.

Tabel 5.4

Maatschappelijke participatie naar achtergrondkenmerken, 2016 (in procenten)

	deelname aan activiteiten vrijtijds- vereniging <sup>a</sup>	bezoek cultuur, restaurant, café, sportwedstrijd <sup>a</sup>	sport <sup>a</sup>	doet vrijwilligers- werk	geeft mantel- zorg
minst kwetsbaar	46	18	61	29	39
meest kwetsbaar	24*	6*	30*	27	29*
18-24 jaar	41+	20*	57*	19	24=
25-34 jaar	32	13*	48*	23	27
35-64 jaar	34	11	44	28	38
65-74 jaar	32	9*	36*	23	35
≥ 75 jaar	28	5*	21*	9*	14
autochtoon	35	11	42	25	33
niet-westerse migrant	28*	10	40	20	27*

a Minstens één keer per week.

\* Verschilt significant van de andere groep(en) bij hetzelfde kenmerk ( $p < 0,01$ ).

+ 18-24 jaar verschilt alleen van ≥ 75 jaar.

= Verschilt alleen niet van 25-34 jaar.

Bron: SCP/CBS (SDI'16)

Van de opgenomen kenmerken is leeftijd het enige dat voor elk van de participatievormen relevant is. Overigens kunnen we met de achtergrondkenmerken die we gebruiken maar een beperkt deel van de verschillen in participatie verklaren. Blijkbaar spelen andere kenmerken eveneens een rol.<sup>3</sup> Zo is voor het geven van mantelzorg een eerste vereiste dat iemand een hulpbehoevende kent (De Klerk et al. 2015).

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

Naast het bevorderen van participatie is het tegengaan van eenzaamheid een belangrijke doelstelling bij de decentralisaties. De twee doelstellingen hebben een zekere verwantschap. Participeren in de samenleving, zoals het verrichten van vrijwilligerswerk, sporten of meedoen aan verenigingsactiviteiten, kan ervoor zorgen dat iemand andere mensen ontmoet en daardoor helpen om sociaal isolement en eenzaamheid te voorkomen. Ook contact hebben met familie, vrienden of buren kan daarbij helpen. Kader 5.1 schetst een beeld van de frequentie van sociale contacten die iemand heeft. Deze frequentie zegt wel iets over de kwantiteit van de contacten, maar niet automatisch over de kwaliteit ervan (vgl. kader 1.4). Het kennen van mensen op zichzelf is nog niet voldoende om eenzaamheid tegen te gaan. Eenzaamheid heeft immers betrekking op gevoelens van verlatenheid of het ontbreken van intimiteit.

### Kader 5.1 Weinig sociale contacten

Het ontbreken van sociale contacten kan een potentieel probleem zijn, bijvoorbeeld als het leidt tot eenzaamheid. In dit kader geven we een overzicht van de mate waarin mensen contact hebben met familie (anders dan de gezinsleden), vrienden of goede kennissen en burens (tabel K5.1). De aard van het contact is breed: het kan gaan om persoonlijke ontmoetingen, maar ook om bellen, schrijven, e-mailen of berichtjes sturen.

#### Tabel K5.1

Minder dan eenmaal per maand contact met het sociaal netwerk, naar de vijf groepen, 2015 en 2016 (in procenten)

	met familie		met vrienden of echt goede kennissen		met burens	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016
Wmo 2015	9	10	19	21	24	24
participatie	13	12	12	13	28	29
multiprobleem	14	11	15	16	33	26*
jeugdhulp	5	5	6	5	12	13
geen voorziening	5	4	5	7	16	15

\* Significant verschil tussen 2015 en 2016 ( $p < 0,01$ ).

Bron: SCP/CBS (SDI'15 en '16)

De meeste mensen hebben geregeld contact met familie of met vrienden en kennissen. Toch heeft meer dan een op de tien mensen in de Participatiewet of in een multiprobleemhuishouden minder dan eenmaal per maand contact met familie. Mensen in de Wmo 2015 hebben relatief weinig contact met vrienden of kennissen. Het contact met de burens is bij alle groepen minder frequent.

Voor de meting van eenzaamheid maken we gebruik van de eenzaamheidsschaal zoals 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 een bredere kring van contacten ontbreekt en gevoelens van leegte en verlatenheid spelen). Volgens deze meting is in alle vijf groepen voorzieningengebruikers ten minste een derde eenzaam (tabel 5.5). Er is een verschil tussen mensen die geen voorziening gebruiken of die een kind in de jeugdhulp hebben (minder eenzaam) en mensen die deel uitmaken van de andere groepen (meer eenzaam). Dit verschil zien we ook terug als we niet naar eenzaamheid kijken, maar naar een sterke mate van eenzaamheid, zowel totaal als sociaal en emotioneel (de cijfers voor mensen die geen voorzieningen gebruiken komen overeen met wat uit ander onderzoek naar eenzaamheid bekend is, zie CVO-VU 2008).

Opvallend is de toename van mensen in de Wmo 2015 die emotioneel eenzaam zijn. Het is onduidelijk waar dit mee te maken heeft. Wellicht hebben de veranderingen in de Wmo

geleid tot een geringer beroep op professionals (zoals we zagen in tabel 3.7), die voorheen wellicht de rol van vertrouwenspersoon vervulden.

Tabel 5.5

Eenzaamheid naar de vijf groepen, 2015 en 2016 (in procenten)<sup>a</sup>

	is eenzaam		is zeer eenzaam		is zeer sociaal eenzaam		is zeer emotioneel eenzaam	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016
Wmo 2015	59	59	16	18	19	18	17	22*
participatie	58	55	18	19	21	19	18	19
multiprobleem	58	59	17	20	21	21	19	22
jeugdhulp	34	31	7	7	10	11	6	7
geen voorziening	33	31	7	7	11	8	6	7

a Eenzaamheid is gemeten aan de hand van zes stellingen: (1) 'Ik heb veel mensen op wie ik volledig kan vertrouwen', (2) 'Ik mis mensen om me heen', (3) 'Ik ervaar een leegte om me heen', (4) 'Er zijn genoeg mensen op wie ik in geval van narigheid kan terugvallen', (5) 'Er zijn voldoende mensen met wie ik me nauw verbonden voel' en (6) '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 (een bevestiging bij 2 en 6, een ontkenning bij de andere stellingen). De stellingen vormen goede schalen met een Cronbach's alpha voor eenzaamheid van 0,84, voor sociale eenzaamheid van 0,78 en voor emotionele eenzaamheid van 0,74. Iemand is zeer eenzaam als hij of zij op ten minste vijf van de zes stellingen het antwoord geeft dat duidt op eenzaamheid.

\* Significant verschil tussen 2015 en 2016 ( $p < 0,01$ ).

Bron: SCP/CBS (SDI'15 en '16)

### Eenzaamheid hangt vooral samen met veerkracht

Eenzaamheid is niet iets dat is voorbehouden aan oudere mensen, ook jongeren kunnen ermee te maken hebben (tabel 5.6). Van de 18-24-jarigen in onze onderzoeksgroep is 40% eenzaam en 10% zeer eenzaam. Zowel bij hen als bij de 75-plussers gaat het eerder om emotionele dan om sociale eenzaamheid. De verschillen in eenzaamheid zijn evenwel nog groter bij enkele andere achtergrondkenmerken, vooral de verschillen bij kwetsbaarheid zijn groot. In de wat strengere definitie van eenzaamheid is bijna 30% van de meest kwetsbare mensen te kenschetsen als eenzaam, tegen 6% van de niet kwetsbaren.

Tabel 5.6

Eenzaamheid naar achtergrondkenmerken, 2016 (in procenten)<sup>a</sup>

	is eenzaam	is zeer eenzaam	is zeer sociaal eenzaam	is zeer emotioneel eenzaam
minst kwetsbaar	29	6	9	5
meest kwetsbaar	64*	28*	27*	29*
18-24 jaar	40-	9+	7*	12+
25-34 jaar	49	16	16	16
35-64 jaar	45	15	17	15
65-74 jaar	52	14	18	16
≥ 75 jaar	55	14	13	20
paar zonder kinderen	41*	10*	14*	12*
paar met kinderen	34*	7*	10*	7*
eenoudergezin	53*	18*=	19/	18*
alleenstaande	60*	21*	21*	25*
autochtoon	44	12	14	14
niet-westerse migrant	60*	22*	23*	23*
weinig veerkracht	87	43	39	54
veel veerkracht	22*	2*	5*	2*

a Eenzaamheid is gemeten aan de hand van zes stellingen: (1) 'Ik heb veel mensen op wie ik volledig kan vertrouwen', (2) 'Ik mis mensen om me heen', (3) 'Ik ervaar een leegte om me heen', (4) 'Er zijn genoeg mensen op wie ik in geval van narigheid kan terugvallen', (5) 'Er zijn voldoende mensen met wie ik me nauw verbonden voel' en (6) '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 (een bevestiging bij 2 en 6, een ontkenning bij de andere stellingen). Iemand is zeer eenzaam als hij of zij op ten minste vijf van de zes stellingen het antwoord geeft dat duidt op eenzaamheid.

\* Verschilt significant van de andere groep(en) bij hetzelfde kenmerk ( $p < 0,01$ ).

- Verschilt van 65-74 jaar en van 75 jaar of ouder; de andere leeftijdsgroepen verschillen niet van elkaar.

+ Verschilt wat betreft 'zeer eenzaam' van 25-34-jarigen en wat betreft 'zeer emotioneel eenzaam' van 75-plussers; de overige leeftijdsgroepen verschillen niet van elkaar.

= Alleenstaande en eenoudergezin verschillen niet van elkaar, de overige huishoudentypen wel.

/ Verschilt alleen van paar met kinderen.

Bron: SCP/CBS (SDI'16)

Ook hangt eenzaamheid samen met de etnische herkomst en met het type huishouden waartoe iemand behoort (de cijfers uit tabel 5.6 komen overeen met die uit ander onderzoek, zie Van der Zwet en Van de Maat 2016).<sup>4</sup> Met name huishoudens waarin zich één volwassene bevindt, alleenstaanden of eenoudergezinnen, zijn relatief vaak eenzaam: een



partner in het gezin is dus belangrijker tegen eenzaamheid dan een kind. Verder zijn niet-westerse migranten vaker eenzaam dan autochtonen.

Eerder merkten we al op dat veerkracht als hulpbron aan belang wint: als de maatschappij steeds sneller wordt is het lastiger om je erin staande te houden. Het kost meer en ook vaker moeite om bij te blijven en als dat niet lukt om vervolgens weer de rug te rechte. Daarom kan verondersteld worden dat iemand die veerkrachtig is minder risico op eenzaamheid heeft dan iemand die tegenslagen moeilijk te boven komt. Inderdaad blijkt veerkracht een zeer belangrijke determinant te zijn: het blijkt de belangrijkste voorspeller van eenzaamheid te zijn, belangrijker dan de mate van kwetsbaarheid. Dit geldt voor alle onderscheiden vormen van eenzaamheid.

#### 5.4 Levensstandaard is geen luxe

Een belangrijk onderdeel van kwaliteit van leven is niet alleen of mensen participeren of niet eenzaam zijn, maar ook de mate waarin ze (kunnen) beschikken over een aantal goederen waarvan in het algemeen wordt aangenomen dat je die in onze samenleving zou moeten hebben. Achterliggend idee daarbij is dat voor de kwaliteit van leven niet zozeer het inkomen relevant is, maar wat je met dat inkomen *kunt* (vgl. Stiglitz et al. 2009).

Misschien meer dan bij de andere onderdelen van kwaliteit van leven kan erover gediscussieerd worden wat we onder de levensstandaard moeten verstaan. Belangrijk is te beseffen dat we uiteindelijk de kwaliteit van leven van groepen mensen willen vergelijken. Om dat goed te doen is een meting nodig die voor alle groepen gelijk is. Hoewel voor elke groep misschien een specifiek product minder relevant is, of een ander juist relevanter zou zijn, zoeken we naar zaken waarvan algemeen aangenomen wordt dat ze van belang zijn.

Dat impliceert automatisch dat als groepen er niet over (kunnen) beschikken, ze op achterstand staan. Net als in de vorige rapportage (Pommer en Boelhouwer 2016) onderscheiden we drie aspecten van de levensstandaard: autobezit, aanwezigheid van internet in het huishouden en op vakantie gaan.

Autobezit maakt deel uit van de levensstandaard omdat het mensen een gevoel van vrijheid en onafhankelijkheid geeft: dankzij de auto kunnen ze zelf bepalen wanneer ze ergens heen gaan.<sup>5</sup> Ander onderzoek laat zien dat autobezit bijdraagt aan redzaamheid en sociale contacten, met name bij ouderen en in plattelandsgebieden (Vermeij 2016). Het hebben van een internetverbinding is van belang omdat steeds vaker zaken via internet aangevraagd of geregeld moeten worden; bovendien speelt internet een steeds grotere rol in het sociale netwerk en bij de sociale contacten. Op vakantie gaan ten slotte is van belang om tot rust te kunnen komen en je op te kunnen laden voor het vervolg. De mogelijkheid om op vakantie te gaan maakt ook deel uit van het zogeheten niet-veel-maar-toereikend-criterium, een indicator voor armoede die een (beperkt) bedrag voor de vakantiekosten bevat (Hoff et al. 2016).

Het internet is wijdverbreid en de meeste huishoudens hebben wel een internetverbinding. De percentages liggen soms dik boven de 90%, maar bij mensen in de Wmo 2015 heeft slechts 60% een internetverbinding in het huishouden (tabel 5.7). Ook gaan ze relatief wei-

nig op vakantie. Net als in 2015 hebben mensen die geen voorziening gebruiken en mensen met een kind in de jeugdhulp vaker dan mensen in de andere groepen een auto en internet; ook zijn ze vaker op vakantie geweest.

Tabel 5.7

Levensstandaard naar de vijf groepen, 2015 en 2016 (in procenten)<sup>a</sup>

	autobezit		internet		nee		vakantie alleen in Nederland	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016
	Wmo 2015	45	43	60	60	70	72	12
participatie	46	46	88	90	62	66	10	9
multiprobleem	47	48	88	91	61	65	13	10
jeugdhulp	92	92	100	99	20	23	18	19
geen voorziening	84	86	96	96	24	25	14	14

a Er zijn geen verschillen tussen 2015 en 2016.

Bron: SCP/CBS (SDI'15 en '16)

### Levensstandaard hangt niet met één specifiek achtergrondkenmerk samen

Ook bij de levensstandaard kijken we naar de relatie met achtergrondkenmerken (tabel 5.8). Voor de zaken die we meenemen bij de levensstandaard is over het algemeen geld nodig om erover te kunnen beschikken of om het te doen. Kwetsbaarheid speelt dan ook een belangrijke rol bij elk van de criteria voor levensstandaard (uitgezonderd internetbezit).<sup>6</sup> Maar het is nergens de belangrijkste determinant. Voor autobezit is bijvoorbeeld het type huishouden waar iemand deel van uitmaakt belangrijker: stellen (met of zonder kinderen) hebben vaker een auto dan alleenstaanden of eenoudergezinnen. Voor het hebben van een internetverbinding is leeftijd het meest van belang: ouderen hebben beduidend minder vaak internet dan jongeren.

Tabel 5.8

Levensstandaard naar achtergrondkenmerken, 2016 (in procenten)

	autobezit	internet	niet op vakantie geweest	alleen in Nederland op vakantie geweest
minst kwetsbaar	87	98	21	13
meest kwetsbaar	41*	88*	71*	8*
18-24 jaar	61	97	41*	12
25-34 jaar	55	96	53	9
35-64 jaar	70	94	45	14
65-74 jaar	64+	80*	55-	14
≥ 75 jaar	36*	42*	77*	11
autochtoon	66	86	49	15
niet-westerse migrant	50*	90*	60*	5*

\* Verschilt significant van de andere groep(en) bij hetzelfde kenmerk ( $p < 0,01$ ).

+ Verschilt niet van 18-24 jaar, wel van de rest.

- 25-34 jaar en 65-74 jaar verschillen niet van elkaar, maar wel van de andere leeftijdsgroepen.

Bron: SCP/CBS (SDI'16)

## 5.5 Woonsituatie: vooral mensen in de Participatiewet huren met huurtoeslag

Het laatste onderdeel van de kwaliteit van leven is de woonsituatie. Hier is niet de vraag relevant of mensen beschikken over een eigen, zelfstandige woning, aangezien voor ons onderzoek uitsluitend mensen zijn ondervraagd die zelfstandig wonen. Omdat de kwaliteit van de woning lastig in een beperkt aantal indicatoren is te vatten, sluiten we, net als in de vorige rapportage, aan bij ander onderzoek dat de woonsituatie beschrijft aan de hand van het woningtype en de vraag of de woning in eigendom is of wordt gehuurd (vgl. Blijie et al. 2013, zie ook Noll en Berger 2014).<sup>7</sup>

Een kleine 10% van de Wmo'ers woont 'met zorg', dus bijvoorbeeld in een aanleunwoning of serviceflat. Hierin was in 2016 geen verandering gekomen ten opzichte van 2015.

Dat geldt ook voor de bevinding dat de meeste mensen die geen voorziening gebruiken of een kind in de jeugdhulp hebben in een koophuis wonen, die relatief vaak een twee-onder-een-kap- of een vrijstaande woning is (tabel 5.9).

Tabel 5.9

Woonsituatie naar de vijf groepen, 2015 en 2016 (in procenten)<sup>a, b</sup>

	koop- woning <sup>c</sup>	flat, appartement, etagewoning	rijtjeshuis, tussen- woning	twee- onder- een-kap	vrij- staande woning	wonen met zorg
Wmo 2015	31	43	29	8	8	10
participatie	13	49	42	3	3	1
multiprobleem	21	42	44	4	4	2
jeugdhulp	77	10	53	17	18	0
geen voorziening	68	22	43	15	16	1

a Er zijn geen significante verschillen met 2015 ( $p < 0,01$ ).

b De vraag luidde: 'In wat voor type woning woont u?' De groepen verschillen significant van elkaar ( $p < 0,01$ ), met uitzondering van multiprobleem/Wmo 2015.

c De gegevens over de koopwoning komen uit het integraal inkomensbestand van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS).

Bron: SCP/CBS (SDI'15 en '16)

Onder de mensen die hun woning huren kunnen we onderscheid maken naar mensen die wel huurtoeslag krijgen en mensen die geen huurtoeslag krijgen. Het overgrote deel van de huurders in de Participatiewet krijgt huurtoeslag; onder de multiprobleemgezinnen is dit aandeel iets kleiner en onder de Wmo'ers nog weer iets kleiner, maar nog altijd ruim meer dan de helft.<sup>8</sup> Huurders in deze drie groepen krijgen echter beduidend vaker huurtoeslag dan mensen met een kind in de jeugdzorg of mensen die geen voorziening gebruiken.

### De woonsituatie hangt het meest samen met de indeling in groepen in dit onderzoek

Als we de woonsituatie relateren aan de standaard achtergrondkenmerken waar we in deze rapportage naar kijken, dan blijkt dat kwetsbare mensen veel vaker in een huurwoning wonen, die ook vaak een flat is, dan niet kwetsbare mensen (tabel 5.10). Hetzelfde geldt voor niet-westerse migranten. Toch maakt het voor het wonen in een koopwoning of huurwoning met huurtoeslag het meest uit van welke van de vijf groepen voorzieningen-gebruikers iemand deel uitmaakt, ook als we rekening houden met de andere achtergrondkenmerken.<sup>9</sup> Dat betekent bijvoorbeeld dat mensen in de Participatiewet vaker in een huurwoning wonen, ongeacht hun kwetsbaarheid. Ook de huishoudensamenstelling is een belangrijke voorspeller van kopen of huren (eenoudergezinnen en alleenstaanden huren beduidend vaker dan stellen, zie ook bijlage A1 op [www.scp.nl](http://www.scp.nl)).

Tabel 5.10

Woonsituatie naar achtergrondkenmerken, 2016 (in procenten)

	koop-woning	huren met huurtoeslag	flat, appartement, etagewoning	rijtjeshuis, tussenwoning
minst kwetsbaar	71	12	18	46
meest kwetsbaar	15*	64*	47*	41*
18-24 jaar	37=	31=	38	41
25-34 jaar	27+	47+	44	42
35-64 jaar	48	33	27	47
65-74 jaar	38	37	37	37
≥ 75 jaar	32/	40/	44	23*
autochtoon	49	28	28	42
niet-westerse migrant	13*	64*	55*	39*

\* Verschilt significant van de andere groep(en) bij hetzelfde kenmerk ( $p < 0,01$ ).

= Verschilt niet van 65-74 jaar en 75 jaar of ouder.

+ Verschilt niet van 75 jaar of ouder, wel van de rest.

/ Verschilt ook niet van 65-74 jaar.

Bron: SCP/CBS (SDI'16)

Verder valt op dat het gemeenteclassificatiecluster relatief veel samenhangt met het type woning waarin iemand woont. In het ene cluster zal het aandeel flats of juist het aandeel koopwoningen groter zijn dan in een ander cluster. Het effect blijft ook behouden als gecorrigeerd wordt voor de mate van kwetsbaarheid van mensen of het type huishouden waarvan ze deel uitmaken. Hier is vooral een verschil tussen meer en minder stedelijke gebieden te zien.

## 5.6 De kwaliteit-van-levenindex bundelt de voorgaande aspecten tot een maat voor maatschappelijke uitkomst

In de voorgaande paragrafen is een aantal levensterreinen besproken die samen iets zeggen over de kwaliteit van leven van mensen. In deze paragraaf schetsen we een samenvattend inzicht door de terreinen te combineren tot een kwaliteit-van-levenindex. We gaan uit van de vijf behandelde terreinen en komen tot in totaal dertien indicatoren:

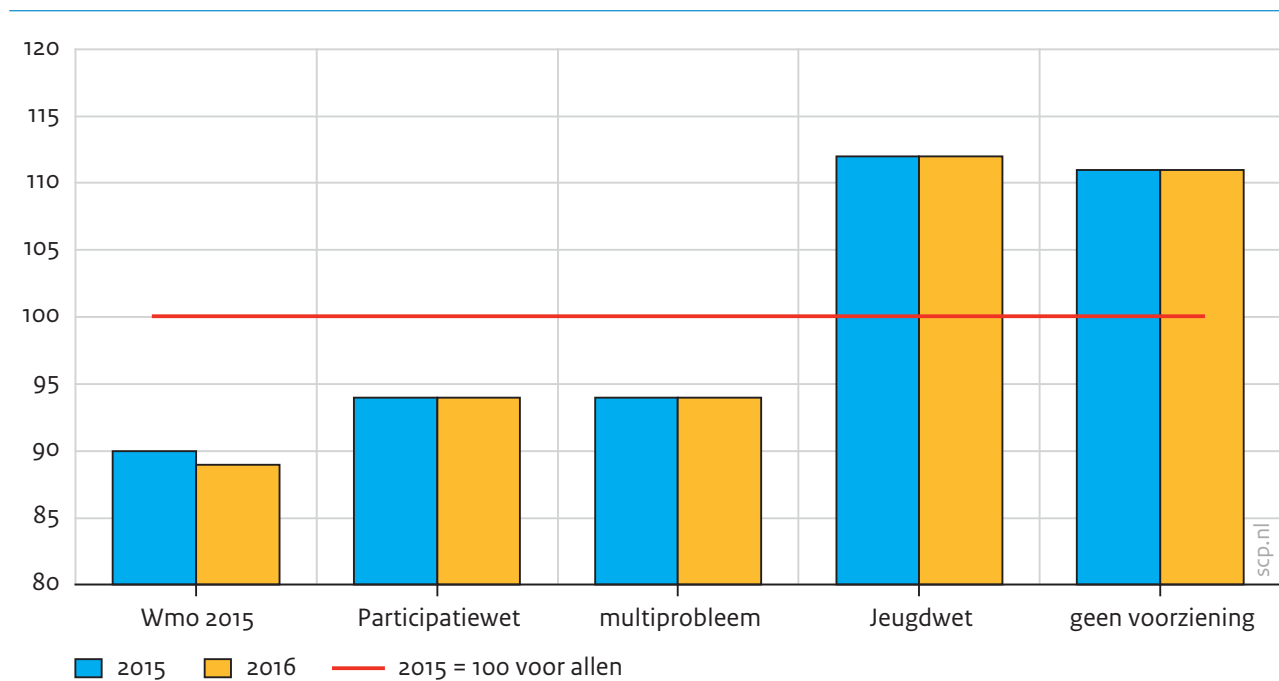
- 1 gezondheid: de aan- of afwezigheid van belemmeringen binnenshuis en buitenshuis;
- 2 maatschappelijke participatie: het doen van vrijwilligerswerk, deelnemen aan verenigingsactiviteiten, bezoeken van cultuur, actief zijn in sport;
- 3 eenzaamheid: uitgesplitst in sociale eenzaamheid en emotionele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

Deze indicatoren zijn samengevoegd op dezelfde manier als het scp doet bij de leef-situatie-index en het meetinstrument sociale uitsluiting (Boelhouwer 2010; Hoff 2014). Het uitgangspunt bij deze samenvoeging is dat de verschillende levensterreinen en indicatoren bij elkaar kunnen worden opgeteld omdat ze met elkaar samenhangen en gezamenlijk een beeld geven van de kwaliteit van leven.<sup>10</sup>

Uit de voorgaande paragrafen bleek al dat er vooral een onderscheid is tussen aan de ene kant mensen die geen gebruik maken van een voorziening en mensen met een kind in de jeugdhulp, en aan de andere kant de drie andere groepen. Dat patroon zien we ook terug bij de gecombineerde index voor kwaliteit van leven (figuur 5.4). Verder blijkt dat de kwaliteit van leven van mensen in de Wmo 2015 minder goed is dan die van andere groepen; verderop zal echter blijken dat dit niet meer het geval is als rekening gehouden wordt met achtergrondkenmerken, ofwel met de samenstelling van de groepen. De kwaliteit van leven van mensen in multiprobleemhuishoudens wijkt niet af van die van mensen in de Participatiewet. Eerder zagen we echter dat onder mensen in multiprobleemhuishoudens het aandeel met veel problemen groter is dan bij de andere groepen voorzieningengebruikers. Het is daarom goed de kwaliteit van leven te onderscheiden van de problemen die mensen hebben of de mate waarin ze kwetsbaar zijn: een relatief goede kwaliteit van leven hoeft niet te betekenen dat er geen problemen zijn. Hierna kijken we wat preciezer naar de relatie tussen kwaliteit van leven, de mate van kwetsbaarheid en de problemen die mensen hebben. Daarbij lopen we de blokken van het conceptuele kader af.

Figuur 5.4

Kwaliteit-van-levenindex, 2015 en 2016 (in indexscores)<sup>a</sup>



a Er is geen significant verschil tussen de jaren.

Bron: SCP/CBS (SDI'15 en '16)

## Kwaliteit van leven hangt samen met kwetsbaarheid

Vanuit het conceptuele model kijken we eerst naar de relatie met achtergrondkenmerken en kwetsbaarheid. Niet verrassend blijkt dan dat de meest kwetsbare mensen (ouderen, eenoudergezinnen, alleenstaanden en niet-westerse migranten) een minder goede kwaliteit van leven hebben dan hun tegenpolen. Wat opvalt is dat de kwaliteit van leven van ouderen tussen 2015 en 2016 minder is geworden, zij het in beperkte mate. Nadere analyses wijzen uit dat de verminderde kwaliteit van leven deels komt door de eerder beschreven toename van hun emotionele eenzaamheid. Daarnaast is het aandeel ouderen toegenomen dat aangeeft veel belemmeringen in het dagelijks functioneren te ondervinden. Met onze gegevens is het onduidelijk waardoor deze veranderingen komen. Ze zouden te maken kunnen hebben met het progressieve karakter van gezondheidsproblemen: nadat de mensen zich meldden bij de Wmo 2015 is hun gezondheid verder achteruitgegaan. De veranderingen zouden ook gerelateerd kunnen zijn aan het mindere beroep op professionals dat we bij mensen in de Wmo 2015 zagen. Tot slot kan er een populatieverandering plaatsvinden: als het beleid uitpakt zoals beoogd zou op termijn een veranderende populatie voorzieningengebruikers zichtbaar moeten zijn. Immers: als mensen geacht worden eerst te kijken of ze zelf iets meer kunnen doen, vervolgens een beroep op hun netwerk moeten doen, en pas daarna moeten aankloppen bij een algemene voorziening, zullen de mensen die uiteindelijk nog een individuele maatwerkvoorziening gebruiken meer en/of zwaardere problemen hebben dan de huidige populatie. In hoofdstuk 2 bleek echter dat de huidige populatie Wmo-gebruikers in 2016 niet afweek van de Wmo-gebruikers in 2015, voor wat betreft sociaal-demografische kernmerken (tabel 5.11).

Tabel 5.11

Kwaliteit van leven naar achtergrondkenmerken, 2015 en 2016 (in indexscores)

	2015	2016
minst kwetsbaar	114	113*
meest kwetsbaar	89	88
18-24 jaar	105	104
25-34 jaar	101	100
35-64 jaar	102	102
65-74 jaar	96	97
≥ 75 jaar	89	87*
stel zonder kinderen	102	102
stel met kinderen	109	109
eenoudergezin	96	97
alleenstaande	91	91
autochtoon	102	101*
niet-westerse migrant	94	95

\* Verschilt significant tussen 2015 en 2016 ( $p < 0,01$ ).

Bron: SCP/CBS (SDI'15 en '16)

Als we alle achtergrondkenmerken naast elkaar beschouwen, hangt kwaliteit van leven het meest samen met kwetsbaarheid. Ook de indeling in de vijf groepen voorzieningen-gebruikers, leeftijd en huishoudenssamenstelling hangen samen met kwaliteit van leven.<sup>11</sup>

### Kwaliteit van leven minder goed bij meer problemen en geringere redzaamheid en veerkracht

In ons conceptuele schema gaan we ervan uit dat de kwaliteit van leven niet alleen afhankelijk is van de achtergrondkenmerken en kwetsbaarheid, maar ook van de hoeveelheid problemen waar mensen tegelijk mee te maken krijgen, de mate waarin ze daarmee om kunnen gaan (veerkracht) en het netwerk dat ze hebben om hen eventueel te ondersteunen. Als we naar de verschillen tussen groepen kijken, zijn de uitkomsten weinig verrassend: 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 goed af dan hun tegenpolen (tabel 5.12).



Tabel 5.12

Kwaliteit van leven naar probleemcumulatie, sociaal netwerk en veerkracht, 2015 en 2016 (in indexscores)<sup>a</sup>

	2015	2016
allen	100	100
maximaal 2 problemen <sup>b</sup>	109	108
3 problemen of meer	90*	90*
kan alles zelf	109*	108*
kan een deel zelf, de rest met het eigen netwerk	98*	99*
kan een deel zelf, een deel met het netwerk en een deel met professional	95-	94-
kan 1 of 2 problemen niet oplossen en kreeg daarbij ook geen hulp	94*	94*
kan 3 of meer problemen niet oplossen en kreeg daarbij geen hulp	84*	84*
weinig veerkracht <sup>c</sup>	91*	90
veel veerkracht	106*	105*

a Geen van de verschillen tussen 2015 en 2016 is significant ( $p < 0,01$ ).

b Voor de overzichtelijkheid is probleemcumulatie in twee groepen gesplitst (bijlage A1 op [www.scp.nl](http://www.scp.nl) bevat het volledige overzicht).

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

\* Significant verschil binnen het kenmerk ( $p < 0,01$ ).

- Verschilt niet van de categorie eronder, wel van de rest.

Bron: SCP/CBS (SDI '15 en '16)

### Kwetsbaarheid het meest bepalend voor kwaliteit van leven

Inmiddels hebben we alle onderdelen van het conceptuele model de revue laten passeren. Dat brengt ons bij de vraag wat precies het relatieve belang is van alle onderdelen: wat draagt het meest bij aan de kwaliteit van leven? Dat blijkt de mate van kwetsbaarheid te zijn (tabel 5.13).<sup>12</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, de Participatiewet of in een multiprobleemgezin wonen doet er voor de kwaliteit van leven weliswaar minder toe dan deze twee kenmerken, maar desalniettemin is ook het onderscheid in de vijf groepen een relevant kenmerk; ook als we rekening houden met de andere kenmerken. Ook de mate van redzaamheid hangt samen met leeftijd, maar minder dan de eerdergenoemde aspecten.

Tabel 5.13

Vershil in kwaliteit van leven tussen groepen, 2016 (afwijkingen van de gemiddelde indexscore, tussen haakjes de sheafcoëfficiënten)

	kwaliteit van leven (afwijking van het gemiddelde van 100) <sup>a</sup>
kwetsbaarheid (0,26)	
niet kwetsbaar	5,3
weinig kwetsbaar	1,7
enigszins kwetsbaar	-2,7
meest kwetsbaar	-5,7
probleemcumulatie (0,20)	
geen problemen	4,5
1 of 2 problemen	1,8
3 of 4 problemen	-2,1
5 of meer problemen	-5,4
groepen (0,19)	
Wmo 2015	-1,5
participatie	-2,5
multiprobleem	-2,6
jeugdhulp	3,4
geen voorziening	3,7
huishoudenssamenstelling (0,17)	
stel zonder kinderen	1,5
stel met kinderen	2,9
eenoudergezin	-0,7
alleenstaande	-3,3
redzaamheid (0,16)	
kan alles zelf	1,7
kan deel zelf, deel met eigen netwerk	1,8
kan deel zelf, deel met netwerk, deel met professional	0,3
kan 1 of 2 problemen niet zelf oplossen, kreeg bij ten minste 1 geen hulp	-1,0
kan 3 of meer problemen niet zelf oplossen en kreeg bij ten minste 1 geen hulp	-5,2
verklaarde variantie	70%

a Het gaat hier om afwijkingen van het gemiddelde, rekening houdend met de andere kenmerken. Deze afwijkingen kunnen bij elkaar worden opgeteld om specifieke groepen te maken, zoals kwetsbare mensen met veel problemen.

Bron: SCP/CBS (SDI'16)

Elk van de opgenomen kenmerken heeft dus 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 gebruikmaken van de Wmo 2015 – 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 mensen die geen voorziening gebruiken. Aan de hand van tabel 5.13 kunnen we ook kijken wat de kwaliteit van leven is van verschillende combinaties. Iemand die geen voorziening gebruikt, maar wel vijf of meer problemen heeft, heeft een minder dan gemiddelde kwaliteit van leven (met een score van  $100 + 3,7 - 5,4 = 98$ ).

Doordat rekening is gehouden met de andere kenmerken, worden de unieke verschillen wel kleiner. Uit figuur 5.3 is af te lezen dat de score voor kwaliteit van leven voor mensen zonder voorziening 112 is en voor mensen in de Wmo 2015 80. Door rekening te houden met de andere kenmerken neemt de score voor mensen zonder voorziening af tot 104 ( $100 + 3,7$ ) en stijgt die van mensen in de Wmo 2015 tot 98 ( $100 - 1,5$ ). Als we rekening houden met de andere kenmerken ontstaat bovendien een ander beeld van de verschillen: dan blijkt dat de kwaliteit van leven van mensen in de Wmo 2015 beter is dan die van mensen in de Participatiewet of in multiprobleemgezinnen (vgl. tabel 5.13 en figuur 5.4).

## 5.7 Onzichtbare groepen en gebruik van algemene voorzieningen

In het voorgaande beschreven we de kwaliteit van leven van mensen aan de hand van een indeling die gebaseerd is op het gebruik van maatwerkvoorzieningen. Een belangrijke doelstelling, zowel van de decentralisaties als van de ermee gepaard gaande bezuinigingen, is echter dat mensen minder maatwerkvoorzieningen 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 maatwerkvoorziening 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 gemakkelijk een landelijk beeld te schetsen. Uit onze enquête kunnen we slechts voorzichtige aanwijzingen krijgen op basis van de resultaten van de groep mensen die geen voorziening gebruiken. Door het hoofdstuk heen vonden we enkele indicaties dat ook bij die groep problemen spelen, zij het minder dan bij de andere groepen. Een kleine bloemlezing uit eerdere paragrafen: 36% is laagopgeleid, 8% heeft een laag inkomen, 9% zegt moeilijk te kunnen rondkomen, 34% heeft problemen bij het uitvoeren van de dagelijkse handelingen en 7% is zeer eenzaam. Als we voor een aantal van deze groepen naar de kwaliteit van leven kijken, is die inderdaad minder goed dan die van hun tegenpolen (tabel 5.14). Toch is de kwaliteit van leven vaak nog steeds beter dan gemiddeld. Dat geldt niet voor mensen die geen voorziening gebruiken en moeilijk kunnen rondkomen: hun kwaliteit van leven is minder goed dan gemiddeld. Heel harde conclusies kunnen we op basis hiervan evenwel niet trekken, omdat de groep in ons onderzoek relatief klein is; om goed zicht te krijgen op deze groep is aanvullend onderzoek nodig.

Tabel 5.14

Verschil in kwaliteit van leven tussen groepen mensen die geen voorziening gebruiken, 2016 (in indexscores)

	kwaliteit van leven
alle mensen die geen voorziening gebruiken	112
laagopgeleid	107
hoogopgeleid	114
zeer eenzaam	104
niet zeer eenzaam	114
kan (zeer) moeilijk rondkomen	97
kan rondkomen	112

Bron: SCP/CBS (SDI'16)

In onze enquête hebben we getracht om 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 voorzieningen, maar het is zeker geen uitputtende lijst. Bovendien zijn gemeenten volop bezig met het inrichten van het systeem, waarbij verschillen kunnen ontstaan in wat zij onder een algemene voorziening en onder een maatwerkvoorziening verstaan. Ook dat maakt het lastig om een landelijk beeld te schetsen. Daar komt bij dat nog niet iedereen bekend zal 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.

Kijken we toch naar de algemene voorzieningen waarnaar gevraagd is, dan wordt het buurthuis het meest bezocht (tabel 5.15). Ongeveer een kwart van de mensen met een Wmo 2015- of Participatiewetvoorziening gaat weleens naar een buurthuis. Met name mensen in de Wmo 2015 doen dit vaak: van de Wmo-gebruikers die weleens 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 tabel). Het algemeen maatschappelijk werk wordt vooral door mensen uit multiprobleemhuishoudens bezocht: een kleine 30% van de gebruikers zegt dat 'intensief' te doen. Het gebruik van al deze voorzieningen is lager onder mensen die geen voorziening gebruiken.

Relatief weinig mensen geven aan te maken te hebben gehad met een wijkteam; dat aandeel is met 15% het hoogst onder mensen die met multiproblematiek te maken hebben. Er zit een grote onderschatting in deze cijfers, die waarschijnlijk wordt veroorzaakt doordat gemeenten verschillende benamingen hanteren voor een wijkteam, of doordat mensen niet weten dat ze met een wijkteam te maken hebben: ze krijgen hulp van een professional, maar koppelen die 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).

Tabel 5.15

Gebruik van algemene voorzieningen, naar de vijf groepen, 2015 en 2016 (in procenten)<sup>a</sup>

	bezoek buurthuis <sup>b</sup>		gebruik maaltijd- voorziening <sup>b</sup>		gebruik algemeen maat- schappelijk werk		contact met een sociaal wijkteam	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016
Wmo 2015	27*	29*	17*	18*	13	12-	7	8
participatie	21	23	5	5	17	15	7	7
multiprobleem	18	20	6	4	19	22*	11*	15*
jeugdhulp	14	16	1	2	8*	7*	5	7
geen voorziening	16	17	3	2	3*	3*	2*	2*

a Er is bij geen van de voorzieningen een verschil tussen 2015 en 2016 ( $p < 0,01$ ).

b Samengenomen zijn alle antwoordcategorieën anders dan 'zelden of nooit'.

- Er is geen verschil tussen Wmo 2015 en participatie, wel tussen beide en de andere groepen ( $p < 0,01$ ).

\* Verschilt significant van alle andere groepen ( $p < 0,01$ ).

Bron: SCP/CBS (SDI'15 en '16)

## 5.8 Samenvattend

In dit hoofdstuk stond de kwaliteit van leven centraal. Die is beschreven aan de hand van een kwaliteit-van-levenindex, die een samenvattend inzicht biedt 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, de Participatiewet of een multiprobleemhuishouden is minder goed dan die van mensen met een kind in de jeugdzorg en van mensen die geen voorziening gebruiken. Bij geen van de groepen heeft zich daarin tussen 2015 en 2016 een verandering voorgedaan. 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 maatwerkvoorziening in het sociaal domein, maar ook dat gegeven is relevant voor de kwaliteit van leven.

Dat mensen zelf geen voorziening gebruiken betekent niet dat ze geen problemen hebben: 5% is zeer kwetsbaar, 9% zegt moeilijk te kunnen rondkomen, 34% heeft problemen bij het uitvoeren van de dagelijkse handelingen en 7% is zeer eenzaam.

## Noten

- 1 De sheafcoëfficiënten voor belemmeringen binnenshuis zijn: kwetsbaarheid: 0,57, vijf groepen: 0,22, leeftijd: 0,15, etniciteit: 0,05, geslacht: 0,03. Niet significant: gemeentecluster en huishoudenssamenstelling (0,03). De verklaarde variantie is 50%. De coëfficiënten voor belemmeringen buitenshuis

zijn: kwetsbaarheid: 0,59, vijf groepen: 0,21, leeftijd: 0,13, etniciteit: 0,06. Niet significant zijn: geslacht (0,01), gemeenteclassificatie (0,04) en huishoudenssamenstelling (0,03). De verklaarde variantie is 50%. In beide gevallen dalen de coëfficiënten iets wanneer we veerkracht toevoegen, veerkracht zelf krijgt een coëfficiënt van 0,12. De verklaarde variantie blijft met 51% ongeveer gelijk.

- 2 De multivariate analyses laten de volgende sheafcoëfficiënten zien: (1) *deelnemen aan vrijetijdsactiviteit*: vijf groepen: 0,12, kwetsbaarheid: 0,11, leeftijd: 0,07. Niet significant: gemeenteclassificatie (0,05), herkomst (0,02), samenstelling huishouden (0,02), geslacht (0,00). Verklaarde variantie 5%. (2) *cultuurparticipatie*: alle kenmerken zijn significant. Kwetsbaarheid: 0,10, leeftijd: 0,09, stratum: 0,08, gemeenteclassificatie: 0,07, samenstelling huishouden: 0,06, herkomst 0,05, geslacht 0,05. De verklaarde variantie is 5%. (3) *sport*: leeftijd: 0,19, kwetsbaarheid: 0,15, vijf groepen 0,13. Niet significant: gemeenteclassificatie (0,04), herkomst (0,01), samenstelling huishouden (0,03), geslacht (0,01). Verklaarde variantie 10%. (4) *vrijwilligerswerk*: leeftijd: 0,15, gemeenteclassificatie: 0,07, herkomst: 0,05. Niet significant: kwetsbaarheid (0,05), vijf groepen (0,03), samenstelling huishouden (0,04), geslacht (0,01). Verklaarde variantie 4%. (5) *mantelzorg geven*: leeftijd: 0,13, vijf groepen: 0,10, herkomst: 0,06, samenstelling huishouden: 0,07, geslacht: 0,08. Niet significant: gemeenteclassificatie (0,04). Verklaarde variantie 6%.
- 3 Met de achtergrondkenmerken verklaren we maximaal 10%, maar meestal 5% (zie de vorige noot). Voor mantelzorg geven en vrijwilligerswerk doen is dat vergelijkbaar met de bevindingen van De Klerk et al. (2015). Het opnemen van veerkracht heeft nauwelijks toegevoegde waarde.
- 4 De sheafcoëfficiënten zijn: *Eenzaam*: kwetsbaarheid: 0,16, huishoudenssamenstelling: 0,14, vijf groepen: 0,13, leeftijd: 0,06, herkomst: 0,09, geslacht: 0,06. Niet significant: gemeenteclassificatie (0,04). Verklaarde variantie 12%. Na het toevoegen van veerkracht (0,30) daalt kwetsbaarheid tot 0,09 en stijgt de verklaarde variantie tot 19%. *Zeer eenzaam*: huishoudenssamenstelling: 0,16, kwetsbaarheid: 0,15, leeftijd: 0,09, herkomst: 0,09, vijf groepen: 0,07. Niet significant: gemeenteclassificatie (0,05), geslacht (0,00). Verklaarde variantie 8%. Na het toevoegen van veerkracht (0,28) neemt kwetsbaarheid af tot 0,09 en stijgt de verklaarde variantie tot 15%. *Sociaal eenzaam*: kwetsbaarheid: 0,12, huishoudenssamenstelling: 0,11, leeftijd: 0,11, vijf groepen: 0,08, herkomst: 0,08, geslacht: 0,05. Niet significant: gemeenteclassificatie (0,05). Verklaarde variantie 6%. Na het toevoegen van veerkracht (0,21) daalt kwetsbaarheid tot 0,07 en stijgt de verklaarde variantie tot 10%. *Emotioneel eenzaam*: kwetsbaarheid: 0,16, huishoudenssamenstelling: 0,16, vijf groepen: 0,08, herkomst: 0,08, leeftijd: 0,04. Niet significant: gemeenteclassificatie (0,03), geslacht (0,02). Verklaarde variantie 8%. Na het toevoegen van veerkracht (0,35) daalt kwetsbaarheid tot 0,07 en stijgt de verklaarde variantie tot 19%.
- 5 Dat het gebruik van een auto negatieve gevolgen heeft voor het milieu is een andere discussie, namelijk die van de houdbaarheid van onze huidige kwaliteit van leven voor toekomstige generaties. Overigens kunnen ook bij andere indicatoren negatieve gevolgen optreden, bijvoorbeeld wanneer bij maatschappelijke participatie groepsinclusie samengaat met uitsluiting van anderen (bv. bij supportergroepen).
- 6 De sheafcoëfficiënten zijn: *Niet op vakantie geweest*: vijf groepen: 0,23, kwetsbaarheid: 0,21, leeftijd: 0,18, huishoudenssamenstelling: 0,11, gemeenteclassificatie: 0,06. Niet significant: herkomst (0,04), geslacht (0,02). De verklaarde variantie is 25%. *Nederlandse vakantie*: herkomst: 0,10, kwetsbaarheid: 0,07, leeftijd: 0,07, huishoudenssamenstelling: 0,07. Niet significant: gemeenteclassificatie (0,05), stratum (0,04), geslacht (0,00). Verklaarde variantie 3%. *Autobezit*: huishoudenssamenstelling: 0,39, vijf groepen: 0,18, kwetsbaarheid: 0,14, gemeenteclassificatie: 0,13, leeftijd: 0,12, geslacht: 0,04. Niet significant: herkomst (0,02). Verklaarde variantie 38%. *Internetbezit*: leeftijd: 0,46, huishoudenssamenstelling: 0,17, kwetsbaarheid: 0,06, vijf groepen: 0,06, herkomst: 0,05. Niet significant: gemeenteclassificatie (0,04), geslacht (0,02). Verklaarde variantie 33%.
- 7 Deze indicatoren worden bijvoorbeeld ook door Eurostat gebruikt bij de huisvestingsstatistieken: [ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Housing\\_statistics/nl](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Housing_statistics/nl).
- 8 Bijna 80% van de mensen in de Participatiewet krijgt huurtoeslag, bij de multiprobleemgezinnen is dat ongeveer 70% en bij de Wmo-gebruikers ongeveer 60%.

- 9 De sheafcoëfficiënten zijn: *Eigen woning*: vijf groepen: 0,28, huishoudenssamenstelling: 0,21, kwetsbaarheid: 0,18, herkomst: 0,14, gemeentecluster: 0,10, leeftijd 0,07. Niet significant: geslacht (0,02). Verklaarde variantie 37%. *Huurflat*: alles significant: vijf groepen (0,33), huishoudenssamenstelling (0,19), kwetsbaarheid (0,16), herkomst (0,15), leeftijd (0,08), gemeentecluster (0,07), geslacht (0,07). Verklaarde variantie 34%. *Flat*: huishoudenssamenstelling: 0,31, gemeentecluster: 0,31, vijf groepen: 0,10, leeftijd: 0,09, kwetsbaarheid: 0,06. Niet significant: geslacht (0,02). Verklaarde variantie 29%. *Rijtjeshuis*: huishoudenssamenstelling: 0,20, gemeentecluster: 0,15, leeftijd: 0,10. Niet significant: kwetsbaarheid (0,04), vijf groepen (0,02), herkomst (0,02), geslacht (0,01). Verklaarde variantie 9%.
- 10 Bij de samenvoeging wordt gebruikgemaakt van canonische correlatieanalyse (Overals), waarbij de indicatoren zodanig worden 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 over twee jaren gemeten laat weinig verschuivingen zien wat betreft de eigenwaarde, gewichten en componentladingen. Die zijn 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 wel als vuistregel wordt gehanteerd (0,3).
- 11 De sheafcoëfficiënten zijn: 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 is 62%.
- 12 Verder zijn opgenomen: leeftijd (0,14), veerkracht (0,10), gemeentecluster (0,07) en herkomst (0,05). Geslacht is niet significant (0,01).

## 6 Subjectieve outcome: hoe ervaren mensen het sociaal domein?

---

- Het oordeel van Nederlanders over de decentralisaties blijft ook in 2017 kritisch.
  - Uit cliëntervaringsonderzoeken blijkt dat circa negen op de tien Wmo-gebruikers tevreden zijn over de geboden voorzieningen en dat circa twee derde van de Jeugdhulpgebruikers de gemeente een voldoende geeft voor de geboden ondersteuning. Ouders van kinderen in de jeugdhulp geven gemiddeld een onvoldoende voor de bijdrage van jeugdhulp aan de situatie van hun kind.
  - Mensen verschillen minder in de tevredenheid met het leven dan op grond van de feitelijke situatie (de kwaliteit-van-levenindex) verwacht zou worden.
  - Volgens mensen zelf zijn de drie belangrijkste zaken om te leven zoals ze willen: het hebben van voldoende inkomen om rond te komen, het kunnen gaan en staan waar iemand wil, en de sociale contacten. Dit is de top 3 voor alle vijf de groepen die we onderscheiden.
- 

Ook nu, bijna drie jaar na de start van de nieuwe inrichting van het sociaal domein, maken de decentralisaties nog veel los bij overheden, zorgaanbieders, verzekeraars, media en burgers. In dit hoofdstuk trachten we een zo goed mogelijk algemeen en representatief beeld te geven van wat burgers vinden van het sociaal domein. De beeldvorming in de media, en daarmee ook bij burgers, wordt mede bepaald door incidenten en individuele verhalen. Met name zaken die niet goed gaan worden daarbij belicht. Voor burgers die geen directe persoonlijke ervaring hebben met het sociaal domein zullen verhalen in de media een belangrijke informatiebron zijn, evenals verhalen van familie, vrienden of kennissen die wel persoonlijke ervaring hebben. Dit is overigens niet uniek voor het sociaal domein, maar speelt in de hele publieke dienstverlening (Eggink et al. 2013).

In deze periode, waarin binnen het sociaal domein de transitiefase wordt omgezet naar die van transformatie, blijven uiteraard zaken spelen die niet goed gaan. Niet altijd zijn die zichtbaar in een rapportage als deze, die vertrekt vanuit het perspectief van de burger – bijvoorbeeld omdat ze gerelateerd zijn aan de administratie of het personeelsbeleid bij instellingen. Niet altijd hebben deze zaken gevolgen voor de dienstverlening, hulp of ondersteuning aan burgers en in andere gevallen zijn deze gevolgen pas na langere tijd zichtbaar.

In dit hoofdstuk zetten we de mening over de decentralisaties van drie groepen op een rij. In de eerste plaats die van een dwarsdoorsnede van de Nederlandse bevolking, aan de hand van grootschalig bevolkingsonderzoek. Dergelijk onderzoek, met vragen over het sociaal domein, is echter schaars. Vervolgens vatten we de resultaten samen die bekend zijn uit de cliëntervaringsonderzoeken. Hier staat dus de ervaring van cliënten met de zorg en ondersteuning die ze ontvingen centraal. Ten slotte gaan we in op maatschappelijke uitkomsten, die we met subjectieve indicatoren beschrijven. Het gaat dan om tevredenheid



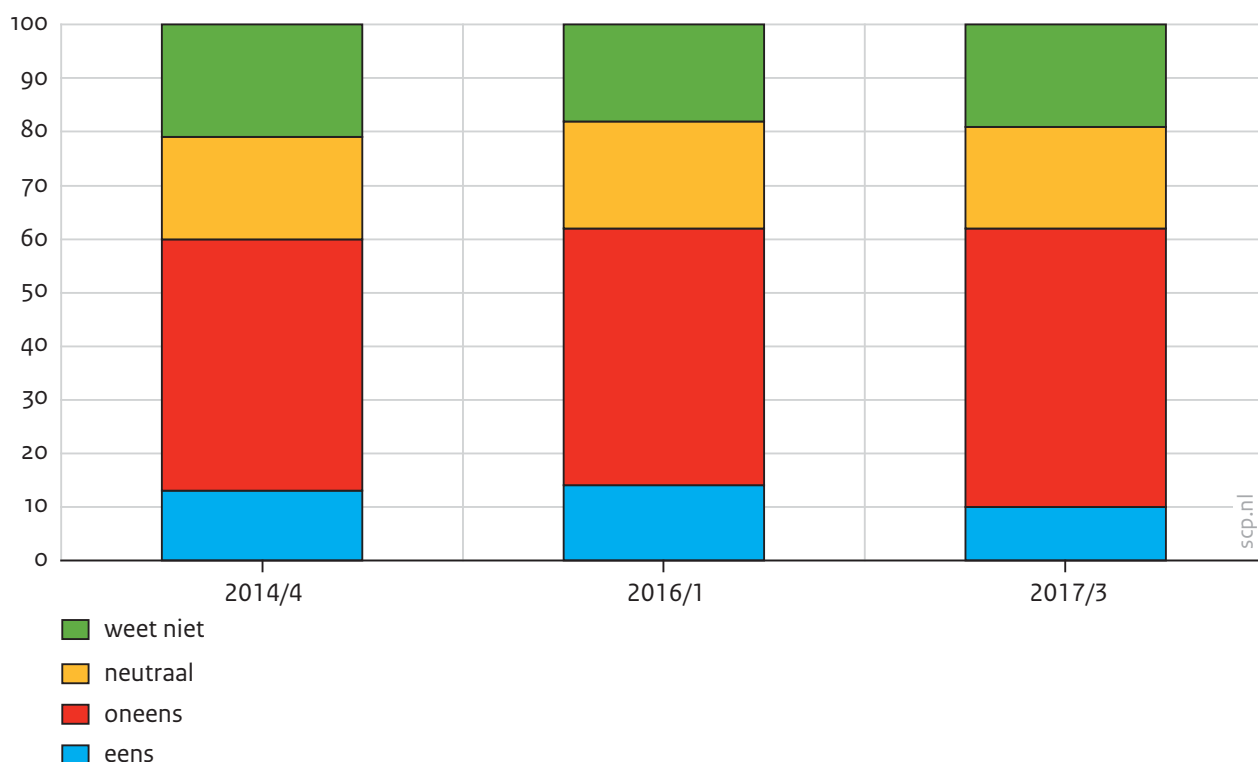
over levensterreinen en tevredenheid met het leven in het algemeen van gebruikers van maatwerkvoorzieningen.

## 6.1 Oordeel Nederlanders over decentralisaties blijft kritisch

In de rapportage 2015 concludeerden we op basis van het Continu Onderzoek Burgerperspectieven (COB) dat Nederlanders overwegend bezorgd waren over de decentralisaties in het sociaal domein en twijfelden of gemeenten in staat zijn deze goed op te pakken (Pommer en Boelhouwer 2016). Als positief werd gezien dat er kortere lijnen zouden ontstaan tussen gemeenten en burgers en dat er meer maatwerk geleverd zou kunnen gaan worden. Als nadeel werd gezien dat er verschillen tussen gemeenten kunnen ontstaan en er werden vraagtekens gezet bij de competenties van gemeenten om de werkzaamheden goed uit te voeren, zeker in het licht van de bezuinigingen. Alles bij elkaar genomen was een groter deel van de bevolking van mening dat er meer nadelen dan voordelen waren. Dit komt overeen met wat I&O Research vindt onder leden van hun panel. Hen is gevraagd naar het vertrouwen dat het op de korte of langere termijn goed komt met de zorg, geleverd door gemeenten. Per saldo is het aandeel Nederlanders dat weinig tot geen vertrouwen heeft in de positieve opbrengsten van de decentralisaties (52%) ruim drie keer zo groot als het aandeel Nederlanders dat verbetering van de zorg verwacht als gevolg van de decentralisaties (16%), een vergelijkbare verhouding als bij het COB (I&O Research 2016). In maart 2017 verscheen de derde rapportage van I&O, waaruit een iets gunstiger verhouding bleek: het vertrouwen in de decentralisaties was licht toegenomen. Hoewel de trend positief lijkt te zijn, zijn de veranderingen klein en blijft bijna de helft van de ondervraagden sceptisch (I&O Research 2017). Uit een derde meting van het COB blijkt echter dat het aandeel mensen dat de nadelen van de decentralisaties groter vindt dan de voordelen licht is gestegen (COB 2017/3) (figuur 6.1).<sup>1</sup> Opvallend is dat vooral de hogeropgeleiden, mensen tussen de 35 en 65 jaar en mensen die hun gezondheid een voldoende geven negatiever zijn geworden (respectievelijk -7 procentpunt, -10 procentpunt en -7 procentpunt). De reden van de negatievere ontwikkeling is onduidelijk, maar in elk geval niet een dalend algemeen vertrouwen in het gemeentebestuur: dat vertrouwen ligt hoger dan het vertrouwen in nationale instituties en bovendien werden vooral mensen die tevreden zijn met het gemeentebestuur negatiever over de decentralisaties (-7 procentpunt).

Figuur 6.1

Oordeel van de Nederlandse bevolking over de decentralisaties, 2014, 2016 en 2017 (in procenten)<sup>a</sup>



a Het verschil in het aandeel dat het 'oneens' is verschilt in 2017 significant van dat in 2016 en 2014 ( $p < 0,05$ ).

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

## 6.2 Cliëntervaringsonderzoeken

In deze paragraaf ligt de focus op de ervaringen die cliënten hebben met het gebruik van voorzieningen die in de betrokken wettelijke kaders worden aangeboden. In de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) 2015 (artikel 2.5.1) en de Jeugdwet (artikel 2.10) is de verplichting voor gemeenten opgenomen om jaarlijks een cliëntervaringsonderzoek uit te voeren. Dit onderzoek moet uitwijzen welk effect burgers hebben ondervonden van het gebruik van gemeentelijke voorzieningen op het gezond en veilig opgroeien, het groeien naar zelfstandigheid, het verbeteren van de zelfredzaamheid en de maatschappelijke participatie. De gemeentelijke cijfers over de cliëntervaringen met de Wmo 2015 worden jaarlijks gepubliceerd op de site [waarstaatjegemeente.nl](http://waarstaatjegemeente.nl). Voor de Jeugdwet is geen gemeentelijke publicatie op deze website voorzien. Hiervoor biedt het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (vws) een landelijke rapportage op basis van de door gemeenten geleverde informatie. Omdat het jaarlijks verplichte cliëntervaringsonderzoek in het kader van de Jeugdwet nieuw is voor gemeenten, is ervoor gekozen om in 2016 eerst ervaring op te doen met een modelvragenlijst. Bij de Participatiewet wordt het cliëntervaringsonderzoek op landelijk niveau uitgevoerd. Ook wordt er naar ervaringen van

werkgevers en gemeenten gevraagd. Het cliëntervaringsonderzoek wordt tweejaarlijks uitgevoerd, waarbij de situatie eind 2014 als nulmeting kan worden beschouwd. Helaas was het cliëntervaringsonderzoek *Participatiewet 2016* niet op tijd beschikbaar voor opname in deze rapportage.

### Cliëntenervaring in de Wmo 2015

Het cliëntervaringsonderzoek voor de Wmo 2015 is voor het eerst in 2016 uitgevoerd. Ruim 90% van de gemeenten heeft bruikbare informatie geleverd.<sup>2</sup> De respons naar regio en stedelijkheid verschilde weinig. Aan gemeenten is de verplichting opgelegd om jaarlijks een vaste set ervaringsvragen (in de vorm van stellingen) aan gebruikers van maatwerkvoorzieningen voor te leggen. Daarnaast zijn gemeenten vrij om eigen vragen toe te voegen. Om verantwoorde en representatieve gemeentelijke cijfers te verkrijgen zijn technische eisen gesteld aan de dataverzameling. Deze dient gebaseerd te zijn op aselechte steekproeven uit cliënten van maatwerkvoorzieningen.

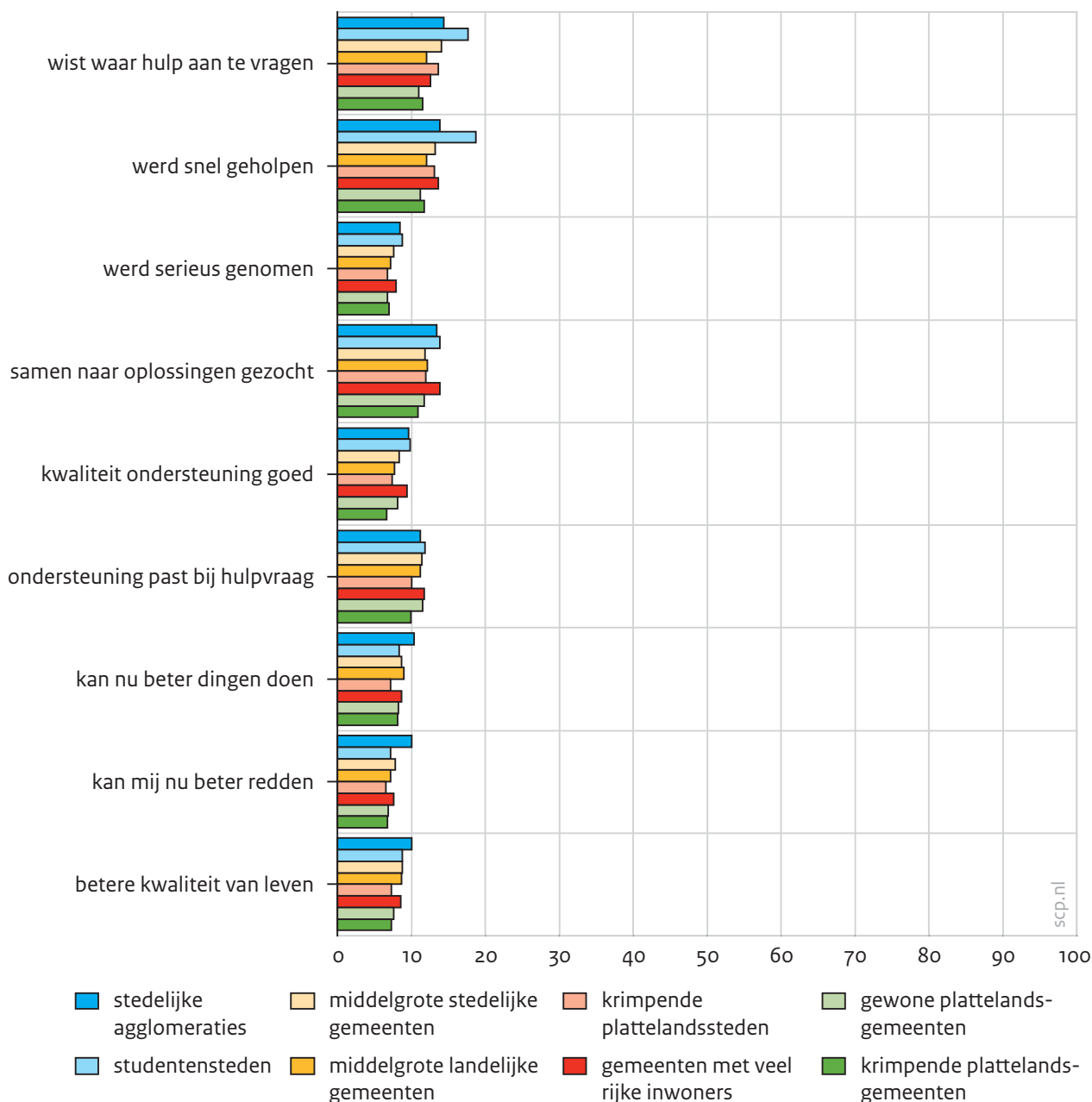
De ervaringen zijn gemeten met de volgende stellingen:

- 1 Ik wist waar ik moest zijn met mijn hulpvraag.
- 2 Ik werd snel geholpen.
- 3 De medewerker nam mij serieus.
- 4 De medewerker en ik hebben samen naar oplossingen gezocht.
- 5 Ik vind de kwaliteit van de ondersteuning die ik krijg goed.
- 6 De ondersteuning die ik krijg past bij mijn hulpvraag.
- 7 Door de ondersteuning die ik krijg kan ik beter de dingen doen die ik wil.
- 8 Door de ondersteuning die ik krijg kan ik mij beter redden.
- 9 Door de ondersteuning die ik krijg heb ik een betere kwaliteit van leven.

Cliënten kunnen op een vijfpuntsschaal aangeven of zij het (zeer) eens, (zeer) oneens of neutraal zijn met deze negen uitspraken. De hier gepresenteerde uitkomsten hebben betrekking op gemeenten waarvoor zowel in 2016 als 2017 gegevens beschikbaar zijn (74%).<sup>3</sup>

Figuur 6.2a

Ervaringen van cliënten van maatwerkvoorzieningen met de Wmo 2015 in 2016 (negatief gestemd, in procenten; n = 288 gemeenten)



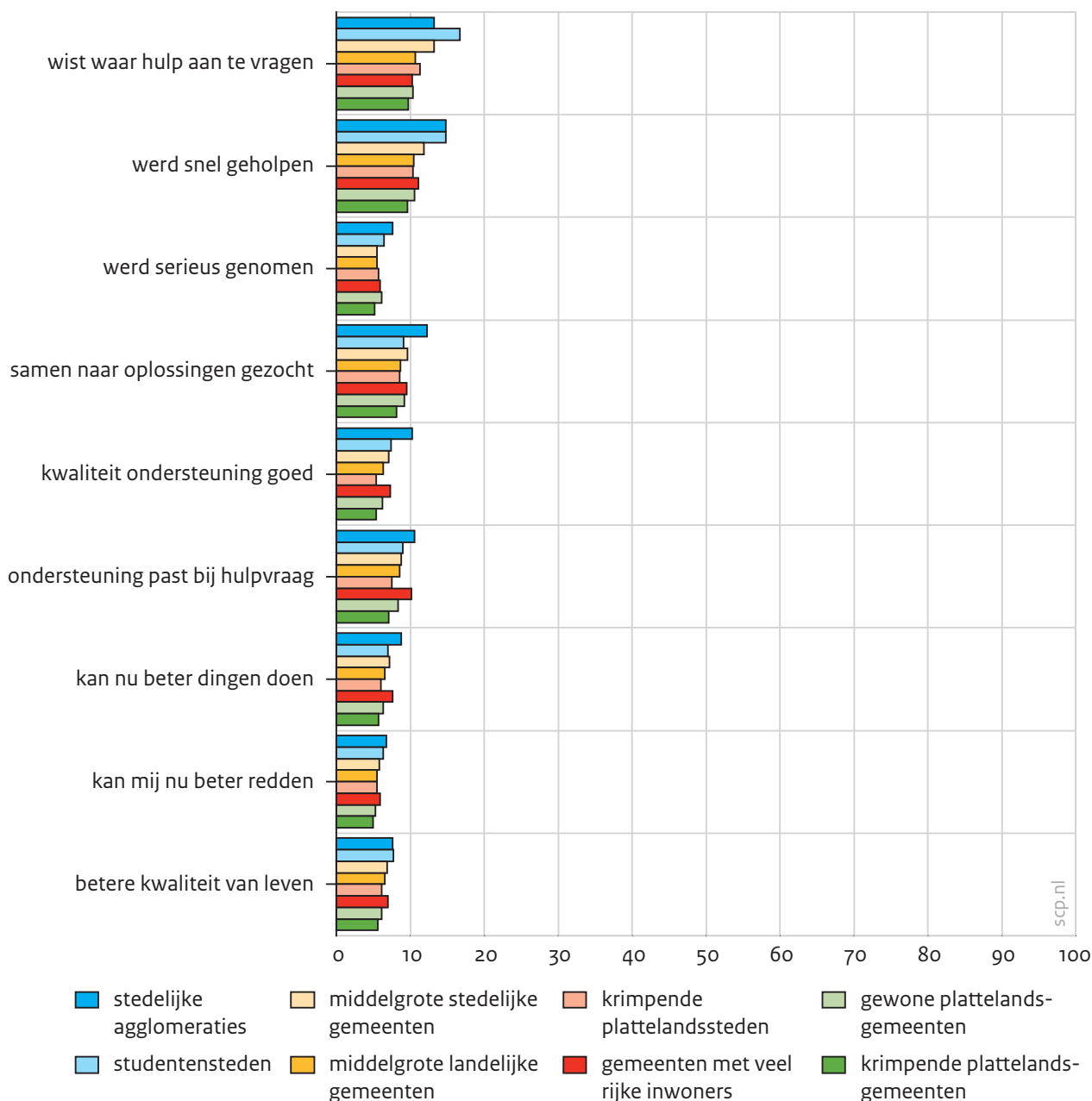
Bron: KING/VNG (2017); selectie: gemeenten waarvan zowel in 2016 als 2017 gegevens beschikbaar waren op 24-10-2017.

Het aantal cliënten dat in 2016 ontevreden was over de dienstverlening in de Wmo 2015 is beperkt (figuur 6.2a). In het algemeen zijn er weinig verschillen tussen de antwoorden op de verschillende ervaringsvragen. Relatief ongunstig oordelen cliënten over zaken die te maken hebben met de toegang tot de hulp en de mate waarin samen met de cliënt naar oplossingen wordt gezocht (12% ontevreden), gevolgd door de mate waarin de geleverde hulp passend is (11% ontevreden). Over het effect van de hulp op meedoen, zelfredzaamheid en kwaliteit van leven oordelen cliënten in verhouding minder ongunstig (7% à

8% ontevreden). De verschillen tussen de onderscheiden typen gemeenten zijn beperkt. Wel oordelen cliënten in populaire studentensteden relatief ongunstig over de toegang tot de Wmo 2015 (18% ontevreden), gevolgd door stedelijke agglomeraties (14% ontevreden). Bij de effecten van de geleverde hulp op meedoen, zelfredzaamheid en de kwaliteit van leven zijn de verschillen tussen typen gemeenten zeer beperkt.

**Figuur 6.2b**

Ervaringen van cliënten van maatwerkvoorzieningen met de Wmo 2015 in 2017 (negatief gestemd, in procenten; n = 288 gemeenten)



Bron: KING/VNG (2017); selectie: gemeenten waarvan zowel in 2016 als 2017 gegevens beschikbaar waren op 24-10-2017.

In 2017 was het beeld gunstiger: minder cliënten zijn negatief gestemd over de ervaringen die ze met de Wmo 2015 hebben (figuur 6.2b). Dat geldt voor nagenoeg alle negen ervaringsitems en voor nagenoeg alle typen gemeenten. Vooral inwoners van studentensteden hebben betere ervaringen dan in 2016: zij weten de toegang beter te vinden en zijn van mening dat ze beter geholpen worden. Iets minder gunstige ervaringen hebben cliënten in de grote stedelijke agglomeraties over de snelheid waarmee ze geholpen worden en over de kwaliteit van de ondersteuning.

### Cliëntenervaring in de Jeugdwet

Het cliëntervaringsonderzoek voor de Jeugdwet verkeerde in 2016 nog in een experimentele fase (Cebeon 2016). Ongeveer 30% van de gemeenten heeft voor 2016 bruikbare informatie geleverd. In sommige delen van het land is geen informatie verstrekt. Dat is met name het geval voor Noordoost Nederland, Zuid-Limburg, Zeeland, West-Brabant en Midden-Holland. Relatief slecht vertegenwoordigd zijn gemeenten met veel welgestelden en de vitale stedelijke agglomeraties. Omdat slechts een van de zes vitale steden heeft deelgenomen aan het cliëntervaringsonderzoek worden in deze rapportage geen gegevens over stedelijke agglomeraties gepubliceerd. Dit alles betekent dat de gepresenteerde ervaringscijfers (in de vorm van stellingen) een beperkte zeggingskracht hebben.

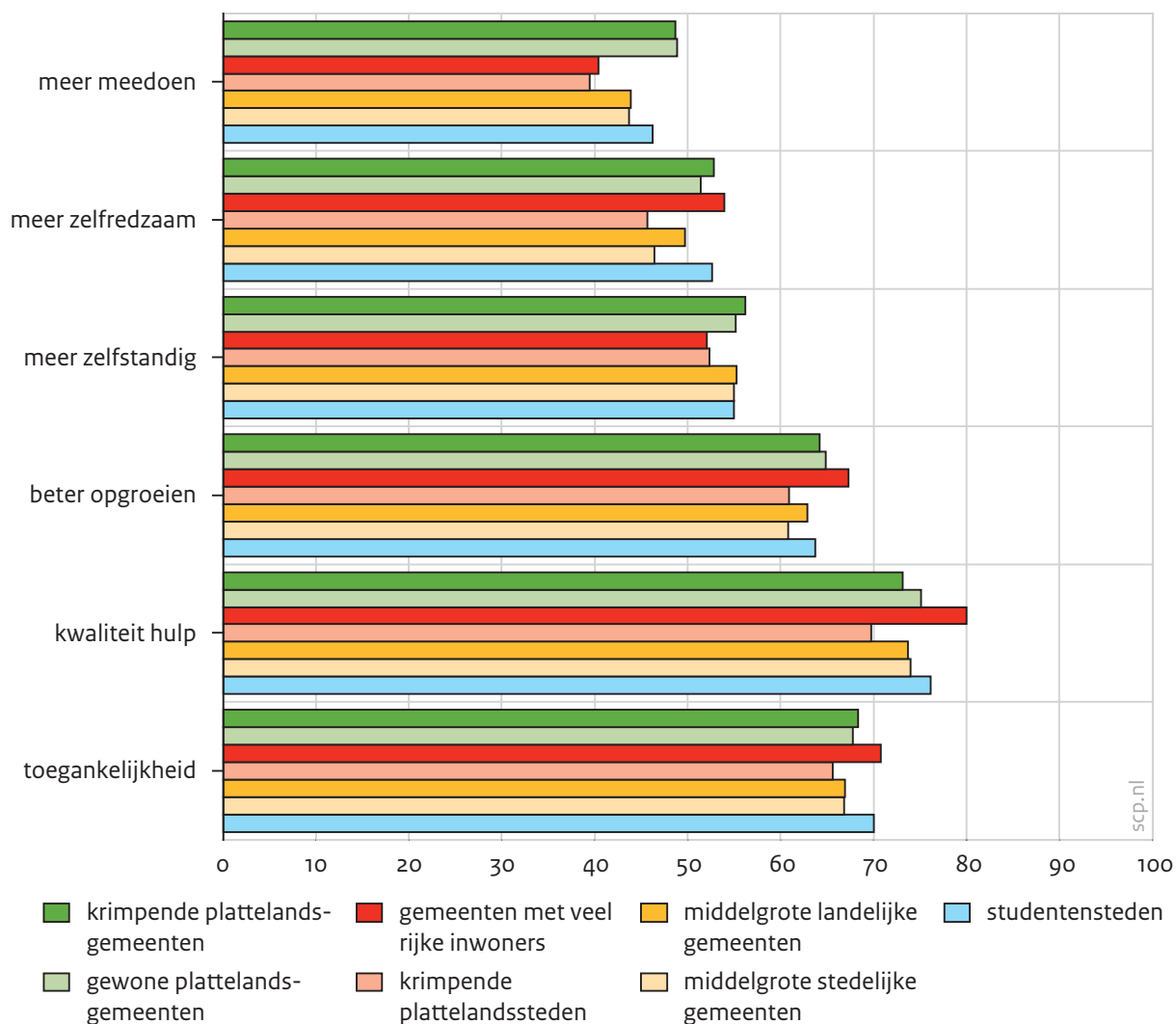
De ervaringen hebben betrekking op de volgende thema's: de toegankelijkheid van de jeugdzorg (drie stellingen), de kwaliteit van de geleverde zorg (zeven stellingen), het effect op het opgroeien van de jeugdige (vier stellingen), de zelfstandigheid van de jeugdige (vier stellingen), de zelfredzaamheid van de jeugdige en zijn ouders (drie stellingen) en het effect op het meedoen aan de maatschappij (drie stellingen). De ervaringsvragen zijn voorgelegd aan zowel de jeugdige zelf als zijn/haar ouder(s). Er zijn echter door jongeren veel minder vragenlijsten ingevuld dan door de ouders.<sup>4</sup> Daarom worden hier de uitkomsten voor de ouders gegeven. De uitkomsten voor jongeren wijken hier overigens weinig van af.

De respondenten zijn het meest positief over de kwaliteit van de jeugdhulp (74%) en de toegankelijkheid ervan (66%) en minder over de effecten die de jeugdhulp heeft op het functioneren van het kind (figuur 6.3). Wat de effecten betreft zijn de ouders het meest positief over de wijze waarop kinderen opgroeien (63%) en het minst over het meedoen aan de maatschappij (44%). Opmerkelijk is dat kwaliteit en toegankelijkheid van de jeugdhulp niet alleen het meest positief worden beoordeeld, maar ook het meest negatief (figuur 6.4). Dit komt door de relatief grote categorie van responderende ouders die vinden dat de hulp nauwelijks of geen effect heeft op het functioneren van de jongere. Dat is niet verwonderlijk, omdat de hulp in veel gevallen gericht is op het stabiliseren van de situatie van de jongere. Slechts een zeer beperkt deel van de ouders (minder dan 5%) is negatief over de effecten van de hulp op het functioneren van het kind. Bij de toegankelijkheid zijn de responderende ouders vooral negatief over de snelheid waarmee ze geholpen worden (35%) en bij de kwaliteit over de samenwerking tussen de verschillende organisaties die betrokken zijn bij de hulpverlening (32%). Over de hulpverleners zijn ouders betrekkelijk positief en zijn de klachten beperkt. Een laatste punt dat aandacht verdient is dat slechts

50% van de ouders vindt dat hun kind zich veiliger is gaan voelen. Daar staat tegenover dat vrijwel geen ouder vindt dat de veiligheid is afgenomen door de hulpverlening.

Figuur 6.3

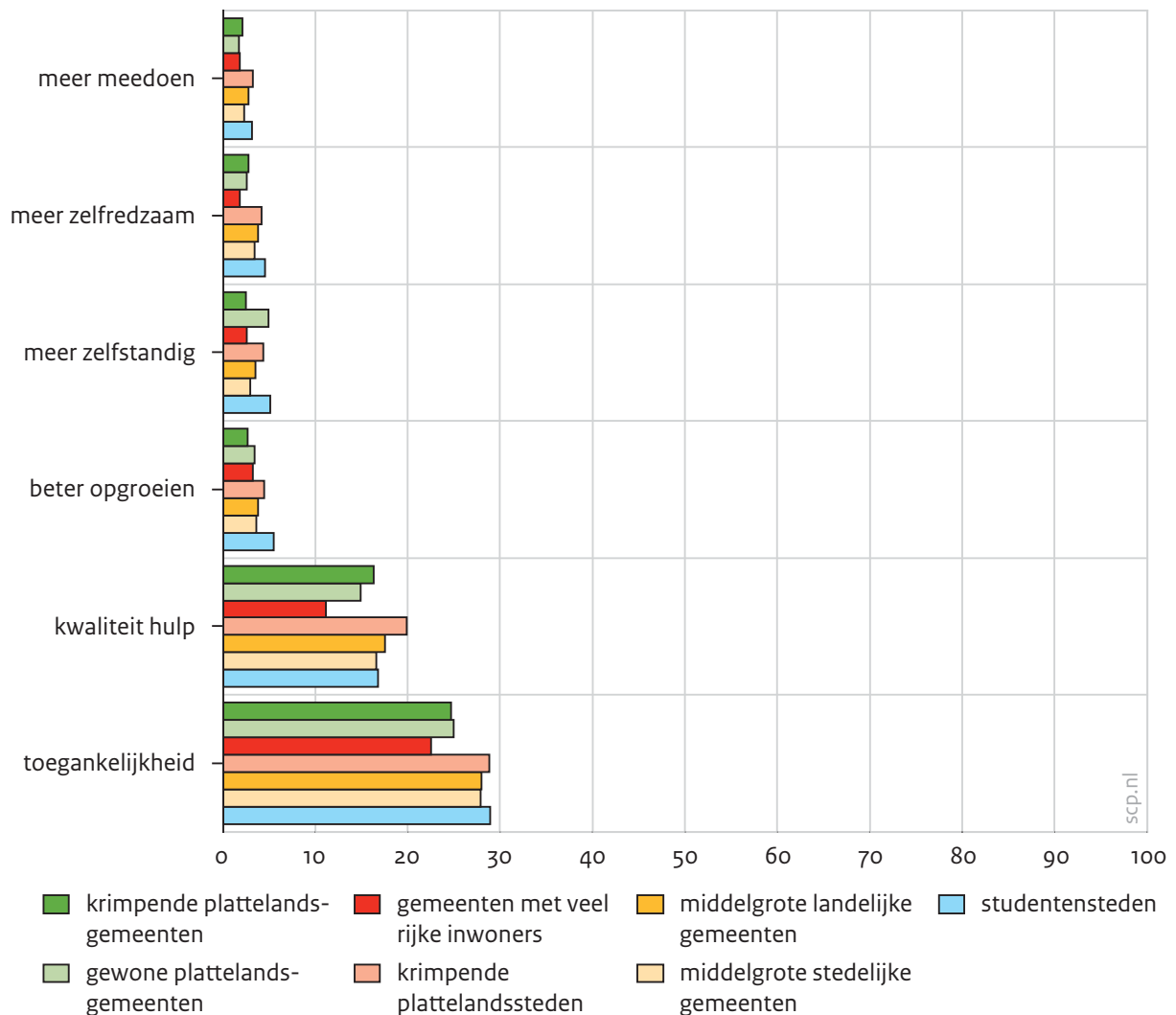
Ervaringen van ouders van jeugdigen met de Jeugdwet, 2016 (positief gestemd, in procenten; n = 115 gemeenten)



Bron: Cebeon (2016)

Figuur 6.4

Ervaringen van ouders van jeugdigen met de Jeugdwet, 2016 (negatief gestemd, in procenten; n = 115 gemeenten)



Bron: Cebeon (2016) (tabel op verzoek verstrekt)

De ervaringen van cliënten verschillen weinig naar type gemeente. Wel lijkt het beeld in gemeenten met veel welgestelden in het algemeen gunstiger en in krimpende plattelandsgemeenten in het algemeen ongunstiger. Maar de verschillen zijn niet groot.



### 6.3 Cliëntenervaringen in de sociaaldomeinenquête: jeugdhulp minst goed beoordeeld

Behalve met de cliëntervaringsonderzoeken kunnen we een beeld krijgen van hoe gebruikers tegen de voorzieningen aankijken aan de hand van enkele vragen in de enquête voor de rapportage sociaal domein. Daarin is aan gebruikers van voorzieningen gevraagd in hoeverre zij van mening zijn dat de voorziening een bijdrage heeft geleverd aan verbetering van hun situatie.

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

De mensen die ondersteuning kregen bij het zoeken naar werk zijn uiteraard vooral te vinden onder degenen in de Participatiewet en in multiprobleemhuishoudens. Over het algemeen is het oordeel dat de ondersteuning voldoende bijdraagt aan het vinden van werk. De rapportcijfers liggen gemiddeld tussen een 6 en een 7; tussen de groepen is er geen verschil in de mening over de bijdrage. Ook is er geen verschil tussen 2015 en 2016.

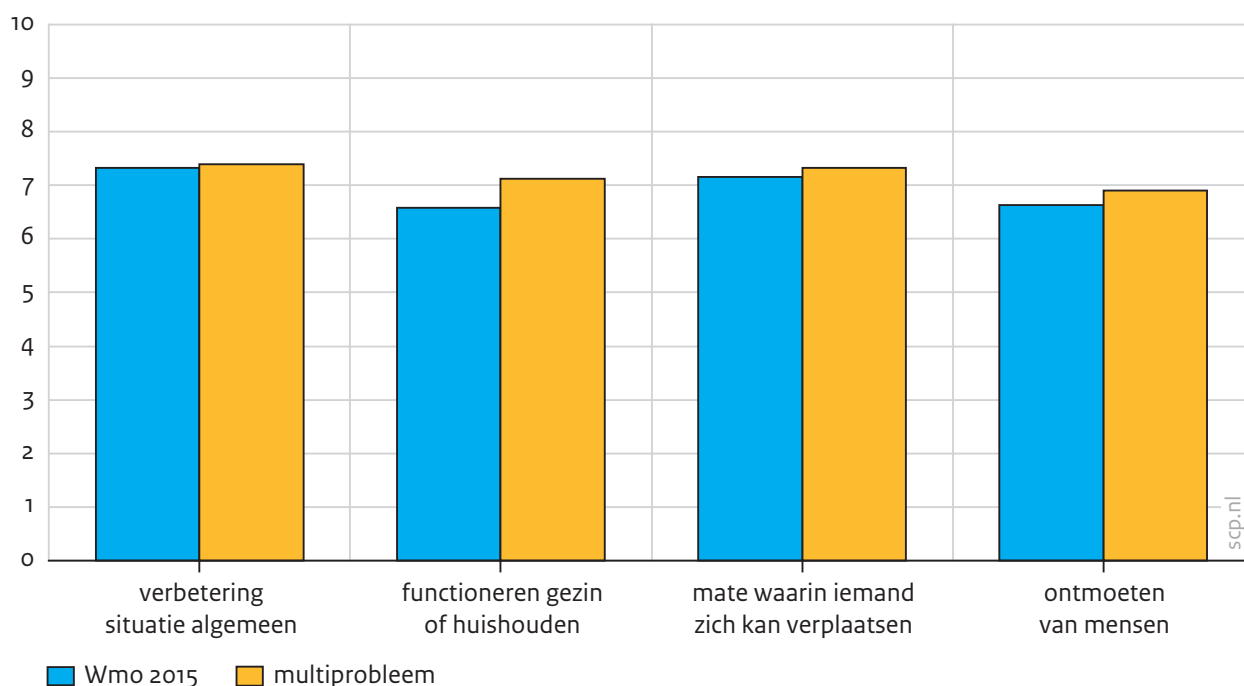
#### Gebruikers Wmo 2015-voorzieningen: redelijk positief

Aan mensen die tussen 2014 en 2016 gebruikmaakten van enkele Wmo 2015-maatwerkvoorzieningen is gevraagd of die voorziening een bijdrage levert aan hun situatie in het algemeen, aan het functioneren van het gezin of het huishouden, aan de mate waarin hij of zij zich kan verplaatsen en aan de mogelijkheid om anderen te ontmoeten. Bij het gebruik van deze maatwerkvoorzieningen kijken we alleen naar mensen in de Wmo 2015 en in multiprobleemhuishoudens: het gebruik van de Wmo 2015-voorzieningen in de andere drie groepen is minimaal. We hebben gevraagd naar het gebruik van begeleiding, dagvoorziening of dagopvang, hulp bij het huishouden en vervoersvoorzieningen.

Gebruikers geven door middel van rapportcijfers aan dat de voorzieningen eerder een positieve dan een negatieve bijdrage hebben geleverd aan de situatie in het algemeen, aan het functioneren van het gezin en aan de mate waarin zij zich kunnen verplaatsen (figuur 6.5). Ook de bijdrage aan het ontmoeten van mensen of het ondernemen van vrijetijdsactiviteiten is positief, maar iets minder uitgesproken. Er is geen verschil tussen mensen die een Wmo 2015-voorziening gebruiken en mensen uit multiprobleemhuishoudens. Ook is er geen verschil met de cijfers uit de eerste rapportage, die op 2015 betrekking hadden.

Figuur 6.5

Cliëntoordelen over Wmo 2015-voorzieningen, 2016 (in procenten)<sup>a, b</sup>



a De groepen verschillen niet significant van elkaar. Ook is er geen significant verschil met de gegevens uit 2015.

b De respondent aantallen voor Wmo 2015 zijn respectievelijk: 688, 228, 576 en 688. De respondent aantallen voor multiprobleem zijn respectievelijk: 303, 179, 205 en 363.

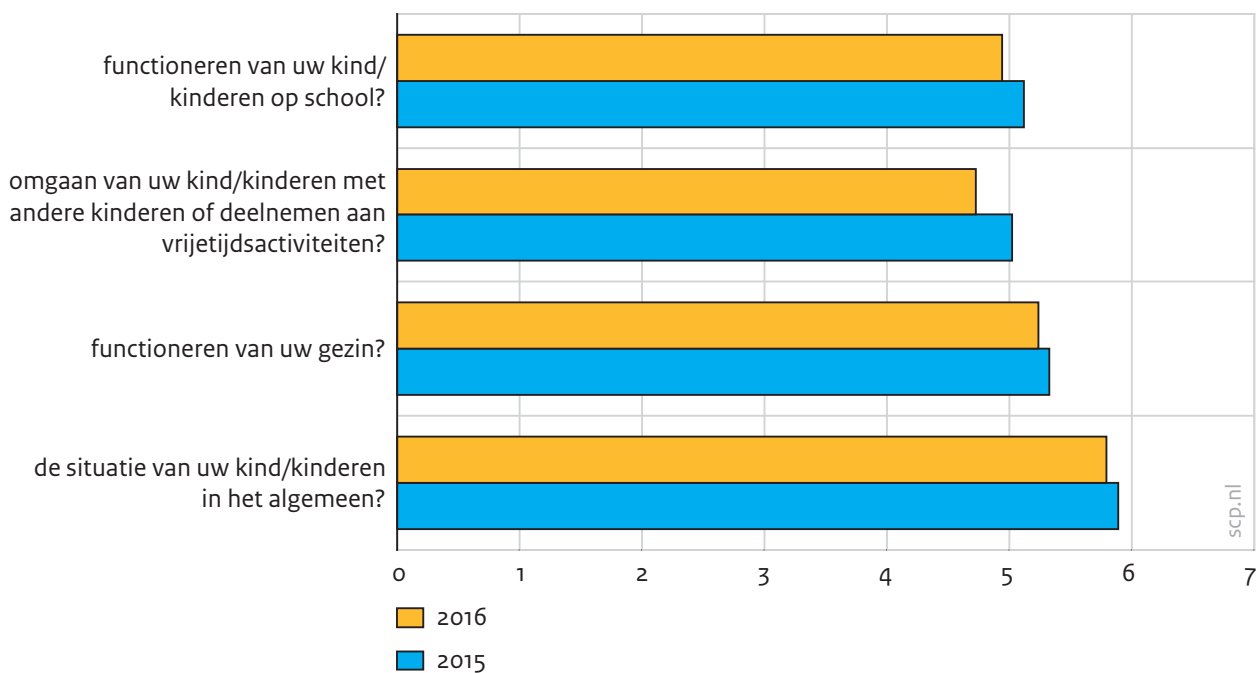
Bron: SCP/CBS (SDI'16)

### Jeugdhulp: minst goed beoordeeld

Aan de ouders van kinderen in de jeugdhulp is gevraagd om met een rapportcijfer van 1 tot 10 aan te geven in welke mate jeugdhulp volgens hen heeft bijgedragen aan vier aspecten van de situatie: 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 jeugdhulp aan het functioneren van het kind in het algemeen krijgt gemiddeld een kleine zes als cijfer – voor de andere onderdelen wordt de bijdrage als onvoldoende beoordeeld (figuur 6.6). Er is tussen 2015 en 2016 geen verandering opgetreden.

Figuur 6.6

Door ouders gepercipieerde bijdrage van jeugdhulp aan de situatie van kinderen, 2015 en 2016 (in gemiddelde rapportcijfers)<sup>a</sup>



a Het aantal respondenten is in 2015 (van onder naar boven in de figuur): 537, 528, 520 en 509 en in 2016: 460, 460, 448 en 438.

Bron: SCP/CBS (SDI'15 en '16)

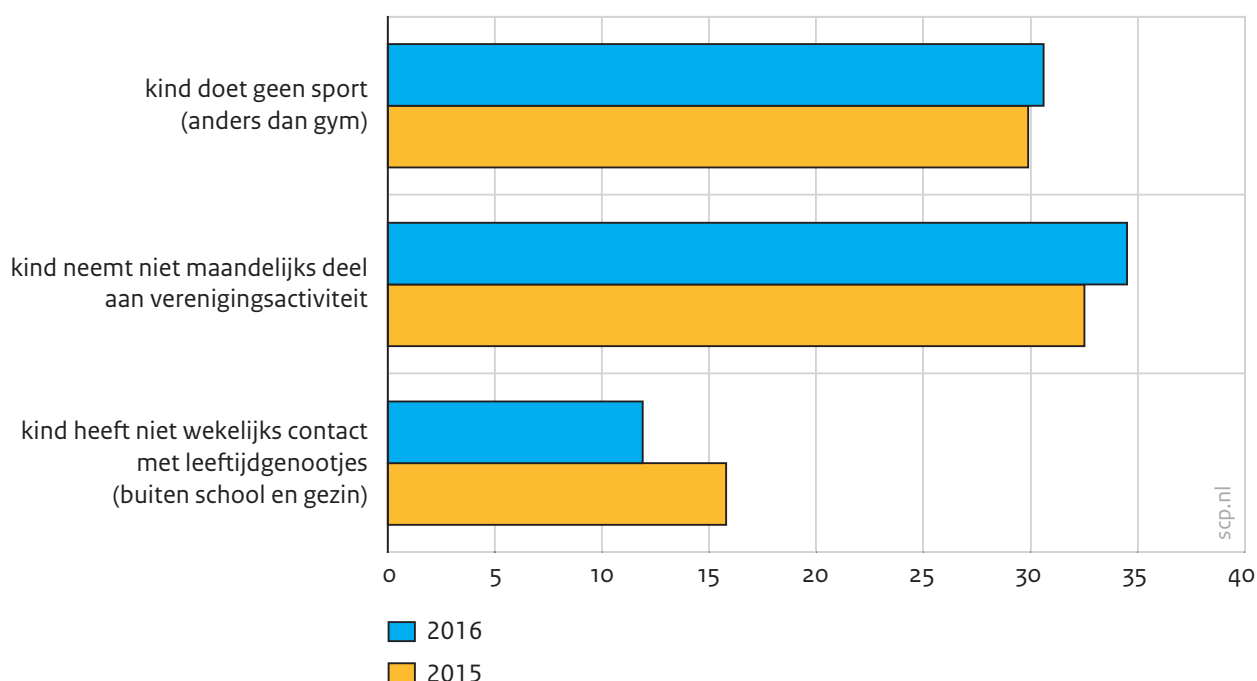
### Kader 6.1 Door ouders gepercipieerde kwaliteit van leven van het kind in jeugdhulp

In ons onderzoek hebben we de ouders van kinderen in jeugdhulp ondervraagd over een aantal aspecten van hun leven en de problemen waar zij mee te maken hebben. Daarnaast hebben we enkele vragen gesteld over de kwaliteit van leven van het kind dat in de jeugdhulp zit.

Het (over)grote merendeel van de kinderen heeft ook buiten schooltijd contact met leeftijdsgenootjes, doet aan sport en neemt ten minste maandelijks deel aan een activiteit van een vereniging. Aan de andere kant doet ongeveer een derde van de kinderen dat niet en heeft een op de acht niet wekelijks contact met leeftijdsgenootjes (figuur K6.1).

Figuur K6.1

Door ouders gepercipieerde kwaliteit van leven van het kind in jeugdhulp, 2015 en 2016 (in procenten)<sup>a, b</sup>



a Er is geen significant verschil tussen 2015 en 2016 ( $p < 0,01$ ).

b Het aantal respondenten is in 2015 (van onder naar boven in de figuur): 537, 536 en 538 en in 2016: 463, 468 en 468.

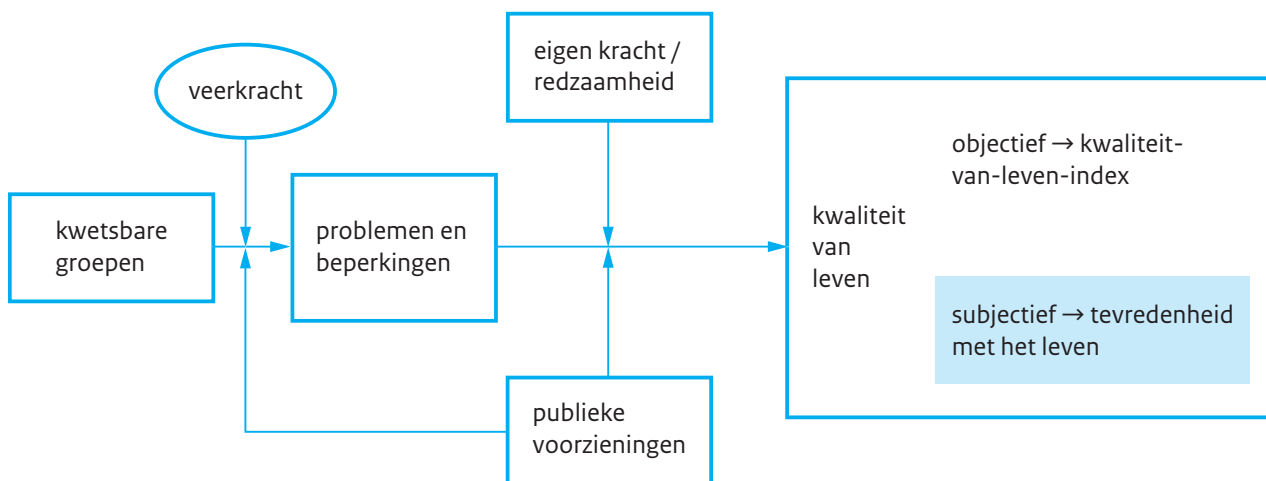
Bron: SCP/CBS (SDI'15 en '16)

## 6.4 Tevredenheid met het leven minder bij mensen in de Wmo 2015, in de Participatiewet en in multiprobleemgezinnen

Nu we de mening van de bevolking over de decentralisaties hebben besproken en ook de cliëntervaringen, keren we terug naar het conceptuele schema dat de leidraad voor dit deel vormt. Eén blok daaruit is nog niet behandeld, en dat gaat over de subjectieve (door mensen zelf ervaren) kwaliteit van leven (figuur 6.7).

Figuur 6.7

Conceptueel schema van de kwaliteit van leven



Bron: SCP

In eerste instantie kijken we naar de tevredenheid met een aantal afzonderlijke aspecten van het leven (tabel 6.1). Die tevredenheid is over het algemeen hoog. Voor alle groepen geldt dat de tevredenheid met de financiële situatie het kleinst is, met name bij mensen in een multiprobleemgezin en in de Participatiewet.

Ondanks problemen met de kinderen zijn mensen met een kind in de jeugdhulp tevreden met de *samenstelling* van hun huishouden.<sup>5</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 6,0. Ongeveer eenzelfde verschil is er bij de ervaren relatie met het kind. Slechts zeer weinig mensen vinden de relaties binnen het gezin slecht.

Tabel 6.1

Tevredenheid met een aantal onderdelen van het leven, naar de vijf groepen, 2016 (in gemiddelde rapportcijfers en in de laatste kolom in procenten)

	vrienden en kennissen	sociale contacten	dagelijkse bezigheden	werk	financiële situatie	samenstelling huishouden	gezondheid zeer goed (%)
Wmo 2015	7,1	7,0	6,6	-	6,6	7,2	3
participatie	7,2	7,0	6,8	7,4	5,5	7,6	10
multi probleem	7,1	7,0	6,8	7,6	5,8	7,7	11
jeugdhulp	7,8	7,7	7,3	7,5	7,0*	8,4	22
geen voorziening	7,9	7,7	7,5	7,6	7,2	8,3	21

\* Significant verschil met 2015 ( $p < 0,01$ ) Het cijfer was toen een 6,7.

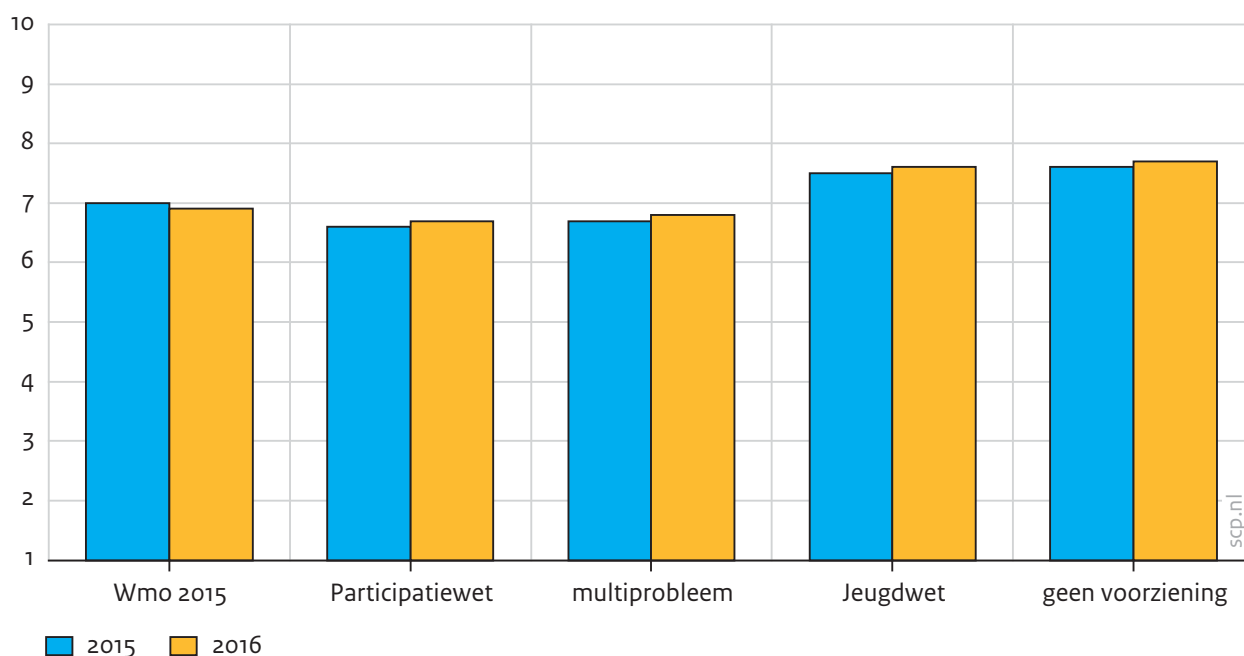
Bron: SCP/CBS (SDI'16)

Een meer algemeen beeld over hoe mensen vinden dat het hen 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?’ Mensen die geen voorziening gebruiken of een kind in jeugdhulp hebben, zijn het meest tevreden met het leven en mensen in de Participatiewet of in een multiprobleemgezin het minst (figuur 6.8). Ook nu valt de tweedeling op tussen de groepen die ook te zien was bij de objectieve kwaliteit van leven (figuur 5.4).

De verschillen in subjectieve kwaliteit van leven tussen de groepen zijn kleiner dan de verschillen in objectieve levenskwaliteit. Hierna zullen we bovendien zien dat de verschillen zelfs wegvallen als we rekening houden met andere kenmerken van de groepen.

Figuur 6.8

Tevredenheid met het leven, naar de vijf groepen, 2015 en 2016 (in gemiddelde rapportcijfers)<sup>a, b</sup>



a De verschillen tussen 2015 en 2016 zijn niet significant ( $p < 0,01$ ).

b De groepen wijken significant af van elkaar, met uitzondering van geen voorziening/Jeugdwet, Wmo 2015/Participatiewet, multiprobleem/Participatiewet, multiprobleem/Wmo 2015.

Bron: SCP/CBS (SDI'15 en '16)

### Tevredenheid met het leven hangt samen met kwetsbaarheid

Ook nu volgen we het conceptuele schema en kijken we in eerste instantie naar verschillen in levenstevredenheid, uitgesplitst naar kwetsbaarheid en achtergrondkenmerken.

De grootste verschillen zijn er bij de mate van kwetsbaarheid: niet kwetsbare mensen waarderen het leven ruim anderhalf punt hoger dan kwetsbare mensen (tabel 6.2). Dat zijn erg grote verschillen in de Nederlandse samenleving, waar de verschillen in geluk over het algemeen beperkt zijn.

De verschillen naar etnische herkomst zijn kleiner, maar toch ook nog behoorlijk; zeker in vergelijking met de andere verschillen. Bij de huishoudenssamenstelling is er vooral onderscheid tussen huishoudens met twee volwassenen en huishoudens met één volwassene.<sup>6</sup>

Tabel 6.2

Tevredenheid met het leven naar achtergrondkenmerken, 2015 en 2016 (in gemiddelde rapportcijfers)<sup>a</sup>

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

a Er zijn geen significante verschillen tussen 2015 en 2016 ( $p < 0,01$ ).

\* Significant verschil binnen het kenmerk ( $p < 0,01$ ).

- Verschilt alleen van 25-34 jaar.

= Verschilt niet van de categorie erboven, wel van de rest.

Bron: SCP/CBS (SDI'15 en '16)

### Tevredenheid met het leven minder bij meer problemen en geringere redzaamheid en veerkracht

Als we het conceptuele schema volgen 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. 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 6.3).



Tabel 6.3

Tevredenheid met het leven naar probleemcumulatie, sociaal netwerk en veerkracht, 2015 en 2016  
(in gemiddelde rapportcijfers)<sup>a</sup>

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

a Geen van de verschillen tussen 2015 en 2016 is significant ( $p < 0,01$ ).

b Voor de overzichtelijkheid is probleemcumulatie in twee groepen gesplitst (bijlage A1 op [www.scp.nl](http://www.scp.nl) bevat het volledige overzicht).

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

\* Significant verschil binnen het kenmerk ( $p < 0,01$ ).

- Verschilt niet van de categorie eronder, wel van de rest.

Bron: SCP/CBS (SDI '15 en '16)

### Hoeveelheid problemen sterk bepalend voor de tevredenheid met het leven

In het voorgaande is de tevredenheid met het leven gerelateerd aan de andere blokken in het conceptuele schema: achtergrondkenmerken als leeftijd en etnische herkomst, de mate van kwetsbaarheid, veerkracht, problemen die mensen hebben en het hulpnetwerk. Als we al deze informatie 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 6.4).<sup>7</sup> Voor leeftijd zien we nu een u-vormig verband ontstaan, waarbij mensen van middelbare leeftijd wat minder gelukkig zijn dan jongeren en (nog iets sterker) ouderen. Dit zien we in veel geluksonderzoek terug (Blanchflower en Oswald 2008; Boelhouwer et al. 2015).

Tabel 6.4

Verskil in tevredenheid met het leven tussen groepen, 2016 (afwijkingen van het gemiddelde rapportcijfer, tussen haakjes de sheafcoëfficiënten)

	tevredenheid met het leven (afwijking van het gemiddelde van 7,1) <sup>a</sup>
probleemcumulatie (0,25)	
geen problemen	0,6
1 of 2 problemen	0,3
3 of 4 problemen	-0,3
5 of meer problemen	-0,9
veerkracht (0,22)	
weinig veerkrachtig	-1,0
niet erg veerkrachtig	-0,4
een beetje veerkrachtig	-0,2
veerkrachtig	0,3
erg veerkrachtig	0,5
huishoudenssamenstelling (0,11)	
stel zonder kinderen	0,2
stel met kinderen	0,2
eenoudergezin	-0,2
alleenstaande	-0,2
kwetsbaarheid (0,11)	
niet kwetsbaar	0,2
weinig kwetsbaar	0,1
enigszins kwetsbaar	0,0
meest kwetsbaar	-0,4
leeftijd (0,10)	
18-24 jaar	0,0
25-34 jaar	0,0
35-44 jaar	-0,1
45-64 jaar	-0,1
65-74 jaar	0,1
≥ 75 jaar	0,4
verklaarde variantie	23%

a Het gaat hier om afwijkingen van het gemiddelde, rekening houdend met de andere kenmerken. Deze afwijkingen kunnen bij elkaar worden opgeteld om specifieke groepen te maken, zoals kwetsbare mensen met veel problemen.

Bron: SCP/CBS (SDI'16)

Nog een opvallend verschil met de kwaliteit-van-levenindex is dat het voor de tevredenheid met het leven niet uitmaakt welke voorziening iemand gebruikt. Als we rekening houden met de andere kenmerken, is dat onderscheid niet meer relevant.

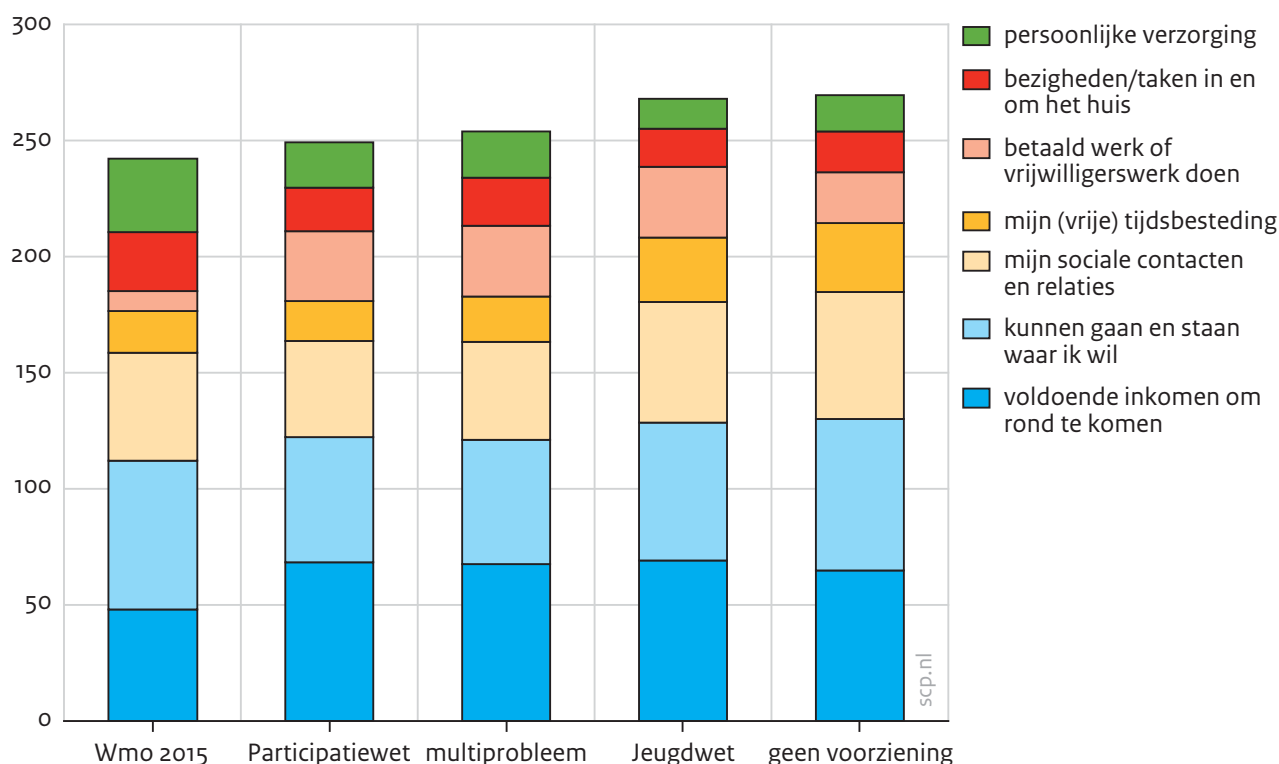
Verder blijkt veerkracht belangrijker te zijn voor de ervaren kwaliteit van leven dan voor de feitelijke kwaliteit ervan. Net als bij de kwaliteit-van-levenindex speelt redzaamheid slechts een beperkte rol bij de tevredenheid met het leven.

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

Uit onderzoek blijkt dat mensen bij de vraag naar tevredenheid met het leven een afwijking maken tussen hoe ze vinden dat het op veel verschillende terreinen gaat. Daarbij kan voor de ene persoon iets anders belangrijk zijn dan voor een ander. Aan de ene kant is dat de kracht van de tevredenheidsmeting: alleen het individu zelf bepaald 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>8</sup> Om zicht te krijgen op manieren om de situatie te verbeteren hebben we aan mensen gevraagd wat voor hen de belangrijkste zaken zijn in het leven.<sup>9</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 6.9). Deze top 3 is voor alle vijf de groepen gelijk.<sup>10</sup> Wel staat bij de gebruikers van een Wmo 2015-voorziening 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 minder belangrijk is.

Figuur 6.9

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

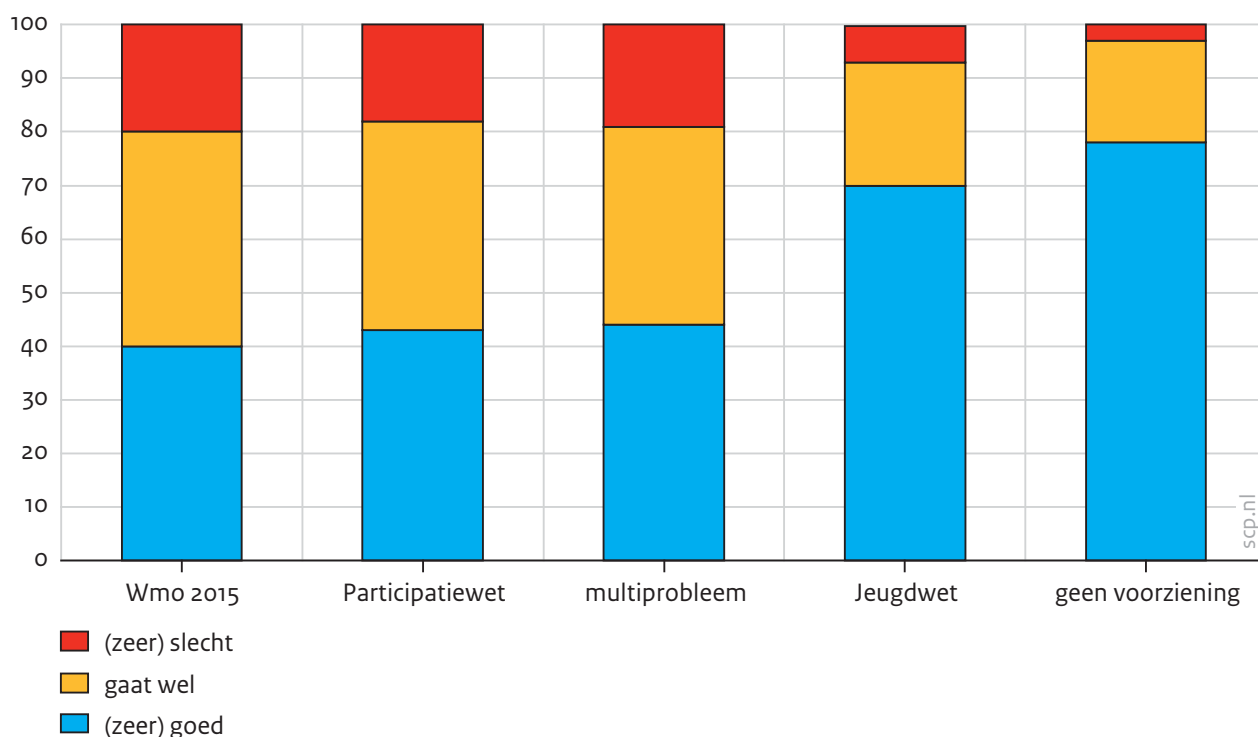
b Omdat mensen drie antwoorden konden geven kunnen de totale percentages oplopen tot boven de 100.

Bron: SCP/CBS (SDI'16)

Tot slot hebben we aan mensen gevraagd wat ze vinden van de mogelijkheid om te leven zoals ze willen.<sup>11</sup> Uit de resultaten herkennen we hetzelfde onderscheid dat we door dit deel van de rapportage heen tegenkomen: van de mensen die geen voorziening gebruiken en mensen met een kind in de jeugdhulp vindt de overgrote meerderheid dat het goed tot zeer goed mogelijk is om te leven zoals ze willen (figuur 6.10). Van de andere drie groepen is nog niet de helft die mening toegedaan. Sterker nog: ongeveer een op de vijf van hen vindt zelfs dat de mogelijkheid om te leven zoals ze willen slecht of zeer slecht is. Het zijn deze drie groepen die zorg en ondersteuning nodig hebben omdat ze in elk geval één probleem niet zelf of met hun netwerk kunnen oplossen (om die reden krijgen ze immers een maatwerkvoorziening). Toch is dat maar een deel van het verhaal, want nadere analyses tonen aan dat de mogelijkheid om te leven zoals iemand wil vooral samenhangt met de mate waarin meerdere problemen zich tegelijk voordoen, de mate van veerkracht en de mate van kwetsbaarheid.<sup>12</sup> Of en van welke voorziening iemand gebruikmaakt doet er daarmee vergeleken minder toe.

Figuur 6.10

Perceptie van de mogelijkheid om te leven zoals iemand wil, naar de vijf groepen, 2016 (in procenten)<sup>a</sup>



a De groepen verschillen van elkaar, behalve: Wmo 2015/Participatiewet, multiprobleem/Participatiewet, multiprobleem/Wmo 2015.

Bron: SCP/CBS (SDI'16)

### De mogelijkheid om te leven zoals je wilt hangt sterker samen met levenstevredenheid dan andere achtergrondkenmerken

'De mogelijkheid hebben om te leven zoals je wilt', dat klinkt als een belangrijke voorwaarde voor kwaliteit van leven. Het sluit ook aan bij een van de doelstellingen van de decentralisaties en van de transformatie, namelijk het denken vanuit het perspectief van de burger. De zoektocht is dan hoe haar of zijn problemen het best aangepakt kunnen worden. Daarmee kan een bijdrage geleverd worden aan het vergroten van de mogelijkheid om te leven zoals iemand wil. Dat zal uiteraard niet voor iedereen gelden, want voor veel mensen is en blijft het afhankelijk zijn van de zorg en ondersteuning door anderen een niet gewenste situatie. Het blijft dan ook vooral een individuele afweging wanneer mensen vinden dat ze voldoende mogelijkheden hebben om te leven zoals ze willen. Duidelijk is in elk geval dat mensen die de vraag positief beantwoorden, een stuk tevredener zijn met het leven dan mensen die een negatief antwoord geven. Als we de mogelijkheid om te leven zoals je wilt toevoegen aan het rijtje kenmerken dat we eerder gebruikten om naar de verschillen in levenstevredenheid te kijken, dan levert dat direct het sterkste verband op (tabel 6.5 bevat de resultaten voor dit kenmerk; merk op dat de verklaarde variantie bijna verdubbeld is).<sup>13</sup> Het verschil tussen mensen die de mogelijkheid om te leven zoals ze willen zeer goed vinden en mensen die het zeer slecht vinden bedraagt maar liefst meer dan 3,5 punt. Dat is, op een schaal van 1-10, bijzonder veel.

Tabel 6.5

Verskil in tevredenheid met het leven tussen groepen, 2016 (afwijkingen van het gemiddelde rapportcijfer, tussen haakjes de sheafcoëfficiënt)

	tevredenheid met het leven (afwijking van het gemiddelde van 7,1) <sup>a</sup>
de mogelijkheid om te leven zoals je wilt (0,48)	
zeer goed	1,1
goed	0,5
gaat wel	-0,3
slecht	-1,5
zeer slecht	-2,5
verklaarde variantie	40%

a Het gaat hier om afwijkingen van het gemiddelde, rekening houdend met de andere kenmerken. Deze afwijkingen kunnen bij elkaar worden opgeteld om specifieke groepen te maken, zoals kwetsbare mensen met veel problemen.

Bron: SCP/CBS (SDI'16)

De drie belangrijkste zaken voor een goed leven zijn volgens de mensen zelf: voldoende inkomen om van te leven, gaan en staan waar je wilt, en sociale contacten onderhouden.<sup>14</sup> Aandacht voor deze drie aspecten van het leven zal niet alleen de mogelijkheid vergroten om te leven zoals mensen willen, maar zal ook hun levenstevredenheid laten toenemen.

## 6.7 Samenvattend

In dit hoofdstuk stonden mening en tevredenheid centraal. In de eerste plaats keken we naar de mening van alle Nederlanders over de decentralisaties. Daaruit blijkt dat Nederlanders kritisch blijven en dat er een kleine toename is in het aandeel mensen dat vindt dat de decentralisaties meer nadelen dan voordelen hebben.

Een belangrijke bijdrage over hoe mensen vinden dat het gaat in het sociaal domein moet komen van de cliëntervaringsonderzoeken. Daarbij moet worden aangetekend dat bij de Participatiewet de cijfers niet op tijd beschikbaar waren, dat bij de Wmo 2015 niet alle gemeenten bruikbare cijfers hebben aangeleverd en dat bij de Jeugdwet het cliëntervaringsonderzoek nog maar net in de steigers staat (aan de pilot deed 30% van de gemeenten mee). Bij de Wmo 2015 was gemiddeld meer dan 90% van de cliënten tevreden over de negen onderscheiden aspecten van ondersteuning, variërend van de toegang tot de gevolgen van de hulp voor hun kwaliteit van leven. De ervaringen die cliënten met de Wmo 2015 hebben is in 2017 iets gunstiger geworden. Uit de resultaten van de gemeenten die deelnemen aan het cliëntervaringsonderzoek Jeugdwet blijkt dat de kwaliteit en toegankelijkheid van de jeugdhulp het meest positief beoordeeld worden. Het minst positieve oordeel is er over de effecten die de jeugdhulp heeft op het functioneren van het kind, met name het meedoen aan de maatschappij.

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. Tot slot vroegen we mensen naar de drie belangrijkste zaken in het leven. De top 3 is voor alle groepen gelijk: het hebben van voldoende inkomen om rond te komen, het kunnen gaan en staan waar iemand wil, en sociale contacten. Daaraan werken zal de tevredenheid met het leven doen toenemen.

## Noten

- 1 De dataverzameling vond plaats in juli en augustus 2017.
- 2 En beschikbaar gesteld via de Gemeentelijke Monitor Sociaal Domein (waarstaatjegemeente.nl).
- 3 De gegevensverzameling voor 2017 was op het moment waarop deze informatie vanaf de site 'waarstaatjegemeente' is opgehaald (24-10-2017) nog niet afgerond.
- 4 Volgens Cebeon zijn hier verschillende verklaringen voor. Zo kunnen jonge kinderen zelf moeilijk een vragenlijst invullen. Daarnaast hebben sommige gemeenten de jongeren uit privacyoverwegingen niet zelf benaderd, maar via de aanbieders. Meer algemeen geldt dat het veelal lastiger is om jongeren te motiveren tot deelname. Zij vragen een andere benadering dan ouders.
- 5 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?'
- 6 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%.
- 7 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-levenindex.
- 8 Overigens is natuurlijk wel iets bekend over de algemene achtergronden bij verschillen in tevredenheid met het leven. Het lijkt wellicht dat verschillen tussen individuen heel groot zijn, maar uit onderzoek blijkt dat een aantal criteria in het algemeen bijdragen aan de tevredenheid met het leven: voor verschillen tussen landen zijn bijvoorbeeld democratische vrijheden van belang, de kwaliteit van de overheid, de afwezigheid van corruptie en het gezamenlijke inkomen. Voor verschillen binnen landen gaat het onder meer om het sociaal netwerk (meer in het bijzonder het hebben van een partner) en gezondheid (zie Helliwell et al. 2017).
- 9 Mensen konden niet zelf een antwoord formuleren, maar moesten kiezen uit een rijtje mogelijkheden (zie figuur 6.9). Als gezondheid is opgenomen in de antwoordmogelijkheden dan komt deze vaak als meest belangrijk uit de bus (Boelhouwer 2010). De vraag in ons onderzoek is overgenomen uit de IPA-vragenlijst (Nyfer 2014) (IPA staat voor Impact op Participatie en Autonomie).
- 10 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 te bereiken.
- 11 De vraag of mensen de mogelijkheid hebben om te leven zoals ze willen is potentieel niet zonder problemen. Mensen kloppen immers bij de gemeente aan voor een maatwerkvoorziening juist omdat ze

problemen hebben, of omdat ze te weinig mogelijkheden hebben om te leven zoals ze willen. De vraag kan echter ook zo worden opgevat dat de verkregen zorg en ondersteuning in het antwoord meegenomen wordt. Hoe dan ook is de vraag indicatief voor het oordeel van mensen over de mate waarin ze in staat zijn hun leven vorm te geven.

- 12 De sheafcoëfficiënten zijn: probleemcumulatie: 0,28, veerkracht: 0,21, kwetsbaarheid: 0,13, leeftijd: 0,09, vijf groepen: 0,07, huishoudenssamenstelling: 0,06, redzaamheid: 0,07, geslacht: 0,04. Niet significant: gemeentecluster (0,03) en herkomst (0,02). Met de achtergrondkenmerken en begrippen die we eerder ook gebruikten verklaren we bij elkaar 31% van de verschillen tussen mensen.
- 13 De andere, eerder gebruikte, kenmerken hebben we ook opgenomen. Veerkracht (0,12), probleemcumulatie (0,11), huishoudenssamenstelling (0,10), leeftijd (0,07), kwetsbaarheid (0,06), geslacht (0,03). Niet significant: gemeentecluster (0,04), vijf groepen (0,04), redzaamheid (0,03), herkomst (0,02).
- 14 Voor de mensen die zeggen dat de mogelijkheid om te leven zoals ze willen (zeer) slecht is, is de top 3 van belangrijkste aspecten in het leven niet anders dan voor anderen.



## Literatuur

- Almelo (2017). *De Geluksroute en geluksgericht werken*. Geraadpleegd juli 2017 via [www.geluksbudget.nl](http://www.geluksbudget.nl).
- Arcon (2017). *Implementatiepilot De Menselijke Maat*. Geraadpleegd juli 2017 via [www.arcon.nl/wat-we-doen/projecten/menselijke-maat.html](http://www.arcon.nl/wat-we-doen/projecten/menselijke-maat.html).
- Arum, S. van, en R. Schoorl (2016). *Sociale (wijk)teams in beeld. Stand van zaken na de decentralisatie (najaar 2015)*. Utrecht: Movisie.
- Barendsen, Marc, Roos Driessen, Diana Hoilu-Fradique, Freija Rappoldt, Bodil Schlotzhauer en Olivier Taverne (2017). *Narratief evalueren binnen gemeente Hilversum*. Amsterdam: Solve Consulting, Vrije Universiteit.
- 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.
- Blijie, B., L. Groenemeijer, K. Gopal en R. van Hulle (2013). *Wonen in ongewone tijden. De resultaten van het Woononderzoek Nederland 2012*. Delft: abf Research. Boelhouwer, Jeroen (2010). *Wellbeing in the Netherlands. The scp life situation index since 1974*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Boelhouwer, J., G. Kraaijkamp en I. Stoop (2015). *Nederland in Europees perspectief. Tevredenheid, vertrouwen en opinies*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Brink, Carolien van den, Gemma Smulders, Judith Wolf, Hans van Oers en Ien van de Goor (2015). *Monitor sociaal kwetsbare groepen*. Tilburg: Academische werkplaats Publieke Gezondheid Brabant.
- 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.
- CBS (2017). *Sociale Domein Index 2016. Onderzoeksdocumentatie*. Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Cebeon (2016). *Uitkomsten gemeentelijke cliëntervaringsonderzoeken Jeugdwet: landelijke rapportage 2016*. Amsterdam: Cebeon.
- cvo-vu (2008). *Signaleren en aanpak van eenzaamheid*. Amsterdam: Vrije Universiteit.
- Eggink, E., D. Verbeek-Oudijk en E. Pommer (2013). *Burgers over de kwaliteit van publieke diensten. Een terugblik op 2002-2010*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- 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.
- GGD/GHOR (2017). *Gezondheid in het sociaal domein*. Geraadpleegd juli 2017 via [www.gezondheidinsociaal-domein.nl](http://www.gezondheidinsociaal-domein.nl).
- Helliwell, J., R. Layard en J. Sachs (red.) (2017). *World Happiness Report 2017*. New York: Sustainable Development Solutions Network.
- Jong Gierveld, de J., en T. Van Tilburg (2008). De ingekorte schaal voor algemene, emotionele en sociale eenzaamheid. In: *Tijdschrift voor Gerontologie en Geriatrie 2008*, jg. 39, nr. 1, p. 4-15.
- Gobbens, Robbert, Katrien Luijkx, Ria Wijnen-Sponselee, Marcel van Assen en Jos Schols (2011). Wetenschappelijke definities en metingen van kwetsbaarheid. In: C. van Campen (red.), *Kwetsbare ouderen. Landelijk beeld van de groeiende groep ouderen met meervoudige gezondheidsproblemen* (p. 39-51). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Gremmen, Mark (2016). *Vitaliteit van buurten en maatschappelijke veerkracht. Mogelijkheden en beperkingen van een vitale lokale samenleving*. Den Haag: VNG-King.
- Heessels, Meike, Margriet Braun, Jolanda Kroes, Trudy Dankers, Kim Roozendaal, Arie Ouwerkerk, Daniëlle Damoiseaux en Martha van Biene (2015). *Eenzaam ben je niet alleen. Samen werken aan een nieuwe blik op eenzaamheid en sociaal isolement*. Utrecht: Wmo-werkplaatsen/Movisie.
- 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>.
- I&O Research (2016). *Nederlanders en de decentralisaties in het sociaal domein: tweemeting landelijk onderzoek, december 2015*. Enschede: I&O Research.
- I&O Research (2017). *3-meting "De decentralisaties in het sociaal domein"*. Enschede: I&O Research.
- Kappelhof, Joost (2015). *Surveying ethnic minorities. The impact of survey design on data quality*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- GMSD (2017). *Gemeentelijke Monitor Sociaal Domein*. KING/VNG. Geraadpleegd juli 2017 via [www.waarstaatjegemeente.nl](http://www.waarstaatjegemeente.nl).
- Kenniscentrum Kinder- en Jeugdpsychiatrie (2017). Kinderen van ouders met psychische problemen of verslaving. Geraadpleegd september 2017 via <https://www.kenniscentrum-kjp.nl/Professionals/Kennisinitiatieven/Kinderen-van-ouders-met-psychische-problemen-verslaving>.
- Klerk, Mirjam de, Alice de Boer, Inger Plaisier, Peggy Schyns en Sjoerd Kooiker (2015). *Informeel hulp: wie doet er wat? Omvang, aard en kenmerken van mantelzorg en vrijwilligerswerk in de zorg en ondersteuning in 2014*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Lauriks, Steve, Marcel Buster, Matty de Wit, Stef van de Weerd, Tjerk Kamann, Wijnand van den Boom en Thijs Fassaert (2017). *Handleiding Zelfredzaamheid-Matrix 2017*. Amsterdam/Rotterdam: GGD Amsterdam/Gemeente Rotterdam.
- Meulenkamp et al. (2015). Meulenkamp, T., G. Waverijn, M. Langelaan, L. van der Hoek, H. Boeije en M. Rijken. Deelname aan de samenleving van mensen met een beperking, ouderen en de algemene bevolking. Rapportage participatiemonitor 2015. Utrecht: Nivel.
- Meulenkamp et al. (2016). Meulenkamp, T., L. van der Hoek en H. Boeije. Rapportage participatiemonitor, update 2016. Utrecht: Nivel.
- Movisie (2015). *Participatiewiel 2016*. Geraadpleegd juli 2017 via [www.movisie.nl/publicaties/participatiewiel](http://www.movisie.nl/publicaties/participatiewiel).
- Nieuwegein (2017). *Welzijn op recept*. Geraadpleegd juli 2017 via [www.movactor.nl/welzijn-op-recept](http://www.movactor.nl/welzijn-op-recept).
- 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.
- ocw (2017). *Kwetsbare jongeren*. Geraadpleegd juli 2017 via [www.kwaliteitsafsprakenmbo.nl/themas/voortijdig-schoolverlaten/kwetsbare-jongeren](http://www.kwaliteitsafsprakenmbo.nl/themas/voortijdig-schoolverlaten/kwetsbare-jongeren).
- 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.
- Roerdalen (2017). *Klein geluk in Roerdalen*. Geraadpleegd juli 2017 via [www.roerdalen.nl/ontdek-roerdalen/klein-geluk\\_41579/](http://www.roerdalen.nl/ontdek-roerdalen/klein-geluk_41579/).
- Schagen (2017). *Strategische Visie 2040. Samen werken aan geluk*. Geraadpleegd juli 2017 via [www.schagen.nl/home/nieuws\\_43640/item/strategische-visie-2040-vastgesteld\\_41128.html](http://www.schagen.nl/home/nieuws_43640/item/strategische-visie-2040-vastgesteld_41128.html).
- Schoenmakers, Eric (2014). *Hoe meet je eenzaamheid?* Geraadpleegd juli 2017 via [www.samentegeneenzaamheid.nl/blog/hoe-meet-je-eeenzaamheid](http://www.samentegeneenzaamheid.nl/blog/hoe-meet-je-eeenzaamheid).
- Schors, A. van der, M. van der Werf en M. Boer (2016). *Kans op financiële problemen 2016*. Utrecht: Nibud.
- Stiglitz, J., A. Sen en J. Fitoussi (2009). *Report of the Commission on the measurement of economic performance and social progress*. Parijs: cmepsp.
- 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 (2013/2014). 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.
- Vermeij, Lotte (2016). *Kleine gebaren. Het belang van dorpsgenoten voor ouderen op het platteland*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- VNG (2010). *De participatieladder*. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.
- Volksgezondheidszorg.info (2016). Verstandelijke beperking > Cijfers & Context > Oorzaken. Geraadpleegd februari 2016 via [www.volksgezondheidszorg.info/onderwerp/verstandelijke-beperking/cijfers-context/oorzaken-en-gevolgen#node-gevolgen-voor-de-kwaliteit-van-leven](http://www.volksgezondheidszorg.info/onderwerp/verstandelijke-beperking/cijfers-context/oorzaken-en-gevolgen#node-gevolgen-voor-de-kwaliteit-van-leven).
- Westerhof, Gerben en Aad Francissen (2013). *De menselijke maat: een wetenschappelijke onderbouwing*. Enschede / Deventer: Universiteit Twente en Geluksacademie (Arcon).
- 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

Evert Pommer  
Evelien Eggink  
Ingrid Ooms

Deel B uit: Overall rapportage sociaal domein 2016  
SCP-publicatie 2017-22 | ISBN 978 90 377 0843 1



## 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.**

Belangrijkste bevindingen deel B	178
1 Voorzieningen in het sociaal domein	180
1.1 De ontwikkeling van het voorzieningengebruik	180
1.2 Welke kwetsbare groepen zijn er in het sociaal domein?	182
1.3 Hoe verloopt het voorzieningengebruik?	188
1.4 Wie zijn de gebruikers van voorzieningen?	208
1.5 Hoeveel gebruikers stromen er in en uit?	220
1.6 Wie stromen er in en uit?	236
1.7 Wat is de reden van instroom en uitstroom?	238
1.8 Conclusies	246
Noten	247
2 Stapeling en dynamiek in het sociaal domein	251
2.1 Stapeling van voorzieningengebruik in het sociaal domein	251
2.2 Gebruik sociaal domein in 2015 vergelijkbaar met dat in 2013	252
2.3 Stapeling van voorzieningen op wetsniveau is beperkt	254
2.4 Huishoudens met schulden gebruiken vaak sociaal domein	258
2.5 Jeugdzorggebruikers op achterstand	259
2.6 Jongeren zonder startkwalificatie	260
2.7 Dynamiek in het sociaal domein	263
2.8 Conclusies	266
Noten	268
3 Regionale verschillen in het sociaal domein	270
3.1 Risicoprofielen op gemeentelijk niveau	270
3.2 Risicoprofielen op regionaal niveau	278
3.3 Samenvatting	285
Noten	286
Literatuur	287

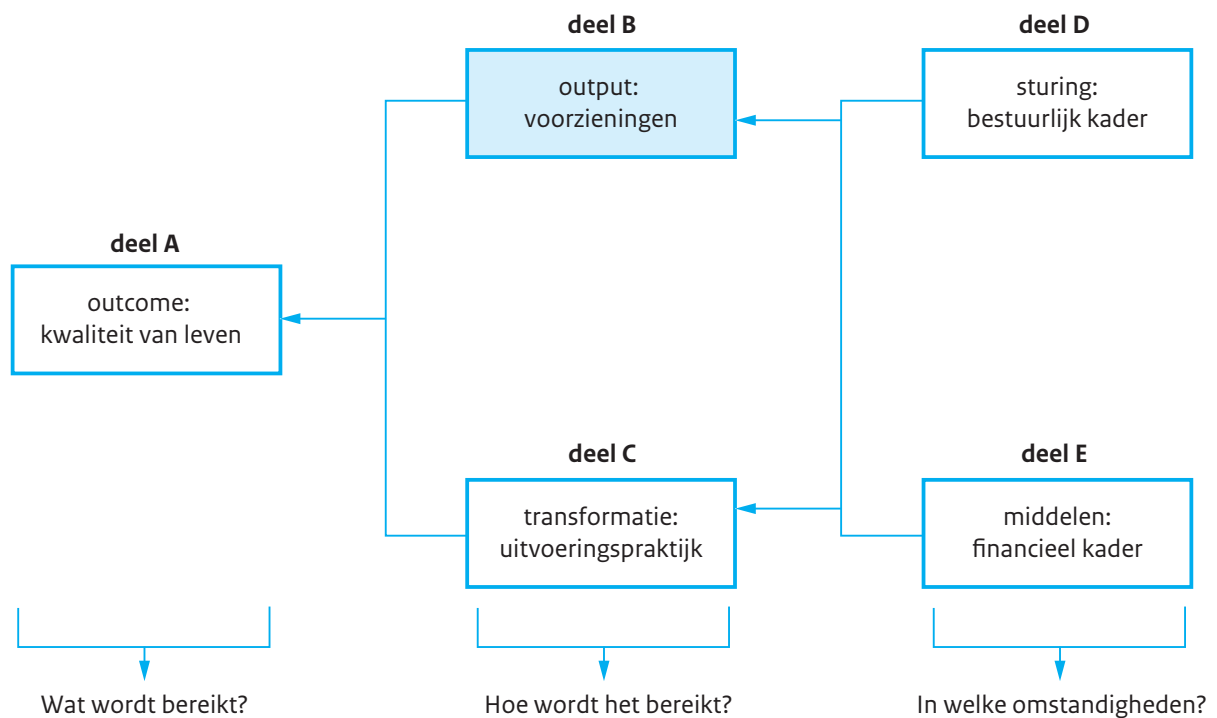
## Belangrijkste bevindingen deel B

- In 2015 maakten 1,6 miljoen mensen uit 1,4 miljoen huishoudens gebruik van een voorziening die sinds 2015 onder het sociaal domein valt. Dit betreft 10% van de bevolking en 18% van de huishoudens. Ongeveer 50% van de gebruikmakende huishoudens gebruikt een participatievoorziening, 40% maatschappelijke ondersteuning en 21% jeugdzorg. Dit is exclusief de 0,45 miljoen personen die uitsluitend gebruik hebben gemaakt van collectieve vervoersdiensten (buurtbus, regiotaxi).
- De meeste huishoudens gebruiken voorzieningen uit slechts één sector; 11% van de 1,4 miljoen gebruikende huishoudens combineert voorzieningen uit verschillende sectoren. Dit gaat dan meestal om een combinatie van participatievoorzieningen en maatschappelijke ondersteuning (6,5%) of participatie en jeugdzorg (2,7%).
- Het gebruik van voorzieningen in de Participatiewet is de afgelopen vijf jaar (2012-2016) met gemiddeld 2,4% per jaar toegenomen en het gebruik van voorzieningen in de Jeugdwet met gemiddeld 1,3%, terwijl het gebruik van maatwerkvoorzieningen in de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) met gemiddeld 6,2% is gedaald.
- Niet-westerse migranten zijn in 2015 en 2016 meer gebruik gaan maken van voorzieningen in de Participatiewet en de Jeugdwet.
- In huishoudens met schulden komt het gebruik van sociaaldomeinvoorzieningen tweeënhalve keer zo vaak voor dan wanneer er geen schulden zijn. Ook komen huishoudens met schulden veel vaker in aanraking met de politie (zesenhalve keer zo vaak).
- Jongeren die in 2012 geen startkwalificatie hadden en jongeren die in 2012 jeugdzorg ontvingen, gebruikten in 2015 vaker een sociaaldomeinvoorziening dan andere jongeren (vaak een participatiewetvoorziening), kwamen vaker in aanraking met de politie en hadden vaker te maken met schulden.
- Krimpende plattelandsteden kennen evenals stedelijke agglomeraties een relatief hoog voorzieningengebruik. Gewone plattelandsgemeenten en gemeenten met veel rijke inwoners ervaren een relatief laag gebruik van voorzieningen. Deze verschillen kunnen voor een groot deel verklaard worden door verschillen in kenmerken van de gemeentelijke bevolking.
- In de noordelijke provincies, rond de Veluwe en in de grootstedelijke regio's is het voorzieningengebruik hoog. Ook na correctie voor de risicofactoren blijven deze verschillen bestaan.

De centrale vraag in dit deel van de rapportage heeft betrekking op de ontwikkeling van het gebruik van voorzieningen in het sociaal domein. In het schema waarin de monitoring van deze rapportage wordt beschreven (zie figuur 1.1) gaat het om de geleverde voorzieningen (deel B).

Figuur 1.1

Conceptueel schema van de rapportage



Bron: scp

Dit deel is opgedeeld in drie hoofdstukken, die de volgende onderwerpen bevatten:

- 1 Hoe heeft het gebruik van voorzieningen in het sociaal domein zich de afgelopen periode ontwikkeld en bij welke bevolkingsgroepen in meer of mindere mate?
- 2 In welke mate vindt stapeling van het gebruik van voorzieningen plaats en in welke mate maken jaarlijks dezelfde personen en huishoudens gebruik van voorzieningen in het sociaal domein?
- 3 Welke regionale verschillen in het gebruik van voorzieningen doen zich voor en welke verschillen zijn er tussen verschillende typen van gemeenten?



# 1 Voorzieningen in het sociaal domein

---

- Het gebruik van voorzieningen in de Participatiewet is de afgelopen vijf jaar (2012–2016) met gemiddeld 2,4% per jaar toegenomen en het gebruik van voorzieningen in de Jeugdwet met gemiddeld 1,3%, terwijl het gebruik van maatwerkvoorzieningen in de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) met gemiddeld 6,2% is gedaald.
- Niet-westerse migranten zijn in 2015 en 2016 in verhouding tot hun groep meer gebruik gaan maken van voorzieningen in de Participatiewet en de Jeugdwet.
- Gemeenten zetten zowel re-integratievoorzieningen in die zijn gericht op het verkrijgen en behouden van betaald werk (werkinstrumenten) als re-integratievoorzieningen die direct of indirect zijn gericht op het verkrijgen van betaald werk (activeringsinstrumenten). De totale inzet van re-integratievoorzieningen door gemeenten vertoont weinig verandering in de afgelopen vijf jaar. Van de werkinstrumenten wordt vooral de loonkostensubsidie steeds meer ingezet en komt beschut werk maar moeilijk van de grond.
- Het gebruik van maatwerkvoorzieningen in de Wmo waarvoor een inkomensafhankelijke eigen bijdrage moet worden betaald daalt bij 80-pussers. Dit wordt grotendeels gecompenseerd door de inzet van maatwerkvoorzieningen waarvoor geen eigen bijdrage hoeft te worden betaald.
- Gemeenten hebben een beperkte maar groeiende invloed op de toegang tot de jeugdhulp. In 2016 kwam ongeveer een kwart van de jeugdhulp via de gemeentelijke toegang tot stand, ongeveer de helft via de (huis)arts en de overige kwart op andere wijze, waaronder via de kinderrechter. De betrokkenheid van de gemeente bij de instroom in de jeugdhulp is verdubbeld van 14% in de eerste helft van 2015 naar ruim 28% in de tweede helft van 2016.
- De dalende trend om het ouderlijk gezag te beperken en jongeren onder toezicht te stellen zet door, maar het ouderlijk gezag wordt wel bij steeds meer jongeren beëindigd en overgenomen door een voogd.

---

## 1.1 De ontwikkeling van het voorzieningengebruik

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

- 1 Welke kwetsbare groepen kunnen worden onderscheiden?
- 2 Hoe verandert het gebruik van voorzieningen?
- 3 Wie zijn de gebruikers van deze voorzieningen?
- 4 Hoeveel gebruikers stromen er in en uit?
- 5 Wie stromen er in en uit?
- 6 Om welke reden stromen gebruikers in en uit?

De beantwoording van deze vragen heeft deels betrekking op de ontwikkeling in de afgelopen vijf jaar (2012–2016) en deels op de halfjaarperioden volgend op de decentralisatie (2015 en 2016). Daarbij wordt – waar mogelijk – aangesloten op de informatie die wordt ontsloten in de Gemeentelijke Monitor Sociaal Domein. Deze informatie is geplaatst op de

website [waarstaatjegemeente.nl](http://www.waarstaatjegemeente.nl) van het KING (Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten, onderdeel van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (vng)). De meeste informatie is ook beschikbaar op de statistische website van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) (StatLine). Het voorzieningengebruik wordt in deze rapportage voornamelijk gerelateerd aan demografische kenmerken van de bevolking die deel uitmaken van de onderliggende gegevensverzameling. Sociaaleconomische factoren als opleiding, inkomen en inkomensbron zijn een belangrijke risicofactor voor het beroep op voorzieningen, maar zijn niet in deze gemeentelijke gegevensverzameling opgenomen. Bovendien kunnen ook niet alle deelvragen door beperkingen in de gegevens volledig worden beantwoord. Dat betreft met name de vragen die betrekking hebben op de instroom en uitstroom.

In dit hoofdstuk zijn uitsluitend gegevens opgenomen over het gebruik van individuele voorzieningen. Dit zijn op de behoeften, persoonskenmerken en mogelijkheden van een persoon afgestemde diensten. Daarnaast worden algemene voorzieningen onderscheiden, die in beginsel vrij toegankelijk zijn, en gebruikelijke voorzieningen, die niet speciaal bedoeld zijn voor mensen met een beperking en op de reguliere markt verkrijgbaar zijn. Algemene en gebruikelijke voorzieningen zijn voorliggend. Dit betekent dat als een gemeente een goede oplossing kan bieden met een algemene of gebruikelijke voorziening, er geen aanspraak kan worden gemaakt op een individuele voorziening. In de drie decentralisatiewetten worden verschillende termen gebruikt om individuele ondersteuning conform de betreffende wet aan te duiden. Voor de Participatiewet gaat het om 'voorzieningen Participatiewet', voor de Jeugdwet om 'Individuele voorzieningen Jeugd' en voor de Wmo 2015 om 'maatwerkvoorzieningen Wmo'.

Individuele voorzieningen moeten in gemeentelijke verordeningen zijn vastgelegd. Daarin moet ook staan onder welke voorwaarden een gemeente een beschikking afgeeft voor het recht op een bepaalde individuele voorziening in het sociaal domein. Voorzieningen waarvoor geen beschikking wordt afgegeven behoren tot de algemene of gebruikelijke voorzieningen. Algemene voorzieningen worden niet gerapporteerd in de Gemeentelijke Monitor Sociaal Domein. Dit is een belangrijke omissie omdat het vanuit het beleid juist de bedoeling is om een verschuiving van individuele naar algemene voorzieningen tot stand te brengen. Deze verschuiving kan met de beschikbare gegevens niet in beeld worden gebracht. Dit probleem speelt vooral in de maatschappelijke ondersteuning maar ook in de jeugdzorg en de maatschappelijke participatie.

De rapportage in deze monitor zal op basis van deze indeling in hoofdgroepen plaatsvinden. Deze groepering is weergegeven in tabel 1.1 en sluit aan op de indeling in de Gemeentelijke Monitor Sociaal Domein.<sup>1</sup>

Algemene en gebruikelijke voorzieningen kunnen uiteraard aansluiten bij iemands behoefte en hebben daardoor ook een 'individueel' karakter. Het verschil met individuele voorzieningen is dat ze voor iedereen toegankelijk zijn, zoals schoonmaakhulp, aangepast vervoer, cursussen voor opvoedingsondersteuning en dagbesteding, en een indicatie niet nodig is. Algemene voorzieningen hebben doorgaans een collectief karakter, zoals het buurthuis, de speeltuin, de sport- en hobbyvereniging en de jeugdgezondheidszorg.

Als voorbeelden van gebruikelijke voorzieningen kunnen het openbaar vervoer (als alternatief voor de eigen auto), boodschappenservice (als alternatief voor zelf boodschappen doen), maaltijdverzorging (als alternatief voor zelf koken) en de klussendienst (als alternatief voor zelf klussen) worden genoemd. Het onderscheid tussen individuele, algemene en gebruikelijke voorzieningen wordt vooral in de Wmo 2015 en ook wel in de Jeugdwet gemaakt. Bij de Participatiewet wordt dit onderscheid niet of nauwelijks (expliciet) gemaakt.<sup>2</sup>

Tabel 1.1

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

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

Bron: scp

## 1.2 Welke kwetsbare groepen zijn er in het sociaal domein?

Een aanzienlijk deel van de bevolking maakt gebruik van een voorziening in het sociaal domein. Bij de afbakening van het sociaal domein op basis van tabel 1.1 komen we in 2015 uit op 1,5 miljoen personen uit 1,3 miljoen huishoudens. Het betreft personen die gebruikmaken van de Participatiewet (excl. de sociale werkvoorziening), de Wmo 2015 (excl. maatschappelijke opvang en vervoersdiensten) en de Jeugdwet. Rekenen we de maatschappelijke opvang en vervoersdiensten ook mee dan komen er nog circa 0,5 miljoen personen bij. Doorgaans gaat het om kwetsbare mensen: mensen op hoge leeftijd, met beperkingen, met weinig inkomen, met schuldproblemen, met weinig opleiding, met een beperkt sociaal netwerk, uit een eenoudergezin, enzovoort. Voor het beroep dat mensen kunnen doen op het sociaal domein is het dus van belang om te weten welke mensen kwetsbaar zijn, om hoeveel kwetsbare mensen het gaat en hoe de groep kwetsbare mensen zich ontwikkelt. Eerder in deze rapportage hebben we bij kwetsbaarheid een onderscheid gemaakt tussen een gebrek aan hulpbronnen (kwetsbare kenmerken) en bevolkingsgroepen die een gebrek aan hulpbronnen hebben (kwetsbare groepen). De belangrijkste algemene hulpbronnen waarover mensen beschikken zijn werk, inkomen, opleiding en gezondheid. Een gebrek aan deze algemene hulpbronnen leidt tot minder gunstige levenssituaties. Kwetsbare kenmerken concentreren zich vaak bij bepaalde bevolkingsgroepen. Kwetsbare groepen zijn bijvoorbeeld ouderen (veel gezondheidsbeperkingen), eenoudergezinnen (veel met weinig inkomen) en niet-westerse migranten (veel werkloosheid, velen met een lage opleiding). In deze rapportage spitsen we kwetsbaarheid toe op de problemen waarvoor voorzieningen in het sociaal domein worden ingezet. Het gaat dan om mensen die moeite hebben om een plek te vinden op de arbeidsmarkt (Participatiewet), die moeite hebben om

zelfstandig te functioneren (Wmo 2015) of die worden geconfronteerd met opgroei- en opvoedproblemen in het gezin (Jeugdwet). Kenmerken van personen of huishoudens die bepalend zijn voor het gebruik dat zij maken van de betrokken voorzieningen in het sociaal domein noemen we risicofactoren.

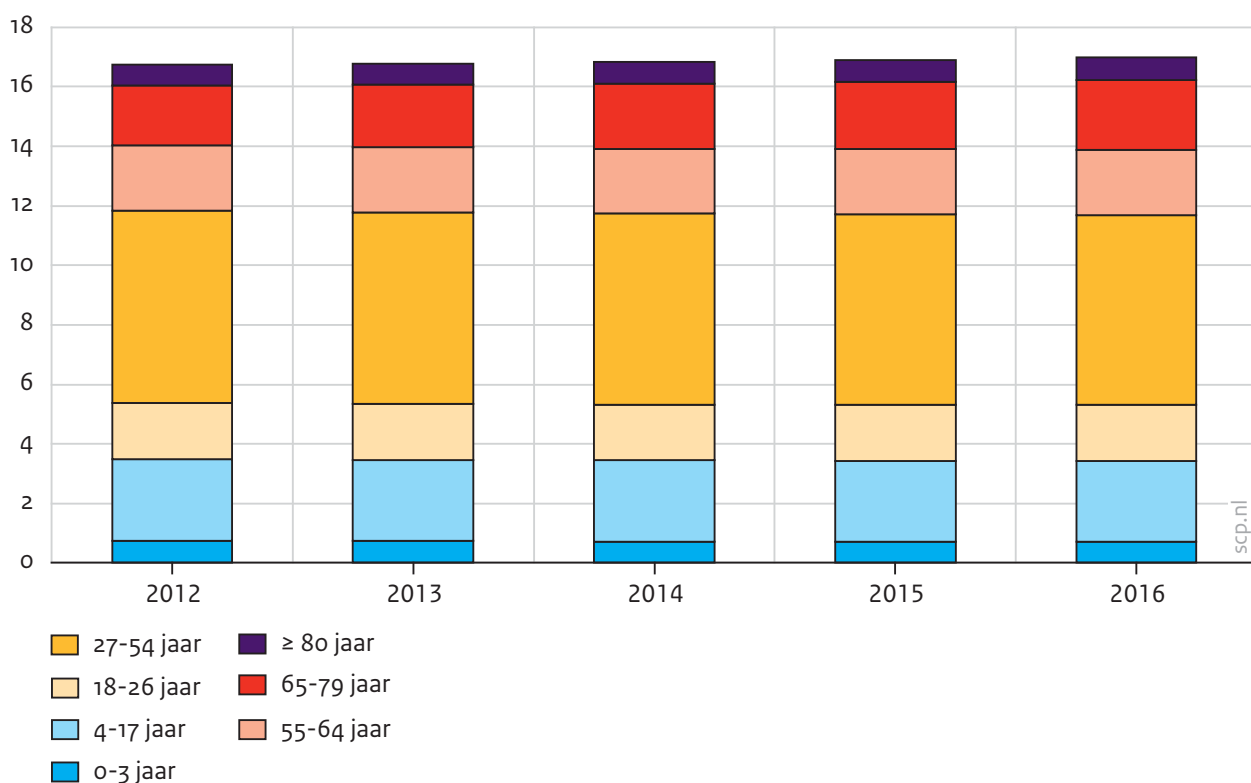
Om in beeld te krijgen welke groepen kwetsbaar zijn en daardoor een verhoogd risico lopen op het gebruik van een voorziening in het sociaal domein, kijken we naar de verdeelmodellen die zijn ontwikkeld om de financiële middelen voor de drie sectoren in het sociaal domein over gemeenten te verdelen (Pommer en Boelhouwer 2016). Deze verdeelmodellen zijn gebaseerd op de risicokenmerken van de bevolking en de verdeling van risicogroepen over gemeenten.

Alvorens deze in beeld te brengen geven we de ontwikkeling van leeftijdsgroepen in de afgelopen jaren (figuur 1.2). De drie onderscheiden wetten bedienen immers verschillende leeftijdsgroepen: de Jeugdwet bedient voornamelijk jongeren van 4-17 jaar, de Participatiewet voornamelijk volwassenen van 18-64 jaar (met verschuivende pensioenleeftijd) en de Wmo vooral ouderen. Hierbij moet wel de kanttekening worden geplaatst dat de Wmo ook een belangrijke groep personen bedient met chronische, psychische of verstandelijke beperkingen, waarvoor leeftijd minder bepalend is. Dit betreft vooral voorzieningen met een begeleidend en beschermend karakter. Jeugdigen met chronische, psychische of verstandelijke beperkingen worden voornamelijk bediend door de Jeugdwet.

Bij de jeugd van 4-17 jaar (-0,3%) en de volwassen bevolking van 27-54 jaar (-0,5%) nemen we vanaf 2012 een jaarlijkse daling waar. Bij de jongere potentiële beroepsbevolking (18-26 jaar) en de oudere potentiële beroepsbevolking (55-64 jaar) nemen we daarentegen een lichte stijging waar van circa 0,5% per jaar. Bij de oudere bevolking zien we een sterke jaarlijkse stijging bij de 65-79-jarigen (+3,6%) en een iets minder sterke groei bij de 80-plussers (+2,2%). Dit betekent dat op demografische gronden een (lichte) daling van voorzieningen in de Jeugdwet mag worden verwacht, een betrekkelijk stabiel beeld bij voorzieningen in de Participatiewet en een (matige) groei van Wmo-voorzieningen.

Figuur 1.2

Verandering van de omvang van leeftijdsgroepen, 2012-2016 (in miljoenen personen)



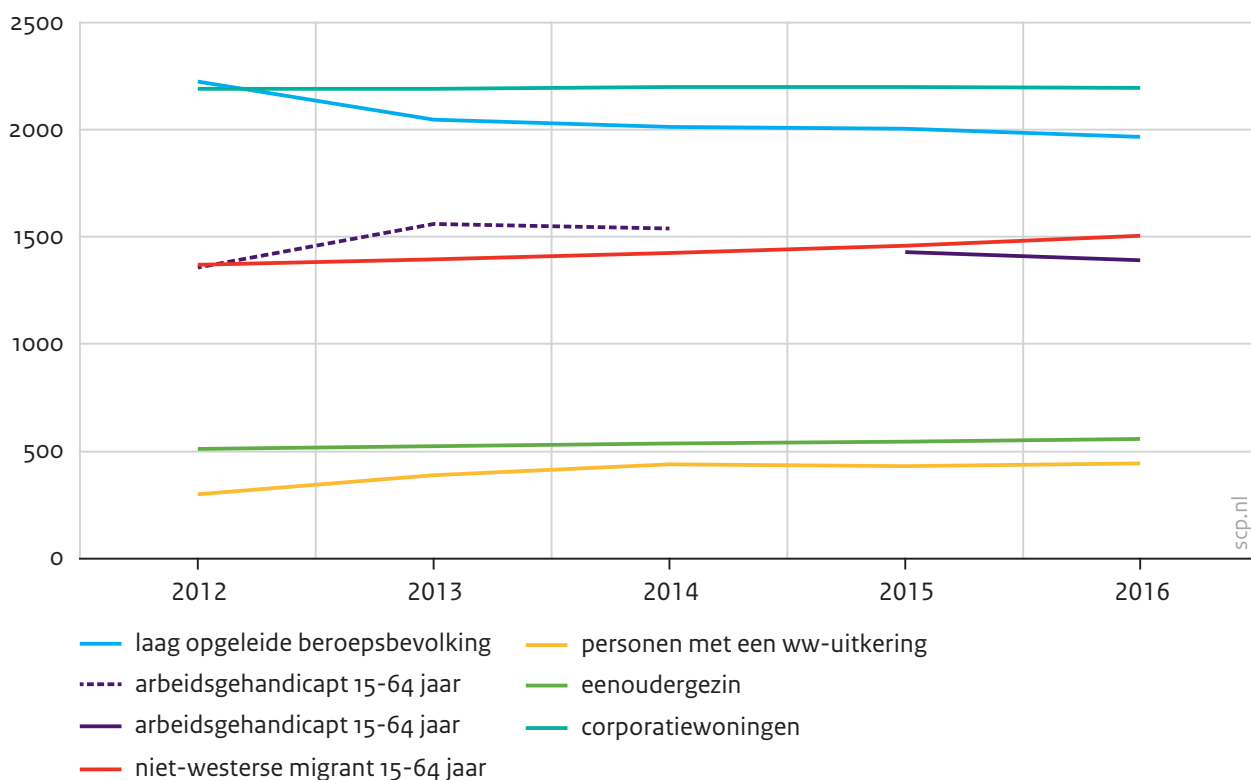
Bron: cbs (StatLine)

### 1.2.1 Participatiewet: minder laagopgeleide maar meer niet-westerse personen

Uit het rapport over de verdeling van het participatiebudget over gemeenten, het zogenoemde werkdeel van de Participatiewet (in 2015 overgegaan in de integratie-uitkering sociaal domein), blijkt dat de belangrijkste risicofactoren die van belang zijn voor de verdeling van dit budget betrekking hebben op het aantal personen met een arbeidsbeperking, het aantal (langdurig) werklozen, het aantal laagopgeleide personen en het aantal niet-westerse migranten (SEO 2014). Het gaat hierbij om personen die kunnen worden gerekend tot de (potentiële) beroepsbevolking: personen in de leeftijd van 15-64 jaar. Uit het rapport over de verdeling van bijstandsmiddelen over gemeenten, het zogenoemde inkomensdeel van de Participatiewet, blijkt dat naast deze risicofactoren ook nog het aantal personen uit een eenoudergezin en het aantal sociale huurders (bewoners van corporatiewoningen) een rol speelt (Soede en Versantvoort 2014, bijgesteld in SEO 2017). Deze groepen hebben een verhoogde kans op een bijstandsuitkering.

Figuur 1.3

Ontwikkeling van kwetsbare groepen in de Participatiewet, 2012-2016 (in duizenden personen)<sup>a</sup>



a Laagopgeleid: niet meer dan basisonderwijs afgerond.

Arbeidsgehandicapt: trendbreuk van 2014 op 2015.

Bron: CBS (StatLine)

De groei van de risicopopulatie van de Participatiewet toont een wisselend beeld (figuur 1.3). Het aantal personen met een ww-uitkering is sterk gestegen, met name in de periode 2012-2014, waarna de groei stabiliseert. Het aantal niet-westerse migranten en het aantal eenoudergezinnen stijgt gemiddeld met ruim 2% per jaar, maar het aantal corporatiewoningen is zeer constant. Het aantal arbeidsgehandicapten stijgt in het begin van de waarnemingsperiode, maar daalt daarna betrekkelijk sterk. Daartegenover staat dat de laagopgeleide beroepsbevolking relatief sterk daalt, met gemiddeld 3% per jaar. Per saldo lijken deze ontwikkelingen van risicogroepen erop te wijzen dat het gebruik van de Participatiewet, met name vanaf 2013, een betrekkelijk vlak verloop zou hebben als alleen deze factoren het beroep op de Participatiewet zouden bepalen.

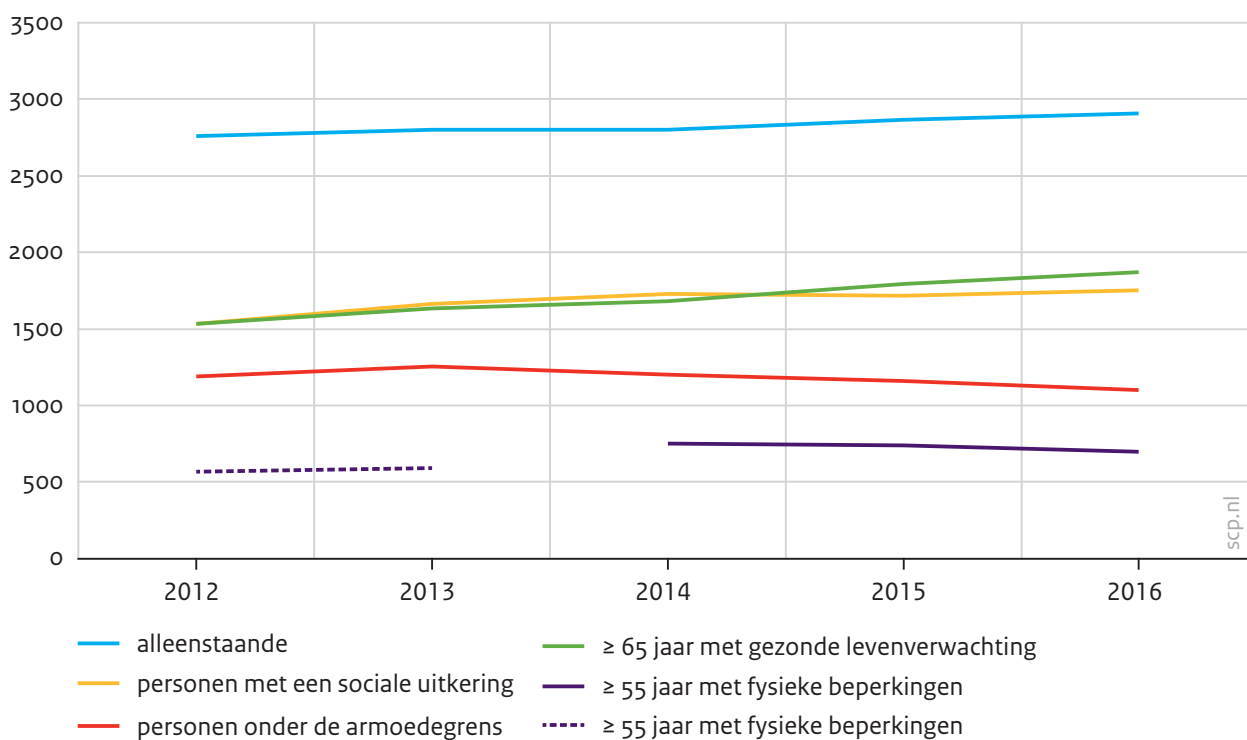
### 1.2.2 Wmo 2015: meer (gezonde) ouderen en alleenstaanden maar minder arme ouderen

Uit het verdeelmodel voor de kosten van in 2015 overgehevelde Wmo-zorg (begeleiding, dagbesteding en kortdurend verblijf) blijkt dat het beroep op deze voorzieningen vooral wordt bepaald door het alleenstaand zijn, de aanwezigheid van chronische ziekten en langdurige aandoeningen (geïndiceerd door het langdurig medicijngebruik), het afhankelijk zijn van een laag inkomen en het afhankelijk zijn van een sociale uitkering (AEF 2014). Voor de huishoudelijke hulp, die in 2007 is overgegaan naar de gemeenten, is toentertijd eveneens

een verdeelmodel gemaakt (Cebeon 2005), dat later is herzien omdat de gezondheidstoestand hierin onvoldoende was verdisconteerd (Van der Torre en Pommer 2010). Uit dit verdeelmodel blijkt dat vergelijkbare risicofactoren een rol spelen als bij de in 2015 overgehevelde ondersteuning, waarbij een slechte gezondheid en een laag inkomen overheersend zijn.

Figuur 1.4

Ontwikkeling van kwetsbare groepen in de Wmo 2015, 2012-2016 (in duizenden personen)<sup>a</sup>



a Vanaf 2014 zijn er meer functiebeperkingen opgenomen in de maat voor fysieke beperkingen.

Bron: CBS (StatLine); SCP (Armoede in kaart)

De ontwikkeling van risicogroepen van de Wmo toont eveneens een wisselend beeld (figuur 1.4). Het aantal ouderen stijgt: het aantal 65-79-jarigen met gemiddeld 3,6% per jaar en het aantal 80-plussers met gemiddeld 2,2% per jaar (figuur 1.2). Daar staat tegenover dat de toegenomen levensverwachting overwegend in gezonde toestand wordt doorgebracht. Van de circa twintig levensjaren die een gemiddelde 65-plusser mag verwachten werd in 2015 circa 56% in gezonde toestand genoten en in 2015 circa 60% (CBS, StatLine). Het aantal ouderen met een gezonde levensverwachting toont met een gemiddelde groei van 5% per jaar dan ook een continu stijgend verloop. Omdat er een breuk in de meting van het aantal ouderen met fysieke beperkingen heeft plaatsgevonden kan geen trendmatige uitspraak over de ontwikkeling van deze groep worden gedaan. Tussen 2014 en 2016 is een (licht) dalend verloop waarneembaar. De sociaaleconomische risicofactoren laten eveneens een wisselend beeld zien: een toename van het aantal mensen tot de pensioenleeftijd dat van een sociale uitkering afhankelijk is (met 3% per jaar) en een afname van het aantal mensen dat onder de armoedegrens leeft (met 2% per jaar). Het aantal

alleenstaanden stijgt wel iets. Per saldo wijst de ontwikkeling van risicogroepen erop dat geen substantiële toe- of afname van het gebruik van Wmo-voorzieningen verwacht mag worden, wanneer alleen deze factoren het beroep op maatschappelijke ondersteuning zouden bepalen.

### 1.2.3 Jeugdwet: meer eenoudergezinnen maar minder kinderen in armoede

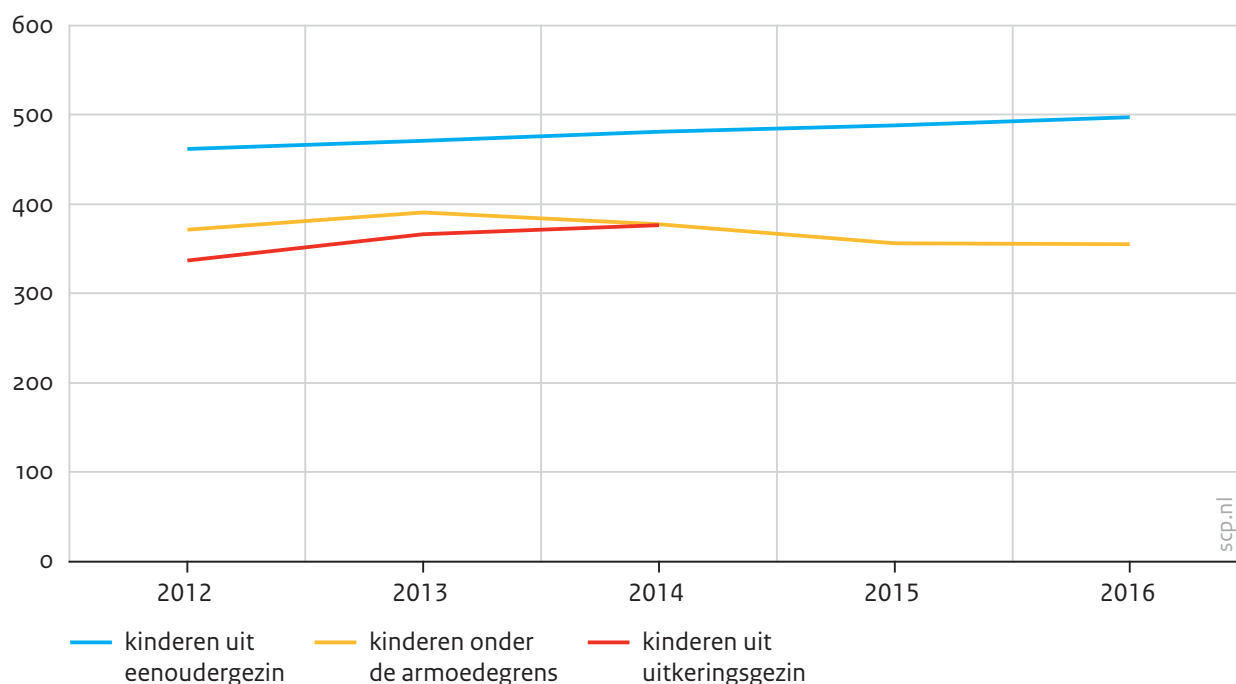
Bij het verdeelmodel voor de jeugdzorg spelen psychische en sociaaleconomische factoren een grote rol (Cebeon 2014). De kans op het gebruik van jeugdzorg is groter bij kinderen uit een eenoudergezin, kinderen uit een gezin onder de armoedegrens en kinderen uit een gezin dat afhankelijk is van een sociale uitkering. Daarnaast is het gebruik van jeugdzorg hoger bij kinderen waarvan de ouders laag zijn opgeleid en waarvan de ouders psychofarmaca gebruiken. Voor deze laatste risicofactoren zijn geen jaarlijkse gegevens beschikbaar. Wel neemt het totale aantal lageropgeleide personen af (zie risicofactoren Participatiewet, § 1.2.1) en zien we bij het totale gebruik van psychofarmaca een duidelijke stijging: van 263 miljoen standaarddagdoseringen in 2012 naar 285 miljoen in 2015 (Stichting Farmaceutische kerngetallen 2016). De vraag is of dit ook bij ouders met kinderen het geval is.

Ook bij de jeugdzorg is het beeld van de ontwikkeling van risicogroepen wisselend (figuur 1.5). Het aantal kinderen uit eenoudergezinnen neemt toe, maar het totale aantal kinderen (zie figuur 1.2) en het aantal kinderen dat in armoede opgroeit nemen iets af. Deze ontwikkelingen wijzen erop dat het beroep op de jeugdzorg bezien vanuit de ontwikkeling van risicofactoren nauwelijks zal stijgen of dalen. Zoals gezegd mag op grond van zuiver demografische factoren (leeftijd) een lichte daling worden verwacht.



Figuur 1.5

Ontwikkeling van kwetsbare groepen in de Jeugdwet, 2012-2016 (in duizenden personen)<sup>a</sup>



a Gegevens over kinderen uit een uitkeringsgezin zijn beschikbaar tot en met 2014.

Bron: CBS (StatLine); SCP (Armoede in kaart)

### 1.3 Hoe verloopt het voorzieningengebruik?

In deze paragraaf gaan we in op de vraag hoe het voorzieningengebruik zich de afgelopen vijf jaar heeft ontwikkeld. Daarbij vormt de periode 2012-2016 het uitgangspunt en wordt voor alle jaren uitgegaan van voorzieningen die in 2015 onder de drie decentralisatiewetten zijn komen te vallen.

#### 1.3.1 Meer groepen vallen onder de Participatiewet

##### Participatiewet bedoeld voor personen die ondersteuning nodig hebben voor arbeidsparticipatie

De Participatiewet is bedoeld voor mensen die, al dan niet tijdelijk, zijn aangewezen op ondersteuning door gemeenten om in hun bestaan te voorzien (inkomensdeel) of aan het werk te komen, bij voorkeur regulier werk (werkdeel). Voor mensen met een beperkt arbeidsvermogen kent de Participatiewet specifieke instrumenten, zoals de loonkosten-subsidie, jobcoaching en beschut werk. De Participatiewet 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 2013/2014a).

De Participatiewet verving per 1 januari 2015 de drie regelingen die voorheen de onderkant van de arbeidsmarkt bedienden: de Wet werk en bijstand (Wwb), de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) en (een deel van) de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten

(Wajong). De toegang tot de Wsw is afgesloten voor mensen die vanaf 2015 aanspraak maken op ondersteuning. De Wajong is vanaf 2015 uitsluitend toegankelijk voor personen die geen duurzaam arbeidsvermogen hebben. Mensen die op 1 januari 2015 gebruik maakten van een Wsw-voorziening of Wajong-uitkering behouden hun rechten.

Bij de Participatiewet is het lastig om een doelgroep af te bakenen die in de tijd goed vergelijkbaar is. Om een beeld te krijgen van de relevante groepen die al dan niet onder de Participatiewet vallen onderscheiden we de volgende (deels overlappende) groepen:

*Over naar de Participatiewet:*

- 1 personen die voorheen een bijstandsuitkering ontvingen die vanaf 2015 wordt voortgezet;
- 2 personen zonder uitkering die als werkzoekend zijn ingeschreven bij het uww (nuggers);
- 3 personen die op 31 december 2014 op de wachtlijst van de Wsw stonden;

*Nieuw onder de Participatiewet:*

- 4 personen met arbeidsvermogen die voorheen een beroep konden doen op de Wajong;
- 5 personen met arbeidsvermogen die voorheen in aanmerking kwamen voor de Wsw;
- 6 personen met een uitkering op grond van de IOAW, IOAZ of Anw die werk zoeken;<sup>3</sup>

*Niet onder de Participatiewet:*

- 7 personen met een Wsw-dienstverband;
- 8 personen met een Wajong-uitkering die duurzaam geen arbeidsvermogen hebben;
- 9 personen met een Wajong-uitkering maar die wel arbeidsvermogen hebben.

De doelgroep voor de bijstandsvoorziening (groep 1) is met de overgang naar de Participatiewet niet veranderd, al kunnen personen die voorheen in de Wsw of de Wajong zouden instromen en geen betaalde baan vinden nu voor een uitkering ook een beroep doen op de Participatiewet. De moeilijk grijpbare groep van overige 'niet-uitkeringsgerechtigde werkzoekenden' (groep 2), aangeduid met de term nigger, is eveneens overgegaan naar de Participatiewet. Het betreft hier personen die niet zijn ingeschreven in het doelgroepregister.

---

#### **Kader 1.1 Nuggers**

Niet-uitkeringsgerechtigden zijn in de praktijk niet goed af te bakenen. Dit is een zeer omvangrijke groep niet-werkenden, waarvan de precieze omvang zich moeilijk laat bepalen. In 2007 schatte het CBS deze groep op circa 450.000 personen. Wanneer zij op zoek gaan naar werk (formeel: ingeschreven staan bij het uww) en geen inkomen hebben behoren zij tot de doelgroep van de Participatiewet. Hoewel het aantal nuggers omvangrijk is, komt deze groep bij de gemeenten alleen in beeld als ze op zoek zijn naar werk en daarbij ondersteuning van de gemeente vragen.

Ook de groep van arbeidsbeperkte personen die op 31 december 2014 op de wachtlijst van de Wsw stonden (groep 3) is overgegaan naar de Participatiewet. Voor hen is de toegang tot de Wsw vanaf 1 januari 2015 afgesloten en waren zij mede aangewezen op ondersteuning van de gemeente en/of het uwv om aan het werk te komen. Zij zijn net als de jonggehandicapten in het landelijk doelgroepregister opgenomen.

De Participatiewet kent een nieuwe doelgroep van arbeidsgehandicapten met arbeidsvermogen die voorheen een beroep zouden kunnen doen op de Wajong (groep 4) en/of in aanmerking zouden komen voor een plaats in de sociale werkvoorziening (groep 5). Gemeenten zijn voor deze groepen verantwoordelijk geworden voor de ondersteuning bij het vinden en/of behouden van werk.<sup>4</sup> De meest kwetsbaren onder hen komen in aanmerking voor een beschutte werkplek. Voor personen met arbeidsvermogen die voor de invoering van de Participatiewet aanspraak konden maken op een Wajong-uitkering geldt dat zij doorgaans uitstromen uit het (speciaal of praktijk)onderwijs. Zij kunnen doorgaans beperkt aanspraak maken op een bijstandsuitkering.<sup>5</sup>

Jongeren die vanaf 1 januari 2015 uitstromen uit het voortgezet speciaal onderwijs, het praktijkonderwijs of het mbo-entreeonderwijs hebben vaak ondersteuning nodig omdat zij vaak arbeidsbeperkingen hebben en/of veelal niet beschikken over een startkwalificatie voor de arbeidsmarkt.<sup>6</sup> Zij zouden voorheen doorgaans in aanmerking komen voor een Wajong-uitkering en/of instromen in de sociale werkvoorziening. Daarom is een nauwe samenwerking ontstaan tussen gemeenten en scholen in het voortgezet onderwijs met aandacht voor deze groep kwetsbare leerlingen. De 39 Regionale Meld- en Coördinatiepunten spelen hierbij een belangrijke mediërende rol. Als kwetsbare leerlingen de school verlaten en zelf geen werk kunnen vinden, kunnen zij een beroep doen op arbeidsondersteuning op grond van de Participatiewet. Bovendien kunnen degenen waarvoor de ouders niet in het levensonderhoud kunnen voorzien (18-20 jaar) of die zelf niet in het levensonderhoud kunnen voorzien (vanaf 21 jaar) een beroep doen op inkomensondersteuning (bijstand) op grond van de Participatiewet. Om deze groep en de groep Wajong'ers met arbeidsvermogen aan werk te helpen hebben werkgevers met de overheid afgesproken tot 2026 125.000 werkplekken voor arbeidsbeperkten in de marktsector en bij de overheid te creëren. Voor de mensen uit de doelgroep banenafspraken kunnen zo nodig re-integratie-instrumenten op grond van Participatiewet of Wajong worden ingezet. Personen met een uitkering krachtens de IOAW, IOAZ of Anw (groep 6) vallen ook onder de Participatiewet als zij ondersteuning van de gemeente willen bij het vinden en/of behouden van werk.

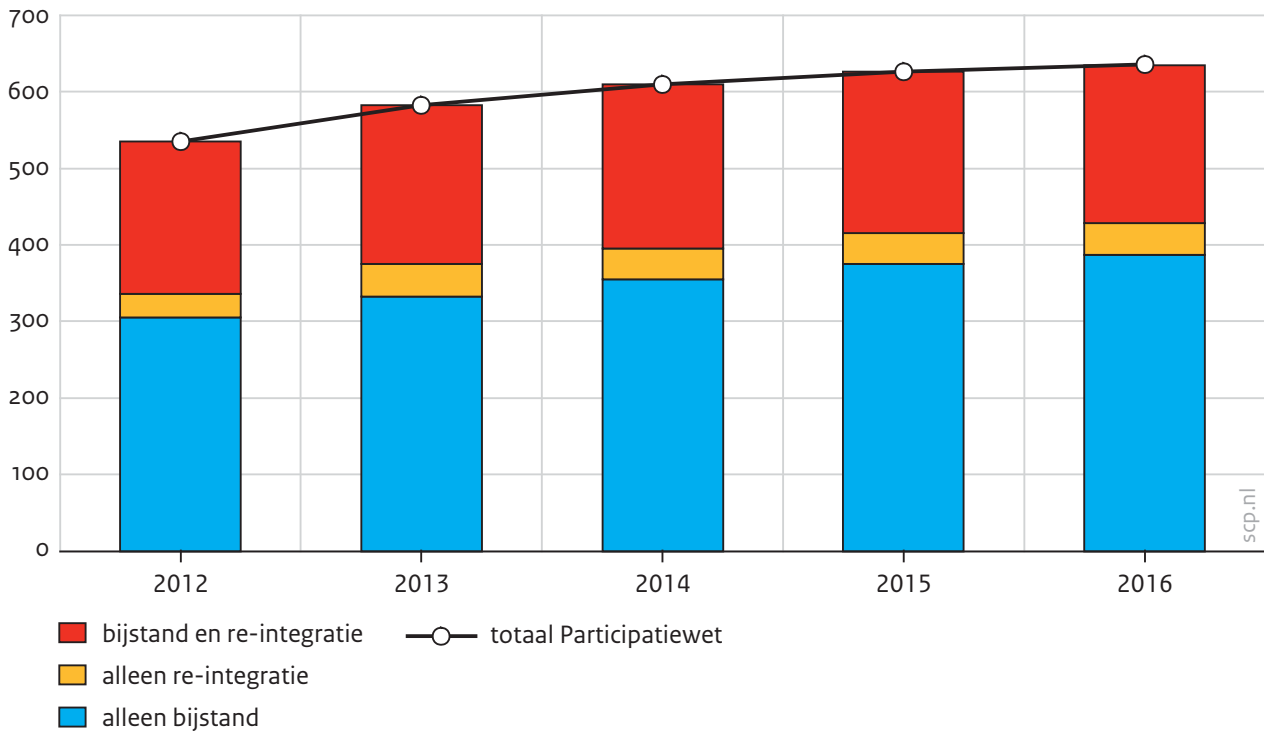
Personen met een Wsw-dienstverband (groep 7) en Wajong'ers zonder duurzaam arbeidsvermogen (groep 8) vallen niet onder de Participatiewet. Wajongers uit het zittend bestand gaan na de beoordeling op arbeidsvermogen niet over naar het gemeentelijk domein. Dit betekent dat ook Wajong'ers met arbeidsvermogen (groep 9) niet onder de Participatiewet vallen zolang zij hun uitkering behouden en onder verantwoordelijkheid blijven van het uwv.<sup>7</sup>

## Meer bijstandsonvangers in de Participatiewet

De Participatiewet kent twee voorzieningen, een inkomensvoorziening (bijstand) en voorzieningen om aan het werk te komen of blijven (re-integratie). Het aantal gebruikers van deze voorzieningen is in de periode 2012-2016 gestegen (figuur 1.6).

Figuur 1.6

Gebruik van voorzieningen in de Participatiewet in de periode 2012-2016 (in aantallen x 1000)<sup>a</sup>



a Bij de bijstand zijn uitkeringen aan een (echt)paar dubbel geteld. Het gaat hier om de situatie die zich in een kalenderjaar voordoet. Als iemand in enig jaar bijstand ontvangt, uit de bijstand gaat en daarna een re-integratietraject doorloopt, is deze persoon toch in de categorie 'bijstand en re-integratie' opgenomen. De jaren 2012 en 2016 zijn deels bijgeschat.

Bron: CBS (SCP Stapelingsbestand 2011-2015)

De toename van het aantal gebruikers van voorzieningen in de Participatiewet komt vooral door de stijging van het aantal bijstandontvangers (met 4,2% per jaar). Naast demografische factoren (instroom van vluchtelingen) spelen hier ook conjuncturele factoren een rol (naweeën van de economische crisis). De ontwikkeling van het aantal personen met een re-integratievoorziening is betrekkelijk stabiel. Per saldo is het aantal personen met een voorziening in de Participatiewet in de beschouwde periode gegroeid met 4,4% per jaar. Ruim 15% van de personen met een re-integratietraject ontvangt geen bijstandsuitkering; zij kunnen worden aangemerkt als een nigger. Omgekeerd volgt ruim een derde van de bijstandontvangers jaarlijks een re-integratietraject. Dit aandeel neemt af: van circa 40% in 2012 naar circa 35% in 2016.<sup>8</sup>

## Ingezette voorzieningen: blijvende inzet van voorzieningen die niet direct zijn gericht op betaald werk

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) of moeten (beschut werk) worden ingezet (zie kader 1.2). Gemeenten beschikken hierdoor over een breed scala aan instrumenten om mensen weer aan het werk te krijgen en te houden. 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>9</sup> Beschut werk is bedoeld voor de meest kwetsbare personen met een arbeidsbeperking: mensen 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 stelt hiervoor geld aan gemeenten beschikbaar (TK 2013/2014a, p. 67). In het eerste kwartaal van 2016 bleken er echter slechts 115 plekken beschikbaar te zijn, terwijl er bij de totstandkoming van de Participatiewet is uitgegaan van 1600 plekken eind 2015 en 3200 plekken eind 2016. Volgens de gemeenten leggen deze plekken een groot beslag op het beschikbare budget voor re-integratie, tellen zij niet mee voor de banenafpraak en zijn alternatieven in de vorm van bijvoorbeeld dagbesteding en vrijwilligerswerk veelal aantrekkelijker (Inspectie szw 2016). Omdat het aantal door gemeenten ingerichte plekken voor beschut werk sterk achterbleef bij de verwachtingen, heeft het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (szw) in de Participatiewet per 1-1-2017 de verplichting voor gemeenten opgenomen om een voorziening beschut werken aan te bieden (TK 2016/2017a). Per gemeente is vastgesteld om hoeveel plaatsen het gaat.<sup>10</sup>

---

### Kader 1.2 Re-integratievoorzieningen

De re-integratievoorzieningen kunnen worden onderverdeeld in voorzieningen voor mensen met een arbeidsbeperking in het werk, zoals een loonkostensubsidie, jobcoaching, een aanpassing op de werkplek of een vervoersvoorziening (hier aangeduid met werkinstrumenten), en voorzieningen die gemeenten inzetten om mensen, al dat niet met een arbeidsbeperking, naar werk te begeleiden, zoals stimuleringspremies, (sollicitatie)trainingen en scholing (hier aangeduid met activeringsinstrumenten). De werkvoorzieningen worden apart geregistreerd in de Statistiek Re-integratie door Gemeenten (SRG). De overige voorzieningen, die in een grote diversiteit voorkomen, worden in de (SRG) onder de noemer 'overige voorzieningen' geregistreerd. Dit betreft circa 90% van de re-integratie instrumenten.

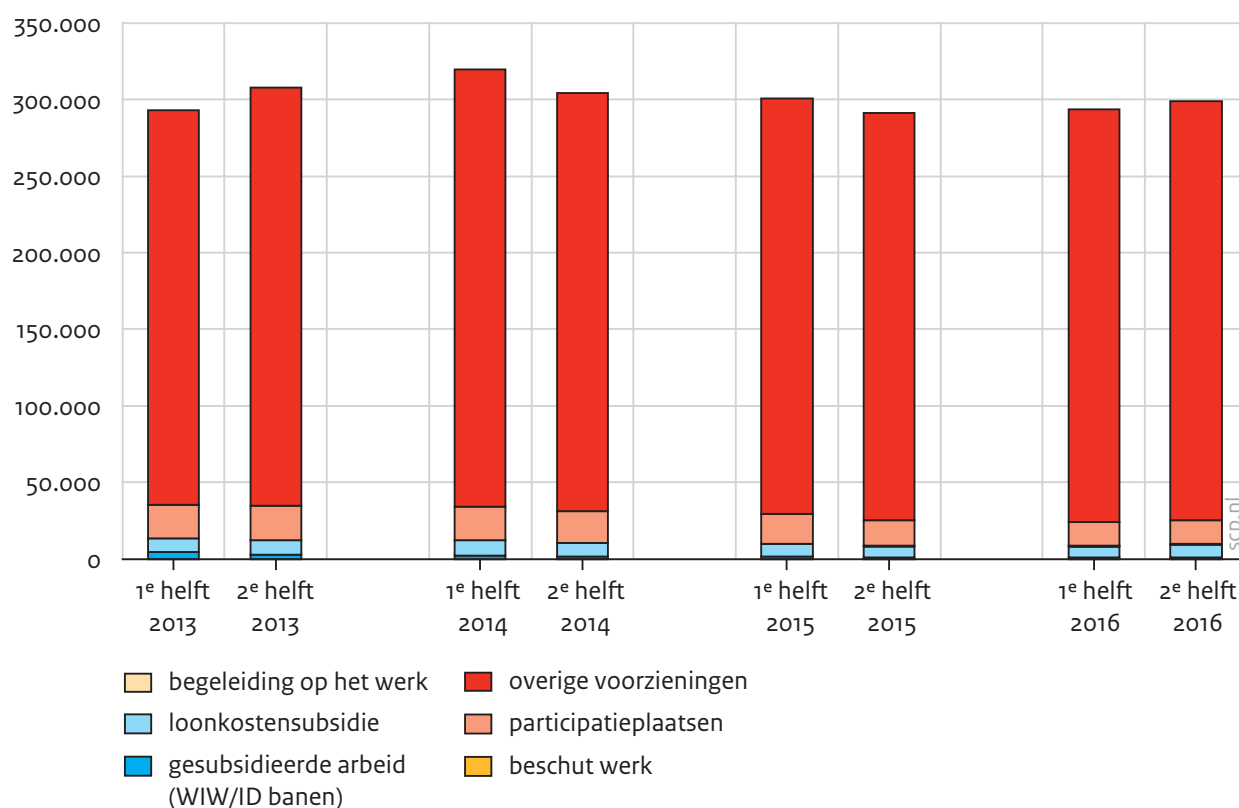
---

Bij de loonkostensubsidie kan een onderscheid worden gemaakt tussen de tijdelijke en de permanente loonkostensubsidie. 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. Deze subsidie werd gefinancierd uit het

participatiebudget, waarop in de periode 2012-2014 sterk is bezuinigd.<sup>11</sup> De permanente loonkostensubsidie, die in het kader van de Participatiewet wordt verstrekt, 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 1.7**

Gebruik van gemeentelijke re-integratievoorzieningen naar type, 2013-2016 (in absolute aantallen)<sup>a, b</sup>



a Stand begin periode plus instroom in deze periode; personen kunnen meerdere keren zijn ingestroomd.

b Vanaf 1 januari 2013 wordt niet langer uitvraag gedaan naar re-integratietrajecten, maar naar re-integratievoorzieningen. Een voorzieningentraject kan bestaan uit meerdere trajecten.

Bron: CBS (StatLine) SCP-bewerking

Gemeenten blijven alle re-integratie-instrumenten belangrijk vinden, niet alleen de werkinstrumenten, maar ook de activeringsinstrumenten ('overige voorzieningen') (figuur 1.7). In de periode 2013-2016 hebben gemeenten de activeringsinstrumenten meer ingezet, van circa 258.000 in de eerste helft van 2013 tot circa 274.000 in de tweede helft van 2016. De inzet van werkinstrumenten is iets gedaald, wat hoofdzakelijk verband houdt met de afbouw van gesubsidieerde arbeid in het kader van de w/w/ID.<sup>12</sup> De inzet van re-integratie-

instrumenten kent rond de invoering van de Participatiewet een kleine terugslag, wat vermoedelijk te maken heeft met invoeringsproblemen.

### 1.3.2 Wmo 2015: steeds minder gebruik van maatwerkvoorzieningen

#### Wmo 2015 bedoeld voor personen met beperkte redzaamheid

De Wmo 2015, die op 1 januari 2015 van kracht werd, is bedoeld om de zelfredzaamheid en participatie van volwassen mensen 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 moet erop gericht zijn om mensen zo lang mogelijk in de eigen leefomgeving te laten functioneren. Participatie in de Wmo 2015 heeft betrekking op 'deelnemen aan het maatschappelijke verkeer': het ontmoeten van mensen, het onderhouden van contacten, het doen van boodschappen en het deelnemen aan maatschappelijke activiteiten. Voor mensen met ernstige psychische of psychosociale problemen voorziet de Wmo 2015 in beschermd wonen en voor mensen die de thuissituatie hebben verlaten vanwege risico's voor hun veiligheid als gevolg van huiseilijk geweld voorziet de Wmo 2015 in opvang (TK 2013/2014b). 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 'mee-doen' aan de maatschappij.

Bij het bevorderen van de zelfredzaamheid van mensen met beperkingen zijn gemeenten gehouden aan een aantal spelregels die het gevolg zijn van uitspraken van de Centrale Raad van Beroep (CRvB), de hoogste bestuursrechter inzake sociale verzekeringen en sociale voorzieningen. De CRvB heeft hierbij de gemeentelijke praktijk getoetst aan het wettelijk kader van de Wmo 2015 ('spelregels') en heeft die onderstreept in de gewezen uitspraken. Deze spelregels betreffen onder meer de levering van huishoudelijke hulp en de inzet van mantelzorg. De Centrale Raad heeft in een uitspraak op 18 mei 2016 onder meer bepaald dat huishoudelijke hulp een voorziening is die onder de Wmo 2015 valt, dat huishoudelijke hulp geleverd in de vorm van (standaard)modules gebaseerd moet zijn op objectieve criteria voortkomend uit deugdelijk en onafhankelijk onderzoek, dat het doorverwijzen naar private schoonmaakondersteuning niet aangemerkt kan worden als een algemene voorziening, dat een aanvullende maatwerkvoorziening moet worden verstrekt als dat nodig is voor iemands zelfredzaamheid en dat toekenning van huishoudelijke hulp in het resultaatgebied 'een schoon en leefbaar huis' een duidelijke maatstaf vereist.

Uit een onderzoek van Wevers (2016) op basis van toenmalige teksten op gemeentelijke websites is gebleken dat slechts 15% van de gemeenten gezien de uitspraak van de CRvB juridisch juist heeft gehandeld bij de levering van huishoudelijke hulp en 78% van de gemeenten juridisch twijfelachtig of onjuist heeft gehandeld. Van 7% van de gemeenten kon niet worden vastgesteld of zij juridisch juist of onjuist hebben gehandeld. De CRvB heeft in een uitspraak van 11 januari 2017 ook de gemeentelijke afdwingbaarheid van de inzet van mantelzorg op basis van de Wmo 2015 nader afgebakend. Gemeenten hebben vanuit de Wmo 2015 de taak om bij een ondersteuningsvraag te onderzoeken in welke



mate een beroep kan worden gedaan op het eigen sociale netwerk. De Centrale Raad heeft echter bepaald dat op basis van de Wmo 2015 personen uit het sociale netwerk van de aanvrager door gemeenten niet kunnen worden verplicht om mantelzorg te verlenen, ook niet als de gemeente tot het oordeel komt dat de er bij de betrokken persoon geen belemmeringen aanwezig zijn voor het geven van mantelzorg.<sup>13</sup> Dit betekent dat gemeenten geen wettelijke mogelijkheden hebben om mantelzorg af te dwingen. De uitspraak van de Centrale Raad over de inzet van mantelzorg betekent vermoedelijk ook dat het leveren van ondersteuning in de zin van de Wmo 2015 niet kan worden aangemerkt als een algemeen gebruikelijke voorziening. Dat alles heeft ertoe geleid dat een groot aantal gemeenten hun beleid moesten bijstellen en hun verordeningen moesten aanpassen.

### Minder gebruik van maatwerk en meer gebruik van algemene voorzieningen

Bij de rapportage van het voorzieningengebruik in de periode voorafgaande aan de transitie is uitgegaan van de afbakening van voorzieningen die vanaf 2015 onder de Wmo 2015 zijn komen te vallen. Dit betekent dat de voormalige AWBZ-voorzieningen voor begeleiding, dagbesteding en kortdurend verblijf (inclusief bijbehorend vervoer) in de rapportage zijn meegenomen. Beschermd wonen is per 1 januari 2015 integraal overgegaan naar de Wmo 2015.<sup>14</sup>

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. De maatwerkvoorziening dient aan te sluiten bij de persoonlijke omstandigheden en levensfase van mensen die ondersteuning nodig hebben. Gemeenten dienen een onderzoek uit te voeren naar de ondersteuningsbehoefte van mensen die een beroep doen op de Wmo 2015. De Wmo 2015 definieert de voorzieningen niet, dat is aan de gemeenten. Het kan daarbij gaan om voorzieningen als hulp bij het huishouden, scootmobielen, taxiriten, woningaanpassingen, maaltijdservice, dagbesteding, individuele begeleiding, beschermd wonen en maatschappelijke opvang.

Een *algemene voorziening* bestaat uit diensten of activiteiten gericht op maatschappelijke ondersteuning die zonder voorafgaand onderzoek naar de behoeften, persoonskenmerken en mogelijkheden van de gebruikers toegankelijk zijn voor iedereen of nader afgebakende bevolkingsgroepen. Naast gebruikelijke algemene voorzieningen als de buurtbus, het buurthuis en het sociaal werk zetten gemeenten ook nieuwe algemene voorzieningen in als de dienstencheque bij huishoudelijke hulp en arbeidsgerichte of dienstgerichte dagopvang voor mensen die voorheen op hulp bij arbeidsparticipatie of begeleiding waren aangewezen.

Wat gemeenten tot een maatwerkvoorziening of een algemene voorziening rekenen kan per gemeente verschillen. Zo zijn er gemeenten die een deel van de huishoudelijke hulp, vaak op basis van de huishoudelijke hulptoelage, als algemene voorziening aanmerken.<sup>15</sup> Zij stellen bijvoorbeeld de eerste twee of drie uur huishoudelijke hulp per week als algemene voorziening beschikbaar en het eventuele meerdere als maatwerkvoorziening.



Ook de dagbesteding wordt vaak als algemene voorziening aangeboden. Gemeenten kunnen voor zowel maatwerkvoorzieningen als algemene voorzieningen van de cliënt een bijdrage in de kosten vragen. De wet schrijft voor dat de bijdrage voor een maatwerkvoorziening (en een persoonsgebonden budget), met uitzondering van die voor opvang, bij verordening door de gemeente wordt vastgesteld en voor de gemeente wordt geïnd door het CAK. Deze bijdrage is inkomensafhankelijk. De bijdrage in kosten van een algemene voorziening is en mag niet afhankelijk zijn van het inkomen van de gebruiker of diens huishouden.

In deze rapportage wordt, waar mogelijk, aangesloten bij de gegevensverzameling die vanaf 2015 plaatsvindt in het kader van de Gemeentelijke Monitor Sociaal Domein (GMSD). Het CBS is verantwoordelijk voor deze gegevensverzameling, die uitsluitend betrekking heeft op maatwerkvoorzieningen. Bij de Wmo 2015 vindt de gegevensverzameling echter op vrijwillige basis plaats. Het CBS publiceert alleen de gegevens van gemeenten die deze hebben aangeleverd en toestemming hebben gegeven om ze te publiceren. In 2015 hebben 179 gemeenten gegevens gepubliceerd in de GMSD-rapportages (46%) en in 2016 241 gemeenten (62%, zie kader 1.3 en bijlage B1 op [www.scp.nl](http://www.scp.nl) bij dit rapport). Door de beperkte deelname in 2015 heeft het CBS voor dat jaar geen landelijk cijfer samengesteld. Voor 2016 heeft het CBS dit door de sterk toegenomen deelname wel gedaan. Daarom wordt in deze rapportage ook gebruikgemaakt van de Wmo-gegevens die door het CAK zijn verzameld.<sup>16</sup> Dit betreft gegevens over cliënten met een maatwerkvoorziening, waarvoor gemeenten een eigen bijdrage in rekening brengen. Niet alle gemeenten brengen echter een eigen bijdrage voor maatwerkvoorzieningen in rekening. Deze maatwerkvoorzieningen worden niet door het CAK geregistreerd en blijven hier dus buiten beeld.<sup>17</sup> Maatwerkvoorzieningen waarvoor geen eigen bijdrage wordt gevraagd zijn wel opgenomen in de GMSD-rapportages. Gegevens uit beide bronnen hebben dus hun beperkingen: beide missen algemene voorzieningen, het CAK mist bovendien de maatwerkvoorzieningen waarvoor geen eigen bijdrage wordt gevraagd en de gebruikelijke vervoersdiensten (buurtbus en regiotaxi), en aan de GMSD doen niet alle gemeenten in Nederland mee.<sup>18</sup> In deze rapportage worden vier hoofdvormen van Wmo-maatwerkvoorzieningen onderscheiden:

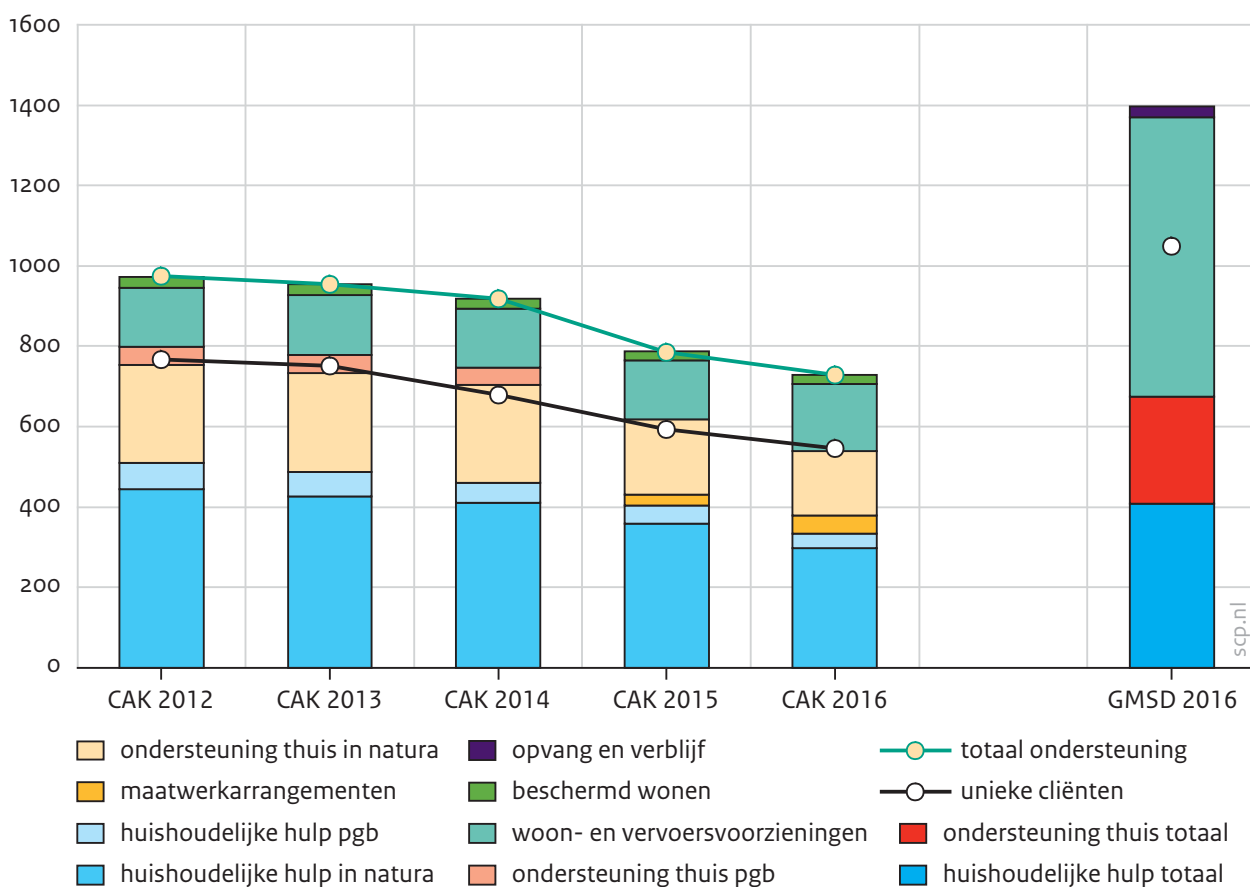
- 1 huishoudelijke hulp;
- 2 ondersteuning thuis: individuele begeleiding, dagbesteding en overige individuele en groepsgerichte ondersteuning;
- 3 hulpmiddelen en diensten: woondiensten, woonvoorzieningen, vervoersdiensten, vervoersvoorzieningen en hulpmiddelen;
- 4 verblijf en opvang; maatschappelijke opvang en beschermd wonen.

De gegevens over verblijf en opvang (categorie 4) hebben voornamelijk betrekking op beschermd wonen. Over de maatschappelijke opvang zijn geen publiceerbare CBS-gegevens beschikbaar.<sup>19</sup> Uit een rapportage van de Federatie Opvang blijkt dat er in 2015 minimaal 58.000 personen in maatschappelijke opvang waren, inclusief circa 22.000 personen in een voorziening voor beschermd wonen (vws 2016). Dit betekent dat er in 2015

minimaal 36.000 personen een andere vorm van opvang genoten dan beschermd wonen.<sup>20</sup> Mensen kunnen gebruikmaken van meer dan één voorziening, waardoor het aantal unieke cliënten lager zal liggen dan het totale aantal gebruikers. In hoofdstuk 3 gaan we verder in op deze stapeling van voorzieningen. Sommige gemeenten maken geen onderscheid tussen de gebruikelijke Wmo-voorzieningen of hebben aanvullende arrangementen die combinaties vormen van deze voorzieningen of andere Wmo-producten (zie figuur 1.8). Meestal betreft dit huishoudelijke hulp, maar ook wel begeleiding en dagbesteding of combinaties hiervan.

**Figuur 1.8**

Gebruik van Wmo-voorzieningen op basis van CAK- en GMSD-data, 2012-2016 (in aantallen x 1000)<sup>a, b, c</sup>



a Een aantal gemeenten (waaronder Rotterdam, de Drechtsteden en Tilburg) heeft vanaf het kalenderjaar 2013 niet langer op reguliere wijze gegevens over huishoudelijke verzorging aan het CAK geleverd. Hiervoor is (trendmatig) gecorrigeerd.

b In deze cijfers zijn de vervoersdiensten (regiotaxi, regiobus, buurtbus) niet opgenomen.

c 2016 betreft voorlopige cijfers Gemeentelijke Monitor Sociaal Domein (GMSD).

Bron: CAK (Wmo-registratie '12-'16) scp-bewerking; CBS (StatLine) scp-bewerking

Het aantal personen dat gebruikmaakt van een ondersteunende voorziening toont vanaf 2012 een dalend verloop (figuur 1.9). In de periode 2012-2014 komt de daling uit op circa 3% per jaar, in 2015 op ruim 14% en in 2016 op circa 7%. Rekenen we de maatwerkarrangementen ieder voor de helft tot de huishoudelijke hulp en de ondersteuning thuis,

dan doet de daling in de periode 2014-2016 zich vooral voor bij ondersteuning thuis en minder maar wel sterk bij de huishoudelijke hulp. Bij de woon- en vervoersvoorzieningen zien we een betrekkelijk stabiel beeld, zij het dat het gebruik in 2016 duidelijk is gestegen. De daling van het gebruik van maatwerkvoorzieningen volgens de CAK-administratie impliceert niet per se een daling van het voorzieningenniveau bij gemeenten. Veel gemeenten vervangen waar mogelijk maatwerkvoorzieningen door algemene voorzieningen of vragen geen (inkomensafhankelijke) eigen bijdrage (meer) voor een maatwerkvoorziening, waardoor deze buiten de administratie van het CAK valt. Vergelijken we de CAK-cijfers van 2016 met die van de GMSD en gaan we ervan uit dat het verschil voornamelijk ligt aan het feit dat gemeenten geen eigen bijdrage in rekening hebben gebracht, dan zou de huishoudelijke hulp (inclusief maatwerkarrangementen) met 7% zijn onderschat en de ondersteuning thuis (inclusief maatwerkarrangementen) met 22% (39% exclusief maatwerkarrangementen). De grote onderschatting van woon- en vervoersvoorzieningen volgens de CAK-administratie vloeit voort uit het feit dat gemeenten voor het gebruik van (collectieve) vervoersdiensten een 'gebruikelijke eigen bijdrage' vragen, die zij niet beschouwen als een eigen bijdrage in de zin van de Wmo 2015. De GMSD-cijfers over opvang en verblijf bevatten naast gegevens over beschermd wonen ook een zeer beperkt aantal cijfers over maatschappelijke opvang. In termen van unieke cliënten (exclusief overlap) komen de CAK-cijfers uit op 546 duizend Wmo-clianten en de GMSD-cijfers op 1050 duizend Wmo-clianten. Dit verschil is in belangrijke mate toe te schrijven aan het ontbreken van (collectieve) vervoersdiensten in de CAK-cijfers. Helaas zijn geen cijfers beschikbaar over het gebruik van individuele voorzieningen die door gemeenten als algemene voorziening worden aangeboden. Daardoor is het lastig om conclusies te trekken over de ontwikkeling van het totale ondersteunende voorzieningenniveau in gemeenten.

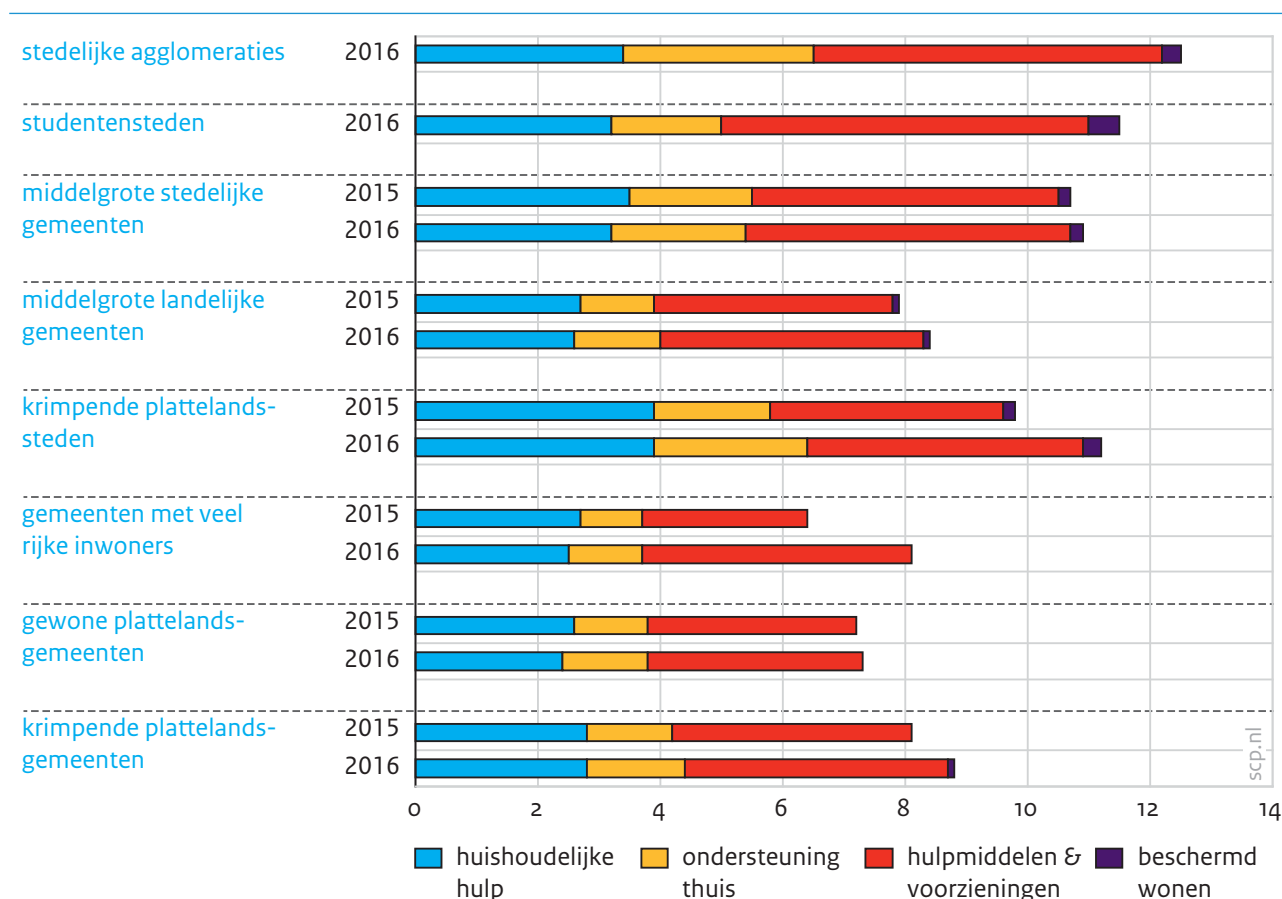
De ontwikkeling van het gebruik van Wmo-maatwerkvoorzieningen op basis van de CAK-administratie kan, met de gegeven beperkingen, vergeleken worden met de ontwikkeling van het gebruik van Wmo-maatwerkvoorzieningen op basis van gegevens die de gemeenten aan het CBS leveren in het kader van de Gemeentelijke Monitor Sociaal Domein (GMSD) (figuur 1.9). De GMSD is volgens afspraken de primaire bron van informatie over ontwikkelingen in de Wmo, maar deze bron is vanwege beperkingen in de respons maar beperkt bruikbaar. In figuur 1.9 is uitgegaan van het gebruik in 2015 respectievelijk 2016 per 18-plusser in het betreffende jaar. Omdat het CBS geen landelijk cijfer voor 2015 heeft kunnen samenstellen zijn de uitkomsten per type gemeente weergegeven. Hierbij is uitgegaan van gemeenten die in zowel 2015 als 2016 bruikbare gegevens aan het CBS hebben geleverd (38% van alle gemeenten). Bij stedelijke agglomeraties en studentensteden was geen vergelijking tussen 2015 en 2016 mogelijk vanwege de te lage respons van gemeenten die in beide jaren aan de gegevensverzameling hebben deelgenomen.

Uit de vergelijking van Wmo-gegevens in 2015 en 2016 in de GMSD blijkt dat er weinig is veranderd in het gebruik van huishoudelijke hulp. Wanneer er sprake is van een verandering, is dit doorgaans een vermindering, maar de verschillen zijn klein. Bij de ondersteuning thuis is het beeld omgekeerd. In het gebruik hiervan is ook weinig veran-

derd, maar waar verandering optreedt is dit meestal een toename van het gebruik. Opmerkelijk ten slotte is de (sterke) toename van het gebruik van woon- en vervoersvoorzieningen tussen 2015 en 2016. Zoals gezegd moeten deze uitkomsten vanwege de beperkte respons in de GMSD met enige terughoudendheid worden geduid. Wel verdient het beeld dat met de CAK-data wordt opgeroepen (afnemend gebruik tussen 2015 en 2016) en het beeld dat met de GMSD wordt opgeroepen nader onderzoek.<sup>21</sup>

Figuur 1.9

Gebruik van Wmo-voorzieningen per 18-plusser op basis van GMSD-data, 2015-2016 (in procenten)<sup>a</sup>



a Voor 2015 waren er te weinig deelnemende stedelijke agglomeraties en studentensteden (in 2016 waren het er dertien); voor de overige clusters zijn alleen gemeenten in de berekening betrokken die in beide jaren hebben deelgenomen (n = 148).

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

Op basis van de ontwikkeling van kwetsbare groepen zou geen (substantiële) daling van het Wmo-gebruik worden verwacht (figuur 1.4). Enerzijds zet de vergrijzing door en leven mensen langer (meer gebruik), anderzijds worden de gewonnen levensjaren steeds meer in gezonde toestand doorgebracht (minder gebruik). Ook op sociaaleconomisch gebied zijn er compenserende ontwikkelingen: het aantal alleenstaanden neemt toe (meer gebruik), maar het aantal ouderen dat met een laag inkomen moet rondkomen neemt af (minder gebruik).

---

### Kader 1.3 Wmo 2015-gegevens via de GMSD en het CAK

#### Deelname aan GMSD

Gemeenten doen op vrijwillige basis mee aan de registratie van Wmo 2015-voorzieningen in de GMSD. Daarom doen niet alle gemeenten mee. Bovendien hebben veel gemeenten tijd nodig (gehad) om deze registratie (goed) in te richten. In 2015 namen 179 gemeenten deel aan de GMSD, die 46% van alle gemeenten omvatte. In 2016 namen volgens voorlopige cijfers 241 gemeenten deel, waarbij het ging om 62% van de gemeenten. Circa 38% van de gemeenten deed in zowel 2015 als 2016 mee aan de gemeentelijke monitor (zie bijlage B1 op [www.scp.nl](http://www.scp.nl)). Het CBS heeft alleen voor 2016 een landelijk cijfer samengesteld. Hierdoor is een vergelijking van de ontwikkeling van 2015 op 2016 niet mogelijk.

#### Verschil tussen GMSD en CAK

Er zijn meerdere centrale bronnen die aspecten beschrijven van het gebruik van Wmo-voorzieningen in Nederland. Zo is er de Gemeentelijke Monitor Sociaal Domein (GMSD), waarin de deelnemende gemeenten informatie aan CBS verstrekken over alle door hen verstrekte Wmo-maatwerkarrangementen. Daarnaast zijn er de gegevens van het Centraal Administratie Kantoor (CAK), die een beeld geven van de inning van de eigen bijdrage voor Wmo-arrangementen. Beide bronnen zijn in de aard niet vergelijkbaar met elkaar, omdat ze iets anders meten. Er wordt namelijk niet voor ieder maatwerkarrangement een eigen bijdrage via het CAK geïnd. In de praktijk komen bij gemeenten onder andere de volgende situaties voor, waarbij er geen eigen bijdrage via CAK wordt geïnd voor een maatwerkarrangement:

- Voor sommige voorzieningen wordt geen eigen bijdrage geïnd. Bijvoorbeeld voor vervoer van en naar dagbesteding of voor woonvoorzieningen onder een bepaald drempelbedrag.
- Bij vervoersvoorzieningen, zoals bijvoorbeeld een regiotaxi, wordt de eigen bijdrage niet via CAK geïnd. De cliënt betaalt de eigen bijdrage rechtstreeks aan de vervoerder.
- Gemeenten werken soms met huishoudelijke hulp toelagen, waarvoor geen eigen bijdrage verschuldigd is.
- Bij afgeschreven woonvoorzieningen is de inning van de eigen bijdrage door CAK al afgelopen, terwijl de voorziening door de gemeente nog wel als actief wordt beschouwd. Immers, de burger maakt nog gebruik van de voorziening en kan bijvoorbeeld nog een vervangingsvraag hebben. Pas als de burger overlijdt of buiten de gemeente verhuisd is, sluit de gemeente de voorziening ook af.
- Voor rolstoelen mag geen eigen bijdrage worden gevraagd (Artikel 3.8 lid 4 onderdeel d Uitvoeringsbesluit Wmo 2015)
- Aan cliënten onder de 18 jaar mag geen eigen bijdrage worden gevraagd, met uitzondering van woningaanpassingen (Artikel 3.8 lid 4 onderdeel e Uitvoeringsbesluit Wmo 2015).

Een ander praktisch verschil tussen de GMSD en CAK, is dat de GMSD (nog) niet alle gemeenten in Nederland bevat, terwijl de CAK-bestanden wel landelijk dekkend zijn. De keuze om GMSD- of CAK-cijfers te gebruiken hangt af van het beoogde doel. Is het nodig om alle maatwerkarrangementen in beeld te hebben of gaat het om de arrangementen waarvoor een eigen bijdrage is geïnd? Ook kunnen praktische zaken meespelen, zoals de beschikbaarheid van cijfers voor alle gemeenten

### Representativiteit van de gegevens

De GMSD-gegevens voor 2015 kunnen volgens het CBS door de beperkte respons niet worden gegeneraliseerd naar totaal gebruik in alle Nederlandse gemeenten. Voor 2016 heeft het CBS wel een landelijk cijfer kunnen samenstellen. De CAK-gegevens voor 2016 moeten als voorlopig worden aangemerkt omdat het de gegevens per 1-5-2017 betreft. Uit een analyse van de periodegegevens blijkt een kleine dip in de laatste periodecijfers van 2016 (december). Op het totaal van de Wmo-cijfers van 2016 kan dit maximaal een onderschatting van 0,1% opleveren. Voor 2016 kan een vergelijking worden gemaakt tussen de CAK-cijfers en GMSD-cijfers (voorlopige gegevens). Deze staan in tabel K1.3.

Tabel K1.3

Gebruik van Wmo-voorzieningen volgens CAK- en GMSD-data, 2016 (in personen x 1000)

aantal gebruikers in 2016 (x 1000)	CAK-registratie	GMSD-registratie
huishoudelijke hulp <sup>a</sup>	379	409
ondersteuning thuis <sup>b</sup>	161	265
hulpmiddelen en diensten	165	695
verblijf en opvang	24	27
totaal ondersteuning	546	1050

a Inclusief maatwerkarrangementen.

b Exclusief maatwerkarrangementen.

Bron: CAK (Wmo-registratie'16); GMSD (2017)

Er zijn weinig verschillen naar leveringsvorm van de ondersteuning naar gemeentegrootte en gemeentetype (CBS, StatLine). Iets minder dan 90% van de ondersteuning wordt in natura verstrekt, iets meer dan 5% als persoonsgebonden budget (pgb) en ruim 5% in beide vormen.

### 1.3.3 Jeugdwet: steeds meer jeugdigen in zorg

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

De Jeugdwet, die op 1 januari 2015 van kracht is geworden, is bedoeld om kinderen gezond en veilig te kunnen laten opgroeien, waardoor zij hun talenten kunnen ontwikkelen en naar vermogen kunnen participeren in de samenleving. De 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 2012/2013). De Jeugdwet biedt een integraal kader voor alle voorzieningen die voorheen in afzonderlijke wettelijke kaders waren geregeld: de provinciaal gefinancierde jeugdzorg en de jeugdzorg-plus (onder de ministeries van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en Veiligheid en Justitie (VenJ)), de geestelijke gezondheidszorg voor jeugdigen (onder de Zorgverzekeringswet [Zvw]) en de langdurige zorg voor jongeren met verstandelijke of fysieke beperkingen (onder de AWBZ). Al deze voorzieningen zijn onder verantwoordelijkheid van gemeenten gebracht. De jeugd-

gezondheidszorg viel al onder verantwoordelijkheid van de gemeenten, waardoor zorg op maat vanuit een integraal perspectief kan worden gegeven bij opvoed- en opgroei problemen. 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 is bedoeld om (a) opgroei- en opvoedingsproblemen, psychische problemen en stoornissen bij jeugdigen te voorkomen en op tijd te signaleren, (b) het opvoedkundige klimaat in gezinnen te versterken, (c) de opvoedvaardigheden van de ouders te bevorderen, (d) de eigen mogelijkheden en het probleemoplossend vermogen van de jeugdige, zijn ouders en zijn directe omgeving te versterken, (e) de veiligheid van de jeugdige in de opvoedsituatie te bevorderen, (f) integrale hulp te bieden bij multiproblematiek en (g) familiegroepsplannen tot stand te brengen en deze uit te voeren. Deze hulp kan op vrijwillige basis worden gegeven (vrijwillig kader) of dwingend worden opgelegd door de rechter (gedwongen kader). Daarnaast is de gemeente verantwoordelijk voor de uitvoering van maatregelen van de kindbescherming en de jeugdreclassering. De hulp die in het vrijwillige kader wordt verstrekt wordt met jeugdhulp aangeduid. Jeugdbescherming en jeugdreclassering vinden vaak in combinatie met jeugdhulp plaats. Het totaal van de hulp in het vrijwillige en gedwongen kader wordt in deze rapportage aangeduid met de term jeugdzorg.

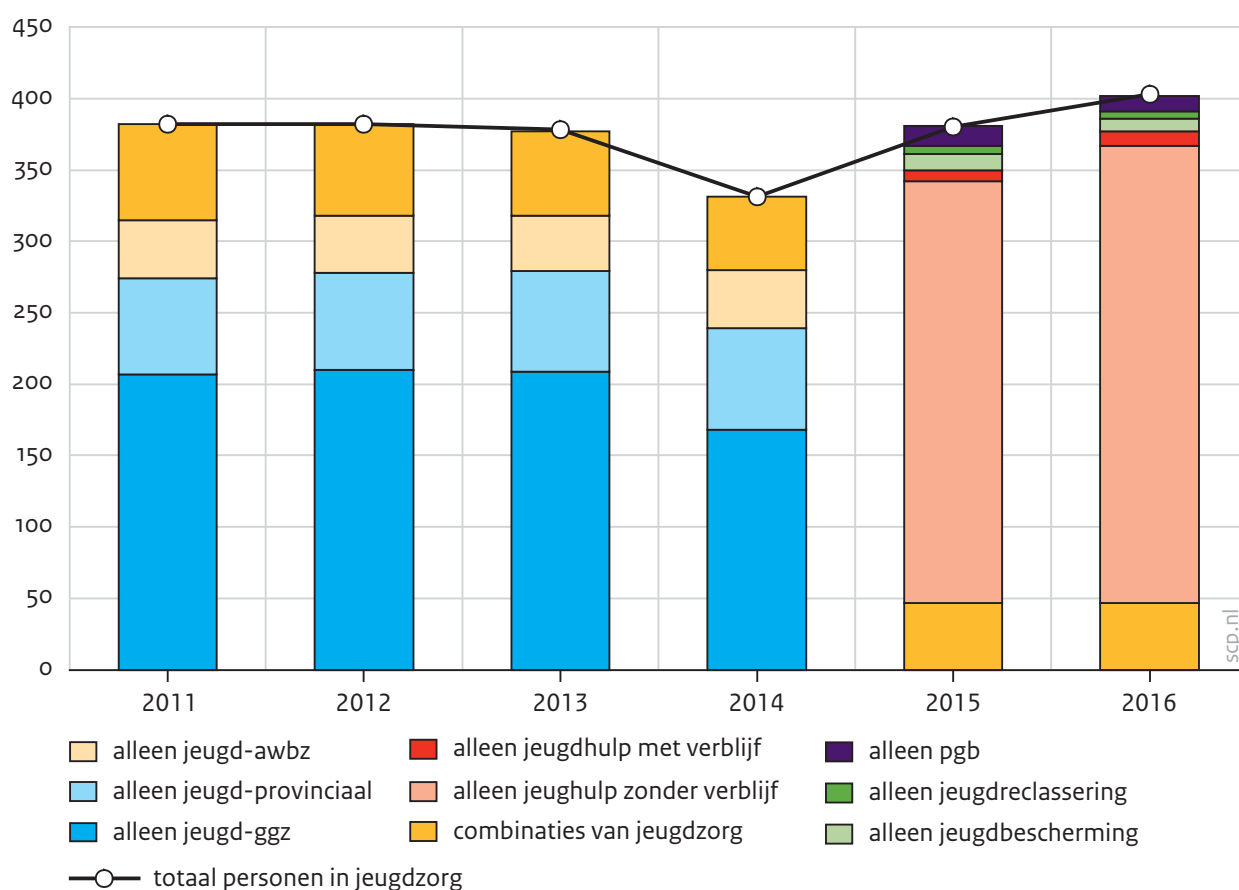
Naast de meer inhoudelijke doelen van de Jeugdwet zelf zijn er ook doelen die samenhangen met de wijze waarop hulp wordt geleverd. Deze doelen hebben een instrumenteel karakter en zijn bedoeld om een transformatie tot stand te brengen in de manier waarop ondersteuning van jeugdigen plaatsvindt. Daarbij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

## Steeds meer jeugdigen maken gebruik van jeugdzorg

Het is lastig om een goed beeld te krijgen van de ontwikkeling van het gebruik van de Jeugdwetvoorzieningen in de afgelopen jaren. Dat komt niet alleen door de transitie per 1-1-2015 en de veranderde inrichting van het jeugdhulplandschap, maar ook door veranderingen in de periode daarvoor.<sup>22</sup> Met name de verandering in de registratie van de jeugd-ggz in 2014 maakt het lastig om uitspraken te doen over de ontwikkeling van het gebruik van jeugdzorg.<sup>23</sup> 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. 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 (CBS, StatLine).

Figuur 1.10

Ontwikkeling van het gebruik van Jeugdwetvoorzieningen (tijdafhankelijke definitie), 2012-2016 (in aantallen x 1000)<sup>a</sup>



a Jeugdbescherming en jeugdreclassering maakten voor 2015 deel uit van de provinciaal gefinancierde jeugdzorg. In 2014 is de eerstelijns-ggz komen te vervallen en is deze deels opgegaan in de generalistische basis-ggz. Verder is de tweedelijns-ggz opgesplitst in generalistische basis-ggz en gespecialiseerde ggz. Vanaf 2015 worden personen met uitsluitend een pgb apart geclassificeerd.

Bron: CBS (StatLine) SCP-bewerking



Het totale aantal jeugdigen dat gebruik heeft gemaakt van een jeugdzorgvoorziening is gestegen van circa 382.000 in 2012 naar 403.000 in 2016 (figuur 1.10). Maar deze stijging is niet monotoon. Met name de daling van het gebruik in 2014 is opmerkelijk. Deze daling is grotendeels artificieel door een andere wijze van registratie van diagnose-behandel-combinaties (dbc's) in de jeugd-ggz. De eerstelijns-ggz is komen te vervallen en is deels opgegaan in de generalistische basis-ggz. Met de transitie van de jeugdzorg naar de gemeenten worden ggz-voorzieningen niet meer apart geregistreerd in de dataverzameling door het CBS. Alle vormen van ambulante zorg worden gerekend tot de voorziening 'jeugdhulp zonder verblijf'.

Vergelijken we de jaren 2012 en 2013 met 2015, het eerste jaar na de transitie, dan lijkt het gebruik betrekkelijk constant te zijn. Daarbij moet worden opgemerkt dat het gebruik in 2015 vermoedelijk licht onderschat is vanwege het feit dat de jeugdteams en de wijkteams in de gemeenten nog niet alle door hen verleende hulp registreerden (mededeling CBS). In 2015 boden de jeugd- en wijkteams circa 36.500 jeugdigen hulp (waarvan circa 1300 ook nog andere jeugdhulp thuis ontvingen). In 2016 is dit aantal opgelopen tot circa 62.100 jeugdigen (waarvan circa 3200 nog andere jeugdhulp thuis ontvingen). Voor een deel betreft dit een reële toename van hulpverleningen en voor een deel een artificiële toename door verbetering van de registratie (zie ook kader 1.4).

Niet alleen de jeugdhulp verstrekt door het gemeentelijk wijkteam is van 2015 op 2016 fors gestegen (met 70%), ook de jeugdhulp verstrekt op een andere locatie dan die van de jeugdhulpaanbieder is sterk toegenomen (18%). Verder is ook de jeugdhulp in het netwerk van de jongere gestegen (4%). Van de totale groei van de jeugdhulp in de periode 2015-2016 (met 33.800 cliënten) is 76% toe te schrijven aan het gemeentelijk wijkteam (met 25.600 cliënten), 9% aan de jeugdhulp op een andere locatie dan die van de jeugdhulpaanbieder (met 3100 cliënten) en 7% (2300 cliënten) aan de jeugdhulp in het netwerk van de jongere (CBS, StatLine). De toename van de jeugdhulp verstrekt op een andere locatie dan die van de jeugdhulpaanbieder betreft vermoedelijk een intensivering door gemeenten van begeleid wonen voor jongeren die niet thuis wonen of kunnen blijven wonen en kamertraining (zelfstandig wonen) voor jeugdigen die volwassen worden of zijn geworden. Dit vermoeden kan worden gestaafd met de sterke groei van de jeugdhulp aan 18-22-jarigen (zie figuur 1.19).

---

#### Kader 1.4 Registratieperikelen jeugdhulp

De groei van de jeugdhulp is vooral gelokaliseerd in de provincies Utrecht en Noord-Holland (CBS, Statline). In de periode 2012-2015 daalde het gebruik in beide provincies met 3%, maar in de periode 2015-2016 is een forse groei gerealiseerd van 22% (Utrecht) en 15% (Noord-Holland). Bij Noord-Holland komt dit door een sterke (geregistreerde) groei van de hulp verleend door de wijkteams. Voor Utrecht geldt dit ook, maar daar is ook de hulp die niet door wijkteams is gegeven fors gestegen. In de noordelijke provincies is het gebruik van jeugdzorg in de periode 2015-2016 juist met bijna 5% gedaald. Bij de overige provincies zien we in deze periode een gematigde groei tussen de 2% (Noord-Brabant) en 5% (Gelderland).

---

Op grond van demografische factoren verwachtte het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) voor de periode 2011-2017 een gemiddelde daling van het beroep op Jeugdwetvoorzieningen van 1,1% per jaar (Sadiraj et al. 2013). De potentiële doelgroep van 4-17-jarigen is in de periode 2012-2016 gedaald met 0,3% per jaar (figuur 1.2). De specifieke doelgroep van kinderen uit eenoudergezinnen is in deze periode echter gestegen met 1,8% per jaar en het aantal kinderen uit een gezin dat van een uitkering afhankelijk is met 0,6% per jaar, waar- tegenover een daling van 1,1% stond van de specifieke doelgroep van kinderen uit arme gezinnen (figuur 1.5). Het aantal kinderen in jeugdzorg is in deze periode gestegen met gemiddeld 1,4% per jaar. Wordt evenwel ook rekening gehouden met trendmatige ontwikkelingen in het verleden, dan zou volgens het SCP in de periode 2011-2017 nog een positieve groei van 2,2% per jaar verwacht mogen worden (Sadiraj et al. 2013). Trendmatige ontwikkelingen hebben betrekking op factoren die moeilijk zijn te kwantificeren, zoals veranderende opvattingen over problematisch gedrag en een betere signalering van probleemsituaties. De feitelijke ontwikkeling van jeugdigen in jeugdzorg ligt daarmee tussen het verwachte demografische pad (-1% per jaar) en het trendmatige pad (+2% per jaar). Deze cijfers wijzen er niet op dat andere doelstellingen gericht op een meer terughoudende inzet van jeugdzorg gerealiseerd zijn. Dat geldt met name voor het versterken van het eigen oplossend vermogen (eigen kracht) en het bevorderen van het opvoedkundig klimaat (preventie). Bovendien zal het rendement van meer preventieve activiteiten, bijvoorbeeld door de wijk- en jeugdteams, pas op langere termijn zichtbaar zijn en zal de inzet op meer preventie op korte termijn eerder leiden tot een groter dan lager beroep op zorg. Kijken we naar de relatie tussen jeugdhulp verstrekt door wijkteams en de reguliere jeugdhulp thuis verstrekt door zorgaanbieders per jongere dan zien we 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. Dit betekent dat in gemeenten waar meer jeugdhulp door wijkteams wordt gegeven er in het algemeen een kleine kans is dat er minder hulp door reguliere zorgaanbieders wordt verleend. Hier wordt gesproken van een kleine kans omdat het verband zwak is.

### In verhouding steeds meer jeugdzorg zonder verblijf

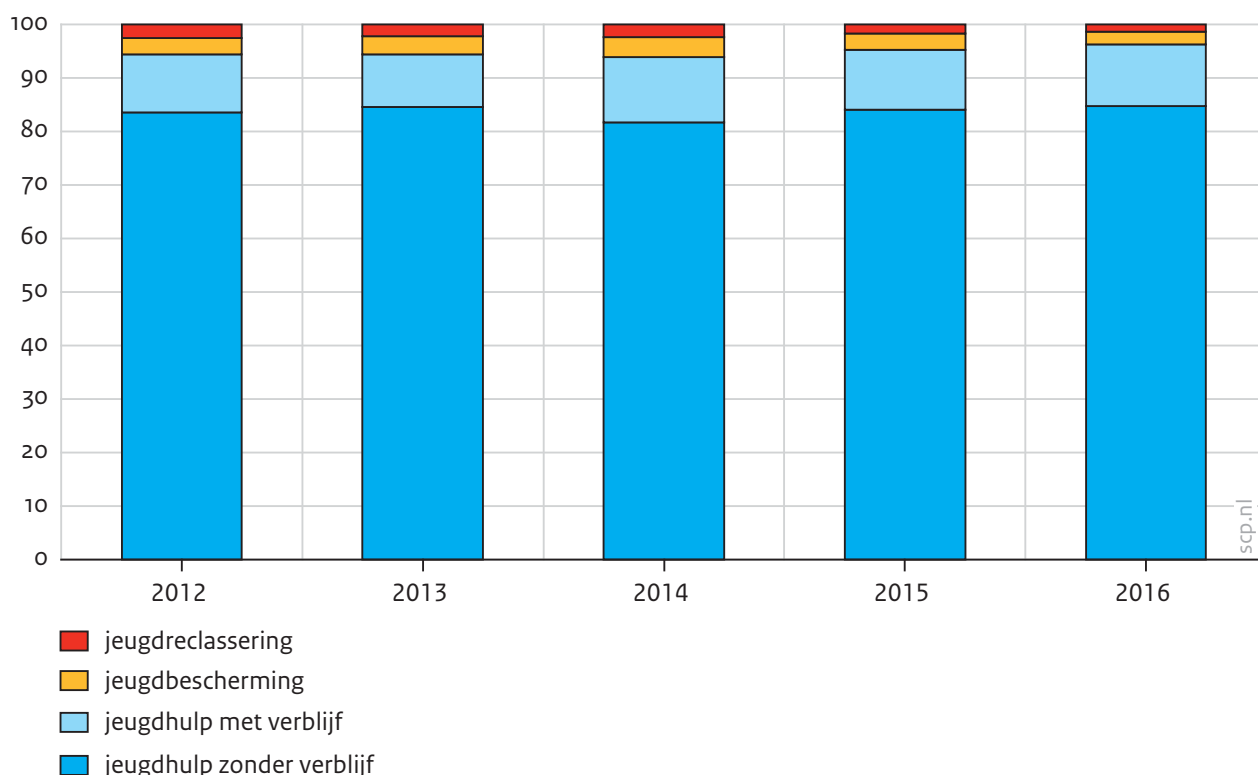
In de Gemeentelijke Monitor Sociaal Domein, het uitgangspunt van deze rapportage, worden de volgende typen Jeugdwetvoorzieningen onderscheiden: jeugdhulp zonder verblijf, jeugdhulp met verblijf, jeugdbescherming en jeugdreclassering. Het CBS biedt nog een verdere detaillering van deze voorzieningen. Waar relevant, zal van deze nadere uitsplitsing gebruik worden gemaakt.<sup>24</sup>

Veel jongeren maken gebruik van combinaties van Jeugdwetvoorzieningen. Op het totaal van twintig Jeugdwetvoorzieningen die het CBS onderscheidt, werden in 2016 circa 518.400 gebruikers geregistreerd. In totaal maakten in 2016 echter circa 391.700 unieke jongeren (excl. 11.200 pgb'ers) gebruik van Jeugdwetvoorzieningen. Dit betekent dat maximaal 32% van de jongeren in dat jaar van meer dan één jeugdzorgvoorziening gebruik heeft gemaakt.

<sup>25</sup> 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 2016 circa 89,3% plaats in het vrijwillige kader en circa 10,7% in het gedwongen kader. In 2015 betrof dit nog 88,1% respectievelijk 11,9%. 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 zorg (zoals zorg met verblijf) naar lichtere vormen van zorg (zoals jeugdhulp zonder verblijf). Figuur 1.11 laat zien dat een verschuiving in deze richting nauwelijks merkbaar is. In 2012 werd 83,6% van de jeugdzorg uitsluitend als jeugdhulp zonder verblijf verstrekt. In 2016 is dit opgelopen tot 84,8%. Dit is echter niet het gevolg van een daling van de zorg met verblijf, die ligt in 2012-2016 rond de 11%, maar van de jeugdbescherming en jeugdreclassering. Het aandeel personen dat uitsluitend jeugdbescherming en/of jeugdreclassering ontving, is gedaald van 5,5% in 2012 naar 3,7% in 2016.

Figuur 1.11

Gebruik van Jeugdwetvoorzieningen naar soort, 2012-2016 (in procenten)<sup>a</sup>



a De categorie 'alleen jeugdhulp met verblijf' is inclusief de combinatie met jeugdhulp zonder verblijf; het betreft unieke cliënten. Het jaar 2014 is afwijkend vanwege een andere registratie van de jeugd-ggz (zie ook figuur 1.10).

Bron: CBS/SCP (Stapelingsmonitor 2012-2016) SCP-bewerking

In de door het CBS gepubliceerde gegevens over de jeugdhulp kan de (hoog) specialistische jeugdzorg niet worden onderscheiden. Deze veelal bovenregionaal georganiseerde zorg bleek in de vorige rapportage nog niet op orde te zijn (Pommer en Boelhouwer 2016). In de derde rapportage heeft de Transitie Autoriteit Jeugd (TAJ) bijzondere aandacht besteed aan de situatie bij de specialistische jeugdzorg (TAJ 2017). Enerzijds wordt van gemeenten verwacht dat zij in het kader van de ontzorging zo licht mogelijke voorzieningen inzetten zo dicht mogelijk bij de gezinnen zelf, anderzijds moeten zij wel specialistische zorg bieden in situaties waarin dit nodig is.<sup>26</sup> De situatie bij de (hoog)specialistische jeugdzorg was volgens de TAJ in 2016 nog steeds zorgelijk. De TAJ ontving in 2016 signalen over onredelijke wachttijden en een afname in het volume van de beschikbare hulp. Ongeveer 36% van de betreffende jeugdhulpaanbieders verwachtte voor 2017 een (verdere) daling van het volume van (hoog)specialistische zorg, ongeveer 20% een stijging en ongeveer 44% een gelijkblijvend volume (TAJ 2017: 11). Mede gezien de afbrokkelende samenwerking in de jeugdzorgregio's, de relatief hoge administratieve lastendruk en de financiële druk bij de gemeenten zal de beschikbaarheid van en de vraag naar (hoog)specialistische jeugdzorg de nodige aandacht blijven vragen. De TAJ spreekt in dit verband de zorg uit dat voorzieningen

voor en kennis over de behandeling van kinderen met ernstige, complexe problemen in de toekomst mogelijk onvoldoende beschikbaar zullen zijn.

#### 1.4 Wie zijn de gebruikers van voorzieningen?

In deze paragraaf gaat het om de vraag wie de gebruikers zijn van de verschillende voorzieningen in het sociaal domein. Zoals gezegd worden bij de registratie van het gebruik van individuele voorzieningen doorgaans uitsluitend demografische kenmerken als leeftijd, migratieherkomst en gezinstypen meegenomen. Het CBS publiceert alleen het gebruik van voorzieningen in het sociaal domein naar deze kenmerken. Gegevens over het gebruik van voorzieningen naar kwetsbare kenmerken als inkomen, opleidingsniveau en (fysieke) beperkingen zijn niet via deze bron beschikbaar. Deze gegevens zijn wel beschikbaar in het stapelingsbestand (zie hoofdstuk 2).

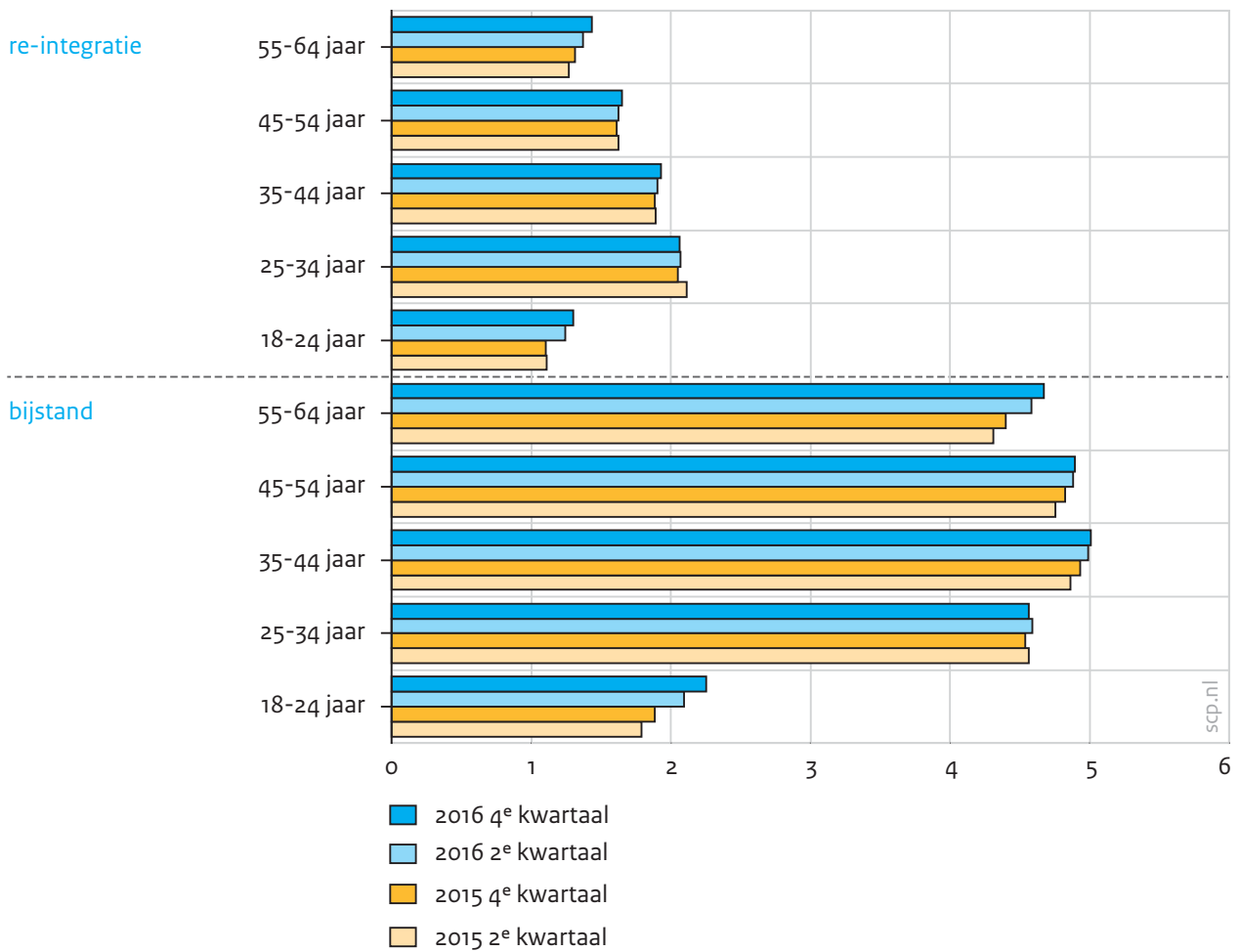
##### 1.4.1 Participatiewet: vooral veel en steeds meer gebruikt door niet-westerse migranten

Het gebruik van de Participatiewet-voorzieningen verschilt per bevolkingsgroep. Zo is het aandeel niet-westerse migranten met een bijstandsuitkering ruim zes keer zo groot als het aandeel autochtonen met een bijstandsuitkering en het aandeel met een re-integratievoorziening ruim vijf keer zo groot. Uit het rapport over de verdeling van het participatiebudget (vanaf 2015: integratie-uitkering sociaal domein) blijkt dat dit kenmerk samen met het kenmerk eenoudergezin de belangrijkste demografische risicofactor vormt voor het gebruik van bijstand (SEO 2014). Eerst gaan we echter in op de halfjaarlijkse verschillen naar leeftijdsgroep in de jaren 2015 en 2016 (figuur 1.12).

Het gebruik van de bijstand neemt in alle leeftijdsgroepen in de beroepsbevolking toe, maar vooral onder jeugdigen (18-24 jaar) en ouderen (55-64 jaar). Dit heeft niet te maken met algemene ontwikkelingen in de conjunctuur – de werkloosheid is in 2015 gedaald met 4% en in 2016 met 15% – maar met specifieke problemen met deze leeftijdsgroepen. Zo is de werkloosheid onder jongeren (met –13% voor 15-25-jarigen) en ouderen (met –11% voor 45-64-jarigen) in de jaren 2015 en 2016 minder afgenomen dan bij de middelste leeftijdsgroepen (met –27% voor 25-45-jarigen). Jongeren en ouderen hebben dus een minder sterke positie op de arbeidsmarkt. Het is niet duidelijk in welke mate de zwakkere arbeidsmarktpositie van jongeren is toe te schrijven aan de afsluiting van de toegang tot de Wsw en de beperking van de toegang tot de Wajong, maar de ontwikkeling vertoont wel een duidelijke trendbreuk. De werkloosheid toonde in de voorafgaande periode (2012-2014) bij jongeren juist een duidelijk minder ongunstige ontwikkeling (+31%) dan bij de middelste leeftijdsgroepen (+50%) en de ouderen (+60%). De arbeidsmarktsituatie is voor jongeren vanaf 2015 dus verslechterd vergeleken met die van de andere leeftijdsgroepen (CBS, StatLine).

Figuur 1.12

Personen met een bijstandsuitkering en/of re-integratievoorziening naar leeftijd, 18-64-jarigen, 2015-2016 (in procenten gebruikers per groep)



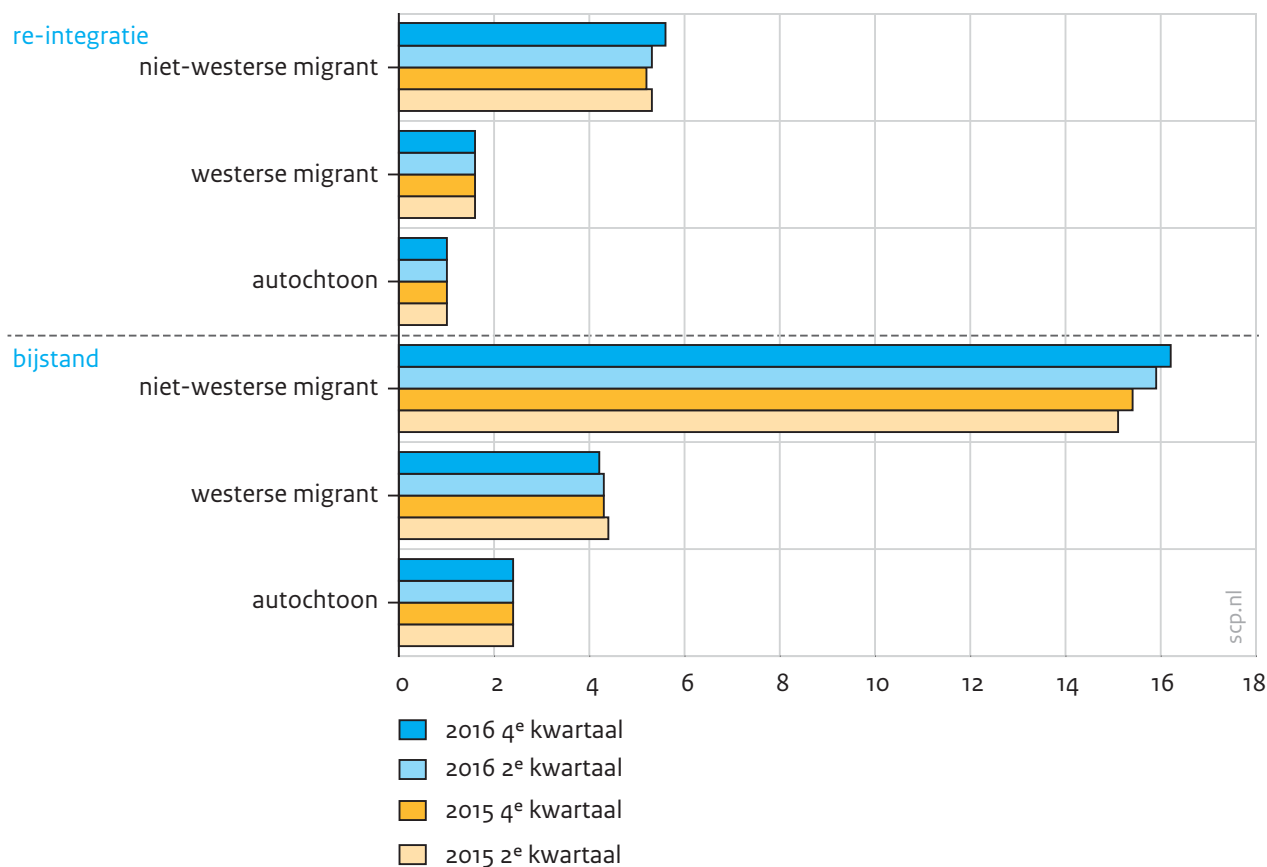
Bron: CBS (StatLine) SCP-bewerking

De ontwikkeling van het gebruik van re-integratievoorzieningen volgt globaal de ontwikkeling van het gebruik van de bijstand. Re-integratievoorzieningen worden in verhouding meer ingezet voor jongeren (van 1,1% van de 18-24-jarigen naar 1,3%) en ouderen in de beroepsbevolking (van 1,3% van de 55-64-jarigen naar 1,4%).

Voorzieningen in de Participatiewet komen vooral niet-westerse migranten ten goede (figuur 1.13).

Figuur 1.13

Personen met een bijstandsuitkering en/of re-integratievoorziening naar migratieherkomst, 18-64-jarigen, 2015-2016 (in procenten gebruikers per groep)



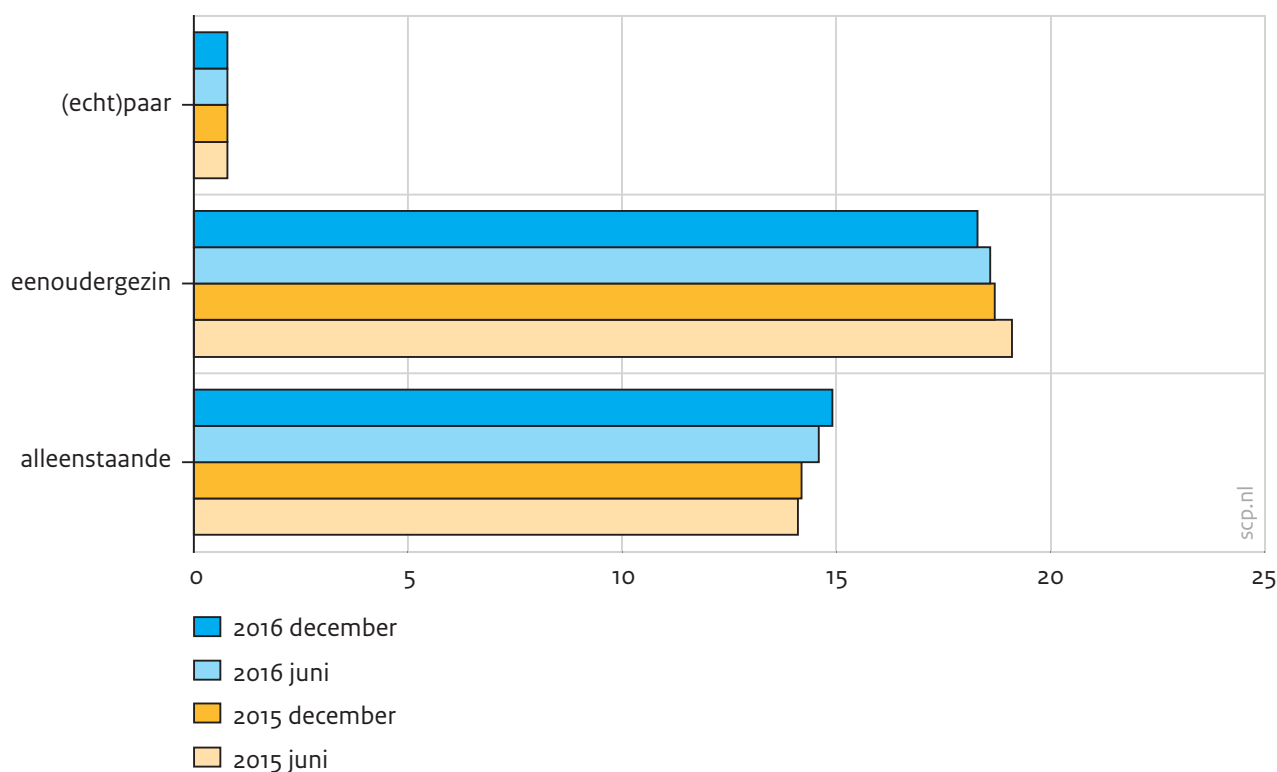
Bron: CBS (StatLine) SCP-bewerking

Per 100 personen in de potentiële beroepsbevolking (18-64 jaar) maken 42 autochtonen gebruik van de bijstand, 23 westerse migranten en 6 niet-westerse migranten. Hoewel de niet-westerse beroepsbevolking circa 13% uitmaakte van de totale beroepsbevolking in 2016 kwam door het intensieve gebruik bijna de helft van alle bijstandsuitkeringen terecht bij niet-westerse migranten. De groei van het aantal bijstandsuitkeringen in 2015 en 2016 komt voornamelijk voor rekening van de niet-westerse migranten. Voor een aanzienlijk deel gaat het om 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 5,6%), waardoor hun aandeel in het totale gebruik van de bijstand is gegroeid van 46% in 2015 naar 48% in 2016. Ook het gebruik van re-integratie voorzieningen is bij niet-westerse migranten toegenomen, conform het beeld bij de bijstand.

Voorzieningen in de Participatiewet komen niet alleen niet-westerse migranten maar ook eenoudergezinnen ten goede (figuur 1.14).

Figuur 1.14

Personen met een bijstandsuitkering naar leefvorm van de uitkeringsgrondslag, 18-64-jarigen, 2015-2016 (in procenten gebruikers per groep)<sup>a</sup>



a Er zijn geen gegevens beschikbaar over re-integratie naar samenlevingsvorm.

Bron: CBS (StatLine) SCP-bewerking

De figuur geeft de uitkomsten naar leefvorm van de uitkeringsgrondslag. Dit is wat anders dan de feitelijke huishoudenssituatie. Gaan we uit van de feitelijke huishoudenssituatie dan verandert het beeld substantieel. Zo blijkt dat ruim 26% van de eenoudergezinnen in de potentiële beroepsbevolking in 2015 een bijstandsuitkering ontving, tegenover circa 10% van de alleenstaanden en bijna 8% van de paren en overige gezinstypen (CBS/SCP, Stapelingsmonitor 2015). Dit betekent dat een deel van de personen die bijstand ontvangen op de titel 'leefvorm alleenstaande' in de praktijk deel uitmaken van een huishouden bestaande uit meerdere personen (meerpersoonshuishoudens). Dit zou wettelijk kunnen als het gaat om volwassenen die samen een woning delen en daarmee onder de kostendelersnorm vallen. Het gaat hier dan feitelijk om meerpersoonshuishoudens, zoals een gezin met volwassen inwonende kinderen of andere familieleden en hun eventuele aanhang.

Hoewel het aantal bijstandsuitkeringen in 2016 is toegenomen, zien we per eenoudergezin een lichte afname van het gebruik. Weliswaar is het aantal eenoudergezinnen licht toegenomen, maar het aandeel eenoudergezinnen in het totaal van bijstandsuitkeringen nam licht af van 22,1% in juni 2015 naar 20,7% in december 2016 omdat het relatieve gebruik sterker afneemt dan het aantal eenoudergezinnen toeneemt.



#### 1.4.2 Wmo 2015: steeds minder maatwerkvoorzieningen gebruikt door 80-plussers

Figuur 1.15 maakt duidelijk dat vooral ouderen, en met name de alleroudsten, gebruikmaken van ondersteunende voorzieningen. In de eerste helft van 2015 maakte bijna 30% van de 80-plussers gebruik van een Wmo-voorziening, overwegend huishoudelijke hulp (circa 80%). Bij 65-79-jarigen komt het gebruik met ruim 7,5% aanzienlijk lager uit en maakt huishoudelijke hulp een iets minder groot aandeel van de totale ondersteuning uit. Bij 65-minners vormt ondersteuning thuis de belangrijkste vorm van Wmo-hulp (circa 50%). De daling van het Wmo-gebruik, die eerder in figuur 1.8 werd geconstateerd, heeft vooral betrekking op de 80-plussers. Maakte in de eerste helft van 2015 nog 29% gebruik van een Wmo-maatwerkvoorziening, in de tweede helft van 2016 is dit gedaald naar 23% van de 80-plussers. Uit de gegevens kan niet worden afgeleid in welke mate dit is gecompenseerd door het gebruik van algemene voorzieningen of maatwerkvoorzieningen waarvoor geen (inkomensafhankelijke) eigen bijdrage verschuldigd is.

Hoewel een vergelijking met de GMSD-cijfers door de non-respons van gemeenten hachelijk is (zie bijlage B1 op [www.scp.nl](http://www.scp.nl)), wijzen deze cijfers in dezelfde richting, maar wel minder sterk. Van de 18-59-jarigen van de 148 gemeenten die in zowel 2015 als 2016 hebben meegedaan aan de gemeentelijke monitor was in 2015 0,5% gebruiker van een ondersteunende maatwerkvoorziening en in 2016 was dit eveneens 0,5%. Voor 60-74-jarigen ging het om 2,7% in 2015 en 2,5% in 2016 en voor de 75-plussers om 19,1% in 2015 en 18,1% in 2016. Vooral het gebruik door ouderen lijkt in de GMSD-cijfers minder sterk afgenomen dan in de CAK-cijfers.

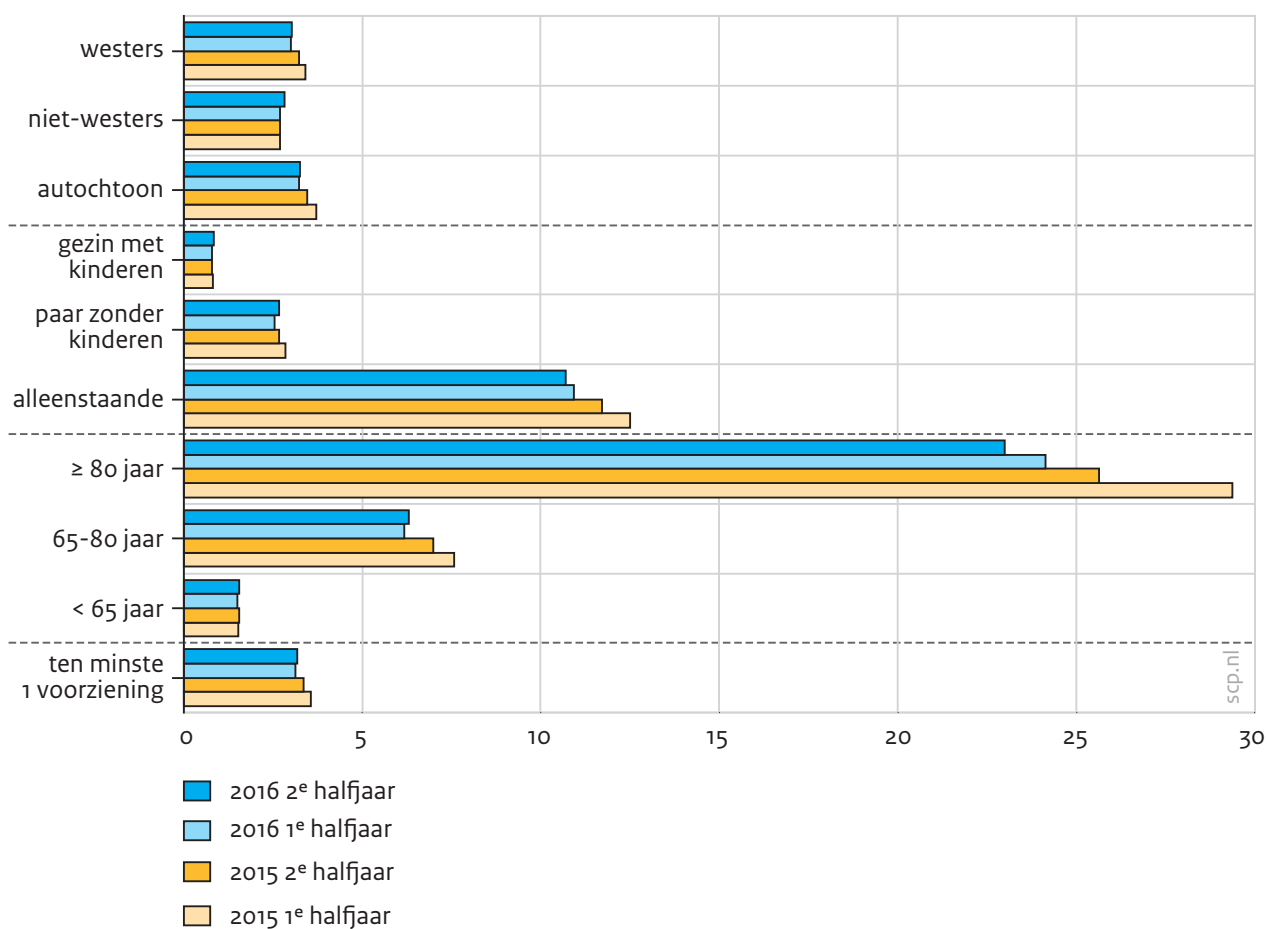
Hoewel 80-plussers intensieve gebruikers van maatschappelijke ondersteuning zijn, vormen zij een betrekkelijk kleine bevolkingsgroep, waardoor 'slechts' 32% van alle gegeven ondersteuning bij hen terechtkomt. De resterende ondersteuning wordt gegeven aan 65-79-jarigen (28%) en 65-minners (40%). Ook alleenstaanden ontvangen veel ondersteuning; dit betreft overwegend oudere alleenstaanden. Bij de overige in figuur 1.15 onderscheiden groepen komt het gebruik niet boven de 5% uit.

Er zijn uiteraard personen die meer dan één ondersteunende voorziening gebruiken. Het aantal cliënten is volgens de registraties van het CAK circa 18% lager dan het aantal gebruikers. Dit meervoudige gebruik verschilt weinig per bevolkingsgroep.

Doordat er steeds meer gemeenten meedoen aan de Gemeentelijke Monitor Sociaal Domein (GMSD) kunnen voor 2016 ook gegevens over het gebruik van Wmo-maatwerkvoorzieningen naar kenmerken van de inwoners per gemeentecluster worden weergegeven (figuren 2.15-2.17). Het grote verschil met de CAK-gegevens is dat in de GMSD-cijfers ook informatie is opgenomen over vervoersdiensten als de buurtbus en de regiotaxi (zie kader 1.3).

Figuur 1.15

Gebruik van Wmo-voorzieningen naar kenmerken van de cliënt, 2015-2016 (aandelen per groep in procenten)<sup>a</sup>

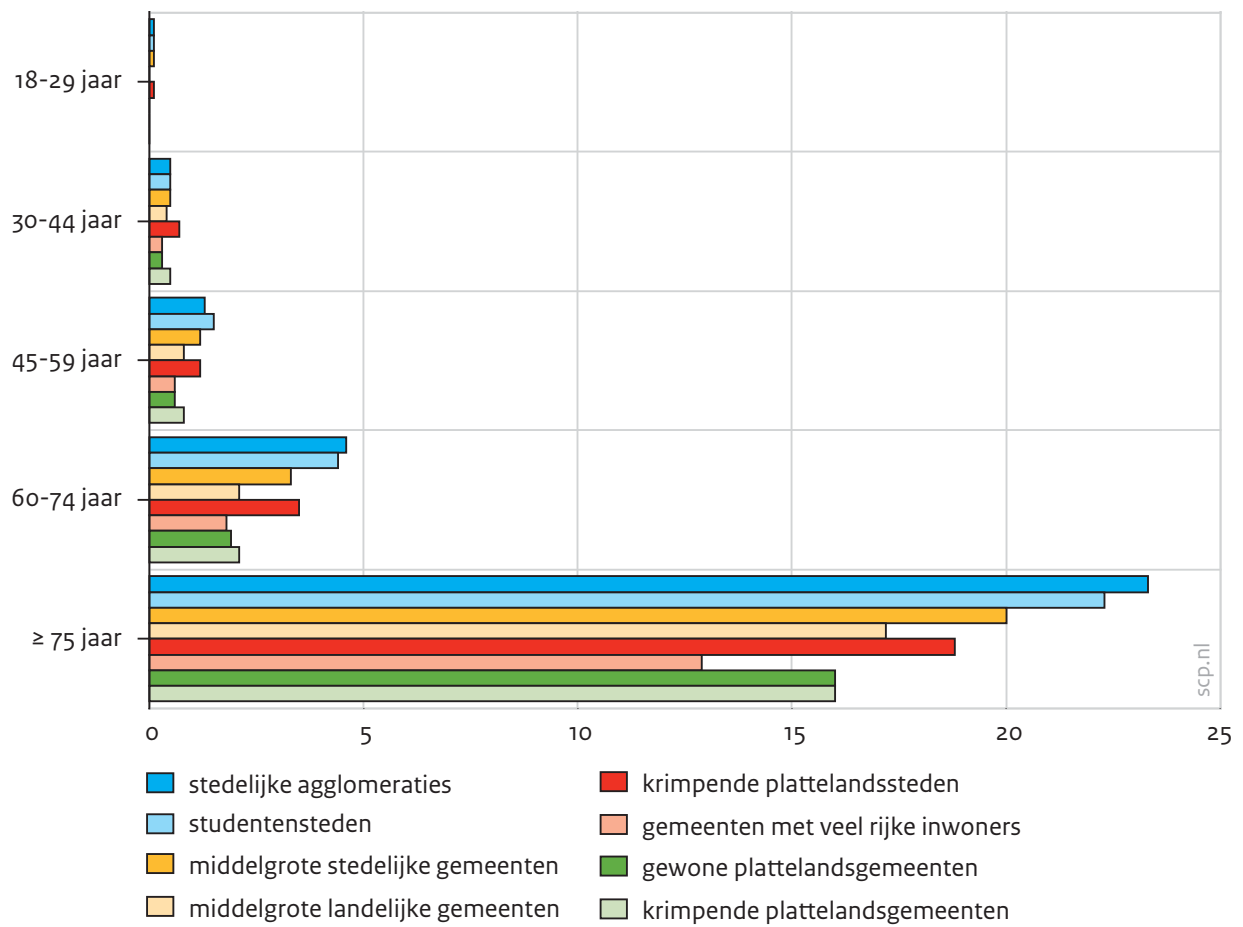


a 2016 betreft voorlopige cijfers.

Bron: CAK (Wmo-registratie '15-'16) SCP-bewerking; CBS (StatLine) SCP-bewerking

Figuur 1.16

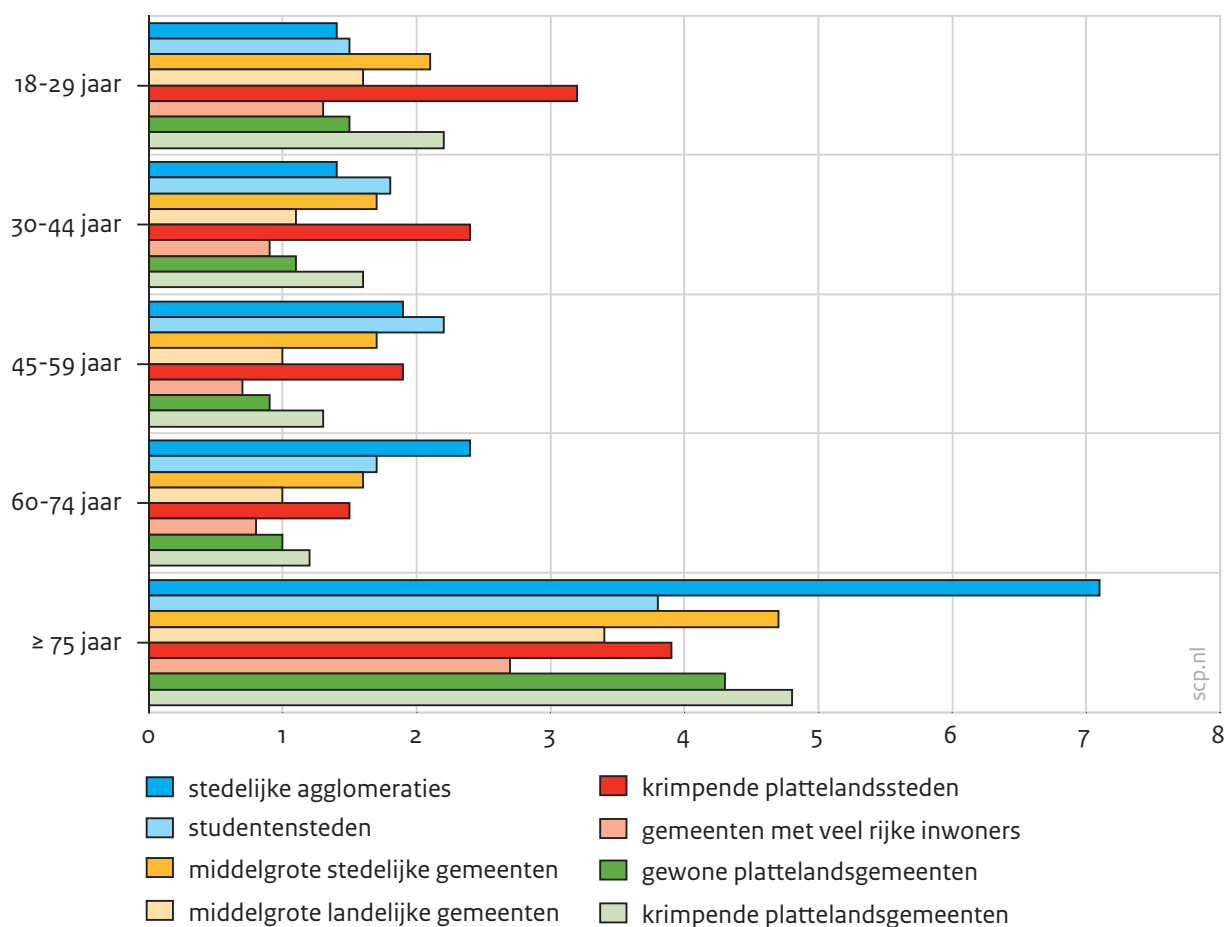
Gebruik van huishoudelijke hulp naar leeftijd van de cliënt, 2016 (in procenten per leeftijdsgroep)



Bron: CBS (StatLine) SCP-bewerking; GMSD (241 gemeenten) SCP-bewerking

Figuur 1.17

Gebruik van ondersteuning thuis naar leeftijd van de cliënt, 2016 (in procenten per leeftijdsgroep)



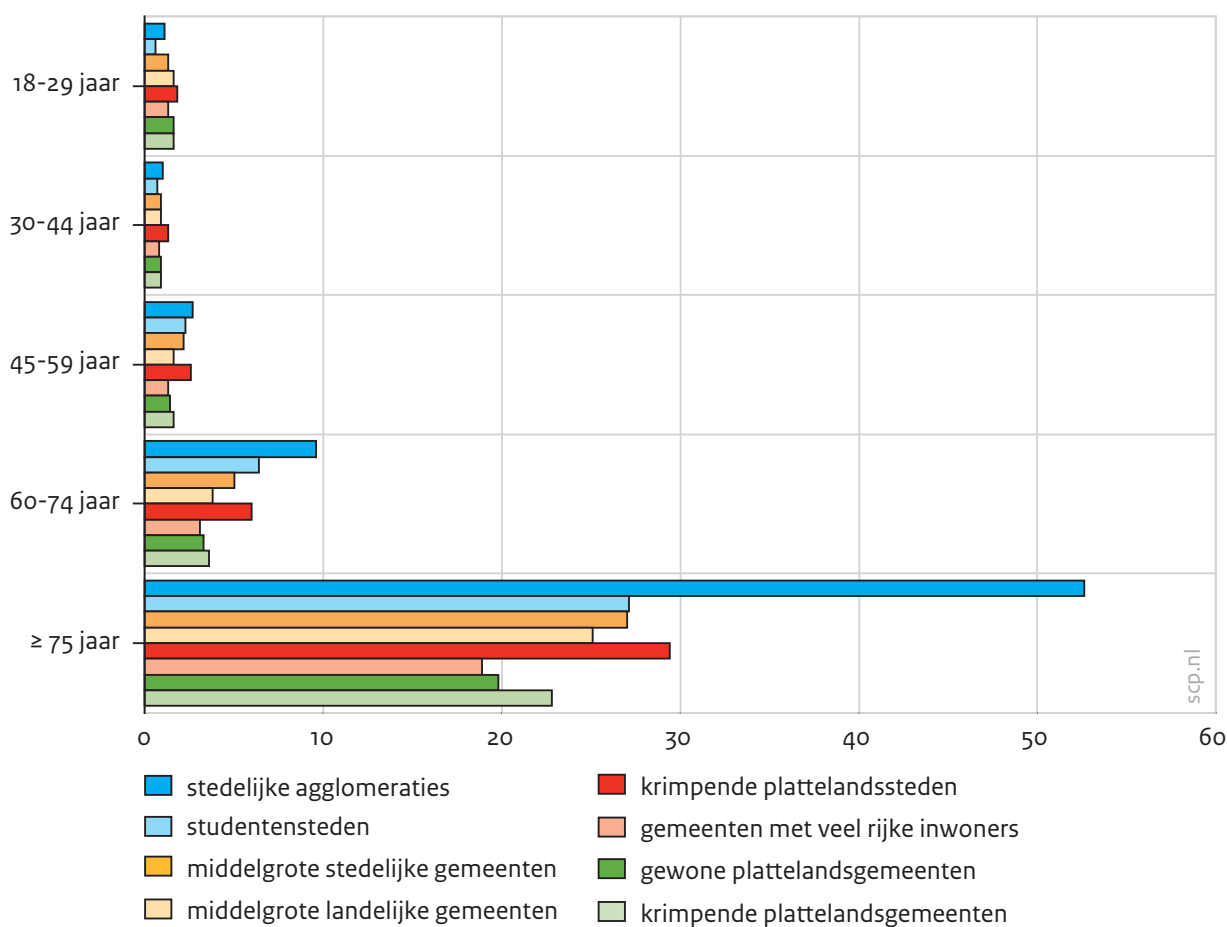
Bron: CBS (StatLine) SCP-bewerking; GMSD (241 gemeenten) SCP-bewerking

Het gebruik van *huishoudelijke hulp* is in verhouding hoog in de stedelijke gebieden en de krimpende plattlandssteden (figuur 1.16). In de stedelijke gebieden komt het gebruik per 75-plusser uit op 20% of meer, een niveau dat ook bijna wordt bereikt in de krimpende plattlandssteden. Het gebruik van huishoudelijke hulp door 75-plussers is met 13% relatief laag in gemeenten met veel rijke inwoners. De figuur laat ook zien dat in verhouding vooral 75-plussers huishoudelijke hulp ontvangen. Zij maken gemiddeld zes keer zoveel gebruik van huishoudelijke hulp als de 60-74-jarigen. Dat beeld is geheel anders bij de *ondersteuning thuis*, waarvan het gebruik in verhouding meer is verdeeld over de verschillende leeftijdsgroepen (figuur 1.17). Ook hier is het gebruik per leeftijdsgroep relatief hoog in de stedelijke gebieden en de krimpende plattlandssteden, maar nu ook in de krimpende plattlandsgemeenten. Net als bij de huishoudelijke hulp is ook hier het gebruik per leeftijdsgroep in de gemeenten met veel rijke inwoners in verhouding laag. Opmerkelijk is verder het relatief hoge gebruik van 75-plussers in de stedelijke agglomeraties en het relatief hoge gebruik van jongvolwassenen (vooral 18-29-jarigen) in de krimpende plattlandssteden. Het gebruik van *hulpmiddelen en voorzieningen*, inclusief vervoersdiensten als de buurtbus en de regiotaxi, is – net als bij de huishoudelijke hulp – vooral gelokaliseerd bij de hogere leeftijdsgroepen (figuur 1.18). Hier springen de stedelijke agglomeraties er duidelijk

uit, op grote afstand gevolgd door de krimpende plattelandssteden. In de stedelijke agglomeraties gebruikt ruim de helft van de 75-plussers een woon- of vervoersvoorziening. De andere gemeenteclusters komen niet boven de 30% uit en sommige zelfs niet boven de 20%. Blijkbaar worden met name de vervoersdiensten in de kleinere steden en vooral op het platteland op een andere, mogelijk meer informele wijze, ingericht of is er minder behoefte aan deze diensten.

Figuur 1.18

Gebruik van hulpmiddelen en voorzieningen naar leeftijd van de cliënt, 2016 (in procenten per leeftijdsgroep)



Bron: CBS (StatLine) SCP-bewerking; GMSD (241 gemeenten) SCP-bewerking

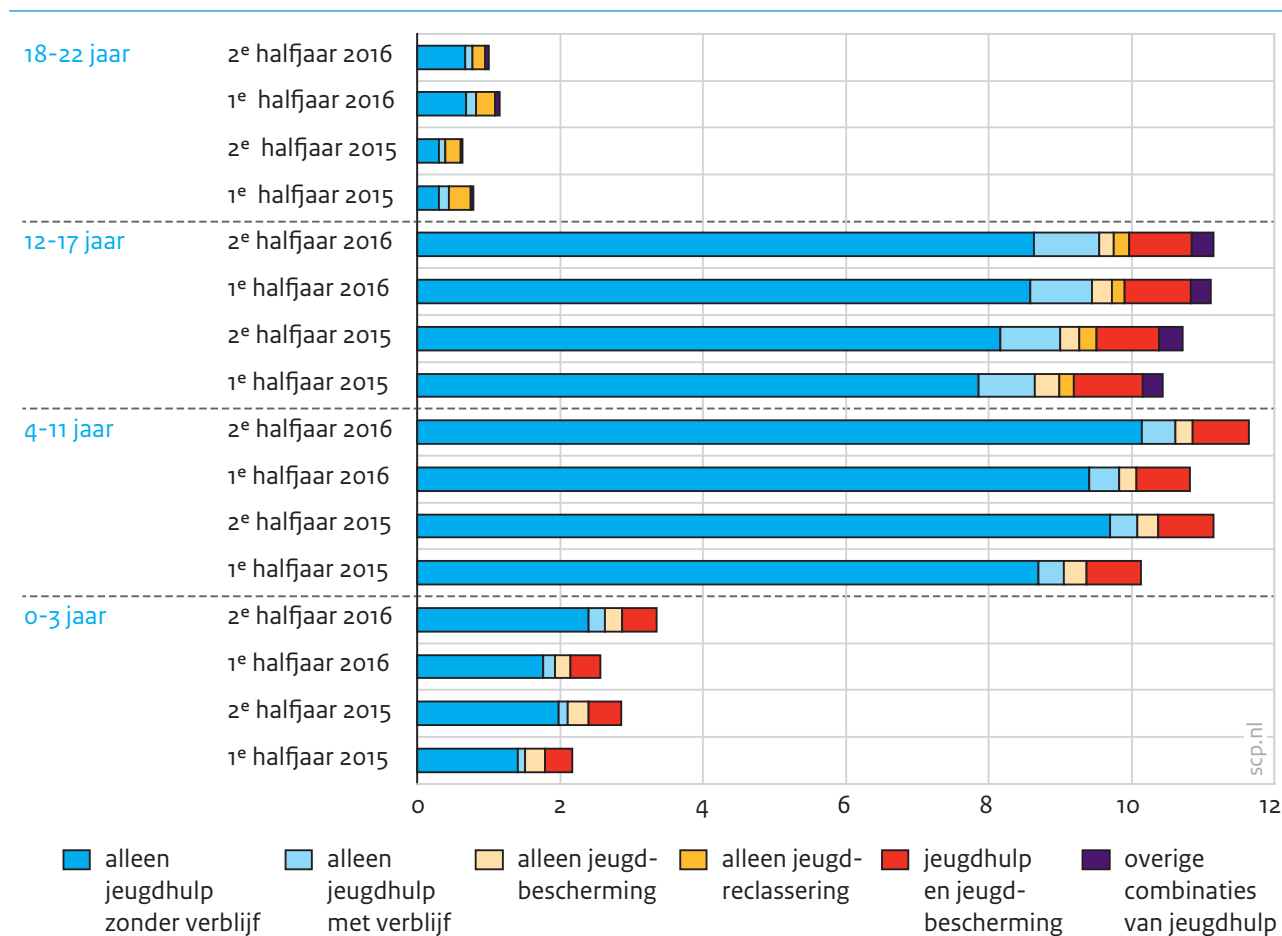
### 1.4.3 Jeugdwet: vooral steeds meer gebruik door niet-westerse migranten

Het gebruik van Jeugdwetvoorzieningen verschilt tussen mensen met uiteenlopende kenmerken. Verreweg de belangrijkste demografische risicofactor voor het beroep op jeugdzorg is het deel uitmaken van een eenoudergezin (Cebeon 2014). De overige demografische kenmerken spelen een betrekkelijk ondergeschikte rol.

Jeugdzorgvoorzieningen worden in belangrijke mate ingezet voor kinderen in de leeftijd van 4-17 jaar (figuur 1.19).

Figuur 1.19

Gebruik van Jeugdwetvoorzieningen naar leeftijd kind, 2015-2016 (in procenten)<sup>a</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.

Bron: CBS (StatLine) SCP-bewerking

Ruim 10% van de jeugdigen van 4-17-jaar ontving in 2015 en 2016 enige vorm van jeugdzorg. Bij de 0-3-jarigen ligt het gebruik rond de 3% en bij de 18-22-jarigen rond de 1%. Bij alle leeftijdsgroepen nemen we tussen het eerste halfjaar van 2015 en het tweede halfjaar van 2016 een toename in het gebruik waar. Deze groei is in absolute zin het sterkst bij de 4-11-jarigen (van 10,1% naar 11,6%) en in relatieve zin bij de 0-3-jarigen (van 2,2% naar 3,3%). Ook het gebruik bij de 18-22-jarigen is in 2016 ten opzichte van 2015 gestegen, mogelijk mede vanwege een meer zorgvuldige overgang naar een nieuwe situatie bij het bereiken van de 18-jarige leeftijd.

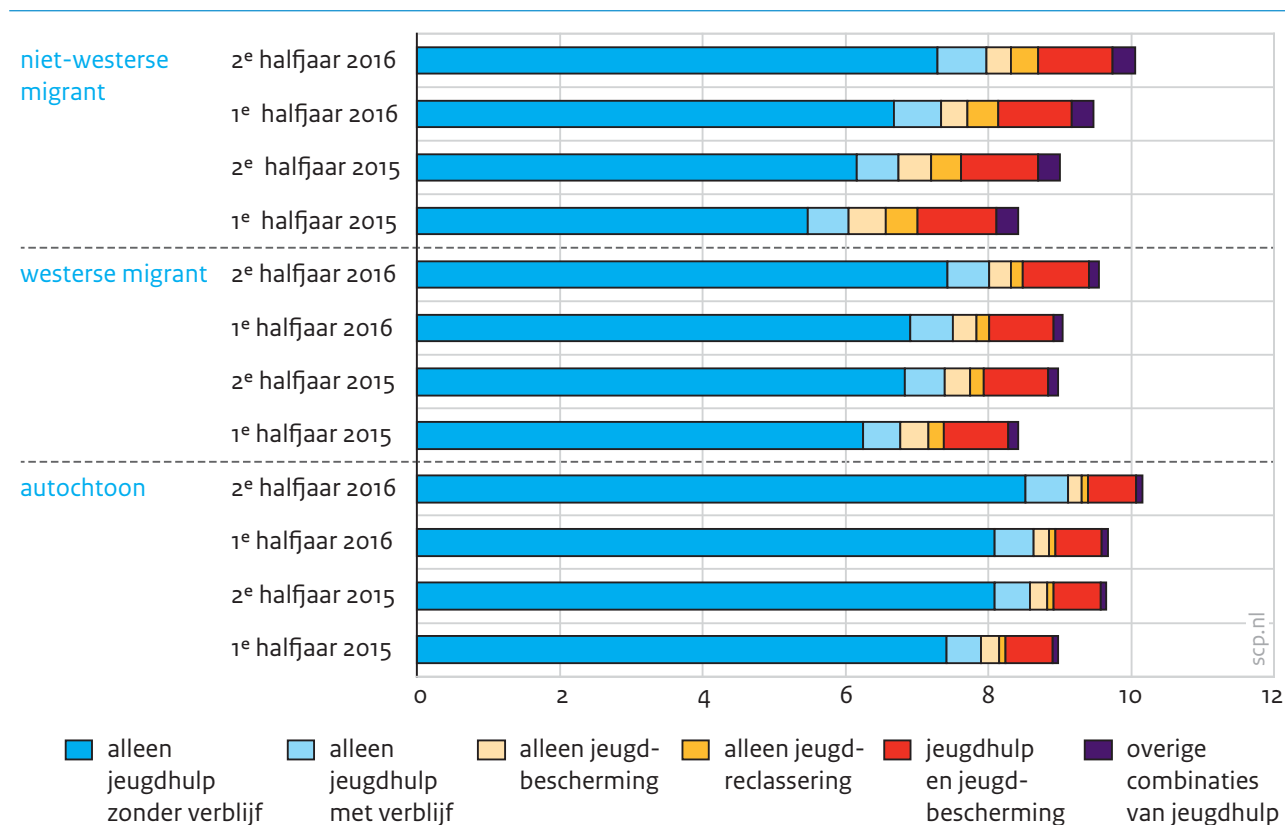
De 12-17-jarigen ontvangen in verhouding meer zorg met verblijf en combinaties van Jeugdwetvoorzieningen. Ook treft men meer vormen van gedwongen jeugdzorg aan, ten koste van de reguliere jeugdhulp in het vrijwillige kader. Hierbij speelt, naast veiligheid, ook de adolescentieproblematiek een rol. Vanaf 12 jaar kan een kind voor strafbare feiten worden vervolgd, waardoor vanaf deze leeftijd de jeugdreclassering in beeld komt. De toe-

name van het gebruik van jeugdzorg bij de 12-17-jarigen komt in de waargenomen periode geheel voor rekening van de jeugdhulp zonder verblijf.

Het gebruik van jeugdzorg naar migratieherkomst van gezinnen verschilt weinig (figuur 1.20).

Figuur 1.20

Gebruik van Jeugdwetvoorzieningen naar migratieherkomst, 2015-2016 (in procenten van 0-17-jarigen)<sup>a</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.

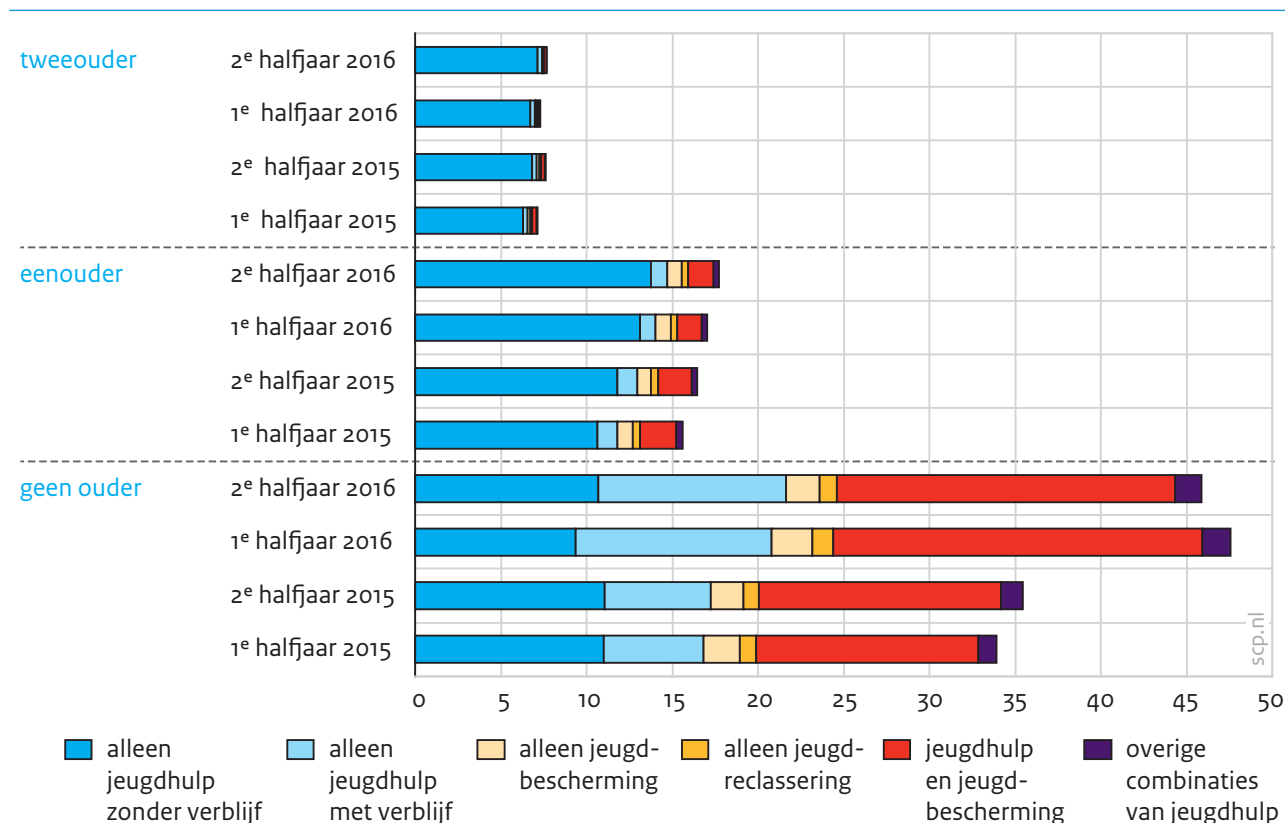
Bron: CBS (StatLine) SCP-bewerking

Opvallend is vooral dat niet-westerse migranten te maken krijgen met jeugdzorg in het gedwongen kader. In verhouding zijn zij oververtegenwoordigd bij de jeugdbescherming en de jeugdreclassering. Bij de niet-westerse migranten is de jeugdzorg het meest toegenomen, zowel in absolute zin (1,6 procentpunt) als relatieve zin (19%). Deze groei heeft zich voornamelijk voorgedaan in de jeugdhulp zonder verblijf. Het percentage niet-westerse migranten dat alleen met jeugdbescherming en jeugdreclassering te maken heeft is, conform de algemene trend, gedaald. Het gebruik van jeugdzorgvoorzieningen bij niet-westerse migranten is door de recente sterke groei inmiddels op een vergelijkbaar niveau als dat van autochtone Nederlanders gekomen, zij het nog steeds met een aanzienlijk hoger aandeel gedwongen vormen van jeugdzorg.

Jeugdzorgvoorzieningen worden in verhouding vooral gebruikt door gezinnen met één ouder en gezinnen zonder (functionerende) ouder (figuur 1.21). Het laatste betreft jeugdigen die in een instelling verblijven of zelfstandig wonen.

Figuur 1.21

Gebruik van Jeugdwetvoorzieningen naar huishoudenssituatie, 2015-2016 (in procenten van 0-17-jarigen)<sup>a</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.

Bron: CBS (StatLine) SCP-bewerking

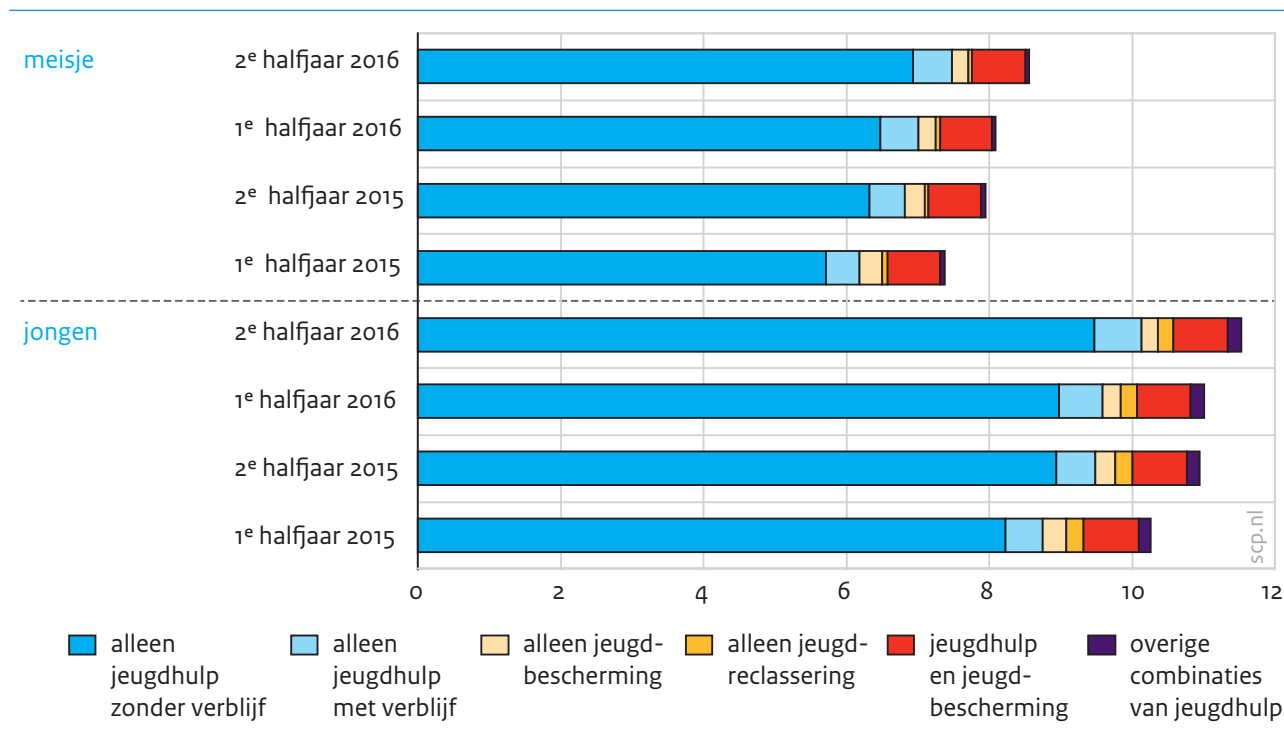
De groep gezinnen met kinderen van 0-17 jaar waarin geen ouder aanwezig is, is betrekkelijk gering. In 2016 ging het om circa 70.000 'gezinnen', waarvan circa 45% in jeugdzorg, overwegend verblijvend in een instelling. Er is geen duidelijke reden voor de sterke toename van de groep kinderen zonder ouder. Vermoedelijk betreft het administratieve redenen.<sup>27</sup> In gezinnen waarin nog een ouder aanwezig is doen vooral eenoudergezinnen een beroep op jeugdzorg. In het eerste halfjaar betrof dit 15,6% van de huishoudens, wat is opgelopen naar 17,7% in het tweede halfjaar van 2016. Dit aandeel ligt aanzienlijk lager bij gezinnen met twee ouders, en wel op ongeveer de helft van het niveau bij eenoudergezinnen. Bij tweoudergezinnen is het gebruik van jeugdzorg nauwelijks gegroeid en is het aandeel gedwongen jeugdzorg zeer laag en zelfs gehalveerd van 0,6% in de eerste helft van 2015 naar 0,3% in de tweede helft van 2016. Hier wordt voornamelijk nog jeugdhulp (zonder verblijf) verstrekt. Door het hogere relatieve gebruik en de groei van het aantal een-



oudergezinnen is het aandeel jeugdhulp dat door eenoudergezinnen wordt afgenomen gestegen van 28% in het eerste halfjaar van 2015 naar 29% in het tweede halfjaar van 2016. Jongens komen meer in jeugdzorg dan meisjes (figuur 1.21).

Figuur 1.22

Gebruik van Jeugdwetvoorzieningen naar geslacht kind, 2015-2016 (in procenten van 0-17-jarigen)<sup>a</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.

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 jeugd-reclassering en combinaties van jeugdhulp. De toename van het gebruik van jeugdzorg tussen 2015 (eerste halfjaar) en 2016 (tweede halfjaar) is nagenoeg vergelijkbaar: 12% bij jongens en 16% bij meisjes.

### 1.5 Hoeveel gebruikers stromen er in en uit?

In deze paragraaf wordt antwoord gegeven op de vraag hoeveel gebruikers er per halfjaar-periode in- en uitstromen. Met deze gegevens over de stroom kan inzicht worden gegeven in veranderingen in de omvang van het gebruik van voorzieningen in het sociaal domein. Hierbij wordt gebruikgemaakt van registraties. Een bekend probleem dat daarbij optreedt is dat het bestand op enig moment niet (altijd) gelijk is aan de 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 van de stromen in het sociaal domein te verkrijgen.

## 1.5.1 Participatiewet: bijstand afnemende groei, re-integratie moeizame start

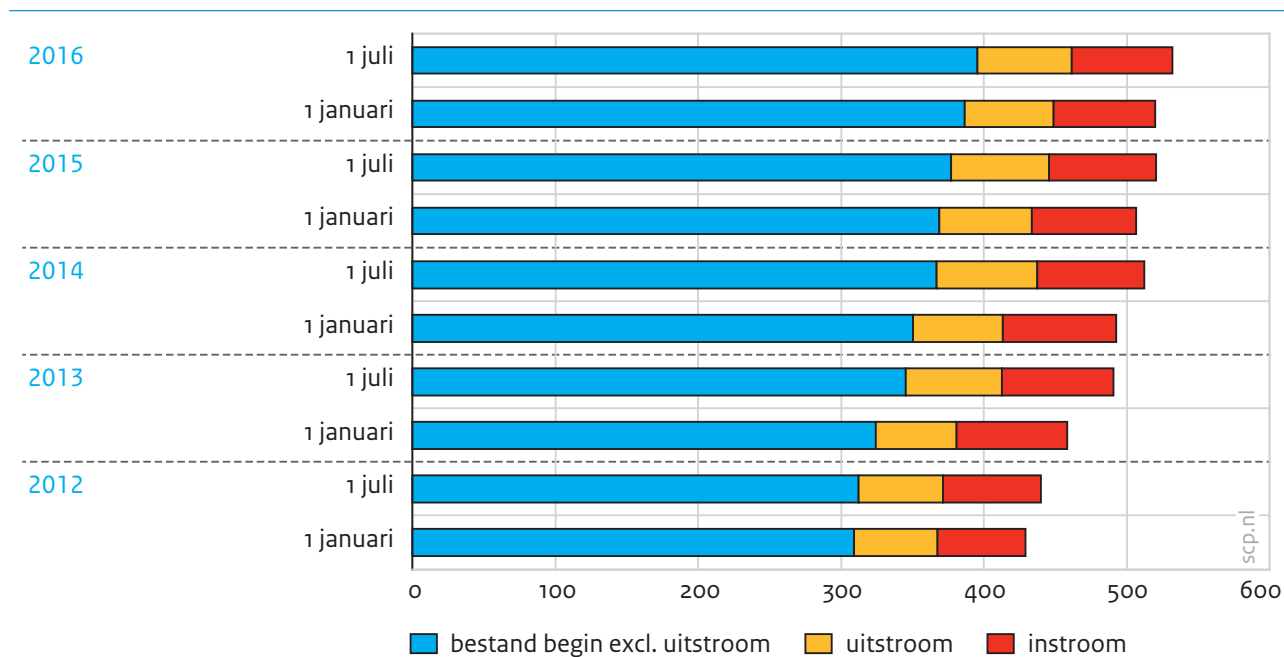
### Bijstand: instroom overtreft steeds uitstroom

Het aantal personen met bijstand neemt sinds 2013 gestaag toe (figuur 1.23). De figuur geeft een beeld van de stromen in en uit de bijstand in halfjaarlijkse perioden. De groen gekleurde balken (bestand begin + uitstroom) geven het totale aantal cliënten aan het begin van de betrokken halfjaarperiode weer. De rood gekleurde balken geven de instroom in de betreffende halfjaarperiode weer. De totale balk (inclusief instroom) geeft het aantal personen weer dat op enig moment in de betrokken halfjaarperiode een bijstandsuitkering ontving.

We zien een vrijwel continue groei van het aantal bijstandsontvangers doordat de instroom in elke periode groter is dan de uitstroom. De uitstroom vertoont enkele kleine schokken, waardoor het verloop niet monotoon stijgend is. Zo zien we een duidelijk grotere uitstroom in het tweede halfjaar van 2013 (+19%) en 2014 (+12%) en een duidelijk achterblijvende uitstroom in de eerste helft van 2016 (-14%). Alles bijeengenomen is het aantal bijstandsontvangers vanaf begin 2012 tot begin 2017 per saldo gestegen met gemiddeld 5,9% per jaar tot 461.900 begin 2017.

Figuur 1.23

Ontwikkeling aantal bijstandsuitkeringen tot 65 jaar, 2012-2016 (in aantallen x 1000)<sup>a</sup>



a Eindejaars statistische verschillen zijn voor elk de helft in de halfjaarlijkse in- en uitstroom verwerkt.

Bron: CBS (StatLine) SCP-bewerking

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

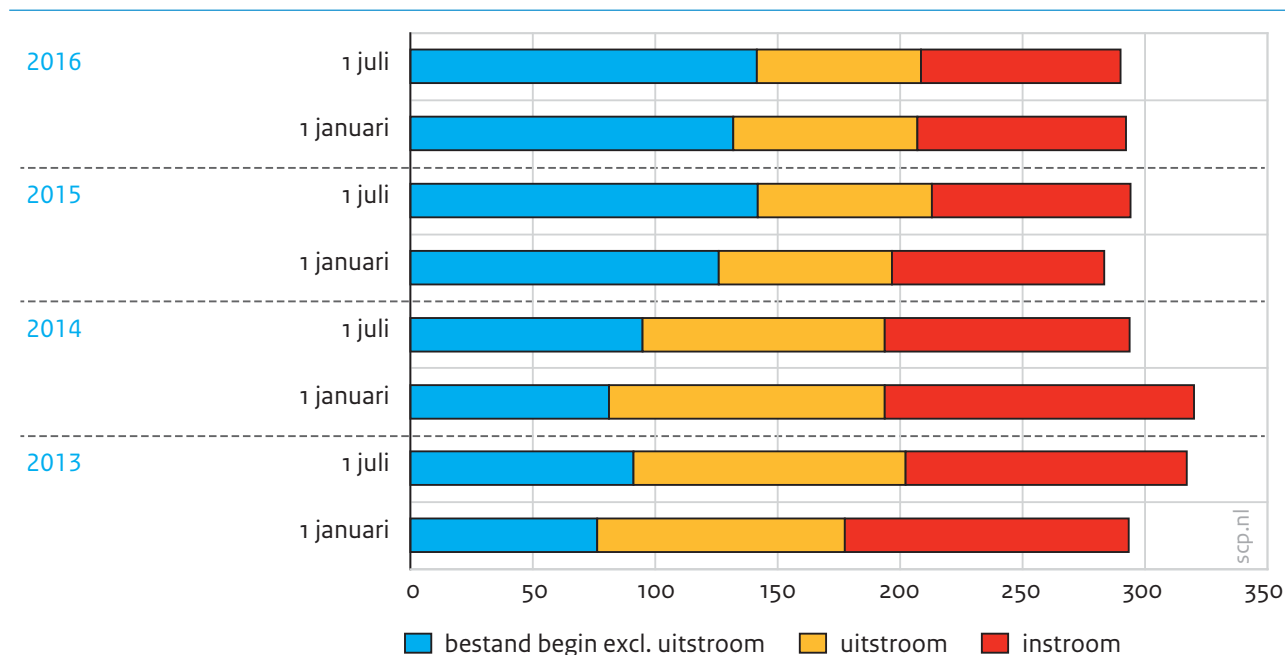
Begin 2015 hadden gemeenten ongeveer 200.000 re-integratievoorzieningen uitstaan. In figuur 1.24 is het totale aantal re-integratievoorzieningen weergegeven, evenals de halfjaarlijkse in- en uitstroom. Er is geen duidelijke trend in het aantal voorzieningen zichtbaar.

Het verloop binnen re-integratievoorzieningen is groot, maar wordt steeds kleiner. Van het totale bestand op 1 januari 2013 stroomde 57% het eerste halfjaar uit, tegenover 32% in het tweede halfjaar van 2016. De duur van een re-integratievoorziening neemt dus toe.

Omdat werkinstrumenten van groot belang zijn voor het verkrijgen en behouden van werk in het kader van de Participatiewet gaan we wat dieper in op de in- en uitstroom naar type instrument (figuur 1.25 en 1.26). Hierbij kijken we vooral naar de inzet van de loonkostensubsidie, de jobcoaching, de participatieplaats en beschut werk. De gesubsidieerde arbeid wordt niet afzonderlijk in beeld gebracht omdat dit een uitstervende voorziening is. Op 1 januari 2013 waren er 4310 wiv/ID-banen en op 1 januari 2017 nog maar 790.

Figuur 1.24

Ontwikkeling aantal re-integratievoorzieningen, 2013-2016 (in aantallen x 1000)<sup>a, b</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 gerepresenteerd door de uitstroom bij stand begin excl. uitstroom op te tellen.

Bron: CBS (StatLine) SCP-bewerking

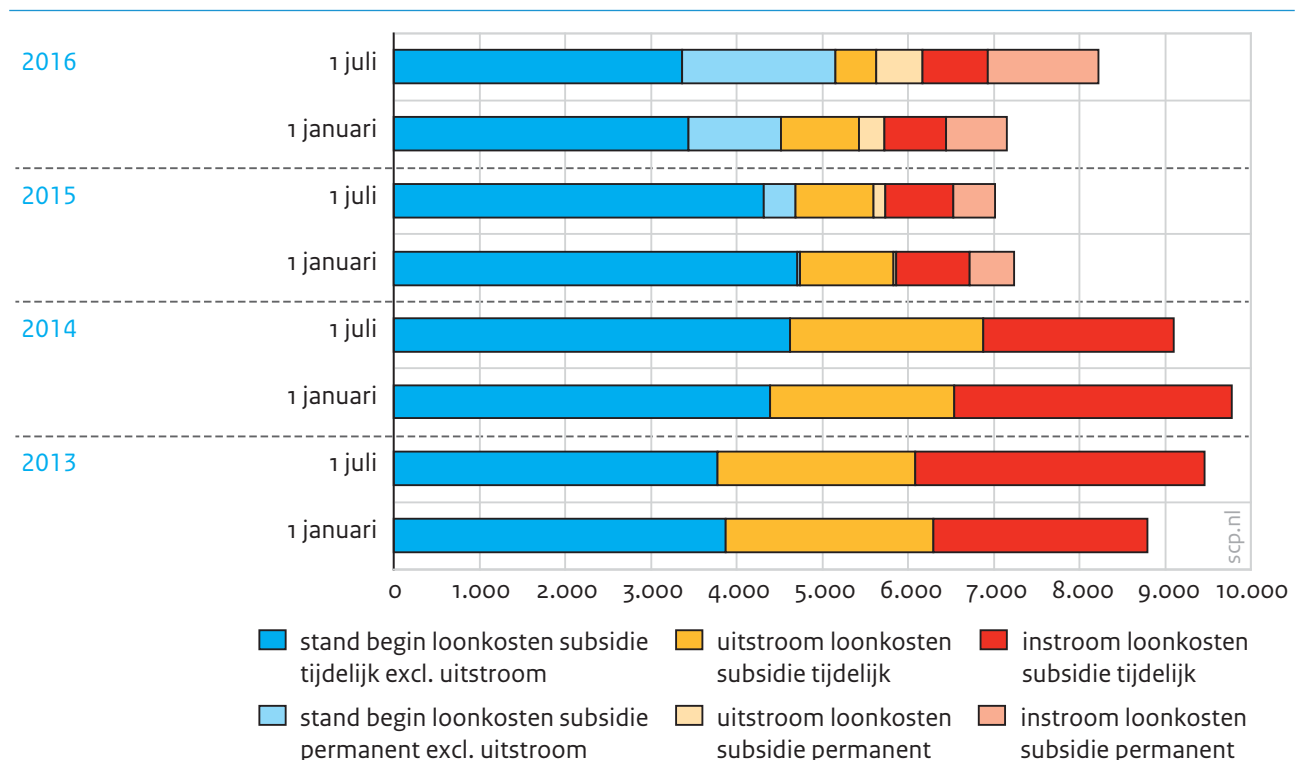
Omdat er in 2015 en 2016 nog weinig plaatsen voor beschut werk zijn gerealiseerd worden hier nog geen stroomcijfers weergegeven. Op 1 januari 2017 waren er volgens het CBS nog maar iets meer dan 200 plaatsen tot stand gebracht. Omdat het aantal door gemeenten

gecreëerde plaatsen sterk achterbleef bij de verwachtingen van het ministerie van szw zijn gemeenten vanaf 1 januari 2017 verplicht om beschut werk aan te bieden.<sup>28</sup> Voor 2017 en 2018 heeft het ministerie per gemeente het minimum aantal plaatsen beschut werk vastgesteld. In 2017 moeten een kleine 2600 plaatsen en in 2018 een kleine 4600 plaatsen zijn ingericht. In deze aantallen zijn de tekorten in 2015 en 2016 verdisconteerd, zodat er in de structurele situatie toch ruim 30.000 beschutte werkplekken beschikbaar zouden moeten komen.

Het aantal personen met een loonkostensubsidie vertoont na een terugslag rond de transitie weer een stijgende lijn (figuur 1.25).

Figuur 1.25

In- en uitstroom van re-integratievoorzieningen naar type: loonkostensubsidie (LS), 2013-2016 (in aantallen gebruikers)



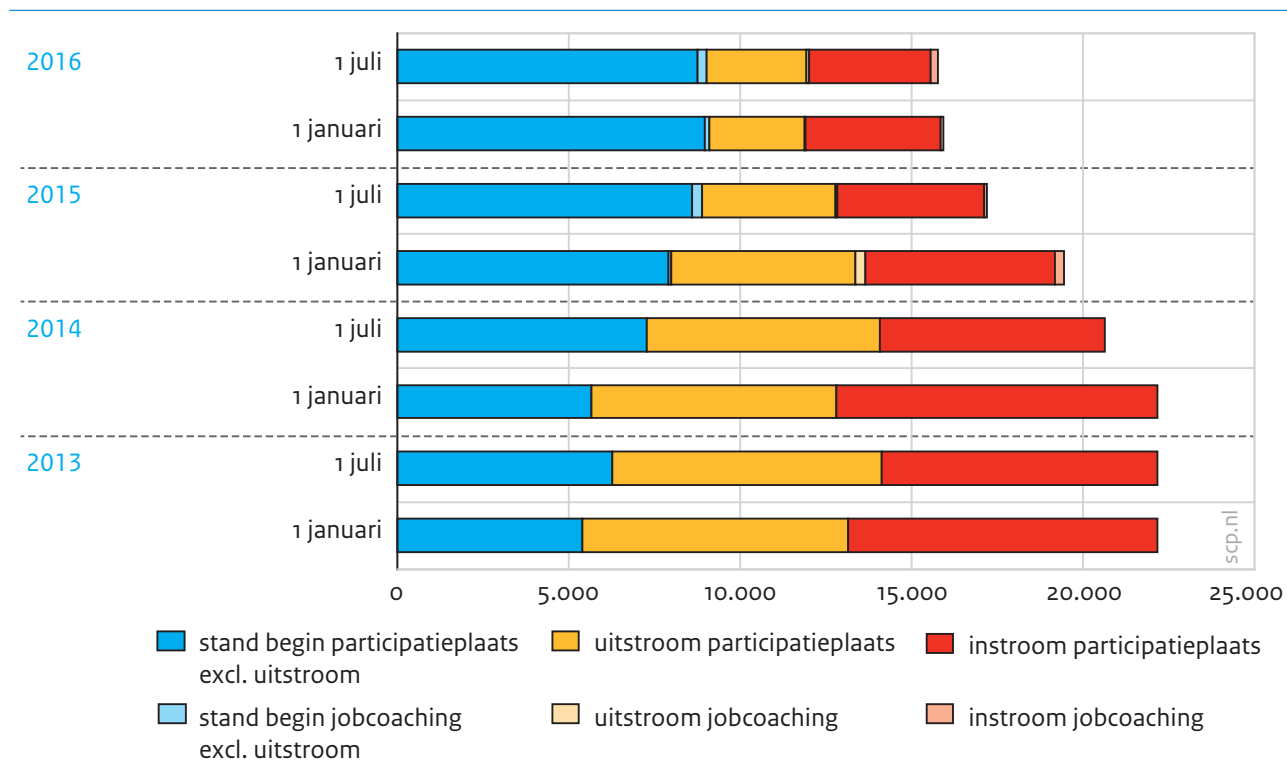
Bron: CBS (StatLine) SCP-bewerking

Het aantal personen met een loonkostensubsidie is in de periode 2013-2015 licht gestegen: van 8790 in het eerste halfjaar van 2013 naar 9100 in de tweede helft van 2014. 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>29</sup> Bij deze subsidie verstrekt de werkgever het normale cao-loon, maar ontvangt van de gemeente een subsidie die gelijk is aan het verschil tussen het wettelijk minimumloon en de loonwaarde, vermeerderd met een vergoeding voor de werkgeverslasten. De subsidie bedraagt maximaal 70% van het wettelijk minimumloon.<sup>30</sup> De dip in het toekennen van loonkostensubsidies in 2015 houdt (vermoedelijk) verband met de late invoering van deze subsidie en een sterke vermindering van toekenningen van

de tijdelijke loonkostensubsidie vanaf 1 januari 2015. De gemeentelijke verordeningen waarin de nieuwe re-integratievoorzieningen als loonkostensubsidie en beschut werk geregeld moesten worden, hoefden pas halverwege 2015 gereed te zijn. Dit betekent dat de nieuwe re-integratievoorzieningen pas in de loop van 2015 door gemeenten werden ingezet. Daardoor daalde het aantal personen met een loonkostensubsidie van 9100 in de tweede helft van 2014 naar 7010 in de tweede helft van 2015. In de tweede helft van 2016 zien we weer een sterke toename van de inzet van de loonkostensubsidie als instrument voor re-integratie. Deze ontwikkeling is in lijn met de verwachting van de staatssecretaris van szw dat de maatregelen voor stroomlijning van de loonkostensubsidie in de Participatiewet en het structureel beschikbaar maken van de no-riskpolis een positief effect zullen hebben op de inzet van het instrument loonkostensubsidie (szw 2016). De re-integratievoorzieningen die betrekking hebben op participatieplaatsen en jobcoaching tonen eveneens een dip in de inzet rond de periode van decentralisatie (figuur 1.26). 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. Jobcoaching (begeleiding op de werkplek) vanuit de gemeente wordt heel verschillend vormgegeven: vanuit een externe organisatie of door de werkgever zelf. De betreffende kosten worden (deels) door de gemeente vergoed. Er zijn ook gemeenten die jobcoaches binnen de eigen organisaties hebben. Jobcoaching vanuit de gemeente komt nog maar op beperkte schaal voor.

Figuur 1.26

In- en uitstroom van re-integratievoorzieningen naar type: participatieplaats/jobcoaching, 2013-2016 (in aantallen gebruikers)



Bron: CBS (StatLine) SCP-bewerking

In het begin van de waarnemingsperiode zien we een vrij constant gebruik van participatieplaatsen door circa 22.000 personen. In de tweede helft van 2014 zet een sterke daling in van de instroom van 9.360 personen in de eerste helft van 2014 naar 3.550 personen in de tweede helft van 2016. Omdat de uitstroom ook daalt, van 7.130 naar 2.920 personen, neemt het gebruik van participatieplaatsen minder af dan men op basis van de instroom zou verwachten. Dit betekent dat een geringer aantal personen gedurende langere tijd in een participatieplaats werkzaam is. Vanaf 2016 lijkt het gebruik van participatieplaatsen te stabiliseren rond een aantal van circa 15.500 personen. Om het gebruik van jobcoaching bij gemeenten te stimuleren heeft de staatssecretaris van szw de Programmaraad is gevraagd om een handreiking voor jobcoaching op te stellen (szw 2016). Deze is in het eerste kwartaal van 2017 beschikbaar gekomen als kennisdocument, samen met andere re-integratie-instrumenten in de Participatiewet (szw 2017).

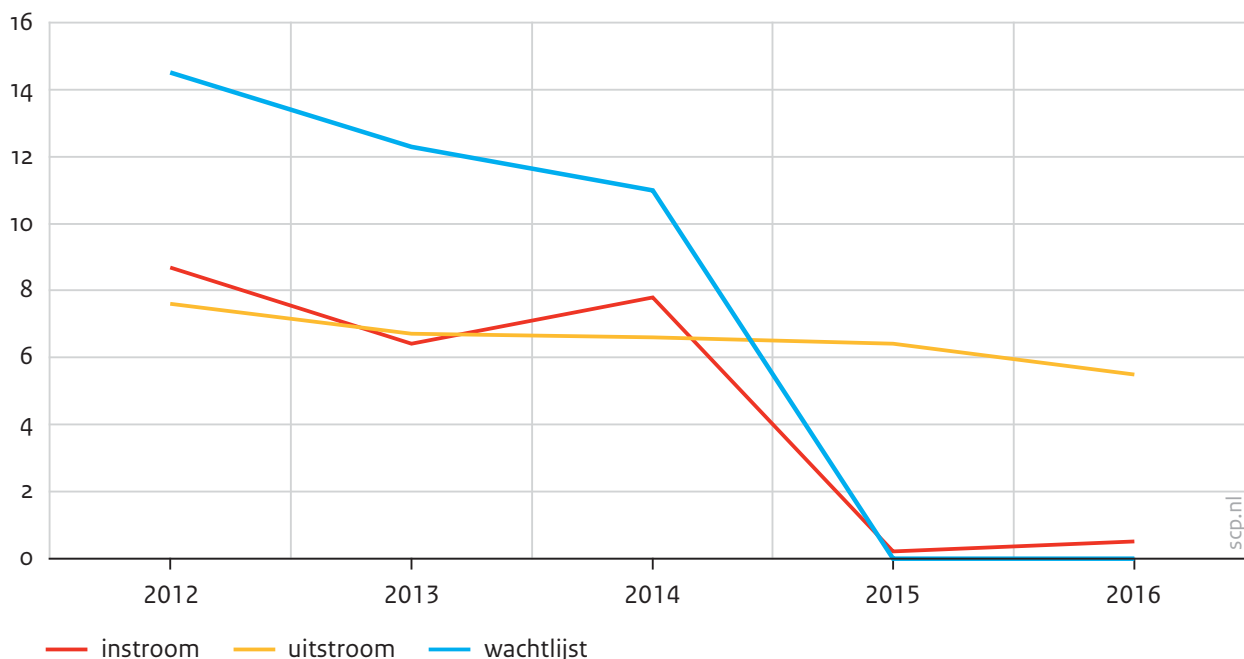
### Wsw en Wajong: sterke beperking van de instroom

Hoewel de Wsw en Wajong niet onder de Participatiewet vallen, hebben de veranderingen in de toegang tot deze regelingen belangrijke gevolgen voor de Participatiewet. Daarom wordt hier kort ingegaan 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 1-1-2015 afgesloten, maar personen die tot die datum een arbeidscontract bij een sociale werkplaats hadden (inclusief detachering) 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 banenafpraak.

Figuur 1.27

In- en uitstroom van personen in de Wsw, 2012-2016 (in procenten)<sup>a</sup>



a De instroom vanaf 2015 betreft personen die al een Wsw-voorziening hadden maar naar een andere gemeente zijn gegaan; het betreft dus geen echt nieuwe instroom.

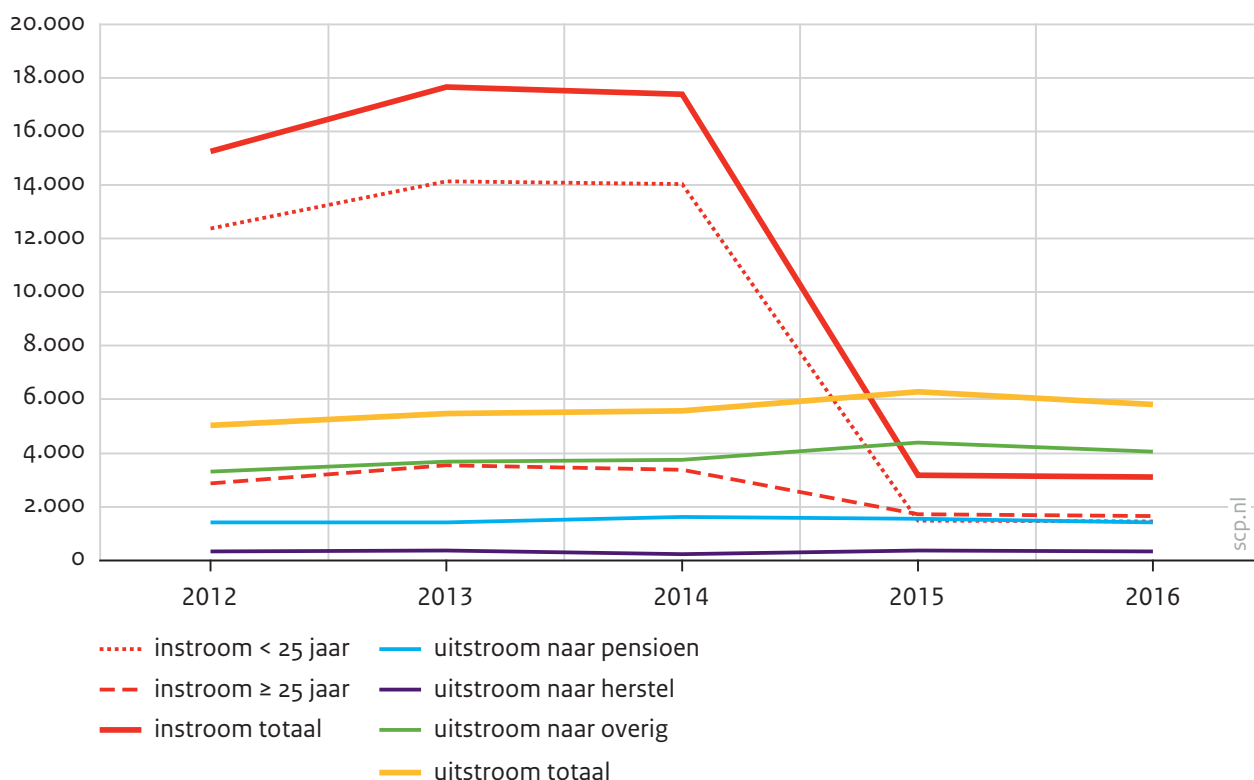
Bron: Panteia (Wsw-registratie '12-'16)

Bij de Wsw zien we een sterke daling van de instroom, tot nagenoeg nihil in 2015, en een geleidelijke daling van de uitstroom (figuur 1.27). Per saldo is het totale aantal Wsw'ers gedaald met 6,2% in 2015 en 6,3% in 2016.

Personen die voorheen op de wachtlijst stonden voor een andere Wsw-voorziening vallen voor een deel terug op de Participatiewet en voor een deel op een andere voorziening.<sup>31</sup> De bestaande groep Wsw'ers, personen die voor 1-1-2015 een arbeidsovereenkomst hadden met een sociale werkplaats, zal langzaam afnemen en op den duur uit beeld verdwijnen. De nieuwe doelgroep van personen die voorheen de Wsw zouden instromen kan worden onderverdeeld in mensen die met reguliere ondersteuning bij een werkgever geplaatst kunnen worden (globaal twee derde van deze groep) en een mensen die alleen in een beschutte sfeer aan de slag kunnen (globaal een derde van deze groep).<sup>32</sup> Ook de Wajong kent een sterke daling van de instroom in 2015 door de beperking van de toetreding tot personen die duurzaam geen arbeidsvermogen hebben (figuur 1.28). Het nieuwe toetredingscriterium leidt tot een daling van de instroom met 82% ten opzichte van 2014.<sup>33</sup>

Figuur 1.28

In- en uitstroom van personen in de Wajong, 2012-2016 (in absolute aantallen)



Bron: CBS (StatLine) SCP-bewerking

De uitstroom is in 2015 met 13% toegenomen ten opzichte van 2014. Deze verandering in in- en uitstroom zal leiden tot een daling van het aantal Wajong'ers met circa een derde op lange termijn.

### Kader 1.5 Herindeling Wajong'ers

Personen die op 1 januari 2015 een Wajonguitkering hadden, zijn vanaf 2015 door het uuv opnieuw ingedeeld naar arbeidsvermogen. Dit vermogen wordt door het uuv vastgesteld op basis van het schattingsbesluit. Op basis van de beschikbare dossiers hanteert het uuv een voorlopige indeling van Wajong'ers met arbeidsvermogen en Wajong'ers die duurzaam geen arbeidsvermogen hebben (TK 2015/2016). Het uuv schat dat van de 241.000 onderzochte dossiers 155.000 Wajong'ers (64%) arbeidsvermogen hebben (wat spoort met de verwachting) en 67.000 Wajong'ers (28%) duurzaam geen arbeidsvermogen hebben. Bijna 17.000 Wajong'ers (7%) zijn niet ingedeeld omdat ze vóór 1 januari 2018 met pensioen gaan of nog studeren en 2.000 Wajong'ers (1%) zijn niet ingedeeld omdat er onvoldoende relevante informatie in hun dossier aanwezig was.

Volgens het uuv werden in 2015 en de eerste helft van 2016 in totaal 13.000 aanvragen voor een Wajong-uitkering ingediend. Hiervan werd 22% toegewezen en 78% afgewezen (uuv 2016). Daarnaast worden personen die op 1 januari 2015 een Wajong-uitkering hadden vanaf 2015 door het uuv opnieuw ingedeeld naar arbeidsvermogen (zie kader 1.5).



Zij blijven echter hun recht op uitkering behouden, zij het dat Wajong'ers die bij de herindeling arbeidsvermogen blijken te hebben vanaf 1 januari 2018 niet maximaal 75% maar 70% van het wettelijk minimumloon ontvangen.

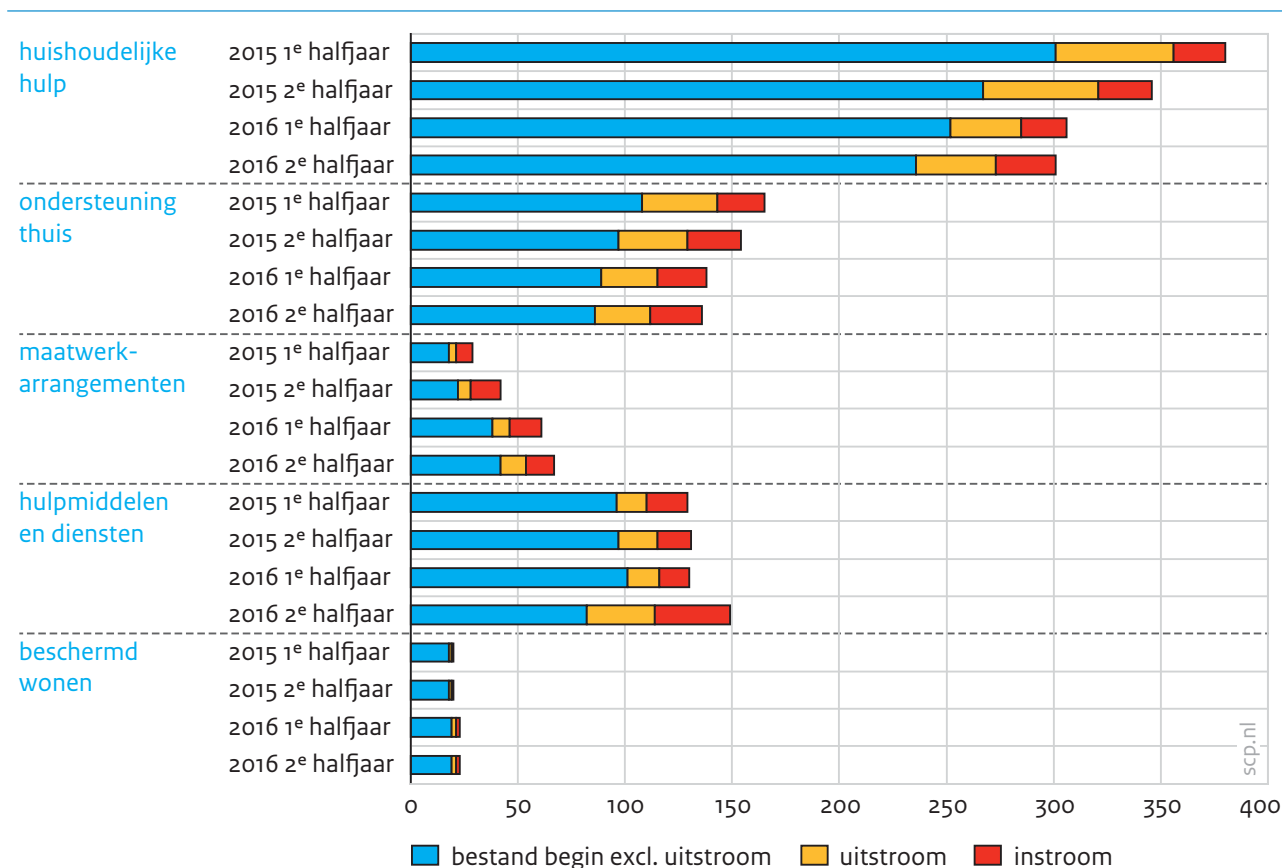
### 1.5.2 Wmo 2015: 2015 jaar van krimp, daarna stabilisatie

Op basis van CAK-gegevens kunnen we – met de in kader 1.3 genoemde beperkingen – een beeld geven van het gebruik van Wmo-maatwerkvoorzieningen (figuur 1.29).

Van de totale maatschappelijke maatwerkondersteuning bestond volgens de registraties van het CAK voor het tweede halfjaar van 2016 circa 48% uit huishoudelijke hulp (was 55% in het eerste halfjaar van 2015), 20% uit ondersteuning thuis (was 22%), 9% uit maatwerkarrangementen (was 3%), 20% uit hulpmiddelen en voorzieningen (was 17%) en 4% uit beschermd wonen (was 3%). Er heeft dus een relatieve verschuiving plaatsgevonden van huishoudelijke hulp naar maatwerkarrangementen en hulpmiddelen en voorzieningen. Bij huishoudelijke hulp is de uitstroom in 2015 ongeveer twee keer zo groot als de instroom. Dit leidt tot een dalend gebruik van huishoudelijke hulp. De instroom is in alle halfjaarperioden ongeveer even groot (25.000 cliënten). De uitstroom is in 2016 nog steeds hoger dan de instroom, maar komt met circa 35.000 cliënten wel duidelijk dichterbij de instroom, waardoor de daling van het gebruik tempert. Ook bij de ondersteuning thuis is de instroom in alle halfjaarperioden ongeveer even groot (22.000 à 25.000 cliënten), maar komt de uitstroom in 2015 met ruim 10.000 cliënten weer duidelijk hoger uit dan de instroom, wat leidt tot een dalend gebruik van ondersteuning thuis. In 2016 zijn instroom en uitstroom redelijk in evenwicht, wat leidt tot een vrij constant voorzieningengebruik.

Figuur 1.29

In- en uitstroom van Wmo-voorzieningen naar type, 2015-2016 (in aantallen 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 excl. uitstroom op te tellen.

b Het betreft nettostromen van cliënten. Iemand die in het eerste halfjaar is ingestroomd en weer uitgestroomd telt hier niet mee.

c 2016 betreft voorlopige cijfers.

Bron: CAK (Wmo-registratie'15-'16) SCP-bewerking

Tegenover een daling van het gebruik van huishoudelijke hulp en ondersteuning thuis staat een toenemend gebruik van maatwerkarrangementen, die betrekking kunnen hebben op zowel huishoudelijke hulp, als op ondersteuning thuis of een combinatie van beide. De groei van de maatwerkarrangementen is te gering om de daling van huishoudelijke hulp en ondersteuning thuis te compenseren. Bij de maatwerkarrangementen overtreft de instroom de uitstroom in alle halfjaarperiodes, wat leidt tot een toename van het gebruik. In de laatste halfjaarperiode komt de uitstroom echter dicht in de buurt van de instroom, wat leidt tot een constant gebruik. Bij de hulpmiddelen en (woon- en vervoers)voorzieningen is er een redelijk evenwicht tussen in- en uitstroom, wat leidt tot een vrij constant voorzieningengebruik. Wel zijn instroom en uitstroom in de tweede helft van 2016 op een aanzienlijk hoger niveau gekomen. Bij beschermd wonen zijn in- en uitstroom door de betrekkelijk lange verblijfsduur zeer gering.

Alles bijeengenomen overtreft de uitstroom in alle perioden de instroom, wat leidt tot een dalend gebruik van maatwerkvoorzieningen. In de loop van de tijd komen uitstroom en

instroom steeds dichterbij elkaar te liggen, waardoor de afname van het voorzieningen-gebruik wordt gedempt. In het eerste halfjaar van 2015 was de totale uitstroom bij Wmo-maatwerkvoorzieningen circa 44% hoger dan de instroom; deze verhouding is geleidelijk gedaald naar 5% in het tweede halfjaar van 2016.<sup>34</sup>

De daling van het gebruik van Wmo-maatwerkvoorzieningen betekent niet dat het gebruik van Wmo-voorzieningen afneemt. Er kan ook een (door het beleid gewenste) verschuiving optreden van maatwerkvoorzieningen naar algemene voorzieningen, maar hierover zijn geen gegevens beschikbaar. Volgens Movisie (2016) zijn gemeenten vanaf de transitie actief bezig om dagbesteding – waar mogelijk – als algemene voorziening aan te bieden, als alternatief voor maatwerkvoorzieningen (maar niet als vervanging van specialistische dagbesteding). De grotere gemeenten zaten eind 2016 bijna allemaal in een overgangsfase, waarin ze bij dagbesteding in meer of mindere mate stuurden op een veelvuldiger gebruik van algemene voorzieningen, terwijl bij kleinere gemeenten vooral maatwerkvoorzieningen werden aangeboden en het gebruik van algemene voorzieningen nog in ontwikkeling was (Movisie 2017).

### 1.5.3 Jeugdwet: meer jeugdhulp door wijkteam, minder ondertoezichtstelling

De Jeugdwetvoorzieningen kennen een betrekkelijk grote dynamiek vergeleken met andere voorzieningen in het sociaal domein. Terwijl een op de zes bijstanders jaarlijks uitstroomt, evenals een op de vijf Wmo'ers en een op de drie personen met een re-integratievoorziening, stroomt jaarlijks bijna een op de drie jeugdigen uit de jeugdzorg (cijfers voor 2016). Deze uitkomst wordt sterk bepaald door de jeugdhulp zonder verblijf, die vanwege het hoge gebruik zwaar weegt in de gemiddelde score voor de totale jeugdzorg.

---

#### Kader 1.6 Meetproblemen bij jeugdzorgtrajecten

De stroomgegevens voor de jeugdzorg zijn problematisch omdat er volgens het CBS registratie-effecten optreden bij de geestelijke gezondheidszorg (ggz). Trajecten die de jaargrens passeren worden op 31 december afgesloten en op 1 januari 2016 weer geopend. Door deze wijze van registreren is het aantal inschrijvingen op 1 januari overschat evenals het aantal uitschrijvingen in het voorafgaande jaar, waardoor een vertekend beeld van de werkelijke in- en uitstroom ontstaat. Daarom heeft het CBS ervoor gekozen om in de beleidsrapportages 2016 de instroom te definiëren als nieuwe trajecten met een begindatum vanaf 2 januari 2016. De door het CBS voor 2016 uitgevoerde correcties op de instroom verminderen de instroom voor zorg zonder verblijf met 14% en de instroom voor zorg met verblijf met 16%. Voor de beleidsrapportage 2015 heeft het CBS geen correcties uitgevoerd omdat de benodigde gegevens voor 2014 niet beschikbaar waren. De betreffende cijfers in StatLine zijn niet gecorrigeerd. Daarom heeft het SCP de cijfers voor 2015 gecorrigeerd met de verhoudingen die het CBS voor 2016 heeft gevonden. Een ander probleem is dat de stand op jaar-1 – uitstroom op jaar-1 + instroom op jaar-1 niet leidt tot de stand op tijdstip t. Deze verschillen zijn voor alle vormen van jeugdzorg aanzienlijk. Voor deze verschillen kon niet worden gecorrigeerd. Daarom moeten de stroomgegevens voor de jeugdhulp met enige terughoudendheid worden geduid.

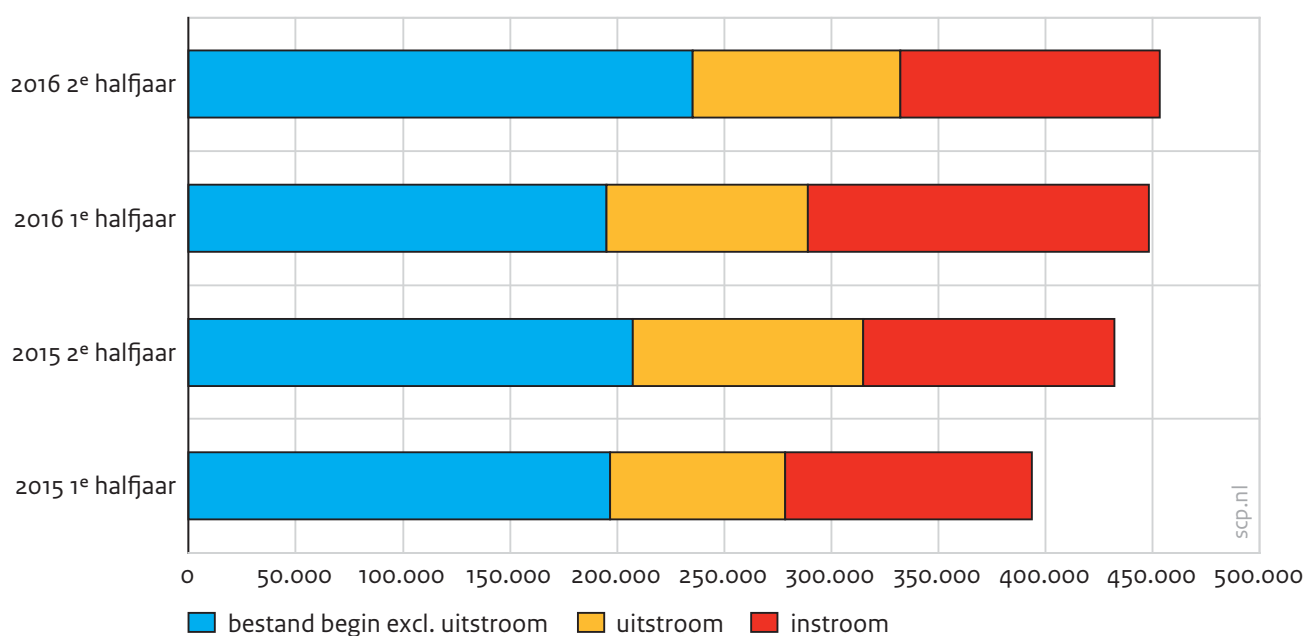
---

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>35</sup> In totaal werden in 2016 bijna 515.000 jeugdhulptrajecten uitgevoerd voor ruim 377.000 jeugdigen (excl. jeugdigen met uitsluitend een pgb). Dit komt neer op 1,36 trajecten per jeugdige. In de jeugdbescherming zijn in 2016 circa 43.000 trajecten uitgevoerd (1,42 trajecten per jeugdige) en in de jeugdreclassering iets meer dan 13.000 trajecten (1,89 trajecten per jeugdige). Deze cijfers zijn gecorrigeerd voor vertekeningen bij de meting van jeugdzorgtrajecten (zie kader 1.6).

De in- en uitstroom toont bij de jeugdzorg een opmerkelijk patroon (figuur 1.30).

Figuur 1.30

In- en uitstroom bij jeugdzorgvoorzieningen, 2015-2016 (in aantallen trajecten)<sup>a, b</sup>



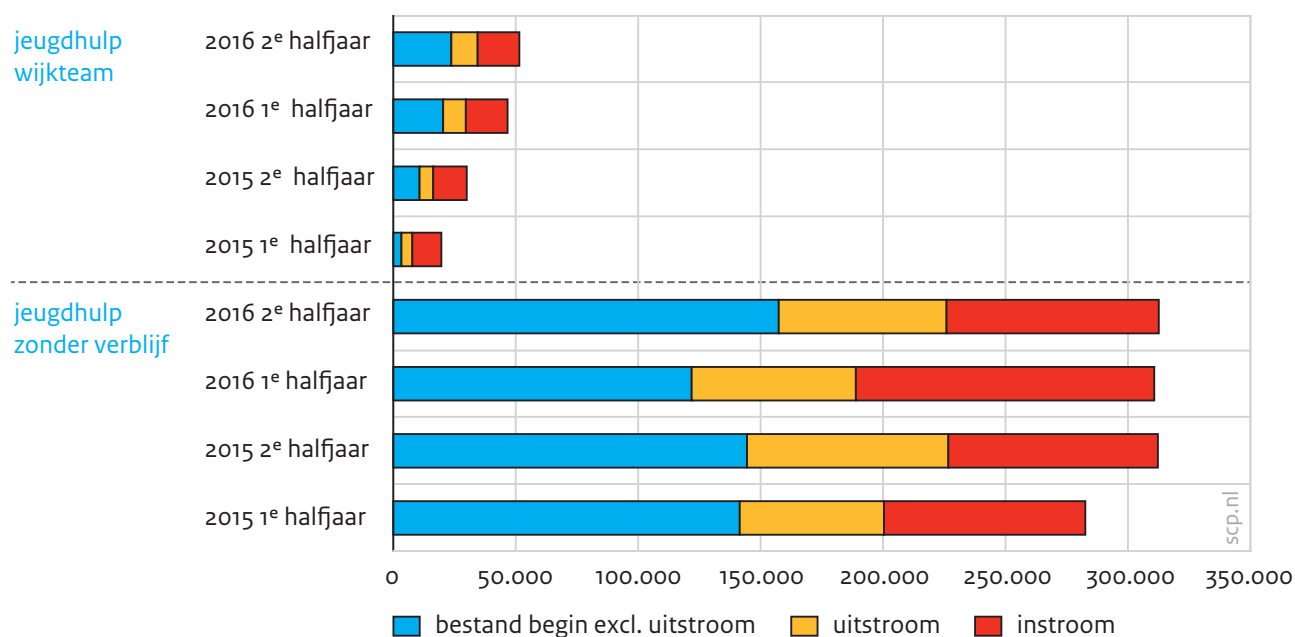
a De figuur is inclusief personen die binnen de waargenomen periode zowel zijn ingestroomd als uitgestroomd; de trajecten van deze personen tellen dus dubbel mee. Jeugdhulp zonder verblijf is exclusief jeugdhulp verleend door wijkteams.

Bron: CBS (StatLine) SCP-bewerking

De meest opmerkelijke uitkomst is de hoge instroom in het eerste halfjaar van 2016. Verder is de uitstroom in verhouding laag in het eerste halfjaar van 2015 en hoog in het tweede halfjaar van 2015. Op jaarniveau verschilt de uitstroom in 2016 (191.000 trajecten) nauwelijks van die in 2015 (189.000 trajecten). De instroom is in 2016 (280.000 trajecten) wel aanzienlijk hoger dan in 2015 (233.000 trajecten).

Figuur 1.31

In- en uitstroom bij jeugdhulp zonder verblijf, 2015-2016 (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.

Bron: CBS (StatLine) SCP-bewerking

Het aandeel van de totale instroom in de jeugdhulp dat voor rekening komt van de wijkteams is licht gestegen van 13% in het eerste halfjaar van 2015 naar 16% in het tweede halfjaar van 2016 (figuur 1.31). De groei – in halfjaarperioden – is in het tweede halfjaar van 2016 veel geringer dan in het tweede halfjaar van 2015.

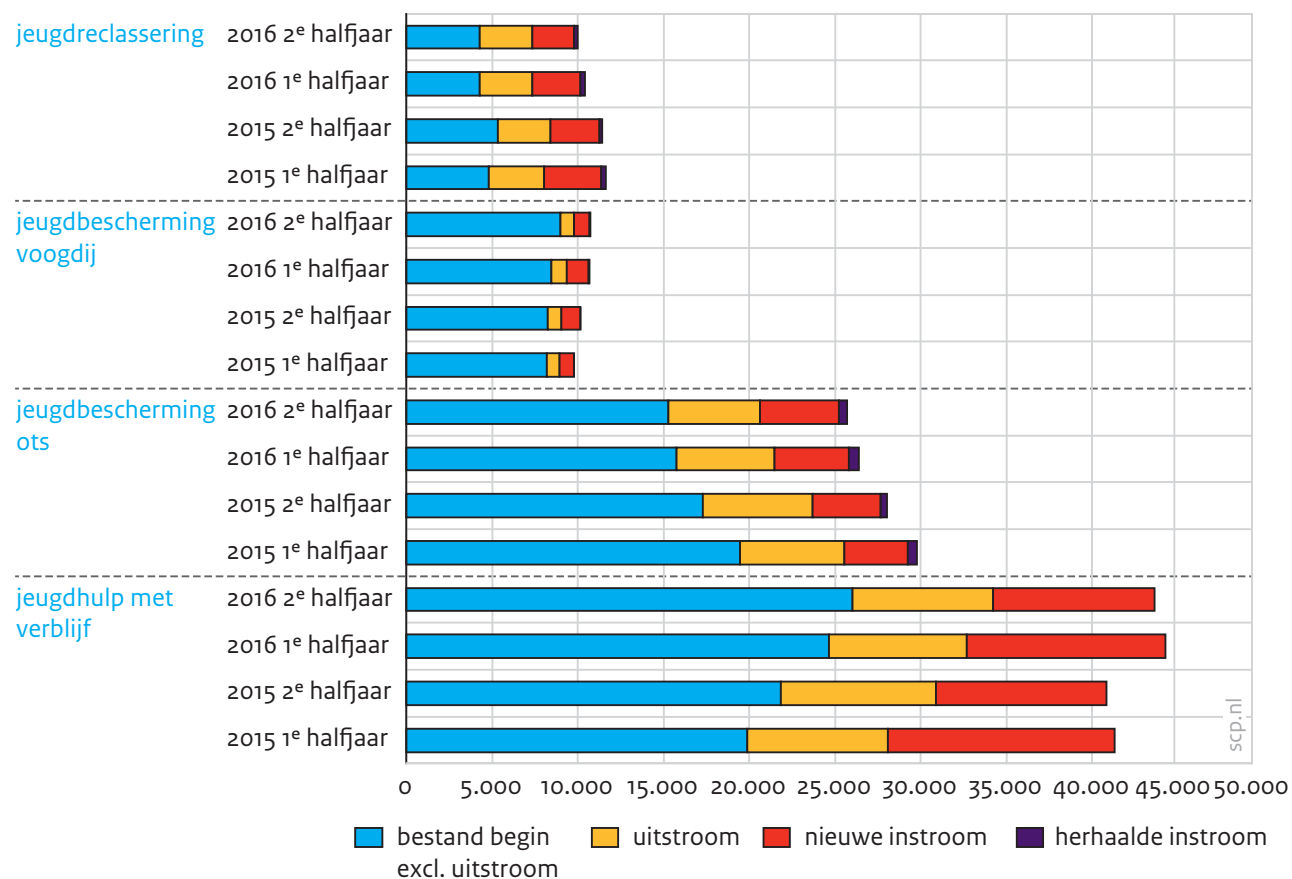
De beleidsinformatie over de wijkteams dient met enige terughoudendheid te worden geïnterpreteerd. Een verkennend onderzoek naar de betrouwbaarheid van deze cijfers heeft uitgewezen dat onduidelijkheid bestaat over de mate waarin activiteiten die door wijkteams op het gebied van jeugdhulp worden verricht wel en niet als maatwerkvoorziening worden aangemerkt (van der Zijden 2015). Met name lichte (opvoedkundige) ondersteuning wordt vaak als algemene of preventieve voorziening aangemerkt en om die reden niet als maatwerkvoorziening geregistreerd. Of dat terecht is of niet, is niet altijd duidelijk. Omgekeerd bestaat ook de mogelijkheid dat lichte ondersteunende activiteiten ten onrechte als maatwerkvoorziening zijn aangemerkt. Volgens het CBS zijn er aanwijzingen dat een deel van de toegenomen instroom bij de wijkteams als een registratie-effect kan worden aangemerkt. Wijkteams zijn steeds meer en beter in staat om verstrekte jeugdhulp te registreren. Dit is nog een reden om terughoudend te zijn bij de duiding van de cijfers over de hulpverlening door wijkteams.

De in- en uitstroom bij jeugdhulp met verblijf en de justitiële vormen van jeugdzorg geven een wisselend beeld (figuur 1.32). De uitstroom is betrekkelijk hoog bij de jeugdreclassering (circa 40%), maar betrekkelijk laag bij de ondertoezichtstelling (circa 20%). Dit hangt

samen met de gemiddelde duur van de trajecten, die bij de jeugdreclassering korter zijn dan bij de jeugdbescherming.

Figuur 1.32

In- en uitstroom bij Jeugdwetvoorzieningen naar soort (excl. jeugdhulp zonder verblijf), 2015-2016 (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. Deze cijfers wijken af van de StatLine-tabellen (CBS) omdat hierin 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.

Bron: CBS (StatLine) SCP-bewerking

Bij de jeugdhulp met verblijf is de instroom steeds groter dan de uitstroom, wat op een groeiend gebruik wijst. De in- en uitstroom zijn vrij constant, zij het dat de instroom wat groter was in de eerste helft van beide jaren en de uitstroom in het tweede halfjaar van 2015. De instroom in 2016 is duidelijk lager dan in 2015. Dit zou kunnen wijzen op een afvlakkende groei aangezien de uitstroom weinig is veranderd. Dit blijkt ook uit het afgenomen saldo van instroom en uitstroom, dat is gedaald van 5025 jeugdigen in de eerste helft van 2015 naar 1267 in de tweede helft van 2016.

Bij de ondertoezichtstelling (jeugdbescherming) en jeugdreclassering is het beeld omgekeerd: de uitstroom is – met uitzondering van de eerste helft van 2015 – steeds groter dan de instroom, hoewel deze verschillen bij de ondertoezichtstelling in de loop der tijd steeds kleiner worden en bij de jeugdreclassering juist steeds groter. Bij de voogdij is de instroom steeds groter dan de uitstroom, met name in het eerste halfjaar van 2016. Daardoor neemt het aantal jeugdigen onder voogdij jaarlijks toe.

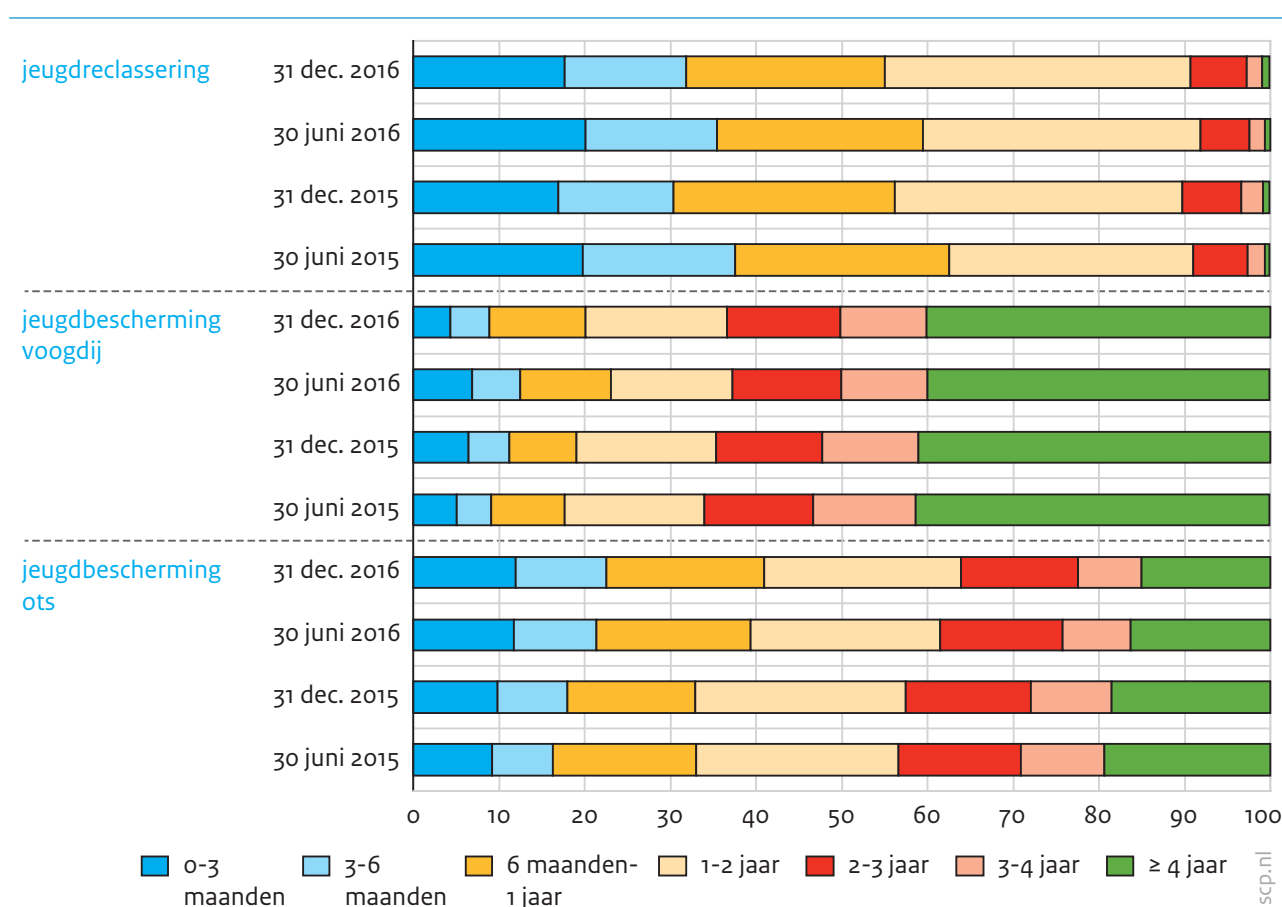
Bij de jeugdbescherming zien we al jaren twee tegengestelde ontwikkelingen: er is een afname van jeugdigen die onder toezicht zijn geplaatst en een toename van het aantal jeugdigen dat onder voogdij is gesteld. Zo is het aantal kinderen dat onder toezicht is gesteld gedaald van 33.170 eind 2009 naar 22.335 eind 2016: een daling van gemiddeld 6,8% per jaar. Het aantal kinderen onder voogdij is in dezelfde periode gestegen van 6380 naar 9910, een stijging van gemiddeld 6,5% per jaar. De dalende tendens is sterker dan de stijgende tendens, waardoor het aantal jeugdigen dat onder jeugdbescherming is geplaatst afneemt. Omdat het aantal voogdijcliënten kleiner is dan het aantal onder toezicht gestelde cliënten daalt per saldo het aantal kinderen in de totale jeugdbescherming. De twee tegengestelde bewegingen lijken in tegenspraak. Bij ondertoezichtstelling (ots) wordt het ouderlijk gezag beperkt en bij voogdij wordt het ouderlijk gezag beëindigd (of ingesteld bij afwezigheid van ouders). Een maatregel die het ouderlijk gezag beperkt, is erop gericht om ouders te ondersteunen en te begeleiden in situaties waarin de belangen van een kind ernstig worden bedreigd. Beëindiging van het ouderlijk gezag vindt plaats als ouders hun gezag misbruiken óf als er geen perspectief is dat ouders binnen een redelijke termijn in staat zijn om hun opvoedingsverantwoordelijkheid te nemen. De afnemende tendens tot ots heeft mede te maken met het enige jaren geleden ingezette beleid om het kind meer centraal te stellen, justitiële interventies zo kort mogelijk te houden, de ketensamenwerking te verbeteren en meer in te zetten op preventie (TK 2013/2014c). Hiervoor is de Deltamethode ontwikkeld, die uitgaat van een tijdelijke situatie en een zo kort mogelijke verblijfsduur. De toename van de voogdij ten opzichte van de ots heeft onder meer te maken met nieuwe kindbeschermingswetgeving, die erop is gericht om voogdij in te zetten zodra blijkt dat ots onvoldoende perspectief biedt.<sup>36</sup>

### De gemiddelde duur van zorg verschilt sterk per zorgtype

De gemiddelde duur van de trajecten van voorzieningen in de Jeugdwet verschilt aanzienlijk naar zorgvorm (figuur 1.33). Hierbij beperken we ons tot de justitiële voorzieningen omdat de gemiddelde duur van trajecten in de jeugdhulp vertekend wordt door registratie-effecten bij de meting van de in- en uitstroom.

Figuur 1.33

Duur van de trajecten van justitiële voorzieningen in de Jeugdwet naar soort, 2015-2016 (in procenten)



Bron: cbs (StatLine) scp-bewerking

In de jeugdhulp maakt het uit of de zorg met of zonder verblijf is. Jeugdhulp zonder verblijf duurt in circa twee derde van de gevallen korter dan een jaar (2016). Gaat het echter om jeugdhulp met verblijf dan resulteert die bij ruim 40% van de jeugdigen in een verblijfsduur van meer dan een jaar en bij 20% van de jeugdigen in een verblijf van vier jaar of langer (2016). Het gaat hier veelal om pleegzorg en verblijf in een open instelling.

Een maatregel in het kader van de jeugdbescherming leidt in het algemeen tot betrekkelijk langdurig gebruik, met name als het gaat om voogdij (figuur 1.33). Een situatie van voogdij duurt in circa 50% van de gevallen ten minste drie jaar, bij ondertoezichtstelling (ots) betreft dit circa 25% van de gevallen. Voogdijmaatregelen duren langer omdat de voogdij meestal doorgaat tot de jeugdige 18 jaar wordt. Een ots is in principe een tijdelijke maatregel, waarvan na twee jaar wordt beoordeeld of gezagsbeëindiging mogelijk is. Bij ots zien we de gemiddelde trajectduur dalen. In de eerste helft van 2015 duurde bijna 30% van de ots-trajecten langer dan 3 jaar, maar in de tweede helft van 2016 was dit teruggelopen naar ruim 20%. Dit kan de vermindering van ots in figuur 1.32 (mede) verklaren.

Bij de jeugdreclassering komen relatief veel kortdurende trajecten voor: circa 60% duurt korter dan een jaar. De kortdurende trajecten in de jeugdreclassering hangen mogelijk samen met de maatregel ‘toezicht en begeleiding’ die in het kader van het jeugdreclasseringstoezicht aan een jeugdige kan worden opgelegd. Daarmee kan tijdelijke hulpverlening



uit het vrijwillige kader worden geboden (in beginsel zes maanden, met de mogelijkheid van eenmalige verlenging). Het aantal langlopende trajecten, langer dan drie jaar, is in verhouding zeer beperkt: circa 3%.

## 1.6 Wie stromen er in en uit?

In deze paragraaf wordt antwoord gegeven op de vraag welke personen er in de onderscheiden halfjaarperioden in- en uitstromen. Daarmee kan inzicht worden verkregen in de verandering van de samenstelling van gebruikers naar demografische kenmerken. Bij de jeugdzorg publiceert het CBS helaas geen stroomcijfers naar bevolkingskenmerken. Deze informatie ontbreekt daarom in deze rapportage.

### 1.6.1 Participatiewet: vooral meer jongeren en niet-westerse migranten in bijstand

Om meer inzicht te krijgen in de ontwikkeling van voorzieningen in het sociaal domein kijken we naar de kenmerken van personen die halfjaarlijks instromen. Bij de Participatiewet zijn deze gegevens alleen beschikbaar voor de bijstand. Voor re-integratie zijn geen vergelijkbare door het CBS gepubliceerde gegevens beschikbaar.

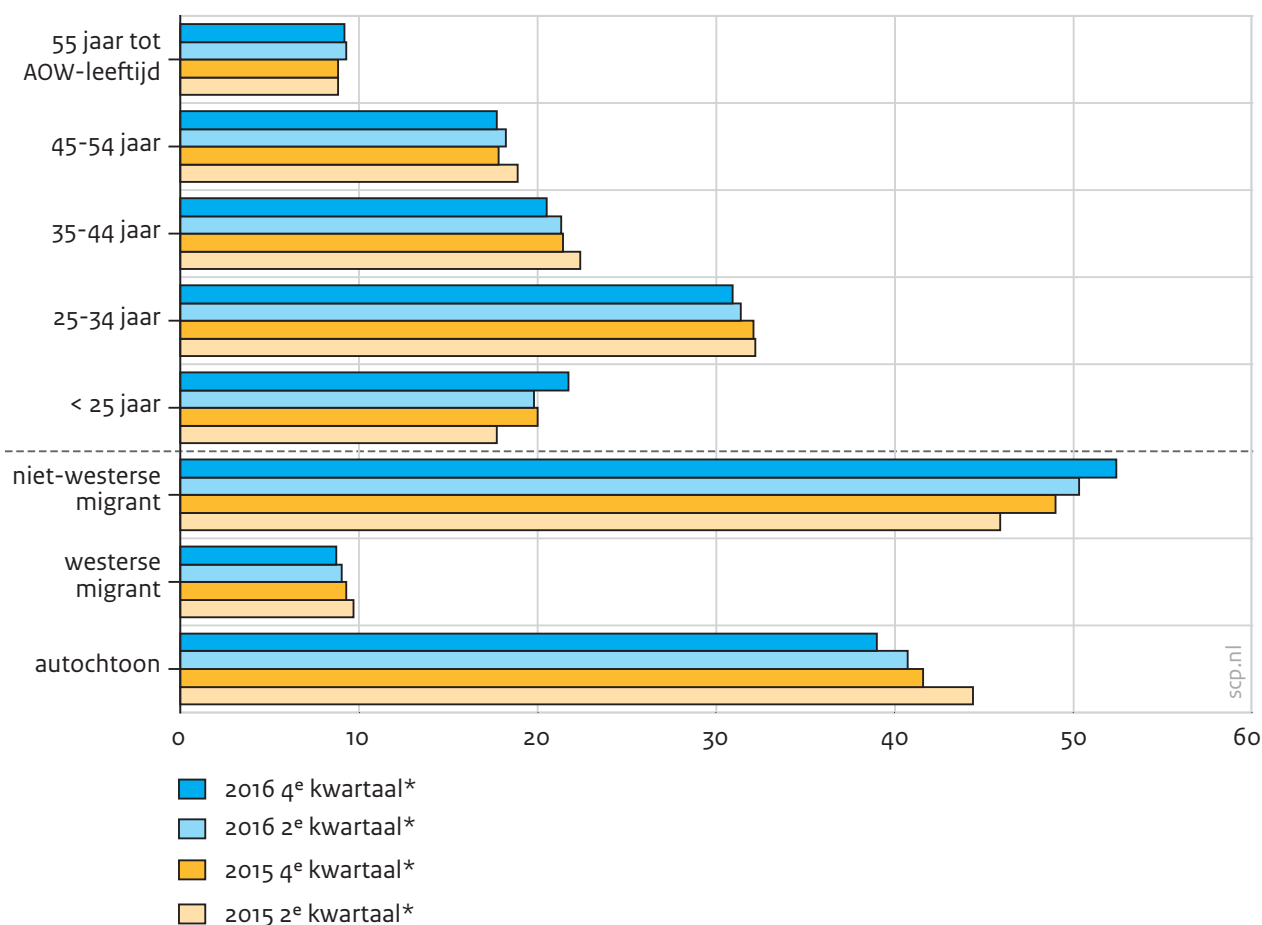
Bij de bijstand zijn er lichte verschuivingen merkbaar in de kenmerken van personen die instromen (figuur 1.34).

Naar leeftijd zijn de verschillen gering. In het vierde kwartaal van 2015 en het vierde kwartaal van 2016 zien we een relatieve toename van de instroom van jongeren. Bij de middelste leeftijdsgroepen is een lichte daling waarneembaar en bij de ouderen stabiliseert de instroom.

Naar migratieherkomst is wel een duidelijke trend waarneembaar. We zien een sterke toename van de relatieve instroom van niet-westerse migranten en een sterke afname van de relatieve instroom van personen in de beroepsbevolking met een autochtone herkomst.

Figuur 1.34

Instroom in de bijstand naar leeftijd en herkomst, 2015-2016 (in procenten)



Bron: CBS (StatLine) SCP-bewerking

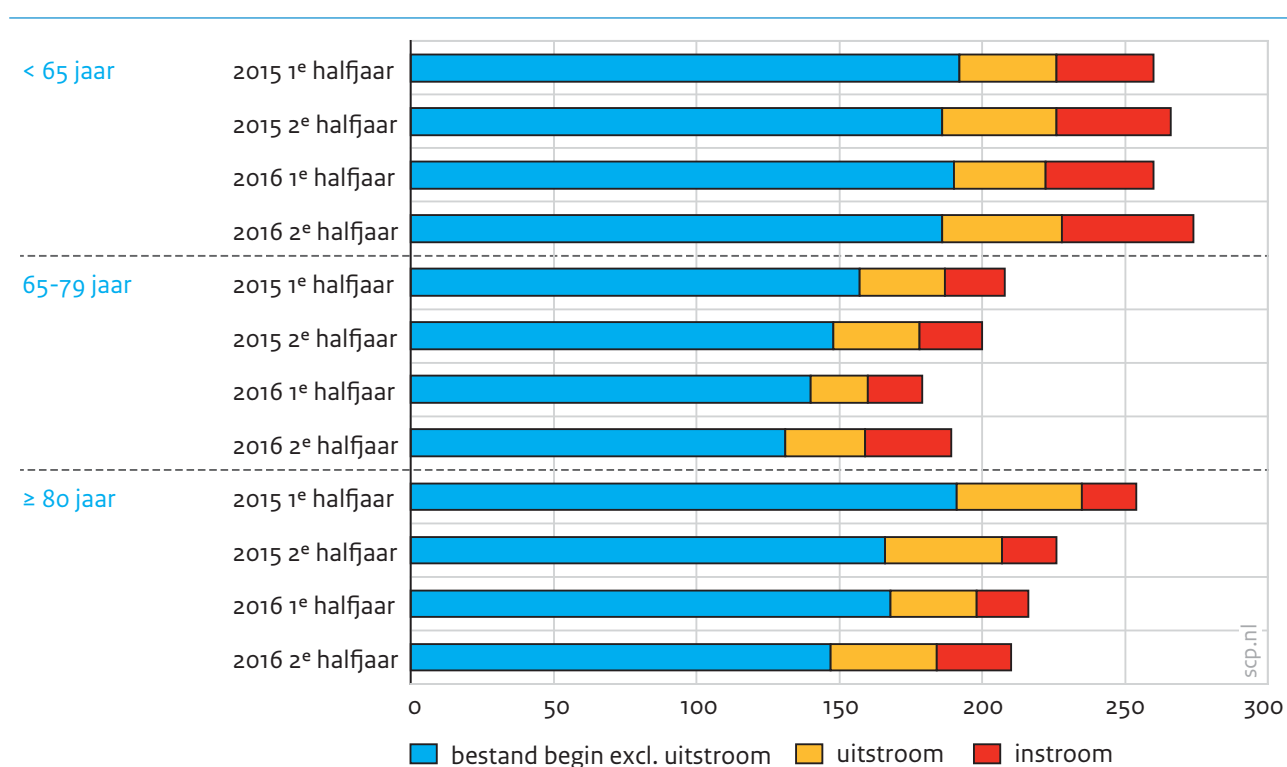
### 1.6.2 Wmo 2015: dalend gebruik bij ouderen

De in- en uitstroom van Wmo-maatwerkvoorzieningen verschilt sterk per leeftijdsgroep (figuur 1.35).

Bij personen tot 65 jaar zijn instroom en uitstroom redelijk in evenwicht en is het voorzieningengebruik betrekkelijk constant. Bij 65-79-jarigen is de uitstroom in 2015 circa 50% hoger dan de instroom, wat leidt tot een dalend gebruik van maatwerkvoorzieningen. In 2016 zijn instroom en uitstroom weer in evenwicht. Bij de 80-plussers is de uitstroom in de hele periode circa twee keer zo hoog als de instroom, wat leidt tot een dalend voorzieningengebruik. Het verschil tussen uitstroom en instroom is in 2015 aanzienlijk groter dan in 2016. Uitstroom en instroom komen in de loop der tijd ook steeds dichterbij elkaar te liggen: in het eerste halfjaar van 2015 overtrof de uitstroom de instroom met 232%, in de tweede helft van 2016 was dat gedaald naar 142%. Deze ontwikkeling wijst erop dat het gebruik van Wmo-maatwerkvoorzieningen bij 80-plussers de komende tijd verder zal stabiliseren.

Figuur 1.35

In- en uitstroom van Wmo-voorzieningen naar leeftijd, 2015-2016 (in aantallen 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 excl. uitstroom op te tellen.

b Het betreft nettostromen van cliënten. Iemand die in het eerste halfjaar is ingestroomd en weer uitgestroomd telt hier niet mee.

c 2016 betreft voorlopige cijfers.

Bron: CAK (Wmo-registratie '15-'16) SCP-bewerking

## 1.7 Wat is de reden van instroom en uitstroom?

In deze paragraaf wordt inzicht gegeven in de redenen van instroom en uitstroom. Deze gegevens zijn slechts in beperkte mate aanwezig en soms ook weinig gedifferentieerd. Vooral bij de Wmo en de jeugdzorg wordt de hulp 'volgens' plan beëindigd. Het is daarbij niet altijd duidelijk of het probleem waarvoor de hulp is ingezet is opgelost.

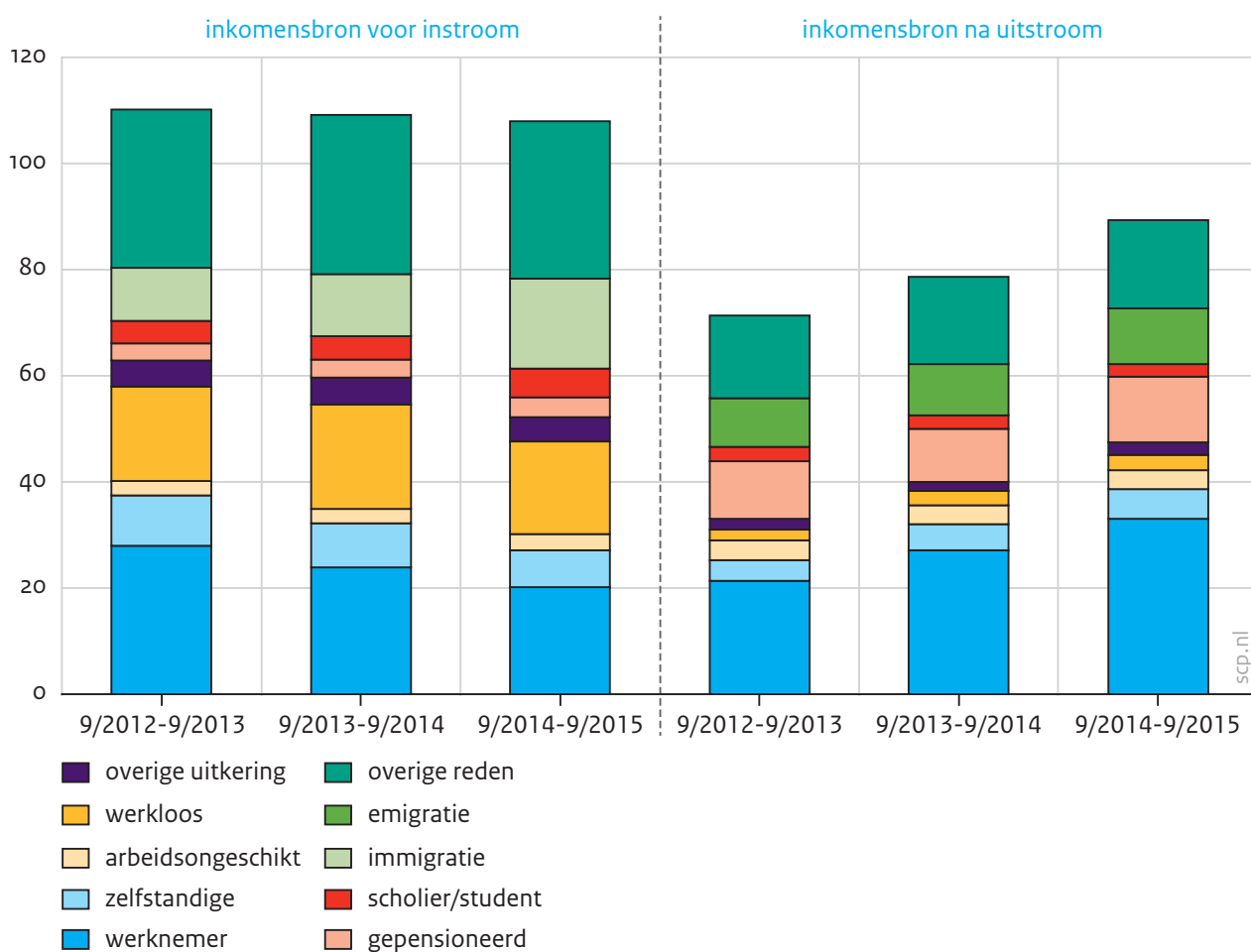
### 1.7.1 Participatiewet: werkgelegenheid en migratie bepalend

De in- en uitstroom bij de bijstand houdt in sterke mate verband met ontwikkelingen op de arbeidsmarkt (figuur 1.36). Maar niet alleen, ook ontwikkelingen in bijvoorbeeld immigratie en emigratie spelen een belangrijke rol. In 2013 (september 2012 tot september 2013) was 60% van de instroom arbeidsmarktgerelateerd: men verloor zijn werk (34%), verloor zijn uitkering (23%) of ging met pensioen (3%). In 2015 is de arbeidsmarktgerelateerde instroom gedaald naar 52% van de totale instroom, voornamelijk doordat minder mensen hun baan kwijtraakten. De instroom uit migratie is in 2015 daarentegen sterk gestegen. Omdat de daling van de arbeidsmarktgerelateerde instroom (-10.200 personen) nagenoeg

is gecompenseerd door de grotere instroom van migranten (+7000 personen) is de daling van de totale instroom in de periode 2013-2015 vrij beperkt gebleven (-2200 personen). De belangrijkste reden voor uitstroom uit bijstand is het vinden van een baan. In 2013 betrof dit ruim 35% van de instroom. Door gunstige ontwikkelingen in de economie is dit aandeel opgelopen tot ruim 43% in 2015. Bij de overige redenen voor uitstroom zien we weinig verandering. Dit betekent dat de stijging van de uitstroom in de periode 2013-2015 (met 17.900 personen) grotendeels voor rekening komt van een stijgende uitstroom richting arbeidsmarkt (met 13.300 personen).

**Figuur 1.36**

Reden van instroom in en uitstroom uit de bijstand op basis van inkomensbron, in de periode 2012-2015 (in duizenden gebruikers)



Bron: CBS (StatLine) SCP-bewerking

Bij de ‘overige redenen’ zien we weinig verandering in instroom en uitstroom. Tot de overige redenen behoren onder meer stoppen of beginnen met samenwonen en in of uit de gevangenis gaan. In september 2015 stroomde circa 13% van de personen in bijstand vanwege het beëindigen van een samenlevingscontract (waaronder het huwelijk) en circa 6% vanwege ontslag uit de gevangenis. Bij de uitstroom uit bijstand betrof het in circa 6% van de gevallen het aangaan van een samenlevingscontract en circa 4% detentie. Daarnaast speelt ‘handhaving’ (verlies van bijstand om disciplinaire redenen) een rol bij uitstroom uit bijstand (Divosa 2015).

Er zijn gegevens beschikbaar over de situatie na beëindiging van een re-integratievoorziening. Het gaat hier om de situatie van een persoon op de laatste dag van de maand waarin de re-integratievoorziening is beëindigd. Op dat moment is vastgesteld of de betrokken persoon werkte en al dan niet een bijstandsuitkering ontving. Tot de werkinstrumenten worden de loonkostensubsidies, de participatieplaatsen, de begeleiding op het werk en de wiv/ID-banen en het beschut werk gerekend.

Tabel 1.2

Aandeel werkenden na beëindiging van een re-integratietraject, 2013-2016 (in procenten)<sup>a</sup>

	1e deel 2013	2e deel 2013	1e deel 2014	2e deel 2014	1e deel 2015	2e deel 2015	1e deel 2016	2e deel 2016
totaal instrumenten	25,8	26,2	26,3	28,5	27,6	27,4	25,5	28,0
autochtonen	30,2	31,6	30,7	32,4	31,2	31,4	28,4	30,9
niet-westerse migranten	21,6	21,1	22,0	24,3	24,6	23,6	22,5	25,1
westerse migranten	26,0	28,7	27,4	29,2	27,7	28,5	26,6	29,1
werkinstrumenten	41,2	35,7	37,8	37,1	30,3	35,3	35,0	41,1
autochtonen	45,0	39,3	39,9	42,2	37,8	39,0	37,4	46,0
niet-westerse migranten	38,3	32,4	36,6	32,7	25,5	31,4	31,6	36,0
westerse migranten	41,4	39,8	37,6	39,2	32,5	33,3	35,6	37,2
activeringsinstrumenten	23,7	25,2	25,1	27,5	27,3	26,8	24,9	27,1
autochtonen	28,5	30,9	29,8	31,5	30,5	30,8	27,8	29,9
niet-westerse migranten	19,0	19,9	20,3	23,1	24,4	23,0	22,0	24,5
westerse migranten	24,1	27,4	26,4	28,1	27,1	28,1	26,0	28,5

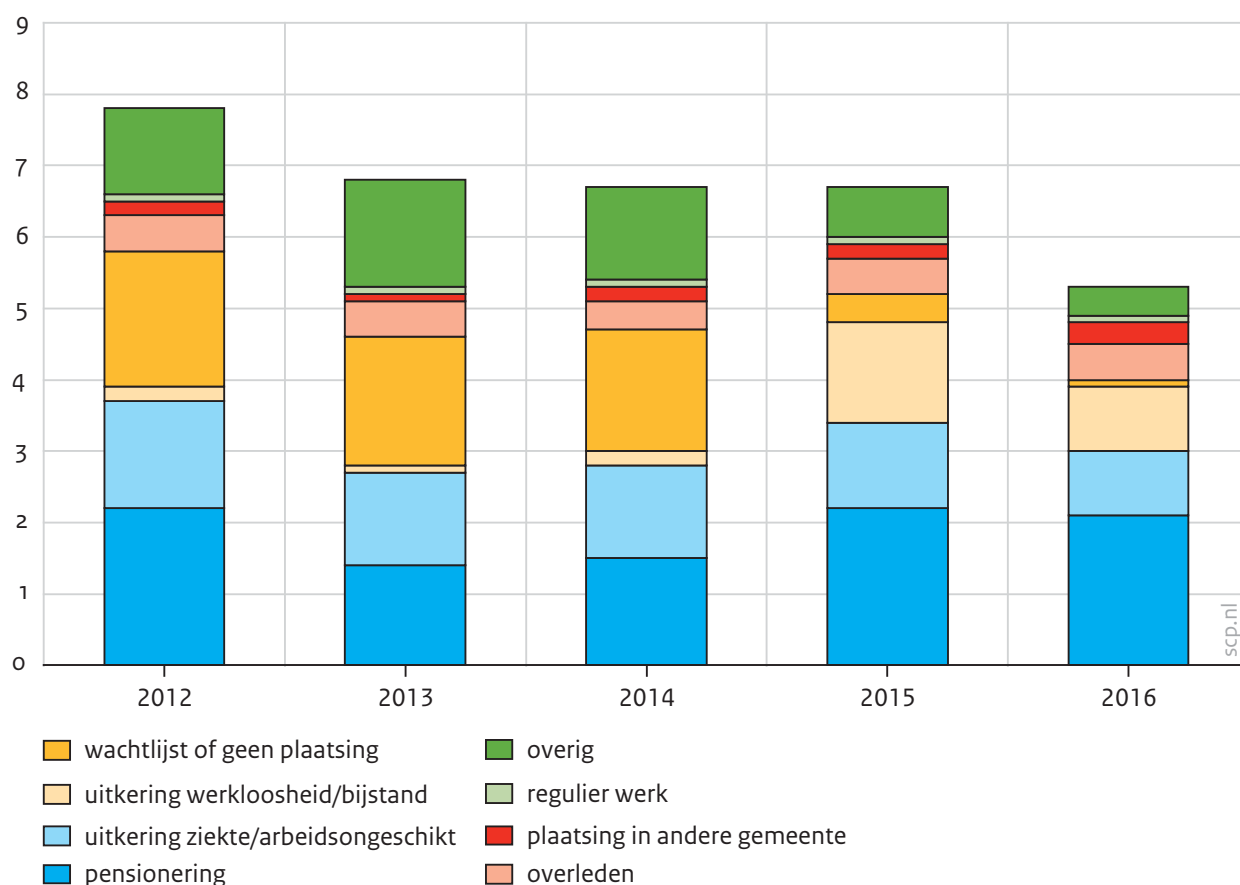
a Het gaat hier om voorzieningen. Personen kunnen in deze tabel dus meerdere keren voorkomen wanneer zij meer dan één voorziening gebruiken.

Bron: CBS (maatwerktabellen'13-'16)

Ongeveer twee op de zeven personen met een re-integratietraject verricht betaald werk na afloop van dit traject (tabel 1.2). Autochtonen vinden hierbij vaker werk (gemiddeld 31%) dan niet-westerse migranten (23%). Hierin is in de periode 2013-2016 weinig verandering gekomen. De typische instrumenten van de Participatiewet, hier aangemerkt als werk-instrumenten, leiden tot een grotere kans op werk (37% gemiddeld) dan de activerings-instrumenten (26%). Vanaf het begin van 2015 is de kans op werk duidelijk toegenomen, vooral vanwege de inzet van werkinstrumenten. Of het door de werkinstrumenten zelf komt of (mede) door een gunstiger economisch klimaat is niet goed te bepalen.

Figuur 1.37

Reden van uitstroom uit de Wsw, 2012-2016 (in duizenden gebruikers)



Bron: Panteia (Wsw-registratie'12-'16)

### Wsw

De uitstroom uit de Wsw is sterk veranderd met de introductie van de Participatiewet en de afsluiting van de toegang per 1 januari 2015. Opmerkelijk is dat de omvang van de uitstroom uit de Wsw in 2015 en 2016 nauwelijks veranderde, maar de reden van uitstroom wel (figuur 1.37). Met name de uitstroom naar een uitkering wegens werkloosheid nam toe. Ook de uitstroom wegens pensionering is gegroeid. Het lijkt of een aanzienlijk groter deel van de uitstroom uit de Wsw vanaf 2015 van een sociale uitkering afhankelijk is geworden, maar dit komt omdat een plaatsing op de wachtlijst niet of nauwelijks meer mogelijk is.

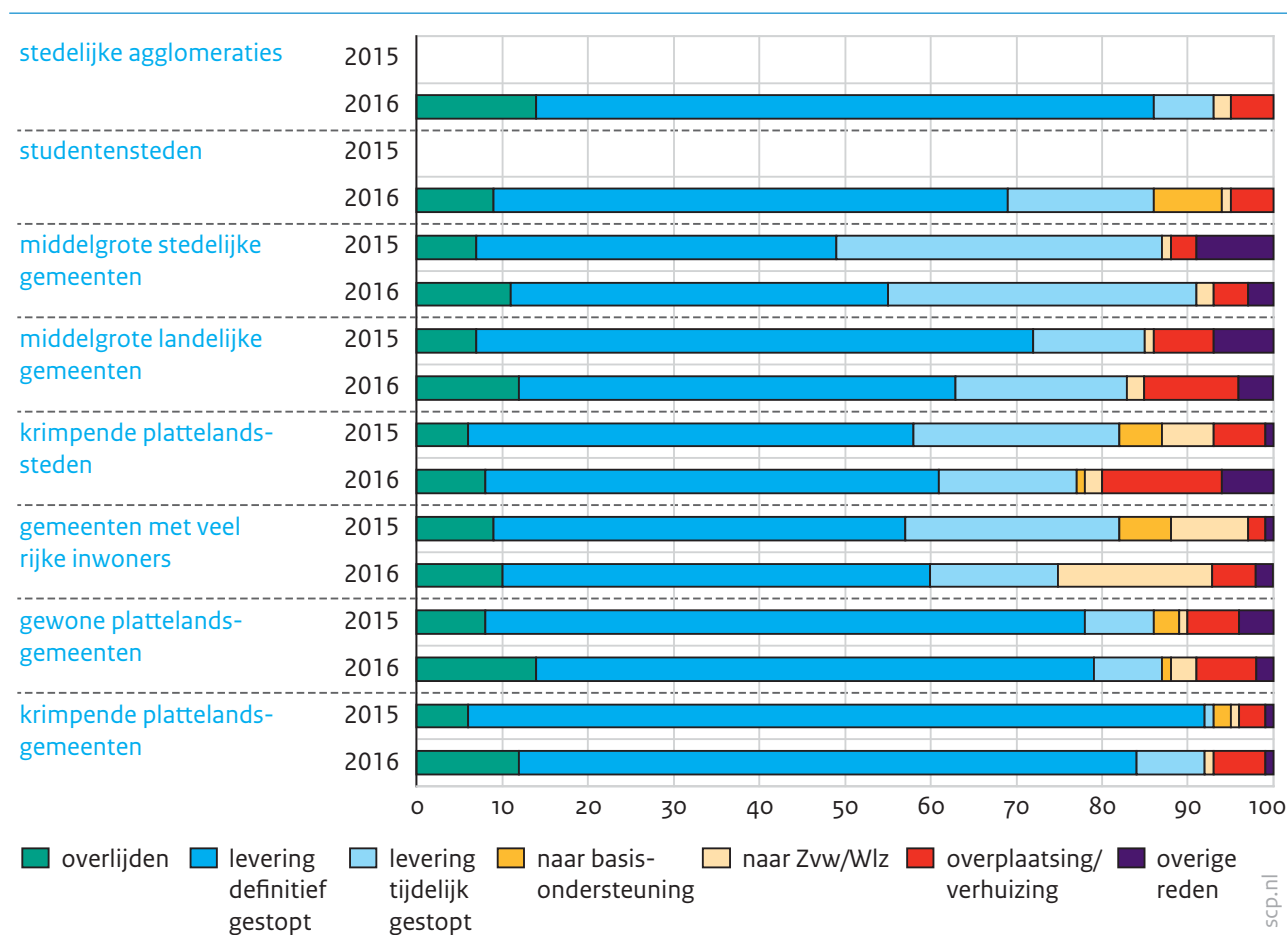
Deze ‘wachtlijsters’ waren doorgaans ook van een Wajong- of bijstandsuitkering afhankelijk.

### 1.7.2 Wmo 2015: onduidelijk beeld

Uit de CAK-gegevens is niet op te maken waarom cliënten het gebruik van een voorziening beëindigen. Via de gemeentelijke monitor zijn deze gegevens er wel. In figuur 1.38 geven we hiervan een beeld naar type gemeente. Het is hierbij niet mogelijk om een onderscheid te maken naar type voorziening. Het algemene beeld is dat de redenen die betrekking hebben op overlijden en reguliere beëindiging van de ondersteuning een betrekkelijk betrouwbaar beeld lijken te geven, maar dat bij de overige redenen registratieverschillen een grote rol spelen.

Figuur 1.38

Reden beëindiging gebruik Wmo, aandeel cliënten in totale uitstroom, 2015-2016 (in procenten)<sup>a</sup>



a Voor 2015 waren er te weinig deelnemende stedelijke agglomeraties en studentensteden (in 2016 waren het er dertien); voor de overige clusters zijn alleen gemeenten in de analyse betrokken die in beide jaren hebben deelgenomen (n = 241).

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

Voor de meeste cliënten die uitstromen stopt de levering van de voorziening, zonder dat daar andere ondersteuning of zorg voor in de plaats komt. In 2016 varieerde deze reden

tussen 67% (gemeenten met veel rijke inwoners) en 78% (zeer kleine en zeer grote gemeenten). Bij de beëindiging van de levering van Wmo-maatwerkvoorzieningen wordt een onderscheid gemaakt tussen definitieve en tijdelijke beëindiging. Een tijdelijke beëindiging kan bijvoorbeeld het gevolg zijn van een ziekenhuisopname of revalidatie in een verpleeghuis. Uit figuur 1.38 blijken grote verschillen tussen gemeenten in het registreren van de beëindiging van de zorg om definitieve en tijdelijke redenen. Vermoedelijk spelen hier definitieverschillen en/of registratie-effecten een rol.

Bij ongeveer een op de tien cliënten is overlijden een reden om de ondersteuning te beëindigen. In 2016 varieerde deze reden tussen de 8% (krimpende plattelandsteden) en 14% (gewone plattelandsgemeenten en stedelijke agglomeraties). Vervanging van een maatwerkvoorziening door een (algemene) basisvoorziening blijkt in beperkte mate in studentensteden, rijkere gemeenten en krimpende gemeenten voor te komen. Het gaat hier om een voortzetting van een maatwerkvoorziening in een algemene voorziening.<sup>37</sup> Opmerkelijk zijn de verschillen bij uitstroom naar de Zorgverzekeringswet (Zvw) en de Wet langdurige zorg (Wlz). Bij gemeenten met veel rijke inwoners komt deze overgang betrekkelijk vaak voor (14%), maar bij andere gemeenten niet of in veel mindere mate. Vermoedelijk hebben veel gemeenten geen zicht op deze overgang, waardoor ze die niet kunnen registreren als reden voor beëindiging van de hulp. Voor de Wlz bijvoorbeeld moeten de indicaties door cliënten zelf worden aangevraagd bij het Centrum indicatiestelling zorg (CIZ). De gemeenten hebben hierbij geen taak. Een deel van de uitstroom wordt veroorzaakt door overplaatsing/verhuizing van cliënten. Vermoedelijk stromen de verhuisde cliënten bij de nieuwe gemeente weer in, waardoor zij hun hulp behouden.

### 1.7.3 Jeugdwet: meer instroom via gemeentelijk loket

#### Toegang via gemeente steeds belangrijker maar arts en rechter blijven dominant

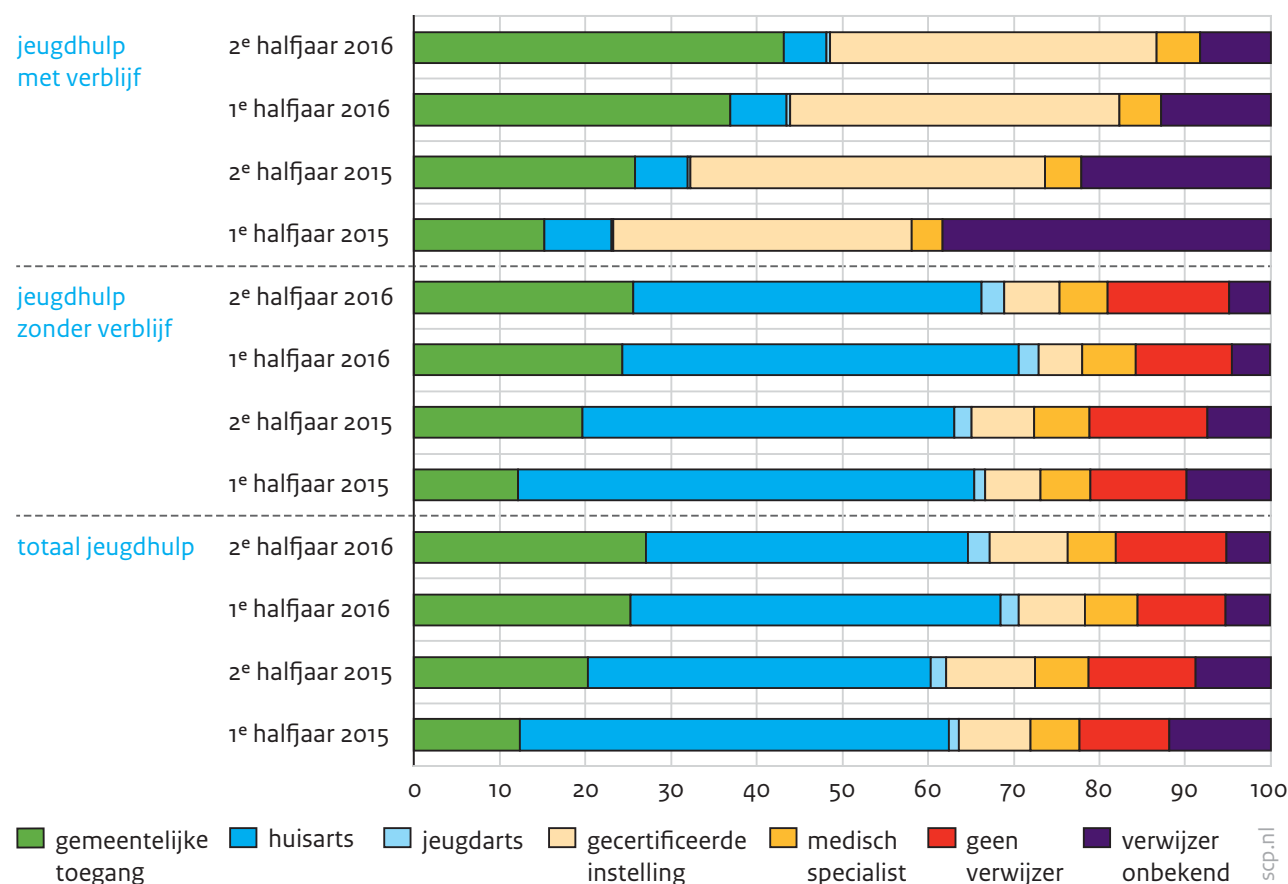
De huisarts is de belangrijkste verwijzer naar de jeugdhulp, maar de gemeentelijke toegang wordt steeds belangrijker (figuur 1.39). Hierbij moet wel rekening worden gehouden met een registratie-effect, omdat het aantal trajecten waarvan de verwijzer onbekend is sterk is afgenomen. In de eerste helft van 2015 betrof dit nog 12% van alle trajecten, maar dat is in de tweede helft van 2016 teruggelopen tot 5%.

De figuur maakt duidelijk dat gemeenten in de eerste helft van 2015 een betrekkelijk ondergeschikte rol spelen bij de toegang tot de jeugdhulp. De gemeente was toen verantwoordelijk voor ruim 12% van de jeugdhulptrajecten. Dit aandeel is opgelopen tot ruim 27% in de tweede helft van 2016. Dit neemt niet weg dat de groei van het gemeentelijke aandeel in 2016 aanzienlijk is getemperd. In de eerste helft van 2016 was het gemeentelijke aandeel al opgelopen tot ruim 25%. De stijging van het gemeentelijke aandeel is voornamelijk ten koste gegaan van de verwijzing door de huisarts. Opmerkelijk is dat bij ruim 10% van trajecten geen verwijzer aanwezig is.



Figuur 1.39

Verwijzer naar de jeugdhulp (vrijwillig kader) bij gestarte trajecten, 2015-2016 (in procenten)



Bron: CBS (StatLine) SCP-bewerking

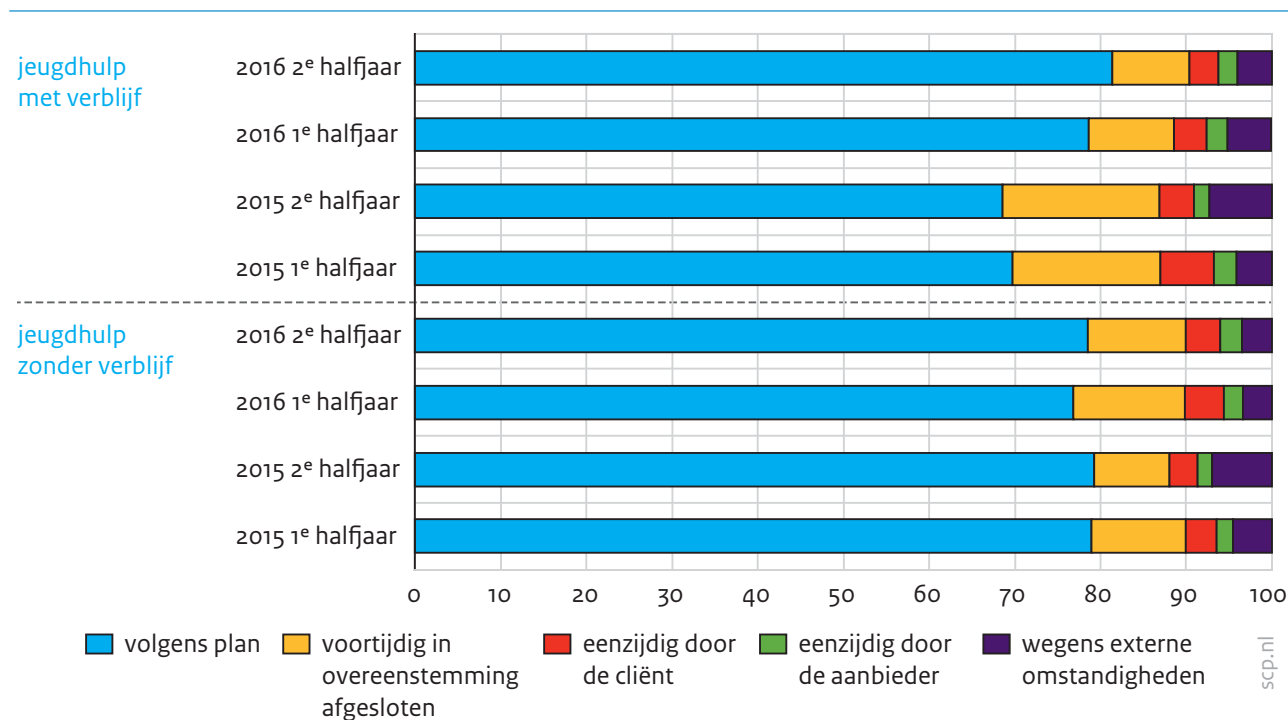
De (huis)arts is bij de jeugdhulp zonder verblijf de belangrijkste verwijzer. Bij de jeugdhulp met verblijf komen veel verwijzingen van gecertificeerde instellingen, die gerechtelijke maatregelen uitvoeren in het kader van de jeugdbescherming en jeugdreclassering. Het grootste deel van de verleende hulp betreft behandeling, op afstand gevolgd door begeleiding. Diagnostiek (6%) en stabilisatie van een crisissituatie (2%) maken veel minder deel uit van de hulp die in trajecten wordt geboden. Het aandeel behandeling is iets gedaald (van 73% in de eerste helft van 2015 naar 68% in de tweede helft van 2016) ten gunste van begeleiding (van 19% naar 24%).

### De hulp eindigt veelal volgens plan

Trajecten van Jeugdwetvoorzieningen eindigen doorgaans volgens plan, inclusief vanwege meerderjarig worden (figuur 1.40 en 1.41). Dit varieert van 70% (bij voogdij) tot bijna 100% (bij jeugdreclassering). Deze reden van beëindiging komt vaak voor omdat de duur van de maatregel of hulpverlening vaak is vastgelegd in rechtelijke uitspraken of in wettelijke kaders. Ook het bereiken van de meerderjarige leeftijd valt hieronder. De reden van beëindiging verandert weinig in de tijd. Alleen bij de jeugdhulp met verblijf zien we een substantiële toename van beëindiging volgens plan ten koste van het voortijdig beëindigen van de hulp.

Figuur 1.40

Reden van beëindiging van trajecten jeugdhulp naar soort, 2015-2016 (in procenten)



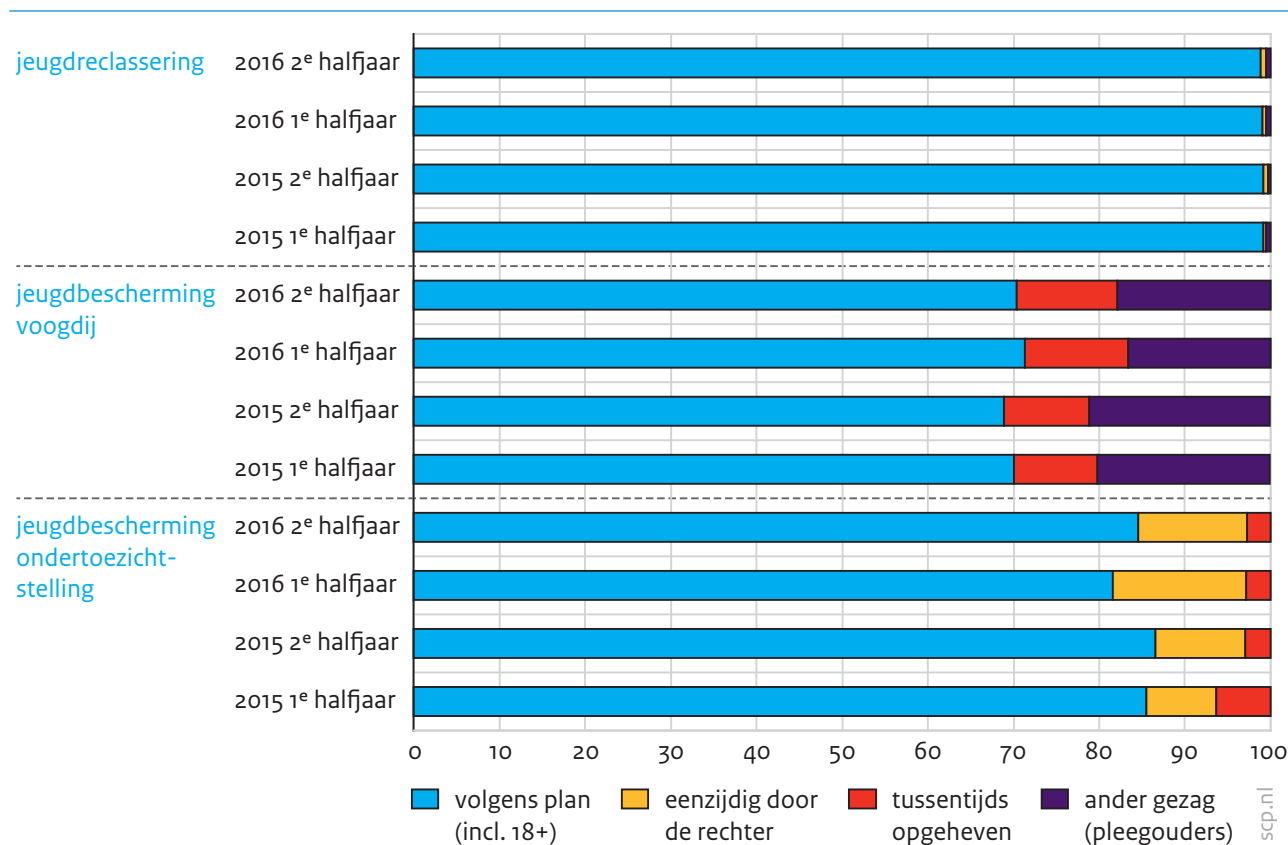
Bron: CBS (StatLine) SCP-bewerking

Trajecten worden nogal eens (circa 10%) ‘in onderlinge overeenstemming’ tussen cliënt en zorgverlener beëindigd. Het gaat hier om trajecten waarbij de situatie van de jeugdige of het gezin tussentijds is veranderd, waardoor de gestarte hulp niet meer passend is en een ander plan moet worden opgesteld. Vaak wordt dan in onderling overleg gekozen voor een andere oplossing of wordt de hulp afgesloten. Bij de jeugdbescherming (figuur 1.41) wordt de maatregel soms tussentijds opgeheven omdat de thuissituatie is verbeterd. Bij de voogdij wordt het gezag nogal eens overgedragen aan de pleegouders.

Wanneer cliënten meerderjarig worden, staat een aantal opties open, waaronder (beperkte) continuering van de jeugdhulp tot maximaal het 23e levensjaar, de overgang naar een andere vorm van hulpverlening of de totale beëindiging van de hulpverlening. Continuering van de bestaande hulp bij meerderjarigheid is alleen mogelijk als hulp nodig blijft, maar deze hulp niet in andere wettelijke kaders voor zorg of ondersteuning kan worden geleverd. Hiervoor is vaak een nieuwe indicatie nodig, waarbij hulpverlening door dezelfde zorgaanbieder niet gegarandeerd is.

Figuur 1.41

Reden van beëindiging van justitiële Jeugdwetvoorzieningen naar soort, 2015-2016 (in procenten)<sup>a</sup>



a Bij jeugdbescherming ots is 'volgens plan' inclusief 'niet verlengd'.

Bron: CBS (StatLine) SCP-bewerking

## 1.8 Conclusies

Op grond van de ontwikkeling van risicokenmerken die het gebruik van voorzieningen in het sociaal domein bepalen verwachten we voor zowel de Participatiewet als de Wmo en de Jeugdwet geen substantiële veranderingen in het gebruik. Het gebruik van de Participatiewet is in de periode 2012-2016 echter toegenomen met 2,9% per jaar en dat van de Jeugdwet met 1,4% per jaar. Het gebruik van maatwerkvoorzieningen in de Wmo is op basis van de CAK-administratie echter gedaald met gemiddeld 5,9% per jaar. Hierbij moet worden vermeld dat daarmee niet kan worden geconcludeerd dat het ondersteunend voorzieningenniveau in gemeenten afneemt, omdat gemeenten steeds meer voorzieningen zonder eigen bijdrage aanbieden (deze blijven buiten de administratie van het CAK) en – waar mogelijk – steeds meer algemene voorzieningen inzetten. Over het gebruik van algemene voorzieningen zijn echter geen landelijke gegevens beschikbaar.

Bij de Participatiewet en de Jeugdwet is na de transitie vooral het gebruik door niet-westerse migranten toegenomen. In de tweede helft van 2016 was het gebruik van de bijstand door niet-westerse migranten een factor 7 hoger dan door autochtone Nederlanders en het gebruik van re-integratievoorzieningen een factor 5. Bij de Jeugdwet is het gebruik

door niet-westerse migranten in de tweede helft van 2016 op een vergelijkbaar niveau gekomen als dat van autochtone Nederlanders.

Bij de Wmo-maatwerkvoorzieningen is na de transitie vooral het gebruik bij ouderen, met name 80-plussers, gedaald. Deze daling deed zich bij de gegevens uit de CAK-registraties aanzienlijk sterker voor dan bij de gegevens uit de registraties van de gemeentelijke monitor. Omdat geen landelijke gegevens over het gebruik van algemene Wmo-voorzieningen beschikbaar zijn, is niet bekend of deze daling van deze Wmo-maatwerkvoorzieningen (geheel of gedeeltelijk) is gecompenseerd door de inzet van algemene voorzieningen. De belangrijkste re-integratievoorzieningen van de Participatiewet kennen rond de transitie een terugslag, mede door de tijd die gemeenten nodig hadden voor het opstellen van de verordeningen. In de tweede helft van 2016 is de inzet van de loonkostensubsidie, begeleiding op het werk en de participatieplaats weer op het niveau van voor de transitie uitgekomen. Alleen de inzet van beschut werk bleef sterk achter op het verwachte niveau, waarop het ministerie van szw gemeenten vanaf 2017 heeft verplicht om voldoende plekken voor beschut werk aan te bieden.

Bij de Jeugdwet blijft de toegang via de huisarts en de kinderrechter belangrijk, hoewel de gemeente hier steeds meer terrein wint. In 2016 kwam ongeveer een kwart van de jeugdhulp via de gemeentelijke toegang tot stand, de rest via de huisarts, de kinderrechter of een andere instantie. De betrokkenheid van de gemeente bij de instroom in de jeugdhulp is verdubbeld: van 14% in de eerste helft van 2015 naar ruim 28% in de tweede helft van 2016.

Bij de jeugdbescherming zetten twee tegengestelde ontwikkelingen na de transitie verder door: een afname van jeugdigen die onder toezicht worden geplaatst en een toename van het aantal jeugdigen dat onder voogdij wordt gesteld. De afnemende tendens tot beperking van het ouderlijk gezag kan mede worden toegeschreven aan het beleid om het kind meer centraal te stellen en justitiële interventies zo kort mogelijk te houden. De toename van de voogdij heeft te maken met nieuwe wetgeving, die er mede op is gericht om voogdij in te zetten wanneer ondertoezichtstelling te weinig perspectief op verbetering geeft.

## Noten

- 1 Daarbij ontbreken de Advies- en Meldpunten Huiselijk Geweld en Kindermishandeling (AMHK's) bij de jeugdzorg omdat het hier meldingen betreft en geen zorggebruik.
- 2 De Participatiewet kent bijvoorbeeld wel individuele vergoedingen van aanpassingen van de werkplek voor werknemers met een arbeidsbeperking. Daarbij bekijkt de gemeente ook of de aanpassing 'algemeen gebruikelijk' is, zoals een internetaansluiting of een aangepast toilet. Algemeen gebruikelijke werkplekaanpassingen worden niet vergoed. Vergelijkbare vergoedingen zijn er voor woon-werkverkeer, meeneembare hulpmiddelen en tolkvoorzieningen.
- 3 IOAW: Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers; IOAZ: Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen; Anw: Algemene nabestaandenwet.
- 4 In april 2013 hebben het kabinet en de sociale partners een akkoord gesloten om mensen met een arbeidsbeperking (personen die niet zelfstandig het wettelijk minimumloon kunnen verdienen) aan de slag te helpen bij reguliere werkgevers. De werkgevers hebben zich garant gesteld voor 100.000 extra banen in de periode tot 2026 en de overheid voor 25.000 extra banen die vóór 2024 moeten zijn gere-

liseerd. Wajongers, mensen op de Wsw-wachlijst en leerlingen vso hebben hierbij tot en met eind 2016 voorrang. Per jaar is vastgelegd hoeveel extra banen er in het bedrijfsleven en bij de overheid moeten worden gerealiseerd. Deze afspraak is vastgelegd in de Wet banenafpraak en quotum arbeidsbeperkten (Wet BQA), die op 1 april 2015 is ingegaan. Het doelgroepregister is een door het uuv beheerd landelijk register, waarin alle personen zijn opgenomen die vallen onder de banenafpraak. Met deze gegevens kan het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (szw) controleren of werkgevers de afgesproken banen creëren voor mensen met een arbeidsbeperking en kunnen werkgevers controleren of een werknemer in het doelgroepregister staat en dus meetelt voor de banenafpraak. Eind december 2016 waren 212.875 mensen met een geldige grondslag ingeschreven in het doelgroepregister.

- 5 Voor kinderen tot 21 jaar hebben ouders een onderhoudsplicht voor de kosten van levensonderhoud en studie. Wanneer de relatie van een kind van 18-21 jaar met de ouders aantoonbaar ernstig is verstoord kan de betrokken jongere bijstand ontvangen, maar de gemeente kan deze op de ouders verhalen vanwege de onderhoudsplicht die ze hebben. Voor jongeren vanaf 21 jaar gelden aparte (lagere) bijstandsnormen; deze vallen onder de reguliere bijstand.
- 6 De mbo-entreeopleiding bereidt jongeren van 16 jaar of ouder zonder een diploma van een vooropleiding voor op de arbeidsmarkt. De opleiding duurt één jaar.
- 7 Alleen als de gemeente op basis van artikel 7 sub 7 van de Participatiewet de re-integratie verantwoordelijkheid heeft overgenomen van het uuv vallen zij onder de Participatiewet.
- 8 Dit betreft een schatting op basis van de Stapelingsmonitor van CBS/SCP.
- 9 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.
- 10 Het Rijk kan jaarlijks het minimum aantal te realiseren plaatsen beschut werk per gemeente vaststellen. Het uuv 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.
- 11 Het re-integratiedeel van het participatiebudget is gedaald van ruim 1,4 miljard euro in 2010 naar ruim 0,6 miljard euro in 2014 (Divosa 2015).
- 12 wiv: Wet inschakeling werkzoekenden; id: Besluit in- en doorstroombanen.
- 13 De CRvB verwijst hierbij naar een passage uit de parlementaire geschiedenis van de Wmo 2015: 'De mate waarin het lukt om een beroep te doen op mantelzorgers en/of personen uit het sociale netwerk van de cliënt [...] is in de eerste plaats afhankelijk van de persoonlijke omstandigheden en de mate waarin zij bereid en in staat zijn ondersteuning te bieden [...]. Van enige vorm van dwang kan daarbij geen sprake zijn.'
- 14 Beschut wonen, bedoeld voor ouderen met lichte verzorgingsproblemen, is geëxtramuraliseerd. Bestaande cliënten zijn per 1-1-2015 overgegaan naar de Wet langdurige zorg (Wlz), maar nieuwe cliënten met vergelijkbare problematiek zijn vanaf 2015 in beginsel op de Wmo 2015 aangewezen. In de Awbz-terminologie is beschut wonen in een instelling bedoeld voor personen met een zorgzwaartepakket (zzp) 1 tot en met 4 en beschermd wonen voor personen met een zzp ggz-c van 1 tot en met 6.
- 15 Voor cliënten met een iets hoger inkomen is huishoudelijke hulp in de vorm van een algemene voorziening financieel soms aantrekkelijker dan in de vorm van een maatwerkvoorziening. De huishoudelijke hulptoelage (hht) kan door gemeenten alleen worden ingezet als algemene voorziening, eventueel in de vorm van een dienstencheque, waarvoor een vaste prijs (doorgaans tussen de 5 en 10 euro) moet worden betaald. Cliënten kunnen huishoudelijke hulp inkopen bij een door de gemeente gecontracteerde zorgaanbieder. De gemeente vergoedt vervolgens een deel van de kostprijs. De toelage is voor maximaal 130 uur per jaar.

- 16 Wanneer gemeenten voor een maatwerkvoorziening een eigen bijdrage vragen, dient deze volgens artikel 2.1.4 in de Wmo 2015 door het CAK te worden geïnd. Voor enkele voorzieningen, waaronder rolstoelen, geldt geen eigen bijdrage.
- 17 Volgens artikel 2.1.4 sub 1 van de Wmo 2015 kan de gemeente bij verordening de cliënt een bijdrage in de kosten van een algemene voorziening (niet zijnde cliëntondersteuning) en een maatwerkvoorziening dan wel een persoonsgebonden budget in rekening brengen ('eigen bijdrage'). Onder sub 6 is bepaald dat de bijdrage van een cliënt voor een maatwerkvoorziening dan wel een persoonsgebonden budget, met uitzondering van die voor opvang, door de gemeente wordt vastgesteld en door het CAK wordt geïnd. In het Uitvoeringsbesluit Wmo 2015 is bepaald dat de hoogte van de eigen bijdrage afhangt van de leeftijd, de gezinssituatie en het verzamelinkomen en vermogen van de cliënt en zijn/haar partner en van de geleverde voorziening. Het uitvoeringsbesluit kent ook een maximum van € 17,50 per bijdrageperiode (vier weken), maar boven een bepaald inkomen is deze inkomensafhankelijk (ongehuwd 65-min: 22.632 euro en ongehuwd 65-plus: 17.033 euro; voor gehuwden gelden hogere inkomensgrenzen).
- 18 Uit een analyse van het CBS van de cijfers voor 2015 blijkt dat 91% van de gebruikers in de CAK-registratie ook voorkomt in de GMSD-registratie, maar dat omgekeerd slechts 61% van de GMSD-gebruikers ook voorkomt in de registratie van het CAK. Dit betreft overwegend gebruikers van vervoersdiensten.
- 19 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 verantwoordingsrapportages in het kader van de subsidieverstrekking, via een aparte monitor of een centraal cliëntvolgsysteem). Door deze uiteenlopende wijzen van informatieverzameling is het niet goed mogelijk om deze gegevens te combineren tot een landelijk beeld (VWS 2016).
- 20 Dit aantal komt dicht in de buurt van het aantal dak- en thuislozen dat het CBS in 2015 heeft geregistreerd. De maatschappelijke opvang heeft echter niet alleen betrekking op de opvang en ondersteuning van dak- en thuisloze personen, maar ook op de opvang van verslaafden, slachtoffers van huiselijk geweld, multiprobleemgezinnen, tienermoeders, slachtoffers van mensenhandel en ex-gedetineerden.
- 21 Het CBS voert samen met het KING een beperkt onderzoek uit onder tien gemeenten, waarin gezocht wordt naar mogelijke verschillen tussen beide registraties.
- 22 Vanaf 1 januari 2017 komt een deel van de ruim 13.000 cliënten met een extramuraal AWBZ-indicatie en een Wlz-profiel ('Wlz-indiceerbare') onder de Jeugdwet te vallen. Zij kozen bij de transitie naar gemeenten voor het Wlz-overgangsrecht, maar dit komt op 1 januari 2017 te vervallen.
- 23 In 2014 is de tweedelijns-ggz opgesplitst in de generalistische basis-ggz en de gespecialiseerde ggz. De eerstelijns-ggz is komen te vervallen en is deze deels opgegaan in de generalistische basis-ggz.
- 24 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) voogdij. (4) Jeugdreclassering (zeven deeltypen): toezicht en begeleiding (gedwongen en vrijwillig kader), individuele trajectbegeleiding (harde kern en integratie etnische minderheden), scholings- en trainingsprogramma's en gedrag beïnvloedende maatregelen (voorbereidend en regulier).
- 25 Maximaal, omdat een (zeer) klein aantal jeugdigen gebruikmaakt van meer dan twee jeugdhulpvoorzieningen.
- 26 In het Jaarbeeld 2016 van het Toezicht Sociaal Domein/Samenwerkend Toezicht Jeugd wordt ervoor gewaarschuwd dat een te grote nadruk op vroegsignalering en preventie ertoe kan leiden dat kwets-

bare gezinnen en burgers te lang in het voorliggende veld worden geholpen en specialistische hulp te laat wordt ingezet. Deze uitspraak volgt op een geconstateerde calamiteit in Zoetermeer.

- 27 Mogelijk heeft dit te maken met de (andere) wijze waarop jongeren in de Basisregistratie Personen (BRP) zijn opgenomen of met een update van de registratie door instellingen (niet meer op het adres van de ouders maar van de jeugdige zelf).
- 28 Gemeenten hadden inhoudelijke en financiële bezwaren. De vng en het ministerie van szw zijn in overleg over de realisatie van beschut werk.
- 29 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).
- 30 De loonwaarde is een vastgesteld percentage van het cao-loon 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. De werkgever kan ook meer loon uitbetalen, maar dat is dan voor eigen rekening.
- 31 Voorheen maakten deze wachtlijsters deels gebruik van de Wajong, de bijstand of een andere voorziening.
- 32 Volgens het uitvoeringsbesluit komt een persoon met arbeidsvermogen alleen in aanmerking voor beschut werk wanneer hij of zij is aangewezen op een of meer technische en/of organisatorische aanpassingen die niet binnen redelijke grenzen door een werkgever kunnen worden gerealiseerd of wanneer hij of zij is aangewezen op permanent toezicht of intensieve externe begeleiding bij een werkgever. Een persoon kan dus ook met intensieve externe begeleiding bij een werkgever in de beschutte sfeer aan de slag.
- 33 Volgens het schattingsbesluit voor de arbeidsongeschiktheidswetten heeft iemand arbeidsvermogen als hij of zij (a) ten minste vier uur per dag belastbaar is dan wel ten minste twee uur per dag belastbaar met een verdien capaciteit van ten minste het wettelijk minimumloon, (b) ten minste een uur aaneengesloten kan werken, (c) beschikt over basale werknemersvaardigheden, en (d) een taak kan uitoefenen in een arbeidsproces. Wanneer duidelijk is dat een aanvrager van een Wajong-uitkering 'geen benutbare mogelijkheden' als werknemer heeft, wordt doorgaans zonder toepassing van deze criteria een uitkering toegekend.
- 34 Bij de interpretatie van deze uitkomsten moet worden opgemerkt dat de dynamiek mogelijk onderschat is door het overgangsrecht van AWBZ-cliënten die overgaan naar de Wmo 2015. De algemene regel bij dit overgangsrecht is dat mensen met een AWBZ-indicatie die in 2015 doorloopt de uit die indicatie voortvloeiende rechten en plichten behouden tot het einde van de indicatie, maar uiterlijk tot 1 januari 2016.
- 35 Wanneer een jongere meerdere vormen van jeugdzorg ontvangt, heeft 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 half jaar.
- 36 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).
- 37 Onder basisondersteuning wordt een voorziening verstaan waarvoor geen toegangsbesluit of beschikking nodig is. Het betreft enerzijds vrij toegankelijke algemene voorzieningen (zoals het algemeen maatschappelijk werk, groepsactiviteiten en sociaal-cultureel werk), anderzijds lichte vormen van ondersteuning door bijvoorbeeld het buurt- of wijkteam of eerstelijnsloket zoals informatieverstrekking, advisering, cliëntondersteuning, keukentafelgesprekken en vroegsignalering.



## 2 Stapeling en dynamiek in het sociaal domein

---

- In 2015 maakten ruim 1,6 miljoen mensen uit 1,4 miljoen huishoudens gebruik van een voorziening die sinds 2015 onder het sociaal domein valt. Dit betreft 10% van de bevolking en 18% van de huishoudens. Ongeveer 50% van de gebruikmakende huishoudens gebruikt een participatievoorziening, 40% maatschappelijke ondersteuning en 21% jeugdzorg.
  - De meeste huishoudens gebruiken voorzieningen uit slechts één sector; 11% van de 1,4 miljoen gebruikende huishoudens combineert voorzieningen uit verschillende sectoren. Dit gaat dan meestal om een combinatie van participatievoorzieningen en maatschappelijke ondersteuning (6,5%) of participatie en jeugdzorg (2,7%).
  - In huishoudens met schulden komt het gebruik van sociaaldomeinvoorzieningen tweeënhalf keer zo vaak voor dan wanneer er geen schulden zijn. Ook komen huishoudens met schulden veel vaker in aanraking met de politie (zesenhalf keer zo vaak).
  - Jongeren die in 2012 geen startkwalificatie hadden, gebruikten in 2015 vaker een sociaaldomeinvoorziening dan andere jongeren (vaak een Participatiewetvoorziening); ook kwamen ze vaker in aanraking met de politie en hadden ze vaker te maken met schulden.
  - Jongeren die in de periode 2012-2014 jeugdzorg ontvingen lijken zich in een achterstandspositie te bevinden. Zij hadden in 2015 vaker een laag inkomen en/of schulden, kwamen vaker in aanraking met de politie en gebruikten vaker een sociaaldomeinvoorziening.
  - Het gebruik van sociaal domeinvoorzieningen beslaat vaak meerdere jaren maar zeker niet voor iedereen langdurig. De jeugdwet kent de grootste dynamiek van de drie sectoren.
- 

### 2.1 Stapeling van voorzieningengebruik in het sociaal domein

Dit hoofdstuk geeft een landelijk beeld van het gebruik van sociaaldomeinvoorzieningen en de opeenstapeling daarvan bij personen en huishoudens.<sup>1</sup> Het is van belang deze opeenstapeling te beschrijven. Onder het motto ‘één gezin, één plan, één regisseur’ is het gemeentelijk sociaal domein erop gericht de multiproblematiek binnen huishoudens beter dan voorheen op te lossen en de verschillende voorzieningen beter op elkaar af te stemmen. Daarom is belangrijk te weten hoe vaak men voorzieningen stapelt, ofwel hoe vaak men gebruikmaakt van verschillende voorzieningen uit een of meerdere sectoren van het sociaal domein.

Waar het landelijke beeld in de vorige rapportage over het Sociaal Domein (Pommer en Boelhouwer 2016) het jaar 2013 betrof, gaat het ditmaal om 2015.<sup>2</sup> Dit is het meest recente jaar waarvoor individuele gegevens van alle gebruikers van sociaaldomeinvoorzieningen beschikbaar zijn. De Gemeentelijke Monitor Sociaal Domein (GMSD) is wel voor 2016 beschikbaar maar omvat slechts een deel van de gemeenten (CBS, StatLine). Daarom is het niet mogelijk een landelijk beeld te schetsen over 2016.<sup>3</sup> Hoewel we ons vooral richten op de situatie in 2015, geven we ook enig inzicht in veranderingen die zich voordoen bij het gebruik van de voorzieningen. Hiertoe beschikken we over gegevens van het gebruik van sociaaldomeinvoorzieningen van alle Nederlanders in de jaren 2012-2015. Naar de bestan-



den voor de verschillende jaren wordt telkens verwezen als: scp-stapelingsbestand van het desbetreffende jaar. Zie bijlage B2 op [www.scp.nl](http://www.scp.nl) voor een overzicht van de gebruikte microbestanden. De gegevens laten zien van welke voorzieningen iemand binnen een kalenderjaar gebruik heeft gemaakt. Gelijktijdig of achtereenvolgend gebruik van verschillende voorzieningen binnen een jaar kunnen 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. Omdat de decentralisaties hebben geleid tot een wijziging in de aangeboden voorzieningen, zal dit in de analyses ook zichtbaar zijn. Evenals in de voorgaande rapportage zal het voor de periode tot en met 2014 gaan om het gebruik van de 'oude' voorzieningen die in 2015 tot het sociaal domein zijn gaan behoren.<sup>4</sup> Voor 2015 gaat het vanzelfsprekend om de daadwerkelijk gebruikte sociaaldomeinvoorzieningen. Met deze overgang zal in de interpretatie van de resultaten zo goed mogelijk rekening gehouden worden. Het sociaal domein wordt hier afgebakend in enge zin. Dit betekent dat het sociaal domein in dit hoofdstuk bestaat uit de voorzieningen die worden aangeboden in het kader van de Participatiewet, aangevuld met de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) en de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten (Wajong) (aangeduid met participatie), de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) 2015 (aangeduid met maatschappelijke ondersteuning) en de Jeugdwet (aangeduid met jeugdzorg). Daarnaast onderscheiden we binnen de Wmo 2015 het beschermd wonen. Individuele gegevens over maatschappelijke opvang zijn zeer beperkt beschikbaar en blijven hier buiten beeld. Zie bijlage B3 op [www.scp.nl](http://www.scp.nl) voor een overzicht van de (veranderingen in de) gehanteerde definities in de huidige en de voorgaande rapportage.

## 2.2 Gebruik sociaal domein in 2015 vergelijkbaar met dat in 2013

### Participatie kent meeste gebruikers

In 2015 waren in Nederland bijna 17 miljoen mensen ingeschreven in de Basisregistratie Personen (BRP). Zij woonden samen in 7,9 miljoen huishoudens.<sup>5</sup> Ruim 1,6 miljoen personen maakten in 2015 gebruik van een individuele voorziening in het sociaal domein: participatie, maatschappelijke ondersteuning of jeugdzorg (zie tabel 2.1). Dit betreft 10% van de bevolking. Zij maakten deel uit van ruim 1,4 miljoen huishoudens. Dus in 18% van de huishoudens werd minimaal één van de voorzieningen gebruikt. Hoewel vergelijking met de cijfers over 2013 in de vorige rapportage lastig is door definitieveranderingen, zijn gebruikspercentages vergelijkbaar (zie bijlage B3 op [www.scp.nl](http://www.scp.nl)).

Bijna de helft van alle gebruikers maakt gebruik van een voorziening uit de Participatiewet (49%). De maatschappelijke ondersteuning en de jeugdzorg volgen met ruim een derde en bijna een kwart van de gebruikers. Deze verhoudingen zien we ook terug op het niveau van huishoudens, al is het aandeel van de maatschappelijke ondersteuning hier iets groter (41%). Mensen kunnen in één jaar gebruikmaken van voorzieningen in verschillende sectoren. Hierdoor tellen de aandelen per sector op tot meer dan 100% van het totale aantal

gebruikers. Ook de voorzieningen binnen domeinen kunnen daarbij nog overlappen. Dit wordt verder besproken in paragraaf 2.3.

Tabel 2.1

Gebruik van sectoren en voorzieningen binnen het sociaal domein, 2015 (in aantallen x 1000 en in procenten)<sup>a</sup>

	aantal		% van gebruik <sup>b</sup>	
	personen	huishoudens	personen	huishoudens
participatie	<b>806</b>	<b>693</b>	<b>49</b>	<b>49</b>
bijstand	586	495	73	71
re-integratie	251	233	31	34
uitkeringen	98	90	12	13
Wsw	102	96	13	14
maatschappelijke ondersteuning	<b>611</b>	<b>589</b>	<b>37</b>	<b>41</b>
huishoudelijke hulp	399	397	65	67
ondersteuning thuis	182	175	30	30
woon- en vervoersvoorzieningen	135	132	22	22
beschermd wonen	21	20	3	3
jeugdzorg	<b>348</b>	<b>299</b>	<b>21</b>	<b>21</b>
hulp zonder verblijf	317	277	91	92
hulp met verblijf	39	34	11	11
jeugdbescherming	41	31	12	10
jeugdreclassering	11	11	3	4
totaal gebruik	1.661	1.422	10	18
geen gebruik	15.318	6.514	90	82
bevolking	16.979	7.936	100	100

a Doordat men van verschillende voorzieningen gebruik kan maken tellen de afzonderlijke sectoren en voorzieningen op tot meer dan het totaal.

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

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

### Bijstand, huishoudelijke hulp en jeugdzorg zonder verblijf kennen meeste gebruikers

De gebruikers van de participatievoorzieningen ontvangen vooral bijstand (73%), een derde maakt gebruik van een re-integratievoorziening. Het gebruik van andere uitkeringen (IOAW/IOAZ of Anw)<sup>6</sup> en de Wsw ligt veel lager (beide 12% á 13%) (tabel 2.1). Met name het Wsw-gebruik ligt in 2015 lager dan het gebruik zoals gemeten in de vorige rapportage, omdat de niet verzilverde Wsw-indicaties niet langer geldig zijn en vanaf 2015 geen nieuwe instroom meer mogelijk is. Het gebruik van bijstand is wat toegenomen, vooral vanwege niet-westerse immigratie.

Binnen de maatschappelijke ondersteuning wordt vaak huishoudelijke hulp gebruikt (65%). Ondersteuning thuis (30%, o.a. begeleiding en dagbesteding) en hulpmiddelen en

diensten (22%, o.a. woon- en vervoersdiensten) nemen ook een belangrijke plaats in binnen dit domein. Beschermd wonen maakt met 3% slechts een bescheiden deel uit van het gebruik van maatschappelijke ondersteuning. Het gebruik van maatschappelijke ondersteuning zoals we dat in 2013 hebben gemeten is veel hoger dan het gebruik in 2015. Dit komt met name door de ondersteuning thuis. In 2013 werden alle mensen met een indicatie meegerekend, terwijl een deel daarvan deze niet zal verzilveren. In 2015 zijn alleen mensen die daadwerkelijk gebruikmaken van voorzieningen meegerekend. Ook bezuinigingen kunnen hier een rol spelen, evenals het gebruik van algemene voorzieningen. Ook de huishoudelijke hulp komt wat lager uit, waarschijnlijk mede door de hogere inzet van algemene voorzieningen voor schoonmaakwerkzaamheden. Negen van de tien gebruikers van jeugdzorg maken gebruik van hulp zonder verblijf. De overige groepen jeugdzorggebruikers nemen een beperktere plaats in. Met name de jeugdreclassering vormt met 3% van de gebruikers een vrij kleine groep. In 2013 lag het gebruik van jeugdzorg lager dan in 2015. Het gebruik per huishouden vertoont een vergelijkbaar beeld als het gebruik per persoon. Opvallend is dat vooral bij de participatie 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 is beperkt

Zoals gezegd kan men binnen een jaar gebruikmaken van meerdere voorzieningen uit één of uit verschillende sectoren. Het kan daarbij gaan om voorzieningen die tegelijkertijd óf opeenvolgend in het jaar worden gebruikt. Vanuit het motto ‘één gezin, één plan, één regisseur’ is deze stapeling van groot belang. We geven dan ook speciale aandacht aan de stapeling op het niveau van huishoudens.

#### Een op de tien gebruikende huishoudens gebruikt voorzieningen uit meerdere sectoren

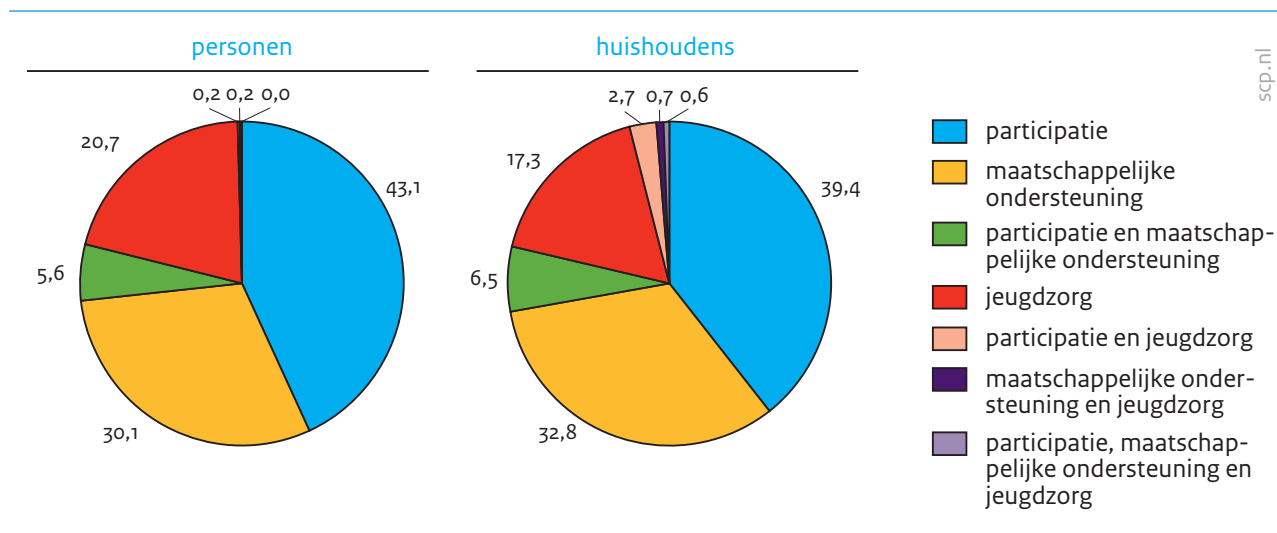
Zoals bleek uit tabel 2.1 maakt ongeveer 10% van de Nederlanders gebruik van een voorziening uit het sociaal domein; bijna 43% van hen maakt alleen gebruik van participatievoorzieningen, ruim 30% alleen van maatschappelijke ondersteuning en ruim 20% alleen van jeugdzorg (figuur 2.1).<sup>7</sup> Samen vormen deze groepen 94% van alle gebruikers. De resterende 6% ontvangt dus voorzieningen uit meer dan één sector; dit is slechts 0,6% van de bevolking. Het gaat dan vaak om een combinatie van participatievoorzieningen en ondersteunende voorzieningen (ruim 5,8%). Jeugdzorg wordt (op persoonsniveau) zelden in combinatie met een van beide andere sectoren gebruikt aangezien deze gericht is op de jeugd, terwijl beide andere voorzieningen bedoeld zijn voor volwassenen.

Wanneer we het gebruik binnen huishoudens bekijken is de overlap tussen sectoren groter: 10% van de gebruikende huishoudens maakt gebruik van voorzieningen uit verschillende sectoren, dat is 1,2% van alle huishoudens in Nederland.<sup>8</sup> Ook hier is de overlap tussen participatie en maatschappelijke ondersteuning, met 6,5%, het grootst. De combinatie van

de participatievoorzieningen (ouders) en de jeugdzorg (kinderen) komt met 2,7% veel vaker voor dan op het niveau van personen.

**Figuur 2.1**

Gebruik van combinaties van sociaaldomeinvoorzieningen uit de drie sectoren door personen en huishoudens, 2015 (in procenten)



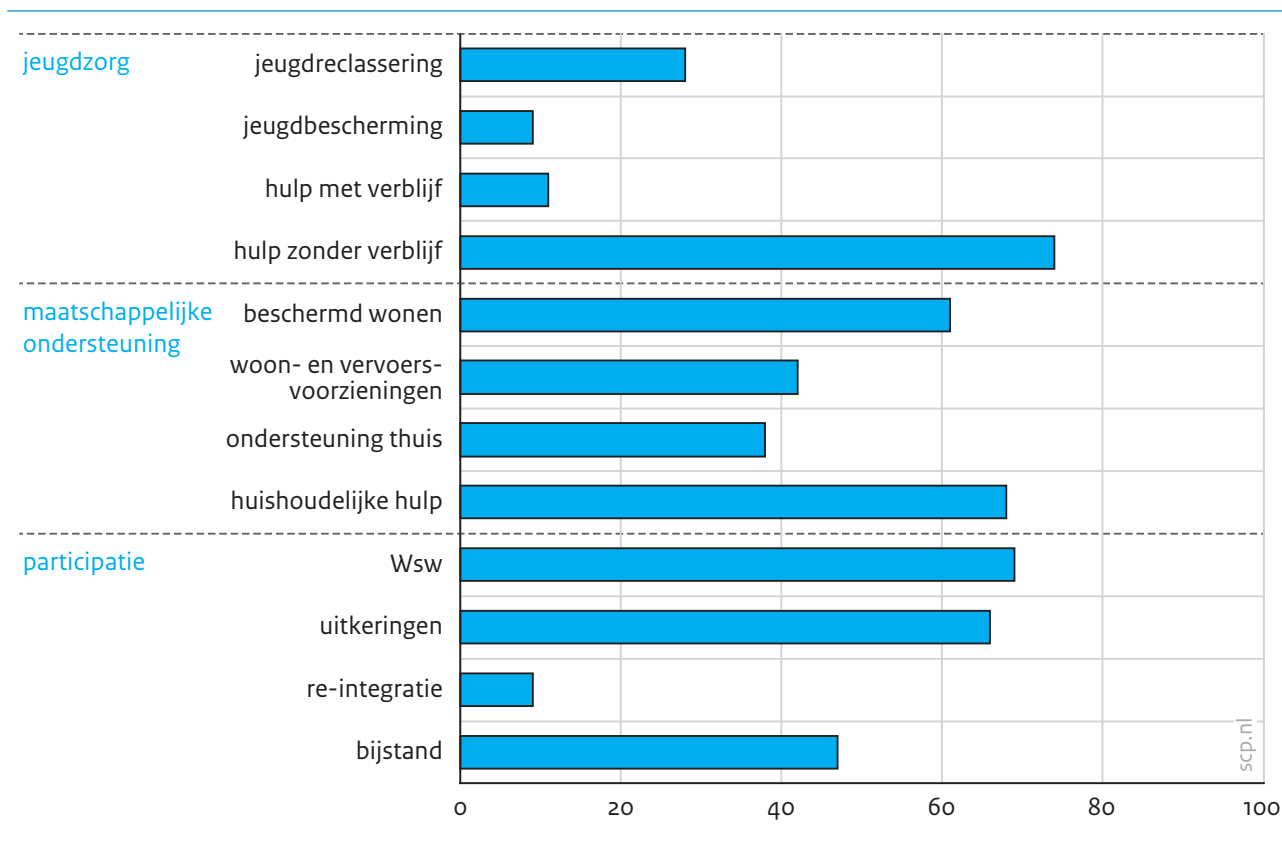
Bron: CBS (SCP-stapelingsbestand 2015) SCP-bewerking

### Re-integratie en jeugdzorg worden vaak gecombineerd met een andere voorziening

Voor de stapeling van de afzonderlijke voorzieningen, zowel tussen sectoren als daarbinnen, kijken we naar de stapeling op het niveau van huishoudens. Sommige voorzieningen worden, op huishoudensniveau, vaker zonder andere voorziening gebruikt dan andere voorzieningen (figuur 2.2). Zo wordt driekwart van de jeugdzorg zonder verblijf niet gecombineerd met een andere voorziening binnen het huishouden. Ook huishoudelijke hulp, Wsw en uitkeringen worden vrij weinig gecombineerd. Re-integratie en de overige vormen van jeugdzorg worden juist weinig zonder andere voorzieningen binnen het huishouden ontvangen (ca. 10%).

Figuur 2.2

Aandeel huishoudens dat een voorziening niet combineert met een andere voorziening, 2015 (in procenten van het totale gebruik van de voorziening)



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

### Vaak combinaties van bijstand en re-integratie, en combinaties van jeugdzorgvoorzieningen

Welke voorzieningen worden gecombineerd? De combinatie van bijstand met re-integratie komt zoals verwacht vaak voor. Dit geldt op huishoudensniveau (zie tabel 2.2), maar ook op het niveau van personen (niet in tabel). Ook de jeugdzorgvoorzieningen worden onderling vaak gecombineerd. Vooral jeugdbescherming en jeugdreclassering komen vaak gelijktijdig voor met jeugdhulp zonder verblijf. Dit kan de hulp voor een of meerdere kinderen binnen het huishouden betreffen, maar ook gebruiken kinderen vaak verschillende voorzieningen. Omdat organisaties voor jeugdbescherming zelf geen jeugdhulp mogen verlenen, wordt vooral de jeugdbescherming nogal eens samen met andere jeugdzorg toegewezen (Pommer en Boelhauer 2016, par. 2.4; CBS 2017, tabel 1.7.1). Binnen de maatschappelijke ondersteuning worden ondersteuning thuis en woon- en vervoersvoorzieningen vaak gecombineerd met huishoudelijke hulp. Door het relatief kleine aantal gebruikers van beschermd wonen, en het feit dat beschermd wonen een 'all-in-pakket' is, wordt één van de andere voorzieningen hier zelden mee gecombineerd.

Tabel 2.2

Aandeel huishoudens met combinaties van sociaaldomeinvoorzieningen, 2015 (in aantallen x 1000 en in procenten, verticaal geperceenteerd)<sup>a, b, c</sup>

	participatie				maatschappelijke ondersteuning				jeugdzorg			
	PW1	PW2	PW3	PW4	MO1	MO2	MO3	MO4	JH1	JH2	JH3	JH4
aantal x 1000	<b>495</b>	<b>233</b>	<b>90</b>	<b>96</b>	<b>394</b>	<b>175</b>	<b>132</b>	<b>20</b>	<b>277</b>	<b>34</b>	<b>31</b>	<b>11</b>
participatie (%)												
bijstand		84	5	7	10	20	10	25	12	12	22	33
re-integratie	40		14		7			24	6	6	10	16
uitkeringen		5						8				
Wsw					9			10				
maatschappelijke ondersteuning (%)												
huishoudelijke hulp	8		6	8	33		49	10				
ondersteuning thuis	7	6	7	16	15		15	39		5	8	7
woon- of vervoersvoorzieningen					16	11		10				
beschermd wonen												
jeugdzorg (%)												
hulp zonder verblijf	6	7			6			5		65	61	45
hulp met verblijf									8		56	17
jeugdbescherming									7	51		18
jeugdreclassering										5	6	

a Het gaat om aandelen van de gebruikers per voorziening. Leesvoorbeeld: van de huishoudens met bijstand gebruikt 40% ook re-integratie, eventueel met nog andere voorzieningen.

b Het gaat hier om combinaties van voorzieningen. Wanneer bijvoorbeeld bijstand gecombineerd wordt met huishoudelijke hulp én begeleiding, wordt deze persoon zowel bij huishoudelijke hulp als bij begeleiding meegeteld.

c Lege cellen betreffen minder dan 5% van de desbetreffende groep; aandelen tussen de 10% en 30% worden vet weergegeven; aandelen boven de 30% zijn cursief.

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

Huishoudens met maatschappelijke ondersteuning (met name huishoudelijke hulp of ondersteuning thuis) maken regelmatig ook gebruik van bijstand en/of re-integratie. Dit geldt ook voor jeugdzorggebruikers: de ouders vallen dan onder de Participatiewet, terwijl de kinderen jeugdzorg ontvangen.

Ondanks de nodige definitiewijzigingen die te maken hebben met de hervormingen, is dit beeld vergelijkbaar met dat in 2013 (zie tabel B4.2 in bijlage B4 op [www.scp.nl](http://www.scp.nl)).<sup>9</sup>

### Participatievoorzieningen veel door migranten gebruikt; jeugdzorg door eenoudergezinnen

Participatievoorzieningen worden vooral gebruikt door 46-64-jarigen. Vaak gaat het om personen uit eenpersoonshuishoudens of eenoudergezinnen. Personen met een migratieachtergrond (vooral niet-westers) zijn daarbij oververtegenwoordigd. Zoals verwacht hebben veel huishoudens die een participatievoorziening gebruiken een laag inkomen. Maatschappelijke ondersteuning wordt vooral door gebruikt door ouderen en alleenstaanden en vrij weinig door personen met een migratieachtergrond. Mensen met een laag inkomen zijn oververtegenwoordigd onder de gebruikers van maatschappelijke ondersteuning.

Vanzelfsprekend wordt jeugdzorg vooral gebruikt door jongeren (onder de 18 jaar). Zij komen vaak uit eenoudergezinnen, maar ook uit traditionele gezinnen met twee ouders. Vooral wanneer jeugdzorg wordt gebruikt in combinatie met een andere sector betreft dat vaak eenoudergezinnen. Migrantenvrij zijn licht oververtegenwoordigd in de jeugdzorg; dit was voor de decentralisaties in 2015 ook al zo.<sup>10</sup>

Niet-westerse migranten, mensen met een laag inkomen, eenoudergezinnen en eenpersoonshuishoudens hebben vaker met stapeling van sectoren te maken dan anderen.

## 2.4 Huishoudens met schulden gebruiken vaak sociaal domein

Gezinnen die gebruikmaken van voorzieningen in het sociaal domein hebben vaak ook problemen die buiten de drie wetten vallen. We lichten hier twee problemen toe die vaak een relatie hebben met het gebruik van sociaaldomeinvoorzieningen: schuldproblematiek en criminaliteit. Uit de vorige rapportage bleek dat het bestaan van schulden in het huishouden samenhangt met dit gebruik (Pommer en Boelhouwer 2016). In dit rapport hantieren we achterstanden bij de betaling van premies voor de Zorgverzekeringswet (Zvw) als indicatie voor problematische schulden. Belder (2017) geeft namelijk aan dat er een sterk verband is tussen problematische schulden en deze betalingsachterstanden. We kijken of er een relatie zichtbaar is tussen de aanwezigheid van schulden in het huishouden en het gebruik van voorzieningen in het sociaal domein. Een ander thema dat van belang is voor het sociaal domein is criminaliteit. Uit de vorige rapportage is gebleken dat multiproblematiek in gezinnen niet alleen samenhangt met het hebben van schulden maar ook met huiselijk geweld en criminaliteit. Een deel van de jeugdzorgvoorzieningen is expliciet gericht op het bevorderen van veiligheid in het gezin, met name jeugdbescherming en jeugdreclassering. 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, migranten en eenoudergezinnen

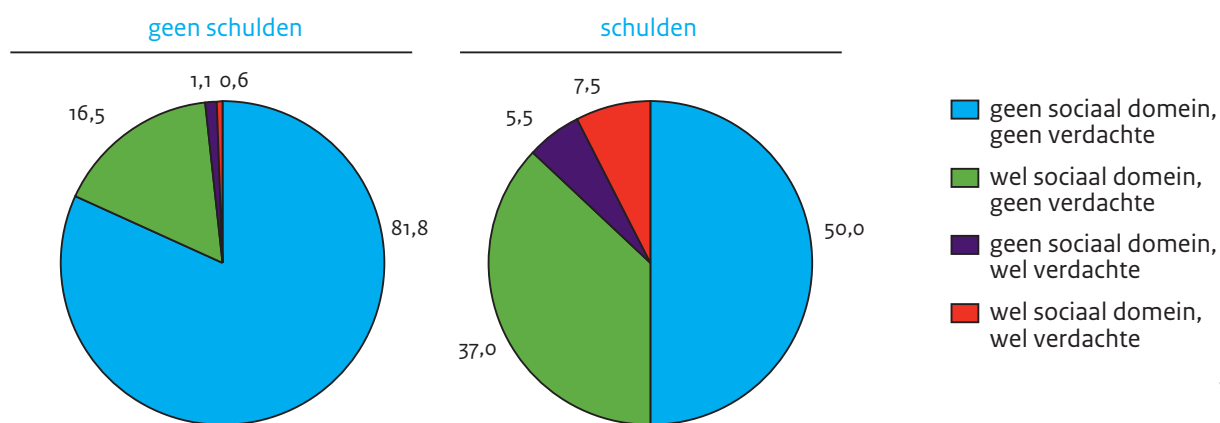
Zoals te verwachten hebben huishoudens met schulden vaker een laag inkomen dan andere huishoudens, en veel minder vaak een hoog inkomen. Ze ontvangen ook vaker bijstand. Het gaat vaak om (niet-westerse) migranten en eenoudergezinnen en juist minder vaak om paren zonder kinderen. Ook hebben huishoudens waarvan de volwassenen tussen de 27 en 44 jaar zijn vaker schulden dan andere huishoudens, terwijl de 65-plussers en mensen met een pensioenuitkering juist minder vaak schulden hebben. Gebruikers van een sociaaldomeinvoorziening hebben ook veel vaker (7,5%) te maken met betalingsachterstanden in de Zvw dan niet-gebruikers (2%).

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

Huishoudens met schulden blijken vaker te maken te hebben met andere 'problemen'. Zo gebruiken zij veel vaker een sociaaldomeinvoorziening (vooral bijstand, uitkering en re-integratie) en komen zij veel vaker in aanraking met de politie. Bij huishoudens zonder schulden geldt dat voor 18%, bij huishoudens met schulden loopt dat op tot 50% (figuur 2.3). Zo is het gebruik van sociaal domeinvoorzieningen tweeënhalf keer zo groot (45%) voor huishoudens met schulden als voor huishoudens zonder schulden (17%). Ook komen zij vaker in aanraking met de politie (13% tegenover 2%). Vooral de combinatie van beide komt veel vaker voor bij huishoudens met schulden (ruim 7% tegenover minder dan 1%).

Figuur 2.3

Gebruik van sociaaldomeinvoorzieningen en aanraking met politie binnen huishouden, naar schuldpositie, 2015 (in procenten)



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

## 2.5 Jeugdzorggebruikers op achterstand

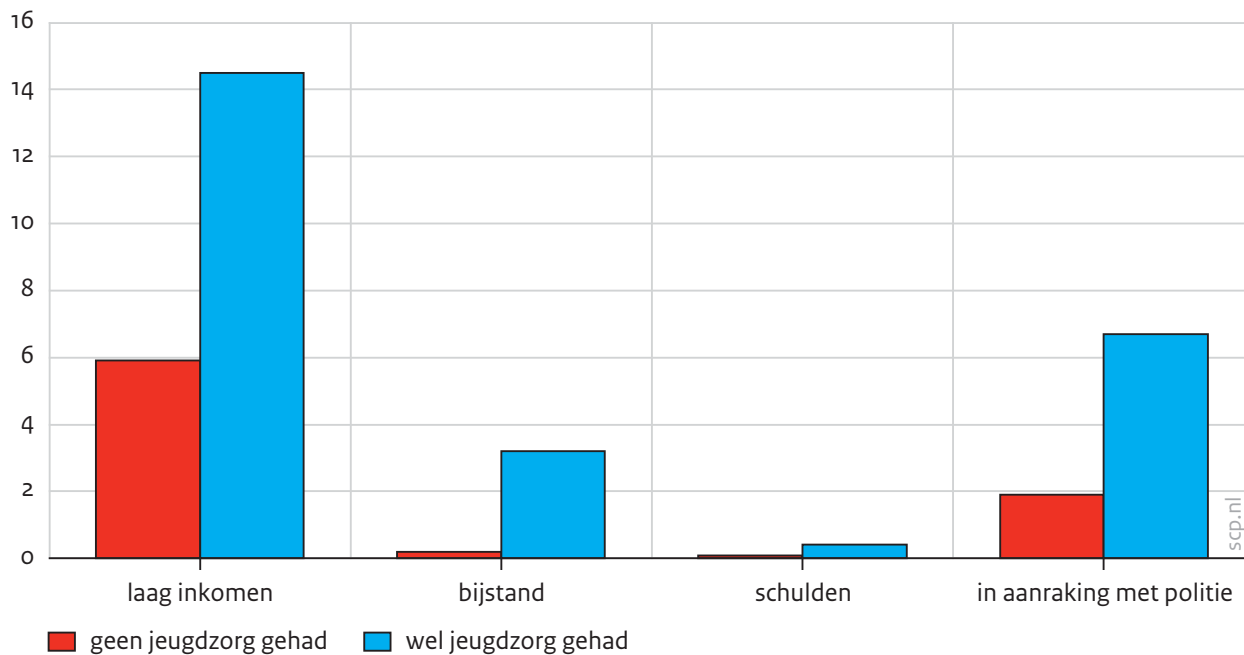
In dit rapport besteden we speciale aandacht aan jongeren en de overgang naar volwassenheid. Met name de overgang van jeugdzorg naar andere vormen van hulp komt aan de orde. Met de gegevens uit de registraties is het echter niet mogelijk deze zorgcontinuïteit in kaart te brengen. Een substantieel deel van degenen die eerder jeugdzorg ontvingen, zal



naar de volwassenen-ggz overgaan wanneer zij 18 worden. Gegevens over het gebruik van Zvw-voorzieningen, waaronder de volwassenen-ggz valt, zijn voor 2015 echter (nog) niet beschikbaar. Door deze lacune zou het beeld van de zorg die 18-jarigen in 2015 ontvingen te veel vertekend worden. Daarom kijken we niet naar de zorgcontinuïteit. Wel kijken we of de positie van jongeren die in 2015 18 jaar waren en eerder (in 2012-2014) jeugdzorg ontvingen, verschilt van die van 18-jarigen die geen jeugdzorg ontvingen.

**Figuur 2.4**

Positie van 18-jarigen in 2015, naar eerder gebruik jeugdzorg in de periode 2012-2014 (in procenten)<sup>a</sup>



a Schulden: wanbetalers Zvw; aanraking met politie: als verdachte in aanraking gekomen met de politie; laag inkomen: huishoudensinkomen onder de niet-veel-maar-toereikendgrens van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP).

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

Het blijkt dat de jongeren die eerder jeugdzorg ontvingen zich in een achterstandpositie bevinden. Zij hebben vaker een laag inkomen dan andere en ontvangen vaker bijstand (figuur 2.4); daarnaast maken zij vaker gebruik van andere Participatiewetvoorzieningen (niet in figuur). Ook komen zij veel vaker in aanraking met de politie dan andere jongeren en hebben zij veel vaker te maken met schuldproblematiek (hier gemeten aan de hand van betalingsachterstanden in de Zvw-premie, zie § 2.4). Bovendien volgen zij minder vaak een opleiding en hebben zij minder vaak betaalde arbeid (niet in figuur). Zij ontvangen ook vaker maatschappelijke ondersteuning (vooral ondersteuning thuis) en jeugdzorg.<sup>11</sup>

## 2.6 Jongeren zonder startkwalificatie

Niet alleen schulden en contacten met de politie hangen samen met de sociaaldomeinvoorzieningen die in dit hoofdstuk centraal staan. Ook de situatie in het onderwijs is van

belang. Voor gemeenten gaat het dan vooral om de situatie van kwetsbare jongeren in het onderwijs. Vooral de groep jongeren zonder startkwalificatie is kwetsbaar. Zij zijn vaak aangewezen op ondersteuning van de gemeente voor het vinden van een plek op de arbeidsmarkt en andere vormen van ondersteuning in het sociaal domein.<sup>12</sup> Ook staat de groep 16-18-jarigen op het punt de overgang naar volwassenheid te maken die in paragraaf 2.5 is besproken. Daarom bestuderen we hier de verschillen in de positie van jongeren met en zonder startkwalificatie. Hierbij gaan we uit van de jongeren die in 2012 16-18 jaar waren en geen startkwalificatie hadden. Hoe was hun situatie in 2015? Gebruiken zij een sociaaldomeinvoorziening? Zijn zij in aanraking geweest met de politie of heeft hun huishouden schulden? Verschilt hun situatie met die van hun leeftijdsgenoten die wel een startkwalificatie hebben? Helaas weten we niet of de jongeren in 2015 onderwijs volgden. Dit kan het beeld, bijvoorbeeld van inkomen, wat vertekenen.

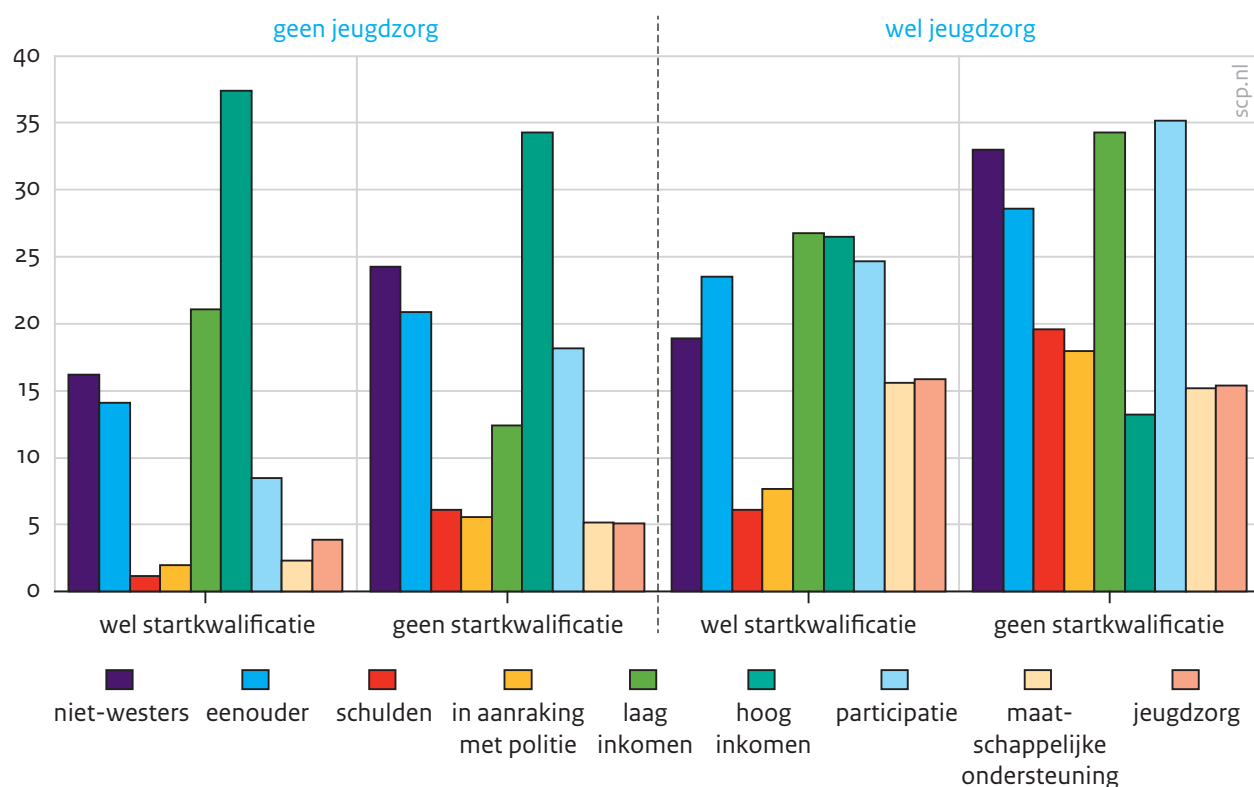
In 2012 waren er 593.000 jongeren tussen de 16 en 18 jaar. Van hen had 4% geen diploma op mbo-2-niveau of hoger; zij hadden dus geen startkwalificatie op de arbeidsmarkt. Ongeveer 10% van deze groep gebruikte een vorm van jeugdzorg. We onderscheiden daarom vier groepen die verschillen in startkwalificatie en jeugdzorggebruik (figuur 2.5).

In 2015, toen deze jongeren tussen de 19 en 21 jaar waren, gebruikte nog steeds 10% jeugdzorg (niet in figuur 2.5 weergegeven). We vergelijken weer de groep die in 2012 geen startkwalificatie had met degenen met startkwalificatie.

De groep die in 2012 geen jeugdzorg ontving zonder startkwalificatie, was vaker van niet-westerse afkomst (24%) dan hun leeftijdsgenoten zonder jeugdzorg met een startkwalificatie (16%), en bevond zich in 2015 vaker in een eenoudergezin (21% tegen 14%, zie figuur 2.5). Daarnaast kwamen zij in 2015 vaker in aanraking met de politie dan hun tegenhangers met startkwalificatie, en maakten zij vaker deel uit van een huishouden met schulden. Verder hadden zij minder vaak een heel laag inkomen, maar ook minder vaak een heel hoog inkomen. Ook woonden zij in 2015 vaker in een huishouden met een sociaaldomeinvoorziening (vooral participatievoorzieningen werden vaak binnen hun huishoudens gebruikt, maar ook het gebruik van maatschappelijke ondersteuning en jeugdzorg lag hoger). Opvallend is ook dat de jongeren die in 2012 geen startkwalificatie hadden in 2015 vaker werkten en minder vaak studeerden (althans geen studiefinanciering ontvingen, niet in figuur 2.5).

Figuur 2.5

Positie van jongeren die in 2012 geen startkwalificatie hadden, 2015 (in procenten)<sup>a</sup>



a Schulden: wanbetalers Zvw; aanraking met politie: als verdachte in aanraking gekomen met politie; laag inkomen: huishoudensinkomen onder de niet-veel-maar-toereikendgrens van het scp; hoog inkomen: huishoudeninkomen in hoogste 40%-groep.

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

Hierbij moet worden aangetekend dat de groep zonder startkwalificatie ook in 2012 al vaker gebruikmaakte van sociaaldomeinvoorzieningen, maar dat de verschillen toen veel kleiner waren. Dit geldt ook voor het hebben van schulden. Er waren in 2012 echter iets minder jongeren in deze groep die in aanraking kwamen met de politie.

Onder de jongeren die in 2012 wel jeugdzorg ontvingen, waren de verschillen tussen degenen met en zonder startkwalificatie in 2015 nog groter. De groep zonder startkwalificatie was nog vaker van niet-westerse afkomst en kwam nog vaker uit een eenoudergezin. Het gebruik van participatievoorzieningen lag veel hoger dan bij de overeenkomstige groep met startkwalificatie in 2012, maar het gebruik van maatschappelijke ondersteuning en jeugdzorg verschilde nauwelijks. Duidelijk is dat deze groep op meerdere fronten een achterstand heeft opgelopen; zij komen vaker in aanraking met de politie en wonen vaker in een huishouden met een laag inkomen of met schulden.

De groep zonder startkwalificatie én jeugdzorg in 2012 heeft dus duidelijk een achterstand op de overige groepen. Voor deze situatie is gewaarschuwd door het Samenwerkend Toezicht Jeugd en het Toezicht Sociaal Domein (2016). In hun rapport over kwetsbare jongeren concluderen zij dat jongeren die zonder maatregel een jeugdhulpinstelling verlaten gemakkelijk uit beeld verdwijnen. Deze jongeren vragen vaak niet meer om hulp omdat zij blij zijn

‘verlost’ te zijn van hulpverlening. Deze situatie wordt volgens de toezichthouders in de hand gewerkt door een gebrek aan samenwerking en een gebrek aan kennis van de betrokken partijen over (nieuwe) routes en mogelijkheden binnen het lokale stelsel. Daarom is het belangrijk dat er een centrale regisseur is die de jongere en de ouders betreft bij het opstellen en uitvoeren van een toekomstplan op weg naar zelfstandigheid. In hoofdstuk 4.5 van deel C blijkt dat gemeenten hiermee bezig zijn, maar de weg naar zelfredzaamheid van jongeren nog de nodige aandacht vergt.

## 2.7 Dynamiek in het sociaal domein

Deze paragraaf gaat in op de mate waarin mensen één of juist meerdere jaren achtereen voorzieningen uit het sociaal domein gebruiken. Eerst kijken we hoeveel mensen er in twee achtereenvolgende jaren beroep doen op dezelfde voorziening. Dit kan opgevat worden als een maat voor de zorgcontinuïteit.

### Decentralisatie leidt niet tot stopzetten voorziening op grote schaal

Het overgrote deel van de mensen maakte in 2014 geen gebruik van een sociaaldomeinvoorziening, en deed dat in 2015 ook niet (98%) (tabel 2.3). Degenen die in 2014 een participatievoorziening gebruikten, hielden die voorziening in 2015 meestal. Dit geldt voor (ruim) 85% van de bijstands- en de Wsw-gebruikers, maar ook voor driekwart van de mensen die een andere uitkering ontvingen, en voor twee derde van de gebruikers van re-integratie. Vaak werden deze voorzieningen in 2015 met een andere (participatie)voorziening gecombineerd (zie tabel 2.2).

Ook de gebruikers van huishoudelijke hulp en woon- of vervoersvoorzieningen hielden deze voorziening veelal in 2015 (85%). Dit geldt echter slechts voor de helft van de gebruikers van maatschappelijke ondersteuning hulp thuis. Het is mogelijk dat ondersteuning thuis steeds vaker aangemerkt wordt als algemene voorziening (die hier niet kan worden gemeten); een conclusie over zorgcontinuïteit is dan ook niet zomaar te trekken. Voor 2014 beschikken wij niet over informatie over het gebruik van beschermd wonen, zodat we niet weten in hoeverre mensen daar al dan niet uitstromen.

Bij de jeugdzorg zijn de uitstroom wat groter (zie de vorige rapportage: Pommer en Boelhouwer 2016). 71%-75% van de jongeren die in 2014 jeugdzorg gebruikten, behield ook in 2015 deze voorziening.

Ook voor de jaren 2012-2013 en 2013-2014 geeft tabel 2.3 aan in hoeverre voorzieningen over de jaargrens heen gebruikt blijven worden. Het is duidelijk dat de overgang van 2014 naar 2015 niet over de gehele linie tot grote verschuivingen heeft geleid.

Binnen de participatie is de continuïteit van bijstand en re-integratie vergelijkbaar met die in de jaren daarvoor, bij de uitkeringen is deze zelfs hoger dan tussen 2013 en 2014. Met de decentralisatie in 2015 lijkt de zorgcontinuïteit dus niet in gevaar gekomen. Opvallend is dat de continuïteit van re-integratie tussen 2012 en 2013 lager ligt dan daarna. De Wsw wordt afgebouwd, wat leidt tot een lager aandeel dat in 2015 nog steeds in de Wsw zit. Het aandeel gebruikers uit 2013 dat ook in 2014 een (niet-bijstands)uitkering ontvangt, ligt

relatief laag doordat de uitkeringen op grond van de Algemene nabestaandenwet (Anw) generatiegewijs worden afgebouwd.

Tabel 2.3

Personen die in twee opeenvolgende jaren dezelfde voorziening gebruiken, 2012-2015 (in procenten van gebruikers in het eerste jaar)<sup>a, b</sup>

	2012-2013	2013-2014	2014-2015
geen gebruik	97	98	98
participatie			
bijstand	88	88	87
re-integratie	62	68	67
uitkeringen	82	72	75
Wsw	80	94	85
maatschappelijke ondersteuning			
huishoudelijke hulp	89	88	87
ondersteuning thuis	88	69	57
woon- of vervoersvoorzieningen	n.v.t. <sup>c</sup>	88	83
beschermd wonen	n.v.t. <sup>c</sup>	n.v.t. <sup>c</sup>	n.v.t. <sup>c</sup>
jeugdzorg			
hulp zonder verblijf	59	52 <sup>d</sup>	62
hulp met verblijf	72	75 <sup>e</sup>	71
jeugdbescherming	80	78	76
jeugdreclassering	68	62	61

a Alleen personen die in beide jaren in de BRP staan ingeschreven.

b Leesvoorbeeld: van de personen met bijstand in 2014, ontving 87% in 2015 nog steeds bijstand.

c In 2012 beschikken we niet over informatie over het gebruik van woon- en vervoersdiensten. In 2012, 2013 en 2014 beschikken we niet over informatie over beschermd wonen.

d En in 2014 valt de registratie van het gebruik van jeugdzorg laag uit door problemen bij de jeugd-ggz. Hierdoor wordt het aandeel gebruikers van jeugdhulp thuis in 2013 dat in 2014 nog steeds jeugdhulp thuis gebruik onderschat.

e Het gebruik van jeugdhulp met verblijf is gecorrigeerd. In 2012 en 2014 is selectie van de AWBZ-indicaties voor lage zorgzwaartepakketten (zzp's) die overgaan naar de Jeugdwet niet geheel in de basisdata doorgevoerd. Hiervoor is wel geselecteerd aan de hand van de corresponderende selectie in 2013. Dit leidt waarschijnlijk tot een lichte overschatting van het gebruik van jeugdhulp met verblijf.

Bron: CBS (SCP-stapelingsbestand 2012-2015) SCP-bewerking

Bij de maatschappelijke ondersteuning zien we wel een daling in de jaarlijkse overgangen van gebruik. De ondersteuning thuis loopt telkens minder vaak door in het volgende jaar; in 2013 ontving nog 88% van de gebruikers van het voorgaande jaar deze hulp, in 2015 was dat nog maar 57%. De beperkingen van de inzet van maatwerkvoorzieningen in de huishoudelijke hulp in 2015 lijken potentiële nieuwe gebruikers meer te treffen dan zittende

gebruikers (zie ook hoofdstuk 2): het aandeel dat twee opeenvolgende jaren gebruikmaakt van huishoudelijke hulp is namelijk stabiel.

Het gebruik van voorzieningen in twee opeenvolgende jaren zegt nog niet zoveel over de duur van de achterliggende problematiek. Het is immers mogelijk dat het gebruik gestart is aan het eind van het jaar en al snel in het tweede jaar kan worden stopgezet.<sup>13</sup> Daarom kijken we in hoeverre het gebruik zich over meerdere jaren uitstrekt.

Het gebruik van de verschillende voorzieningen (als aandeel van de totale bevolking) varieert niet heel sterk. Over de gehele periode 2012-2015 bezien gebruikt gemiddeld bijna 16% van de bevolking in een of meer van deze jaren een voorziening uit het sociaal domein (tabel 2.4).<sup>14</sup> Hierbij moet worden opgemerkt dat opvang en woon- en vervoersvoorzieningen bij de maatschappelijke ondersteuning alleen voor de latere jaren (2013-2015) bekend zijn. Bovendien valt de registratie van het gebruik van jeugdzorg in 2014 laag uit door registratieperikelen bij de jeugd-ggz (zie ook hoofdstuk 1).

Van alle gebruikers van sociaaldomeinvoorzieningen maakt 28% slechts in een van de jaren gebruik van een voorziening; 36% doet dit in alle jaren en de resterende 36% maakt in twee of drie van de vier jaren gebruik van een voorziening.

Gemiddeld gebruikt ruim 6% van de relevante bevolking in een van de jaren een participatievoorziening. Bijna de helft van hen doet dat gedurende de gehele periode (vier jaar).

De resterende gebruikers zijn vrij gelijk verdeeld over eenjarig, tweejarig en driejarig gebruik. Met name Wsw'ers maken langdurig gebruik van deze voorziening: 62% van hen doet dat gedurende alle onderzochte jaren. Ook de bijstand wordt vaak langdurig gebruikt. Van re-integratie wordt daarentegen relatief vaak (41%) slechts binnen één jaar gebruikgemaakt. Het is dan ook de bedoeling van re-integratie dat mensen na verloop van tijd participeren en geen voorziening meer nodig hebben.

Ook gebruikt gemiddeld ruim 6% van de bevolking in een van de jaren een Wmo-voorziening. Dit aandeel wordt zoals gezegd wel vertekend door het ontbreken van informatie over woon- en vervoersvoorzieningen en beschermd wonen in eerdere jaren (resp. 2012 en 2012-2014). Een derde gebruikt maatschappelijke ondersteuning gedurende de vier onderzochte jaren, 28% slechts gedurende één jaar. Vooral huishoudelijke hulp wordt vaak langdurig gebruikt.

Ruim 4% van de bevolking maakte tussen 2012 en 2015 gebruik van een jeugdzorgvoorziening. Deze voorzieningen worden vaker kortdurend gebruikt. In de vorige rapportage over het sociaal domein (Pommer en Boelhouwer 2016) werd al aangegeven dat de dynamiek in de jeugdzorg groter is dan in beide andere delen van het sociaal domein. Zie ook de stromen in de jeugdzorg in paragraaf 1.3. Het aandeel gebruikers van jeugd-ggz wordt in 2014 onderschat, zodat het meerjarig gebruik van die voorziening wellicht iets groter is dan in tabel 2.4 wordt vermeld.

Tabel 2.4

Personen die in de periode 2012-2015 een voorziening gedurende 1, 2, 3 of 4 jaar hebben gebruikt (in procenten)<sup>a, b, c</sup>

	gemiddeld jaarlijks gebruik 2012-2015 (% van bevolking)	waarvan gebruik gedurende (%)			
		1 jaar	2 jaar	3 jaar	4 jaar
participatie	<b>6,3</b>	<b>20</b>	<b>17</b>	<b>16</b>	<b>47</b>
bijstand	4,4	20	18	13	49
re-integratie	2,4	41	28	28	2
uitkeringen	1,0	31	27	31	11
Wsw	1,0	21	7	9	62
maatschappelijke ondersteuning	<b>6,4</b>	<b>28</b>	<b>18</b>	<b>21</b>	<b>33</b>
huishoudelijke hulp	3,4	19	16	20	46
ondersteuning thuis	2,5	36	23	23	18
woon- en vervoersvoorzieningen <sup>c</sup>	1,1	32	27	41	n.v.t.
beschermd wonen <sup>c</sup>	0,1	100	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
jeugdzorg	<b>4,3</b>	<b>44</b>	<b>26</b>	<b>15</b>	<b>14</b>
hulp zonder verblijf <sup>d</sup>	4,1	47	27	15	11
hulp met verblijf <sup>e</sup>	0,4	41	20	14	25
jeugdbescherming	0,4	22	28	20	30
jeugdreclassering	0,2	35	34	22	9
<b>totaal gebruik</b>	<b>15,7</b>	<b>28</b>	<b>19</b>	<b>17</b>	<b>36</b>

- a De berekening gaat uit van personen die gedurende de hele periode 2012-2015 in de BRP waren ingeschreven.
- b Het gemiddelde gebruik in de eerste kolom ligt hoger dan in de afzonderlijke jaren zoals weer gegeven in tabel 2.1 voor 2015 en tabel B4.1 voor 2013. Verschillende mensen kunnen immers in verschillende jaren gebruik maken maar ze tellen hier allemaal mee.
- c Voor 2012 beschikken we niet over informatie over het gebruik van woon- en vervoersdiensten. Voor 2012, 2013 en 2014 beschikken we niet over informatie over beschermd wonen.
- d En in 2014 valt de registratie van het gebruik van jeugdzorg laag uit door problemen bij de jeugd-ggz. Hierdoor wordt het meerjarig gebruik van jeugdhulp thuis onderschat.
- e Het gebruik van jeugdhulp met verblijf is gecorrigeerd. In 2012 en 2014 is selectie van de AWBZ-indicaties voor lage zorgzwaartepakketten (zzp's) die overgaan naar de Jeugdwet niet geheel in de basisdata doorgevoerd. Hiervoor is wel geselecteerd aan de hand van de corresponderende selectie in 2013. Dit leidt waarschijnlijk tot een lichte overschatting van het gebruik van jeugdhulp met verblijf.

Bron: CBS (SCP-stapelingsbestand 2012-2015) SCP-bewerking

## 2.8 Conclusies

In 2015 maakten ruim 1,6 miljoen mensen uit 1,4 miljoen huishoudens gebruik van een of meerdere voorzieningen. Hoewel het totale aantal gebruikers in 2015 vergelijkbaar is met het aantal gebruikers dat in 2013 de overeenkomstige voorzieningen gebruikte, is er na de decentralisaties wel wat veranderd. Het gebruik van participatievoorzieningen is toegenomen.

men (met name bijstand), terwijl we minder re-integratie en Wsw waarnemen. Het gemeenten gebruik van maatschappelijke ondersteuning is iets afgenomen, met name de ondersteuning thuis en woon- en vervoersvoorzieningen. Hier speelt waarschijnlijk een rol dat veel gemeenten hier algemene voorzieningen voor inzetten, die in het rapport niet meegenomen kunnen worden.

Ongeveer 50% van deze huishoudens gebruikt een participatievoorziening, 40% maatschappelijke ondersteuning en 21% jeugdzorg. Evenals in 2013 combineert slechts een op de tien gebruikende huishoudens voorzieningen uit verschillende sectoren. Mogelijk nemen zij wel meer dan 10% van de kosten van sociaaldomeinvoorzieningen in beslag. Dit betreft dus 1,2% van alle Nederlandse huishoudens. Het gaat dan meestal om participatievoorzieningen en maatschappelijke ondersteuning, of participatie en jeugdzorg. Jeugdzorgvoorzieningen en re-integratie komen vrij vaak voor in combinatie met andere voorzieningen.

Participatievoorzieningen worden veel gebruikt door eenpersoonshuishoudens en eenoudergezinnen, door niet-westerse migranten en huishoudens met een laag inkomen. Maatschappelijke ondersteuning wordt gebruikt door ouderen, alleenstaanden en lage inkomens. Jeugdzorg komt vooral terecht bij eenoudergezinnen, vooral wanneer in het huishouden ook voorzieningen uit een andere sector worden gebruikt. Niet-westerse migranten, mensen met een laag inkomen, eenoudergezinnen en eenpersoonshuishoudens hebben vaker met stapeling van verschillende sectoren te maken dan anderen.

Huishoudens met schulden maken vaker gebruik van sociaaldomeinvoorzieningen dan huishoudens zonder schuldenproblematiek. Ook komen zij vaker in aanraking met de politie. Huishoudens met schulden zijn vaker eenouderhuishoudens en niet-westerse migranten.

Jongeren die eerder jeugdzorg ontvingen, lijken zich in een achterstandspositie te bevinden. 18-jarigen hadden in 2015 vaker een laag inkomen en ontvingen vaker bijstand wanneer zij in de periode 2012-2014 jeugdzorg ontvingen. Zij hadden ook vaker te maken met schulden en met de politie en gebruikten ook vaker andere sociaaldomeinvoorzieningen, met name ondersteuning thuis of jeugdzorg.

Jongeren die in 2012 geen startkwalificatie hadden, gebruikten in 2012 vaker een sociaaldomeinvoorziening dan andere (vaak een participatievoorziening), kwamen vaker in aanraking met de politie en hadden vaker te maken met schulden. De combinatie van een ontbrekende startkwalificatie en gebruik van jeugdzorg in 2012 levert een duidelijke achterstand op: deze groep gebruikte in 2015 vaker een sociaaldomeinvoorziening, kwam vaker in aanraking met de politie en had vaker te maken met schulden of een laag inkomen dan andere jeugdigen.

Het gebruik van sociaaldomeinvoorzieningen is vaak langdurig maar zeker niet voor iedereen. In de periode 2012-2015 maakte bijna de helft van de gebruikers van participatievoorzieningen in alle vier de jaren gebruik van een van de voorzieningen uit deze wet. Met name de Wsw wordt vaak lang achtereen gebruikt (62% gebruikt deze voorziening gedurende vier jaar) Bij de maatschappelijke ondersteuning geldt dat voor een derde van



de gebruikers, en bij de jeugdzorg voor 14%. Toch gebruikt 30% van de ontvangers van jeugdbescherming deze in alle vier de jaren. De Jeugdwet kent de grootste dynamiek van de drie domeinen (zie ook hoofdstuk 1).

Geconcludeerd kan worden dat een minderheid van de huishoudens gebruikmaakt van een voorziening uit het sociaal domein. Zij maken vaak slechts van een van de drie sectoren gebruik. Binnen sectoren komen combinaties van voorzieningen wat vaker voor, vooral bij de maatschappelijke ondersteuning en de jeugdzorg. Het beeld is vergelijkbaar met het beeld van vóór de hervormingen in 2013.

## Noten

- 1 Daarbij komen alleen maatwerkvoorzieningen aan de orde; de algemene voorzieningen binnen de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) kunnen door gebrek aan voldoende gegevens niet worden bestudeerd. Hier zijn cak-gegevens over de Wmo gebruikt omdat de Gemeentelijke Monitor Sociaal Domein niet landelijk dekkend is. Niet alle gemeenten rapporteren immers gegevens over de Wmo voor deze monitor (zie ook § 1.3.2).
- 2 We kijken naar alle personen die op 31-12-2015 in de Basisregistratie Personen (BRP) voorkomen. De personen die in de loop van het jaar wel een voorziening hebben gebruikt, maar eind 2015 niet meer in de gemeentelijke administratie voorkomen, worden niet meegenomen. Aangezien het veelal gaat om overleden personen, is het niet vreemd dat dit vooral het gebruik van Wmo-voorzieningen wat vermindert.
- 3 Voor 2016 wordt een beperkte stapeling van voorzieningen in het sociaal domein gepresenteerd in hoofdstuk 3. Dit is op basis van de Gemeentelijke Monitor Sociaal Domein (CBS, StatLine).
- 4 De indeling van met name de participatievoorzieningen is gewijzigd ten opzichte van de vorige rapportage. Zie tabel B3.1 in bijlage B3 op [www.scp.nl](http://www.scp.nl) voor een overzicht van de veranderingen. Hierdoor zijn de analyses niet een-op-een met elkaar te vergelijken. Tabel B4.1 in bijlage B4 bevat het gebruik in 2013 volgens de indeling in dit rapport. Ook verschilt de invulling van de voorzieningen van die in hoofdstuk 1. Zo worden hier bij de Participatiewet ook gebruikers van overige uitkeringen en Wsw'ers meegenomen, terwijl dit in hoofdstuk 1 niet zo is.
- 5 Onder een huishouden verstaan wij mensen die op hetzelfde adres wonen. Uitzondering hierop vormen de kinderen die jeugdzorg met verblijf gebruiken. Zij worden meegerekend in het huishouden van hun ouders, ook al wonen ze daar niet.
- 6 IOAW: Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers;  
IOAZ: Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen;  
Anw: Algemene nabestaandenwet.
- 7 In 2013, volgens de herziene indeling uit tabel B3.1 in bijlage B3 op [www.scp.nl](http://www.scp.nl), maakte 10,6% van de Nederlanders gebruik van een voorziening uit het sociaal domein; 38% van hen maakte alleen gebruik van participatievoorzieningen, 35% alleen van maatschappelijke ondersteuning en ruim 20% alleen van jeugdzorg.
- 8 Mogelijk beslaat deze groep wel meer dan 10% van de kosten van sociaaldomeinvoorzieningen, aangezien zij gebruikmaken van meerdere voorzieningen. Hierover is geen informatie beschikbaar.
- 9 In de vorige rapportage (Pommer en Boelhouwer 2016) werden bijstand en re-integratie niet afzonderlijk gerapporteerd. Daarom is deze vergelijking niet uit de vorige rapportage af te leiden.
- 10 We onderscheiden hier alleen westerse en niet-westerse migranten. Voor specifieke landen van herkomst kan er wel sprake zijn van onder- of oververtegenwoordiging (zie bijv. Sadiraj et al. 2016). Overigens zijn migranten ondervertegenwoordigd in de jeugdhulp en oververtegenwoordigd in de jeugdbescherming en jeugdreclassering. Zie hoofdstuk 1.

- 11 Hoewel de meeste vormen van jeugdzorg worden beëindigd wanneer de jongeren 18 jaar worden, kunnen sommige vormen (zoals jeugdreclassering en vormen van jeugdhulp die voortvloeien uit een strafrechtelijke beslissing) daarna nog doorlopen.
- 12 Het gaat hierbij om een momentopname. Scholieren die het onderwijs zonder startkwalificatie verlaten, kunnen die later alsnog bemachtigen. Zo blijkt dat scholieren die in het schooljaar 2009/'10 het onderwijs zonder startkwalificatie verlieten in de vijf jaar daarna in 16% van de gevallen alsnog een dergelijk diploma hebben behaald (CBS, StatLine).
- 13 Gebruik van een voorziening wordt hier immers gedefinieerd als het op enig moment in een jaar ontvangen van deze voorziening.
- 14 Dit aandeel gebruikers is hoger dan het aandeel in één specifiek jaar.

## 3 Regionale verschillen in het sociaal domein

---

- Op basis van risicokenmerken zijn gemeenten ingedeeld in homogene clusters. Deze clusters laten duidelijke verschillen zien in het gebruik van sociaaldomeinvoorzieningen. Krimpende plattelandssteden kennen evenals stedelijke agglomeraties een relatief hoog voorzieningen-gebruik. Gewone plattelandsgemeenten en gemeenten met veel rijke inwoners ervaren een relatief laag gebruik van voorzieningen.
  - De gemeentelijke verschillen kunnen voor een groot deel verklaard worden door bevolkingskenmerken die het gebruik in sterke mate bepalen, maar er blijven duidelijke verschillen bestaan.
  - In de noordelijke provincies, rond de Veluwe en in de grootstedelijke regio's is het voorzieningengebruik hoog. Ook na correctie voor de risicofactoren blijven deze verschillen bestaan.
- 

### 3.1 Risicoprofielen op gemeentelijk niveau

#### 3.1.1 Clustering van gemeenten

Gemeenten verschillen op vele kenmerken. Om de presentatie van uitkomsten naar deze kenmerken overzichtelijk te houden clusteren we de gemeenten in groepen die 'op elkaar lijken'. We doen dit aan de hand van risicokenmerken van de gemeentelijke inwoners. Risicokenmerken zijn factoren die het gebruik van voorzieningen in het sociaal domein in sterke mate bepalen. In Pommer en Boelhouwer (2016) is beschreven hoe we tot een clustering van gemeenten zijn gekomen. Hier nemen we deze clustering over.

Op basis van de meest onderscheidende kenmerken kunnen we de clusters als volgt karakteriseren, waarbij eerst wordt uitgaan van stedelijkheid en vervolgens van de aanwezigheid van andere differentiërende kenmerken (tabel 3.1):<sup>1</sup>

**Tabel 3.1**

Clustering van gemeenten op basis van risicokenmerken (in aantallen gemeenten en in procenten van de totale bevolking)

cluster	aantal gemeenten	aandeel van de totale bevolking (%)
1) stedelijke agglomeraties	6	13,5
2) studentensteden	11	10,3
3) middelgrote stedelijke gemeenten	45	21,4
4) middelgrote landelijke gemeenten	75	17,8
5) krimpende plattelandsteden	28	6,8
6) gemeenten met veel rijke inwoners	22	3,3
7) gewone plattelandsgemeenten	128	17,2
8) krimpende plattelandsgemeenten	75	9,8

Bron: CBS (StatLine) SCP-bewerking

### 3.1.2 Voorzieningengebruik naar gemeenteprofiel

In deze paragraaf presenteren we het gebruik van sociaaldomeinvoorzieningen naar twee gemeentelijke indelingen voor 2016. Naast de in paragraaf 3.1.1 genoemde indeling naar risicocluster laten we ook de verschillen naar gemeentegrootte zien.

Het gebruik van voorzieningen in het sociaal domein wordt voor een deel bepaald door het risicoprofiel van de gemeenten. In gemeenten met veel eenoudergezinnen zal doorgaans meer gebruik gemaakt worden van jeugdzorg en in gemeenten met veel ouderen van hulp bij het huishouden. Binnen clusters van gemeenten met een vergelijkbaar risicoprofiel kan het voorzieningengebruik nog steeds verschillen. Dit kan bijvoorbeeld te maken hebben met verschillen in uitvoeringspraktijk, beleidsvoorkeuren of historisch gegroeide situaties (zie Engbersen en Uytterlinde (2017) voor een analyse van verschillen in enkele regio's).

#### Gebruik participatievoorzieningen hoger bij grotere gemeenten

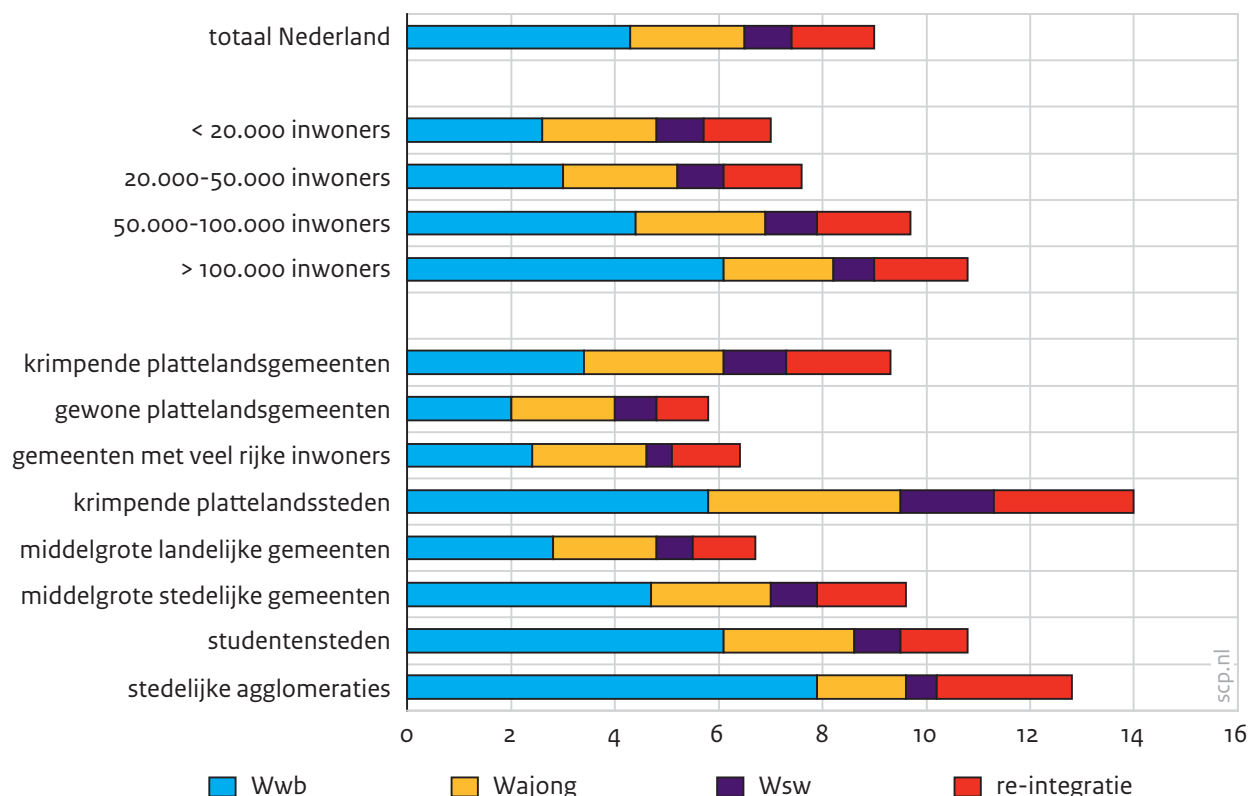
Tot de participatievoorzieningen rekenen we zowel voorzieningen van de Participatiewet (bijstand en re-integratie) als voorzieningen voor arbeidsbeperkten (Wet sociale werkvoorziening (Wsw) en de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten (Wajong)).<sup>2</sup>

Ongeveer 9% van de personen tussen 18 en 64 jaar maakte in 2016 gebruik van een participatievoorziening (figuur 3.1). Het vaakst betreft het bijstand (4,3%), gevolgd door Wajong (2,2%) en re-integratie (1,6%). Nog 0,9% participeert via de Wsw. Met uitzondering van de bijstand verschilt het gebruik van de onderscheiden participatievoorzieningen niet veel naar gemeentegrootte. Het gebruik van bijstand neemt duidelijk toe naarmate de gemeente groter is. Als we de gemeenten indelen naar risicoprofielen zijn de verschillen veel groter. Bij vrijwel alle participatievoorzieningen is de deelname in krimpende plattelandsteden het hoogst. Alleen bij de bijstand worden ze overtroffen door stedelijke agglomeraties en studentensteden. Vooral het aantal Wsw'ers is relatief hoog. Het gebruik van

re-integratievoorzieningen is in stedelijke agglomeraties ongeveer even groot als in de krimpende plattelandsteden. Gewone plattelandsgemeenten, gemeenten met veel rijke inwoners en middelgrote landelijke gemeenten hebben een relatief laag gebruik van participatievoorzieningen. Hierbij valt op dat het gebruik van bijstand erg laag is en het gebruik van Wajong (bijna) even groot als dat van de bijstand.

**Figuur 3.1**

Gebruik van participatievoorzieningen naar gemeentegrootte en clusters van gemeenten, 2016 (in procenten van bevolking 18-64 jaar)<sup>a, b</sup>



a Omdat mensen meer dan één voorziening tegelijk kunnen gebruiken, zijn de gegevens inclusief mogelijke overlap.

b Wwb: Wet werk en bijstand; Wajong: Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten; Wsw: Wet sociale werkvoorziening.

Bron: CBS (StatLine) SCP-bewerking; Panteia (Wsw-registratie'17) 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 gebeurt op basis van het percentage 18-64-jarigen dat gebruikmaakt van een regeling volgens de bijstand, de Wajong of de Wsw. De re-integratie vertoont een grote overlap met deze regelingen, daarom laten we die weg. Het gemiddelde gebruik van deze drie voorzieningen komt uit op 7,5% en varieert van 1,3% tot 15,3%. De gemeenten zijn ingedeeld in zes klassen, waarbij het bereik van de klassen 2% bedraagt (behalve bij de eerste en de laatste klasse). 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 63% van de bevolking in stedelijk gebied, terwijl dit voor de gemeenten in de laagste klasse van gebruik slechts 4% is. Het aandeel niet-westerse migranten is hoger in gemeenten met een hoog gebruik, evenals het aandeel huishoudens met een laag inkomen, het aandeel huishoudens met een uitkering en het aandeel eenoudergezinnen. De gemiddelde woningwaarde is juist lager in gemeenten met een hoog gebruik.

Tabel 3.2

Kenmerken van gemeenten naar verschillen in gebruik van participatievoorzieningen, 2016 (in aantallen, euro's en procenten)<sup>a, b</sup>

	aandeel totaal voorzieningengebruik (%)						totaal
	1,3-3	3-5	5-7	7-9	9-11	11-15,3	
aantal gemeenten	16	133	119	66	33	23	390
personen in stedelijke gebieden (%)	4	22	42	54	72	63	48
niet-westerse migranten (%)	3	5	9	11	21	18	12
huishoudens met een laag inkomen (%)	5	6	8	10	14	15	10
gemiddelde woningwaarde x 1000 euro	262	251	222	195	197	149	210
eenoudergezinnen (%)	6	6	7	7	8	8	7
personen met een uitkering (%) <sup>c</sup>	8	10	11	13	12	14	12

a De data zijn gewogen met gemeentegrootte.

b Regelingen: Wwb, Wsw, Wajong; inclusief dubbeltellingen.

c ww en wao.

Bron: CBS (StatLine) SCP-bewerking

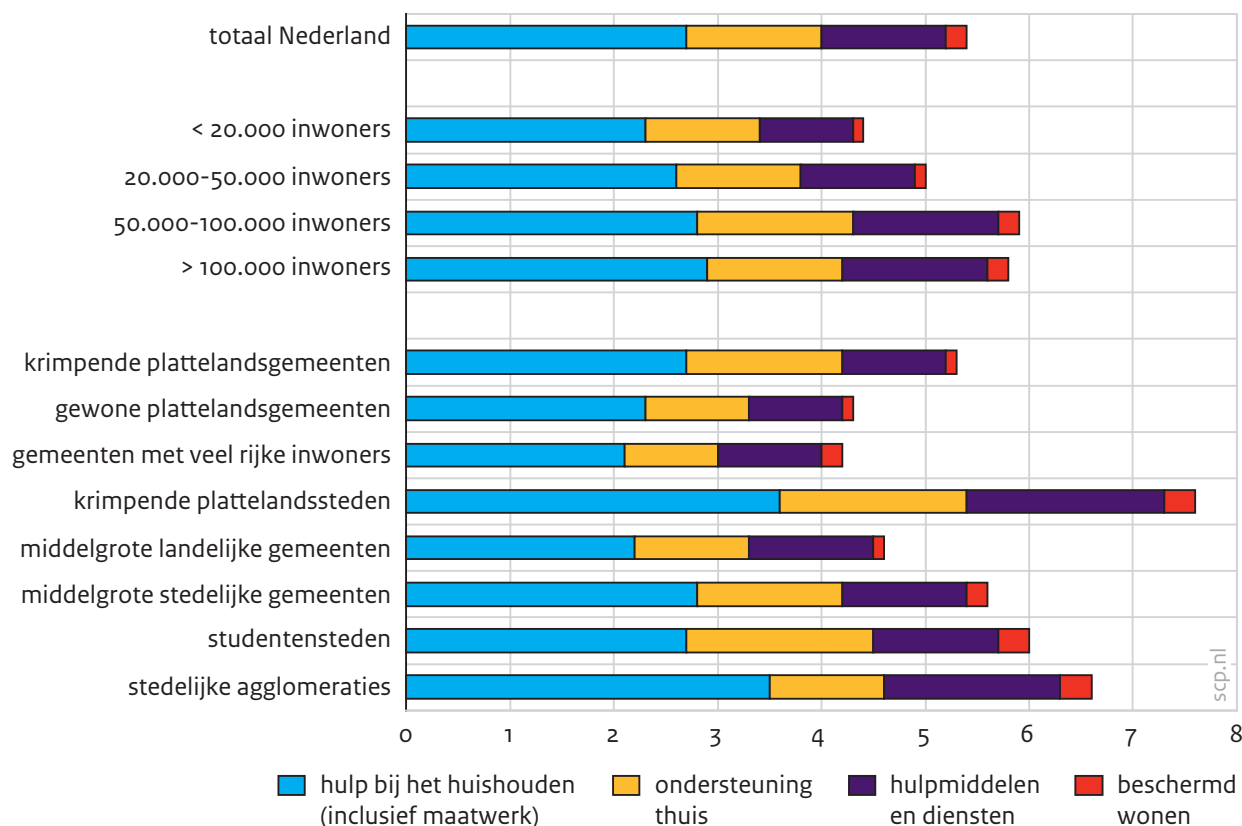
Als we het gebruik van voorzieningen corrigeren voor kenmerken van de bevolking in de gemeenten die van invloed zijn op het gebruik, dan vallen de meeste verschillen weg op het hier beschouwde niveau van gemeenten (gemeentegrootte en clusters van gemeenten volgens figuur 3.1; zie bijlage B5 op [www.scp.nl](http://www.scp.nl)). Bij krimpende plattelandsgemeenten blijft het gebruik nog iets groter, met name door het hogere gebruik van re-integratievoorzieningen, bij middelgrote stedelijke gemeenten blijft het gebruik iets lager, doordat bij alle voorzieningen het aandeel in de bevolking een fractie lager (0,1 procentpunt) blijft dan gemiddeld. Zie paragraaf 3.2 voor wat meer uitleg over de correctie.

### Veel gebruik Wmo-voorzieningen in krimpende plattelandssteden

Van de inwoners van 18 jaar of ouder maakt ongeveer 5,5% gebruik van een of meer voorzieningen uit de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) (figuur 3.2). Het vaakst wordt huishoudelijke hulp gebruikt (2,7%), gevolgd door ondersteuning thuis en hulpmiddelen en diensten (resp. 1,3% en 1,2%). Beschermd wonen is de kleinste Wmo-voorziening met gemiddeld 0,2% gebruikers. Ook hier zien we een toename van het gebruik naarmate de gemeente groter is, maar neemt het gebruik vanaf 100.000 inwoners niet verder toe.<sup>3</sup> De verschillen in het gebruik van Wmo-voorzieningen naar clusters van gemeenten komen globaal overeen met de verschillen die we bij de participatievoorzieningen zagen. Krimpende plattelandssteden hebben het grootste aandeel gebruikers bij alle voorzieningen. Het aandeel gebruikers in stedelijke agglomeraties komt hierbij in de buurt voor hulp bij het huishouden en hulpmiddelen en diensten. Bij de Wmo maakt de bevolking van gemeenten met veel rijke inwoners het minst gebruik van voorzieningen, maar ook bij gewone plattelandsgemeenten en middelgrote landelijke gemeenten blijft het gebruik achter bij het gemiddelde. Inwoners van studentensteden maken relatief iets vaker gebruik van ondersteuning thuis, terwijl de aandelen voor de andere voorzieningen op het landelijk gemiddelde uitkomen.

Figuur 3.2

Gebruik van Wmo-voorzieningen onder  $\geq 18$  jarigen naar gemeentegrootte en clusters van gemeenten, 2016 (in procenten)<sup>a</sup>



a Omdat mensen meer dan één voorziening tegelijk kunnen gebruiken, bijvoorbeeld hulp bij het huishouden en ondersteuning, zijn de gegevens inclusief mogelijke overlap.

Bron: CAK (Wmo-registratie'16) SCP-bewerking

We delen de gemeenten weer in naar het aandeel voorzieningengebruikers. Hier gaat het om unieke gebruikers van een of meer voorzieningen in de Wmo. Gemiddeld is dit 4,4% van de bevolking. Dit percentage wijkt af van het totaal in figuur 3.2, omdat hier geen dubbeltellingen voorkomen (personen die binnen de Wmo gebruikmaken van bijvoorbeeld huishoudelijke hulp én ondersteuning thuis). Uit tabel 3.3 blijkt dat gemeenten met een laag gebruik van Wmo-voorzieningen gemiddeld een klein aandeel inwoners hebben in stedelijk gebied, een laag aandeel niet-westerse migranten, weinig huishoudens met een laag inkomen, niet veel alleenstaanden en relatief weinig inwoners met een uitkering (ww of wao), terwijl de gemiddelde woningwaarde hoog is. Bij de gemeenten met hoog gebruik (6,5% of meer) zien we het een tegengesteld beeld. Het aandeel 65-plussers varieert nauwelijks tussen de verschillende groepen gemeenten.



Tabel 3.3

Kenmerken van gemeenten naar verschillen in gebruik van Wmo-voorzieningen, 2016 (in aantallen, euro's en procenten)<sup>a</sup>

	aandeel totaal voorzieningengebruik (%)						totaal
	1,3- 2,5	2,5- 3,5	3,5- 4,5	4,5- 5,5	5,5- 6,5	6,5- 8,2	
aantal gemeenten	32	113	123	78	31	13	390
65-plussers (%)	18	18	17	19	19	17	18
inwoners in stedelijk gebied (%)	25	32	55	48	51	69	48
niet-westerse migranten (%)	6	7	14	14	10	21	12
huishoudens met een laag inkomen (%)	6	8	10	11	12	15	10
gemiddelde woningwaarde x 1000 euro	242	236	220	190	183	165	210
alleenstaanden (%)	28	33	38	36	40	43	36
personen met een uitkering (%) <sup>b</sup>	9	10	11	12	13	14	12

a De data zijn gewogen met gemeentegrootte.

b ww en wao.

Bron: CAK (Wmo-registratie'16) SCP-bewerking; CBS (StatLine) SCP-bewerking

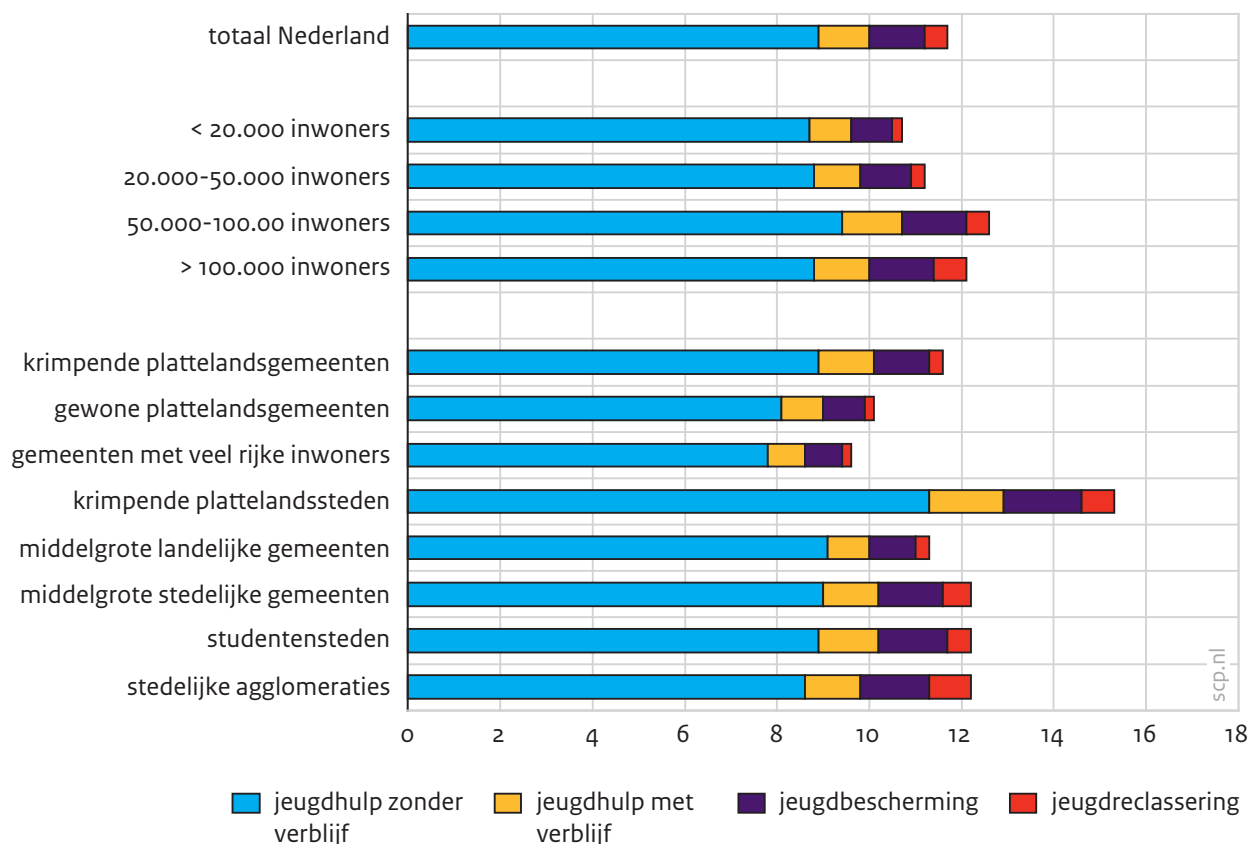
Net als bij de participatievoorzieningen kunnen we ook hier het gebruik van de Wmo-voorzieningen corrigeren voor kenmerken van de bevolking in de gemeenten. De grootste verschillen tussen gemeentecusters verdwijnen. De verschillen tussen clusters zijn dan niet groter dan 0,4 procentpunt. Waar in de krimpende plattelandsteden het gebruik van ondersteuning thuis relatief het hoogst was (1,8%), is het na correctie voor risicofactoren het laagst (1,0%). Het aandeel inwoners dat gebruikmaakt van hulpmiddelen en diensten blijft in deze cluster van gemeenten wel het hoogst. (bijlage B5)

### Ook hoog gebruik Jeugdwetvoorzieningen in krimpende plattelandsteden

Gemiddeld voor heel Nederland ligt het gebruik van de Jeugdwet op bijna 12% van de 0-17-jarigen (figuur 3.3). De verschillen naar gemeentegrootte zijn niet heel groot, maar middelgrote gemeenten hebben het hoogste gebruik en kleine gemeenten het laagste. De verschillen zijn relatief het grootst voor de jeugdbescherming. In kleine gemeenten betreft dit 0,9% van de jeugdigen, in gemeenten met meer dan 50.000 inwoners gaat het om 1,4%. Als we naar de onderscheiden gemeentecusters kijken, dan zien we ook hier het hoogste gebruik in krimpende plattelandsteden. Vooral de jeugdhulp zonder verblijf is hier hoog (meer dan 11%). Maar ook bij de jeugdhulp met verblijf en de jeugdbescherming zien we hier het hoogste gebruik van de clusters. Het laagste gebruik zien we weer in gemeenten met veel rijke inwoners, en in gewone plattelandsgemeenten. In de stedelijke agglomeraties komt 0,9% van de jongeren in aanraking met de jeugdreclassering.

Figuur 3.3

Gebruik van jeugdzorg naar gemeentegrootte en clusters van gemeenten, 2016 (in procenten van bevolking 0-17 jaar)<sup>a</sup>



a Omdat mensen meer dan één voorziening tegelijk kunnen gebruiken, zijn de gegevens inclusief mogelijke overlap.

Bron: CBS (StatLine) SCP-bewerking

Gemiddeld heeft 12,2% van de jeugdigen te maken met een vorm van jeugdzorg. Het percentage varieert van 6,1% tot 17,8% per gemeente (tabel 3.4). Het gemiddelde aandeel wijkt iets af van dat in figuur 3.3, omdat in tabel 3.4 geen overlap tussen verschillende voorzieningen is meegeteld. Gemeenten met een laag aandeel jongeren in jeugdzorg zijn gemiddeld niet stedelijk, hebben weinig niet-westerse migranten, weinig huishoudens met een laag inkomen en een vrij dure woningvoorraad. Het aandeel eenoudergezinnen en het aandeel personen met een uitkering liggen beide wat lager dan gemiddeld. Bij gemeenten met een hoog gebruik van jeugdzorg zien we ongeveer het tegenovergestelde. De groep gemeenten met laag gebruik bestaat voor het grootste deel uit gewone (kleine) plattelandsgemeenten met veelal een sterk religieuze inslag.

Tabel 3.4

Kenmerken van gemeenten naar verschillen in gebruik van jeugdzorgvoorzieningen, 2016 (in aantallen, euro's en procenten)<sup>a</sup>

	aandeel totaal voorzieningengebruik						totaal
	6,1- 8,5	8,5- 10,0	10,0- 11,5	11,5- 13,0	13,0- 14,5	14,5- 17,8	
aantal gemeenten	31	80	96	94	48	41	390
inwoners in stedelijk gebied (%)	12	36	29	51	65	63	48
niet-westerse migranten (%)	3	8	6	11	20	15	12
huishoudens met laag inkomen (%)	6	8	7	10	14	12	10
gemiddelde woningwaarde x 1000 euro	261	231	231	198	197	187	210
eenoudergezinnen (%)	5	7	6	7	8	7	7
personen met een uitkering (%) <sup>b</sup>	10	11	11	12	12	13	12

a De data zijn gewogen met gemeentegrootte.

b ww en wao.

Bron: CBS (StatLine) SCP-bewerking

Als het gebruik van jeugdzorg per gemeente wordt gecorrigeerd voor kenmerken van de bevolking in de gemeenten, dan vallen de meeste verschillen vrijwel weg. Bij de indeling naar gemeentegrootte zien we geen percentages die meer dan 0,1 procentpunt afwijken van het gemiddelde. Alleen voor jeugdhulp zonder verblijf zien we tussen de gemeenteclusters nog wat verschillen. Bij krimpende plattelandsgemeenten is het aandeel jeugdhulp zonder verblijf nog 0,6 procentpunt hoger dan gemiddeld, alle andere afwijkingen van het gemiddelde zijn kleiner dan 0,4 procentpunt (zie bijlage B5).

### 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 rondom centrumgemeenten met een regiofunctie (CBS 2017b).

Het gebruik van voorzieningen wordt weergegeven als percentage van de (relevante) bevolking. Om een zuivere vergelijking te kunnen maken worden de cijfers ook gecorrigeerd voor de risicoprofielen van de gemeenten. De betreffende risicofactoren zijn afgeleid uit de verdeelmodellen voor de drie decentralisatiewetten (zie § 1.2). De correctie resulteert in het 'onverklaarde gebruik', dat wordt aangeduid met 'situatie na correctie voor verschillen in risicoprofielen'.<sup>4</sup> Als gemeenten een voorziening effectiever inrichten, kunnen ze na correctie voor gemeentelijke risicoprofielen een laag voorzieningenniveau hebben. Dat hoeft dan niet te betekenen dat ze hun burgers slecht bedienen. Om dat in beeld te brengen worden outcomemetingen en cliëntervaringsonderzoeken uitgevoerd (zie deel A van dit rapport).

De verschillen tussen het waargenomen en het gecorrigeerde gebruik weerspiegelen verschillen in effectiviteit van beleid, historisch gegroeide situaties of imperfecties in het model waarmee wordt gecorrigeerd (zie ook Engbersen en Uytterlinde 2017).

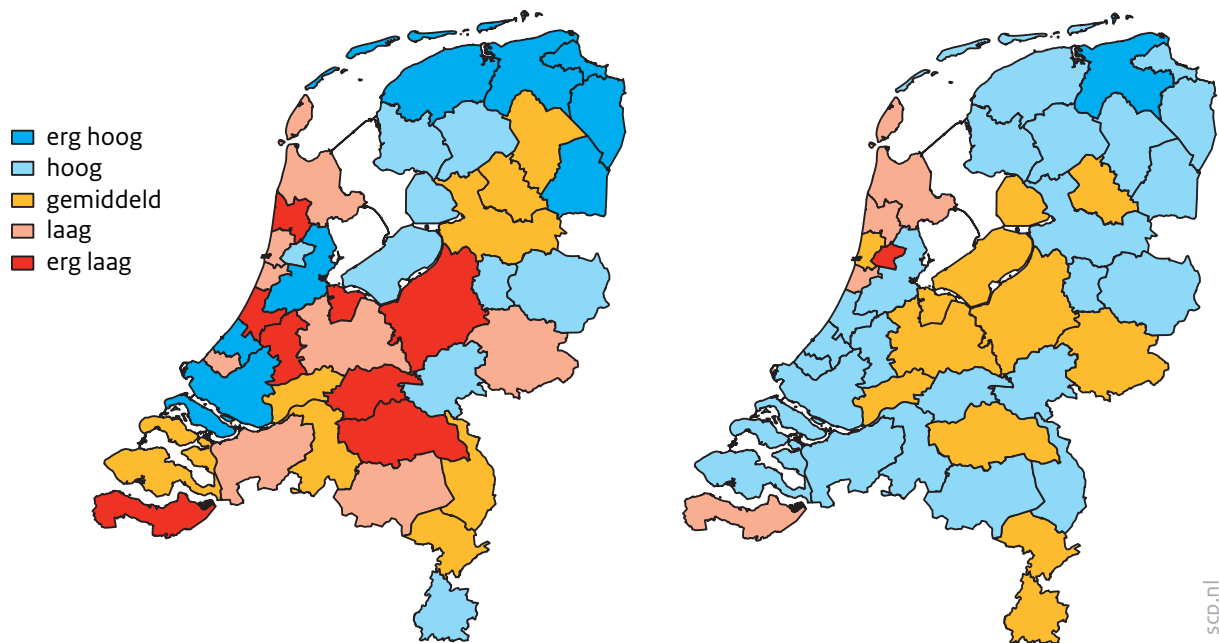
Op basis van het waargenomen gebruik per regio zijn de 40 Corop-gebieden ingedeeld in vijf groepen (kwintielen) van acht regio's met oplopend gebruik. Elke groep bevat zo 20% van de regio's. De eerste groep van acht regio's bestaat uit de gebieden met het laagste waargenomen gebruik (als percentage van de bevolking), de laatste groep uit de acht regio's met het hoogste gebruik. Het voor risicoprofielen gecorrigeerde gebruik is ingedeeld met dezelfde kwintielgrenzen, zodat duidelijk wordt wat het effect van de correctie betekent. De berekeningen zijn uitgevoerd voor elke voorziening, voor het totaal per decentralisatiewet en voor het totaal over de drie wetten samen. De totalen zijn berekend door bij het optellen van verschillende voorzieningen te wegen met de kosten per gebruiker. Duurdere voorzieningen (zoals beschermd wonen) tellen daardoor zwaarder mee in het eindresultaat dan goedkopere voorzieningen (zoals huishoudelijke hulp). Hier presenteren we alleen de figuren met het totale gebruik en het gebruik per wet.

### Regionale profielen participatievoorzieningen

Naast de bijstand en de re-integratie nemen we ook twee regelingen voor arbeidsbeperkten (Wajong en Wsw) mee bij de participatievoorzieningen. Het gebruik van de participatievoorzieningen is berekend als percentage van het aantal 18-64-jarigen (de potentiële beroepsbevolking) dat gebruik maakt van een van de voorzieningen. Figuur 3.4 laat de verschillen tussen Corop-gebieden zien. De Corop-gebieden zijn gerangschikt naar het gebruik van laag naar hoog en vervolgens ingedeeld in vijf kwintielen (20%-groepen) waar het gebruik erg laag, laag, gemiddeld, hoog of erg hoog is. Het (ongecorrigeerde) gebruik is relatief groot in de Noordelijke gebieden, en in de grootste steden Groot-Amsterdam, Groot-Rijnmond en agglomeratie 's-Gravenhage. Zeeuws-Vlaanderen, Zuidwest-Gelderland, Noordoost-Brabant en de Veluwe zijn voorbeelden van regio's met juist een heel laag gebruik van participatievoorzieningen. De verschillen in figuur 3.4 tussen waargenomen gebruik (links) en voor risicoprofielen gecorrigeerd gebruik (rechts) duiden op een verschuiving naar gemiddeld en hoog gecorrigeerd gebruik. Slechts een regio blijft een erg hoog gecorrigeerd gebruik houden (Overig Groningen) en Zaanstreek verschuift naar een erg laag gecorrigeerd gebruik (vanuit hoog gebruik). Delen van het westen van Nederland houden een relatief laag gecorrigeerd gebruik. Het betreft een paar regio's in Noord-Holland en Zeeuws-Vlaanderen. Vanuit erg laag en laag waargenomen gebruik verschuiven in totaal zes regio's naar hoog gebruik (Zuidwest-Gelderland, Oost-Zuid-Holland, Agglomeratie Leiden en Bollenstreek, Delft en Westland, Zuidoost-Noord-Brabant en West-Noord-Brabant).

Figuur 3.4

Gebruik van participatievoorzieningen door 18-64-jarigen voor en na correctie voor gemeentelijke risicoprofielen, naar Corop-regio's, 2016<sup>a</sup>



a De onderzochte voorzieningen zijn: Wwb, Wajong, Wsw en re-integratie. Het gebruik is gewogen met de uitgaven per gebruiker per voorziening.

Bron: CBS (StatLine) SCP-bewerking

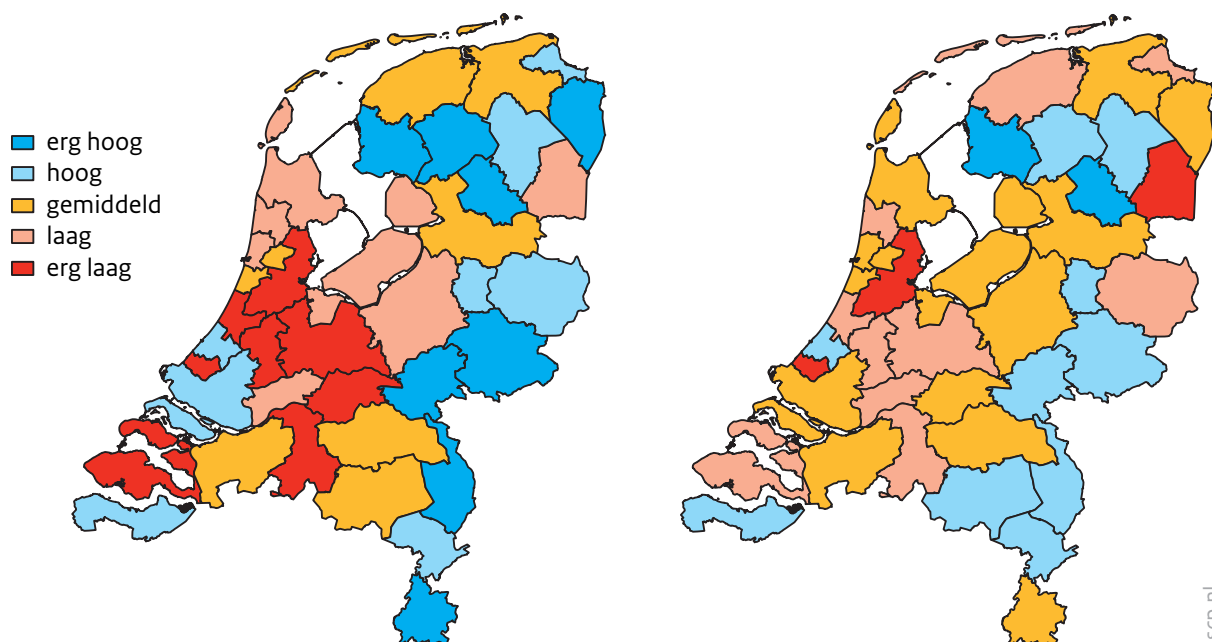
### Regionale profielen Wmo-voorzieningen

Voor de voorzieningen van de Wmo maken we gebruik van registratiegegevens van het CAK. De gegevens bevatten alle Wmo-voorzieningen waarvoor via het CAK aan de gebruiker een eigen bijdrage in rekening wordt gebracht. Dit betreft alleen maatwerkvoorzieningen. Gegevens over maatschappelijke opvang ontbreken, waardoor de categorie 'verblijf en opvang' alleen betrekking heeft op beschermd wonen. Daarnaast bieden gemeenten steeds vaker huishoudelijke hulp en dagbesteding aan als algemene voorziening. Deze worden niet opgenomen in de registraties van het CAK. Het niveau van gebruik van hulp bij het huishouden en dagbesteding kan dus onderschat worden, evenals het totale gebruik van Wmo-voorzieningen. Het gebruik is berekend als percentage van het aantal 18-plussers in de Corop-gebieden dat gebruik maakt van een Wmo-voorziening. Het gebruik van Wmo-voorzieningen verschilt tussen landsdelen. Globaal zien we in het midden en noordwesten van het land een relatief laag gebruik, terwijl het noorden en oosten een relatief hoog gebruik kennen. In het zuidwesten is het beeld divers. Overig Zeeland valt op door een erg laag gebruik, terwijl we in Groot-Rijnmond en Agglomeratie 's-Gravenhage juist een hoog gebruik zien. Na correctie voor de risicoprofielen van gemeenten neemt het aantal regio's waar het gebruik erg laag of (erg) hoog is af (figuur 3.5). Zuidwest-Drenthe en Zuidwest-Friesland hebben ook gecorrigeerd een erg hoog gebruik. Delft en Westland en Groot-Amsterdam houden gecorrigeerd een erg laag gebruik, Zuidoost-Drenthe voegt zich hierbij. De andere verschuivingen zijn allemaal naar, of richting een gemiddeld gecorri-

geerd gebruik. Twente verschuift van hoog waargenomen gebruik naar laag gecorrigeerd gebruik, maar dit is maar net over de klassegrens heen.

### Figuur 3.5

Gebruik van Wmo-voorzieningen door  $\geq 18$  voor en na correctie voor gemeentelijke risicoprofielen, naar Corop-regio's, 2016<sup>a</sup>



a De onderzochte voorzieningen zijn: hulp bij het huishouden, ondersteuning thuis, hulpmiddelen en voorzieningen, en beschermd wonen. Het gebruik is gewogen met de uitgaven per gebruiker per voorziening.

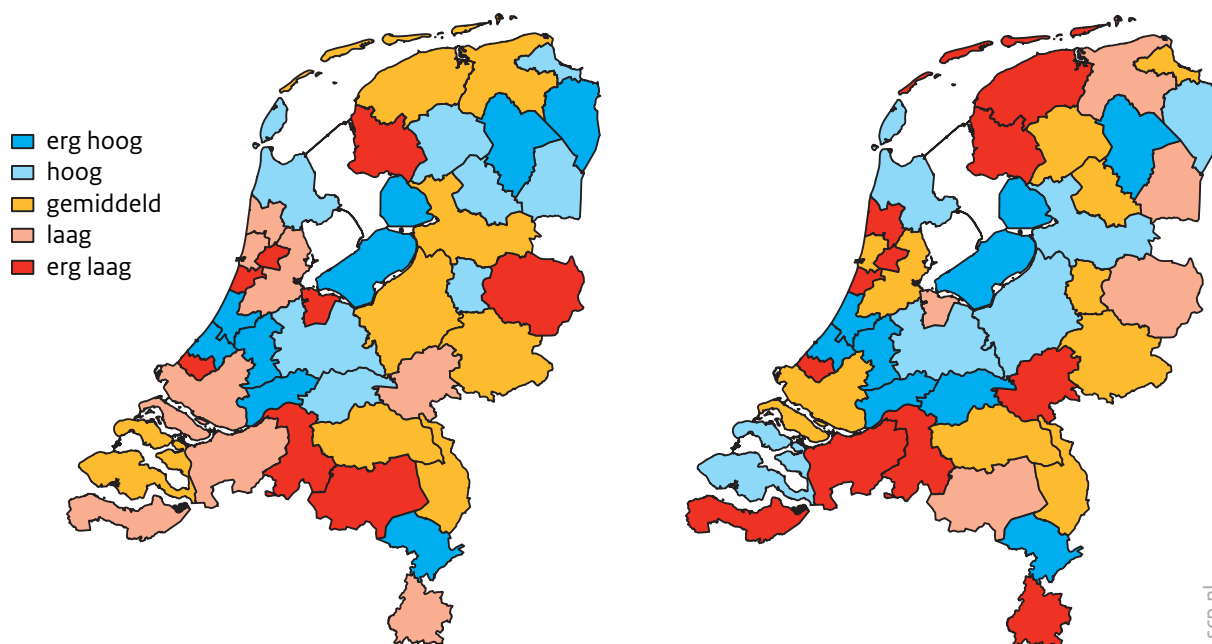
Bron: CAK (Wmo-registratie'16) SCP-bewerking; CBS (StatLine) SCP-bewerking

### Regionale profielen Jeugdwet

Bij de jeugdzorg onderscheiden we hulp binnen het vrijwillige kader (jeugdhulp met en zonder verblijf) en hulp binnen het gedwongen kader (jeugdbescherming en jeugd-reclassering). Het gebruik van jeugdzorgvoorzieningen is berekend als percentage van het aantal 0-17-jarige jeugdzorggebruikers per Corop-gebied. Het gebruik van jeugdzorg is hoog in een groot deel van het noordoosten van het land, Flevoland, Utrecht, Midden-Limburg en delen van Noord- en Zuid-Holland. De overige delen van het westen en zuiden van het land hebben eerder een laag gebruik, de overige regio's neigen naar gemiddeld gebruik. Na correctie voor risicoprofielen houden zeven van de acht Corop-regio's een erg hoog gebruik. Oost-Groningen verschuift naar hoog gecorrigeerd gebruik, maar wordt vervangen door Zuidwest-Gelderland die van hoog naar erg hoog gebruik verschuift. Het aantal regio's met erg laag gecorrigeerd gebruik is iets hoger, doordat een aantal regio's met laag waargenomen gebruik verschuiven naar erg laag gecorrigeerd gebruik. In het algemeen lijkt het gecorrigeerde gebruik in het noorden van het land naar minder hoog te zijn verschoven, terwijl het midden van het land juist een wat hoger gecorrigeerd gebruik kent.

Figuur 3.6

Gebruik van jeugdhulp door 0-17-jarigen voor en na correctie voor gemeentelijke risicoprofielen, naar Corop-regio's, 2016<sup>a</sup>



a De onderzochte voorzieningen zijn: jeugdhulp zonder verblijf, jeugdhulp met verblijf, jeugdbescherming en jeugdreclassering. Het gebruik is gewogen met de uitgaven per gebruiker per voorziening.

Bron: CBS (StatLine) SCP-bewerking

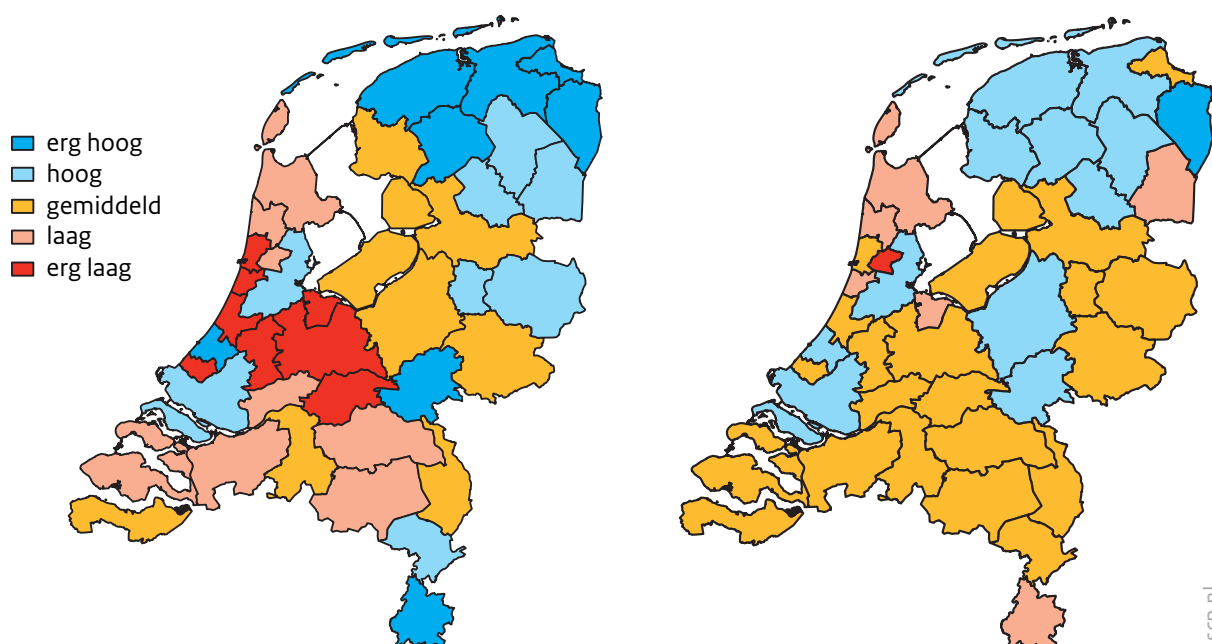
### Regionale profielen totale sociaal domein

Tot slot laten we een samenvattend beeld zien van het totale gebruik van de voorzieningen in het sociaal domein. Figuur 3.7 geeft het totale verbruik voor Corop-gebieden.<sup>5</sup> Zoals te verwachten op basis van de eerdere figuren wordt er veel gebruik gemaakt van sociaal domein voorzieningen in het Noordoosten van het land, terwijl juist in Midden Nederland relatief weinig voorzieningen worden gebruikt. Ook hier zien we na correctie het aantal Corop-gebieden met een erg hoog of erg laag gebruik afnemen. Ongeveer de helft van het aantal Corop-gebieden valt bij gecorrigeerd gebruik in de gemiddelde klasse. Het noorden van het land houdt een relatief hoog gebruik, net als delen van Gelderland en de grootste delijke regio's van Amsterdam, Rotterdam en Den Haag. Laag gecorrigeerd gebruik zien we nog in Zuid-Limburg en Noord-Holland (met uitzondering van Groot-Amsterdam en IJmond).



Figuur 3.7

Gebruik van sociaaldomeinvoorzieningen per inwoner voor en na modelcorrectie, naar Corop-regio's<sup>a</sup>



a Het gebruik is gewogen met de uitgaven per gebruiker per voorziening.

Bron: CBS (StatLine) SCP-bewerking

### Stapeling van sociaaldomeinvoorzieningen

Voor 2016 zijn er 241 gemeenten waarvoor het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) gegevens beschikbaar heeft in het kader van de Gemeentelijke Monitor Sociaal Domein. Op basis van deze gegevens heeft het CBS berekend hoeveel arrangementen tegelijk gebruikt worden. De stapeling is gebaseerd op de voorzieningen die in deze rapportage centraal staan: Participatiewet: twee voorzieningen (bijstand, re-integratie); Wmo 2015: vier voorzieningen (huishoudelijke hulp, ondersteuning thuis, hulpmiddelen en diensten, beschermd wonen); Jeugdwet: vier voorzieningen (jeugdhulp zonder verblijf, jeugdhulp met verblijf, jeugdbescherming, jeugdreclassering). In theorie kan de stapeling dus oplopen tot het gelijktijdig gebruik van tien voorzieningen.

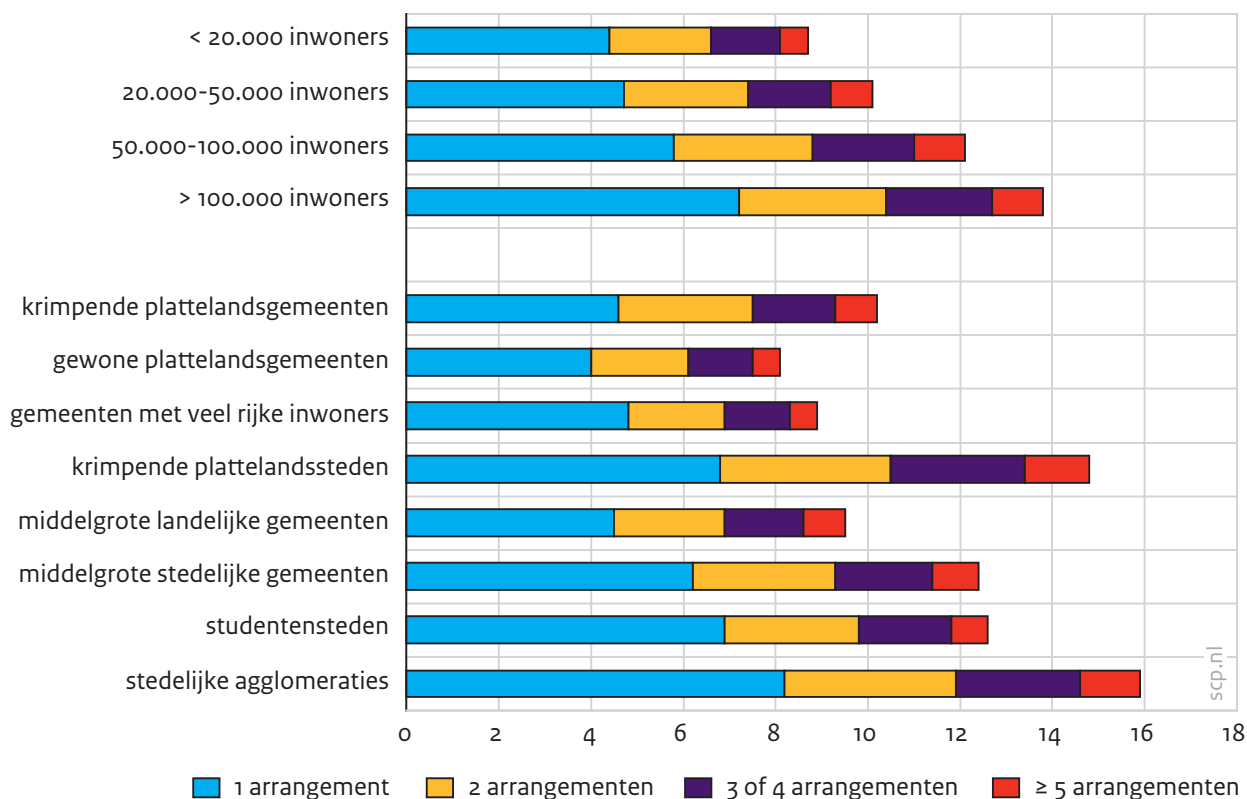
Zoals al eerder bleek zijn er grote verschillen in het gebruik van voorzieningen binnen het sociaal domein naar type gemeente. Ook bij de stapeling van arrangementen zien we dit beeld terug (figuur 3.8). Met het oplopen van de gemeentegrootte neemt het gebruik van zowel enkelvoudige als gestapelde arrangementen 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 en gemeenten met veel rijke inwoners 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 45% in krimpende plattelandsgemeenten tot 54% in gemeenten met veel rijke inwoners.



Figuur 3.8

Gebruik van een of meerdere sociaaldomeinvoorzieningen, naar gemeentegrootte en clusters van gemeenten (in procenten van de bevolking)<sup>a</sup>



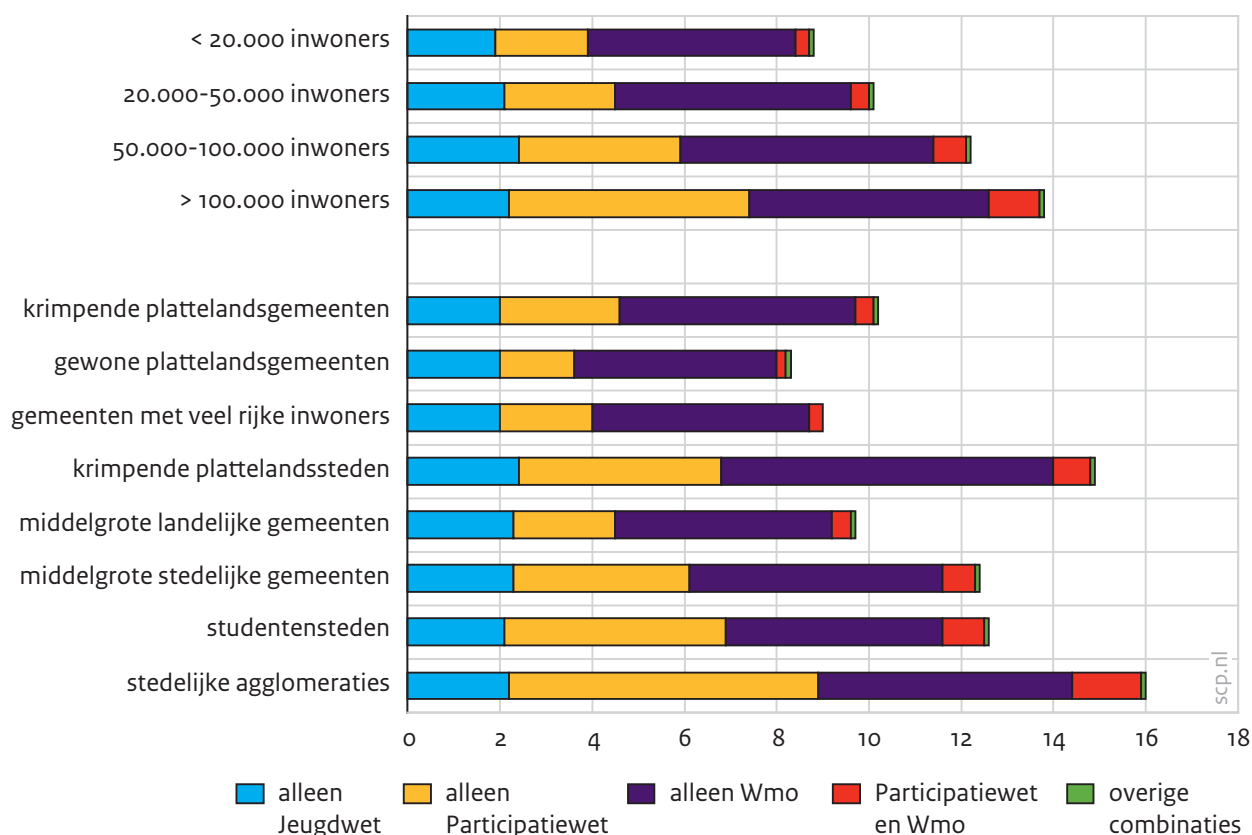
a Gebaseerd op gegevens van 241 gemeenten.

Bron: CBS (StatLine; Sociaal Domein) 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 3.9): alleen het gebruik van participatievoorzieningen en Wmo komt nog enigszins voor, andere combinaties van voorzieningen in verschillende wetten worden gebruikt door slechts 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 1,5% van de bevolking, in studentensteden, middelgrote stedelijke gemeenten en krimpende plattelandssteden bij 0,7% tot 0,9%. In alle andere typen gemeenten is het aandeel kleiner dan 0,5%.

Figuur 3.9

Gebruik van een of meerdere sociaaldomeinvorzieningen naar pijler, naar gemeentegrootte en clusters van gemeenten (in procenten van de bevolking)<sup>a</sup>



a Gebaseerd op gegevens van 241 gemeenten.

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

### 3.3 Samenvatting

Om de variatie tussen gemeenten in beeld te brengen hebben we ze ingedeeld in clusters op basis van kenmerken van de bevolking en de gemeenten die onderscheidend (kunnen) zijn voor het gebruik van voorzieningen in het sociaal domein. Het blijkt dat in krimpende plattelandssteden relatief veel gebruik wordt gemaakt van participatie-, Wmo- en jeugdhulpvoorzieningen, terwijl in gewone plattelandsgemeenten het gebruik juist laag is. In de noordelijke provincies rond de Veluwe en in de grootstedelijke regio's is het gebruik van voorzieningen relatief hoog. In Noord-West Holland, het Gooi en Vechtstreek en Zuid-Limburg is het gebruik relatief laag.

Als we het voorzieningengebruik corrigeren voor gemeentelijke risicofactoren, dan nemen de verschillen tussen de gemeentelijke clusters af. De regionale verschillen blijven na correctie voor de risicofactoren bestaan, maar nemen wel af. In Noord-Nederland en Zuid-Limburg blijft het gebruik hoog, rondom Utrecht blijft het laag.

## Noten

- 1 Bij de analyse is uitgegaan van de volgende risicokenmerken: koopkracht rijkste huishoudens, aandeel gezinnen met kinderen, aandeel niet-westerse migranten, bevolkingsgroei 2011-2015, aandeel alleenstaanden, aandeel eenoudergezinnen, aandeel huishoudens met laag inkomen, aandeel 75-plussers, aandeel inwoners in stedelijke en landelijke gebieden, aandeel laagopgeleide personen, aandeel uitkeringsontvangers, aandeel huurwoningen, gemiddelde woningwaarde, aandeel inwoners met psychische medicatie 18-64 jaar, en aandeel inwoners met somatische medicatie 65-plus.
- 2 Van de Wajong'ers in 2016 beschikte circa 55% over arbeidsvermogen (TK 2016/2017b). Omdat deze niet in de gemeentelijke data te onderscheiden zijn, zijn alle Wajong'ers in de analyse betrokken.
- 3 Hoewel de Wmo geen onderscheid maakt tussen centrumgemeenten en overige gemeenten hebben centrumgemeenten na invoering van de Wmo 2015 nog steeds een regierol bij de uitvoering van de voorziening opvang en verblijf.
- 4 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.
- 5 Het gebruik van de verschillende voorzieningen is gewogen opgeteld. De gehanteerde gewichten representeren de verschillen in de kosten per gebruiker.

## Literatuur

- AEF (2014). *Objectief verdeelmodel Wmo 2015*. Geraadpleegd 14-10-2015 via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2014/08/27/objectief-verdeelmodel-wmo-2015> (rapport nr. GV263-4-481).
- Belder, Martin (2017). *Analyse van betalingsachterstanden op premie zorgverzekering als indicator voor problematische schuldsituaties*. Zoetermeer: Panteia.
- CBS (2017a). *Jeugdbescherming en jeugdreclassering 2016*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBS (2017b). *Landelijk dekkende indelingen*. Geraadpleegd 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).
- Cebeon (2005). *Verdeelsleutel decentralisatie eerste tranche middelen Wet maatschappelijke ondersteuning*. Geraadpleegd 27-10-2017 via <http://www.cebeon.nl/projects/verdeelsleutel-decentralisatie-eerste-tranche-middelen-wet-maatschappelijke-ondersteuning>.
- Cebeon (2014). *Verdeelsystematiek middelen Jeugdhulp. Naar een objectieve verdeling van gemeentelijke budgetten*. Geraadpleegd 27-10-2017 via <http://www.cebeon.nl/projects/decentralisatie-middelen-jeugdzorg> (rapport nr. 14803-023).
- Divosa (2015). *Divosa-monitor factsheet: In- en uitstroom uit de bijstand 2014*. Geraadpleegd 27-10-2017 via <https://www.divosa.nl/publicaties/divosa-monitor-factsheet-en-uitstroom-uit-de-bijstand-2014>
- Engbersen, Radboud en Matthijs Uyterlinde (2017). *Regionale verschillen geduid. Exploratief onderzoek naar hoog voorzieningengebruik in het sociale domein*. Den Haag: Platform 31.
- Inspectie szw (2016). *Vervolgonderzoek Beschut werk. Stand van zaken voorjaar 2016*.
- Movisie (2016) *Hoe gaan gemeenten om met dagbesteding? Verkenning binnen 35 gemeenten*.
- Movisie (2017) *Dagbesteding in ontwikkeling. Vraagstukken voor gemeenten en 16 vernieuwende voorbeelden voor mensen met dementie en ggz-problematiek*.
- Pommer, Evert en Jeroen Boelhouwer (2016). *Overall rapportage sociaal domein 2015. Rondom de transitie*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie nr. 2016-9).
- 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 (SCP-publicatie nr. 2013-34).
- Sadiraj, Klarita, Michiel Ras en Evert Pommer (2016). *Cumulaties in de jeugdhulp*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie nr. 2016-12).
- Samenwerkend Toezicht Jeugd en het Toezicht Sociaal Domein (2016). *Kwetsbare jongeren op weg naar zelfstandigheid* Geraadpleegd 27-10-2017 via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brieven/2016/11/28/rapportage-kwetsbare-jongeren-op-weg-naar-zelfstandigheid-van-het-samenwerkend-toezicht-jeugd-toezicht-sociaal-domein-stj-tsd>.
- SEO (2014). *Verdeling van het participatiebudget over gemeenten*. Amsterdam: SEO (rapport nr. 2014-18).
- SEO (2017). *Verfijning bijstandsverdeelmodel 2018*. Amsterdam: SEO (rapport nr. 2017-29).
- Soede, Arjen en Maroesjka Versantvoort (2014). *Verdelen op niveaus. Een multiniveaumodel voor de verdeling van het inkomensdeel van de Participatiewet over gemeenten*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie nr. 2014-17).
- Stichting Farmaceutische kerngetallen (2016). *Data en feiten 2016. Het jaar 2015 in cijfers*. Geraadpleegd 25-9-2017 via <https://www.sfk.nl/publicaties/data-en-feiten/data-en-feiten-2016>.
- szw (2016). *Brief uitvoering Participatiewet. Kamerbrief van 2 december 2016*. Geraadpleegd 10-10-2017 via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2016/12/02/kamerbrief-uitvoering-participatiewet>.
- szw (2017). *Ondersteuning mensen met een arbeidsbeperking naar regulier werk vanuit de Participatiewet: instrumenten en financiering*. Geraadpleegd 7-7-2017 via [https://www.samenvoordeklant.nl/sites/default/files/bestandsbijlage/kennisdocument\\_ondersteuning\\_mensen\\_pwet\\_definitief\\_25-10-2016.pdf](https://www.samenvoordeklant.nl/sites/default/files/bestandsbijlage/kennisdocument_ondersteuning_mensen_pwet_definitief_25-10-2016.pdf) (kennisdocument nr. 17-018).

- TAJ (2017). *Zorgen voor de jeugd. Derde jaarrapportage*. 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). *Wijziging van de Wet werk en bijstand, de Wet sociale werkvoorziening, de Wet werk en arbeids-ondersteuning 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 van 6 december 2013. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013/2014, 33161, nr. 107.
- TK (2013/2014b). *Regels inzake de gemeentelijke ondersteuning op het gebied van zelfredzaamheid, participatie, beschermd wonen en opvang (Wmo 2015)*. Memorie van toelichting. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013/2014, 33841, nr. 3.
- TK (2013/2014c). *Landelijke cijfers Jeugdbescherming*. Brief van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 22 november 2013. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013/2014, 31839, nr. 327.
- TK (2015/2016). *Wijziging van de Wet werk en bijstand, de Wet sociale werkvoorziening, de Wet werk en arbeids-ondersteuning jonggehandicapten en enige andere wetten gericht op bevordering deelname aan de arbeidsmarkt voor mensen met arbeidsvermogen en harmonisatie van deze regelingen (Invoeringswet Participatiewet)*. Brief van de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 27 oktober 2015. Tweede Kamer, vergaderjaar 2015/2016, 33161, nr. 198.
- TK (2016/2017a). *Wijziging van Participatiewet en enkele andere wetten in verband met het verplichten van beschut werk en met betrekking tot het quotum van arbeidsbeperkten en het openstellen van de Praktijkroute*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2016/2017, 34578, nr. 3.
- TK (2016/2017b). *Uitvoering Participatiewet*. Brief van de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 2 december 2016. Tweede Kamer, vergaderjaar 2016/2017, 34352, nr. 50.
- Torre, Ab van der, en Evert Pommer (2010). *Definitief advies over het Wmo-budget huishoudelijke hulp voor 2011*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie nr. 2010-31).
- uwv (2016) *Arbeidsvermogen Wajong 2015*.
- vws (2016). *Opvang en beschermd wonen. Kamerbrief van 5 juli 2016*. Geraadpleegd 27-10-2017 via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2016/07/05/kamerbrief-over-opvang-en-beschermd-wonen>.
- Wevers (2016). *Onderzoek gemeentelijk Wmo-beleid. Juridische toets van het huishoudelijke hulp beleid*. Geraadpleegd 20-10-2017 via [http://www.fnvvoorzorg.nl/media/uploads/files/Raport\\_WMO\\_onderzoek\\_2016\\_Wevers\\_FNV\\_I.pdf](http://www.fnvvoorzorg.nl/media/uploads/files/Raport_WMO_onderzoek_2016_Wevers_FNV_I.pdf).
- Zijden, Quirien van der (2015). *Nader onderzoek toegang jeugdhulp. Lokale inkleuring landelijke beleidsinformatie jeugdhulp - eerste kwartaal 2015 -*. Hoogmade: Partners in jeugdbeleid.

DEEL C

# Onderweg in het sociaal domein

Ervaringen met de decentralisaties  
in drie gemeenten in 2016-2017

Esther van den Berg  
Maaïke den Draak  
Simone de Roos

Deel C uit: Overall rapportage sociaal domein 2016  
SCP-publicatie 2017-22 | ISBN 978 90 377 0843 1



# 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.**

Belangrijkste bevindingen deel C	293	
1	Onderzoek naar lokale ervaringen in het sociaal domein	294
1.1	Uitgangspunten van de decentralisaties	295
1.2	Doelstellingen en onderzoeksvragen	298
1.3	Toelichting op de onderzoeksaanpak	299
1.4	De onderzochte gemeenten in vogelvlucht	301
1.5	Opzet van de rapportage	304
	Noten	304
2	De inzet op zelfredzaamheid en informele ondersteuning	305
2.1	Inleiding	305
2.2	Zelfredzaamheid	305
2.3	Eigen netwerk en mantelzorg	312
2.4	Vrijwilligers in het sociaal domein	319
2.5	Burgerinitiatieven	329
2.6	Samenvatting en conclusies	331
	Noten	332
3	Naar lichtere ondersteuning: ontwikkelingen in het voorzieningenaanbod	333
3.1	Inleiding	333
3.2	Lokaal beleid op papier	334
3.3	Beleidsmedewerkers over de beoogde verschuiving	335
3.4	Professionals en burgers zijn positief maar maken voorbehoud	338
3.5	Toegepaste strategieën	339
3.6	Multidisciplinaire teams als onderdeel van de basiszorgstructuur	340
3.7	Het onderwijs als onderdeel van de basiszorgstructuur	343
3.8	Algemene voorzieningen versus maatwerkvoorzieningen	348
3.9	Het mengen van doelgroepen	353
3.10	Samenvatting en conclusies	354
	Noten	356
4	Zorgcontinuïteit bij de overgang naar volwassenheid	357
4.1	Veel aandacht voor 18-min/18-plus	357
4.2	Beleid zorgcontinuïteit in het kort	358



4.3	Jongeren centraal als noodzakelijke voorwaarde	360
4.4	Integrale aanpak	368
4.5	Op weg naar zelfredzaamheid	380
4.6	Sociaal netwerk en informele ondersteuning	385
4.7	Samenvatting en conclusies	388
	Noten	390
	Literatuur	391

## Belangrijkste bevindingen deel C

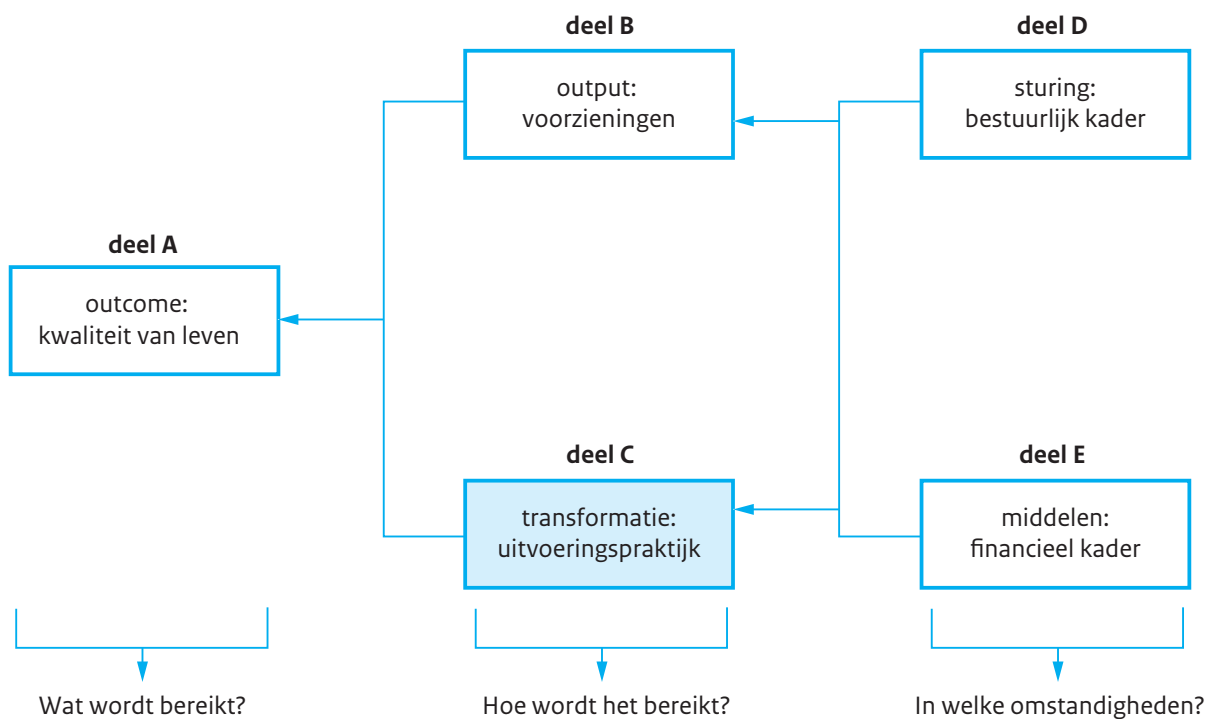
- Mantelzorgers blijven lang zorgen voor hun naaste en raken soms overbelast. Er zijn grenzen aan de inzet van het eigen netwerk. Soms is het eigen netwerk te beperkt, op afstand of al overbelast of zijn burgers niet in staat het netwerk in te schakelen vanwege ziekte of stress.
- De onderzochte gemeenten streven ernaar meer taken vaker te laten doen door vrijwilligers. De inzet van vrijwilligers vergt zorgvuldige werving, training en begeleiding door professionals en is geen recept om eenvoudig en snel tekorten in de ondersteuning op te lossen.
- De onderzochte gemeenten verwachten met de ontwikkeling en inzet van preventieve, algemene en collectieve voorzieningen het gebruik van specialistische zorg te kunnen verminderen. Ze hebben daar in de eerste twee jaren echter minder aandacht aan kunnen besteden dan ze hadden gewild.
- De onderzochte gemeenten noemen het grote aantal verwijzingen naar specialistische jeugdhulp en de samenwerking tussen jeugdteams en huisartsen als punten die aandacht behoeven.
- De onderzochte gemeenten betrekken het onderwijsveld en de scholen bij de lokale basisinfrastructuur voor ondersteuning. De verbinding tussen jeugdhulp en onderwijs wordt door beleidsmedewerkers en professionals waardevol gevonden.
- In de onderzochte gemeenten is er aandacht voor zorgcontinuïteit voor jongeren die de overgang naar volwassenheid (gaan) maken, maar er is nog veel tijd en aandacht nodig om een sluitende aanpak in de praktijk te realiseren. Dat geldt vooral voor de doelgroepen dak- en thuislozen, onder toezicht gestelden en licht verstandelijk beperkte jongeren.
- Er is in de onderzochte gemeenten te weinig aanbod voor jongeren op weg naar volwassenheid. Vooral adequate woonvoorzieningen met begeleiding ontbreken.

# 1 Onderzoek naar lokale ervaringen in het sociaal domein

De centrale vraag in dit deel heeft betrekking op de wijze waarop gemeenten vorm geven aan de transformatie in het sociaal domein. In het schema waarin de monitoring van deze rapportage wordt beschreven (figuur 1.1) gaat het om de uitvoeringspraktijk (deel C).

Figuur 1.1

Conceptueel schema van de rapportage



Bron: SCP

In dit deel doen we verslag van een verkennend onderzoek naar de uitvoering van de decentralisaties in drie gemeenten op een aantal thema's. Aan de hand van kwalitatieve interviews biedt de studie een indruk van het beleid en de uitvoering van de decentralisaties in gemeenten vanuit het perspectief van direct betrokkenen. In het bijzonder bouwen wij op de perspectieven van beleidsmedewerkers in gemeenten, professionals in de uitvoering en cliënten. Wat zijn hun ervaringen en hoe staan zij hierin? Het is niet de bedoeling een oordeel te geven over de uitvoeringspraktijk in individuele gemeenten, maar wel om inzicht te geven in de bestaande variatie in de uitvoeringspraktijk en in lokale ervaringen. Daarnaast biedt het onderzoek een verkenning van de knelpunten, dilemma's en succesfactoren in het sociaal domein. Het onderzoek vond plaats in de periode van juli 2016 tot en met april 2017 en biedt een momentopname van de situatie in de gemeenten.

## 1.1 Uitgangspunten van de decentralisaties

De drie decentralisaties leggen meer taken en verantwoordelijkheden bij de gemeenten. Het Rijk blijft echter stelsel- of systeemverantwoordelijk en stelt de primaire uitgangspunten. In dit kwalitatieve onderzoek naar de uitvoeringspraktijk in gemeenten staan twee uitgangspunten van het rijksbeleid centraal: (a) de door het Rijk beoogde verschuiving van duurdere, gespecialiseerde ondersteuning naar 'lichtere' ondersteuning, en (b) integrale en samenhangende ondersteuning uitgewerkt in zorgcontinuïteit bij de leeftijdstransitie van 18-min naar 18-plus.

### Verschuiving naar lichtere ondersteuning

Het rijksbeleid en de drie decentralisatiewetten kennen een sterke voorkeur voor 'lichtere' vormen van ondersteuning boven duurdere, gespecialiseerde hulp. De memories van toelichting van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) 2015 en de Jeugdwet omschrijven deze voorkeur expliciet (TK 2012/2013b: 16, 25; TK 2013/2014b: 3, 4, 9).

### Zelfredzaamheid en informele ondersteuning

Eenzijds wordt inzet op zelfredzaamheid en informele ondersteuning gezien als een manier om een verschuiving naar lichtere en minder dure ondersteuning te bevorderen. Het onderliggende idee is dat burgers samen met hun sociale netwerk in de eerste plaats zelf verantwoordelijk zijn voor goede ondersteuning, goede gezondheid en actieve deelname aan de maatschappij (TK 2012/2013a: 1). Daar waar mogelijk dienen gemeenten ook een beroep te doen op vrijwilligers:

*De regering beoogt een omslag waarin de gemeente steeds eerst kijkt naar de cliënt die zorg en ondersteuning vraagt, de mantelzorger die informele zorg en ondersteuning biedt, de sociale omgeving van beiden en welke mogelijkheden er zijn voor vrijwillige inzet. (TK 2013/2014b: 48)*

Net als in de Wmo wordt ook in de Jeugdwet gestreefd naar het aanspreken van de 'eigen kracht' en het 'zelfoplossend vermogen' van burgers. Ouders, jeugdigen en hun sociale netwerk zijn in eerste instantie zelf verantwoordelijk voor het gezond en veilig opgroeien van jeugdigen (TK 2012/2013b). Ook de Participatiewet gaat zoveel mogelijk uit van het vermogen van mensen om te werken of zich op een andere manier maatschappelijk nuttig te maken (TK 2013/2014a), bijvoorbeeld door het doen van vrijwilligerswerk. Pas wanneer mensen zelf geen oplossing vinden voor problemen en informele ondersteuning door het eigen netwerk of vrijwilligers niet toereikend is, komt door de overheid gefinancierde professionele hulp in beeld.

### Het voorzieningenaanbod

De beoogde verschuiving naar meer 'lichte' ondersteuning zoekt de Rijksoverheid daarnaast in de (verdere) ontwikkeling van het voorzieningenaanbod. Zo verwoordt de memoerie van toelichting van de Wmo 2015 de voorkeur voor lichtere vormen van formele ondersteuning, onder meer in onderstaande opdracht aan de gemeenten:

*De regering verwacht van gemeenten een actieve inzet op het gebied van preventie en vroeg-signalering om te voorkomen dat mensen aangewezen raken op (zwaardere) vormen van langdurige, maatschappelijke ondersteuning. Voor mensen die maatschappelijke ondersteuning behoeven, kan het gemeentebestuur ervoor kiezen algemene voorzieningen aan te bieden.*

(TK 2013/2014b: 9)

De memorie van toelichting van de Wmo 2015 gaat uitgebreid in op de rol van algemene voorzieningen, die in beginsel vrij – zonder beschikking – toegankelijk zijn (TK 2013/2014b). Vanuit het idee van een inclusieve samenleving en om te voorkomen dat mensen gebruik moeten maken van – veelal duurdere – maatwerkvoorzieningen,<sup>1</sup> wordt gemeenten aan-geraden om te investeren in een breed aanbod van algemene voorzieningen en in innovatieve en doelmatige arrangementen (TK 2013/2014b: 16 en 87).

Ook de Jeugdwet wil voorkomen dat zwaardere en gespecialiseerde vormen van hulp nodig zijn en beoogt een cultuuromslag naar demedicaliseren, ontzorgen en normaliseren (TK 2012/2013b). Daartoe wil de regering met de Jeugdwet bereiken dat ernstige problemen ‘zoveel mogelijk voorkomen worden of in een vroeg stadium worden onderkend’ (TK 2012/2013b: 124) en wil ze de gemeenten prikkelen om extra te investeren in preventie, vroeghulp en hulp tot zelfhulp (TK 2012/2013b: 3). Oplossingen worden gezocht in vroegtijdige en laagdrempelige ondersteuning, goede basisvoorzieningen en een versterking van het opvoedkundig klimaat:

*Door vroegtijdige ondersteuning, een positief opvoed- en opgroeiklimaat, goede basisvoorzieningen en een woonomgeving die uitnodigt tot sporten, spelen en talentontwikkeling kan een onnodig beroep op gespecialiseerde zorg of (inkomens-)voorzieningen worden voorkomen.*

(TK 2012/2013b: 19)

In de Participatiewet komt het uitgangspunt van een voorkeur voor lichte ondersteuning boven gespecialiseerde ondersteuning minder nadrukkelijk aan bod, maar ligt het verborgen in de doelstelling van de wet. De Participatiewet heeft als doel ‘om iedereen met arbeidsvermogen naar werk toe te leiden, bij voorkeur naar regulier werk’ (TK 2013/2014a: 38). Er is sprake van één inclusieve regeling voor iedereen die in staat is om te werken. Voor iedereen gelden dus in principe dezelfde rechten en plichten en regulier werk of een reguliere werkgever heeft dus de voorkeur.

Aan de voorkeur voor lichtere vormen van formele ondersteuning zoals omschreven in de decentralisatiewetten, liggen enkele aannames ten grondslag. De nadruk op preventieve en algemene voorzieningen wordt verondersteld bij te dragen aan het vergroten van de mogelijkheden van mensen om eenvoudiger en vaker op eigen kracht oplossingen te vinden voor problemen. Ook wordt gedacht dat een verschuiving van zware, specialistische hulp naar lichte, laagdrempelige of preventieve voorzieningen bijdraagt aan het realiseren van een goedkoper hulpaanbod en een vermindering van het gebruik van duurdere vormen van ondersteuning (TK 2012/2013b; TK 2013/2014a; TK 2013/2014b).

In de eerste editie van het kwalitatieve onderzoek van de overall rapportage sociaal domein leerden we dat gemeenten inzetten op eigen kracht en bezig zijn met het ontwikkelen van preventieve en algemene voorzieningen, zoals vrij toegankelijke dagbesteding of activiteiten in groepsverband op het terrein van opvoedondersteuning of vervoersvoorzieningen (Van den Berg et al. 2016). In deze editie van de rapportage gaan we dieper in op deze ontwikkelingen door te kijken welke vernieuwende elementen gemeenten toepassen en wat de ervaringen van betrokkenen zijn.

### Integrale en samenhangende ondersteuning: zorgcontinuïteit 18-min/18-plus

In de Decentralisatiebrief aan de Tweede Kamer schrijft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) dat door het decentraliseren en het samenbrengen van voorzieningen bij gemeenten het eenvoudiger wordt om integraal en samenhangend beleid te voeren (TK 2012/2013a: 9). De drie afzonderlijke decentralisatiewetten – Jeugdwet, Wmo 2015 en Participatiewet – beogen ieder en ook in onderlinge afstemming nadrukkelijk een integrale en samenhangende aanpak. Het streven is een zo integraal mogelijke dienstverlening op het gebied van maatschappelijke ondersteuning, preventieve zorg, zorg, jeugdhulp, onderwijs, welzijn, wonen en werk en inkomen (zie TK 2012/2013b; TK 2013/2014a; TK 2013/2014b). De individuele ondersteuningsbehoefte van de burger dient daarbij centraal te staan (TK 2012/2013a: 1). Vooral in situaties waarbij burgers/huishoudens op meerdere voorzieningen een beroep moeten doen, is het van belang dat er één aanspreekpunt is dat hen namens de gemeente begeleidt op basis van een integraal plan (motto: één gezin, één plan, één regisseur). Daarmee kan voorkomen worden dat hulpverleners langs elkaar heen werken.

In deze tweede editie van de overall rapportage sociaal domein gaan we dieper in op het uitgangspunt integraal werken door in te zoomen op de ondersteuning rondom de leeftijds transitie van 18-min naar 18-plus. Juist in deze specifieke situatie is de afstemming tussen verschillende domeinen bijzonder relevant om continuïteit en goede hulp te kunnen waarborgen.

De memorie van toelichting van de Jeugdwet geeft voor verschillende vormen van problemen en jeugdhulp uitleg over leeftijdsgrenzen (TK 2012/2013b: 21-22):

- Voor de verschillende vormen van jeugdhulp en de uitvoering van de jeugdbeschermingsmaatregelen wordt een leeftijdsgrens van 18 jaar gehanteerd.
- Jeugdhulp kan onder voorwaarden doorlopen tot maximaal het 23e levensjaar.
- Gesloten jeugdzorg kan doorlopen tot hooguit zes maanden na het 18e jaar.
- Voor jongeren met psychische problemen en stoornissen (jeugd-ggz) en jongeren met een verstandelijke beperking wordt de leeftijdsgrens op 18 jaar gesteld.
- Voor jeugdreclassering en jeugdhulp die voortvloeien uit een strafrechtelijke beslissing geldt geen leeftijdsgrens.

Verder besteedt de memorie van toelichting expliciet enige aandacht aan continuïteit van zorg voor jongeren die de leeftijd van 18 bereiken:

*Het is van belang dat een goede overdracht plaatsvindt zodra een jongere na zijn 18e levensjaar in een ander wettelijk kader terecht komt, met name voor de continuïteit van zorg en daarmee voor het welzijn van de jeugdige. Gemeenten hebben hier een belangrijke rol te vervullen. Het streven dient te zijn om de ondersteuning, hulp of zorg – indien gewenst – bij dezelfde aanbieder te verlenen, zodat de jongere hier niets van hoeft te merken. (TK 2012/2013b: 22)*

Voor het bieden van een passend en samenhangend ondersteuningsaanbod voor jeugdigen die na hun 18e verjaardag nog ondersteuning nodig hebben, kunnen zoals we hiervoor al zagen verschillende domeinen van de decentralisaties, wettelijke regimes én aanpalende terreinen relevant zijn: onder meer de Wmo, Participatiewet, Zorgverzekeringswet (huisartsen, wijkverpleegkundigen), passend onderwijs, Wet langdurige zorg en schuldhulpverlening (VNG/MJI 2016). Dit thema biedt dus een illustratief (geen representatief) beeld van de stand van het integraal werken in gemeenten. We zagen tijdens het aanvangsjaar 2015 dat de ondersteuning van jeugdigen die 18 jaar werden niet altijd goed verliep en ook vanuit experts kwamen er signalen dat er (nog steeds) knelpunten zijn in de continuering van hulp aan deze groep jongeren (De Kinderombudsman 2015; Pommer et al. 2016). Verder bleek uit de eerste editie van het kwalitatieve onderzoek dat gemeenten prioriteit gaven aan integraliteit binnen de domeinen zelf en integraliteit met andere aanpalende domeinen en niet zozeer aan integraal werken tussen de drie wetsdomeinen (Van den Berg et al. 2016). Door in het kwalitatieve onderzoek aandacht te besteden aan ondersteuning voor deze groepen jeugdigen, kunnen we meer inzicht krijgen in de mogelijke succesfactoren voor en knelpunten in een samenhangend aanbod, en ook in de oplossingen die gemeenten voor eventuele belemmeringen hebben gevonden.

## 1.2 Doelstellingen en onderzoeksvragen

Doel van het onderzoek is om een indruk te krijgen van de uitvoering van en ervaringen met de drie decentralisatiewetten in de lokale praktijk. De thematiek van de drie gedecentraliseerde wetten is dusdanig breed dat voor deze kwalitatieve verkenning begrenzing is gezocht in de vorm van aandacht voor twee centrale uitgangspunten of vraagstukken in het rijksbeleid:

- 1 de verschuiving naar lichtere vormen van ondersteuning
  - a door inzet op zelfredzaamheid en informele ondersteuning
  - b door ontwikkelingen in het voorzieningenaanbod, en
- 2 integrale en samenhangende ondersteuning rondom de leeftijdstransitie 18-min/18-plus.

De onderzoeksvragen luiden als volgt:

- *In hoeverre en op welke wijze zien we de twee uitgangspunten van het Rijk ((a) de verschuiving naar lichtere ondersteuning en (b) integrale en samenhangende ondersteuning rondom de leeftijdstransitie 18-min/18-plus) terug in het lokale beleid en de uitvoeringspraktijk van de drie decentralisatiewetten?*

- Hoe ervaren de verschillende partijen – gemeente/beleidsmedewerkers, professionals in de uitvoering en cliënten – de wijze waarop de gemeente de twee uitgangspunten ten uitvoer brengt?

### 1.3 Toelichting op de onderzoeksaanpak

In dit deelonderzoek van de rapportage sociaal domein staan de lokale ervaringen van betrokkenen bij de decentralisaties centraal. Daarom hebben we ervoor gekozen om in drie gemeenten gesprekken te voeren met beleidsmedewerkers, professionals en burgers (cliënten, leden van het netwerk van cliënten, vrijwilligers). De keuze voor deze kwalitatieve werkwijze betekent dat de uitkomsten niet generaliseerbaar zijn, noch op cliënt-niveau, noch op professioneel niveau, noch op gemeenteniveau. Het onderzoek levert geen dekkend beeld op van de stand van de decentralisaties in alle gemeenten in Nederland, maar het geeft wel een illustratie van de variëteit in de uitvoering van de decentralisaties en de ervaringen en perspectieven van de mensen die daarbij betrokken zijn. Het doel van dit onderzoek is om uit de verschillende ervaringen en opvattingen algemene inzichten te herleiden over dilemma's en keuzen die moeten worden gemaakt, ervaren knelpunten en indrukken over instrumenten en werkwijzen die goed lijken te werken.

#### Variëteit aan gemeenten

Voor het onderzoek zijn drie gemeenten geselecteerd die variëren naar inwonertal en stedelijkheid. Deze gemeenten vallen niet binnen dezelfde regionale samenwerkingsverbanden. Aansluitend bij de risicoprofielen van gemeenten die in deel B (§ 3.1.1) van deze rapportage sociaal domein worden gehanteerd, vallen de door ons onderzochte gemeenten elk binnen een van de volgende clusters: 'stedelijke agglomeraties', 'studentensteden' en 'gewone plattelandsgemeenten'. Gemeenten in het cluster studentensteden hebben relatief hoge scores voor het aandeel alleenstaanden en hogeropgeleiden. Gewone plattelandsgemeenten kennen relatief veel gezinnen met kinderen en iets meer lageropgeleiden (Pommer en Boelhouwer 2016).

De drie gemeenten die hun medewerking hebben verleend variëren niet alleen in hun omvang maar ook in de wijze waarop zij het sociaal domein hebben ingericht (zie § 1.4). Kortom, de drie onderzochte gemeenten kennen belangrijke verschillen in grootte en inrichting van het sociaal domein. Daarmee is niet de hele bandbreedte van alle mogelijke ondersteuningsmodellen gedekt, maar waren we wel in staat een diversiteit aan ervaringen uit het veld op te halen.

#### Gegevensverzameling

In ieder van de onderzochte gemeenten zijn we het veldwerk begonnen met ofwel een kennismakingsgesprek ofwel een oriënterend gesprek waarin de inrichting van het sociaal domein al deels werd besproken. Deze vonden plaats in juli 2016. Vervolgens spraken we in de eerste fase van het veldwerk met beleidsmedewerkers op de terreinen van Wmo, Jeugd, en Werk en Inkomen en een enkele keer een aanpalend terrein (onderwijs, schuldhulpver-



lening, armoedebestrijding, gezondheid). Deze interviews vonden plaats in de periode augustus tot en met oktober 2016.

Voor de tweede fase van het veldwerk benaderden we – via de beleidsmedewerkers – aanbieders en professionals die, binnen de gemeentelijke organisatie of in dienst bij een partnerorganisatie, werken aan de uitvoering van het beleid. We spraken vervolgens met individuele cliënten (geworven via professionals), hun hulpverleners (professionals en vrijwilligers) en soms mensen uit hun netwerk. Een enkele keer wilde een individuele cliënt zelf niet meewerken aan een interview.<sup>2</sup> Deze (casus)interviews vonden plaats in de periode november 2016 tot en met april 2017. De casussen zijn onderverdeeld naar thema en domein. Voor het thema ‘lichtere ondersteuning’ hebben we gezocht naar vernieuwende vormen van ondersteuning of cliënten die in de ‘oude’ beleidssituatie een andere vorm van ondersteuning gekregen zouden hebben. In iedere gemeente bestudeerden we in ieder geval één casus (geval) per beleidsdomein (tabel 1.1). Voor het thema ‘zorgcontinuïteit 18-min/18-plus’ onderzochten we een tot drie casussen per gemeente, variërend van drie in de grootste gemeente tot één in de gemeente met het kleinste aantal inwoners.

Tabel 1.1

Aantal casussen per gemeente per domein, 2017

	Wmo	Participatiewet	Jeugdwet	18-min/18-plus
gemeente 1	1	1	1	3
gemeente 2	1	1	1	2
gemeente 3	1	1	2	1

Bron: SCP

De interviews waren, in alle fasen van het veldwerk, semigestructureerd met gebruik van topiclijsten als losse gespreksleidraad. In de interviews werd veel ruimte geboden om af te wijken van de topiclijsten en om respondenten hun eigen verhaal te laten vertellen. In de meeste interviews is gesproken met één persoon, regelmatig ook met twee personen tegelijk en een enkele keer met drie of vier personen. De interviews duurden een tot anderhalf uur, werden opgenomen en zijn getranscribeerd. Het interviewmateriaal is geordend en geanalyseerd met behulp van de software Atlas-ti.

Daarnaast verzamelden we relevante beleidsdocumenten. Deze informatie komt terug op verschillende plekken in het rapport. Om de anonimiteit van de gemeenten te waarborgen zijn de lokale beleidsstukken niet opgenomen in de literatuurlijst.

Ten slotte is het goed te memoreren dat in deze deelstudie de nadruk ligt op de ervaringen van cliënten die gebruikmaken van professionele ondersteuning. Dat betekent dat burgers die daar geen gebruik van maken, ondanks een ondersteuningsvraag buiten beeld blijven (bijvoorbeeld omdat ze op eigen kracht een oplossing vinden). Gezien het doel van ons onderzoek (inzicht in ervaringen met de gemeentelijke ondersteuning) is dat te billijken,

maar voor een goed begrip van het perspectief van burgers bij de decentralisaties zijn ook de ervaringen en motivaties van niet-gebruikers relevant.

Tabel 1.2 geeft een overzicht van het totale aantal interviews en individuele respondenten per type gesprekspartner. In totaal zijn er 49 interviews gehouden waarin we met 71 respondenten spraken. Bij verschillende typen gesprekspartners is het aantal respondenten gering. Dit noopt tot voorzichtigheid bij het trekken van conclusies.

Tabel 1.2

Aantal casussen, interviews en respondenten<sup>a</sup> in het kwalitatief deelonderzoek voor de rapportage sociaal domein, 2017

	interviews	respondenten
beleidsmedewerkers	13	25
10 casussen lichtere ondersteuning		
professionals	9	13
cliënten	8	8
mantelzorgers/ouders	2	2
vrijwilligers	3	3
6 casussen zorgcontinuïteit 18-min/18-plus		
professionals	8	14
cliënten	4	4
ouders	1	1
vrijwilligers	1	1
totaal	49	71 <sup>b</sup>

a Naast de geïnterviewde respondenten (in de tabel) spraken we enkele personen telefonisch (niet in de tabel).

b Enkele respondenten zijn gesproken in meerdere interviews. Deze respondenten zijn niet dubbel geteld.

Bron: scp

## 1.4 De onderzochte gemeenten in vogelvlucht

In deze paragraaf schetsen we met snelle pennenstreken de inrichting van het sociaal domein in de onderzochte gemeenten, met oog voor hun anonimiteit.

### Gemeente 1

Gemeente 1 is een grote stad en heeft het profiel van een ‘stedelijke agglomeratie’ (zie § 3.1.1 in deel B van deze rapportage). De (toegang tot de) ondersteuning op de terreinen van de drie decentralisatiewetten is decentraal ingericht (in de wijken) en onderling gescheiden (aparte werkeenheden voor de ondersteuning vanuit de Wmo, Jeugdwet en

Participatiewet). Dat laatste wordt beargumenteerd vanuit het besef dat er een beperkte overlap van de doelgroepen is en dat totale integratie duur en complex is. In de wijken zijn daarom in de eerste lijn verschillende ondersteuningsteams en -netwerken actief: netwerken voor zorg en ondersteuning aan inwoners van 18 jaar of ouder, teams op het terrein van de Participatiewet en jeugdteams. Inwoners kunnen echter de ingang kiezen die voor hen het meest logisch is. Voor inwoners die niet goed weten waar ze terecht kunnen met hun vraag is in iedere wijk een integraal toegangslot ingericht voor alle vragen over voorzieningen in het sociaal domein.

De zorgnetwerken – geen teams – bieden ambulante ondersteuning en zorg aan inwoners met een verminderde zelfredzaamheid. Ze zijn gebaseerd op lokale samenwerking in de praktijk en verbinden professionals en vrijwilligers op het gebied van gezondheidszorg en maatschappelijke ondersteuning. De betrokken professionals mogen doorverwijzen naar specialistische ondersteuning.

De teams op het gebied van de Participatiewet bieden ondersteuning bij het vinden van werk of dagbesteding. Zij maken ook deel uit van de zorgnetwerken. Een aantal van de klantmanagers wordt ingezet om cliënten te benaderen die al lange tijd niet zijn gesproken. Het streven is om deze cliënten op een voor hen passende manier te laten participeren in de samenleving.

De jeugdteams ondersteunen kinderen, jongeren en hun opvoeders. Ze zijn multidisciplinair en bieden opvoed- en opgroei-ondersteuning, preventie, jeugdgezondheidszorg en lichte jeugdhulp (inclusief jeugd-ggz). Ook kunnen zij doorverwijzen naar specialistische hulp. De jeugdteams werken ‘vindplaats gericht’, zoveel mogelijk op plaatsen waar ouders en kinderen komen, zoals het onderwijs, de kinderopvang en de huisarts. De jeugdteams zijn een samenwerkingsverband tussen de instellingen die de professionals leveren, de gemeente en de GGD. De professionals van de jeugdteams zijn in dienst van hun moederorganisatie.

Naast de hiervoor genoemde teams en netwerken zijn er wijkteams voor huishoudens met problemen op meerdere leefdomeinen. Deze teams vormen een tweedelijns algemene voorziening en kunnen doorverwijzen naar specialistische hulp. In de teams werken professionals uit diverse organisaties samen en daarnaast zijn verschillende specialisten verbonden aan de teams. De teams werken met één vaste contactpersoon en één plan en zetten in op de eigen kracht en het eigen netwerk van het huishouden.

## Gemeente 2

Gemeente 2 is een middelgrote stad en valt binnen het cluster ‘studentensteden’ (zie § 3.1.1 in deel B van deze rapportage). Toegang tot Zorg en Welzijn/de Wmo verloopt via de sociale wijkteams en toegang tot de Jeugdwet via de jeugdteams. Ook is het mogelijk om de gemeente te bellen. Toegang tot de voorzieningen van Werk en Inkomen verloopt centraal, via het Werkplein, waarbij het ook mogelijk is om digitaal een aanvraag te doen.

De sociale wijkteams geven advies bij vragen over zorg en ondersteuning en bieden laagdrempelige toegang daartoe. Daarnaast beogen zij de zelfredzaamheid en de sociale cohesie te versterken en vergroten. In de sociale wijkteams werken diverse professionals uit de

maatschappelijke ondersteuning, het ouderenwerk en het welzijnswerk samen, onder meer met de gemeentelijke Wmo-consulenten. Zij zijn allen (nog) in dienst van hun eigen organisatie.

De jeugdteams helpen gezinnen en jongeren met problemen op het gebied van opvoeden en opgroeien en zijn onderdeel van het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG). Zij bieden consultatie en advies, ambulante hulp en basisdiagnostiek en kunnen rechtstreeks jeugdhulp-specialisten inschakelen. In de teams werken professionals samen met verschillende expertises, waaronder ggz, verstandelijke beperkingen en maatschappelijk werk.

Binnen de gemeentelijke organisatie zelf is daarnaast een team opgericht voor complexe problematiek. Dit team bestaat uit medewerkers van diverse gemeentelijke afdelingen en probeert met interne betrokken partijen tot een oplossing te komen wanneer de problematiek vastloopt. Het streven is dat op termijn alle knelpunten in kaart zijn gebracht en aangepakt en het team niet meer nodig is.

### Gemeente 3

Gemeente 3 is een plattelandsgemeente met verspreid gelegen, kleinere kernen.

De gemeente valt op basis van het aandeel kwetsbare bewoners binnen het cluster 'gewone plattelandsgemeenten' (zie § 3.1.1 in deel B van deze rapportage). De gemeente kent een verkokerde toegang voor ieder van de drie decentralisatiewetten. Toegang tot voorzieningen van de Jeugdwet verloopt via het CJG. Voor toegang tot Wmo-voorzieningen is een Wmo-loket in het gemeentehuis ingericht en heeft de gemeente Wmo-consulenten in dienst. De toegang tot de Participatiewet vindt plaats via een Intergemeentelijke Sociale Dienst. Deze ISD heeft twee uitvoeringslocaties buiten de gemeentegrenzen. In deze gemeente heeft men er bewust voor gekozen de bestaande, goed ingeburgerde loketten te laten voortbestaan vanaf 1 januari 2015. Eén brede toegang voor de drie wetten vindt men inefficiënt omdat de overlap tussen bijvoorbeeld Wmo en Jeugd niet groot is: '70% van ons klantenbestand is gewoon 70-plus' (beleidsmedewerker). De samenhang bij de Wmo is meer te vinden in het medische domein, bijvoorbeeld tussen de hulp door de huisarts en de wijkverpleging.

Voor de ondersteuning van ouders en kinderen is in de gemeente, binnen het CJG, één team voor jeugdondersteuning. Vanuit dit team wordt lichte en middelzware ondersteuning geboden aan jeugdigen en gezinnen. Dit kan op school, thuis of op een andere locatie. Het CJG-team kan ook specialistische hulp inzetten. Het team bestaat uit jeugdprofessionals die in dienst zijn bij een externe organisatie. Ook maken jongerenwerkers, medewerkers jeugdgezondheidszorg en medewerkers leerlingenzorg deel uit van het team. De aansturing vindt plaats door een CJG-coördinator.

Bij meerdere zorgvragen binnen één huishouden zijn er multidisciplinaire overleggen van sociale regieteam. Per casus c.q. per huishouden wordt een team samengesteld waarin in ieder geval óf een jeugdprofessional óf een Wmo-consulent deelneemt, aangevuld met andere professionals zoals iemand van de wijkverpleging. Per geval wordt gekeken wie en wat nodig is om de ondersteuning goed te regelen. Een van de professionals in het team krijgt de procesregie, soms krijgt een andere hulpverlener de inhoudelijke regie.

Tabel 1.3 vat de beschikbaarheid van multidisciplinaire teams in de drie gemeenten samen.

Tabel 1.3

Beschikbaarheid van multidisciplinaire teams in de drie gemeenten in het onderzoek, situatie midden 2016

	sociaal wijkteam	jeugdteam	team multiproblematiek
gemeente 1	wijknetwerken	meerdere	meerdere
gemeente 2	meerdere	meerdere	binnen de gemeentelijke organisatie
gemeente 3	geen	één	per casus samengesteld

Bron: scp

## 1.5 Opzet van de rapportage

In het tweede en derde hoofdstuk van dit deelrapport worden de ervaringen opgetekend rond het eerste thema, de beoogde verschuiving naar lichtere ondersteuning. Hoofdstuk 2 gaat daarbij in op de inzet op eigen kracht en informele hulp en hoofdstuk 3 gaat over de inzet van preventieve en algemene voorzieningen. Het daaropvolgende hoofdstuk (hoofdstuk 4) behandelt het tweede thema, de zorgcontinuïteit bij de overgang naar volwassenheid. Waar mogelijk worden de bevindingen uit het veldonderzoek in verband gebracht met inzichten uit eerder onderzoek.

## Noten

- 1 Naast algemene voorzieningen onderscheidt de Wmo 2015 'maatwerkvoorzieningen'. Wanneer een algemene voorziening niet afdoende is, kan de gemeente een maatwerkvoorziening inzetten (TK 2013/2014b).
- 2 De cliënt gaf wel toestemming om zijn/haar situatie te bespreken met de hulpverleners.

## 2 De inzet op zelfredzaamheid en informele ondersteuning

---

- De onderzochte gemeenten zien het stimuleren van zelfredzaamheid en informele ondersteuning in samenhang met het streven naar de inzet van meer lichte (preventieve, collectieve en algemene) voorzieningen en minder zware (specialistische) zorg. Het zijn samenhangende doelen die tegelijk worden nagestreefd.
  - Zowel beleidsmedewerkers als professionals relativeren het gewicht dat aan zelfredzaamheid moet worden gegeven, zelfredzaamheid is niet voor iedereen weggelegd.
  - De onderzochte gemeenten stellen zich ten doel het eigen netwerk van mensen zoveel mogelijk in te schakelen om problemen te helpen oplossen. Dat doen ze door mantelzorg en het eigen netwerk een plek te geven in het voorzieningenaanbod en de werkprocessen in gemeenten. Daartoe ontwikkelen zij nieuwe vormen van mantelzorgondersteuning en bijvoorbeeld laagdrempelige dagbesteding in de buurt.
  - Mantelzorgers blijven lang zorgen voor hun naaste en raken soms overbelast. Er zijn grenzen aan de inzet van het eigen netwerk. Soms is het eigen netwerk te beperkt, op afstand of al overbelast of zijn burgers niet in staat het netwerk in te schakelen vanwege ziekte of stress.
  - De onderzochte gemeenten streven ernaar meer taken vaker te laten doen door vrijwilligers. De inzet van vrijwilligers vergt zorgvuldige werving, training en begeleiding door professionals en is geen recept om eenvoudig en snel tekorten in de ondersteuning op te lossen.
  - De gemeenten ontwikkelen verbindingen tussen informele ondersteuning (mantelzorg en hulp door vrijwilligers) en het professionele aanbod. Ze werken aan het ontsluiten van kennis over de mogelijkheden voor vrijwillige inzet voor professionals en burgers, en stellen verbindingsofficieren aan die kunnen schakelen tussen professionals, vrijwilligers en cliënten.
- 

### 2.1 Inleiding

Een van de doelstellingen van de decentralisaties is een beweging te bevorderen van ‘zwaardere’, duurdere, gespecialiseerde hulp naar meer lichte vormen van ondersteuning in de nabijheid van de burger (zie § 1.1). Instrumenteel in die beoogde verschuiving naar lichtere ondersteuning is de inzet op de eigen kracht en zelfredzaamheid van mensen en het bevorderen van informele ondersteuning door familie, vrienden of vrijwilligers. Daarnaast wordt door Rijk en gemeenten gestreefd naar preventie, naar het vroeger signaleren van problemen en het gebruik van meer collectieve en algemene voorzieningen en reguliere banen. De eerste groep van interventies – inzet op eigen kracht en informele hulp – komt aan bod in dit hoofdstuk. De inzet van gemeenten op meer preventieve en algemene voorzieningen wordt behandeld in hoofdstuk 3.

### 2.2 Zelfredzaamheid

#### Zelfredzaamheid in landelijk beleid

De term zelfredzaamheid verwijst naar een van centrale uitgangspunten van decentralisaties. Het is een belangrijk beginsel in de beoogde verschuiving naar meer lichte onder-

steuning dicht bij huis. In de gedachtegang van het Rijk zijn burgers en hun sociale netwerk in eerste instantie zelf verantwoordelijk voor de inrichting van hun leven. Pas als dat niet lukt, komen voorzieningen van de overheid in beeld. Op het terrein van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) betekent zelfredzaamheid dat mensen zelf – al dan niet met steun van het eigen netwerk – verantwoordelijkheid dragen voor het uitvoeren van noodzakelijke algemene dagelijkse levensverrichtingen, het voeren van een gestructureerd huishouden en deelname aan het maatschappelijk verkeer. In de Jeugdwet zijn ouders, jeugdigen en het sociale netwerk verantwoordelijk voor het gezond en veilig opgroeien van jeugdigen, het ontwikkelen van hun talenten en het participeren in de samenleving. Mensen zijn zelfredzaam als ze deze doelen zelf kunnen realiseren en zelf eventuele problemen kunnen oplossen, al dan niet met hulp van hun netwerk. De ‘eigen kracht’ is het vermogen van mensen om deze zaken voor zichzelf te regelen. De Participatiewet heeft als uitgangspunt dat iedereen met arbeidsvermogen de kans moet krijgen en benutten om te werken of anderszins maatschappelijk actief te zijn en daarmee een bijdrage te leveren aan de samenleving (zie Van den Berg et al. 2016: 309-310).

### Zelfredzaamheid in lokaal beleid

In de gemeenten in ons onderzoek wordt deze gedachtegang overgenomen. In de lokale beleidsnota's komen varianten van de term zelfredzaamheid terug als startpunt voor het bepalen van de ondersteuningsbehoefte van mensen. Door uit te gaan van wat mensen zelf kunnen, eventueel met hun netwerk, hoopt men met minder door de overheid te verstrekken voorzieningen af te kunnen. In het vervolg van deze paragraaf gaan we na hoe zelfredzaamheid wordt gebruikt in het lokale beleid en de uitvoering van de decentralisaties in de onderzochte gemeenten en hoe het beginsel een plaats krijgt in de beoogde verschuiving naar lichtere ondersteuning.

De middelgrote gemeente in ons onderzoek onderschrijft in haar nota over het sociaal domein het uitgangspunt dat iedereen werkt, naar school gaat of anderszins meedoet in de samenleving. De steun van de gemeente is gericht op het bevorderen van ‘zelfredzaamheid, zelfregie en het versterken van een sociaal netwerk’. Professionele hulp is aanvullend en steeds ‘denkend vanuit [de eigen] kracht’ van mensen en gericht op het stimuleren van zelfredzaamheid. De gemeente noemt de hulp ‘niet vrijblijvend’ en gaat uit van ‘tweezijdigheid’. Dat betekent dat de gemeente samen met de burger kijkt of en hoe deze zelf een bijdrage kan leveren aan de oplossing van een probleem, bijvoorbeeld door hulp uit de omgeving te mobiliseren of door het leveren van een eigen financiële bijdrage.

Ook de plattelandsgemeente in het onderzoek stelt zich ten doel om haar inwoners te stimuleren om zelf oplossingen te vinden en mee te blijven doen, ‘ook als ze ouder worden of beperkingen krijgen’. Ook hier is het gemeentelijke aanbod aanvullend op wat mensen zelf niet kunnen regelen ‘op eigen kracht of met steun van anderen’. De ondersteuning is in principe tijdelijk en erop gericht dat mensen zelf zo snel mogelijk weer ‘het heft in handen nemen’. Als er voldoende financiële draagkracht is, gaat de gemeente ervan uit dat mensen bijdragen aan hun ondersteuning. Professionals in de gemeente krijgen de opdracht mee om mensen op een ‘coachende manier’ te ondersteunen om de zelfredzaamheid te bevoor-



deren. In de kadernota van de grootste gemeente in het onderzoek wordt een verband gelegd tussen het bevorderen van zelfredzaamheid en de inzet en beschikbaarheid van de lichtere basisvoorzieningen in de wijk. Uitgangspunt is dat de inwoners van de gemeente zoveel mogelijk de ‘regie voeren over hun eigen leven’. Het gaat om het zelf oplossen van problemen, maar ook om het benutten van mogelijkheden en kansen. De gemeente investeert daarom in ‘laagdrempelige voorzieningen in de buurt’ zodat mensen hun problemen ‘zo simpel mogelijk en dicht bij huis’ kunnen oplossen, eventueel met hulp van het eigen sociale netwerk. Kortom, het basisaanbod in wijken en buurten moet bijdragen aan de zelfredzaamheid van mensen.

### Relativerende woorden over zelfredzaamheid

In de interviews met beleidsmedewerkers komt het streven naar zelfredzaamheid als een centrale doelstelling van het gemeentelijke sociaal beleid terug. Zij gaan er met instemming mee aan de slag bij het formuleren en uitvoeren van beleid. Maar net als in de vorige editie van het onderzoek (Van den Berg et al. 2016: 323-325) zijn er vanuit zowel de beleidsmedewerkers als de professionals ook gelijklopende relativerende woorden over het gewicht dat aan zelfredzaamheid moet worden gegeven en wat de nadruk op zelfredzaamheid kan opleveren. Zo onderschrijven beleidsmedewerkers op het terrein van participatie en werk dat zelfredzaamheid niet voor iedereen haalbaar is. Daarom is men blij dat burgemeester en wethouders in hun gemeente zeggen ‘reëel’ te willen zijn over de kansen op regulier werk van kwetsbare mensen die al lange tijd geen baan hebben. Voor die groep wordt in eerste instantie gestreefd naar maatschappelijke participatie in plaats van naar betaald werk. Een beleidsmedewerker in een andere gemeente vindt dat het bevorderen van eigen kracht en eigen netwerk wel erg veel aandacht krijgt, terwijl het niet iets nieuws is. Volgens hem is de inzet op eigen kracht ook geen oplossing voor financiële tekorten: de gemeente kan bijvoorbeeld de korting op het budget voor huishoudelijke hulp ‘niet oplossen met eigen kracht, dat gaat niet’ (beleidsmedewerker Wmo). Een vrijwillig coördinator van een preventieproject voor ouderen – met bovendien een lange werkervaring in de ouderenzorg – ziet dat het voor de grootste groep ouderen van oudsher gewoon is om zich zo lang mogelijk zelf te redden, zonder hulp in te roepen. ‘De grootste groep mensen die blijven doorgaan tot ze er bij wijze van spreken bij neervallen’ (vrijwilliger). Daaraan zouden zij ook trots en eigenwaarde ontleenen.

Inmiddels is ook uit studies van onder andere de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) gebleken dat de overheid de zelfredzaamheid van burgers soms overschat, bijvoorbeeld wanneer mensen geestelijke problemen of stoornissen hebben, te maken krijgen met ingrijpende life events (overlijden van een dierbare, scheiding, enz.) of te kampen hebben met meerdere problemen tegelijkertijd (Tiemeijer 2016: 49 e.v.; WRR 2017). Het recept om meer te bouwen op zelfredzaamheid is dan ook niet het simpelweg meer ‘loslaten’ van de burger. De WRR pleit voor een realistische kijk op zelfredzaamheid en voor beleid dat meer rekening houdt met de mentale vermogens van mensen en de psychologie van gedrag (‘weten is nog geen doen’). Dat betekent verleiding (om een minder verstandige keuze te maken) en stress verminderen in de inrichting van beleid en



vroegtijdig contact en op maat gemaakte benadering van burgers in de uitvoering van beleid (WRR 2017: 132 e.v.).

### Aanbod van meer lichte voorzieningen biedt ruimte aan zelfredzaamheid

Gemeenten zien het streven naar eigen kracht en het vergroten van zelfredzaamheid in samenhang met het streven naar de inzet van lichtere ondersteuning en meer algemene voorzieningen, waar dat mogelijk is. Het zijn samenhangende doelen die tegelijk worden nagestreefd. Door het aanbod van lichte, laagdrempelige voorzieningen kunnen mensen hun zelfredzaamheid vergroten, en andersom: door het vergroten van zelfredzaamheid kunnen mensen af met minder zware ondersteuning, zo is de redenering. Het streven naar zelfredzaamheid en het gebruik van meer lichte voorzieningen komt terug in de toegang tot het aanbod, de ontwikkeling van vernieuwend aanbod en in de hulpverlening zelf. Zo komt het onderwerp zelfredzaamheid aan bod in ‘het gesprek’ met burgers die ondersteuning vragen. Wmo-consulenten stellen de vraag: Wat kunt u zelf en wat kan uw netwerk? Daarnaast komt het terug in het uiteindelijke ondersteuningsplan van cliënten. Daarin staat opgesomd welke doelen worden gesteld op welke levensdomeinen, en wordt de vraag beantwoord: Hoe kom je daar en wie doet wat? Zowel de hulp van professionals als informele ondersteuning krijgt daarin een plek. In de praktijk zoeken gemeenten ook naar vernieuwing in het aanbod en zetten soms maatwerkvoorzieningen om naar algemene voorzieningen, zoals delen van de huishoudelijke hulp of vormen van dagbesteding. Doel is onder andere om mensen zelf meer initiatief en verantwoordelijkheid te laten nemen (zie hoofdstuk 3 voor meer redenen en voorbeelden van het omzetten van maatwerkvoorzieningen naar algemene voorzieningen). Algemene voorzieningen zijn aan de ene kant toegankelijker dan een maatwerkvoorziening, door een lichtere toegangstoets of doordat een toegangstoets ontbreekt. De gedachte is dat mensen daardoor makkelijker hun eigen weg vinden naar de voor hen juiste voorziening. Aan de andere kant leggen gemeenten door de omzetting van maatwerkvoorzieningen naar algemene voorzieningen meer verantwoordelijkheid bij mensen zelf, bijvoorbeeld door een eigen bijdrage te vragen voor voorzieningen of een deel van de ondersteuning door het eigen netwerk te laten bieden, wat een drempel kan zijn voor het gebruik van voorzieningen. Een voorbeeld van vernieuwend aanbod waarin beide principes – het streven naar zelfredzaamheid en het bieden van meer lichte vormen van ondersteuning – zijn samengebracht is een laagdrempelige vorm van dagbesteding in de wijk in een van de grotere gemeenten. Op éénzelfde locatie is een gecombineerde inloop voor de buurt en dagbesteding beschikbaar voor uiteenlopende groepen cliënten: mensen met verschillende gradaties van zelfredzaamheid, met of zonder indicatie en met uiteenlopende (etnische) achtergronden. De voorziening komt voort uit een samenwerking tussen een zorginstelling en een welzijnsorganisatie. Er komen mensen zelfstandig naar de open ruimte van het wijkservicepunt, er zijn groepen die met professionele ondersteuning functioneren in het dagcentrum, maar ook groepen die met louter vrijwilligers draaien. De professionals kijken steeds naar mogelijkheden om de activiteiten op het dagcentrum en het servicepunt te verbinden.

Voordelen van deze vorm van (zorg- plus welzijns)ondersteuning op één locatie zijn volgens de professionals onder andere de mogelijkheden om begeleiding op maat te bieden, te 'kijken wat er nodig is' en flexibel op- en af te schalen. Zo wordt het voorbeeld genoemd van een groep vrouwen met een migratieachtergrond die hun zelfredzaamheid dusdanig hebben vergroot dat ze inmiddels met minder begeleiding af kunnen. Via de dagbesteding konden zij hun isolement opheffen en 'zich [...] makkelijker bewegen in een openbare ruimte, terwijl ze de taal eigenlijk niet zo goed kennen' (professional Wmo). Een ander voordeel van de vernieuwende vorm van dagbesteding is de mogelijkheid om doelgroepen te combineren en samen te brengen, wat volgens de respondent zeer in lijn is met 'de Wmo-gedachte' (professional Wmo). Daarbij kunnen de meer zelfredzame deelnemers de minder zelfredzame ondersteunen. Dat onderlinge hulpbetoon doet de deelnemers ook goed. Een mantelzorger vertelt hoe haar partner werd ingeschakeld om hulp te bieden in een van de groepen, en hoezeer hij daarvan opknapt: 'Dan voelt hij zich nuttig en heeft hij afleiding' (mantelzorger).

Een professional met een achtergrond in de zorg spreekt over de meerwaarde van de kruisbestuiving tussen zorg en welzijn. In de zorg is men eerder geneigd te hospitaliseren, 'welzijn' zoekt naar andere oplossingen. Door beide vormen van ondersteuning te combineren ontstaat er meer ruimte voor zelfredzaamheid, terwijl ook zorgexpertise onder handbereik is (professional Wmo).

### De taak en stijl van hulpverleners

Het streven naar zelfredzaamheid en naar de inzet van meer lichte voorzieningen vraagt een andere benadering en stelt ook eisen aan de vaardigheden van professionals die mensen daarin moeten begeleiden. Uit eerder onderzoek leerden we dat professionals daar soms aan moeten wennen (Van den Berg et al. 2016: 326). In plaats van oplossingen aan te dragen en zaken uit handen te nemen, worden professionals geacht vaker 'op hun handen te zitten' en te stimuleren dat cliënten zelf met een oplossing komen. Een professional in de jeugdhulp vertelt dat de werkmethode en ook haar baan door de nadruk op 'eigen kracht' zijn veranderd. Zij werkt langs de lijnen van het 'oplossingsgericht werken':<sup>1</sup>

*Volgens mij heb ik om de vijf jaar wel een soort van andere baan [...]. Omdat het dan zo verandert, wat je taken zijn, het verschuift. [...] De ouders in de eigen kracht, dat is [het] nu natuurlijk weer helemaal. [...] Laat vooral ouders voelen dat zij ook zelf nog [...] bij machte zijn [...]. Ik denk dat we daar vooral vanuit het oplossingsgericht werken, dus 3-kolommenmodel, veel mee aan de slag zijn gegaan. [Daar hebben we] training in gehad om mensen mee te nemen in wat hun zorgen zijn. [...] [Dat je] even verkent: [...] Wat moet er gebeuren? [...] En wat zou jij kunnen doen? Dus dat je meer de ouder [stimuleert] in ideeën creëren [...]. (jeugdprofessional)*

Ook in de laagdrempelige dagbesteding die wordt geboden in een andere gemeente wordt in de stijl van hulpverlening ruimte gegeven aan zelfredzaamheid. De professionals werken met een positieve benadering van eigen kracht en zelfredzaamheid, waarin expliciet wordt gezocht naar wat mensen nog wel kunnen in plaats van wat mensen niet meer kunnen:

*En [...] als het gaat om dementie, dan is er ook vaak, complexiteit in de zin van: hoe benader je iemand? Hoe geef je iemand nog wel het vertrouwen dat hij kan wat hij kan. En niet alleen maar op het punt gaat zitten van wat niet meer kan. Dat is, denk ik, ook onze kracht [...]. (professionaal Wmo)*

### Participatiewet en aandacht voor minder zelfredzame groepen

Ook op het terrein van werk en inkomen is zelfredzaamheid een centraal beginsel. Van oudsher is dit een terrein waar controle, regels en strenge aansporing meer gangbaar zijn dan bij de Wmo en jeugdhulp en waar aandacht voor de meest kansrijke werkzoekenden vaak als lucratiever wordt gezien dan aandacht voor moeilijker te bemiddelen doelgroepen (Van Deth et al. 2016: 8). In een van de grotere gemeenten heeft het college een koerswijziging ingezet bij de uitvoering van de Participatiewet. In plaats van de aandacht vooral te richten op de mensen die kans maken op een betaalde baan, concentreert het college zich meer op kwetsbare mensen voor wie betaald werk (nog) een brug te ver is. Het wil 'reëel' zijn over de kansen en mogelijkheden van mensen die al langer zonder baan zijn. De gemeente probeert hen te helpen een geschikte plek in de samenleving te vinden, van dagbesteding met begeleiding tot vrijwilligerswerk in de buurt of in verenigingen, zodat ze uit een isolement komen, positieve ervaringen opdoen en zich gewaardeerd gaan voelen. De gemeente hoopt hiermee de zorgkosten te verminderen en escalatie van problemen te voorkomen en hoopt daardoor de maatschappelijke kosten van inactiviteit op de langere termijn te kunnen reduceren. De beleidsmedewerkers van de gemeente zijn blij met de koerswijziging en het streven naar activering van deze mensen. Ze vinden dat er te veel optimisme is over de zelfredzaamheid van mensen met een bijstandsuitkering: 'De groep die wij daar hebben is gewoon [...] lvb- of andere ggz-problematiek. Daar is iets mee aan de hand' (beleidsmedewerker Participatiewet). Haar collega vult aan dat dat niet wegneemt dat ze wel '[...] heel veel maatschappelijke waarde hebben zonder dat ze betaald werk hebben en het is natuurlijk de kunst om dat uit de mensen te halen' (beleidsmedewerker Participatiewet).

Ook in de plattelandsgemeente is besloten juist meer aandacht te besteden aan de doelgroepen die moeilijker te bemiddelen zijn naar betaald werk. Voor hen wordt naar 'maatschappelijke participatie' gestreefd. Ook hier gaat het om een nieuwe aanpak in ontwikkeling:

*En dan heb je nog een doelgroep [...] waarvan we eigenlijk verwachten: vooralsnog geen arbeidsmarktperspectief. En daarvan hebben we recent laten besluiten dat we die maatschappelijk willen laten participeren. En daar zit dan, ja, is het arbeidsmarkt, dagbesteding, is het echt georganiseerd, en dit is meer gebruikmaken van de infrastructuur die de lokale gemeente kan bieden. (beleidsmedewerker Participatiewet)*

De aandacht voor kwetsbare groepen in de onderzochte gemeenten ten spijt, werd in deel B van deze rapportage opgemerkt dat bijvoorbeeld het aantal beschutte werkplekken in gemeenten voor de meest kwetsbare mensen flink achterloopt bij het aantal (30.000) dat werd beoogd door het Rijk. Terughoudendheid bij het toewijzen van beschutte werkplek-

ken voor jongeren met een lichte verstandelijke beperking werd in één van de onderzochte gemeenten ook genoemd als een knelpunt bij de problematiek van zorgcontinuïteit voor jongeren die 18 jaar worden (zie hoofdstuk 4). Een algemene handicap bij de uitvoering van de Participatiewet is dat de invoering van de wet gepaard is gegaan met bezuinigingen en dat er niet genoeg budget is in gemeenten om iedereen een re-integratietraject of andere vorm van ondersteuning in de gang naar werk te bieden (Van Deth et al. 2016: 8). Alternatieve vormen van activering zoals dagbesteding en toeleiding naar vrijwilligerswerk zijn vaak aantrekkelijker voor gemeenten (zie deel B in deze rapportage over voorzieningen en de Participatiewet).

### Regeldruk is soms een rem op zelfredzaamheid

Uit de vorige editie van dit onderzoek weten we dat regeldruk, zoals onbegrijpelijke correspondentie, ingewikkelde formulieren of onduidelijke informatie over de toegang tot voorzieningen een rem kunnen zijn op de zelfredzaamheid van burgers (Van den Berg et al. 2016: 333-335). Recent onderzoek onder hulpvragers ('melders') en hun mantelzorgers die voor ondersteuning aankloppen bij de gemeente bevestigde dat het sommigen van hen veel tijd en moeite kostte om toegang tot de juiste voorziening te krijgen (Feijten et al. 2017). In het onderzoek van De Klerk et al. (2017 – te verschijnen) hadden ongeveer drie op de tien mantelzorgers die betrokken zijn bij de aanvraag van een Wmo-voorziening veel tot heel veel moeite gehad met het aanvragen van een dergelijke voorziening. Ook in het huidige onderzoek vonden we dat mensen uit verschillende doelgroepen soms moeite hebben hun weg te vinden in het ondersteuningslandschap. Dat geldt bijvoorbeeld voor mensen met een verstandelijke beperking (voor de problemen die jongeren van 18 ervaren, zie hoofdstuk 4):

*Je hebt de doelgroep mensen met een lichte verstandelijke beperking, die konden eigenlijk MEE [aanbieder van ondersteuning aan mensen met een beperking en/of chronische ziekte en hun directe omgeving] wel aardig vinden [...] dat is volgens mij een doelgroep die nog steeds aan het zoeken is waar ze nu precies naartoe moeten [...]. Ik denk dat het gewoon tijd kost voor ze weten hoe het nu allemaal geregeld is, bij wie ze moeten zijn. (jeugdprofessional)*

*Ik vind het er niet makkelijker op geworden [...] wij hebben dus voor die allermakkelijksten mensen, die beschut werken, hebben we hier intern productieafdelingen. Het grootste gedeelte heeft een forse verstandelijke beperking en op het moment dat er iets gebeurt met schulden of te hoge telefoonrekeningen, ik denk dat zij in blinde paniek raken en zich ziek melden [...]. (professional Werk en Inkomen)*

Daarnaast geven professionals aan dat ze de nieuwe regels en inrichting soms zelf ook complex vinden en ook nog aan het zoeken zijn.

Op verschillende manieren helpen de onderzochte gemeenten inwoners op weg in hun zoektocht naar ondersteuning. Een project van huisbezoeken door vrijwilligers om latente hulpvragen op te sporen bij ouderen en indien nodig door te verwijzen naar de juiste ingangen voorziet in een behoefte. De beleidsmedewerker die verantwoordelijk is voor het

project erkent dat mensen hulp nodig hebben bij ‘het zoeken van de weg in het zorgland’. Het project vervult een belangrijke rol omdat de coördinator de vragen [...] van inwoners ‘op de juiste plekken neer weet te leggen’ (beleidsmedewerker Wmo).

Ook via informatieloketten, soms bemenst door vrijwilligers, worden burgers geholpen in hun zoektocht naar de juiste ondersteuning. Verder werken gemeenten aan een eenvoudiger toegang tot voorzieningen, bijvoorbeeld door het ontwikkelen van algemene en collectieve voorzieningen waar geen indicaties voor nodig zijn, waardoor mensen zich minder snel op instanties of anderen hoeven te verlaten om hun weg te vinden. Het hebben van één contactpersoon, bijvoorbeeld een professional van het jeugdteam, wordt ook positief gewaardeerd (zie ook Van den Berg et al. 2016: 301):

*[...] dat is heel prettig. Dat de lijntjes korter zijn, dat een pgb-aanvraag niet via drie instanties moet [...] zij bepalen zelf de indicatie in het team, het gaat naar de gemeente en dat is binnen een paar weken klaar. Dus het ontzorgt veel, vind ik. (ouder/mantelzorger)*

Kortom, een goede wegbewijzing in het sociaal domein, eenvoudige toegang tot voorzieningen en een integraal hulpaanbod staan op de agenda in de onderzochte gemeenten, maar de ervaren moeite van zowel cliënten als professionals om hun weg te vinden laten zien dat daar nog verbetering mogelijk is.

## Samenredzaamheid

In het streven om zoveel mogelijk uit te gaan van de zelfredzaamheid van mensen, zien gemeenten ook een rol voor de sociale omgeving. Hiertoe rekenen we de kring van familie en vrienden (waaronder bijvoorbeeld mantelzorgers) en de bredere sociale omgeving van buurtgenoten, de lokale civil society van verenigingen, kerken en andere plekken waar vrijwillige inzet plaatsvindt. Voor de draagkracht van de sociale omgeving is ook wel de term ‘samenredzaamheid’ in gebruik (Van den Berg et al. 2016: 335; Oude Vrielink 2015: 15). De onderzochte gemeenten brengen de bestaande sociale structuren in kaart om erachter te komen waar potentiële ondersteuningskracht in de gemeenschap te vinden is. Ze proberen ook lokale sociale structuren te verstevigen, zelforganisatie te stimuleren en deze te verbinden met het formele hulpaanbod in de gemeente. Beleidsmedewerkers in de plattelandsgemeente gaan uit van de kracht van de lokale samenleving: ‘hier is nog een soort van gemeenschapszin, er is een rijk verenigingsleven. Dus die sociale structuur is wel een van onze kernwaarden’. Tegelijkertijd zien ze ook de noodzaak bestaande verbanden te versterken, ‘want het staat toch wel onder druk. En een stevige sociale structuur hebben we wel nodig, als we kijken naar allerlei veranderingen binnen de zorg, hulp en ondersteuning’ (beleidsmedewerker Wmo).

### 2.3 Eigen netwerk en mantelzorg

In deze en de komende paragraaf kijken we naar de manier waarop gemeenten informele ondersteuning een plek geven in het beleid; we zien hoe ze die in de praktijk faciliteren en welke ideeën en ervaringen er zijn met het inschakelen van deze vorm van ondersteuning.

Tot 'informele ondersteuning' rekenen we hulp uit het eigen netwerk en hulp door vrijwilligers. Het eigen netwerk bestaat uit (naaste) familie, vrienden of buren, ofwel mensen waarmee ontvangers van hulp al een band hebben. Hulp uit het eigen netwerk met het oog op gezondheidsproblemen wordt vaak aangeduid met de term mantelzorg (De Klerk en De Boer 2015: 30). In het sociaal domein komen de ondersteuningsvragen echter niet alleen voort uit gezondheidsproblemen, daar spelen ook bijvoorbeeld opvoed-, sociale of financiële problemen. Voortbouwend op de definitie van De Klerk zien wij informele ondersteuning daarom als: alle hulp aan mensen met problemen op uiteenlopende levensdomeinen die niet wordt gegeven in het kader van een beroep (zie Van den Berg et al. 2016: 335). Hulp van vrijwilligers valt ook onder informele ondersteuning. Deze vorm van ondersteuning komt terug in paragraaf 2.4. Recent onderzoek van De Klerk et al. 2017 – te verschijnen) laat zien dat ongeveer een derde van de volwassen bevolking (16-plus) informele hulp biedt aan mensen met beperkingen (lichamelijke, psychische of verstandelijke beperkingen of ouderdom). Meegeteld zijn zowel mantelzorgers als vrijwilligers. Iets minder dan een derde van de bevolking verleent mantelzorg en iets minder dan een tiende van de bevolking is vrijwilliger in de zorg of het welzijn. Er is overlap tussen deze groepen; een deel van de mantelzorgers doet ook vrijwilligerswerk en vice versa. Er gaat veel variatie schuil achter deze cijfers als het gaat om de intensiteit van de ondersteuning en de aard van de hulp (zorg, vervoer, administratie, emotionele steun, enz.). Wij beschikken niet over cijfers van het aandeel informele helpers in het brede sociaal domein (Wmo, Participatiewet en Jeugdwet), maar door de grotere reikwijdte van de problemen die daar kunnen spelen zal het aandeel informele helpers naar verwachting nog groter zijn.

### Eigen netwerk eerst

De onderzochte gemeenten stellen zich in hun beleidsplannen ten doel het eigen netwerk van mensen zoveel mogelijk in te schakelen om problemen te helpen oplossen.

De plattelandsgemeente wil bewoners doen inzien dat zij deel uitmaken van een netwerk en dat iedereen zich bewust wordt dat daar de verantwoordelijkheid bij hoort om voor elkaar te zorgen. De gemeente roept haar burgers daarom op om 'een netwerk te vormen en daarin een actieve rol te spelen'. Het betrekken en activeren van het sociale netwerk moet een onderdeel worden van de gemeentelijke werkprocessen. De grotere gemeenten brengen gelijklopende boodschappen. Ze zien graag dat burgers 'de regie in eigen hand houden' en hun problemen 'zo simpel mogelijk' en 'dicht bij huis oplossen', onder andere met hun eigen netwerk.

Professionals in de gemeenten krijgen de opdracht mee om mensen te ondersteunen in het opbouwen van een eigen netwerk en om degenen die dat zelf niet kunnen, in contact te brengen met begeleiders van algemene voorzieningen in een buurthuis of een welzijnsorganisatie. De mensen in de uitvoering zien als bijkomend voordeel van het gebruik van deze algemene voorzieningen dat burgers met anderen in aanraking komen en daardoor hun netwerk kunnen uitbreiden of bestendigen en van elkaar leren:

*Het belangrijkste is wat hier in die wijk gebeurt en dat we er mensen bij kunnen betrekken, dat mensen achter de deur vandaan komen, meedoen. [...] [participatie en zelfredzaamheid] Dat is*



*wat er dan gebeurt, dus als je mensen kunt bewegen dan heeft dat ook gevolgen voor de zelfredzaamheid van mensen, dus mensen gaan de deur uit, gaan met jou of met mij of met hun burens praten en dan is er dat contact, dat maakt dat mensen van elkaar gaan leren ook.*  
(professional Participatiewet)

De coördinator van een preventieproject voor ouderen bepleit nog meer inspanningen van overheidswege om mensen bewust te maken van het belang hun netwerk in stand te houden of uit te breiden, want ‘als jij mensen om je heen hebt [...] dan heb je wel een vangnet. Dan ben je toch iets meer beschermd’ (vrijwilliger).

### Mantelzorg in de lokale beleidsplannen

In de Wmo wordt voor hulp vanuit het eigen netwerk de term mantelzorg gebruikt.<sup>2</sup> Het gaat bij mantelzorg om hulp aan bijvoorbeeld volwassenen en ouderen die vanwege beperkingen minder zelfredzaam zijn, maar ook om de ondersteuning van ouders aan hun kinderen met een beperking, voor zover het geen ‘gebruikelijke hulp’ is.<sup>3</sup> Volgens de wet moeten gemeenten beleid formuleren om mantelzorgers en vrijwilligers ‘zoveel mogelijk in staat te stellen hun taken als mantelzorger of vrijwilliger uit te voeren’. Op basis daarvan hebben ook de gemeenten in ons onderzoek mantelzorg en ondersteuning voor mantelzorgers meegenomen in hun beleid en de inrichting van het ondersteuningsaanbod. De gemeenten zien mantelzorg als ‘belangrijk voor de maatschappij’ en voor ‘een leefbare samenleving en sociale samenhang’. Bovendien draagt mantelzorg bij aan het ‘betaalbaar houden van de zorg’. De gemeenten verwachten dat door de transities in het sociaal domein het beroep op informele ondersteuning groter zal worden en willen daarom meer ondersteuning voor mantelzorgers bieden. Ze stellen in hun beleidsplannen voor de ondersteuningsvraag van mantelzorgers mee te nemen in ‘het gesprek’, onder andere om overbelasting van mantelzorgers te voorkomen.

### Mantelzorg en de uitvoering van de Wmo

Bij de uitvoering van het beleid proberen gemeenten samen met aanbieders de aandacht voor mantelzorg en het aanbod voor mantelzorgers uit te breiden. In een van de grotere gemeenten vertelt een beleidsmedewerker over de opdracht aan partijen om niet alles met professionals te blijven doen. Samen met de beleidsmedewerkers voor wijken en buurten wordt geprobeerd professionele zorg in sommige voorzieningen af te bouwen en te verbinden met informele netwerken. In de plattelandsgemeente krijgt een welzijnsaanbieder de opdracht om onder andere via de ontwikkeling van algemene voorzieningen en ‘huizen van de wijk’, ook mantelzorgondersteuning te intensiveren. Dit komt nog niet makkelijk van de grond omdat het de beleidsmedewerkers aan tijd ontbreekt om een actieve rol in de regie en ontwikkeling van de voorzieningen te spelen (beleidsmedewerker Wmo). Mantelzorg en mantelzorgondersteuning krijgen in de onderzochte gemeenten een plek in de toegangsprocedure tot voorzieningen. De potentiële bijdrage van vrijwillige ondersteuning en de draagkracht van de mantelzorger worden meegenomen in de afweging of een persoon in aanmerking komt voor een Wmo-voorziening. Een professional werkzaam

in de grootste gemeente legt uit dat bijvoorbeeld dagbesteding in beeld komt wanneer tijdens een huisbezoek wordt geconstateerd dat de hulpvrager onvoldoende geholpen is met alleen mantelzorg of een vrijwilliger:

*Eigenlijk, constateer je in de thuissituatie of bij het kennismakingsgesprek: Dit [deze voorziening] is echt noodzakelijk, want een vrijwilliger kan dit niet oplossen. [...] Of de familie, de mantelzorg kan dit stuk wat er nu nodig is, niet oplossen. Eigenlijk is dat het uitgangspunt vanwaaruit je kijkt. (professional Wmo)*

De onderzochte gemeenten ontwikkelen ook manieren om de informele en formele ondersteuning goed op elkaar te laten aansluiten. Zo wordt in een van de grote gemeenten de aard en omvang van informele ondersteuning opgenomen in het ondersteuningsplan voor cliënten. In de plattelandsgemeente wordt samen met een zorgverzekeraar gewerkt aan verbeteringen in de afstemming tussen professionele zorg en mantelzorg rond dementie. Uit onderzoek van Feijten et al. (2017) in zes gemeenten bleek dat de mantelzorgsituatie (de gegeven zorg, de belasting en eventuele mantelzorgondersteuning) niet altijd in 'het gesprek' aan bod kwam. Op basis van die bevinding raadden zij gemeenten aan de aandacht voor mantelzorgers in het gesprek te verbeteren en ook de toegankelijkheid en bekendheid van mantelzorgondersteuning te vergroten.

### Aanbod van mantelzorgondersteuning

Gemeenten bieden algemene voorzieningen en maatwerkvoorzieningen ter ondersteuning van mantelzorgers. De ondersteuning varieert van het verstrekken van informatie en advies, het installeren van domotica of het inzetten van een vrijwilliger om de mantelzorg even respijt te bieden (respijtzorg) tot maatwerkvoorzieningen zoals gespecialiseerde ambulante ondersteuning of gespecialiseerde dagbesteding. Het aanbod in gemeenten (zie hoofdstuk 3) is er voor een deel op gericht om zwaardere zorg te voorkomen voor degene die de beperking heeft, maar ook om te zorgen dat mantelzorgers de zorg voor hun naaste lang kunnen volhouden. Gemeenten zoeken daarbij naar lacunes in hun aanbod en naar nieuwe vormen van ondersteuning voor mantelzorgers. Beleidsmedewerkers in de grootste gemeente zoeken bijvoorbeeld naar nieuwe vormen van kortdurend verblijf waarmee mantelzorgers ontlast kunnen worden. Men ziet dat huidige vormen van kortdurend verblijf – zoals logeren in een verpleeghuis – minder vaak worden gebruikt, vanwege onbekendheid of omdat logeren bij reguliere zorgaanbieders vaak niet helemaal passend is bij wat mensen nodig hebben. Ook in de kleinere gemeente is men op zoek naar witte vlekken in het aanbod voor mantelzorgers om nieuw aanbod te kunnen ontwikkelen. Zo zijn er plannen om ervaringsgroepen voor mensen met dementie en hun mantelzorgers op te zetten, in de toekomst te begeleiden door getrainde vrijwilligers<sup>4</sup> en om een telefoonnummer open te stellen voor meldingen van een niet-pluisgevoel bij beginnende dementie.



### Voorbeeld: 'lichte dagbesteding'

De onderzochte gemeenten proberen meer lichte vormen van dagbesteding te ontwikkelen om mantelzorgers al in een vroeger stadium te ontlasten. Aan de ene kant gaan mantelzorgers lang door met zorgen, met het risico dat zij overbelast raken. Aan de andere kant moet voorkomen worden dat mantelzorgers hun naaste – bij gebrek aan passende ondersteuning – 'te vroeg' aanmelden voor klassieke zwaardere dagbesteding, waardoor de cliënten te snel afhankelijk worden. Zo ontstaat behoefte aan laagdrempelige inloop voor mensen uit de buurt en lichte vormen van dagbesteding, waar mensen met beperkingen, bijvoorbeeld dementie, in een vroeger stadium naartoe kunnen en waar nog een beroep op bestaande vaardigheden kan worden gedaan. Andere voordelen zijn dat mensen in een vroeger stadium van hun ziekte beter in staat zijn te wennen aan de dagbesteding en dat zij langer onderdeel van hun buurt blijven en de daar verworven steun van hun netwerk kunnen behouden. In een van de grotere gemeenten is al een voorbeeld van lichte dagbesteding in bedrijf. In de plattelandsgemeente is het aanbod van lichtere vormen van dagbesteding nog in ontwikkeling. In de toekomst hoopt men ook drempels voor het gebruik van de lichtere vormen van dagbesteding weg te nemen door vrijwilligers in te zetten voor vervoer en begeleiding bij het zetten van de eerste stap door cliënten. Kortom, de lichte vormen van dagbesteding passen in de beoogde verschuiving 'van zware naar lichtere ondersteuning' vanwege de preventieve werking (overbelasting van mantelzorgers voorkomen en zwaardere problemen later tegengaan) en omdat er een beroep wordt gedaan op de eigen kracht van mensen. Aan de andere kant maken deze vormen van dagbesteding ook een vloeiende overgang van licht naar zwaar mogelijk, die bijvoorbeeld belangrijk is voor mensen met een progressieve ziekte (dementie) of mensen die te kampen hebben met een grillig verloop van beperkingen.

### Lange adem en zware belasting

In de gesprekken over ervaringen rond de inzet van mantelzorg vertellen zowel professionals als cliënten dat mantelzorgers over het algemeen lang doorgaan met hun hulp en dat het een niet te onderschatten belasting is. Ook uit eerder onderzoek weten we dat mantelzorgers een hoge belasting kunnen ervaren (De Boer en Schyns 2014: 49; Plaisier et al. 2015: 153 e.v.). Professionals merken dat mantelzorgers het moeilijk vinden om hulp te vragen en dat mensen zo lang mogelijk zelfstandig zorg willen verlenen aan hun naaste. Mantelzorgers blijven vaak lang zorgen en zijn op het moment dat ze hun naaste aanmelden vaak al overbelast. De drempel voor ondersteuning is hoog:

*Helemaal als het hun partner betreft bijvoorbeeld, dat ze zeggen van: Ja, maar ik ben toch getrouwd, en ik heb beloofd te zorgen voor, ik ga iemand dan toch niet zomaar naar zo'n dagcentrum brengen. Het gaat vaak gepaard met heel veel schaamte en schuldgevoel, dat mensen echt over een enorme drempel moeten, voordat ze daaraan durven. (professional Wmo)*

Wanneer cliënten eenmaal naar de dagbesteding toe kunnen, betekent dat een verlichting van de zorg. Maar met name bij progressieve ziekten is het dan belangrijk dat de begeleiders signalen over hoe het gaat goed blijven oppikken ('signaleringsfunctie') en dat steeds

kan worden ingespeeld op de toenemende hulpvraag. De belasting voor de mantelzorgers blijft navenant toenemen, dus aandacht voor hun positie blijft belangrijk. Voor een mantelzorger van een bezoeker van dagbesteding met dementie in een vergevorderd stadium is de grens van wat zij aankan inmiddels bereikt, want haar partner kan niet meer alleen blijven en de zorg gaat dag en nacht door. Daarnaast heeft ze een betaalde baan:

*Ja, ik ben aan het einde van m'n Latijn. Ik kan hem hulp bieden natuurlijk op alle vlakken en doe z'n administratie, maar [...] het is net een kind. Als ik de deur uitga heb ik al een natte rug, want als hij in bed ligt dan is het: mag ik er al uit? [...] midden in de nacht is het: waar is m'n scheerapparaat, ik moet me scheren. [...] je moet zó overal achteraan lopen. (mantelzorger)*

Ook de zorg voor kinderen met een beperking is veeleisend. De ouders van deze kinderen lopen soms ook tegen hun grenzen aan en hebben ondersteuning nodig:

*Het is een enorme investering met deze kinderen. Je bent iedere dag [...] aan het begeleiden en aan het helpen [...] en je probeert ze zelfredzaam te maken [...] maar alles is een gevecht met ze. Er gaat heel weinig vanzelf met deze kinderen [...]. Dat is het moeilijke denk ik, dat je 7 dagen per week, 365 dagen per jaar en in principe 24 uur per dag [ermee bezig bent] dus je hebt nooit echt pauze van autisme [...]. (ouder/mantelzorger)*

*Dat is heel veel, heel veel. En dan kun je bepaalde trajecten [doorlopen] via een psycholoog, via maatschappelijk werk, ik ben er wat dat betreft allemaal wel geweest, maar in de regel ging natuurlijk de aandacht naar de kinderen. En vraagt ooit weleens iemand hoe gaat het nou met jou of hou je het wel vol? Maar daar ga je een beetje aan voorbij. Nee, het gaat niet, het is zwaar, maar goed, niet lullen maar poetsen. (ouder/mantelzorger)*

### Grenzen aan de inzet van het eigen netwerk

In het huidige denken en de praktijk in gemeenten worden cliënten en hun mantelzorgers aangespoord hun eigen netwerk aan te boren om de nodige ondersteuning te mobiliseren als ze er zelf niet meer uitkomen. Respondenten, zowel professionals als vrijwilligers en cliënten, zien daar de logica van in maar noemen ook kanttekeningen bij dat streven. Een vrijwilliger in de jeugdhulp ziet dat het eigen netwerk van mensen soms tekortschiet als vangnet en luisterend oor. Het eigen netwerk is te klein, of niet in staat hulp te bieden en soms kan het eigen netwerk ook de oorzaak van problemen zijn. Een cliënt legt uit dat wanneer zich in een mensenleven verschillende zware problemen of grote dieptepunten tegelijk aandienen, het mensen aan de kracht en energie kan ontbreken om het eigen netwerk te onderhouden, in te schakelen of uit te breiden:

*Ik had een redelijke vriendengroep, maar ik moet zeggen, een overlijden van een kind en daarbovenop een scheiding dat maakt het niet makkelijk want dat kost je vriendschappen. Je krijgt er ook – indirect – andere mooie dingen voor terug, maar op een gegeven moment ben ik natuurlijk echt ook wel zelf mezelf een beetje kwijt geweest na dat overlijden en zal ik vast wel een beetje zijn blijven hangen. (ouder/mantelzorger)*

Wat ook kan meespelen is dat mensen door een ziekte of beperking niet (meer) mee kunnen doen aan clubjes of vrijwilligerswerk en de vaardigheden verliezen om sociale contacten te onderhouden en het eigen netwerk in te schakelen. Zo kunnen mensen in een isolement terecht komen. Uiteindelijk zijn er ook problemen en gevoelige onderwerpen die mensen niet graag delen met familie en vrienden, maar liever met een professional of een onpartijdig vrijwillig ‘maatje’. Familie en vrienden kunnen eerder oordelen en bemoeien, bovendien zijn mensen bang dat het hun relaties zal veranderen omdat de balans van wederkerigheid verstoord kan raken (men kan weinig of niets teruggeven, zie Grootegoed 2012: 77-79). Een cliënte met zware beperkingen krijgt veel ondersteuning van haar jongvolwassen – deels nog inwonende – kinderen. Zij is blij met haar kinderen, maar ook met de ambulante begeleiding die haar helpt met persoonlijke administratie, zodat ze niet alles aan haar kinderen hoeft over te laten en een deel van haar autonomie behoudt:

*R: Dus ik heb ambulante begeleiding die komt één keer in de week, omdat ik niet meer kan lezen en zelf mijn administratie niet kan doen. Dat hebben mijn kinderen in het begin ook op zich genomen, maar je stuk privé gaat gewoon weg als je alles naar je kinderen moet schuiven.*

*I: Dan verandert die relatie met je kinderen?*

*R: Ja, natuurlijk [...] je hebt niet meer een moeder-kindrelatie. Dus de ambulante begeleiding [daar] ben ik heel blij mee, dat [die] komt en me daarmee helpt. (cliënt Wmo)*

De positie van relatieve buitenstaander en het niet-oordelen kunnen een belangrijke meerwaarde zijn voor het inschakelen van een vrijwilliger, boven familie en vrienden:

*Geen oordeel, dus ik kon daar enorm spuien en dat was gewoon heel erg fijn. [...] Iedereen weet het altijd beter. En zo heb ik het gewoon bij [de vrijwilliger] niet ervaren. Zij gaf me informatie en of ik er wel iets mee deed is iets anders. (ouder/mantelzorger)*

Kortom, de inzet van het eigen netwerk is een belangrijk onderdeel van de beoogde beweging van ‘zware’ naar meer lichte ondersteuning. Gemeenten proberen het gebruik van het eigen netwerk te bevorderen en tegelijkertijd mantelzorg te faciliteren, om overbelasting van het eigen netwerk te voorkomen en te bevorderen dat mensen zo lang mogelijk af kunnen met zo licht mogelijke ondersteuning. De ervaringen met nieuw laagdrempelig aanbod in de buurt zoals lichte vormen van dagbesteding leren dat professionals daar flexibel kunnen inspelen op het niveau van zelfredzaamheid van mensen, dat mantelzorgers kunnen worden ontlast en mensen deel blijven uitmaken van hun buurt. Daar waar mensen kunnen groeien in zelfredzaamheid, kan daadwerkelijk een verschuiving naar meer lichte ondersteuning plaatsvinden. Maar de omgekeerde beweging komt ook voor. Als mensen bijvoorbeeld door een progressieve ziekte aan zelfredzaamheid inboeten, wordt zwaardere ondersteuning nodig (opschalen). De ervaringen in de gemeenten leren ook dat de inzet van het eigen netwerk aan grenzen is gebonden. Het soms overbelast zijn ofwel ontbreken van een netwerk nopen tot realisme bij het bevorderen van méér inzet van mantelzorgers.

## 2.4 Vrijwilligers in het sociaal domein

Vrijwilligerswerk speelt op grofweg twee manieren een rol in het sociaal domein. Allereerst worden vrijwilligers ingezet bij de ondersteuning van cliënten. In dat geval gaat het om onbetaalde en onverplichte werkzaamheden die in georganiseerd verband worden verricht voor anderen die zorg en ondersteuning nodig hebben. Hulpgever en hulpontvanger hebben bij de start geen persoonlijke band (De Klerk en De Boer 2015: 30, zie voor cijfers over vrijwilligers in de zorg en ondersteuning Schyns 2015: 170 e.v., Schyns 2017 – te verschijnen). Daarnaast worden cliënten in het sociaal domein zelf gestimuleerd om vrijwilligerswerk te verrichten, om hen in staat te stellen ‘mee te doen’ en een bijdrage aan de maatschappij te leveren. Vrijwillige inzet in het sociaal domein is niet nieuw voor gemeenten,<sup>5</sup> maar heeft met de komst van de decentralisaties wel een impuls gekregen. Hoe de inzet van vrijwilligerswerk vorm krijgt in de onderzochte gemeenten en hoe dit zich verhoudt tot een beoogde verschuiving naar lichtere ondersteuning onderzoeken we hierna.

Beide aspecten van het streven naar vrijwillige inzet (vrijwillige ondersteuning en activering tot vrijwilligerswerk) komen terug in de beleidsprogramma’s van de door ons onderzochte gemeenten. De plattelandsgemeente spreekt van een ‘breed gedragen besef’ dat vrijwilligers hard nodig zijn en daarom krijgt vrijwilligerswerk de nodige aandacht in het beleid en de uitvoering. Vrijwilligersorganisaties moeten worden ondersteund zodat zij meer ruimte en expertise krijgen om vrijwilligers in te zetten. De gemeenten bevorderen informatieverstrekking, advies en ondersteuning van vrijwilligers. Waardering van vrijwilligers en ‘ondersteuning op maat’ krijgen daarbij ook aandacht. Voor een optimale afstemming tussen de inzet van vrijwilligers en professionals worden verbindingen gestimuleerd tussen vrijwilligersorganisaties en professionele organisaties zodat ze ‘elkaars kennis en kunde benutten’ en waar dat mogelijk is ook ‘bijdragen aan elkaars activiteiten’. Omdat vrijwilligers en mantelzorgers een plek krijgen in het hulpverleningsproces moeten zij ook mogelijkheden krijgen om zich te scholen.

### Vaker werken met vrijwilligers

De gemeenten in ons onderzoek proberen meer taken vaker te laten doen door vrijwilligers. In deze editie van de overall rapportage sociaal domein hebben we betrokkenen bij een aantal voorzieningen en vrijwilligersprojecten gesproken. Voorbeelden van voorzieningen waar vrijwilligers een belangrijke – zo niet cruciale – rol spelen zijn vrijwillige hand- en spandiensten bij de begeleiding van vormen van dagbesteding, het bieden van lichte ‘waakvlam’ondersteuning door vrijwilligers in gezinnen met kinderen, of het organiseren van preventieve huisbezoeken aan ouderen om op de hoogte te komen van latente hulpvragen.

Beleidsmedewerkers en professionals in de gemeenten staan veelal achter de ontwikkeling om waar mogelijk te streven naar de inzet van meer informele hulp, maar sommigen leggen ook een relatie met bezuinigingen in de zorg waardoor informele hulp een financiële noodzaak is geworden: ‘[...] omdat we natuurlijk ook flink gekort zijn op de budgetten, dus gewoon doorgaan zoals het [...] was is ook geen optie’ (beleidsmedewerker Wmo). Ook een

professional werkzaam in de dagbesteding zegt dat vaker dan een aantal jaar geleden vrijwilligers worden ingezet bij de begeleiding van de activiteiten:

*Als ik het zelf mag invullen denk ik dat het ook komt door de bezuinigingen die er de afgelopen jaren zijn geweest binnen de organisatie, maar ook binnen de zorg zelf, dus er zijn een aantal taken [waar] een begeleider of een persoonlijk begeleider niet meer [...] aan toe konden komen, waardoor er nu wel vrijwilligers worden gezocht. (professional Wmo)*

In de onderzochte gemeenten is men wel nog zoekende welke ondersteuning vrijwillig kan worden geboden en welke steun professioneel moet. In kader 2.1 bespreken we een aantal voorzieningen in de door ons bezochte gemeenten waar vrijwilligers worden ingezet. Het is geen uitputtend of representatief overzicht van vrijwillige inzet in het sociaal domein maar geeft wel een illustratie van de mogelijkheden die gemeenten benutten om bepaalde ondersteuning op het terrein van zorg en welzijn, jeugdhulp en werk en inkomen te laten plaatsvinden met behulp van vrijwillige krachten.

---

## Kader 2.1 Voorbeelden van vrijwillige inzet in het sociaal domein

### I Vrijwilligers en dagbesteding

In twee dagbestedingsprojecten in twee van de onderzochte gemeenten hebben vrijwilligers voornamelijk uitvoerende taken, bijvoorbeeld als gastvrouw of gastheer. Ze helpen bij de maaltijd of helpen cliënten hun jas uittrekken 'zodat er een begeleider vrijgemaakt kan worden om nog een half uur op de computer dingen te kunnen voorbereiden of te kunnen regelen' (professional Wmo). Er zijn ook vrijwilligers die zelf de begeleiding van een activiteit doen, zoals bij creatieve dagbesteding. Op een locatie voor laagdrempelige dagbesteding in de wijk zijn vrijwilligers werkzaam die al langer grotendeels zelfstandig een groep met lichte ondersteuningsbehoefte begeleiden en '[...] door ervaring geleerd hebben hoe om te gaan met deze doelgroep' (professional Wmo). In een project voor dagbesteding in een andere gemeente zijn de professionals ook gericht op zoek naar vrijwilligers die specifieke activiteiten met een cliënt kunnen ondernemen. Dat lukt, al kost het zoeken en matchen veel tijd. Ten slotte wordt ook gezocht naar vrijwilligerswerk voor de cliënten zelf.

### II Ondersteuning van gezinnen door een vrijwillig 'maatje'

In de plattelandsgemeente in het onderzoek worden vrijwilligers ingezet als maatje bij gezinnen waar bijvoorbeeld de moeder overbelast is. De vrijwilliger of 'maatje' komt wekelijks of tweewekelijks langs voor een gesprek en luisterend oor, zodat de moeder verder op eigen kracht vooruit kan. De vrijwilligers hebben een training ontvangen van tien bijeenkomsten en werken toe naar een situatie dat ze overbodig zijn. Het project is opgezet door het jeugdteam van de gemeente en een van de professionals verzorgt de werving, matching en begeleiding van de vrijwilligers. De vrijwillige hulp is aanvullend of een vervolg op professionele ondersteuning, want 'specialistische jeugdhulp of een jeugdprofessional [...] dat kun je niet eindeloos blijven volhouden' (beleidsmedewerker Jeugd). De goede ervaringen in het project maken dat een beleidsmedewerker Sociaal Domein hoopt dat soortgelijke 'afschaling' van hulp met behulp van vrijwilligers ook geschikt zou kunnen zijn voor andere doelgroepen (beleidsmedewerker Sociaal Domein).

### III Vrijwillige inzet bij preventieve huisbezoeken

Sinds 2010 – al geruime tijd vóór de decentralisaties dus – kent de plattelandsgemeente een preventief project waarin ouderen worden bezocht door vrijwilligers om eenzaamheid en latente ondersteuningsvragen op te sporen. Alle inwoners die dat jaar 75 of 83 worden, evenals weduwnaars en weduwen van 55 jaar of ouder krijgen de mogelijkheid zich aan te melden voor een huisbezoek. Ongeveer de helft van de aangeschreven inwoners maakt daadwerkelijk een afspraak voor een huisbezoek. De poule vrijwilligers bestaat uit iets minder dan tien mensen, ‘een hele trouwe groep’, die enthousiast zijn over het werk. De vrijwilligers worden geworven, ingezet en gecoacht door een zeer ervaren vrijwillige coördinator. Het project valt onder de verantwoordelijkheid van de gemeente. Wanneer blijkt dat mensen een voorziening willen aanvragen, dan wordt de vraag via de coördinator van het project direct doorgegeven aan de gemeente. Mensen worden ook doorverwezen naar aanbod voor welzijnsactiviteiten, voor die taak hebben de vrijwilligers een actuele ‘sociale kaart’ bij zich met contactgegevens. De verantwoordelijke beleidsmedewerker studeert op mogelijkheden om de poule vrijwilligers breder in te zetten voor huisbezoeken en verbindingen te leggen met thuiszorg, buurtpreventie en seniorenraden. De gemeente zou graag proberen meer mensen proactief te benaderen: ‘het inktvlekeffect moeten we nog gaan proberen uit te rollen’ (beleidsmedewerker Gezondheid).

### IV Vrijwilligers in de financiële ondersteuning

Een laatste voorbeeld in dit kader is de inzet van vrijwilligers in de financiële ondersteuning. In de onderzochte gemeenten zijn meerdere maatschappelijke organisaties actief die vrijwillige steun bieden aan mensen met administratieve vragen en problemen of die met schulden kampen of dreigen in de schulden terecht te komen. Voorbeelden zijn begeleiding via SchuldHulpMaatje en verschillende projecten in de financiële ondersteuning van Humanitas. Gemeenten werken samen met deze organisaties door cliënten door te verwijzen en de ondersteuning af te stemmen. Zo worden in de middelgrote gemeente mensen eerst geholpen door vrijwilligers van Humanitas in het project Thuisadministratie, waarna ze voor hulp bij de gemeentelijke stadsbank terecht kunnen (beleidsmedewerker Werk en Inkomen). Gemeenten hebben inmiddels meer aandacht voor preventieve ondersteuning, ook op het terrein van financiën, zodat schulden niet te veel uit de hand lopen. De inzet van vrijwilligers past in zo’n preventieve aanpak. Een beleidsmedewerker in de plattelandsgemeente vertelt dat schuldhulpverlening aanvankelijk wat ondergeschoven was bij de transitie, terwijl raakvlakken met Wmo en jeugdhulp groot zijn. Onder de noemer ‘hulp bij financiën’ (in plaats van schuldhulpverlening) zoekt de gemeente momenteel naar manieren zodat mensen eerder met een hulpvraag aankloppen: ‘We willen gewoon dat ze eerder komen [...] dan kunnen we ze hulp aanbieden van [...] vrijwilligers, maatschappelijk werk, er zijn natuurlijk meerdere hulpmiddelen’ (beleidsmedewerker Participatiewet).

---

### Meerwaarde van de inzet van vrijwilligers

In de gemeenten worden vrijwilligers onder andere ingezet bij de begeleiding van voorzieningen zoals dagbesteding, bij preventieve activiteiten en bij ‘waakvlamcontact’, een ‘vrijwillige vinger aan de pols’ zodat mensen met hulp van een vrijwilliger geleidelijk hun zelfredzaamheid vergroten. Professionals spreken positief over de inzet van vrijwilligers. De meerwaarde is voor hen dat er door de inzet van vrijwilligers meer handen zijn en dat vrijwilligers onderdeel van het team worden. Ook zien ze positieve effecten voor de vrijwilligers zelf: vaak zijn het vrouwen die er veel voldoening uit halen. Voorwaarde is wel dat er helderheid is over de eindverantwoordelijkheid die bij de professional ligt.



### ‘Luisteren met een groot hart’

Een voordeel voor cliënten is dat een vrijwilliger meer tijd kan nemen voor een luisterend oor dan een professional kan doen. Dit voordeel bleek ook uit eerder kwalitatief onderzoek naar vrijwillige inzet in de zorg (Schyns en De Boer 2014: 65). Een ouder van kinderen met een beperking bevestigt dat de inzet van een maatje in de huiselijke setting haar heel goed paste – ‘dat was net wat ik echt nodig had’, al moest zij wel over een drempel heen om deze vorm van ondersteuning te ontvangen:

*Ik heb ook bij een psycholoog heel lang gelopen. En dan [...] zat ik in mijn verhaal en in mijn emotie en dan was het gewoon, [...] volgende week vrijdag zelfde tijd? En natuurlijk, je moet nu ook wel een richtlijn aanhouden, maar gewoon het feit dat ik niet ongemakkelijk zat, [...] in mijn eigen vertrouwde omgeving. Niet die druk van ik moet over drie kwartier [weg]. [...] Dus gewoon die flexibiliteit, maar ook het huiselijke, dat was voor mij op dit moment heel fijn. (ouder/mantelzorger)*

De meerwaarde van vrijwillige ondersteuning met het oog op de beoogde verschuiving naar meer lichte ondersteuning is dat cliënten soms prima af kunnen met vrijwillige steun (de hulp is niet zwaarder dan nodig) en dat professionele ondersteuning soms als te zwaar, te dwingend of te veel ‘hulpverlening’ wordt ervaren:

*Je komt op het pad van vaak gezinnen waarbij de belasting vooral, met name voor de moeder, hoog is [...] dat kan door allerlei redenen zijn. [...] Je voelt dat zij haar verhaal wel kwijt zou willen, maar [...] maatschappelijk werk is dan vaak weer te officieel. Dat vinden ze dan echt hulpverlening. (jeugdprofessional)*

Wat motiveert vrijwilligers om het werk te doen? Mensen willen graag iets nuttigs doen in hun vrije tijd. Vrijwilligerswerk in het sociaal domein geeft mensen het gevoel ertoe te doen en iets te kunnen betekenen voor een ander. Bovendien voelen mensen het soms als een soort burgerplicht: ik heb het goed, dan mag ik ook best wat teruggeven aan de maatschappij:

*De maatschappij is goed voor ons geweest, wij hebben het heel prettig gehad en wij hebben het nog prettig en je kan iets terugdoen en dat geeft toch heel veel voldoening in een mensenleven. (vrijwilliger)*

*Dat het heel erg gewaardeerd wordt door de mensen en daarmee is dat werk voor mij natuurlijk ook heel bevredigend. (vrijwilliger)*

Vrijwilligers krijgen soms een onkostenvergoeding. Een respondent geeft weliswaar aan dat het haar niet te doen is om materiele beloning ‘want dan had ik wel kunnen blijven werken’, maar gezien worden en waardering zijn wel belangrijk (vrijwilliger). Kwantitatief onderzoek onder vrijwilligers in de zorg en het welzijn liet vergelijkbare motivaties zien, ‘iets voor een ander kunnen doen’, het ‘leuk vinden om te doen’ en ‘zinvolle tijdsbesteding’ werden het meest genoemd. Ongeveer een kwart van de vrijwilligers doet het uit plichtsbesef (Schyns 2017 - te verschijnen).

## Vrijwilligers en het werk van professionals

Werken met vrijwilligers verandert het werk van professionals, dat kan in zowel positieve als negatieve zin worden ervaren. Wanneer veel vrijwilligers worden aangetrokken in een tijd van bezuinigingen, kan bij professionals een gevoel van oneerlijke concurrentie ontstaan. Dan krijgen professionals het gevoel dat hun werk wordt overgenomen door vrijwilligers (professional Wmo). Die indruk van verdringing kwam ook in ander onderzoek aan het licht (Plaisier en De Klerk 2014: 128; Schyns en De Boer 2014: 77). Het werk van professionals verandert daadwerkelijk na de komst van (meer) vrijwilligers: men is minder zelf cliëntbegeleider en meer begeleider van vrijwilligers. Volgens een van de professionals in het onderzoek vergt dat ook iets van het management: begeleiding van het veranderingsproces en scholing van de professionals in de omgang met vrijwilligers, zodat ze zien wat de meerwaarde is en er plezier aan beleven (professional Wmo). Een beleidsmedewerker in een van de gemeenten zegt dat de verschuiving naar meer vrijwillige inzet een mentaliteitsverandering vraagt in het veld van professionals, en dat dat een langere adem vergt:

*Dat je toch met een paar duizend professionals in die rol zit, die moeten allemaal op die manier zelf ook die gedragsverandering doormaken en zelf ook dat vertrouwen krijgen, dus dat gaat allemaal wat langzamer. [...] Dus ik denk wel dat we op de goeie weg zijn, maar dat we hier ook gewoon een lange adem in moeten hebben. (beleidsmedewerker Wmo)*

Overleg, coaching, maar ook het werven van vrijwilligers vergen tijd en bepaalde vaardigheden van professionals. Er zijn goede ervaringen, maar het loopt niet altijd gesmeerd. Soms blijken vrijwilligers te veel begeleiding nodig te hebben of zijn ze niet optimaal gemotiveerd (vgl. Plaisier en De Klerk 2014: 126 e.v.). Een professional die werkt met vrijwilligers in de dagbesteding vertelt over de wisselende ervaringen:

*De ervaring met het werken met vrijwilligers, het hangt van de vrijwilliger af. De ene vrijwilliger heeft meer hulp nodig en sturing nodig dan de ander. Het komt soms voor dat wij vrijwilligers binnenkrijgen waar we héél blij mee zijn en dat het gelijk klikt en dat ze ook de doelgroep begrijpen of daarmee om kunnen gaan, maar het komt ook wel voor dat we vrijwilligers binnenkrijgen, die bijvoorbeeld vanuit de gemeente vrijwilligerswerk moeten doen, die zelf niet heel gemotiveerd zijn of vrijwilligers die de beperkingen van de cliënt niet goed voor ogen hebben, die zoveel begeleiding of sturing van ons vragen dat we er eigenlijk meer werk aan hebben dan zonder vrijwilliger. Dus het is soms wel heel lastig. (professional Wmo)*

Over de selectie van vrijwilligers bij een voorziening voor dagbesteding in een andere gemeente legt een professional uit dat de teamleiders van de betrokken welzijnsstichting een soort sollicitatiegesprek voeren met vrijwilligers, waarna er in een periode van twee maanden wordt gekeken of het klikt. 'Zowel de begeleider van de groep als de vrijwilliger zelf kan zeggen: [...] het past me toch niet, daar is heel veel ruimte voor' (professional Wmo). Met name in maatjesprojecten is een zorgvuldige match tussen vrijwilliger en cliënt extra belangrijk voor het succes en de continuïteit van de inzet van de vrijwilliger (hoe lang



houdt die het vol?). Kortom, ook het maken van de juiste keuzecombinatie vraagt aandacht en vaardigheden van professionals.

### De gemeenten werken aan afstemming tussen informele en formele ondersteuning

Een van de uitdagingen voor gemeenten is om de informele inzet te verbinden met het professionele aanbod in de gemeente. Daarvoor is het belangrijk om kennis over de mogelijkheden voor vrijwillige inzet in de gemeente te ontsluiten voor hulpverleners en professionals, maar ook voor inwoners zelf inzichtelijk te maken welke vrijwillige ondersteuning eenvoudig voorhanden is. Voor gemeenten is dat een taakgebied waar ze oog voor hebben maar waar nog niet alle lijnen zijn uitgezet:

*Het ontsluiten van het voorveld [...]. We merken toch dat [jeugdprofessionals] bijvoorbeeld en huisartsen maar [...] blijven verwijzen naar wat ze gewend waren te doen en [...] dat men gewoon niet weet wat er in de wijk allemaal is. En vorig jaar hebben we een informele zorgmarkt gehad en toen bleek dus hoe ontzettend veel er eigenlijk al is en bestaat in de stad. (beleidsmedewerker Jeugd)*

Welzijns- en vrijwilligersorganisaties krijgen de opdracht om laagdrempelige activiteiten en ondersteuning met vrijwilligers te ontwikkelen en te onderhouden. In een van de onderzochte gemeenten moeten de sociale wijkteams vervolgens zorgen dat mensen die ondersteuning nodig hebben en zelf de weg niet weten in contact komen met het aanbod in een buurthuis, een welzijnsorganisatie of een vrijwilligersorganisatie (beleidsmedewerker Sociaal Domein). In een andere gemeente wordt in de inkoopprocedure met aanbieders de afspraak gemaakt dat er minder met professionele ondersteuning wordt gedaan en meer met vrijwilligers en dat mensen met een hulpvraag in contact worden gebracht met basisvoorzieningen en vormen van informele ondersteuning (beleidsmedewerker Wmo). Voor de integratie van informele en formele hulp is het niet alleen belangrijk kennis over de mogelijkheden voor vrijwillige inzet te ontsluiten en hulpvragers door te verwijzen, ook op casusniveau is afstemming van de rol van professionals en vrijwilligers van belang. In specifieke gevallen moet worden bekeken hoe informele hulp iets zou kunnen toevoegen aan de professionele ondersteuning en hoe dat goed met elkaar te combineren is. Bij de inzet van vrijwilligers voor 'waakvlamcontact' in gezinnen stemt de professionele coördinator van het vrijwilligersproject af met de professionele hulpverlening in het gezin (als die er is) of en hoe een maatje van nut kan zijn:

*Meestal vraag ik wel: Heb je hulp in je gezin? Of vind je het goed dat ik daar eens mee bel om goed in te schatten of [een vrijwillig maatje] iets voor je kan betekenen? Mocht er dan een jeugdprofessional in zitten, dan schakel ik daar even mee van: Loopt dat in de pas of loopt dat juist haaks? Wat denk je ervan? Dan proberen we [...] te wegen of je daar een goede inzet mee doet. (professional Jeugd)*

Daarnaast wordt de afstemming besproken met het maatje zelf: 'Waar ga je naartoe? Waarom ga je ernaartoe? Wat is dan jouw rol? Wat kan je ongeveer verwachten?' (profes-

sional Jeugd). De coördinerende professional van het vrijwilligersproject functioneert als verbindende persoon tussen de professionele ondersteuning en de vrijwilligers:

*Mijn rol [is] vooral dat ik zorg dat ik de [vrijwilligers] in een gezin kan krijgen. Dus dat ik [er] wel altijd alert [op] ben dat zij aan het werk kunnen blijven. Maar dat ik ook met het [jeugdteam] [...] [mee]luister bij casuïstiekbesprekingen en dat de jeugdprofessionals weten wat een [vrijwilliger] zou kunnen doen, zodat zij daar altijd aan denken. (professional Jeugd)*

Beleidsmedewerkers en professionals bevestigen dus het belang – vanuit het oogpunt van efficiëntie en effectiviteit van de hulp – dat formele en informele ondersteuning in samenhang moeten worden ingezet. Ze zien echter ook dat er op dat vlak nog veel te winnen is. Een van de belemmeringen die worden genoemd is dat informele en formele ondersteuning bij verschillende organisaties of bestuurlijke niveaus zijn ondergebracht. Dat maakt het komen tot afspraken en afstemming ingewikkelder. In een grote gemeente kan de verantwoordelijkheid voor informele ondersteuning soms bij deelgemeenten liggen, terwijl de formele ondersteuning bij de centrale stad is ondergebracht (beleidsmedewerker Wmo). Het soms grote verloop en gebrek aan continuïteit in vrijwillige inzet (steeds verschillende vrijwilligers) kan ook een belemmering zijn voor een goede afstemming. Op het niveau van de uitvoering moeten professionals ‘leren’ zich te verhouden tot vrijwilligers, vertrouwen krijgen in de kracht van niet-professionals en inschatten welke zaken ze kunnen overlaten aan vrijwilligers en welke juist niet. Een professional in de dagbesteding in een van de gemeenten vertelt over wat voor haar de lastige aspecten zijn van het werk met vrijwilligers:

*De kennis is soms een knelpunt bij vrijwilligers en ook het verantwoordelijkheidsgevoel bij sommigen, niet allemaal hoor, want er zijn ook echt vrijwilligers bij, waar het helemaal top bij gaat, waar je d'r eigenlijk tien van zou willen hebben. [...] Wat ik soms ook wel lastig vind [is] als je een vrijwilliger feedback moet geven. Het is wel een vrijwilliger. En je wil niet overkomen alsof jij dan de baas bent, maar als begeleiders zijn wij wel leidend in wat er bijvoorbeeld in een activiteit gebeurt, maar je wil ook een vrijwilliger niet passeren, dus dat maakt het soms ook wel lastig. Er zit een hele dunne lijn in van hoe kom je over of zo op iemand? (professional Wmo)*

### Begeleiding en deskundigheidsbevordering

Een zorgvuldige inzet van vrijwilligers vergt ook aandacht voor begeleiding en deskundigheidsbevordering (Plaisier en De Klerk 2014: 126). Vrijwilligers in het sociaal domein werken met vaak kwetsbare mensen en geven soms informatie over voorzieningen en advies over regelingen. Daarvoor zijn specifieke eigenschappen en vaardigheden nodig. Voor deze aspecten van hun werk ontvangen ze instructies, training en begeleiding van professionals. De gemeenten in het onderzoek zijn zich daarvan bewust, aanbieders ontwikkelen aanbod en cliënten en vrijwilligers onderschrijven de noodzaak van goede begeleiding en scholing. Een cliënt in de dagbesteding onderstreept het belang dat vrijwilligers de juiste informatie en vaardigheden in huis hebben om met doelgroepen om te gaan, zich kunnen inleven in de cliënt en goed inschatten wat deze wel en niet kan. Vrijwilligers zouden volgens haar goed op de hoogte moeten zijn van de mogelijke beperkingen van cliënten, momenteel is

dat nog niet altijd het geval. Een professional werkzaam in de dagbesteding vertelt dat haar organisatie cursussen aanbiedt over aspecten van verschillende ziektebeelden en beperkingen. De vrijwilligers hebben een professional als contactpersoon en er zijn regelmatig evaluatiegesprekken over hoe het gaat. In de grootste gemeente is aanbod voor deskundigheidsbevordering van vrijwilligers beschikbaar in de wijken, zoals cursussen ouderenbegeleiding. In de plattelandsgemeente wordt samengewerkt met een zorgverzekeraar bij het ontwikkelen van vrijwillige inzet rond dementie, waaronder training van vrijwilligers bij het signaleren van de eerste verschijnselen en het begeleiden van ervaringsgroepen van mantelzorgers. De vrijwilligers die preventieve huisbezoeken afleggen bij ouderen in deze gemeente krijgen ondersteuning in de vorm van bijeenkomsten waar thema's worden besproken. De coördinator is een oud-professional (inmiddels met pensioen) en biedt de vrijwilligers begeleiding vanuit haar opgedane werkervaring. De training van de vrijwillige maatjes voor gezinnen in de plattelandsgemeente bestond uit tien cursusavonden waar onderwerpen aan bod kwamen zoals gezinssystemen, mogelijke problematieken en communicatietechnieken. Een van de deelnemende vrijwilligers noemt die bijeenkomsten 'heel leerzaam':

*We waren wel allemaal mensen die erg mensgeoriënteerd zijn, [...] sociale, gevoelige mensen denk ik, met een groot hart voor andere mensen. Maar het is niet zo dat dit ons beroep is, [...] dus die avonden waren wel heel zinvol in de zin dat je wat meer bagage meekrijgt [...]. Het heeft mij heel veel inzicht gegeven, veel kennis waar ik nu nog steeds gebruik van maak in de gesprekken.*  
(vrijwilliger)

Bovenop de training komt de dagelijkse begeleiding van de vrijwilligers door de coördinerend professional. Zij ziet het als haar taak dat niemand overbelast raakt en dat vrijwilligers hun verhaal aan haar kwijt kunnen. Zij kunnen haar altijd bellen, waarbij zij vraagt: 'Gaat het nog goed met jou? Wat heb je nodig? Is het te veel?' (professional Jeugd). Kortom, de inzet van vrijwilligers in het sociaal domein vergt niet alleen een inspanning als het gaat om het in kaart brengen van de mogelijkheden voor vrijwillige inzet, het afstemmen van informele en formele hulp en het zorgvuldig werven en matchen van vrijwilligers, maar vergt ook inspanningen in de begeleiding en deskundigheidsbevordering. De inzet van vrijwilligers is dus geen recept om snel en eenvoudig tekorten in de ondersteuning op te lossen.

### Belemmeringen: vrijwilligers inzetten lukt nog niet

Naast goede ervaringen met de inzet van vrijwilligers is in de interviews ook een aantal belemmeringen aan bod gekomen voor de inzet van vrijwilligers. Ten eerste werd genoemd dat het inzetten van vrijwilligers niet altijd mogelijk is. Sommige ondersteuningsvragen vereisen een specifieke expertise, een zekere continuïteit en een klik met degene die de hulp krijgt (vgl. Plaisier en De Klerk 2014: 126-127). De moeder van twee kinderen met autisme en legt uit dat deze kinderen 'zulke ingewikkelde problematiek' hebben. Zij ziet dat er een klik moet zijn met degene die hen ondersteunt. 'Als daar geen klik is dan kom je echt geen centimeter verder'. Daarnaast moeten mensen die met autistische kinde-

ren werken een zekere specialistische kennis hebben, willen ze iets kunnen bereiken. Ze zullen ‘zich eerst moeten inlezen en moeten verdiepen in hoe je met autisten omgaat’ (ouder/mantelzorger). Het vinden van een vrijwilliger die dat allemaal in huis heeft wordt in zulke gevallen wel heel ingewikkeld.

Behalve dat niet alle ondersteuningsvragen zich lenen voor vrijwillige inzet, zijn er ook weerstanden die overwonnen moeten worden. Professionals en cliënten moeten het ermee eens zijn dat het mogelijk is en meerwaarde heeft om vrijwilligers in te zetten. Respondenten vertellen dat het soms overtuigingskracht kost om professionals en cliënten mee te krijgen in de gedachte dat een vrijwilliger het ook kan:

*Wij hebben wel mensen die bijvoorbeeld begeleiding nodig hadden bij de administratie en daar hebben wij wel een paar keer – maar dat gaat ook nog niet zo goed als ik zou willen – [...] via de vrijwilligerscentrale een maatje op [kunnen] inzetten. Dus dan moeten we eerst praten als Brugman om die persoon ervan te overtuigen dat een vrijwilliger het ook heel goed kan. (beleidsmedewerker Wmo)*

In een andere gemeente spreekt een beleidsmedewerker over de aanvankelijke aarzeling van professionals om mee te gaan in de gedachte dat een vrijwilliger bijvoorbeeld een gezin kan ontlasten. Er was bij de start van het vrijwilligersproject Home-Start+ van Humanitas weerstand bij professionals. Bij hen speelde de vraag ‘kan dat wel door een vrijwilliger?’ (beleidsmedewerker Jeugd). Uiteindelijk bleek dat toch goed uit te pakken. Verder leren we uit de interviews dat het van belang is dat er vanuit de gemeente voldoende menskracht en tijd is om aan het doel van meer vrijwillige inzet te werken en om de aanbieders mee te krijgen in de samenwerking aan een goede infrastructuur voor het werven en matchen van vrijwilligers. In de kleinere gemeente ontbreekt het aan de nodige slagkracht. Een beleidsmedewerker vertelt dat zij daardoor aan de ontwikkeling van buurthuizen, de uitbreiding van mantelzorgondersteuning en vrijwillige inzet niet goed toekomen. Bovendien verloopt de samenwerking met de aanbieder niet soepel op dit punt. De gemeente ziet lacunes in het ondersteuningsaanbod – die naar hun idee kunnen worden opgevuld met vrijwilligers, ‘Maar op de een of andere manier is het nog niet gelukt om dat goed te organiseren [...] terwijl het een hele simpele oplossing is’ (beleidsmedewerker Sociaal Domein). Er is een gemeentebrede vrijwilligerscentrale in dezelfde gemeente. ‘Dat is ook een hartstikke mooi platform om je vragen uit te zetten, maar voordat er iemand gevonden wordt, duurt het eigenlijk te lang’. Bij het beantwoorden van ondersteuningsvragen is het belangrijk om snel een geschikte vrijwilliger te vinden, en ‘het ijzer te smeden wanneer het heet is’ (beleidsmedewerker Sociaal Domein). Bij onvoldoende inzet en aanbod van vrijwilligers lukt dat niet, en moeten mensen hun heil zoeken bij professionele ondersteuning of ondersteuning uitstellen. Dat werkt niet mee in de beoogde verschuiving naar meer lichte ondersteuning.

### Succesfactoren rond de inzet van vrijwilligers

Er zijn positieve ervaringen opgedaan met de inzet van vrijwilligers, al is het voor het rapporteren van resultaten volgens de gemeenten nog wat vroeg:

*Dat is nog te vroeg hè, [...] je zou heel graag willen zeggen: door de inzet van de vrijwilliger hebben we zware jeugdhulp voorkomen, maar zo lineair loopt dat niet [...] wanneer ga je pas het resultaat merken, dat weet ik niet, maar ik merk wel dat de mensen die er betrokken bij zijn, die noemen mooie voorbeelden en voorlopig moeten we het daar ook mee doen en wat onderbouwend cijfermateriaal, maar dat zegt nog niet genoeg. (beleidsmedewerker Jeugd)*

Succesfactoren die zijn genoemd rond de inzet van vrijwilligers zijn:

- de juiste training en voldoende ondersteuning van vrijwilligers én professionals;
- de inzet van kundige ‘verbindingsofficieren’ tussen formele en informele ondersteuning;
- optrekken met verschillende partners: aanbieders, zorgverzekeraars.

Door de juiste training en ondersteuning van vrijwilligers en professionals kunnen vrijwilligers goed geëquipeerd en doelgericht ondersteuning bieden aan cliënten, zonder dat het hen te veel wordt (vgl. Schyns en De Boer 2014: 69 e.v.). In de interviews is het belang genoemd van kennis over regelingen of ziektebeelden, communicatievaardigheden, bewustwording over het bewaken van de grenzen in de relatie tussen vrijwilliger en cliënt en de steun van een professional. Daarnaast moet ook de professional worden ondersteund in de omgang met vrijwilligers.

Een andere succesfactor is het goed positioneren van de juiste mensen. Enthousiaste en kundige mensen als ‘verbindingsofficieren’ bieden vrijwilligers en professionals de nodige ondersteuning voor het vervullen van ieders taak, en maken het mogelijk de juiste match op het juiste moment te bieden. Ten slotte wordt meerwaarde gezien in het optrekken met verschillende partners in de uitvoering. Zo werkte een van de gemeenten aan een pilot met de zorgverzekeraar voor het inzetten van vrijwilligers bij het verbeteren van de dementiezorg. Samenwerking tussen aanbieders in welzijn en zorg wordt in een andere gemeente genoemd als een succesformule waardoor onder andere ruim baan kan worden gemaakt voor verschillende vormen van vrijwillige inzet.

Kortom, de inzet van vrijwilligers wordt als één van de ingrediënten gezien van de gewenste verschuiving naar gebruik van meer lichte ondersteuning. Vrijwilligers kunnen hulp bieden waarmee de gemeenten hopen zwaardere problemen te voorkomen. Een voorbeeld is vrijwillige administratieve hulp die kan helpen financiële problemen en schuldenproblematiek te voorkomen. Daarnaast kan met behulp van vrijwillige inzet professionele hulp worden afgeschaald (‘waakvlamcontact’), zoals we zagen in het maatjesproject voor gezinnen in de plattelandsgemeente. De inzet van vrijwilligers blijkt voor betrokkenen van de decentralisaties in gemeenten meerwaarde te hebben, maar is geen eenvoudig recept. Zorgvuldige matching van vrijwilliger en cliënt en de begeleiding van vrijwilligers vragen tijd en inspanning van professionals.

## 2.5 Burgerinitiatieven

Een specifieke vorm van vrijwillige inzet zijn door burgers zelf georganiseerde initiatieven om ondersteuning te bieden aan mensen die dat nodig hebben. De ontwikkeling van burgerinitiatieven wordt in het landelijk beleid toegejuicht (bijvoorbeeld in de memorie van toelichting van de Wmo 2015, zie TK 2013/2014b) en komt ook in het beleid van de door ons onderzochte gemeenten terug. In de beleidsstukken van de drie gemeenten worden burgerinitiatieven genoemd als nastrevenswaardig. In de grootste gemeente wordt op wijkniveau gestreefd naar een zorgzame samenleving waarbij inwoners de ruimte krijgen om zelf initiatieven te nemen. Ook de middelgrote gemeente schrijft in haar kadernota over het sociaal domein dat zij ruimte wil bieden aan de ‘civil society’ (de vrijwillige sfeer tussen markt, staat en privé) om te bevorderen dat mensen zich voor elkaar willen inzetten. Dat moet onder andere gebeuren ‘door ontmoeting te faciliteren’. De plattelandsgemeente zet in op ‘het verstevigen van de sociale structuur’ en wil burgerinitiatieven en nieuwe vormen van vrijwillige inzet stimuleren via gebiedsplannen en gebiedstafels waar bewoners om de tafel zitten met formele partijen.

In het huidige onderzoek hebben wij geen cijfers verzameld van het aantal burgerinitiatieven in het sociaal domein per gemeente. Ook landelijke cijfers ontbreken. Enkele jaren geleden tekenden onderzoekers nog op dat het weliswaar ‘wemelt’ van de initiatieven van burgers in de ondersteuning maar dat het aantal niet moet worden overschat (Mensink et al. 2013: 10). In een studie van Vilans en Movisie uit 2016 konden ruim 350 ondersteunende initiatieven in kaart worden gebracht (Turnhout et al. 2016: 5). Het ging in dat onderzoek om initiatieven door en voor burgers die helpen bij problemen rond welzijn en zorg. De onderzochte verzameling varieerde van buurtinitiatieven rond welzijn en ontmoeting tot zorgcoöperaties die zelf een woonzorgconcept ontwikkelen. In dit onderzoek volstaan we met de melding dat zowel beleidsmedewerkers en professionals als vrijwilligers voorbeelden ter sprake brengen van kleinschalige burgerinitiatieven in hun gemeente, maar ook innovatieve zorginitiatieven met landelijke bekendheid die eerder als een particulier initiatief zijn gestart. Voorbeelden in de laatste groep zijn de Odensehuizen voor mensen met geheugenproblemen en dementie en hun mantelzorgers. Het eerste huis werd in 2009 opgericht, maar inmiddels is sprake van een landelijk platform en een groeiende beweging van initiatieven voor ontmoeting, advies en activiteiten voor mensen met dementie, waar ook mantelzorgers elkaar ondersteuning kunnen bieden (zie [odensehuizen.nl/landelijk-platform](http://odensehuizen.nl/landelijk-platform)). In de plattelandsgemeente wordt gesproken over het ontwikkelen van aanbod voor mensen met dementie samen met een zorgverzekeraar, met onder andere zogenoemde Martha Floratrainingen voor mantelzorgers (zie [www.marthaflora.nl/over-martha-flora/power-course-dementie](http://www.marthaflora.nl/over-martha-flora/power-course-dementie)). Ook hier gaat het om een van oorsprong particulier initiatief waar kleinschalige particuliere zorg wordt geboden aan mensen met dementie. Het eerste Martha Florahuis werd in 2013 geopend, inmiddels zijn er huizen door het hele land gevestigd (zie [www.marthaflora.nl/over-martha-flora/particulier-initiatief](http://www.marthaflora.nl/over-martha-flora/particulier-initiatief)). In de gemeenten bestaan ook talloze kleinere initiatieven van groepen burgers die – al dan niet vrijwillige – diensten leveren, zoals een recent gestart initiatief



voor open inloop voor ouderen en gezamenlijk eten in een buurthuis in de plattelandsgemeente. Een beleidsmedewerker noemt de potentie van de kleine kernen waar initiatieven voor onderling hulpbetoon ontspruiten:

*En eigen kracht en sociaal netwerk werkt weer beter hè in kleine kernen, want iedereen kent elkaar. Als je een voorbeeld [neemt] van onze seniorenraden [...] die gaan gewoon bij mensen langs en die halen ze uit huis en nemen ze overal mee naartoe. (beleidsmedewerker Sociaal Domein)*

Ook in de middelgrote gemeente noemen beleidsmedewerkers voorbeelden van burgerinitiatief, waaronder een ‘werkgroep ouderen’ in een van de wijken die ouderen bezoekt en ook computerles geeft (beleidsmedewerker Sociaal Domein). Naast deze voorbeelden van ondersteuningsinitiatieven voor ouderen of mensen met beperkingen zijn initiatieven ter sprake gekomen die een lacune in het aanbod voor jongeren invullen. Zo is in een van de gemeenten een ondersteuningsinitiatief actief specifiek gericht op meiden, veel van hen met een migratieachtergrond, en een sociale onderneming die tijdelijke betaalbare huisvesting biedt die met name voor jongeren zeer welkom is (zie hoofdstuk 4 over problematiek van jongerenhuisvesting).

### Omgang met de gemeente

Hoewel gemeenten burgerinitiatieven toejuichen, ondersteunen en stimuleren, moeten gemeente en initiatieven ook wennen aan elkaar en hebben zij soms verschillende verwachtingen. Initiatieven vragen bijvoorbeeld ondersteuning aan de gemeente, terwijl de gemeente dat niet kan of wil honoreren omdat ze op een andere manier te werk gaat dan het initiatief (beleidsmedewerker Participatiewet).

Een van de respondenten actief in een burgerinitiatief voor meiden vertelt dat zij het aan de ene kant jammer vindt dat zij voor het werk voor het initiatief niet betaald kan krijgen: ‘als ik uitbetaald zou krijgen voor de uren die ik doe, dan zou ik dit nog veel langer vol kunnen houden’. Aan de andere kant zien zij en haar medeorganisatoren af van een nieuwe subsidieaanvraag voor activiteiten vanwege de administratieve rompslomp van het verantwoorden van de uitgaven: ‘[...] dat nam zoveel tijd ook weer in beslag en gaf ook weer extra druk [...] dan maar met minder geld en wat meer uit eigen zak’ (vrijwilliger). De activiteiten onderbrengen bij een bestaande organisatie is ook geen optie voor de dragers van het initiatief: ‘dat moet dan ook weer aan allemaal richtlijnen voldoen en dan raak je het kwijt, dan is het project niet meer hoe het was’. Bovendien vreest men dan dat de deelnemers niet meer komen: ‘die brug die je dan hebt geslagen met cliënten, [...] die maak je gewoon weer kapot door het onderdeel te maken van een groter orgaan’ (vrijwilliger). Uit eerder onderzoek bleek dat burgerinitiatieven soms vinden dat ze van de gemeenten te weinig erkenning krijgen en dat zij financiële zorgen ervaren om hun diensten en activiteiten te kunnen aanbieden (Mensink et al. 2013: 94; Turnhout et al. 2016: 13-14). Het is voor een gemeente ook niet eenvoudig om alle bestaande initiatieven in de samenleving goed in het vizier te hebben. Net zoals bij de inzet van vrijwilligers vergt het ontsluiten van alle

mogelijkheden voor informele ondersteuning een inspanning. Als het overzicht ontbreekt kan het ook verwarrend zijn voor beleidsmedewerkers:

*Er is zelfs zoveel dat het bijvoorbeeld bijna niet mogelijk is [...] om een goede sociale kaart te maken die actueel is en ook helemaal klopt, dat is bijna onmogelijk.* (beleidsmedewerker Participatiewet)

Het overlaten van initiatief aan de samenleving brengt automatisch met zich mee dat de gemeente niet alles op de voet kan volgen. Toch is een zeker inzicht in beschikbare informele ondersteuning en burgerinitiatieven nodig om lacunes in de beschikbare ondersteuning te kennen en om informele en formele ondersteuning op elkaar aan te laten sluiten.

## 2.6 Samenvatting en conclusies

Een van de door het Rijk beoogde verschuivingen in het sociaal domein is die van het gebruik van zwaardere, specialistische ondersteuning naar meer lichte vormen van ondersteuning. Instrumenteel in die beweging is de inzet op zelfredzaamheid van burgers en het bevorderen van ondersteuning door familie en vrienden ('het eigen netwerk') of vrijwilligers.

Gemeenten zien het streven naar meer zelfredzaamheid in samenhang met de beoogde verschuiving van zware naar lichtere ondersteuning. Door meer aan mensen zelf over te laten, zullen zij minder snel hun toevlucht zoeken tot voorzieningen van de overheid, zo is de gedachte. Overigens bestaat er bij zowel beleidsmedewerkers als professionals bewustzijn dat zelfredzaamheid niet voor iedereen is weggelegd en dat de inzet op eigen kracht zijn beperkingen kent. Er zal altijd een groep mensen zijn die professionele ondersteuning nodig heeft. Gemeenten proberen wel meer algemene en laagdrempelige voorzieningen beschikbaar te maken zodat mensen eenvoudiger en eerder 'op eigen kracht' hun weg vinden naar meer lichte voorzieningen. Een voorbeeld is de ontwikkeling van nieuw laagdrempelig aanbod in de buurt zoals lichte dagbesteding in één van de gemeenten, waar zowel welzijns- als zorgprofessionals beschikbaar zijn voor ondersteuning. Bij deze voorziening kunnen professionals flexibel inspelen op het niveau van zelfredzaamheid van mensen. Als mensen in staat zijn te groeien in zelfredzaamheid, kan daadwerkelijk een verschuiving naar meer lichte ondersteuning plaatsvinden. Maar de omgekeerde beweging komt ook voor: als mensen door groeiende beperkingen of een progressieve ziekte achteruitgaan, wordt zwaardere ondersteuning nodig (opschalen). In het kader van de Participatiewet is er ook aandacht voor de minder zelfredzame groepen. Niet voor iedereen is intensieve begeleiding naar re-integratie en arbeidsparticipatie beschikbaar. Voor deze groepen wordt in sommige gemeenten gestreefd naar activering naar maatschappelijke participatie, zoals bemiddeling naar vrijwilligerswerk.

Gemeenten stellen zich ten doel het eigen netwerk van mensen zoveel mogelijk in te schakelen om problemen te helpen oplossen. Dat doen ze door mantelzorg en het eigen netwerk een plek te geven in het beleid, het aanbod en de werkprocessen in gemeenten. De



ervaringen in de gemeenten leren ook dat de inzet van het eigen netwerk aan grenzen is gebonden. Soms is het eigen netwerk te beperkt of zijn burgers niet in staat het netwerk in te schakelen vanwege ziekte of stress. Mantelzorgers blijven lang zorgen voor hun naaste en raken soms overbelast. Deze overbelasting of de beperkingen aan het eigen netwerk nopen tot realisme bij het bevorderen van méér inzet van mantelzorgers.

Gemeenten streven er verder naar meer taken vaker te laten doen door vrijwilligers. Voorbeelden van voorzieningen waar vrijwilligers een belangrijke rol spelen zijn dagbesteding, 'waakvlamcontact' door vrijwillige maatjes en preventieve huisbezoeken door vrijwilligers die latente ondersteuningsvragen opsporen. Gemeenten proberen informele ondersteuning (mantelzorg en hulp door vrijwilligers) meer te verbinden met het professionele aanbod in de gemeente. Daarvoor is het belangrijk om kennis over de mogelijkheden voor vrijwilligers te ontsluiten voor professionals en burgers, maar ook om goede verbindingsofficieren te hebben die schakelen tussen professionals, vrijwilligers en cliënten. De inzet van vrijwilligers blijkt voor zowel professionals als vrijwilligers zelf en cliënten meerwaarde te hebben, maar is geen eenvoudig recept. Zorgvuldige matching en begeleiding van vrijwilligers vergen tijd en inspanning van professionals. Integratie van formele en informele ondersteuning vraagt ook dat verschillende spelers naar elkaar toegroeien en elkaars rol weten te waarderen. Kortom, de inzet van vrijwilligers is geen snelle en eenvoudige oplossing voor besparingen in het sociaal domein.

In alle gemeenten zijn ook burgerinitiatieven genoemd als nastrevenswaard en aanvullend op het aanbod van formele aanbieders. Voor gemeenten staat het ontsluiten, stimuleren en helpen ontwikkelen van ondersteuningsaanbod vanuit de samenleving op de agenda. Hoewel het hun aandacht heeft, hebben gemeenten niet altijd het overzicht van alle initiatieven. Bovendien hebben burgerinitiatieven en gemeenten niet altijd identieke verwachtingen en doelen.

## Noten

- 1 Voor de werkmethode oplossingsgericht werken zie [www.movisie.nl/esi/oplossingsgericht-werken](http://www.movisie.nl/esi/oplossingsgericht-werken), en [skjeugd.nl/scholing/opleidingen/oplossingsgericht-werken-met-het-3-kolommen-model/](http://skjeugd.nl/scholing/opleidingen/oplossingsgericht-werken-met-het-3-kolommen-model/).
- 2 In de wetstekst van de Wmo 2015 (artikel 1.1.1) staat mantelzorg omschreven als: '[...] Hulp ten behoeve van zelfredzaamheid, participatie, beschermd wonen, opvang, jeugdhulp, het opvoeden en opgroeien van jeugdigen en zorg en overige diensten als bedoeld in de Zorgverzekeringswet, die rechtstreeks voortvloeit uit een tussen personen bestaande sociale relatie en die niet wordt verleend in het kader van een hulpverlenend beroep.'
- 3 Gebruikelijke hulp is 'hulp die naar algemeen aanvaarde opvattingen in redelijkheid mag worden verwacht van de echtgenoot, ouders, inwonende kinderen of andere huisgenoten' (Wmo 2015, artikel 1.1.1).
- 4 Zie bijvoorbeeld de training van Martha Flora, [www.marthafloora.nl/over-martha-flora/power-course-dementie](http://www.marthafloora.nl/over-martha-flora/power-course-dementie).
- 5 Zo is in het verleden al veel ervaring opgedaan met vrijwilligers in het welzijnswerk, onder andere gedocumenteerd in de publicaties van (voorlopers van) Movisie, waaronder Winsemius en Dirksen (2004).

### 3 Naar lichtere ondersteuning: ontwikkelingen in het voorzieningenaanbod

---

- De onderzochte gemeenten verwachten met de ontwikkeling en inzet van preventieve, algemene en collectieve voorzieningen het gebruik van specialistische zorg te kunnen verminderen. Ze hebben daar in de eerste twee jaren echter minder aandacht aan kunnen besteden dan ze hadden gewild.
  - Alle partijen – beleidsmedewerkers (gemeenten), professionals en burgers – onderkennen dat er altijd een groep mensen zal zijn die professionele en/of specialistische ondersteuning nodig heeft: licht waar mogelijk, zwaar waar nodig.
  - De onderzochte gemeenten noemen het grote aantal verwijzingen naar specialistische jeugdhulp en de samenwerking tussen jeugdteams en huisartsen als punten die aandacht behoeven.
  - De onderzochte gemeenten betrekken het onderwijsveld en de scholen bij de lokale basisinfrastructuur voor ondersteuning. De school is een plek voor preventieve activiteiten, een vindplaats van ondersteuningsvragen (vroegsignalering) en een plek waar laagdrempelige en integrale hulp geboden wordt. De verbinding tussen beide werkvelden – jeugdhulp en onderwijs – wordt door beleidsmedewerkers en professionals waardevol gevonden.
  - Het onderscheid tussen zogeheten ‘algemene voorzieningen’ en ‘maatwerkvoorzieningen’ (in deze termen omschreven in de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) 2015) blijkt in de praktijk een grijs gebied en biedt weinig meerwaarde.
- 

#### 3.1 Inleiding

Hoofdstuk 2 liet zien hoe zelfredzaamheid, eigen kracht en informele ondersteuning worden ingezet in het streven naar een verschuiving van ‘zwaardere’ naar ‘lichtere’ ondersteuning. Ook op andere wijzen proberen het Rijk en de gemeenten een dergelijke verschuiving te bewerkstelligen. Het gaat bijvoorbeeld om de inzet van preventieve voorzieningen, vroegsignalering, algemene en collectieve voorzieningen en reguliere banen. De nadruk op dergelijke voorzieningen wordt verondersteld bij te dragen aan het vergroten van de mogelijkheden van mensen om eenvoudiger en vaker op eigen kracht oplossingen te vinden voor problemen. Ook wordt een verschuiving van ‘zware’, specialistische hulp naar ‘lichte’, laagdrempelige voorzieningen gedacht bij te dragen aan het realiseren van een goedkoper hulpaanbod en een vermindering van het gebruik van duurere vormen van ondersteuning (TK 2012/2013b; TK 2013/2014a; TK 2013/2014b).

Preventie in het sociaal domein is ‘het voorkomen van ernstige gevaren of problemen voor, bij of tussen mensen, of van verergering daarvan, door middel van doelgerichte, georganiseerde activiteiten’ (De Roos en Van Dinther 2016: 22). Preventie kent een breed palet aan verschijningsvormen, handelingsopties, doelgroepen en interventiemomenten. *Vroegsignalering* is het vaststellen van een probleem in een vroeg stadium zodat (vroeg)tijdig ingegrepen kan worden. Vroegsignalering is daarmee een vorm van preventie. *Collectieve*

voorzieningen zijn voorzieningen die door de overheid zijn geregeld en die iedereen ten goede komen (Movisie 2013). De Wmo 2015 onderscheidt maatwerkvoorzieningen en algemene voorzieningen. *Algemene voorzieningen* zijn ‘in beginsel vrij toegankelijke – dat wil zeggen: zonder eerst een diepgaand onderzoek naar de behoeften, persoonskenmerken en mogelijkheden van de gebruikers – diensten, activiteiten of zaken, gericht op zelfredzaamheid, participatie, beschermd wonen of opvang’ (TK 2013/2014b: 111). De diensten, activiteiten of zaken kunnen toegankelijk zijn voor specifieke groepen of voor de gehele bevolking en er is geen beschikking van de gemeente nodig. *Maatwerkvoorzieningen* zijn daarentegen ‘specifiek en op maat erop gericht een individu te ondersteunen bij zijn zelfredzaamheid of participatie of hem beschermd wonen of opvang te bieden’ (TK 2013/2014b: 110). Binnen de Wmo 2015 vormen algemene voorzieningen en maatwerkvoorzieningen belangrijke sturende elementen voor de invulling van het lokale beleid en ondersteuningsaanbod:

*Om te voorkomen dat mensen aangewezen zijn op – de veelal duurder – maatwerkvoorzieningen, kunnen gemeenten investeren in een breed aanbod van algemene voorzieningen en investeren in innovatieve en doelmatige arrangementen.* (TK 2013/2014b: 87)

Alleen wanneer iemand het zelf niet redt – ook niet met hulp van het sociale netwerk – en wanneer algemeen gebruikelijke diensten, hulpmiddelen, woningaanpassingen of andere maatregelen van algemeen gebruikelijke aard (zoals fiets, schoonmaakmiddelen, wandelstok of eenvoudige rollator) en een algemene voorziening niet afdoende zijn, kan de gemeente een maatwerkvoorziening inzetten. Daarmee is de maatwerkvoorziening een hekkensluis (TK 2013/2014b: 148) en zijn algemene voorzieningen voorliggend aan maatwerkvoorzieningen.

In dit hoofdstuk kijken we in hoeverre en op welk wijze een verschuiving van ‘zwaardere’ naar ‘lichtere’ ondersteuning wordt beoogd door ontwikkelingen in het voorzieningenaanbod. Is er sprake van een (beoogde) verschuiving van zwaar naar licht? Welke ontwikkelingen in het voorzieningenaanbod spelen daarbij een rol? We baseren ons daarbij op de ervaringen van verschillende betrokken partijen: gemeenten/beleidsmedewerkers, professionals en burgers.

### 3.2 Lokaal beleid op papier

De gemeenten in ons onderzoek hebben allen een beleidsplan voor het sociaal domein in den brede. Hierin zien we de beoogde verschuiving van ‘zwaardere’ naar ‘lichtere’ ondersteuning terug, onder meer in de inzet op vroegsignalering en preventie en in de versterking en ontwikkeling van breed toegankelijke basisvoorzieningen in de wijk.

Preventie is een terugkerend kernelement in de beleidsplannen van de drie gemeenten. Zij zien preventie als een middel om het beroep op zware, specialistische zorg te verminderen of te voorkomen. Zij verwachten daarmee de kosten van specialistische zorg of dure ondersteuning te kunnen laten dalen. Een van de gemeenten neemt expliciet aan dat preventie goedkoper is dan gespecialiseerde en langdurige zorg. Een andere gemeente denkt met preventie de toenemende zorgkosten terug te kunnen dringen. Daarnaast is er ook aan-

dacht voor de menselijke kant en geven de gemeenten in eigen bewoordingen aan hoe preventie positief bijdraagt aan het leven van mensen: preventie kan voorkomen dat problemen ontstaan of verergeren en is belangrijk om zo lang mogelijk gezond en actief te blijven; vroegsignalering voorkomt overbelasting bij mantelzorgers en lichtere ondersteuningsacties hebben een minder grote impact op het leven van mensen.

In de beleidsplannen voor het sociaal domein worden verschillende uitwerkingen voor preventie genoemd, onder meer de inzet van: (vroeg)tijdige signalering, collectieve welzijnsvoorzieningen, laagdrempelige basisvoorzieningen in de wijk of algemene voorzieningen die voor iedereen toegankelijk zijn, preventieve programma's op scholen en eerstelijnszorg en mantelzorgondersteuning. Een gemeente signaleert een knelpunt bij de inzet op preventie, namelijk dat preventie geen eenduidige eigenaar heeft en dat deze dus bewust georganiseerd moet worden. Alle drie de gemeenten zien een rol voor de samenleving weggelegd in preventie. Zij verbinden zaken als informele zorg in de wijk, vrijwillige inzet en algemeen toegankelijke voorzieningen aan een samenleving met draagkracht, sociale cohesie, samenredzaamheid en het versterken van eigen kracht (zie ook hoofdstuk 2). De drie gemeenten streven naar voorzieningen zoals verenigingen en clubs, die toegankelijk zijn en openstaan voor alle inwoners (een inclusieve samenleving).

### 3.3 Beleidsmedewerkers over de beoogde verschuiving

#### Vanzelfsprekend ...

Naast de beleidsnota's bevestigen diverse beleidsmedewerkers uit de drie gemeenten dat hun gemeente een verschuiving van zware naar lichte ondersteuning beoogt. Met name op het terrein van de Wmo wordt dit als vanzelfsprekend gezien. Motieven die door beleidsmedewerkers worden genoemd zijn: vanwege de bezuinigingen moet het roer om, het is goedkoper, en het voorkomt dat mensen specialistische zorg nodig hebben:

*Er was een verkeerde prikkel in het stelsel. Je moest het probleem als het ware groter maken om geld te krijgen terwijl we nu zeiden van 'nee we gaan het anders doen, [...] je moet juist als het probleem klein is, het oppakken om zwaarder te voorkomen'. (beleidsmedewerker Jeugd)*

#### ... maar nog niet aan toegekomen

Wel horen we van beleidsmedewerkers in alle drie de gemeenten dat de beoogde verschuiving en de ontwikkeling van nieuw aanbod nog niet zo ver gevorderd zijn als men zou willen. In de eerste jaren van de nieuwe wetgeving is er (relatief) weinig aandacht aan besteed. Veel tijd en energie is gaan zitten in de overgang van de nieuwe doelgroepen en ondersteuningsvormen naar de gemeente, in de inkoop en organisatie van die ondersteuning en in de continuïteit van zorg en ondersteuning bij de overgang naar het nieuwe stelsel. Enkele beleidsmedewerkers geven aan dat dat niet alleen voor de gemeente geldt, maar ook voor zorgaanbieders en professionals. De kleinste gemeente geeft aan als kleine gemeente te weinig mankracht te hebben om daarnaast ook aan de verschuiving te werken, maar in de twee grotere gemeenten horen we dezelfde geluiden:

*In toenemende mate zijn we dat aan het doen. Want de eerste twee jaar zijn natuurlijk voor ons ook heel erg gericht geweest op dat stuk wat we zelf over kregen met minder budget, heel veel nieuwe aanbieders erbij, nieuwe cliëntendoelgroepen – om dat gewoon heel goed te organiseren en dat vooral mensen hun ondersteuning en hun zorg nog bleven behouden en dat het door ging lopen. (beleidsmedewerker Zorg)*

*Eigenlijk het toewerken naar, wat is nu het doel van die nieuwe Wmo, wat is het doel van de jeugdhulp, dus minder specialistische zorg, veel meer preventief werken, mensen in hun eigen kracht zetten, dat schiet er nog weleens bij in. (beleidsmedewerker Sociaal Domein)*

De decentralisaties zijn ook nog steeds pril: 2015 was een overgangsjaar en in 2016 staan gemeenten nog steeds aan het begin van de transformatie van het sociaal domein. Daarnaast vreest een enkele beleidsmedewerker dat het lastig zal zijn om de politiek ervan te overtuigen om in preventieve voorzieningen te investeren:

*[...] als je wilt investeren aan de voorkant – dus meer naar de preventie toe – dat is moeilijk te verkopen, ook aan de raad. Omdat wij weten, of denken te weten, dat voorkomt heel veel leed en duurdere zorg later, maar je kan het zo moeilijk aantonen. (beleidsmedewerker Jeugd)*

### Een cultuuromslag die tijd en energie kost

Het is belangrijk te realiseren dat de beoogde verschuiving grote veranderingen impliceert in denken en doen (cultuuromslag of transformatie) die niet van de ene op de andere dag gemaakt zijn. In een quickscan zien Felten et al. (2017) dat uitvoerende professionals en vrijwilligers hoopvol gestemd zijn over deze transformatie. Bestuurders van zorgaanbieders zijn minder hoopvol en vooral bezorgd over de randvoorwaarden, en lokale beleidsmakers zijn verdeeld (Felten et al. 2017).

In ons onderzoek kwam in een aantal van de gesprekken met beleidsmedewerkers de transformatie op een of andere wijze aan de orde. Een beleidsmedewerker Jeugd geeft aan dat er tijd en lef nodig zijn om alles in gang te zetten en ‘om het te doen’. Dat financiële prikkels alleen niet voldoende zijn voor vernieuwing, ervaaarde een van de gemeenten. Deze gemeente hield in 2015 geld apart waar organisaties een beroep op konden doen bij de ontwikkeling van vernieuwend aanbod, bijvoorbeeld in de verschuiving naar algemene of preventieve voorzieningen. Een beleidsmedewerker die wij spraken vond de resultaten echter teleurstellend. De ingediende aanvragen waren mogelijk wel vernieuwend voor de eigen organisaties maar niet voor het aanbod in de gemeente. Deze persoon denkt dat de verklaring gezocht moet worden in een gebrek aan tijd en energie tijdens het eerste jaar van de transitie en in de omslag in denken die de transformatie van mensen en organisaties vraagt. Twee andere beleidsmedewerkers die samen geïnterviewd werden, merken op dat veel afhangt van de individuele professional die door de aanbieder wordt aangesteld om een project te leiden. Ze geven aan dat het voor de gemeente lastig is om hierop te sturen en dat voor het succes van voorliggende voorzieningen niet alleen goede ideeën belangrijk zijn – ‘want die zijn er wel’ (beleidsmedewerker Sociaal Domein) – maar dat ook de wijze van uitvoering een grote rol speelt.

In een andere gemeente bepleiten twee beleidsmedewerkers (samen geïnterviewd) om de veranderingen en de ontwikkelingen die gaande zijn de tijd te geven alvorens te oordelen over de nieuwe inrichting van het lokale stelsel. Volgens hen kost het tijd voordat de omslag daadwerkelijk gemaakt is:

*[...] het hele preventieve aanbod zoals we dat nu ingericht hebben in het stelsel daar geloven we natuurlijk in, maar het moet wel zijn kans krijgen, want het is wel een enorme beweging die je maakt. [...] We hebben twee tot drie jaar nodig gehad qua voorbereiding naar de decentralisatie toe, maar ik denk dat we zeker vijf jaar nodig hebben, minimaal, om die beweging ook werkelijk in gang te zetten. (beleidsmedewerker Jeugd)*

Kortom, de beoogde verschuiving in aanbod en gebruik van voorzieningen vereist een omslag in denken en doen die niet zomaar is gemaakt; zo'n verschuiving kost tijd en energie en doet een beroep op voortrekkers. Van den Berg et al. (2016) lieten in de *Overall rapportage sociaal domein 2015* ook zien dat verschillende actoren de achterliggende cultuur-omslag (transformatie) van de decentralisaties erkennen en dat deze volgens hen meerdere jaren zal vergen.

### Professionele en specialistische ondersteuning blijven altijd nodig

Alle drie de gemeenten onderkennen dat er altijd een groep mensen zal zijn die 'zwaardere', professionele of specialistische ondersteuning nodig heeft. Aan deze mensen zou de betreffende ondersteuning moeten toekomen. Dat valt op te maken uit diverse beleidsdocumenten en uit enkele gesprekken met beleidsmedewerkers:

*Uiteindelijk zullen mensen toch gewoon ondersteuning nodig hebben. Vooral die groep die ouder wordt, die kan niet al die tijd toe met alleen welzijnsactiviteiten. Dat moeten we ook gewoon onderkennen, er komt gewoon een omslagpunt en dan hebben die gewoon professionele ondersteuning nodig, meerdere dagen in de week. (beleidsmedewerker Wmo)*

Motto's in de trant van 'licht waar mogelijk, zwaar waar nodig' klinken door in het sociaal domein en dan met name in het jeugdbeleid. Vanuit de Participatiewet wordt in de praktijk op een iets andere manier gekeken, zo blijkt uit een interview met twee medewerkers Werk en Inkomen. Zij benadrukken juist het tegenovergestelde perspectief ('streng waar het moet'):

*[...] de bijstand is een vangnet, maar alleen voor zolang je het nodig hebt en je bent verplicht om er alles aan te doen zo snel mogelijk weer in je levensonderhoud te voorzien. Dus dat is een hele andere toon dan de Wmo. Maar we zien ook dat best een grote groep in de bijstand zit die in ieder geval nu niet en heel lang niet en misschien wel nooit niet zelf in hun levensonderhoud kan voorzien. En die groep [...] daar kijken wij nu op een andere manier naar. [...] Kijk, voor mensen die het zelf kunnen, daar zijn wij nog wel steeds streng voor, zeg maar. Nou ja, een beetje streng waar het moet. (beleidsmedewerker Werk en Inkomen)*

Een tweede beleidsmedewerker merkt in hetzelfde interview op dat het karakter van de Participatiewet enigszins wringt met de ondersteuning van kwetsbare mensen:



*[...] het beeld wat er een beetje aan zit, is dat er in onze brieven altijd staat: 'u dient dit en u moet dat en als u niet dan ...'. En voor een deel is dat ook wel zo, want ja, de Participatiewet heeft ook een ander karakter en bij de poort zijn we ook streng, want het is de bedoeling dat alleen maar binnenkomt wie er binnen moet komen. Maar met de mensen die eigenlijk heel kwetsbaar zijn en hun zorg nodig hebben wringt dat weleens een beetje. (beleidsmedewerker Werk en Inkomen)*

De geciteerde beleidsmedewerkers werken bij een gemeente die laat zien vernieuwend bezig te zijn op het terrein van de Participatiewet. De citaten benadrukken het cultuurverschil met de Wmo 2015 in die gemeente, maar geven ook aan dat in de betreffende gemeente een cultuurverandering gaande is bij Werk en Inkomen.

Daarnaast koppelen de gemeenten het gebruik van professionele en specialistische ondersteuning aan preventie, zoals eerder besproken. Twee Wmo-beleidsmedewerkers geven aan dat de ondersteuningsbehoefte van cliënten met een maatwerkvoorziening vaak al zo groot is dat zelden een geschikte alternatieve voorziening kan worden gevonden.

### 3.4 Professionals en burgers zijn positief maar maken voorbehoud

Naast de beleidsmedewerkers, vroegen we ook meerdere professionals en burgers (cliënten, mantelzorgers en vrijwilligers) naar hun mening over de (beoogde) verschuiving van zwaardere naar lichtere ondersteuning. De algemene houding is positief en de beoogde verschuiving wordt gekoppeld aan andere ontwikkelingen waar men ook positief over is: preventie en vroegsignalering, laagdrempeligheid en één integraal toegangs- of aanspreekpunt. Wel zijn er waarschuwende woorden. Met name burgers geven aan dat het van de situatie afhangt en dat zwaardere ondersteuning beschikbaar moet blijven voor wie deze nodig heeft:

*Op zich is dat natuurlijk niet zo slecht. Je mag daar best heel kritisch naar kijken en je mag ook best mensen wijzen op mogelijkheden die er collectief zijn, of die in ieder geval niet zo duur zijn, want dat is natuurlijk voor iedereen belangrijk, dat moet ook. Maar [...] het moet wel goed uitgelegd worden en het moet ook wel een beetje gepast zijn aan situaties. (vrijwilliger)*

Enkele mensen geven aan dat specifieke kennis over de problematiek van de hulpbehoevende altijd nodig blijft. Uit de woorden van een ouder van autistische kinderen valt op te maken dat deze kennis niet per se bij een professional aanwezig hoeft te zijn:

*[...] maar als je mensen wilt hebben die deze kinderen opvangen of iets met ze bereiken – want dat is natuurlijk je streven met individuele begeleiding, dat ze stappen gaan zetten in hun ontwikkeling – dan moet je iemand hebben die specialistisch is. En iemand die dat niet is die kan het nog zo hard willen en hard proberen, maar die zal zich eerst moeten inlezen en moeten verdiepen in hoe je met autisten omgaat voordat ze verder komen. Dus hoe je het ook wendt of keert, of het nou de burens zijn die zich er in verdiepen of familieleden die zich erin verdiepen, het moet specialistisch zijn. (ouder/mantelzorger van twee kinderen met autisme)*

Soms is specialistische kennis wel aanwezig in een voorliggende voorziening maar wordt deze door burgers niet erkend. Een jeugdprofessional heeft de ervaring dat sommige ouders specialistische zorg willen terwijl de expertise ook bij het jeugdteam aanwezig is. Daarnaast waarschuwen twee professionals dat te laat inzetten op intensievere ondersteuning ook juist nadelig kan uitpakken, zowel voor de cliënt en zijn omgeving als financieel. Een van deze professionals merkt op dat de effecten van de veranderingen in aanpak moeilijk zijn vast te stellen omdat er tegelijkertijd is bezuinigd:

*Ik geloof wel in het feit dat je probeert de hulpverlening zo dicht mogelijk bij de gezinnen te brengen en zo vroeg mogelijk. Alleen moet je wel opletten dat als je het zo licht mogelijk doet en er is meer nodig, dat dat er dan wel is. En dat vind ik lastig [...], dat die hele transitie toch ook een beetje hand in hand gegaan is met bezuinigingen, die logischerwijs wel gedaan moesten worden, maar waardoor je niet zo goed kon zien wat de effecten zijn. Want lopen dingen dan niet omdat er bezuinigd is of hebben we het niet goed georganiseerd? (jeugdprofessional)*

Tot slot komt nog een opvallend perspectief van een professional bij Werk en Inkomen. Deze persoon spreekt met kansarme mensen die al langere tijd een uitkering van de gemeente ontvangen maar die 'een beetje in de vergetelheid zijn geraakt'. Vanuit de gemeente is er aandacht voor de eventuele problematiek – zoals eenzaamheid, vervuiling en zorgmijdersgedrag – en activering van deze mensen. Vanuit dit gezichtspunt signaleert de betreffende professional een verschuiving van 'licht' (niets) naar 'zwaar':

*[...] en dan zit er iemand bij die een pure zorgmijder is [...] en daar moet iets mee gebeuren. Dus dan probeer ik zodanig contact te krijgen dat ik naar zijn huis ga en dan kom ik daar een grote puinhoop tegen, dat wil je niet weten, en dan moet ik daar iets mee. Dus dat is de situatie. Dat is van licht naar zwaar, dat zie ik dus. (professional Werk en Inkomen)*

### 3.5 Toegepaste strategieën

Op welke manieren proberen gemeenten de beoogde verschuiving naar lichtere ondersteuning te bewerkstelligen? Op het terrein van dagbesteding zien Lammersen et al. (2016) verschillende manieren waarop gemeenten hun aanbod vernieuwen, zoals: het leggen van verbindingen met andere beleidsterreinen, het organiseren van activiteiten voor verschillende doelgroepen, het hanteren van meerdere doelen voor een activiteit, het uitgaan van de talenten en wensen/behoefte van mensen en het streven naar een invulling die zoveel mogelijk in de 'gewone' samenleving plaatsvindt (Lammersen et al. 2016: 9). Deze ontwikkelingen zien we ook terug in de gemeenten in dit onderzoek.

In het onderzoeksmateriaal zien we diverse ingrediënten of strategieën die ingezet worden om de beoogde verschuiving van 'zware' naar 'lichte' ondersteuning te bewerkstelligen. Soms is dat doelbewust, soms vormen andere transformatiedoelen – zoals eigen kracht, nabijheid, laagdrempeligheid, vraaggericht werken – het uitgangspunt. In hoofdstuk 2 werden de inzet op zelfredzaamheid, burgerkracht en informele oplossingen en de inzet van vrijwilligers al besproken. Daarnaast zien we bij de inzet van formele ondersteuning ook andere elementen:



- de inzet van reguliere voorzieningen in de wijk;
- verbinding met het welzijnswerk;
- het mengen van doelgroepen;
- het omzetten van individuele maatwerkvoorzieningen in algemene voorzieningen;
- de inzet van collectieve voorzieningen;
- de inzet van laagdrempelige, multidisciplinaire teams;
- samenwerking tussen verschillende disciplines en domeinen (onder meer met scholen en het onderwijsveld);
- de inzet van vrijwilligers bij formele ondersteuning;
- denken vanuit het perspectief van de cliënt;
- mandatering van professionals;
- flexibiliteit in afschalen en opschalen.

Deze lijst is niet uitputtend maar geeft een indruk van de richtingen waarin beleidsmedewerkers en aanbieders van zorg en ondersteuning denken en hun aanbod ontwikkelen. In de rest van dit hoofdstuk zullen we een aantal elementen bespreken die in meerdere interviews aan bod kwamen: de inzet van laagdrempelige, multidisciplinaire teams (§ 3.6), de samenwerking met het onderwijsveld (§ 3.7), het omzetten van maatwerkvoorzieningen in algemene voorzieningen (§ 3.8) en het mengen van doelgroepen (§ 3.9).

### 3.6 Multidisciplinaire teams als onderdeel van de basiszorgstructuur

Ook al zijn de ontwikkeling van nieuw aanbod en de oriëntatie op algemene en collectieve voorzieningen nog niet zo ver gevorderd als beleidsmedewerkers zouden wensen, de drie gemeenten hebben wel degelijk een divers aanbod van preventieve en voorliggende voorzieningen in het sociaal domein. Te denken valt aan onder meer ontmoetingsplekken (buurthuizen), voorlichting, spreekuren, cursussen en trainingen (groepsaanbod), vrijwilligersprojecten en signalerende activiteiten. Voor een deel bestonden dit soort voorzieningen al voor de decentralisaties, maar ook worden nieuwe voorzieningen opgezet, zoals gebiedsgerichte, multidisciplinaire teams. Deze teams (sociale wijkteams, jeugdteams) krijgen in veel gemeenten een belangrijke plek in de basisinfrastructuur voor ondersteuning en zijn veelal algemeen toegankelijk (Van Arum en Schoorl 2016; Kolner et al. 2014).

#### Sociale wijkteams

Sociale wijkteams zijn in Nederland een veelgebruikt instrument of werkwijze (Van Aarum en Schoorl 2016). Preventie en vroegsignalering vallen doorgaans onder hun taken, maar er zijn geluiden dat dit nog niet goed uit de verf komt (Van Arum en Schoorl 2016; Jansen et al. 2017; Kolner 2017). Jansen et al. (2017) constateren dat veel sociale wijkteams in de praktijk vooral zorgteams zijn en zich nog moeten ontwikkelen in de richting van preventie en burgerkracht (Jansen et al. 2017: 17).

Van de drie gemeenten in ons onderzoek werkt slechts één gemeente met sociale wijkteams (zie tabel 1.3 in hoofdstuk 1). Doelstellingen van de sociale wijkteams in deze gemeente zijn: het versterken van zelfredzaamheid en zelfsturing van burgers, het vergroten van de sociale cohesie, het geven van advies over ondersteuning en het bieden van laagdrempelige toegang tot ondersteuning. De ondersteuningsactiviteiten van de teams zijn: het signaleren en beoordelen van problematiek, het zelf verlenen van ondersteuning (licht maar ook intensief en specialistisch), het toeleiden van cliënten naar partnerorganisaties (verwijzen, opschalen) en het afstemmen van de verschillende ondersteuningsactiviteiten. Een beleidsmedewerker Sociaal Domein laat weten van de teams te verwachten dat zij de ontwikkeling en inzet van algemene en collectieve voorzieningen aanjagen en signaleren of het aanbod voldoende is. Deze ambtenaar beseft echter ook dat het zoeken naar ‘algemene mogelijkheden’ voor individuele cliënten tijd en inzet vergt en dat het enige tijd kan duren voordat een alternatieve oplossing gevonden wordt. De sociale wijkteams in deze gemeente hebben dus een functie op het terrein van preventie en bij het bewerkstelligen van een verschuiving van ‘zware’ naar ‘lichte’ ondersteuning. Maar de teams hebben in het eerste jaar van hun bestaan (2015) minder tijd kunnen besteden aan bredere doelstellingen zoals preventie, omdat relatief veel tijd opging aan herbeoordelingen en nieuwe aanvragen voor de Wmo 2015. Deze bevinding sluit dus aan bij wat in andere literatuur beschreven is (Van Arum en Schoorl 2016; Jansen et al. 2017; Kolner 2017).

Een andere gemeente in ons onderzoek werkt niet met teams maar met wijknetwerken. Deze netwerken omvatten verschillende professionals in de wijk, waaronder huisartsen, wijkverpleegkundigen, diverse andere zorgaanbieders, maatschappelijke dienstverlening en MEE. De netwerken zijn gebaseerd op verbinding en lokale samenwerking in de praktijk en kennen geen teamleider of directe aansturing. De professionals bieden ambulante ondersteuning en zorg aan inwoners van de wijk met zelfredzaamheid als doel. De ondersteuning bestaat onder meer uit: informatie en vraagverheldering, maatschappelijke dienstverlening, het inzetten van het informele netwerk en voorliggende voorzieningen, en het doorverwijzen naar specialistische ondersteuning. Ook deze wijknetwerken hebben dus een functie in de inzet van het informele en voorliggende aanbod en bij het bewerkstelligen van een verschuiving van ‘zware’ naar ‘lichte’ ondersteuningsvormen. De netwerken zijn in ontwikkeling en hebben zich uitgebreid en ook informele organisaties sluiten zich aan. Maar de ontwikkelingen en de beoogde verschuiving kosten veel tijd, zo geeft een beleidsmedewerker aan, mede omdat alle professionals in de gemeente in de omslag mee moeten worden genomen en hun gedrag moeten veranderen.

### Jeugdhulp en jeugdteams

Op het terrein van jeugdondersteuning vinden veel preventieve en voorliggende ondersteuningsactiviteiten plaats die hun oorsprong al (ver) voor de decentralisatie van 2015 kennen. Te denken valt aan: de jeugdgezondheidszorg, opvoedondersteuning, schoolmaatschappelijk werk, voorschoolse voorzieningen, socialevaardigheids- en weerbaarheidstrainingen voor kinderen, trainingen voor kinderen die een echtscheiding mee-

maken en preventieve groepsinterventies voor kinderen na een traumatische ervaring. Ook in de drie onderzochte gemeenten wordt een divers aanbod genoemd in de interviews en beleidsdocumenten. De kleinste gemeente in het onderzoek loopt echter ook tegen een paar knelpunten aan bij het organiseren van een breed aanbod. Zo is het voor een relatief kleine gemeente lastig om een behoorlijke groep cliënten bijeen te krijgen om een collectief programma te kunnen starten. Ook heeft de jeugdhulpaanbieder in deze gemeente bezuinigd en sommige vormen van jeugdhulp afgestoten terwijl daar nog geen andere aanbieder voor in de plaats is gekomen.

De jeugdteams en/of het CJG (Centrum voor Jeugd en Gezin) spelen in de drie onderzochte gemeenten een belangrijke rol in het aanbod van preventieve activiteiten en laagdrempelige en collectieve ondersteuning. Het CJG organiseert bijvoorbeeld collectieve voorzieningen als preventiecursussen voor ouders op het vlak van opvoeden en opgroeien, maar ook trainingen voor kinderen van ouders met psychiatrische problemen. De twee gemeenten met het grootste inwonertal hebben meerdere multidisciplinaire jeugdteams op wijkniveau. In de ene gemeente is jeugdgezondheidszorg (jgz) vertegenwoordigd in deze teams, in de andere gemeente is er samenwerking met jgz doordat deze ook onder de paraplu van het CJG valt. De derde en kleinste gemeente in ons onderzoek veranderde de inrichting van haar jeugdstelsel nog in de loop van 2016 naar aanleiding van de ervaringen met een pilotproject in 2015. De gemeente heeft nu één multidisciplinair team binnen het CJG en dit team bestaat uit jeugdprofessionals, medewerkers van de jgz en medewerkers van leerlingenzorg. Daarnaast zijn er nog enkele andere professionals verbonden aan het CJG.

In alle drie de gemeenten hebben de jeugdteams (of jeugdprofessionals) preventieve taken. Tot hun activiteiten behoren onder meer: advies en voorlichting, cursussen en trainingen, vraagverheldering, basisdiagnostiek en het regelen van ondersteuning. In een van de gemeenten krijgt het jeugdteam in de beleidsnota's expliciet een rol toebedeeld in de vermindering van het gebruik van (zware of dure) specialistische voorzieningen. De professionals van de jeugdteams in de drie gemeenten bieden zelf hulp aan cliënten, waaronder opvoedondersteuning of begeleiding. Een gemeente noemt ook basiszorg bij psychische klachten. De ondersteuning door de jeugdteams is vrij toegankelijk, zonder indicatie, en wordt gerekend tot de basisvoorzieningen in de gemeenten. In twee gemeenten geeft een beleidsmedewerker aan dat het daarbij niet per se om 'lichte' ondersteuning gaat, maar dat deze ook vrij intensief of langdurig kan zijn. Daarnaast mogen de jeugdteams (of jeugdprofessionals) doorgeleiden naar specialistische jeugdhulp. In de kleinste gemeente is daarvoor de goedkeuring of handtekening nodig van een coördinator die in gemeentedienst is. Volgens een beleidsmedewerker in die gemeente is in de dagelijkse praktijk echter sprake van vertrouwen in het oordeel van de jeugdprofessionals en heeft de werkwijze als voordeel dat de coördinator een goed beeld heeft van de doorverwijzingen.

Uit de interviews met beleidsmedewerkers en in lokale beleidsrapportages komen enkele aandachtspunten naar voren op basis van ervaringen uit de praktijk met het werken met jeugdteams. Alle drie de gemeenten noemen de samenwerking met huisartsen als een aandachtspunt. Huisartsen verwijzen (nog) veel door naar specialistische jeugdhulp en de

huisartsen en de jeugdteams weten elkaar nog onvoldoende te vinden. Werken vanuit hetzelfde gebouw kan de onderlinge contacten bevorderen, zo is de ervaring.

Niet alleen het grote aantal verwijzingen naar specialistische jeugdhulp door huisartsen, maar ook door medewerkers van de jeugdteams zelf, vormt een aandachtspunt in de drie gemeenten. Een gemeente ziet in 2016 zelfs een toename in het aantal verwijzingen naar specialistische jeugdhulp. Beleidsmedewerkers opperen verschillende onderliggende oorzaken hiervoor, zoals een gebrek aan kennis van de sociale kaart en onderlinge verschillen tussen individuele jeugdteammedewerkers. Daarnaast worden capaciteitsproblemen in alle drie de gemeenten genoemd. Een gebrek aan tijd en een hoge werkdruk beperken de mogelijkheden van de jeugdteams voor preventieve activiteiten en het zelf verlenen van hulp aan individuele cliënten. Jeugdteammedewerkers zijn daardoor sneller geneigd om specialistische aanbieders in te schakelen.

Opvallend is dat waar de drie onderzochte gemeenten menen dat het aantal doorverwijzingen naar specialistische jeugdhulp onvoldoende afneemt (een van de gemeenten ziet zelfs een toename!), de samenwerkende inspecties (TSD/STJ 2017) juist waarschuwen tegen een te late inzet van specialistische hulp. Zij constateren dat de focus op vroegsignalering en preventie ertoe kan leiden dat kwetsbare gezinnen te lang in het voorliggende veld geholpen worden en specialistische hulp te laat wordt ingezet.

### 3.7 Het onderwijs als onderdeel van de basiszorgstructuur

Bij het inrichten van de zorgstructuur rond kinderen en jongeren zoeken gemeenten verbinding met aanpalende terreinen, waaronder het onderwijs. Scholen voor primair en voortgezet onderwijs worden onder andere gezien als de plek waar alle kinderen uit de gemeente een belangrijk deel van hun leven doorbrengen en waar problemen vroegtijdig kunnen worden opgemerkt en aangepakt. De school is dus een plek voor inzet van preventieve instrumenten voor jeugdhulp, waar toegang tot ondersteuning kan plaatsvinden door (vroeg)signalering (de school als 'vindplaats') en waar ondersteuning wordt geboden en afgestemd met andere disciplines die betrokken zijn bij een kind of gezin.

De formele verbinding tussen het jeugdbeleid van gemeenten en het onderwijsveld komt onder andere voort uit de Wet passend onderwijs. In de toelichting op de wet schrijft het Rijk voor dat gemeenten en samenwerkingsverbanden van schoolbesturen overleg voeren ('op overeenstemming gericht overleg', zie kader 3.1) over onder andere de samenhang van passend onderwijs met jeugdhulp, maatschappelijke ondersteuning en arbeidstoeleiding ([www.passendonderwijs.nl](http://www.passendonderwijs.nl)). Voor de wetten inzake het onderwijs en de verantwoordelijkheid van gemeenten, zie ook kader 3.1.

---

#### Kader 3.1 Wetten inzake het onderwijs en de verantwoordelijkheid van gemeenten

- *Wet passend onderwijs*: (Samenwerkingsverbanden van) schoolbesturen zorgen ervoor dat alle leerlingen een plek krijgen in het onderwijs en dat zij de nodige ondersteuning ontvangen. De samenwerkingsverbanden schrijven een ondersteuningsplan waarin staat welke ondersteuning op de scholen voor regulier en speciaal onderwijs wordt geboden. Het

samenwerkingsverband en gemeenten voeren ‘op overeenstemming gericht overleg’ (oogo) over het ondersteuningsplan en over de voor het onderwijs relevante onderdelen van het beleidsplan jeugd. Ook in de *Jeugdwet* is bepaald dat gemeenten hun jeugdhulpbeleid afstemmen met samenwerkingsverbanden van schoolbesturen in ‘op overeenstemming gericht overleg’ (artikel 2.2 lid 3).

- *Regionale Meld- en Coördinatiefunctie Voortijdig Schoolverlaten* (RMC-functie): Gemeenten moeten schoolverlaters volgen en zorgen dat zoveel mogelijk jongeren een startkwalificatie halen (mbo-2-, havo- of vwo-diploma) (zie voor schoolverlaten hoofdstuk 4).
- *Leerplichtwet*: Gemeenten moeten schoolverzuim en schooluitval van leerlingen voorkomen. Controle op de leerplicht en hulp bij problemen wordt uitgevoerd door gemeentelijke leerplichtambtenaren of ambtenaren in dienst bij een regionaal bureau leerplicht.
- *Wet kwaliteit (voortgezet) speciaal onderwijs* (Wet kwaliteit (v)so): Scholen in het (v)so zijn verplicht om voor alle leerlingen een ontwikkelingsperspectief vast te stellen en de voortgang van de ontwikkeling te registreren. In de overgang van school naar werk hebben de leerplichtambtenaren van gemeenten een rol om te volgen of jongeren van het vso niet tussen wal en schip terechtkomen (zie voor de overgang tussen school en werk hoofdstuk 4).

---

Vanwege de centrale plek van de school in het leven van kinderen investeren de onderzochte gemeenten in verbindingen tussen de jeugdhulp en het onderwijsveld en zien zij dat onder andere als een manier om de jeugdhulpverlening meer toegankelijk, efficiënter en effectiever te maken.<sup>1</sup> Dat kan bijdragen aan de beoogde verschuiving van zware naar meer lichte ondersteuning (zoals we in dit hoofdstuk belichten) maar het kan ook bijdragen aan een meer integrale hulpverlening (zoals we in hoofdstuk 4 behandelen).

Gemeenten geven de verbinding tussen jeugdhulp en onderwijs op verschillende manieren vorm. In de grootste gemeente in ons onderzoek is een verbinding gemaakt tussen de interne zorgstructuur (zorg in de school, bijvoorbeeld van de mentor, zorgcoördinator, enz.) en de externe zorgstructuur, waaronder de jeugdteams. De scholen hebben een jeugdprofessional uit een van de jeugdteams als vaste contactpersoon. Op scholen zijn ook onderwijsbegeleiders aanwezig die leerlingen en leerkrachten adviseren over onderwijsgerelateerde ondersteuningsvragen. Voor leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben komt het Zorgadviesteam op school bijeen.<sup>2</sup> Daar schuiven naast de mensen uit de interne zorgstructuur – zoals de zorgcoördinator van de school – ook de jeugdprofessional en jeugdarts uit het jeugdteam aan, evenals de leerplichtambtenaar. Deze verbindingen gelden voor zowel het primair als het voortgezet onderwijs.

In de middelgrote gemeente is een visie opgeschreven waarin onderwijs, naast preventie en de algemene voorzieningen deel uitmaakt van de basis van de ondersteuningsstructuur in de gemeente. Daarbovenop komen de jeugdteams. Het jeugdteam in de plattelandsgemeente heeft experts leerlingondersteuning in de gelederen opgenomen. De jeugdprofessionals uit het team hebben reguliere werkcontacten op de scholen en signaleren of maken in concrete gevallen de afweging of er naast jeugdhulpvragen ook een vraag voor leerlingondersteuning aanwezig is. De gemeente heeft voor deze constructie gekozen om problematiek vroeg te kunnen oppakken en om een goede afstemming te krijgen tussen ondersteuning op school en de ondersteuning van de jeugdprofessionals. Een omstandig-

heid die bijdroeg aan de huidige vernieuwende constructie is dat de voormalige aanbieder van de leerlingondersteuning ophield te bestaan:

*[...] anderhalve dag in de week werken [de experts leerlingondersteuning] echt voor ons [jeugdteam], dat zijn mensen die bekend zijn op de scholen. Onderwijs en het [jeugdteam] is altijd nog wel een lastige. Bij het onderwijs hebben ze al snel zoiets van: nou dat is iets voor de jeugdhulp, voor de gemeente. En dan zegt [...] de gemeente, de jeugdhulp: we hebben er eigenlijk te weinig verstand van. Dus we hebben nu twee mensen die er verstand van hebben en die graag gezien zijn bij het onderwijs. Dat zijn mensen die al heel lang als IB'er [intern begeleider] [werken].*  
(beleidsmedewerker Jeugd)

### Van zwaar naar licht in het onderwijsveld

De invoering van de Wet passend onderwijs had als doel om voor ieder kind een 'passende plaats' in het onderwijs te bieden, zoveel mogelijk in het reguliere onderwijs ('regulier als het kan, speciaal als het moet'). Daaruit blijkt al een zeker streven van zwaar (speciaal onderwijs) naar licht (meer kinderen in het reguliere onderwijs). Uit de Evaluatie passend onderwijs blijkt dat inderdaad minder kinderen dan voor de invoering van het passend onderwijs in speciaal onderwijs terechtkomen, maar de onderzoekers konden nog niet waterdicht aantonen dat dit door de invoering van de wet komt (Koopman en Ledoux 2016: 19, 20 en 29). In de praktijk heeft een door ons geïnterviewde onderwijsbegeleider wel de indruk dat bepaalde jongeren langer in het reguliere onderwijs kunnen worden gehouden door de beschikbare mogelijkheden voor ondersteuning:

*I: Dat is inderdaad dan zo dat er nu meer kinderen in het reguliere onderwijs zitten?*

*R: Nou, dat durf ik niet te zeggen, ik heb geen vergelijkingsmateriaal van meer of minder kinderen, maar ik zie wel jongeren waarvan ik denk dat die door de Wet passend onderwijs nu makkelijker worden binnengehouden of er worden langer interventies op ingezet. We doen meer moeite om de jongeren erbij te houden in plaats van meteen door te sturen. (onderwijsbegeleider)*

In de interviews met beleidsmedewerkers en professionals zien we dat de verbinding tussen jeugdhulp en het onderwijsveld verder kan bijdragen aan de beoogde verschuiving van zware hulpverlening naar het gebruik van meer lichte voorzieningen. Op vier verschillende manieren zien we de verschuiving naar meer lichte voorzieningen terug in het onderwijs:

- preventie op school;
- de school als vindplaats van ondersteuningsvragen voor jeugdhulp (signaleren op school);
- laagdrempelige ondersteuning beschikbaar via school (eenvoudig beschikbaar, nabij);
- vroege integrale hulp met inbegrip van de ondersteuning op school.

Allereerst wordt gewerkt aan preventie via scholen, hoewel niet alle activiteiten van na de decentralisaties stammen. Op scholen wordt in de gemeenten bijvoorbeeld voorlichting en training gegeven over zaken rond gezondheid of sociaal-emotionele problematiek zoals trainingen voor kinderen in een scheidings situatie of faalreductietrainingen. Een ander voorbeeld zijn de inspanningen van gemeenten om preventief armoedebeleid via scholen



te laten lopen. Gemeenten bieden voorlichting of trainingen over financiën en bieden financiële regelingen voor scholieren, zodat zij niet gehinderd worden door financiële tekorten in de schoolloopbaan. Voor leerlingen in het basis- en voortgezet onderwijs zijn in de gemeenten bijvoorbeeld algemene scholierenvergoedingen beschikbaar en pc-regelingen voor de aanschaf van een laptop en internetabonnement.

Daarnaast worden scholen gebruikt als vindplaats van ondersteuningsvragen. Door de verbinding van scholen met professionals in de jeugdhulp kunnen problemen van kinderen en jongeren in een vroeg stadium worden gesignaleerd. In de plattelandsgemeente heeft iedere school sinds de decentralisaties twee vaste professionals uit het jeugdteam als contactpersoon. Omdat het team ook experts leerlingondersteuning in huis heeft kunnen zij ook direct die kennis en kunde inschakelen, als dat nodig is:

*Wij zijn meestal gekoppeld aan de scholen die hier zijn, samen met de jeugdverpleegkundige, dat is een vast koppel per school en wij proberen daar te filteren: als er een vraag binnenkomt hebben wij dan ondersteuning nodig vanuit leerlingenzorg? Als het niet zo is [...] dan pakken wij het zelf op. (jeugdprofessional)*

De professionals in deze gemeente zien een verschuiving van hulp 'naar de voorkant'. Zowel in het onderwijs als in de jeugdhulp is ondersteuning in een vroeger stadium mogelijk dan vóór de transitie. Door de verbindingen tussen scholen en jeugdteams kunnen ze elkaar ook eerder vinden om aan een oplossing te werken:

*Als ik het vanuit de onderwijskant bekijk, [...] kon je als onderwijs [voor de transities] vaak moeilijk in contact komen met de hulpverlenende instanties en was het niet altijd even duidelijk [...] waar lopen nu welke trajecten, welke begeleiding, welke ondersteuning, welke doelen? Er waren best wel twee werelden waar je dan los van elkaar in functioneerde. En nu is wel heel duidelijk [...] omdat alles naar de voorkant is geschoven met die nieuwe wetgeving – jeugdprofessionals zitten natuurlijk allemaal aan de voorkant, in het onderwijs zit begeleiding ook veel meer aan de voorkant – kun je veel meer preventief werken omdat je heel snel kan schakelen. (professional leerlingondersteuning)*

Een derde manier waarop de verschuiving van zwaar naar licht zichtbaar is, is het laagdrempelig aanbieden van – soms ook specialistische – hulp aan leerlingen via de school. Daarnaast wordt meer ingezet op ondersteuning van de leerkrachten. Het aanwezig zijn van 'praktische en nabije steun dicht bij het werk/de school' voor zowel leerlingen en ouders als docenten en zorgcoördinatoren is bijvoorbeeld opgenomen in de doelen van het samenwerkingsverband van scholen in de grote gemeente.

In deze gemeente probeert men ondersteuning vanuit de jeugdhulp op het speciaal onderwijs vaker als algemene voorziening aan te bieden, in plaats van als individuele voorziening. Inhoudelijk valt deze ondersteuning wel onder specialistische jeugdhulp, maar omdat een grote groep leerlingen op school dezelfde ondersteuning kan gebruiken wordt het gezien als 'efficiënter om het in fte-vorm aan te gaan bieden en niet elke keer die administratieve rimram eromheen [te mobiliseren]' (beleidsmedewerker Jeugd). Daarmee

beoogt de gemeente ook meer ruimte te creëren voor mensen op scholen om zelf te kijken hoe ze aanbod willen organiseren.

Een onderwijsbegeleider in het reguliere voortgezet onderwijs vertelt over het direct beschikbaar zijn van lichte ondersteuning voor leerlingen en ook voor leerkrachten op school. Hij is in dienst van een aanbieder die wordt gefinancierd vanuit het samenwerkingsverband van scholen:

*Wat ik nu doe op de scholen is dat ik jongeren ondersteun bij het plannen en organiseren, dus overzicht creëren in hun schoolwerk, maar ik ben ook bezig met hoe zijn ze in de klas, hoe gedragen ze zich, hoe vermijden ze conflicten, waar lopen ze tegenaan, dat is voor de jongeren ook faalangstreductietraining, dus de faalangst, [...] dat ze daar beter mee om kunnen gaan. Ik ondersteun docenten hoe om te gaan met een klas met leerlingen [...]. (onderwijsbegeleider)*

Over zijn ondersteuning van leerkrachten zegt hij dat het erom draait hen zoveel mogelijk vaardigheden aan te reiken zodat ze zelf verder kunnen in de klas en de onderwijsbegeleider zich uiteindelijk overbodig maakt.

De laatste manier waarop de beoogde verschuiving van zwaar naar licht is terug te vinden in het onderwijsveld is de mogelijkheid om via scholen vroege integrale hulp aan te bieden. De verbindingen die in gemeenten zijn gelegd tussen de uitvoering van de jeugdhulp en passend onderwijs maken niet alleen vroegsignalering mogelijk, maar bieden ook de ruimte om in een eerder stadium problemen integraal op te pakken. In de grote gemeente is de ambitie van een 'naadloze aansluiting' tussen schoolinterne en schoolexterne ondersteuning opgenomen in het ondersteuningsplan van de scholen. Professionals in de plattelandsgemeente schetsen en roemen de nieuwe mogelijkheden die een dergelijke aansluiting biedt:

*Wat ik ook wel een kracht vind is inderdaad het snelle schakelen. [...] ik denk dat er ook sneller bijvoorbeeld een groot overleg gepland wordt met alle partijen om de tafel. En dat vind ik echt de kracht [...] dat je gewoon met ouders, met een jeugdprofessional, school, leerlingenzorg – net wie nodig is – die vragen we aan tafel en dan bijvoorbeeld na zes of acht weken komen we weer terug om de acties te bekijken. (professional leerlingondersteuning)*

### Meerwaarde en uitdagingen

De respondenten in het onderzoek geven aan de verbinding tussen jeugdhulp en het onderwijsveld waardevol te vinden. Een begeleider in het reguliere onderwijs heeft goede ervaringen in de samenwerking met de zorgcoördinator op school en de jeugdprofessional. Voordeel is ook dat hij in concrete gevallen eenvoudig kan sparren met een jeugdprofessional over 'wat wijsheid is'. '[Daar] heb ik goeie ervaringen mee, in die driehoek om de juiste zorg te bieden' (onderwijsbegeleider). Professionals leerlingondersteuning in de plattelandsgemeente die deel uitmaken van het jeugdteam zien ook meerwaarde in het gezamenlijk in een werkverband zitten:

*R: Dat is zo prettig aan dit systeem, je kunt zo snel schakelen bij al kleine signalen of kleine vragen, dat je helemaal niet meer hoeft te verzanden in ellenlange trajecten omdat je aan het begin de verkeerde afslag hebt genomen. Nu kun je gelijk zeggen: het is deze vraag, wie doet wat? En*



*jullie kennen jullie werkveld en [...] wij kennen ons werkveld en wij kennen elkaar, dat is wel zo'n ideale combinatie om eigenlijk vanaf het begin al zo goed mogelijk op de juiste route te zitten.*

*I: En dan is het belangrijk om echt in één werkverband te zitten?*

*R: Ja fysieke aanwezigheid [...] vooral omdat je elkaar gewoon goed kent, goed weet van de ontwikkelingen die hier [in het team] plaatsvinden, wij kunnen ontwikkelingen van het onderwijsveld hier gelijk op tafel leggen. (professional leerlingondersteuning)*

Lastige aspecten van de afstemming tussen onderwijs en jeugdhulp zijn er ook (als het gaat om lastige verbindingen bij voortgezet onderwijs en jongeren rond 18 jaar, zie hoofdstuk 4). Allereerst is niet altijd duidelijk wie welke ondersteuning zal bieden (en bekostigen) voor leerlingen op school: de gemeente of het samenwerkingsverband van scholen:

*Scholen die stellen ons nog vragen die vaak eigenlijk gefinancierd moeten worden vanuit schoolbesturen en we moeten goed het preventief aanbod wat we hebben, afstemmen op die scholen, dat je aanvullend tot elkaar bent en dat je niet een ontevreden klant krijgt omdat die iets afgewezen krijgt omdat die dat eigenlijk bij het eigen schoolbestuur gefinancierd moet krijgen.*

*(beleidsmedewerker Onderwijs)*

Verder moeten leerkrachten en professionals uit de verschillende werkvelden wennen aan de nieuwe ontwikkelingen. Experts leerlingondersteuning en jeugdprofessionals moeten elkaars expertise leren kennen en elkaars taal leren spreken. Een andere omslag waar gewenning moet plaatsvinden is het vaker om de tafel gaan met ouders (praten 'met' in plaats van 'over').

Ten slotte voelen leerkrachten soms werkdruk en tijdsdruk en daarom soms ook weerstand om extra taken op het bord te krijgen die verband houden met passend onderwijs en de verbinding met jeugdhulp. Ze kunnen het gevoel hebben dat ze 'het er niet bij kunnen hebben':

*Het onderwijs bleef naar de gemeente wijzen en [het jeugdteam] die zeiden: die school mag ook een keer wat doen. Maar ja, die zeggen: ik heb een klas vol met kinderen, hoe moet dat nou? [...] We hebben nu twee bruggenbouwers, zo noemen we ze ook. Er is een eerste evaluatieonderzoek gedaan en dat is wel heel positief [...] daar zijn we heel trots op eigenlijk. Het is heel kleinschalig, gewoon twee mensen die allebei ruim een dag in de week [aan leerlingondersteuning] kunnen besteden. Het hoeft niet groot te zijn. (beleidsmedewerker Jeugd)*

### 3.8 Algemene voorzieningen versus maatwerkvoorzieningen

Uit de interviews met de beleidsmedewerkers in de gemeenten wordt duidelijk dat de concepten 'algemene voorziening' en 'maatwerkvoorziening' voorbehouden zijn aan de Wmo 2015 en dat de domeinen Jeugd en Werk en Inkomen deze begrippen (vrijwel) niet hantieren:

*Ja, die terminologie die gebruiken we bij Werk en Inkomen eigenlijk niet. [...] Je kunt het niet zo plaatsen. Je zou kunnen zeggen dat de manier waarop mensen met Werk en Inkomen in contact komen is natuurlijk altijd omdat ze geen inkomen hebben en in zekere zin doorlopen die mensen*

*allemaal, zeker in het begin, eenzelfde soort proces. Maar dat hebben wij nog nooit een algemene voorziening genoemd.* (beleidsmedewerker Werk en Inkomen)

Binnen de Wmo zijn de geïnterviewde beleidsmedewerkers wel degelijk bezig met het onderscheid tussen algemene en maatwerkvoorzieningen en het ontwikkelen van het aanbod. Al vindt niet iedereen de terminologie functioneel. Het begrip ‘maatwerk’ kent immers ook een andere betekenis dan die van maatwerkvoorziening:

*Wij kunnen er gewoon echt niet mee uit de voeten, want het suggereert namelijk dat je een soort massaproductie hebt, dat je massaproductie hebt en maar een klein beetje maatwerk. Terwijl, in de hele Wmo werk je cliëntgericht. [...] Ik heb regelmatig met collega's zitten vloeken en tieren van: wij moeten het onderscheid maken tussen 'algemeen' en 'maatwerk', maar het is zo kunstmatig als het maar kan.* (beleidsmedewerker Zorg)

Een beleidsmedewerker Werk en Inkomen uit dezelfde gemeente loopt tijdens het interview tegen hetzelfde probleem aan en introduceert daarom de term ‘confectiemaatwerk’:

*[...] ik bedoel met maatwerk niet zozeer dat je er hele zware specialistische zorg op zet [...] bijvoorbeeld bij Werk en Re-integratie, volgens mij noemen we het confectiemaatwerk [...] we kijken heel goed naar wat iemand nodig heeft, maar we hebben wel een aantal modules die mensen kunnen volgen.* (beleidsmedewerker Werk en Inkomen)

### Het omzetten van maatwerkvoorzieningen in algemene voorzieningen

In de afgelopen jaren hebben sommige gemeenten voorzieningen die voorheen in de Wmo of AWBZ alleen toegankelijk waren na een indicatiestelling omgezet naar een algemene voorziening (Ballering et al. 2016; Soeters en Verhoeks 2015). Deze ‘nieuwe’ algemene voorzieningen betreffen bijvoorbeeld delen van de huishoudelijke hulp, de dagbesteding en de individuele begeleiding.<sup>3</sup> In de literatuur noemen gemeenten die dit doen verschillende motieven voor het omzetten (Ballering et al. 2016; Soeters en Verhoeks 2015):

- een betere integratie van de betreffende voorziening in het bestaande welzijnsaanbod;
- laagdrempelige toegang mogelijk maken (waardoor zwaardere hulp of zorg voorkomen of uitgesteld kan worden);
- eigen verantwoordelijkheid en behoud van regie van de burger;
- regie ligt meer bij de cliënt en de aanbieder en minder bij de gemeente;
- vrijheid in het vaststellen van de eigen bijdrage;
- besparing op de (uitvoerings)kosten (een tijdrovend en kostbaar indicatietraject is niet langer nodig).

Er worden echter ook nadelen of risico's genoemd (Ballering et al. 2016; Soeters en Verhoeks 2015):

- minder individueel maatwerk (een persoonsgebonden budget (pbg) is bijvoorbeeld niet mogelijk);
- minder signaleringsmogelijkheden (er is vaak geen ‘keukentafelgesprek’);

- cumulatie van eigen bijdragen voor cliënten (voor algemene voorzieningen geldt geen anticumulatieregeling);
- uitvoeringslasten voor de vaststelling en inning van eigen bijdragen (voor maatwerkvoorzieningen verloopt dit via het cak).

Daarnaast kunnen maatwerkvoorzieningen onderdeel uitmaken van integrale arrangementen (combinaties van ondersteuningsproducten) waarmee sommige gemeenten werken. Lammersen et al. (2016) inventariseerden het beleid van gemeenten op algemene en maatwerkvoorzieningen voor dagbesteding. Daaruit kwam het beeld naar voren dat (middel)grote gemeenten in een overgangsfase zitten waarin ze in meer of mindere mate sturen op het gebruik van algemene voorzieningen. Bij kleine gemeenten is het aanbod van algemene voorzieningen in ontwikkeling; zij hebben vooral maatwerkvoorzieningen (Lammersen et al. 2016: 11). Gemeenten verwachten dat algemene voorzieningen en maatwerkvoorzieningen altijd naast elkaar zullen blijven bestaan (Idem: 10).

In de drie gemeenten in het onderzoek vormen de jeugdteams en sociale wijkteams algemene voorzieningen (zie § 3.6). Daarnaast hebben de gemeenten allen een of meerdere ‘klassieke maatwerkvoorzieningen’ (deels) omgezet in ‘nieuwe’ algemene voorzieningen. Een van de drie gemeenten belooft expliciet in haar beleidsplan voor het sociaal domein dat ze zal onderzoeken welke voorzieningen algemeen toegankelijk gemaakt kunnen worden en in hoeverre indicatiestelling nodig blijft. Maar de geïnterviewde Wmo-beleidsmedewerkers geven aan hiermee minder vergevorderd te zijn dan gehoopt. De voorzieningen in de drie gemeenten die wel zijn omgezet betreffen: een hulpmiddelenpool, wasservice, huishoudelijke hulp en ambulante ondersteuning en dagbesteding. Deze casussen worden hierna beknopt besproken op basis van de interviews met beleidsmedewerkers.

### Casus: hulpmiddelenpool

Een gemeente begon een pool of uitleensysteem voor een specifiek hulpmiddel, de rolstoelfiets. De motivatie om dit te doen was dat er vraag naar deze fietsen is en dat deze duur zijn – zowel voor de gemeente als in de eigen bijdrage voor de gebruiker – maar dat ze in de dagelijkse praktijk slechts infrequent gebruikt worden:

*R1: Mensen komen altijd met een vraag, mensen hebben gewoon iets gezien op een hulpmiddelenbeurs of de buurvrouw heeft het of ... die komen gewoon bij ons: ‘ik wil die rolstoelfiets’.*

*R2: ‘Ik heb dat ook nodig’, zeggen ze dan.*

*R1: En als je dan vaak door gaat vragen blijkt dat ze bijvoorbeeld misschien twee keer in het jaar als het echt heel goed weer is met hun gehandicapte kindje gaan fietsen. (beleidsmedewerkers Wmo)*

De Wmo-beleidsmedewerkers zijn tevreden en denken nu ook na over een pool voor handbewogen rolstoelen. Potentiële cliënten zijn mogelijk minder tevreden, zo valt op te maken uit het gesprek met de beleidsmedewerkers. Een van de cliënten vond het uitleen-

systeem te veel 'gedoe' en besloot het zelf te regelen. De beleidsmedewerkers zien daar ook de voordelen van in:

*[...] je geeft mensen de gelegenheid om er gebruik van te maken, ze hoeven geen eigen bijdrage te betalen, ja, en mensen worden zelf soms ook gestimuleerd om er dan toch ook over na te denken of het misschien wel zelf te regelen. (beleidsmedewerker Wmo)*

#### Casus: wasservice

Een gemeente biedt een wasservice die beschikbaar is na enkel een lichte toegangstoets door de Wmo-consulent. Deze service valt niet onder de maatwerkvoorziening voor huishoudelijke ondersteuning; er is geen beschikking voor nodig. De wasservice haalt de was op, waar voorheen binnen de maatwerkvoorziening thuis werd gewassen. Bijkomend voordeel voor de gemeente is dat hierdoor sommige cliënten kiezen voor een eigen oplossing:

*[...] wij hebben ook wel gezien dat een aantal mensen dan zeggen: 'nou, als dan die was opgehaald moet worden in die zakken, dan doet mijn dochter het wel'. En dat is natuurlijk ook gewoon voorliggend, hè, dat je familie het kan doen. (beleidsmedewerker Wmo)*

De wasservice is ook een werkgelegenheidsproject en vormt hierdoor een verbinding tussen de Wmo 2015 en de Participatiewet.

#### Casus: huishoudelijke hulp

Een van de onderzochte gemeenten biedt huishoudelijke ondersteuning in twee verschillende vormen aan: als algemene voorziening en als maatwerkvoorziening. De algemene voorziening is voor 'het simpele poetswerk' en het resultaat van een schoon huis.<sup>4</sup> Wanneer vanwege de individuele situatie van de cliënt zwaardere ondersteuning of andere activiteiten of resultaten nodig zijn, kan een indicatie worden afgegeven voor huishoudelijke ondersteuning als maatwerkvoorziening. Voor de algemene voorziening dient de cliënt een financiële bijdrage te betalen, tenzij het inkomen lager is dan 120% van het sociaal minimum. Een pgb is in deze situatie niet mogelijk. De maatwerkvoorziening valt onder een eigenbijdrageregeling.

Redenen om een deel van de huishoudelijke ondersteuning om te zetten in een algemene voorziening zijn de taakstelling of bezuiniging vanuit het Rijk en het idee om de verantwoordelijkheid in toenemende mate bij mensen zelf neer te leggen. Uit een evaluatie blijkt dat de verandering in het systeem de cliënten inderdaad heeft gestimuleerd om bewust naar alternatieven te kijken. Met alle cliënten zijn gesprekken gevoerd en is kritisch gekeken naar de mogelijke oplossingen. Het aantal gebruikers van de algemene voorziening ligt na iets meer dan een jaar lager dan verwacht, terwijl het aantal gebruikers van de maatwerkvoorziening overeenkomt met de prognose. In september 2016 zijn de twee (gezamenlijk) geïnterviewde Wmo-beleidsmedewerkers van de gemeente echter van mening dat twee ontwikkelingen het lokale beleid doorkruisen of in de weg zitten, te weten de huishoudelijke hulptoelage (ННТ) en de uitspraken van de Centrale Raad van Beroep op 18 mei 2016. Door de ННТ vanuit het Rijk hoeven cliënten zelf minder mee te

betalen aan huishoudelijke hulp en valt voor hen de financiële prikkel om naar een alternatief te zoeken voor een groot deel weg. De uitspraken van de Centrale Raad van Beroep over de toekenning van huishoudelijke hulp geven de beleidsmedewerkers het gevoel beperkt te zijn in hun mogelijkheden om op deze hulp te bezuinigen. Ze hebben het gevoel dat alles hetzelfde moet blijven. Bovendien voelen de twee beleidsmedewerkers zich niet gesteund door het ministerie en de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (vws) omdat die, in hun optiek, de onderliggende visie en interpretatie van de Wmo 2015 steeds opschuiven. Aan de ene kant worden ze gedwongen te bezuinigen, aan de andere worden hun mogelijkheden om dat te doen beperkt. Als gevolg van alle ontwikkelingen twijfelen de beleidsmedewerkers over het omzetten van andere maatwerkvoorzieningen in algemene voorzieningen, zoals dagbesteding:

*[...] waar we heel erg sterk aan hebben gedacht de afgelopen twee jaar is om een deel van de dagbesteding zoals die zat in de AwbZ te verbinden met wat we al aan activiteiten en hele lichte vormen van dagbesteding hadden in de Wmo, in het welzijnswerk [...] en daar ook misschien een algemene voorziening van te maken. Alleen als je de uitspraken van de Centrale Raad over de algemene voorziening van huishoudelijke hulp zou doortrekken daarnaartoe, is er wel enige hui-  
ver en enige twijfel [...] hoe je daarmee verder moet gaan. (beleidsmedewerker Wmo)*

### Casus: dagbesteding en ambulante ondersteuning

Een andere gemeente in het onderzoek biedt dagbesteding en ambulante begeleiding of ondersteuning wel deels aan als algemene voorziening. De lichte vormen worden geboden als algemene voorziening en de zwaardere, gespecialiseerde ondersteuning als maatwerkvoorziening. Voor de maatwerkvoorziening is een indicatie nodig die een indicatiebureau stelt. Het onderscheid is gemaakt om complexe doelgroepen de mogelijkheid van een maatwerkvoorziening te bieden. In de praktijk blijkt het onderscheid echter niet goed te werken. Er bestaat veel overlap tussen beide vormen en professionals vinden het lastig om onderscheid te maken.

Als gevolg gaat de betreffende gemeente bij de nieuwe inkoopcontracten, medio 2017, met een ander model werken: de verschillende typen dagbesteding en ambulante ondersteuning blijven bestaan maar krijgen dezelfde toegangsprocedure. De professional zal de toegang gaan bepalen; een aparte indicatie is niet meer nodig. Een op maat gemaakt ondersteuningsplan dat de professional samen met de cliënt opstelt, vormt de toegang tot ondersteuning. 'Dat ondersteuningsplan krijgt iedereen. Of je nu aan het einde van de streep alleen maar vanuit de gemeente algemene voorzieningen inzet of alleen maar maatwerkvoorzieningen' (beleidsmedewerker Zorg). Het ondersteuningsplan wordt verankerd in de verordening en volgens de beleidsmedewerkers krijgen de afspraken tussen professional en cliënt op deze manier ook een sterkere juridische basis:

*[...] er zijn rechtszaken geweest rond hulp bij het huishouden waar de rechter zei: 'leuk, dat jullie op een bepaalde manier afspraken maken en het aan aanbieders laat om dat mooi in te vullen met de cliënt, maar een cliënt moet in beroep kunnen gaan tegen wat er nu feitelijk is afgesproken'. Dus dat betekent dat we [het ondersteuningsplan] als maatwerk gaan ophangen in de ver-*

*ordening en als mensen inderdaad in beroep willen, dat je het ondersteuningsplan als document hebt om tegen in beroep te kunnen gaan. (beleidsmedewerker Zorg)*

Het is dus een zoektocht op welke wijze de toegang tot ondersteuning het beste ingericht kan worden en in hoeverre het onderscheid tussen algemene voorzieningen en maatwerkvoorzieningen daar functioneel aan bij kan dragen. Voor de betreffende gemeente bleek het onderscheid dus niet functioneel te zijn, zoals ook blijkt uit hun advies aan andere gemeenten die overwogen om maatwerkvoorzieningen om te zetten in algemene voorzieningen:

*Ik zou zeggen: stop niet te veel energie in het te proberen omschrijven wat het verschil is tussen een algemene en een maatwerkvoorziening. Beschrijf gewoon die producten. Beschrijf je resultaten vanuit het klantperspectief, dat is de opdracht die je aan de partijen geeft, dat wil je bereiken en brandt je vingers niet aan het verschil [...]. Zorg dat je je uitvoeringsorganisatie zo in positie brengt om heel goed in te spelen op de behoefte van mensen. En sturen op kosten, dat kan op een hele andere manier. (beleidsmedewerker Zorg)*

Kortom, volgens de laatste twee voorbeelden blijkt het omzetten van Wmo-maatwerkvoorzieningen in algemene voorzieningen geen eenvoudig panacee te zijn. Het is een lastige exercitie, met name bij complexere vormen van ondersteuning (in tegenstellig tot hulpmiddelen of specifieke diensten). De vraag die daarbij gesteld kan worden is of alle moeite uiteindelijk iets oplevert wat niet ook op een andere manier bereikt had kunnen worden. Bovendien dienen de toegang en inrichting juridisch goed doordacht te zijn, maar waar juridisch gezien de precieze grenzen voor gemeenten liggen wordt in de praktijk slechts geleidelijk aan duidelijk.

### 3.9 Het mengen van doelgroepen

Een van de elementen waarmee gemeenten en aanbieders proberen hun aanbod te vernieuwen is het mengen van doelgroepen (Lammersen et al. 2016). Op deze wijze wordt verbinding gezocht met het ‘lichtere’ activiteiten aanbod van welzijnsorganisaties. Ook in de door ons onderzochte gemeenten is men daarmee bezig. Wij spraken met een paar betrokkenen bij twee dagbestedingsprojecten in twee verschillende gemeenten.

In een van de projecten werken meerdere aanbiederende organisaties voor verschillende doelgroepen samen (‘een soort integrale dagbesteding’, beleidsmedewerker Wmo). Hierdoor ontstaat een ruimer aanbod aan activiteiten. Bovendien mogen cliënten hun persoonlijke interesses inbrengen. De cliënt die wij spraken – een relatief jonge vrouw met somatische problematiek – is tevreden over de opzet. De omgang met andere doelgroepen, zoals ouderen en mensen met downsyndroom, biedt haar een ander perspectief en dat waardeert ze. Maar bovenal trekt het vernieuwende dagbestedingsproject een groep gelijkgestemde mensen met een idee hoe ze hun dag willen indelen – andere cliënten dan in de reguliere dagbesteding – waardoor eventuele andere verschillen wegvallen of gecompenseerd worden.



In een andere gemeente zien twee (gezamenlijk geïnterviewde) professionals ook nadelen en ze waarschuwen dat niet zomaar allerlei doelgroepen bij elkaar gezet kunnen worden. Zo kan het gedrag van mensen met verder gevorderde problematiek storend en confronterend zijn voor andere deelnemers. Ook een combinatie van oudere migranten en Nederlandssprekenden kan lastig zijn. De twee collega's zijn van mening dat de overheid hier soms te licht over denkt in de hoop te kunnen bezuinigen. Tegelijkertijd zien deze professionals ook mogelijkheden en de meerwaarde van ontmoeting. Bovendien hebben zij de ervaring dat deelnemers voor elkaar zorgen en mensen met beginnende geheugenklachten de minder zelfredzame deelnemers helpen (zie ook hoofdstuk 2). Er dient volgens hen wel goed over na te worden gedacht welke groepen je samenbrengt, hoe je dat doet, op welk tijdstip en met welke activiteit:

*[...] daar zitten wel mogelijkheden, waarin mensen eenzelfde behoefte hebben om samen te eten en misschien samen een activiteit te doen, dat daar wel dingen samen te doen zijn. En de meerwaarde zou kunnen zijn dat het rondom een tijdstip is dat mensen anders alleen zijn. [...] Maar tegelijkertijd moet je dat wel weer begeleiden. Niet zeggen van: 'nou, je kunt daarnaartoe' en dat is het. Want ouderen kunnen mekaar ook ongelooflijk uitsluiten bijvoorbeeld. Daar kan hele gekke groepsdynamiek ontstaan. (professional Wmo)*

Een beleidsmedewerker uit dezelfde gemeente gaat nog een stapje verder wanneer het gaat over meedoen met reguliere voorzieningen in de wijk. Veelal kan dit enkel op individuele basis:

*Vaak is het niet als doelgroep helemaal, maar als individu. Dat je één iemand die licht verstandelijk beperkt is [...] die kan vaak heel gemakkelijk bij een groep met niet-verstandelijk beperkte mensen meedraaien. Komen er vier dan wordt dat heel wat anders, want dan willen die anderen dat ook niet meer. (beleidsmedewerker Wmo)*

Kortom, het mengen van doelgroepen kan niet zonder meer. Om de kwaliteit van de ondersteuning te waarborgen vraagt het om maatwerk voor zowel de individuele cliënt als de individuele groep.

### 3.10 Samenvatting en conclusies

De onderzochte gemeenten beogen een verschuiving van 'zwaardere' naar 'lichtere' ondersteuning. Ze verwachten met onder meer de ontwikkeling en inzet van preventieve, algemene en collectieve voorzieningen – zoals vroegsignalering, collectieve welzijnsvoorzieningen, laagdrempelige basisvoorzieningen en preventieprogramma's – het gebruik van specialistische zorg te kunnen verminderen. Beleidsmedewerkers hebben hier echter niet zoveel aandacht aan kunnen besteden als ze gewild hadden. In de eerste jaren na de decentralisaties is veel tijd en energie gaan zitten in de transitie en de bestending van de bestaande ondersteuning. Voor de vernieuwing en ontwikkeling van het voorzieningen-aanbod bleef in de beleving van beleidsmedewerkers onvoldoende tijd over. Bovendien

beseffen zij dat een dergelijke verschuiving een cultuuromslag (transformatie) vergt bij alle betrokkenen en dat daar tijd overheen gaat.

Professionals en burgers staan in principe positief tegenover de beoogde verschuiving van zwaardere naar lichtere ondersteuning. Zij waarschuwen wel dat dit niet voor iedere cliënt zonder meer kan en dat rekening dient te worden gehouden met individuele situaties. Alle partijen – beleidsmedewerkers (gemeenten), professionals en burgers – onderkennen dat er altijd een groep zal zijn die zwaardere professionele of specialistische ondersteuning nodig heeft: licht waar mogelijk, zwaar waar nodig.

Ondanks dat de ontwikkelingen nog niet zo ver gevorderd zijn als beleidsmedewerkers zouden wensen, hebben gemeenten wel degelijk aanbod van preventieve en voorliggende voorzieningen in het sociaal domein. Voor een deel bestond dat aanbod al voor de decentralisaties. Daarnaast proberen de onderzochte gemeenten vanuit nieuwe invalshoeken de beoogde verschuiving naar lichtere ondersteuning te bewerkstelligen. Soms is dat doelbewust, soms meer indirect. De ontwikkelingen staan niet op zichzelf maar maken deel uit van de grotere transformatie waar uitgangspunten als eigen kracht, nabijheid, laagdrempeligheid en vraaggericht werken ook deel van uitmaken. Gemeenten en aanbieders gingen onder meer met de volgende aspecten aan de slag: multidisciplinaire teams in de basis, samenwerking met het onderwijsveld, het omzetten van maatwerkvoorzieningen in algemene voorzieningen en het mengen van doelgroepen.

Multidisciplinaire teams (zoals jeugdteams en sociale wijkteams) maken als algemene voorziening deel uit van de lokale basisinfrastructuur voor ondersteuning. Zij hebben taken op het gebied van preventie en laagdrempelige en collectieve ondersteuning; zogenoemde ‘lichte’ ondersteuning dus. In de afgelopen jaren hebben zij de preventieve taken nog onvoldoende weten op te pakken (zie ook Van Arum en Schoorl 2016; Jansen et al. 2017; Kolner 2017). Het grote aantal verwijzingen naar specialistische jeugdhulp vormt volgens de onderzochte gemeenten een aandachtspunt, evenals de samenwerking tussen huisartsen en jeugdteams. Opvallend is dat de samenwerkende inspecties (TSD/STJ 2017) juist waarschuwen tegen een te late inzet van specialistische hulp.

Daarnaast zoeken de onderzochte gemeenten bij het inrichten van de lokale basisinfrastructuur voor ondersteuning verbinding met het onderwijsveld en scholen. De school is een plek voor preventieve activiteiten, een vindplaats van ondersteuningsvragen voor jeugdhulp (vroegsignalering) en een plek waar laagdrempelige en integrale hulp geboden wordt aan leerlingen die dat nodig hebben. De verbinding tussen beide werkvelden – jeugdhulp en onderwijs – wordt door zowel beleidsmakers als jeugdprofessionals en begeleiders in het passend onderwijs waardevol gevonden. Lastige dimensies zijn er ook: onduidelijkheid over de verdeling van taken en kosten, (onderlinge) cultuurverschillen en weerstand van leerkrachten bij extra taken bovenop de toch al hoge werkdruk.

Het onderscheid tussen zogeheten ‘algemene voorzieningen’ en ‘maatwerkvoorzieningen’ (in deze termen omschreven in de Wmo 2015) blijkt in de praktijk een grijs gebied. Zo kan het zijn dat specialistische jeugdhulp op het speciaal onderwijs als algemene voorziening wordt aangeboden of dat ondersteuning door het jeugdteam wordt gerekend tot de basisvoorziening, ook wanneer deze vrij intensief en/of langdurig is. We krijgen signalen dat het



omzetten van ‘klassieke maatwerkvoorzieningen’ in ‘nieuwe algemene’ voorzieningen aanvragers stimuleert bewust naar alternatieven te kijken. Het onderscheid tussen de typen voorzieningen is echter gekunsteld, het omzetten kan ingewikkeld zijn en vraagt om een goede juridische doordenking. Uiteindelijk is de vraag of het doel ook op een andere manier bereikt had kunnen worden.

Door open te staan voor het mengen van doelgroepen wordt verbinding gezocht met het ‘lichere’ activiteiten aanbod van welzijnsorganisaties. Het bij elkaar zetten van verschillende doelgroepen vraagt om maatwerk voor zowel de individuele cliënt (aandacht voor persoonlijke voorkeuren en behoeften) als de individuele groep.

## Noten

- 1 In de *Monitor gemeenten en passend onderwijs 2017* wordt op basis van enquêteonderzoek onder gemeenten gerapporteerd dat er in negen van de tien gemeenten ‘een inhoudelijke, binnengemeentelijke afstemming [plaatsvindt] tussen het beleid voor passend onderwijs enerzijds en het gemeentelijke beleid voor het jeugdplan/jeugdhulp anderzijds, waarvan in de helft van de gemeenten in sterke tot zeer sterke mate’ (Van Veen et al. 2017: 5).
- 2 Zorgadviesteams hebben een al langere geschiedenis dan de decentralisaties. Het zijn multidisciplinaire overleggen rond scholen voor primair en voortgezet onderwijs. In het overleg wordt onderwijsgerelateerde zorg voor leerlingen binnen de school afgestemd met eventuele zorg die buiten de school nodig is (Bodelier 2009).
- 3 Voorbeelden van ‘klassieke’ algemene voorzieningen zijn: activiteiten in buurthuizen, algemeen maatschappelijk werk, ouderenwerk, cursussen, maaltijdvoorziening, wijkactiviteiten, valpreventie, klussen-diensten, formulierhulp, boodschappenservice, ondersteuning van vrijwilligers, ondersteuning van mantelzorgers (Soeters en Verhoeks 2015).
- 4 Naast het onderscheid in een algemene voorziening en een maatwerkvoorziening heeft de betreffende gemeente een overstap gemaakt van het denken in uren naar het denken in resultaten.

## 4 Zorgcontinuïteit bij de overgang naar volwassenheid

---

- In de onderzochte gemeenten staat zorgcontinuïteit voor jongeren die de overgang naar volwassenheid (gaan) maken op de agenda. In twee gemeenten is daarop expliciet beleid geformuleerd. Hoewel de neuzen in de gemeenten rondom dit thema meestal wel dezelfde kant opstaan, is er nog veel tijd en aandacht nodig om een sluitende aanpak in de praktijk te realiseren.
- Gemeenten, professionals en cliënten benadrukken het belang van het centraal stellen van de ondersteuningsbehoefte van jongeren als voorwaarde voor zorgcontinuïteit; jongeren hebben laagdrempelige hulp, maatwerk en een vertrouwenspersoon nodig.
- Schotten in gemeentelijke financiering zitten vaak een integrale en samenhangende aanpak in de weg. Verschillende respondenten wijzen op het belang van een flexibel in te zetten budget. Schuldenproblematiek van jongeren kan de hulpverlening belemmeren, waardoor er een neerwaartse spiraal ontstaat. Uitbreiding van projecten waarin gemeenten de schuld overnemen van verschillende schuldeisers, zou in de ogen van professionals een oplossing kunnen bieden. Dan kunnen jongeren echt aan hun problemen en toekomst werken.
- Er is in de onderzochte gemeenten te weinig aanbod voor jongeren op weg naar volwassenheid. Vooral adequate woonvoorzieningen (met begeleiding) ontbreken. Wachtlijsten (voor bijvoorbeeld ggz-plaatsen en crisisopvang) en omslachtige procedures vormen knelpunten.
- Voor de doelgroepen dak- en thuislozen, onder toezicht gestelde en licht verstandelijk beperkte jongeren valt er nog veel winst in een integrale ondersteuning te behalen.

---

### 4.1 Veel aandacht voor 18-min/18-plus

Voor de wet zijn jongeren volwassen als ze 18 jaar worden en dragen zij vanaf dat moment zelf de verantwoordelijkheid voor hun rechten en plichten. Wel kunnen zij financieel tot hun 21e verjaardag een beroep doen op hun ouders, die dan nog een onderhoudsplicht hebben. De meeste jongeren leren met vallen en opstaan en met ondersteuning van ouders en vrienden om zelfstandig te worden; de school af te maken, eigen geld te gaan verdienen, op zichzelf te gaan wonen, relaties aan te gaan en steeds meer zelf beslissingen te nemen. Niet voor alle jongeren is dit echter vanzelfsprekend. Er is een groep jongeren (circa 15% van de 16-27-jarigen, VNG/NJi 2016) die kwetsbaar is en ondersteuning nodig heeft bij de overgang van jeugd naar volwassenheid. Deze jongeren zijn kwetsbaar omdat ze op een of meer leefgebieden problemen ervaren, zoals leren, werken, wonen, zelfredzaamheid. Zij komen bijvoorbeeld uit de jeugdzorg, maatschappelijke opvang of een justitiële jeugdinrichting, hebben een (lichte) verstandelijke beperking, schulden, een verslaving, problemen in de thuissituatie of ontwikkel-, leer- en/of gedragsproblemen. Sinds de invoering van de Jeugdwet, de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) 2015 en de Participatiewet zijn gemeenten verantwoordelijk voor de zorg voor en werk- en inkomensondersteuning van jeugdigen en (jong)volwassenen. Hierdoor zou het makkelijker zijn om een integrale en samenhangende ondersteuning voor deze jongeren na hun 18e

verjaardag te organiseren. Dat blijkt in de praktijk weerbarstiger dan in theorie (De Kinderombudsman 2015; Ebben en Berghuis 2017; Rob 2017). Er is recentelijk vanuit beleid en onderzoek dan ook veel aandacht voor (het realiseren van) zorgcontinuïteit in de overgang naar volwassenheid (CPB 2016; De Kinderombudsman 2015; Ebben en Berghuis 2017; Van Rijn 2017; VNG/NJi 2016). Daarom wordt in dit hoofdstuk aandacht besteed aan de wijze waarop gemeenten jongeren hierin ondersteunen.

De centrale vragen van dit hoofdstuk zijn:

- Hoe is de zorg voor jongeren bij de overgang naar volwassenheid formeel geregeld in de onderzochte gemeenten?
- Hoe gaat het in de gemeentelijke praktijk met deze overgang? In hoeverre is er sprake van zorgcontinuïteit als jongeren 18 jaar worden, dat wil zeggen in hoeverre is er sprake van integrale en samenhangende ondersteuning van deze jongeren?

#### 4.2 Beleid zorgcontinuïteit in het kort

Bij twee gemeenten staat de zorgcontinuïteit expliciet in het beleid genoemd. In gemeente 1 is een speciale jeugdbeleidsmedewerker aangesteld die zorg moet dragen voor integraal jeugdbeleid. Er zijn in deze gemeente verschillende beleidsdocumenten op verschillende domeinen waarin aandacht besteed wordt aan (samenhangende) ondersteuning van jongeren. Zo is er binnen de preventieve jeugdsector steeds meer aandacht voor het jongerenwerk dat zich richt op de leeftijdscategorie 11-23-jarigen. Er is een aanpak voor kwetsbare jongeren tot 27 jaar die niet naar school gaan en geen werk hebben. Er zijn diverse teams en instrumenten die de samenwerking tussen onderwijs en zorg intensiveren. En er zijn verschillende projecten voor begeleid wonen. Een jeugdbeleidsmedewerker noemt dat projecten rondom 'stabiele woonplekken'. Een jeugdprofessional herkent dat de doelgroep in zijn gemeente in beeld is en dat er op het gebied van wonen het een en ander gebeurt:

*[...], toevallig zie ik in aanloop van ons gesprek, dat een project begeleid wonen bij mij thuis in de flat komt. Nou, dat is echt een programma voor de doelgroep 18 tot 23, dat bestaat al acht jaar en gaat nu uitbreiden. Dus uiteindelijk is daar dus blijkbaar ook geld voor en wordt dat gehonoreerd. (jeugdprofessional)*

In gemeente 2 is in 2016 door een beleidsmedewerker Jeugd een uitgebreide notitie opgesteld over de aanpak van de zorg voor kwetsbare jongeren tussen de 16 en 27 jaar. Het doel van de gemeente is dat geen enkele jongere tussen wal en schip valt. Expliciet wordt in de notitie aandacht besteed aan knelpunten en succesfactoren bij zorgcontinuïteit (die volgens de gemeente ook al voorafgaand aan de decentralisaties speelden) waarbij veel oplossingsrichtingen en instrumenten aangedragen worden, inclusief een planning voor nadere uitwerking en implementatie. Centraal staat dat de gemeente jongeren die in jeugdhulp zitten en 18 jaar worden pas loslaten als zij beschikken over huisvesting, een zinvolle en passende dagbesteding hebben en gekoppeld zijn aan een volwassene (mentor/coach) waarop zij kunnen terugvallen. Dit geldt ook voor de overgang van gedwongen naar vrijwillig kader. Beleidsmedewerkers van deze gemeente hebben er vertrouwen in dat dit

plan gunstig kan uitwerken op de zorg voor de doelgroep, zoals blijkt uit het volgende citaat:

*Het is echt niet uniek dat de onderwerpen er zijn, want die zullen veel gemeenten herkennen, zo niet alle. Maar dat we het nu zo in samenhang hebben neergezet en dat we wat gaan doen, [...] dit zijn wel een paar van die dingen waar ik zelf wel geloof in heb, dat ik denk: 'Ja!' Dan heb je ook het idee dat je met een plan maken wat kan veranderen. (beleidsmedewerker Wmo)*

Gemeente 3 heeft geen beleid geformuleerd voor deze doelgroep van jongeren. De regio waaronder deze gemeente valt heeft een beleidsplan voor de zorg voor de jeugd opgesteld (voor de periode 2015 t/m 2017). Daarin wordt kort aandacht besteed aan decentralisaties in andere domeinen, zoals de overheveling van onderdelen van de AWBZ naar de Wmo en de invoering van de Participatiewet en de Wet passend onderwijs. Er worden drie gezamenlijke uitgangspunten van deze decentralisaties genoemd: de nadruk op eigen kracht en het sociale netwerk van inwoners, de regie van cliënten over hun eigen leven en de samenwerking van hulpverleners via het motto 'één gezin, één plan, één regisseur'.

Deze uitgangspunten staan ook in een beleidsdocument sociaal domein. Jongeren die 18 jaar worden en nog zorg nodig hebben komen in beide documenten niet concreet aan bod. Wel zijn er regionaal plannen voor intensievere samenwerking tussen scholen en het Werkplein, zodat jongeren die vanaf het speciaal onderwijs en praktijkonderwijs komen beter begeleid worden richting arbeid of zorg. Beleidsmedewerkers van de verschillende domeinen zien de noodzaak van beleid voor deze doelgroep wel in. Een beleidsmedewerker Werk en Inkomen constateert bijvoorbeeld dat de jongerengroepen behoorlijk oplopen in de bestanden van het Werkplein. De gemeente steekt hier vooralsnog praktisch op in. Ook een beleidsmedewerker van de Wmo heeft het over praktische werkspraken om te zorgen voor een naadloze overgang van de Jeugdwet naar de Wmo. Dan kan het bijvoorbeeld gaan over wanneer je wel of niet verlengde jeugdzorg inzet. Volgens een beleidsmedewerker Jeugd is de gemeente nog niet toegekomen aan het maken van beleid voor deze groep, maar staat het onderwerp zorgcontinuïteit bij jongeren wel op de agenda:

*Het is een belangrijk thema, bestuurders vinden het een belangrijk thema, ik denk ook omdat het natuurlijk de integraliteit heel erg raakt en dat je daar ook goed op kan scoren als dat gestroomlijnd is, als dat goed werkt. We hebben er wel aandacht voor, het komt ook regelmatig terug, het thema, maar we hebben inderdaad geen specifiek beleid erop gemaakt. (beleidsmedewerker Jeugd)*

Doordat de gemeente klein is en de beleidsmedewerkers van de verschillende domeinen dicht bij elkaar zitten, zijn de lijnen wel weer kort en is er volgens verschillende respondenten in de praktijk wel aandacht voor samenhangende dienstverlening.

### 4.3 Jongeren centraal als noodzakelijke voorwaarde

In alle drie gemeenten zeggen meerdere beleidsmedewerkers en professionals dat een noodzakelijke voorwaarde voor samenhangende ondersteuning van jongeren bij de leeftijdsovergang is dat jongeren centraal moeten staan. De ondersteuningsbehoefte van de cliënt moet het uitgangspunt zijn. Dat laatste geldt vanzelfsprekend niet alleen voor jongeren. Bij deze doelgroep komt echter extra veel kijken omdat er vaak meerdere wetten en aanpalende domeinen in het geding zijn. Bovendien zijn jongeren niet altijd even gemotiveerd (meer) voor hulp en zijn zij soms moeilijk te bereiken (De Kinderombudsman 2015, zie ook § 4.5).

Het beeld van de praktijk dat respondenten schetsen is dat gemeenten en partnerorganisaties zeker oog voor samenhangende ondersteuning en het centraal stellen van jongeren hebben, maar ook dat het een ingewikkeld en moeizaam proces is en dat er nog genoeg werk aan de winkel is. Een beleidsmedewerker Jeugd verwoordt dit als volgt:

*Dus dat is ook zo interessant vind ik persoonlijk, aan 18-min/18-plus omdat je over wet- en regelgeving heen moet en een beweging tot stand moet brengen waarbij je de jongeren centraal stelt en absoluut niet het stelsel. Want dan kom je er never nooit uit en als je echt vanuit de jongeren kunt werken en ook het lef hebt, want er is heel veel lef en doorzettingskracht nodig. Om iedere keer al die wethouders te bestoken, proberen een wethouder die verantwoordelijkheid ook in hun schoenen te schuiven, dan krijg je iets met elkaar tot stand. (beleidsmedewerker Jeugd)*

#### Aansluiten op behoefte van jongeren voor soepele overgang

Zoals we hiervoor al zagen noemen veel respondenten dat het belangrijk is aan te sluiten bij de zorgbehoefte van jongeren en hun (eventuele) gezinnen. Volgens verschillende professionals neemt de overgang naar 18 jaar dan niet zo'n prominente plaats in:

*Dat thema 18 dat speelt geeneens zo een rol bij ons verhaal want het is meer van nou, wat is ervoor nodig om het beter te laten gaan in het gezin en die leeftijd is echt op de achtergrond. Dat is ook iets wat ik van mijn collega's hoor. (jeugdprofessional)*

Een jeugdprofessional in gemeente 1 ziet het afstemmen op wat de jongere belangrijk vindt als een belangrijke succesfactor. Een instrument daarbij is bijvoorbeeld het inzetten van mentoren uit het eigen netwerk (zie ook § 4.6). Via een dergelijke mentor krijgen jongeren volgens hem vaak ook meer de regie over hun eigen leven:

*De kern van het hele verhaal is dat die mentor samen met die jongere bepaalt van wat de lijn gaat worden om dat gezin goed te helpen en dat is voor die kinderen, vaak zijn het pubers, is dat heel fijn [...] dat ze het gevoel hebben dat ze echt veel meer de regie hebben en dat ze samen met iemand die zij kunnen vertrouwen en die ook vaak hun taal spreekt, een goed plan kunnen maken ... (jeugdprofessional)*

Hulpverleners zouden mét de jongere en niet over een jongere moeten praten en zich echt moeten verdiepen in diens leven. Volgens een vrijwilliger is hier nog (te) weinig oog voor

en snappen hulpverleners vaak niet ‘waar een jongere vandaan komt’. Een mantelzorger (moeder) van een autistische jongere van 18 jaar die drie jaar thuis van school zat, vindt ook dat sommige professionals te weinig aansluiten bij de leefwereld van jongeren. Zij heeft zelf een coach voor haar zoon gezocht en niet gewacht op toewijzing:

*[...] dan wordt er zo iemand aangewezen waarvan ik dan bang ben, oh dat is een orthopedagogisch medewerker die zegt: ‘Ja jongetje, drugsgebruik is heel gevaarlijk’. Terwijl ik denk van drugsgebruik is nou eenmaal een issue bij de jongens, dat gaan ze allemaal doen, leer ze hun grenzen en ga het niet totaal verbieden want dat is niet in de leefwereld van zo’n jongen stappen.*  
(mantelzorger)

De autistische jongere zelf zegt dat hij ook niet zit te wachten op een ‘kantoor en een mevrouw’ met een ‘gestructureerd soort van les’, die met je gaat praten over ‘hoe je nou jezelf op orde kan krijgen en over hoe je jezelf zelfstandig kan laten wonen’. Hij heeft sinds kort een coach die dezelfde interesse heeft als hij en gewoon bij hem thuis langskomt (laagdrempelige hulp, zie ook onder het kopje ‘Jongeren bereiken en vasthouden is lastig’). Een hulpverlener moet volgens deze jongere ‘vooral met mij kennismaken en gewoon met mij praten en [...] dan heel goed luisteren en wel mij een beetje zien als vriend en precies weten wat ik doe’. Écht luisteren is een centrale vaardigheid voor hulpverleners – en dat geldt natuurlijk ook voor hulpverleners van andere doelgroepen. Een jeugdprofessional in gemeente 2 zegt dat jongeren zelf heel goed weten wat ze nodig hebben en dat je daarom goed naar ze moet luisteren. De eerder aangehaalde jeugdprofessional in gemeente 1 benadrukt ook het belang van goed luisteren en voegt daaraan toe dat het leveren van maatwerk ook een succesfactor is. Veel andere respondenten noemen maatwerk ook als uitgangspunt voor (samenhangende) ondersteuning aan jongeren. Een beleidsmedewerker uit gemeente 3 vertelt dat er in haar gemeente ruimte is voor maatwerk waarbij de leeftijdsgrenzen van de verschillende wetten dan soms losgelaten worden:

*Wat ik nu zie en hoor en ook als we in de regio erover spreken, is het ook wel heel erg maatwerk, want het is niet automatisch: 18 jaar en alle jeugdhulp stopt. We kunnen het door laten lopen, maar ja soms is het ook gewoon heel goed om bij de Wmo aan te komen, [...] soms past het wel en soms past het nog heel goed om ze in een voorziening van de jeugd te behouden. En die uitzondering kunnen we maken. Maar het wordt nu per situatie bekeken weet ik.* (beleidsmedewerker Sociaal Domein)

Sommige professionals vinden dat er te weinig maatwerk is, zoals een jeugdprofessional in gemeente 2 die met dak- en thuisloze jongeren werkt. Een van de redenen dat het lastig is om bij deze doelgroep maatwerk te bieden is dat dak- en thuisloze jongeren vaak met schulden en boetes te maken hebben waardoor zij geen hulp van de gemeente kunnen krijgen (zie ook § 4.4):

*N. die heeft dan heel veel boetes en die zijn niet saneerbaar, dus dat betekent dat als je een traject wilt starten, een schuld/hulptraject dan kunnen die boetes daar niet in worden meegenomen omdat ze niet saneerbaar zijn. Na drie jaar kunnen ze niet zeggen van oké, je hebt nou het traject en nu is het klaar. Dus ik was bijvoorbeeld met haar bij schuldhulpverlening aan gaan kloppen en*

*die zeggen van nou, ga eerst die boetes maar betalen en kom dan maar weer aankloppen. Toen zei ik van: ‘Daarom zitten we hier want ze kan het niet betalen’. (jeugdprofessional)*

Om maatwerk te kunnen leveren is het volgens enkele respondenten noodzakelijk een (goede) diagnose te stellen. Een professional begeleid wonen geeft het voorbeeld van een jongen die al vanaf een jaar of 8 allerlei medicijnen en trainingen kreeg zonder dat hij echt goed gediagnostiseerd was. Deze jongen ging steeds meer probleemgedrag vertonen en kon op zijn 12e al niet meer thuis wonen. Rond zijn 18e verjaardag werd hij vanwege een geweldsdelict uit de instelling gezet. De professional heeft erop aangedrongen dat hij psychisch getest werd. De test wees uit dat hij een stoornis in het autismespectrum had. Dat heeft volgens de mentor veel duidelijkheid en aanknopingspunten voor behandeling gegeven. Volgens haar had deze jongere niet op straat hoeven belanden als eerder bekend was geweest wat er aan de hand was. Zij vindt dat je met juiste diagnoses ‘een groter deel [van de jongeren] kan helpen of [hen] in ieder geval dan op een goeie manier motiveren voor verdere behandeling’. Diagnoses zijn echter niet zaligmakend, zij waarschuwt ook dat deze de jongeren kunnen afschrikken en stigmatiserend kunnen werken. Professionals moeten jongeren volgens haar goed uitleggen waarom testen nodig zijn om een juist beeld te krijgen. Verschillende jongeren vertelden haar dat zij vaak niet meewerkten aan testen, expres verkeerde antwoorden gaven of juist heel sociaal wenselijk deden. Zij motiveerde haar cliënt als volgt:

*[...] wij [hebben] gezegd: ‘Joh, dit is gewoon echt heel belangrijk om te doen want je gaat hier echt gewoon last mee krijgen. Laten we dan alsjeblieft die diagnose hebben want dan kunnen we nog, [...] iets bekijken. Dan kunnen we je binnen [de] hulpverlening houden [...]. Want daar gaat het me dan met name om. Het gaat er niet om dat ik wil dat jongeren een stempel hebben. (jeugdprofessional)*

Jongeren vinden het belangrijk dat er goed naar hen geluisterd wordt. Een autistische jongere (van 20 jaar), die sinds twee jaar begeleid woont, zegt bijvoorbeeld: ‘Dat uit ervaring wel bekend is dat iemand die via protocol werkt minder credits opbouwt dan iemand die naar de persoon kijkt’. Hij werkt zelf bij de jongerenraad in zijn gemeente en geeft workshops over de ‘ideale hulpverlener’. Hij vindt het essentieel dat hulpverleners reflecteren op hun gedrag en hoopt daaraan via de workshops een bijdrage te leveren. Een jongere van 18 die via school van een jeugdadviseur hulp kreeg bij het regelen van studiefinanciering en huisvesting noemt naast het afstemmen van de hulp op haar behoefte, en het nabij zijn van de hulp (op school en onder schooltijd), dat het heel fijn is dat de hulpverlener echt betrokken is en dat de hulp in principe altijd beschikbaar is, ook tijdens vakanties. Een 20-jarige licht verstandelijk beperkte jongere die beschut werk doet, vindt het belangrijk dat hij duidelijke instructies van zijn werkbegeleider krijgt.

### Jongeren bereiken en vasthouden is lastig

Hoewel veel jongeren wellicht wel weten wat ze nodig hebben, staan niet alle jongeren open voor (voortzetting van) hulp (zie ook § 4.5). Zij zijn volgens verschillende responden-



ten niet altijd even gemotiveerd. Om jongeren te bereiken is volgens gemeente 2 (en ook de andere gemeenten) een specifieke en deskundige benadering nodig. Deze wordt in deze gemeente vormgegeven in een jongerencentrum waarin een jongerenorganisatie, het jongeren outreach team, en de wijkteams met elkaar samenwerken. Een online portal met uitgebreide, laagdrempelige informatie voor jongeren wordt verder ontwikkeld.

Een vrijwilliger in gemeente 1 noemt ook dat de hulp laagdrempelig moet zijn, bijvoorbeeld door die te geven in een vertrouwde omgeving. En jongeren moeten vooral niet het gevoel hebben dat ze verantwoording moeten afleggen want dan haken ze letterlijk of figuurlijk af:

*Hoe vaak hoor je hulpverleners wel niet zeggen: 'Ja maar ze komen gewoon niet' [...] en het bouwt zich alleen maar op want ze weten dat ze zich moeten gaan verantwoorden voor de keer dat ze er niet waren. Want dat is het ook: 'Waarom was je er vorige keer niet?' [...] ze weten gewoon dat er al met een soort vergrootglas naar alles wordt gekeken. Het is niet meer echt laagdrempelig. (vrijwilliger)*

Deze vrijwilliger benadrukt verder dat het op zich goed is om in de hulp aan doelen te werken, want dat geeft houvast en perspectief, maar hulpverleners moeten volgens haar niet te veel hameren op die doelen. Ook moeten ze niet te vaak vragen naar wat jongeren de afgelopen tijd gedaan hebben. Jongeren kunnen dan gaan denken dat ze te weinig hebben gedaan en dat kan averechts werken:

*'Oh misschien heb ik wel niet genoeg gedaan' en dan gaan ze een mooi verhaal verzinnen over wat ze dan wel hebben gedaan, maar waar niks van waar is en dan, [...] dan is het heel moeilijk om als hulpverleningsinstantie de jongere echt te bereiken. (vrijwilliger)*

Volgens deze respondent krijgen volwassenen uit de eigen omgeving van de jongere makkelijker contact en een klik met de jongere dan een hulpverlener die op kantoor werkt. Deze mensen kunnen 'direct aansluiten bij wat de doelgroep op dat moment bezighoudt'. Bepaalde doelgroepen, zoals zorg mijdende en dakloze jongeren, zijn heel moeilijk te bereiken. Daarvoor zijn in de ogen van een jeugdprofessional goede kennis van de doelgroepen, soepele regels en een outreachende benadering nodig. Een wijkteam is om die reden volgens hem niet zo geschikt voor deze jongeren. Dit team hanteert bijvoorbeeld vaste, beperkte openingstijden (van 9.00 tot 11.00). De instelling waar hij werkt kent meer flexibele regels:

*Bij ons is natuurlijk altijd de deur open, wij hebben elke dag spreekuur van 14.00 tot 16.00 uur, we gaan ook wel de straat op om ze op te zoeken als dat kan, maar zo'n wijkteam is een log orgaan, die hebben te maken met andere regels. (jeugdprofessional maatschappelijke opvang)*

Voor een eventuele nieuwe indicatiestelling is het wel nodig dat deze jongeren naar het wijkteam (of andere indicatiesteller) gaan, zodat deze kan beoordelen waar zij het beste terecht kunnen. Jongeren kennen de wegen naar en regels van een wijkteam en de hulpverlening vaak niet. Om een indicatie te kunnen krijgen moet veel informatie verzameld



worden die de jongeren vaak niet (paraat) hebben of waarvan ze niet weten hoe ze die kunnen krijgen. Bovendien zijn de jongeren ook niet altijd bereid om toestemming te geven voor het opvragen van informatie. Volgens de hiervoor aangehaalde jeugdprofessional is het 'de kunst om die jongeren te verleiden' tot het tekenen van een toestemmingsverklaring zodat de benodigde informatie wel opgevraagd kan worden. De gemeenten in het onderzoek zetten ook ervaringsdeskundigen in om jongeren beter te bereiken en om input te krijgen voor hun beleid(sverbetering). Zo is de notitie over de aanpak van de zorg voor kwetsbare jongeren in gemeente 2 in nauwe samenwerking met jongeren tot stand gekomen. Bij de opvang en hulpverlening van jongeren wordt ook gebruikgemaakt van ervaringsdeskundigen. Zo vertelt een professional van de maatschappelijke hulpverlening in gemeente 2 dat er in het hoofdgebouw veel ervaringsdeskundigen werken; achter de balie en bij het eten koken. Er is ook vaak een ervaringsdeskundige bij de 'bootcamp' aanwezig (een soort workshop administratieve dingen regelen):

*Wij hebben een ervaringsdeskundige [...] en die zetten we ook in tijdens de bootcamp als de jongeren hier komen om hun dingen te regelen zoals een uitkering of een overzicht maken van hun schulden en helpt daar ook in. En je ziet toch dat die jongeren dan een klik met hem hebben en van hij vertelt ook vaak zijn verhaal, dat vindt die leuk, daarom staat die daar ook van: 'Ik heb het ook allemaal meegemaakt'. En het is voor hoe ik het vind, een soort van een sprankje hoop, van weet je, het kan echt wel goed komen. (jeugdprofessional)*

Er kleven volgens deze respondent en een collega ook nadelen aan het gebruik van ervaringsdeskundigen. Die zouden door hun eigen ervaringen te veel bij de problematiek van (dak- en thuisloze) jongeren betrokken kunnen raken en dan onvoldoende afstand kunnen houden.

### Meer aanbod voor jongeren nodig

Veel beleidsmakers en professionals in het onderzoek vinden dat er specifieke voorzieningen voor de doelgroep jongeren moeten zijn, afgestemd op hun ondersteuningsbehoefte en ontwikkelingsperspectief. In beleid komt dat ook naar voren, zoals in de notitie over kwetsbare jongeren in gemeente 2. Deze gemeente wil bijvoorbeeld met creatieve samenwerkingsverbanden tussen partijen komen tot innovatief woonaanbod voor de doelgroep (waaronder ook jonge moeders). Men wil daarbij naar een breed scala aan woonmogelijkheden kijken, zoals sociale huurwoningen, noodopvang, wonen met begeleiding, wonen met contact (zoals een aanleunstudent, burens, buurt app, samen eten en/of koken, lagere huur met buurttaken, enz.).

Verschillende respondenten in de onderzochte gemeenten constateren dat er te weinig aanbod van voorzieningen voor jongeren is, maar dat dat over het algemeen ook al voorafgaand aan de transitie speelde. Een jeugdprofessional stelt vast dat er veel meer aanbod is voor kinderen en jongeren onder de 18 jaar dan voor jongeren die 18 jaar of ouder zijn. Dat is een knelpunt bij de continuïteit in de zorg. In een meta-analyse rapporteerden Ebben en Berghuis (2017) ook al dat er te weinig passend aanbod is voor de doelgroep. Voorbeelden van voorzieningen die ontbreken in gemeente 2 zijn respijtwohnungen. Voor de decentralisa-

tie had je in die gemeente ggz-respijtwoningen waarin jongeren bij een korte crisis even terecht konden, zoals bij een heftige ruzie met de ouders (jeugdprofessional). Er zijn volgens verschillende professionals in de betreffende gemeente sowieso te weinig opvangplekken voor jongeren, zeker crisisopvangplekken voor (moeilijke) jongeren. Ze wijten dat aan bezuinigingen. Landelijk kon er overigens in recent onderzoek geen duidelijke toe- of afname aangetoond worden in het aantal crisissituaties en -plaatsingen (Hospers en Vernhout 2017). Gemeenten hebben volgens enkele professionals beperkt zicht op deze doelgroep omdat die vaak geen overlast bezorgt (voor meer informatie over onzichtbare jongeren, zie kader 4.1):

*Ja, kijk als je zwervers hebt op straat, ouderen, dan zijn ze zichtbaar, iedereen heeft er last van. Winkels gaan bellen, of opsporingsambtenaren die zien dat en die gaan dan klagen bij de gemeente en bij de wethouder en dan gebeurt er wat natuurlijk omdat dat bepaalde lijdensdruk geeft op de gemeente zelf [...]. Maar een jongere die hopt natuurlijk overal binnen, die zit daar een paar weken op de bank en dan weer daar, dus die zijn onzichtbaar en als je onzichtbaar bent dan besta je ook niet, dan is er ook geen last of zo. (jeugdprofessional)*

---

#### Kader 4.1 Jongeren buiten beeld

Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) heeft uitgezocht welke jongeren van 15-27 jaar in 2013 geen onderwijs volgen, geen werk hebben, geen werk zoeken en geen uitkering hebben (CBS 2015). Deze groep jongeren wordt 'buiten beeld' genoemd. Van de in totaal circa 2,5 miljoen jongeren bleek 61,2% onderwijs te volgen, 28,7% werk te hebben, 0,4% werk te zoeken en 4,3% een uitkering te hebben. Daarmee resteert een groep van 5,4% jongeren die in 2013 'buiten beeld' van de overheidsadministraties voor onderwijs, werk en uitkering bleven. Tussen herkomstgroepen zijn grote verschillen; in vergelijking met autochtone jongeren (ruim 3%) zijn westerse migrantenjongeren vijf keer zo vaak 'buiten beeld' (bijna 16%) en niet-westerse migrantenjongeren drie keer zo vaak (ruim 10%). Ook telt de groep 'buiten beeld' autochtone jongeren die in omliggende landen (België, Duitsland) onderwijs volgen, jongeren die tijdelijk in Nederland wonen om hier onderwijs te volgen en kinderen van expats die hier tijdelijk verblijven. Verder zijn jongeren met een partner sterk oververtegenwoordigd in de groep die buiten beeld blijft (ruim 16% van deze jongeren). Hun partner voorziet blijkbaar in het levensonderhoud.

---

Jeugdprofessionals van de maatschappelijke opvang in gemeente 2 constateren dat er veel aanmeldingen binnenkomen en dat de kinderbescherming 'verstopt raakt'. Er komen veel ernstige gevallen (zoals jongeren met psychoses) binnen die vroeger al veel eerder geholpen zouden worden. 'Nu kijken ze naar de meest, meest ernstige die kunnen ze een plekje bieden, maar de andere erge mensen dat ... die behandelen ze niet meer. Wij (maatschappelijke opvang) zijn het rioleerputje.' Als deze jongeren naar opvangvoorzieningen gaan, komen zij meestal op plaatsen terecht die bedoeld zijn voor volwassenen. Die zijn in de ogen van de professionals niet echt geschikt voor deze doelgroep. Daar komen ze volgens hen in aanraking met verslaafde en opdringerige volwassenen die geen goede invloed op de jongeren hebben. Een jeugdprofessional geeft het volgende voorbeeld:

*Laten we zeggen dat meisje [...], die is dan het huis uit geschopt, die is dan 19 jaar, naïef, ook onmachtig, ODD (oppositional defiant disorder, opstandig gedrag). [...] die gaat dan naar de volwassenenopvang omdat ze denkt van: 'Ik moet ergens slapen'. Dan komt ze tussen de hard-drugsverslaafden, tussen de alcoholisten, maar dat zijn allemaal mannen, zo'n 40-50-60 jaar. Niet allemaal, maar heel veel gasten die denken van 'nou, dat is een mooi groen blaadje', om het maar een beetje [...]. Dus dat meisje hoort daar niet thuis. Maar als ik nou tegen de gemeente zeg van 'heeft u een alternatief dan', die is er niet. (jeugdprofessional)*

Niet alleen voor de dak- en thuisloze jongeren is het volgens veel respondenten moeilijk om opvang te krijgen, ook voor de jongeren die jeugd-ggz kregen en moeten doorstromen is er een tekort aan ggz-plaatsen. Verschillende professionals in de onderzochte gemeenten noemen dat er lange wachtlijsten zijn waardoor de continuïteit in de zorg onder druk komt te staan, zoals voor begeleid wonen (zie ook Rijssenbeek en Jonker-Verkaart 2017) en crisisopvang. In gemeente 2 bestaan ook wachtlijsten voor woonprojecten voor jongeren vanaf 16,5 jaar. Op het moment dat jongeren in het voortraject en op een wachtlijst van deze voorzieningen komen, kan de gemeente verschillende ambulante trajecten inzetten, waaronder korte en intensieve ambulante spoedhulp. Dat kan een bijdrage leveren aan de zorgcontinuïteit. Dan komt er 'in ieder geval wel iets van hulpverlening van de grond' (jeugdprofessional). Een jeugdprofessional en teamleider van een jeugdteam op school in gemeente 1 halen ook de ggz-wachtlijsten aan als knelpunt. Zij komen regelmatig jongeren tegen met angst, depressie en symptomen van persoonlijkheidsstoornissen. In sommige gevallen is er acuut hulp nodig, maar dan vormen de wachtlijsten bij de crisisopvang een obstakel. Dat is ingewikkeld want de hulpverleners voelen zich verantwoordelijk voor deze jongeren, kunnen hen niet loslaten, en hebben tegelijkertijd het gevoel dat ze hen niet kunnen bieden wat nodig is. Daarbij speelt op de achtergrond steeds de angst dat de situatie onveilig kan worden: 'het zal toch niet dat iemand iets naars doet'.

*R1: Ik heb laatst een meisje bij de crisisdienst aangemeld [...] en die bleken haar al te kennen of in ieder geval in haar dossier te kunnen kijken en die zeiden: 'Nou de hulp die zij nodig heeft, die kan pas medio zomer starten.' Toen zaten we nog in januari, dus dan heb je het echt over vijf-zes maanden wachtlijst.*

*R2: Gespecialiseerde zorg is dat.*

*R1: Als iemand dan echt aangeeft suïcidaal te zijn, dan zit je daar wel mooi mee, want ik heb dat meisje nu nog steeds wekelijks bij mij en kan haar niet meer bieden dan wat ik te bieden heb. (jeugdprofessional en teamleider)*

Een beleidsmedewerker Jeugd in gemeente 3 vertelt dat aanbieders in haar gemeente flink bezuinigd hebben op producten die specifiek voor jongvolwassenen (van rond de 18 jaar) zijn. Zo zijn zelfstandigheidstrainingen voor jongeren die op kamers gaan afgestoten, trainingen die bijvoorbeeld voor jongeren die in pleegzorg hebben gezeten heel belangrijk kunnen zijn.

In gemeente 1 komen zoals we in paragraaf 4.2 zagen wel meer projecten voor begeleid wonen (voor schoolgaande jongeren), maar het voorbeeld van een onder toezicht gesteld

en verwaarloosd meisje laat zien dat de wachttijden erg lang kunnen zijn. Dit meisje kwam na haar 18e verjaardag in aanmerking voor een dergelijk project, maar moest zeven maanden wachten op een plek. Dat was lang en zwaar omdat ze in die tijd bij een familielid verbleef waarmee het niet zo klikte. Dit meisje had al veel ellende meegemaakt en zij was heel erg gebaat bij rust. Haar hulpverlener, een jeugdadviseur van een jeugdteam op school, vertelt dat de aanmeldingsprocedures voor dergelijke woonprojecten omslachtig zijn. Zij moet jongeren via een formulier bij de GGD aanmelden, waarna deze een uitnodiging voor een screeningsgesprek krijgen, samen met de hulpverlener. Vervolgens gaat de GGD intern besluiten waar de jongeren moeten gaan wonen en stuurt de aanmelding door naar de desbetreffende organisatie. Dan krijgen die jongeren óf meteen een huis, óf komen op een wachtlijst te staan.

Het aanbod verschilt soms ook tussen de gemeenten, vertelt dezelfde jeugdprofessional die met meerdere gemeenten te maken heeft. Zo ontbreekt MEE (een hulpinstantie voor licht verstandelijk beperkten) in bepaalde gemeenten, terwijl die volgens haar 'heel goed kan werken om psycho-educatie aan ouders te geven bij een verstandelijke beperking of om heel praktisch aan de slag te gaan met iemand met een lichte verstandelijke beperking'. Als de betreffende gemeente dat aanbod niet heeft ingekocht kan dat dus niet. De hulp is in dergelijke gemeenten minder toegankelijk voor jongeren en ouders met een lichte verstandelijke beperking. Volgens het hiervoor genoemde meisje maakt het sowieso uit waar je woont voor hoe snel je geholpen wordt:

*Toen ging ik kijken in gemeente X, want mijn zus die vroeg of ik daar wilde wonen en het kon op zich wel want ik had studenten-ov, dus ik kon makkelijk naar school [...]. En toen merkte ik wel van dat die gemeente nu sneller ging helpen want ik was toentertijd dakloos en thuisloos en die gemeente had gewoon veel sneller een kamer voor me omdat het daar goedkoper is en al die dingen. Het was gewoon beter geregeld daar vond ik, ook met hulp, ik kreeg veel sneller hulp. In deze gemeente (waar ze nu woont) moest je echt een reden hebben om echt hulp te krijgen, je moest echt mishandeld worden of zo bij wijze van spreken om echt hulp te krijgen [...]. (jongere van 18 jaar)*

## Afsluitend

Voor het soepel laten verlopen van de overgang in de zorg als jongeren 18 jaar worden is het volgens de respondenten van belang jongeren centraal te stellen. Samenvattend zijn de succesfactoren daarbij:

- een betrokken, meedenkende, motiverende hulpverlener die echt naar jongeren luistert;
- aansluiten bij de zorgbehoefte van de jongere en bieden van hulp op maat. Soms kan een tijdige en goede diagnose daarbij helpen. Bij eventuele schulden maatregelen treffen zodat er wel hulpverlening op gang kan komen, zoals het schuldhulpproject in gemeente 2;
- jongeren zoveel mogelijk zelf de regie geven;
- een outreachende benadering en kennis van allerlei doelgroepen, zoals dak- en thuislozen;

- inzet van ervaringsdeskundigen;
- laagdrempelige hulp in een vertrouwde omgeving, bijvoorbeeld door inzet van een mentor uit het eigen netwerk;
- voldoende op jongeren afgestemd aanbod, zoals respijtopvang en geschikte woningen.

#### 4.4 Integrale aanpak

##### Doorlopende lijn van regels en financiering behoeft aandacht

Volgens de notitie van gemeente 2 vormt de ontschotting binnen de gemeentelijke organisatie een randvoorwaarde voor het integraal werken en daadwerkelijk centraal stellen van de (hulpvraag en zorgbehoefte van de) jongere. Middelen daarvoor zijn onder andere het trainen van front- en backofficeambtenaren zodat zij breed (integraal) kunnen kijken, en een ‘virtueel integraal budget’ waarbij de Jeugdwet-, Wmo- en Participatiewetvoorzieningen ingezet kunnen worden ongeacht onder welk wettelijk kader een jongere valt.

Jeugdprofessionals in de maatschappelijke opvang voor dak- en thuisloze jongeren (voor jongeren van 18 t/m 27 jaar) geven voorbeelden van casussen die laten zien dat het budgettair afstemmen bij bepaalde doelgroepen veel problemen geeft. Het gaat om jongeren die veroordeeld zijn en een justitie-indicatie hebben. Voor deze jongeren ontvangen instellingen in principe meer geld waardoor er meer begeleiding mogelijk is. Maar die indicaties zijn bij de betreffende jongeren afgegeven voordat zij 18 jaar werden en omdat de instelling een instelling voor volwassenen is, kunnen de indicaties niet gehonoreerd worden. Een professional geeft een voorbeeld van een 19-jarig meisje dat zes maanden zwanger was en eigenlijk nergens terecht kon. Een collega beschrijft de moeizame gang van het vinden van passende en betaalde hulp voor een jongen van 20 jaar:

*[...] dan wordt er gezegd: ‘Het is een jeugdindicatie en jullie zijn een volwasseneninstelling, dus die mogen jullie niet gebruiken.’ En dan komt die hele strijd met de gemeente van hoe moeten we dan die indicatie gaan verzilveren. [...] Dus dan bel ik naar de gemeente en de gemeente weet het ook niet, dus die gooit het weer terug naar ons. Weet je wel, en dan begint dat ... die uitzoekerij of zo, dat bureaucratische, want niemand wil dat betalen op een of andere manier of die regeltjes, het is niet ons schot zeg maar. (jeugdprofessional)*

Uit dit citaat valt op te maken dat de regels soms onduidelijk zijn, dat niet precies bekend is wat je wanneer krijgt. De professionals probeerden bij beide gevallen eerst andere instellingen te vinden die de indicatie wel accepteerden. Ondertussen probeerden ze zoveel mogelijk zelf de benodigde hulp te bieden. Het kwam erop neer dat deze jongeren min of meer gratis begeleid werden. Er zou een nieuwe indicatie aangevraagd kunnen worden, maar dat levert volgens de respondenten ook veel gedoe op:

*Wat we dan vaak dan toch moeten doen, is opnieuw een indicatie aanvragen op de huidige informatie en dan krijg je dat getouwtrek. Dan zeggen ze: ‘Ja, maar waar is dan je vorige informatie*

van toen?’ Als je dat dan aanlevert en hebben hun zoiets van: ‘Ja, goed ... wat die toen kreeg voor zijn 18e, krijgt die nu niet meer.’ Dat wordt heel diffuus, bureaucratisch. (jeugdprofessional)

Ook in gemeente 1 hebben sommige instellingen wel een Jeugdwetcontract maar geen Wmo-contract, waardoor er aansluitingsproblemen kunnen ontstaan als jongeren 18 jaar worden. Met de aanbieders probeert de gemeente de grenzen tussen wetsdomeinen op te rekken zoals blijkt uit het volgende citaat:

*En wat je graag wil is dat mensen iets minder strak aan die grenzen gaan vasthouden, dat het mogelijk gaat zijn dat met 17 jaar de jeugdaanbieder zegt: eigenlijk kan deze persoon best wel al in iets van volwassenenaanbod, dat zou eigenlijk veel beter zijn, waarom moeten we nu nog drie maanden hiermee doorgaan, dat je mekaar al kan benaderen. En andersom, dat ook jeugdaanbieders vaak zeggen van: nou, wij hebben een jongere al vijf jaar in behandeling, die is echt nog helemaal niet eraan toe om al losgelaten te worden door ons, maar wij hebben geen Wmo-contract, wij zijn echt alleen maar voor jeugd. Dat ze dan nog tot 23 of ze dan alsnog kunnen doorgaan. En dat is een beetje de gedachte die wij hebben, en wij zijn er met aanbieders over in gesprek van hoe kunnen we dat nou vorm geven en je ziet eigenlijk dan aanbieders heel hard mopperen, maar ook met mekaar best al manieren gevonden hebben om dit op te lossen.*  
(beleidsmedewerker Wmo)

Financiële scheidslijnen die lokaal tussen de Jeugdwet en Wmo ervaren worden maken het ook lastig om de zorg rondom deze transitie goed te (blijven) regelen. Verschillende respondenten noemen bijvoorbeeld dat de Jeugdwet royaler is dan de Wmo. Zo krijgen jongeren die onder begeleiding wonen in gemeente 2 vanuit de Jeugdwet 52 euro (zak- en leefgeld) per week en vanuit de Wmo 40,25 euro per week, terwijl ze dezelfde zorg krijgen. Ook in gemeente 1 zien jeugdprofessionals en een Wmo-casemanager financiële scheidslijnen als een knelpunt. Een casemanager geeft een voorbeeld van ouders die al tien jaar lang vanuit de Jeugdwet een flink persoonsgebonden budget (pgb) voor 30 uur begeleiding krijgen en na de 18e verjaardag van hun kind ineens met tien uur genoeg moesten nemen. In de praktijk vindt men volgens een teamleider van een jeugdteam op school vaak wel weer oplossingen voor dergelijke knelpunten, maar dat gaat niet vanzelf:

*Dat heeft heel erg met de wetgeving te maken, de Jeugdwet is o tot 18 en daarna komt de Wmo, dus daar zit een hele duidelijke wettelijke en dus ook geldelijke splitsing in de systemen en dat proberen we in de praktijk wel te omzeilen en gelukkig vind je wel medewerking met partners en jeugdhulpverleners, je merkt in de praktijk dat we daar wel weer handen en voeten aan kunnen geven, maar dat kost wel heel veel tijd en moeite en het zou het wel makkelijker maken als daar gewoon niet zo’n enorme scheidslijn in zou zitten vanuit de praktijk.* (teamleider)

Bij de Wmo speelt ook de eigen bijdrage waarop jongeren soms onvoldoende zijn voorbereid, zo stelt een Wmo-beleidsmedewerker van gemeente 2. Door die eigen bijdrage kunnen jongeren bij de hulp gaan afhaken, terwijl ze die vaak nog wel nodig hebben. Een jeugdcoach uit gemeente 1 die met autistische jongeren werkt, vertelt dat de tarieven die gemeenten hanteren heel erg verschillen en dat die soms zo laag zijn ‘dat we er eigen-



lijk gewoon bijna verlies op maken'. Coaches met veel ervaring zijn soms te duur voor een aantal gemeenten en dan worden junior coaches ingezet, maar die moeten weer meer gemonitord worden door een zorgcoördinator. Een ander financieel punt dat een jeugdprofessional in gemeente 2 noemt, is dat gemeenten soms de neiging hebben om 'aan de voorkant te bezuinigen' waardoor jongeren niet altijd op tijd geholpen worden. Daardoor kunnen de kosten uiteindelijk oplopen.

### Partijen binnen gemeenten vinden elkaar niet altijd

Diverse respondenten spreken over 'korte lijnen', 'warme overdracht', 'aansluiting van ondersteuningsplannen' en andere dwarsverbanden binnen de gemeente waaruit blijkt dat gemeenten proberen integraal te werken voor jongeren die de overgang naar volwassenheid maken. Een jeugdprofessional van de maatschappelijke opvang in gemeente 2 vertelt dat er veel informele samenwerking is met een grote jeugdzorgaanbieder. Daarbij is het prettig om regelmatig over casussen te overleggen. Een professional begeleid wonen vindt het fijn dat zij altijd met haar vragen terecht kan bij de gemeente. Er zijn korte lijnen met het loket beschermd wonen.

Bezuinigingen in de hulpverlening kunnen heel lastig zijn, maar kunnen ook een gunstige uitwerking hebben op de samenwerking tussen aanbieders binnen de gemeente:

*Ik werk al 30-35 jaar in de hulpverlening, maar iedereen had natuurlijk wel zijn eilandje, of zijn specialisatie en die werkt natuurlijk nooit met iemand echt samen en nu word je wel gedwongen om met elkaar samen te werken en dat is wel een winstpunt [...]. Omdat je bezuinigingen hebt, dus je moet elkaars expertise gaan inzetten, dat je gezamenlijk gebouwen gebruikt, dat je gezamenlijk spreekuur draait, dat soort dingen, dat je meer samenwerking hebt. (jeugdprofessional)*

Tegelijkertijd blijkt volledig integraal werken nog niet aan de orde te zijn. Zo heeft het Werkplein in gemeente 3 nauwelijks lijnen met de Wmo en Jeugdwet. Het Werkplein werkt voor zes gemeenten en in elk van die gemeenten zijn de Wmo en Jeugdwet anders georganiseerd. Een jeugdprofessional in de maatschappelijke opvang ervaart dat veel mensen nog op eilandjes werken en dat 'zodra het te moeilijk is, dan gooien ze het over de schutting'. Ook in eerder onderzoek kwam naar voren dat partijen elkaar niet altijd weten te vinden (Ebben en Berghuis 2017; Inspectie szw 2017). Het kan helpen dat professionals van verschillende wetten dicht bij elkaar zitten, zoals in gemeente 2 en 3 geprobeerd wordt:

*We proberen zoveel mogelijk dat het CJG, het jeugd- en gezinsteam, het sociaal wijkteam bij elkaar zit, dus op plekken waar het kan zitten ze in hetzelfde pand dat ze echt mekaar ook makkelijk kunnen vinden en ze ook een beetje oefenen nu wat is het effect als dat lukt als we mekaar weten te vinden, heeft dat ook echt in het werk voordeel, dus is dat prettiger of niet ... nou ja, die zorgcontinuïteit speelt daar natuurlijk ook heel erg makkelijker als je echt alleen maar de gang over hoeft te steken dan wanneer je net een paar straten verderop moet zijn, zo werkt het. (beleidsmedewerker Wmo)*

Hoewel het bij elkaar in de buurt zitten en het elkaar kunnen vinden handig kan zijn, biedt het nog geen garantie dat partijen ook meteen goed kunnen afstemmen. Er zijn soms ook nog cultuurverschillen te overbruggen, zoals verschillende manieren van casuïstiek-bespreking. Volgens een beleidsmedewerker Jeugd in gemeente 3 kost het tijd om die verschillen te overbruggen, om elkaar echt te begrijpen.

### Samenwerking van gemeenten met het onderwijsveld groeit

Een integrale aanpak voor jongeren behoeft ook afstemming met aanpalende terreinen van de drie decentralisatiewetten in het sociaal domein, waaronder het onderwijsveld. In hoofdstuk 3 zagen we dat gemeenten naar aanleiding van de decentralisaties het onderwijsveld nauwer hebben laten aansluiten op de jeugdhulp. Net zoals gemeenten het onderwijs gebruiken om problemen van jongere kinderen en jeugdigen op te sporen en te verhelpen, wordt het onderwijs ook meegenomen als onderdeel van een sluitende aanpak voor jongeren in een kwetsbare positie tussen 16 en 23 jaar. Voor deze groep jongeren is niet alleen de koppeling met jeugdhulp relevant, ook de verbinding met de RMC-functie van de gemeente (RMC betekent: Regionale Meld- en Coördinatiefunctie Voortijdig Schoolverlaten, zie kader 4.2) is belangrijk om te voorkomen dat jongeren zonder diploma van school gaan. Daarnaast is de verbinding met het domein participatie relevant omdat jongeren idealiter vanuit school doorstromen naar de arbeidsmarkt of dagbesteding.

---

#### Kader 4.2 Problematiek van voortijdig schoolverlaten

Gemeenten hebben een wettelijke taak om voortijdig schoolverlaten te bestrijden en hier op regionaal niveau afspraken over te maken met onderwijsinstellingen en andere organisaties. De RMC-functie van de gemeente heeft bovendien de taak om het verzuim van jongeren tussen 18 en 23 jaar te registreren. Het RMC kan de jongere trajectbegeleiding bieden voor coaching en advies zodat alsnog een geschikte opleiding kan worden gestart en afgemaakt. Als er problemen zijn kan de trajectbegeleider helpen die op te lossen of doorverwijzen naar hulpverlening. Er zijn in Nederland 39 Regionale Meld- en Coördinatiepunten Voortijdig Schoolverlaten. ([www.regioatlas.nl/indelingen/indelingen\\_indeling/t/rmc\\_regio\\_s\\_regionaal\\_meld\\_en\\_coordinatiepunt](http://www.regioatlas.nl/indelingen/indelingen_indeling/t/rmc_regio_s_regionaal_meld_en_coordinatiepunt); [www.schoolwerkt.nl](http://www.schoolwerkt.nl)).

Interventies om voortijdig schoolverlaten terug te dringen lijken hun vruchten af te werpen; zo is de schooluitval de afgelopen jaren sterk afgenomen, vooral onder 18- tot en met 22-jarigen. In het schooljaar 2015/16 daalde de uitval met 6% ten opzichte van het jaar ervoor (Bussemaker 2017).

---

De in het onderzoek betrokken gemeenten werken aan het versterken van de verbindingen tussen scholen, jeugdhulp, wijkteams, het RMC en het domein participatie c.q. werk en inkomen. De lijnen die gemeenten leggen tussen de jeugdhulp en het onderwijs zijn al aan bod gekomen in hoofdstuk 3. In gemeente 1 zijn de professionals in de jeugdteams onder andere werkzaam vanuit de scholen ('vindplaatsgericht werken'). Voor jongeren rond de 18 jaar zijn er specifieke teams die werken vanuit scholen in het voortgezet onderwijs en er is een specifiek team dat vanuit het mbo werkt. Gemeente 2 noemt in haar beleidsplan voor jongeren tussen 16 en 27 jaar verschillende acties en maatregelen die de hiervoor



genoemde verbindingen moeten versterken. Een voorbeeld is het maken van werkafspraken tussen scholen en jeugd- en wijkteams en het aanstellen van vaste contactpersonen voor scholen vanuit de jeugd- en wijkteams. Voor jongeren die uitvallen moet samen met de school en het RMC een ontwikkelplan worden gemaakt om de schoolloopbaan weer vlot te trekken. In de onderzochte plattelandsgemeente (gemeente 3) is geen specifiek beleidsplan opgesteld en wordt vooralsnog – gezien de bescheiden schaalgrootte – vertrouwd op de korte lijnen tussen verschillende beleidsvelden en de uitvoerende instellingen. Het leggen van vaste verbindingen en praktische werkafspraken zijn in ontwikkeling (zie § 4.2). Maar ook daar zijn veranderingen gemeld in de ondersteuning die jongeren rond hun 18e beter op weg moeten helpen, vooral rondom niet-uitkeringsgerechtigde jongeren.

### Overgang van school naar werk en dagbesteding

Juist bij de overgang van school naar werk in de voor jongeren kwetsbare levensfase is het belangrijk extra aandacht en begeleiding te bieden. Een beleidsmedewerker schetst het belang van niet te snel loslaten: het kan snel mis gaan maar ook weer snel goed gaan, de schoolloopbaan kan een grillig verloop hebben. Met de juiste aandacht op het goede moment kun je veel problemen voorkomen (beleidsmedewerker Participatiewet).

In gemeente 2 krijgt de overgang van school naar werk al geruime tijd aandacht in projecten die jeugdwerkloosheid moeten voorkomen en jongeren een soepele entree op de arbeidsmarkt moeten bieden. In uitzonderingssituaties kunnen jongeren bijstand op maat krijgen waarbij afgeweken wordt van de regels (vier weken zoektijd naar banen en kostendelersnorm, zie ook hierna onder het kopje ‘Schulden voorkomen en aanpakken’). Jongeren zijn in die projecten vaak ook gestimuleerd weer naar school te gaan als het niet lukte een baan te vinden (beleidsmedewerker Participatiewet). Dat werkt volgens deze medewerker wel:

*Ook in de crisisjaren is het aantal jongeren met een uitkering [in onze gemeente] altijd betrekkelijk laag geweest, ook wel door acties [...] vanuit de uitkering[sinstantie] van: Nou dan ga je weer naar school, klaar! Beetje degelijke stevige aanpak. Dat gaat in het algemeen best goed, alleen de laatste jaren loopt het wel wat op omdat de moeilijke jongeren natuurlijk langer in de uitkering blijven. (beleidsmedewerker Participatiewet)*

Voor jongeren die uitstromen uit het speciaal onderwijs, het praktijkonderwijs of mbo-1 wordt in het beleid van gemeente 2 meer structurele begeleiding beloofd in de overgang van school naar werk of dagbesteding. Door de invoering van de Participatiewet moeten meer jongeren uitstromen richting een reguliere baan in plaats van naar arbeidsmatige dagbesteding of een sociaal werkbedrijf. Dit vergt ook een andere benadering op school. De gemeente wil daarom meer investeren in het maken van afspraken over de mate waarin jongeren ‘klaar-voor-een-baan’ zijn als zij van school komen. De gemeente zet dus in op meer structurele begeleiding van kwetsbare jongeren, ook als het gaat om jongeren die niet naar werk uitstromen of niet uitkeringsgerechtigd zijn (beleidsplan voor kwetsbare jongeren gemeente 2). Een beleidsmedewerker van de gemeente legt uit dat de verbinding

van het praktijkonderwijs en het speciaal onderwijs met werk of dagbesteding inmiddels tot stand is gekomen:

*En je hebt natuurlijk nu de groep die niet meer naar de Wajong kan en moeilijker plaatsbaar is. Maar daar hebben wij ook goede contacten met praktijkonderwijs, speciaal onderwijs, warme overdracht zoals wij dat noemen. Ja, het is geregeld, het loopt. (beleidsmedewerker Participatiewet)*

Toch denkt zij dat het nog wat tijd vergt voordat er sprake zal zijn van een echt integrale aanpak in de uitvoering:

*Maar dat is allemaal in ontwikkeling [...] de neuzen staan allemaal dezelfde kant op, maar omdat het zo breed is, omdat er zoveel bij betrokken is, is het niet van de een op de andere dag geregeld. (beleidsmedewerker Participatiewet)*

Ook in gemeente 1 worden verbindingen gelegd tussen de opleidingen aan de ene kant en de begeleiding op het terrein van werk en inkomen aan de andere kant, zodat een sluitende aanpak ontstaat tussen school en werk:

*We proberen jongeren ook, [...] bijvoorbeeld op het speciaal onderwijs waar toch ook kwetsbare kinderen zitten met lvb [lichte verstandelijke beperking], daar is een participatieteam al een jaar voordat ze de school verlaten, actief samen met jeugdhulp om te kijken: Wat ga je straks doen na school? (beleidsmedewerker Jeugd)*

Doel van de gemeente is om te voorkomen dat jongeren die na school niet aan het werk komen en losgezongen raken van enige begeleiding in de problemen komen. De ingrediënten van de – voor een deel preventieve – aanpak zijn: jongeren direct vanaf school begeleiding bieden van een jobcoach, indien nodig werknemersvaardigheden verbeteren en aandacht geven aan ouderbetrokkenheid.

Naast de verbinding tussen scholen en het domein van werk en inkomen wordt een koppeling gemaakt met het werkterrein van de Wmo. Jongeren voor wie reguliere arbeid niet tot de mogelijkheden behoort kunnen daardoor vanuit het voortgezet speciaal onderwijs doorstromen naar dagbesteding. Door als gemeente al vroeg in gesprek te gaan met scholen voor voortgezet speciaal onderwijs en praktijkonderwijs zou de overgang van school naar de Wmo in principe naadloos kunnen verlopen.

Ook in gemeente 3 wordt de verbinding gelegd met het speciaal voortgezet onderwijs om jongeren beter op weg te kunnen helpen naar werk of dagbesteding. Een beleidsmedewerker vertelt over een aantal veranderingen in het beleid en de aanpak van de ondersteuning van jongeren die van school af komen, die ten gunste moet gaan werken van deze meer kwetsbare jongeren. Zo kunnen zij als niet-uitkeringsgerechtigden gebruikmaken van alle diensten van het Werkplein. Daar kan de gemeente geen uitkeringslasten mee besparen maar het heeft volgens de beleidsmedewerker wel een preventieve werking. Verder zijn er gespecialiseerde klantmanagers aangesteld voor verschillende groepen jongeren en er zijn plannen om tijdige gesprekken op scholen te voeren over de toekomst van de jongeren, ruim voordat zij van school af gaan (beleidsmedewerker Participatiewet).

Een van de gespecialiseerde klantmanagers van het Werkplein in gemeente 3 vertelt dat zij en haar collega's toegewezen zijn aan een aantal scholen en daarmee een goed contact hebben. Het Werkplein heeft ook al een aantal beschutte werkplekken en participatiebanen geregeld voor de doelgroep en dat is volgens haar 'op zich heel bijzonder, want dat doet niet elke gemeente' (klantmanager Werkplein). Een casus van een 20-jarige licht verstandelijk beperkte jongere in deze gemeente laat zien dat de overgang van school naar beschut werk niet altijd naadloos verloopt. A. liep in 2016 stage bij zijn huidige werkgever en nadat beschut werk aangevraagd was 'duurde het vervolgens best lang' voordat hij een reactie kreeg. Zijn trajectbegeleidster vertelt dat de procedure een maand langer dan normaal duurde (vier maanden i.p.v. drie) omdat er twee aanvraagprocedures naast elkaar liepen; behalve voor beschut werk was A. namelijk ook aangemeld voor een project van een Sectorplan Jongeren (project van een half jaar omdat men niet wilde dat A. tussen wal en schip zou raken).

### Succesfactoren en knelpunten in de samenwerking met het onderwijsveld

Uit de interviews blijkt dat de gemeenten bezig zijn met het ontwikkelen van verbindingen met spelers rond het onderwijs die belangrijk zijn voor vloeiende overgangen in de ondersteuning van jongeren die 18 worden. De geïnterviewden noemen een aantal succesfactoren en knelpunten.

Een eerste succesfactor is de erkenning van het belang van een meer op jongeren toegesneden begeleiding in de overgang van school naar werk of dagbesteding. Jongeren vragen een meer intensieve begeleiding dan volwassenen (zie ook § 4.3 en § 4.5):

*Dus het is gewoon heel goed om ze, zeker in die eerste jaren dat ze van school af zijn, even goed vast te pakken en pas los te laten of minder intensief te begeleiden als ze geland zijn op de arbeidsmarkt. Ze moeten ook vaak nog een beetje leren werken. (beleidsmedewerker Participatiewet)*

Daarnaast vindt deze beleidsmedewerker het ook goed dat de gemeente al vroeg is begonnen met de voorbereidingen, de leiding heeft genomen en capaciteit heeft vrijgemaakt voor de verbinding met de scholen in de vorm van het aanstellen van jobcoaches. Die jobcoaches gaan de jongeren al begeleiden voordat ze van school af gaan en voordat er 'überhaupt sprake is van een bijstandsuitkering en bij een heel aantal van die jongeren komt het daar ook helemaal niet toe' (beleidsmedewerker Participatiewet). Overigens zijn niet alleen in gemeente 1, maar ook in de andere gemeenten specifieke jobcoaches voor jongeren aangesteld.

Verder is het belang van positieve ouderbetrokkenheid genoemd. Als ouders een positieve attitude hebben ten opzichte van werk dan brengen ze dat ook vaak over op hun kinderen en dat helpt weer bij hun stap naar de arbeidsmarkt. In gemeente 1 hebben de jobcoaches een training ouderbetrokkenheid gevolgd en worden ouders geïnformeerd over de begeleiding en toekomstmogelijkheden van hun kind (beleidsmedewerker Participatiewet).

Als het gaat om knelpunten noemt een beleidsmedewerker in gemeente 1 het probleem dat een deel van de jongeren die vroeger in de Wajong kwamen niet in beeld is bij de

gemeente. Ze denkt dat dit voor een deel te maken heeft met de meer negatieve bijklank die de bijstand heeft ten opzichte van de Wajong (men zou minder snel bijstand aanvragen voor een jongere); daarnaast speelt volgens haar een rol dat jongeren die van het voortgezet speciaal onderwijs af komen, ouder zijn dan 18 en dus later in beeld komen. Ook daarom legt de gemeente contact met belanghebbenden, inclusief het voortgezet speciaal onderwijs en praktijkonderwijs. Ook in gemeente 3 hebben verschillende professionals het over deze licht verstandelijk beperkte jongeren. Vóór 2015 kwamen zij meestal in de Wajong of sociale werkvoorziening terecht en was de zorg voor deze groep ‘automatisch’ geregeld. ‘Vroeger was er een sluitend netwerk, iedereen die van school af kwam die werd gevolgd’, zegt een re-integratie coach van het uuv. Nu zijn gemeenten volgens hem terughoudender met het toewijzen van plekken beschut werk en is er minder ondersteuning beschikbaar voor licht verstandelijk beperkte jongeren dan voorheen. De re-integratie-coach is heel kritisch op de aanpak van gemeente 3 en vindt dat zij het twee jaar heeft laten afweten (‘die loopt 2 jaar achter om de problematiek van licht verstandelijk beperkte jongeren goed aan te pakken’):

*Er was geen Wajong voor deze jongeren, er was geen sw-status meer voor deze jongeren. Dus ze vielen eigenlijk op de grote hoop van jongeren die geholpen moesten worden en die in de gemeente of de bak zouden komen. Mijns inziens heeft dat heel lang geduurd voordat daar de gemeente iets mee ging doen en naar mijn gevoel doen ze daar nog steeds te weinig voor om dit soort jongeren gelijk vanaf school op te pakken om ze niet te laten uitvallen. Op het moment dat iemand van school af komt, dan heeft hij nog een algemeen dag- en nachtritme, om zo te zeggen, en op het moment dat dat er niet meer is, is het afhankelijk van de thuissituatie hoe hij of zij dan verder blijft gaan. (re-integratiecoach)*

In het systeem van onderwijs spelen volgens beleidsmedewerkers in gemeente 2 een aantal financiële prikkels die averechts kunnen werken voor het oplossen van problemen van kwetsbare jongeren. Scholen proberen bijvoorbeeld goede scores te halen als het gaat om voortijdig schoolverlaten of slaagpercentages. Dat kan leiden tot een behoudend en selectief toelatingsbeleid, wat juist voor kwetsbare jongeren nadelig kan werken. Dergelijke financiële prikkels komen beleidsmedewerkers in gemeente 2 ook tegen op het terrein van werk en inkomen:

*Dat is net zo goed aan de kant van Werk en Inkomen, want daar zit natuurlijk ook wel een prikkel bij, huppettee, uit de uitkering, aan de slag! En als ze dan op gegeven moment niet meer terugkomen die jongeren, dan denken we: mooi, is opgelost! Maar als ze dan ergens in de goot rondhangen of wat dan ook, dan hebben we het probleem van Werk en Inkomen wel opgelost, maar ergens anders weer een probleem erbij gecreëerd. En dat is ook in de praktijk maatwerk [...] zoeken [...] wat dan het beste helpt in deze. (beleidsmedewerker Wmo)*

In gemeente 1 wordt het lastig gevonden om als gemeente gegevens uit te wisselen met uuv en scholen om een goede indruk te krijgen van de omvang van de doelgroepen. Dat heeft met privacygevoeligheid te maken (beleidsmedewerker Participatiewet).

## Schulden voorkomen en aanpakken

Om te voorkomen dat jongeren met schulden te maken krijgen, adviseert gemeente 2 financiële begeleiding te integreren in de jeugdteams/sociale wijkteams, en om aan jongeren een budgetmaatje te koppelen. Vanaf 2012 geldt voor bijstandsaanvragers van 21-27 jaar een wettelijk verplichte zoektermijn van vier weken. Pas na deze periode waarin zij verplicht moeten zoeken naar werk en/of opleiding kunnen zij een aanvraag doen voor een bijstandsuitkering. Er komen signalen vanuit aanbieders, sociale wijkteams en jongeren zelf dat de vier weken wachttijd soms leidt tot verergering van problemen waar jongeren mee te maken hebben. Financiële verplichtingen lopen in deze maand gewoon door, met als gevolg dat er schulden (kunnen) ontstaan (beleidsplan kwetsbare jongeren en beleidsmedewerker Jeugd).

Naast de vier weken wachttijd geldt sinds 1 januari 2015 een kostendelersnorm. Deze houdt in dat bijstandsgerechtigden een lagere bijstandsuitkering krijgen als zij hun woonkosten kunnen delen met huisgenoten van 21 jaar of ouder. Hoe meer mensen in een huishouden, hoe lager de bijstandsuitkering. Er zijn geluiden vanuit de wijkteams, aanbieders en jongeren zelf dat door deze regelgeving spanningen binnen gezinnen toenemen. Soms worden jongeren eerder op straat gezet dan voorheen het geval was. Jongeren kunnen soms niet thuis verblijven omdat het netwerk dan gekort wordt, terwijl langer thuis wonen een goedkopere en vaak ook betere (meer natuurlijke) oplossing is.

Als iemand maatschappelijke opvang krijgt, beschikt deze persoon over een postadres en kan dan in het geval van schulden een uitkering aanvragen bij een jongerenproject werk en inkomen. Maar dan duurt het vijf tot zes weken voordat de jongere geld van de gemeente ontvangt. Twee professionals hebben er geen goed woord voor over:

*R1: Als bij ons thuis- en daklozen een uitkering aanvragen, een jongere die geen geld heeft, die honger heeft en moet zes weken wachten op zijn geld.*

*R2: Acht weken voordat er uitbetaald wordt.*

*R1: Dat is als gemeente bijna niet te verkopen. (jeugdprofessionals)*

De eisen die de gemeente aan deze jongeren stelt zijn volgens een van deze professionals onrealistisch hoog:

*[...] nou, dan heb je iemand die thuis- en dakloos is, die in zijn hoofd vol zit, ik ben thuis- en dakloos en ik ben alles een beetje kwijt om me heen. Daar eisen ze van twee keer in de week sollicitatiebrieven en dan moeten ze een week of zes wachten voordat ze hun eerste geld krijgen, maar de meesten die haken na vier weken af, want ze moeten zelf natuurlijk initiatief nemen tot verbetering van hun leven, maar daar zitten ze natuurlijk niet. Iemand die overspannen is, die zit juist nog daar. (jeugdprofessional)*

Voor de uitkering moeten er ook bankafschriften overhandigd worden, die deze personen vaak niet hebben omdat ze geen bankrekening (meer) hebben. Soms staan ze in het rood en hebben ze geen toegang meer bij de bank. De hele doelgroep moet een keer in de week op een middag bij elkaar komen bij een startgesprek en dan krijgen ze groepsgewijs uitleg, maar die is voor de jongeren die vaak licht verstandelijk beperkt zijn lastig te volgen. Om

die uitkering te krijgen moeten de jongeren nabellen. Dat is lastig. Een dergelijke jongere heeft veel meer begeleiding nodig dan één uur in de week (jeugdprofessional). Dezelfde jeugdprofessionals vertellen ook over een meisje met psychische problemen dat een jaar lang in de crisisopvang zat. Nadat de maatschappelijke opvang dit meisje twee jaar had begeleid, kreeg zij eindelijk een woning. Zij werd vanwege boetes van de overheid op een gegeven moment gegijzeld<sup>1</sup> (in de gevangenis gezet). Doordat haar uitkering vanwege de gijzeling stopte, kon het meisje de huur en zorgverzekering niet meer betalen en dreigde zij haar woning kwijt te raken. Dat kwijtraken van een woning gebeurt in negen van de tien gevallen als er niks aan de schulden gedaan wordt. Ook noemen deze professionals voorbeelden van jongeren die wel werken, maar heel weinig geld van hun salaris overhouden vanwege het afbetalen van schulden. De professionals pleiten ervoor om anders (soepeler) om te gaan met schulden en boetes van deze moeilijke doelgroep. Een gemeentelijk project om jongeren met schulden bij te staan wordt met instemming ontvangen:

*Ik vind het een mooi project om jongeren een kans te geven, dan wordt in een keer alles afgelost, hebben ze nog maar één schuldeiser wat gewoon superfijn is want vaak [...] de een heeft er twintig, de ander heeft er 40, daar is voor ons ook geen beginnen aan om te gaan bellen en te doen, als we überhaupt een overzicht hebben dan ben je al weken verder. (jeugdprofessional)*

Dit speciale schuldhulpverleningsproject is een pilot en heeft als doel jongeren die niet voor reguliere schuldhulpverlening in aanmerking komen, sneller en duurzaam uit de schulden te halen en houden. Het idee is dat de gemeente (de stadsbank) de schulden overneemt van de verschillende schuldeisers van de jongeren, waardoor rust en ruimte ontstaat om het leven op te bouwen, en een neerwaartse spiraal doorbroken kan worden. Aan de pilot kunnen 25 jongeren deelnemen. Daarvan komen er vier uit de maatschappelijke opvang. De jeugdprofessional die hiervoor aan het woord was, hoopt dat er meer plekken voor deze jongeren beschikbaar komen en dat het schuldbedrag hoger mag zijn dan de huidige norm van 10.000 euro. Jongeren uit de maatschappelijke opvang hebben namelijk vaak veel hogere schulden.

### Drempels tussen jeugdhulp en Zorgverzekeringswet

Om een integrale aanpak voor jongeren tot stand te brengen worden lijnen gelegd tussen de drie decentralisatiewetten en aanpalende terreinen. Naast de afstemming met het onderwijs en schuldhulpverlening, is ook de afstemming met het domein van de Zorgverzekeringswet van belang. In gemeente 1 zijn de aanbieders bij de jeugd- en volwassenenggz niet altijd hetzelfde waardoor die afstemming niet altijd goed loopt en de continuïteit van de zorg in gevaar kan komen. Een beleidsmedewerker hoopt dat dit knelpunt opgelost kan worden, want zij is bang dat jongeren uit het zicht verdwijnen als zij niet dezelfde hulpverlener kunnen houden als zij 18 worden:

*[...] ik wil dat we een andere manier van kijken krijgen dat je het systeem om dat kind zet, maar we moeten wel zorgen dat het drempelgedrag eruit gaat en dat de jongere die specialistische ggz krijgt en 18 wordt en de zorgverzekeraar heeft die specialist niet ingekocht, dat die toch ook nog op die specialist kan terugvallen na zijn 18e en dat er geen knip in komt. [...] Dat er een vertrou-*



wensbreuk ontstaat waardoor die jongere eigenlijk verdwijnt en we later die jongere met veel grotere problematiek terugzien in de maatschappij en vastgelopen en waarschijnlijk ook moeilijker te behandelen. (beleidsmedewerker Jeugd)

In gemeente 1 kunnen de jeugdpsychologen van een jeugdteam van scholen basis ggz-hulp bieden en ook bijvoorbeeld EMDR-behandelingen geven (Eye Movement Desensitization and Reprocessing, therapie voor mensen die te maken hebben gehad met een traumatische ervaring). Zij kunnen ook doorverwijzen naar meer specialistische hulp<sup>2</sup>. Dit maakt deze ggz-hulp laagdrempelig en daar zitten voor de jongeren ook geen kosten voor eigen bijdrage aan.

In gemeente 2 zijn de aanbieders bij jeugd- en volwassenen-ggz wel hetzelfde, maar hebben zij een andere insteek. Een beleidsmedewerker Jeugd noemt dat de volwassenen-ggz afstandelijker is en mogelijk minder geschikt voor jongeren dan de jeugd-ggz:

*[...] wat ik terug hoor van de jongeren is dat het killer is, afstandelijker, veel meer het idee van wat we in de Wmo ook hebben, dat eigen kracht, terwijl jongeren feitelijk als je 18 jaar wordt, voor de wet wel volwassen bent, maar vaak mentaal, helemaal als er ggz-problematiek is, bij sociaal/emotioneel nog helemaal niet zover zijn. (beleidsmedewerker Jeugd)*

Bovendien kunnen jongeren volgens deze beleidsmedewerker niet bij alle zorgverzekeringen dezelfde verlenging van jeugdhulp krijgen, dat hangt af van de gemaakte afspraken. Bij sommige zorgverzekeraars kunnen jongeren tot hun 19e verjaardag in de jeugd-ggz blijven, bij andere moeten ze al meteen over naar de volwassenen-ggz.

### Eén jongere, één plan, één regisseur?

Diverse respondenten spreken over de vraag wie de regie heeft bij (complexe) jongeren-casussen. Voor sommige professionals is dat in de praktijk soms niet zo duidelijk (zie ook De Kinderombudsman 2015). Dat was bijvoorbeeld het geval in gemeente 1 bij een meisje dat steeds verdween:

*[...] en toen belde die gezinsvoogd me op van 'ja, we hebben het meisje weer gevonden en ze zit nu op het politiebureau, zou jij niet naar het politiebureau kunnen gaan om haar te gaan helpen'. Toen zeg ik 'nee, dat doe ik niet, dat is niet onze methodiek' [...] ik zeg 'of dan moet je zelf daar naartoe, of je moet spoedhulp inschakelen', er is natuurlijk ook gewoon crisishulpverlening, maar de aanmelder moet daar de verantwoordelijkheid voor nemen om dan zo'n zaak in het goeie vaarwater te houden en pas als dat in het goeie vaarwater zit, dan kun je kijken van nou kan die [vaste vertrouwenspersoon van de jongere] daar bij komen. (jeugdadviseur)*

Een klantmanager Jongeren van het Werkplein in gemeente 3 die jongeren met beperkingen aan beschut werk of een banenindicatie probeert te helpen heeft veel vraagtekens bij de regietaak:

*Wat is eigenlijk de regietaak? Is dat een keer in de zoveel tijd een gesprek houden met die jongeren en behandelaars en zeggen van: het gaat goed, we zien je over een half jaar weer? Of moeten wij meer doen? En dat is eigenlijk onze grote vraag: wat zouden wij meer kunnen betekenen,*

*wordt dat ook van ons verwacht? Wij hebben best veel vraagtekens bij onze regietaak. (klantmanager Werkplein)*

Zij vindt het belangrijk om een ‘totaaloverzicht over de kandidaat’ te hebben, dat je weet met welke partijen je moet praten om het beste uit hem of haar te halen. Partijen weten van elkaar nog niet zo goed wat ze kunnen betekenen. Daarvoor is meer contact en dus ook meer tijd nodig. Het ligt volgens haar nu vaak aan de individuele aanbieders en hulpverleners hoe de samenwerking verloopt. Sommige hulpverleners leveren gegevens te traag aan waardoor ‘het traject spaak loopt’ en de betreffende jongeren gefrustreerd raken en ‘verder gaan zinken’. Dat vindt zij jammer en zij probeert erbovenop te zitten. Ze vertelt dat ze binnenkort voor het eerst – op uitnodiging van de school van de jongere – met de Wmo bij een keukentafelgesprek aanwezig zal zijn. Dat lijkt haar nuttig en ze is benieuwd wat uit dat gesprek gaat komen, misschien wel ‘dat je iets meer kan doen dan alleen maar af en toe een gesprekje hebben’. Haar gemeente doet mee aan bijeenkomsten van Divosa (vereniging van leidinggevendenden in het sociaal domein) waarbij 21 gemeenten bijeenkomen om casussen te bespreken en waarbij de regietaak ook aan de orde komt. Die taak is volgens haar en ook andere respondenten ingewikkelder geworden, mede door de verdwijning van de Wajong:

*En het is gewoon omdat het best wel ingewikkeld is geworden sinds de Wajong verdwenen is.*

*Dat is gewoon zo. Je krijgt hier gewoon hele complexe mensen aan je bureau waar heel veel partijen bij betrokken zijn. Natuurlijk kreeg je vroeger ook wel mensen die bij de ggz of in de verslavingszorg zaten, maar ... ik schrik ervan, die toeloop. (klantmanager Werkplein)*

Bij het jeugdteam van scholen in gemeente 1 is de jeugdadviseur vaak de regiehouder van de zorg, omdat die meestal de hulpvraag oppakt. Eventueel kan ook de jeugdarts of jeugdpsycholoog van dit team de regisseur zijn. Omdat het team te maken heeft met verschillende gemeenten en verschillend hulpaanbod komt het weleens voor dat er al andere zorg bij een bepaalde casus betrokken is. Als dit het geval is of als blijkt dat er zwaardere hulp nodig is, dan kan in overleg besloten worden dat een andere partij optreedt als regiehouder.

In gemeente 2 is recentelijk een speciaal team van ambtenaren geïnstalleerd dat vastgelopen casuïstiek – niet alleen bij jongeren – kan doorbreken. Dat team heeft in dergelijke gevallen de regie. Per casus roept het team relevante expertise en stakeholders in. Zo nodig probeert men over de grenzen van de verschillende wettelijke kaders heen tot een oplossing voor de betreffende cliënt te komen. Uitgangspunt is ‘doen wat nodig is’ en daarbij worden professionals gefaciliteerd en ondersteund zodat zij ingewikkelde casussen zoveel mogelijk zelf (leren) oplossen. In de korte tijd dat dit team operationeel is, is er een casus van een jongere uit de doelgroep via telefonisch overleg opgelost.



## 4.5 Op weg naar zelfredzaamheid

Zelfredzaamheid is een van de centrale uitgangspunten in de decentralisaties (zie hoofdstuk 2). Ook in de Jeugdwet komt het principe terug; het idee is dat ouders, jeugdigen en het sociale netwerk verantwoordelijk zijn voor het gezond en veilig opgroeien van jeugdigen, het ontwikkelen van hun talenten en het participeren in de samenleving. Mensen zijn zelfredzaam als ze deze doelen zelf kunnen realiseren en zelf eventuele problemen kunnen oplossen. Jongeren zijn zoals we eerder al noemden op hun 18e voor de wet weliswaar volwassen, maar het bereiken van zelfredzaamheid en zelfstandigheid zijn onderdelen van een ontwikkelingsproces naar volwassenheid dat voor iedere jongere anders verloopt en in het 18e levensjaar nog niet is voltooid.

De overgangsfase van kindertijd naar volwassenheid wordt ook wel aangeduid met de term adolescentie. Die beslaat (grofweg) de leeftijdperiode van 10 tot en met 22 jaar. In deze periode vinden er grote veranderingen plaats in de hormoonhuishouding en ontwikkeling en organisatie van de hersenen. Deze biologische groeiprocessen spelen zich af in een steeds uitdagender wordende sociale omgeving (bv. sociale media en groepsdruk) en worden daardoor ook beïnvloed. Dit alles maakt dat deze periode veel uitdagingen kent, bijvoorbeeld door een toenemend risicogedrag van de jongeren en het niet (altijd) kunnen overzien van consequenties van gedrag. Maar het is ook een periode met veel mogelijkheden, bijvoorbeeld voor het ontdekken van passies, idealen en creativiteit (Crone 2008, 2012).

### Overschatting zelfredzaamheid bij 18-jarigen

Tijdens de gesprekken in de gemeenten wijzen veel respondenten op de overschatting van zelfredzaamheid van jongeren die 18 zijn. Terwijl jongeren bij wet op hun 18e jaar volwassen zijn, zijn ze mentaal nog lang niet allemaal volwassen en zelfstandig, in zekere zin is 18 jaar een 'arbitraire grens' (beleidsmedewerker Jeugd):

*Dat is altijd het lastige en zeker met dit soort jongens, eigenlijk worden ze overschat, overschat-ten ze zichzelf [...]. Als je even zo van de buitenkant ertegen aankijkt denk je: Het gaat best goed. Maar eronder, daar gaat het helemaal niet goed. (jeugdprofessional)*

*Voor de wet mogen ze een bankrekening openen, voor de wet mogen ze betalingen doen, een telefoonabonnement afsluiten. Financiën, dat is echt een groot ding. Er is geen één 18-jarige die dat zelf kan. Dat is gewoon bullshit. Het aanvragen van dingen, het regelen van dingen, het regelen van studiefinanciering, het hebben van een eigen zorgverzekering, een WA-verzekering, [...] dat is ingewikkelde materie. Dat is het voor jezelf al, met eigen kinderen, laat staan als je er een soort van in je eentje voor staat op het moment dat je 18 wordt, dat is echt lastig. (dezelfde jeugdprofessional)*

Volgens een jeugdprofessional in gemeente 1 moeten 'jongeren, juist met zo'n verleden [in de jeugdhulp en vaak met een moeilijke thuissituatie]' niet losgelaten worden als ze 18 jaar worden. Een jongere herkent dit en vertelt dat zij en andere jongeren uit een instelling er

alleen voor kwamen te staan toen ze 18 jaar werden, terwijl ze nog niet echt volwassen waren. De voogd drong in woorden wel aan op het gaan regelen van allerlei zaken, maar in de praktijk kwam er niks van terecht en werd er ook geen plan gemaakt:

*Ze [voogd] heeft al vaker gezegd dat als ik 18 ben dat het allemaal stopt en zo, als ik nog iets wil qua medische dingen of geld, schoolspullen dan moest ik het nu doen, daar zat ze ook echt achter van als er iets is dan moet je het nu zeggen want als je 18 bent stopt het, dat bleef ze de hele tijd zeggen, we hadden ook wel wat minder contact zodat ik eraan kon wennen dat ze er niet meer zou zijn en dat soort dingen, zo is het eigenlijk gegaan en ik heb het vaker gehoord dat ze dat doen. En ik vind het eigenlijk een beetje raar want ik woonde ook op een groep en toen waren er ook mensen die op een gegeven moment 18 werden en die waren toen nog helemaal niet volwassen. Ze hebben dan een lichte beperking zeg maar en die kinderen zijn nog helemaal niet volwassen en die worden wel aan hun lot overgelaten, zo van zoek het maar uit. (cliënt)*

Niet alle jongeren zijn echter (altijd) zo realistisch. Sommige jongeren overschatten zichzelf en dat kan deels met de adolescentiefase, maar ook met hun problematiek te maken hebben, zoals ADHD of problemen in het autismespectrum. Een vrijwilligster noemt een voorbeeld van een minderjarig meisje met ADHD en loverboyachtige problematiek. Dit meisje wil heel graag alles zelf doen als ze 18 wordt, terwijl ze nog wel hulp nodig heeft:

*[...] ik zie haar gewoon helemaal naar haar 18e toeleven omdat haar ouders dan in principe niks meer over haar te zeggen hebben, maar zij beseft niet wat 18 worden is. Ze beseft niet dat ze zorgverzekering moet gaan betalen. Ze beseft niet, ze heeft totaal geen besef van dat de woningen niet voor het oprapen liggen. Zij denkt: 'Lang leve de vrijheid, mijn ouders kunnen me niks meer vertellen, want ik ben 18, de hulpverlening hoeft zich niet overal meer mee te bemoeien want ik ben 18.' Dus zij ziet 18 gewoon als lang leve de vrijheid en lang de leve de lol. (vrijwilligster)*

Voor de moeilijkste doelgroep, de dak- en thuisloze jongeren, komt er volgens verschillende jeugdprofessionals wel heel veel kijken bij zelfredzaamheid:

*Ik heb weleens een jongen gehad die zegt van, ik had één probleem, ik kwam bij jullie aankloppen en nu heb ik er tien omdat je tegen dingen aan gaat lopen in de loop van het traject en die jongen heeft gewoon gelijk. Natuurlijk, wij zijn er om ze te helpen en te ondersteunen, maar je ziet dat als hulpverlener wel van ja, ik snap best wel wat jij bedoelt. (jeugdprofessional)*

### Toekomstplan/perspectiefplan lijkt veelbelovend

Een instrument dat ingezet wordt in gemeente 1 en 2 is een toekomstplan, ook wel perspectiefplan genoemd. Dit plan maakt de hulpverlener of vrijwilliger samen met de jongere en diens netwerk met het doel om te werken aan de participatie en zelfredzaamheid van de jongere (VNG/NJi 2016). Het plan sluit aan bij de motivatie en leefwereld van de jongere en benoemt per leefdomein welke stappen er in welke tijdspanne (nog) gemaakt moeten worden en welke ondersteuning daarbij nodig is. Ook bevat het een risicotaxatie. Een beleidsmedewerker Wmo van gemeente 1 zegt dat er landelijk gelobbyd wordt voor een dergelijk plan. In gemeente 1 zet men er zwaar op in dat de jeugd aanbieders gaan wer-

ken met dit plan. Alle Wmo-aanbieders zijn in deze gemeente verplicht om op grond van dit plan samen met de jeugd aanbieder op te trekken en te kijken wat er aan aanvullende ondersteuning boven de 18 nodig is. In de praktijk blijkt een dergelijk plan goed te kunnen werken, volgens enkele jeugdprofessionals.

Een jeugdprofessional in gemeente 1 geeft als voorbeeld het eerder genoemde 17-jarige meisje met ADHD en loverboyachtige problematiek. Zij was weggelopen van huis en geschorst van school. Het meisje stelde samen met haar vrijwillige mentor het plan op met verschillende doelen. Op korte termijn wilde ze een beter contact met haar moeder krijgen, school goed afmaken, zich inschrijven voor een nieuwe opleiding en werk zoeken om geld te kunnen sparen voor het halen van haar rijbewijs. Op lange termijn wilde ze zelfverzekerd worden en van de hulpverlening afkomen. Inmiddels is het haar gelukt om goed te presteren op school, zich in te schrijven voor een nieuwe opleiding en zich beter aan de (wat soepelere) regels van thuis te houden. De moeder van het meisje kan haar wat beter loslaten. Een volgende stap is volgens de jeugdprofessional om 'de krachten die het meisje aan het ontwikkelen is uit te vergroten en te bevestigen' (te werken aan zelfvertrouwen) en steeds meer te focussen op wat wel goed gaat. Een van de ondervraagde jongeren zegt ook iets over het perspectiefplan. Dat is een autistische jongere die onder begeleiding in gemeente 2 woont. Hij is ook positief over het perspectiefplan omdat je dan weet waaraan je kunt werken en waarbij je hulp krijgt (jongere van 20 jaar).

Nog niet overal wordt dit plan ook opgesteld. Soms ligt dat aan de jongere:

*[...] soms is het ook zo dat het niet helemaal lukt omdat bijvoorbeeld een jongere zoiets heeft van: 'Ja, ik word nu 18, toedelodokie, ik ben klaar met de jeugdzorg, ik red mezelf wel.'* (jeugdprofessional)

Soms heeft het ook met aanbieders te maken die niet voldoende aansturen op het maken van een plan. De eerder aangehaalde jongere uit gemeente 1 vertelt bijvoorbeeld dat haar voogd en hulpverleners geen plan met haar hadden gemaakt, terwijl ze dat eigenlijk wel wilde:

*Ik heb op heel veel groepen en in gezinnen gewoond en daar werd het allemaal voor me gedaan, dus ik hoefde dat plan eigenlijk niet te hebben, ik hoefde nooit wat te doen tot ik 18 werd. [...] Daarom weet ik ook heel veel dingen niet, moet ik ook steeds alles vragen en zo nu en dan allemaal opzoeken op internet [...] nu ik 18 ben nu moet ik het pas allemaal zelf gaan doen, dan komt er wel veel op je dak.* (jongere van 18 jaar)

Aansluitend hierop spreekt de jeugdprofessional van het schoolteam dat dit meisje begeleidde haar zorg uit over het loslaten van dit type jongeren:

*[...] maar ik dacht wel van je komt van een ondertoezichtstelling bij Bureau Jeugdzorg en dan ben je 18 en dan heb je dus werkelijk niks [...].* (jeugdprofessional)

Gemeente 2 besteedt in de notitie over kwetsbare jongeren aandacht aan het gevaar dat bij het aflopen van een ondertoezichtstelling door de rechter (die van rechtswege afloopt op de 18e verjaardag), een jongere van de radar verdwijnt of van de regen in de drup

belandt als er geen warme graduele overdracht plaatsvindt (en er geen perspectiefplan is opgesteld). De gemeente benadrukt het belang van de verbinding met de teams in de wijken, zowel vanuit preventief oogpunt, als in het slaan van verbindingen tussen de justitiële wereld en de lokale zorgstructuur.

### Tijdige voorbereiding is belangrijk

In het citaat hiervoor lezen we dat een jongere aangeeft dat er veel op haar afkwam toen ze 18 jaar werd omdat ze nooit wat zelf hoefde te doen. Zij had graag beter voorbereid willen worden op de leeftijdsovergang. Verschillende respondenten wijzen op het belang van tijdige voorbereiding op de overgangen die bij de leeftijdsgrens van 18 kunnen optreden (zoals de overgang van de Jeugdwet naar de Wmo). Idealiter zouden behandelaren, voogden en mentoren hiermee uiterlijk moeten beginnen wanneer jongeren 16 zijn (beleidsnota over kwetsbare jongeren van gemeente 2; VNG/WJi 2016). In contracten met jeugdhulpaanbieders in gemeente 2 is in 2016 als vereiste opgenomen dat zij uiterlijk bij 17,5 jaar samen met de jongere een perspectiefplan hebben opgesteld.

Een jeugdprofessional van het schoolteam in gemeente 1 dat het hiervoor genoemde meisje begeleidde, geeft ook aan dat het tijdig aanvragen van fondsen en dergelijke handig zou zijn, maar dat de bureaucratie soms in de weg zit.

Gemeente 1 heeft sinds twee jaar een adviesbureau ingeschakeld om jongeren van bijna 18 jaar met een pgb (Jeugdwetkader) te benaderen. Deze jongeren bleken niet goed in beeld te zijn bij de gemeente. De meesten van hen hebben complexe problematiek in het autismespectrum en zouden na hun 18e in de Wmo, de Wet langdurige zorg of de Zorgverzekeringswet terecht moeten komen. Voor deze jongeren en hun gezinnen was de toegang vaak niet duidelijk. Het adviesbureau belt deze jongeren en hun gezinnen om de transitie te vergemakkelijken, maar dat gebeurt niet altijd even tijdig en goed aangekondigd, zo stelt een moeder (ook mantelzorger) van een autistische jongere. Zij geeft een tip aan de gemeente:

*[...] nou iets eerder aan dit traject beginnen en uitleggen dat dat gesprek bij [adviesbureau] X zal komen en wat zij dan gaan doen. Want wij kregen eigenlijk zomaar onaangekondigd dat telefoontje van die mevrouw van X, dat ik denk van 'wat moet die mevrouw eigenlijk en waarom zou ik daarnaartoe gaan'. Het is dat ik haar toch teruggebeld heb omdat ze een paar keer had geprobeerd contact met me te krijgen in de zomervakantie. Kan je ook op je vingers nagaan dat iemand er dan niet is, omdat gewoon een beetje handiger te doen want kijk, wij zijn ouders van een jongen en wij hebben F. goed in de gaten en ik denk dat wij de begeleiding allemaal goed regelen en zo, maar ik zie ook vriendjes van F. die misschien wel veel problematischer gedrag hebben, die helemaal niet zo'n begeleiding hebben en die heeft de gemeente niet in het vizier en daar maak ik me eigenlijk wel echt oprecht zorgen over. (moeder en mantelzorger)*

Deze jongere kreeg uiteindelijk een coach vanuit de Wmo om te leren zelfstandig het leven te leiden, maar voordat de indicatie rond kwam duurde het vier maanden. Dit had (ook) met het systeem te maken, dat is volgens een jeugdcoach 'echt een draak van een systeem [...] wat echt gewoon best wel een doolhof is'.

Een aantal beleidsmedewerkers in gemeente 3 noemt dat het ook voor de ouders belangrijk is dat zij ruim voordat hun kind 18 wordt voorbereid worden op de veranderingen, zeker voor ouders van kinderen met een beperking. Die ouders hebben vaak vanuit de jeugdhulp veel begeleiding gekregen bij het ondersteunen van hun kind, die vaak (grotendeels) wegvalt als hun kind 18 wordt. Zij moeten leren om zaken los te laten. 'Bij de Wmo werk je toch veel meer naar zelfredzaamheid toe, terwijl ouders vaak toch het kind heel erg bij zich willen houden', zegt een beleidsmedewerker Wmo.

### Gradueel afbouwen professionele hulp en opbouwen eigen kracht/zelfredzaamheid

Om de ontwikkeling naar zelfstandigheid vloeiend te laten verlopen is het belangrijk om de professionele hulp aan jongeren stapsgewijs af te bouwen en tegelijkertijd de zelfredzaamheid uit te bouwen. Daarvoor kan het soms nodig zijn om de lat op bepaalde domeinen (bv. het leren) tijdelijk wat lager te leggen (jeugdprofessional).

Dit graduele afbouwen van hulp en opbouwen van eigen kracht kan volgens verschillende professionals ook helpen om zorgmijding na de 18e verjaardag te voorkomen. Daarbij moeten hulpverleners focussen op wat goed gaat en dat versterken. 'Dan zal de overgang naar 18 minder groot en spannend worden', stelt een jeugdprofessional in gemeente 1. Bij sommige jongeren, zoals het eerder genoemde meisje met loverboyachtige problematiek zijn er verschillende stappen met haalbare doelen, maar is de weg naar het doel 'af van de hulpverlening' nog best lang:

*[...] een van haar hoofddoelen was jeugdzorg er uit, zeg maar van de hulpverlening af en toen zei ik ook van 'nou ja, dat is een doel waar gewoon heel veel voor moet gebeuren, je moet dan gewoon echt je hele instelling en mentaliteit gaan veranderen en dat is niet van de ene op andere dag gedaan' en ze doet echt haar best. (jeugdprofessional)*

### Illustratie: stabiele woonplekken met flexibele ondersteuning

Ook voldoende beschikbaarheid van stabiele woonplekken voor jongeren met intramurale of ambulante begeleiding zijn genoemd als belangrijke voorwaarde om te kunnen groeien naar zelfredzaamheid. Jongeren moeten bijvoorbeeld niet (voor te lange tijd) in de maatschappelijke opvang terecht komen, want de situatie en hulp is lang niet altijd geschikt voor jongeren (jeugdprofessionals, zie ook § 4.3) en er is het gevaar dat ze in die vorm van opvang passief en afhankelijk worden:

*Iemand vanuit mijn team zit dan weer bij wonen om te bewerkstelligen dat er veel meer [...] stabiele woonplekken [komen] voor jongeren, [...] en dat ze niet in de maatschappelijke opvang terecht komen want daar stromen ze niet uit en ze hospitaliseren [...] en als het moet dan moet het, maar zo kort mogelijk en zo stabiel mogelijk weer op eigen kracht, [...] en ambulantisering inzetten, zodat [we] [...] een beweging [krijgen] van residentieel naar ambulantisering [...]. (beleidsmedewerker Jeugd)*

Met name in de grote en middelgrote gemeente wordt daarom aanbod gecreëerd waarin een vloeiende overgang mogelijk is van het wonen in een instelling naar zelfstandig wonen met steeds iets minder intensieve ambulante ondersteuning:

Soms proberen we nu ook een residentiële voorziening en puur huisvesting om te zetten naar eigen wooneenheden met ambulante zorg. Niet iedereen is zelfstandig en we houden in onze samenleving ook kwetsbare jongeren, en zeker kwetsbare jongeren uit de jeugdzorg. Maar de jeugdzorg moet ook zodanig georganiseerd zijn dat ze jongeren niet meer los mogen laten wanneer je weet dat die nog niet een stabiele woonplek heeft, dat je weet dat die eigenlijk niemand heeft, die echt voor hem of haar gaat ook al ben je volwassen [...]. (beleidsmedewerker Jeugd)

### Trainingen levensvaardigheden

Een ander instrument dat wordt gebruikt om de zelfredzaamheid van jongeren te vergroten zijn trainingen levensvaardigheden en empowerment zodat jongeren zelfstandiger in de reguliere maatschappij kunnen meedoen (beleidsmedewerker Jeugd). In gemeente 1 bestaat een particulier initiatief – een meidengroep voor migrantenjongeren – die ook aan deze vaardigheden aandacht besteedt. Dan kan het bijvoorbeeld gaan om het schrijven van sollicitatiebrieven, maar ook om weerbaarheid en opkomen voor jezelf:

*Oh ja, en gisteren toevallig was er een meisje die kwam er niet uit met de motivatiebrief en die zei: ‘Mijn motivatiebrief ziet er niet uit, ik heb maar vier zinnen.’ En toen zei ik ook: ‘Hé, wat wil je vertellen over jezelf?’ Nou en dan typ ik een beetje mee en toen draaide ik die laptop naar haar terug, toen zei ze: ‘Wow, dit is nou echt een motivatiebrief.’ Ik zeg: ‘En het is allemaal uit jouw mond gekomen.’*

*[...] dat ze dingen leren en ook qua taalgebruik, af en toe dan hoor je echt dingen, nou dat wil je niet horen [...] weet je, je draagt wel bij aan hoe zij straks in de samenleving staan en helemaal in een maatschappij als deze. En zeg maar de ontwikkelingen en dingen dat je echt wel weerbaar moet zijn en echt voor jezelf moet kunnen opkomen en verbaal ook gewoon sterk moet zijn zonder te schelden of te slaan of te schoppen. (vrijwilliger)*

## 4.6 Sociaal netwerk en informele ondersteuning

### Vaak weinig steun vanuit sociale netwerk

Voor alle kinderen en jongeren is het (vanzelfsprekend) belangrijk om op te groeien in een omgeving waarin zij veel steun en liefde krijgen, dat verzorgers responsief zijn, dat die aanvoelen welke ondersteuning nodig is en die steun ook (consequent kunnen) bieden. Volgens de hechtingstheorie (Bowlby 1969) is responsiviteit een voorwaarde voor het ontwikkelen van een veilige band (van genegenheid en geborgenheid) tussen kinderen en hun verzorger(s). Een dergelijke band vormt de basis voor een gunstige verdere sociaal-emotionele ontwikkeling. In een veilige gehechtheidsrelatie leren kinderen langzamerhand autonoom te zijn. Via de liefde en bevestiging van verzorgers ervaren kinderen dat zij de moeite waard zijn en steeds meer zelf dingen kunnen (leren) (ontwikkelen ze zelfvertrouwen). Ook merken kinderen in een dergelijke relatie dat anderen beschikbaar en te vertrouwen zijn en leren ze dat ze hulp kunnen vragen als dat nodig is (zie ook Fraley 2002). Ze leren ‘op twee benen te staan’; te varen op het kompas van zichzelf, maar ook op dat van anderen. Daar-tussen is een balans, die afhankelijk is van de leeftijd en de stress en problemen die kinde-



ren tegenkomen. Naarmate (veilig gehechte) kinderen ouder worden, zullen zij steeds meer op eigen benen staan. In tijden van stress zoals bij ziekte, zullen kinderen weer meer een beroep doen op hun verzorgers. Ook in de volwassenheid blijft het voor het welbevinden noodzakelijk om in gevallen van ziekte, onzekerheid, stress en problemen een beroep te kunnen doen op beschikbare anderen (zie ook Fraley 2002).

Jongeren uit de doelgroep hebben volgens veel respondenten meestal te maken met moeilijke gezinssituaties, zoals het samenleven met verzorgers die zelf fysieke of psychische problemen hebben of verslaafd of verstandelijk beperkt zijn, die werkeloos zijn, gescheiden zijn en/of in armoede leven. Een licht verstandelijk beperkte jongere van 20 jaar die beschut werk doet, woont in een gezin met een chronisch zieke moeder, een weinig betrokken stiefvader en een broer met gedragsproblemen. Volgens zijn werkbegeleider doet de moeder vaak een beroep op hem en wordt hij te weinig gestimuleerd om te werken.

Zoals we bij dit voorbeeld zagen is er vaak sprake van multiproblematiek in de gezinnen waar deze jongeren opgroeien. In dergelijke stressvolle situaties is het voor ouders niet altijd mogelijk om hun kinderen de benodigde genegenheid en aandacht te geven, waardoor de kinderen een minder positieve band met hun ouders ontwikkelen en het moeilijk is om op twee benen te leren staan. Deze jongeren vinden het vaak lastig om hulp te vragen aan en te vertrouwen op anderen, zijn dat van huis uit ook niet gewend, zoals een trajectbegeleider van beschut werk aangeeft. Soms is er bij ouders sprake van pedagogische onmacht, zoals blijkt uit het volgende citaat over het eerder genoemde meisje met lover-boyachtige problematiek:

*Hoe het tussen moeder en dochter geëscaleerd is van wat er gebeurde, het meisje die deed dingen die ze niet mocht, loog erover en op het moment dat moeder achter die leugen kwam [...] 'dan moet ik je nog strakker houden' zei ze dan, waardoor het meisje nog meer ging duiken. Ze [moeder] had niet het besef [...] van hoe zou ik het anders aan kunnen pakken of hoe krijg ik dat contact met mijn dochter goed, dat ontspoorde. (jeugdprofessional)*

Veel respondenten noemen dat het gezinssysteem vaak een onderdeel van het probleem van deze jongeren is. Het is volgens een professional begeleid wonen in gemeente 2 'natuurlijk heel goed om het gezin bij de hulp te betrekken', maar dat werkt niet in alle gevallen. Soms werkt jeugdzorg te lang systeemgericht, zoals blijkt uit een casus van een autistische jongere in gemeente 2. Volgens de jongere werd 'alles ook zeg maar voor je bepaald' en richtte men zich 'continu op herstel' [van contact met moeder], terwijl zijn moeder en hij daar eigenlijk niet achter stonden. Deze jongen en zijn moeder zitten elkaar volgens de professional begeleid wonen binnen vijf minuten al in de haren. Zij vindt: 'gewoon stoppen ermee en ze allebei de ruimte gaan geven'.

Naast een moeilijke thuissituatie zijn er bij de doelgroep kwetsbare jongeren vaak ook weinig andere mensen uit het informele netwerk van het gezin die (passende) zorg kunnen geven. De jongeren hebben soms wel vrienden, maar dat zijn niet altijd even geschikte rolmodellen:

*[...] jongeren hebben onderling wel een bepaalde loyaliteit naar elkaar toe, je ziet ook naar die doelgroep ... dit meisje van de ggz bijvoorbeeld, die heeft allemaal vrienden in dat wereldje, allemaal een beetje ook die problematiek, ook hasjgebruik, noem maar op. (jeugdprofessional)*

Een voorbeeld van een jongere met een heel moeilijke thuissituatie is een meisje dat verwaarloosd werd doordat beide ouders aan de drugs waren. Zij groeide op in vier verschillende pleeggezinnen (waaronder bij twee familieleden die de situatie niet aankonden) en in twee tehuizen en was erg vaak verhuisd. Deze jongere zegt wel goede vrienden te hebben in een ander deel van Nederland waar ze vroeger woonde. Het contact met hen is verwaterd door de afstand:

*Maar omdat ik zo vaak ging verhuizen heb ik niet echt met mensen een band kunnen opbouwen, nu ben ik even hier, maar ik ben over een paar jaar weer ergens anders, ik ben om de zoveel jaar ben ik ergens anders, dat is heel vervelend. (jongere van 18 jaar)*

Een professional begeleid wonen in gemeente 2 benadrukt dat vrienden natuurlijk heel belangrijk zijn, maar dat zij niet een voldoende steunend netwerk kunnen bieden, daarvoor zijn volgens haar volwassenen nodig:

*[...] ook die [vrienden] zijn bezig met volwassen worden, ook die lopen tegen de lamp, ook die zijn aan het ontwikkelen en aan het doen en aan het ontdekken en het is heel prettig dat je het leuk met elkaar hebt, maar het is geen steunend netwerk, nee. [...] Nou ja, 'wie bel je als je wil weten hoe lang je aardappels moet koken' zeg ik dan altijd. Ja wie bel je inderdaad als je een huurcontract moet tekenen, wie kun je dan bellen als je wil weten of je belasting terug kan krijgen, wie kun je dan bellen. (jeugdprofessional)*

Zij 'probeert [zelf] echt dat betrouwbare baken te zijn dat er gewoon, ja, altijd is' en hoopt dat haar beschermelingen een andere volwassene vinden die met hen kan blijven optrekken. Een autistische jongere van 18 vertelt dat zijn ouders heel erg betrokken zijn en dat dit hem heel erg helpt. Hij realiseert zich dat dit niet voor elke jongere is weggelegd.

### Belang vertrouwenspersoon en 'social parents'

Voor jongeren die op te weinig steun van ouders kunnen rekenen wordt in gemeenten geprobeerd een vertrouwenspersoon te vinden uit de eigen kring van familie, vrienden of kennissen. Een voorbeeld is de aanwijzing – door de jongere zelf – van een informele mentor als vertrouwenspersoon. Deze aanpak wordt onder andere in gemeente 1 toegepast. Het gaat dus vaak om een persoon die de jongere al kent en die het vertrouwen geniet van de jongere. De mentor krijgt een centrale rol in de hulpverlening en werkt samen met de hulpverleners en de ouders. De bedoeling is dat de begeleiding vanuit de hulpverlener(s) na ongeveer een half jaar stopt, en dat de steun van de mentor doorgaat.

Naast het zoeken en inschakelen van vertrouwenspersonen zijn er soortgelijke projecten die werken met vrijwillige mentoren, waar de jongere soms wel, maar soms ook nog geen band mee heeft. In gemeente 2 wordt gewerkt met een *social parenting*-aanpak met als doel het sociale vangnet van (dakloze) jongeren te versterken en hun bestaan te stabiliseren.



Dat is vooral belangrijk als jongeren 18 worden en vanuit een instelling of pleeggezin op eigen benen moeten gaan staan. Social parents zijn vrijwilligers die in principe minimaal drie jaar gekoppeld worden aan een (dakloze) jongere:

*[...] dat zijn mensen [...] die zich committeren om gedurende langere tijd naast iemand te blijven staan, [...] dat je gewoon contact hebt, dat je af en toe eet samen en dat je beschikbaar bent van joh: hoe gaat het nou met je, heb je hier al aan gedacht, heb je je al ingeschreven daarvoor? [...] en dat gedurende langere tijd, dat is wat jongeren vaak aangeven dat ze daar behoefte aan hebben, dat vasthouden, [...] vooral jongeren in jeugdhulp die hebben al zoveel wisselingen gehad en ook heel vaak teleurstellingen volgens mij, dat het fijn is dat iemand gedurende lange tijd naast ze staat. (beleidsmedewerker Jeugd)*

In gemeente 2 is het social parenting nog pril. Het project is een à anderhalf jaar onderweg, en er is een handvol matches geweest. De beleidsmedewerker spreekt van positieve ervaringen. Ze sprak vaak jongeren die retrospectief zeiden dat het hen erg zou hebben geholpen als er een vertrouwenspersoon was geweest waar zij terecht hadden gekund voor vragen of andere steun (beleidsmedewerker Jeugd). Social parents moeten in die behoefte voorzien. Bij voorkeur komen zij uit het eigen sociale netwerk, zoals een buurvrouw of een tante en als dat echt niet lukt, dan zijn er ook maatjesprojecten. Door de inzet van social parents zou de situatie van jongeren eerder ‘normaliseren’ en zou men de ondersteuning kunnen ‘afschalen’ (beleidsmedewerker Jeugd) (vgl. hoofdstuk 2).

Een voordeel van het werken met vrijwillige mentoren en vertrouwenspersonen is niet alleen dat informele steun voor langere tijd beschikbaar is. Een pluspunt ten opzichte van professionele steun is ook dat jongeren soms ‘zorgmoer’ zijn en dat ondersteuning door vrijwillige mentoren en vertrouwenspersonen hen het gevoel geeft dat ze gehoord worden (een oprecht luisterend oor), meer zelf de regie hebben en het minder als ‘bemoeizucht’ ervaren (zie ook § 4.3).

Aandachtspunten van informele ondersteuning zijn er ook, zoals het belang van continuïteit en de vaardigheden van informele mentoren (zie ook hoofdstuk 2).

#### 4.7 Samenvatting en conclusies

Bij twee gemeenten is expliciet aandacht in het beleid voor continuering van zorg bij het bereiken van het 18e levensjaar. Ook in de derde gemeente (de kleinste) vindt men het belangrijk een integrale, sluitende aanpak te verwerkelijken voor jongeren die de overgang maken naar volwassenheid. Integraal beleid loont vooral wanneer de cliënt problemen heeft op meerdere terreinen en dat is bij deze doelgroep jongeren meestal het geval. Zo blijken jongeren met een achtergrond in de jeugdzorg in hun jongvolwassen leven relatief vaak gebruik te maken van meerdere gemeentelijke sociale voorzieningen (CPB 2016). De decentralisaties zouden voor hen dus synergievoordelen moeten opleveren. Uit de gesprekken met zowel beleidsmedewerkers als professionals en cliënten blijkt echter dat er nog veel tijd en aandacht nodig is om een samenhangende ondersteuning van deze jongeren in de praktijk te realiseren.

Wat uit alle interviews naar voren komt is dat jongeren een specifieke benadering behoeven, die op hun ondersteuningsbehoefte en ontwikkelingsfase (de adolescentie) moet zijn afgestemd. Jongeren zijn niet altijd even gemotiveerd voor (continuering van) hulp. Zij hebben behoefte aan laagdrempelige hulp en iemand die echt naar hen luistert en hen de regie geeft. Van belang is dat er een volwassene in de omgeving van de jongere is waarop de jongere terug kan vallen en die is niet altijd even makkelijk te vinden omdat het sociale netwerk van de jongere vaak dysfunctioneel is. Ook moet er voldoende passend aanbod zijn en daar ontbreekt het nogal eens aan, zoals woonprojecten (met begeleiding), ggz-plaatsen en crisisopvangplekken. Dat maakt dat jongeren vaak lang op hulp moeten wachten en dat er vaak geen naadloze overgang is als zij 18 jaar worden. Daarnaast zijn de (aanmeldings)procedures vaak erg omslachtig en klantvriendelijk.

Veel jongeren haken af als ze 18 jaar worden terwijl ze nog wel ondersteuning nodig hebben –vanwege hun ‘puberbrein’, hun specifieke problemen (zoals ADHD) en/of omdat de hulp niet goed aansluit – om daarna als ze iets ouder zijn met veel ernstiger problemen terug te komen in de hulpverlening. Respondenten geven aan dat het belangrijk is jongeren tijdig voor te bereiden op de overgang, het liefst met een perspectiefplan waarmee stapsgewijs aan het bereiken van zelfredzaamheid en het uitbouwen van eigen kracht gewerkt kan worden.

Gemeenten proberen intern en extern (met aanpalende domeinen) steeds meer samen te werken, maar financiële kwesties zitten vaak een integrale en samenhangende aanpak in de weg. Zo ontvangen jongeren voor ondersteuning vanuit de Jeugdwet een veel hoger bedrag (zak- en leefgeld) dan vanuit de Wmo, terwijl ze soms dezelfde hulp nodig hebben en krijgen. Beleidsmakers en professionals wijzen op het belang van een flexibel in te zetten budget, zoals het ‘virtueel integraal budget’ in gemeente 2, waarmee geld vrij besteed kan worden aan wat er nodig is voor de betreffende jongere. Daarnaast belemmert schuldenproblematiek van jongeren vaak de hulpverlening, waardoor er een neerwaartse spiraal ontstaat en jongeren steeds moeilijker te benaderen en helpen zijn. In gemeente 2 is een schuldhulpverleningsproject gestart waarbij de stadsbank de schulden van alle schuldeisers overneemt zodat de jongeren echt aan hun problemen en toekomst kunnen werken. Professionals zijn hier positief over en bevelen uitbreiding van dergelijke projecten aan. De moeilijkste doelgroep, de dak- en thuisloze jongeren, krijgt vaak onvoldoende hulp. Dat heeft deels met schuldenproblematiek en andere ernstige (psychische) problematiek te maken, maar ook met schurende – en soms onduidelijke – regels (bv. rondom het verzilveren van justitie-indicaties) en bureaucratie (zoals het moeten aanleveren van allerlei papieren om een indicatie of uitkering te verkrijgen). Vooral voor deze jongeren en ook voor jongeren die onder toezicht gesteld waren – die er met 18 jaar vaak plotseling alleen voor staan – en licht verstandelijk beperkte jongeren – waarvoor sinds de afschaffing van de Wajong geen vanzelfsprekend vangnet meer is – is er nog veel winst in een samenhangende aanpak te behalen.

## Noten

- 1 Niet duidelijk is wanneer de gijzeling heeft plaatsgevonden. Het Centraal Justitieel Incassobureau heeft het beleid ten aanzien van gijzelingen sinds 2015 sterk aangepast. Gijzeling wordt alleen nog ingezet wanneer iemand bewust weigert boetes te betalen. Het aantal gijzelingsvorderingen is intussen ook drastisch gedaald.
- 2 Bij verwijzing naar specialistische ggz buiten het jeugdteam van scholen gaat de hulp natuurlijk wel ten koste van het eigen risico.

## Literatuur

- Arum, S. van, en R. Schoorl (2016). *Sociale (wijk)teams in beeld. Stand van zaken na de decentralisaties (najaar 2015)*. Utrecht: Movisie. Geraadpleegd 26 oktober 2017 via [www.movisie.nl](http://www.movisie.nl).
- Ballering, Carina, Barbara Panhuijzen en Hilde van Xanten (2016). *Inzet van huishoudelijke hulp. Keuzes voor gemeenten*. Utrecht: Movisie. Geraadpleegd 13 juni 2017 via [www.movisie.nl](http://www.movisie.nl).
- Berg, Esther van den, Maaïke den Draak, Karin Wittebrood en Mariska Kromhout (2016). Deel C. Van start in het sociaal domein. Ervaringen in drie gemeenten met de decentralisaties in 2015. In: Evert Pommer en Jeroen Boelhouwer (red.), *Overall rapportage sociaal domein 2015. Rondom de transitie* (p. 265-346). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2016-9).
- Bodelier, Ralf (2009). *Zorg- en adviesteams in het hele land*. Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut.
- Boer, A. de, en P. Schyns (2014). Mantelzorgers: manusje-van-alles. In: M. de Klerk, A. de Boer, S. Kooiker, I. Plaisier en P. Schyns. *Hulp geboden. Een verkenning van de mogelijkheden en grenzen van (meer) informele hulp* (p. 40-62). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Bowlby, J. (1969). *Attachment and loss. Vol. 1: Attachment*. New York: Basic Books.
- Bussemaker, J. (2017). *Kamerbrief over de stand van zaken aanpak voortijdig schoolverlaten*. Brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 8 mei 2017. Referentie 1167281.
- CBS (2015). *Factsheet Jongeren "buiten beeld" 2013*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CPB (2016). *Op eigen benen? Samenhang van jeugdzorg met het gebruik van wmo-zorg en inkomensondersteuning vanaf het achttiende levensjaar*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Crone, E. (2008). *Het puberende brein. Over de ontwikkeling van de hersenen in de unieke periode van de adolescentie*. Soest: Uitgeverij Bert Bakker.
- Crone, E. (2012). *Het sociale brein van de puber*. Soest: Uitgeverij Bert Bakker.
- De Kinderombudsman (2015). "Ik kan het (niet) zelf". *Een verkenning van de problematiek van de continuering van (gedwongen) hulp aan kwetsbare jongeren die de leeftijd van 18 bereiken*. Den Haag: De Kinderombudsman (advies KOMO10/2015).
- Deth, A. van, M. van Houten, S. Nourozi en F. Kuiper (2016). *Participatiewet en wmo: latrelatie of huwelijk?* Utrecht: Movisie/Stimulansz.
- Ebben, P. en H. Berghuis (2017). *Meta-analyse naar inhoudelijke aansluiting van wetgeving voor jongeren met een beperking van 18 tot 23 jaar*. Utrecht: Q-Consultzorg.
- Feijten, Peteke, Roelof Schellingerhout, Mirjam de Klerk, 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.
- Felten, Hanneke, Sterre ten Houte de Lange en Lou Repetur (2017). *11 aannames over de transformatie van het sociale domein*. Utrecht: Movisie. Geraadpleegd 4 april 2017 via [www.movisie.nl](http://www.movisie.nl).
- Fraley, R.C. (2002). Attachment stability from infancy to adulthood: Meta-Analysis and dynamic modeling of developmental mechanisms. In: *Personality and Social Psychology Review*, jg. 6, nr. 2, p. 123-151.
- Groetegoed, E. (2012). Tussen zelfredzaamheid en eigen regie: Wmo en de autonomieparadox. In: J. Steyaert en R. Kwekkeboom (red.), *De zorgkracht van sociale netwerken* (p. 72-80). Utrecht: Movisie (in het kader van Wmo-werkplaatsen).
- Hospers, S. en T. Vernhout (2017). *Crisis in context. Nader onderzoek spoedplaatsingen Jeugdzorg<sup>Plus</sup>*. Delft: Sophie Hospers coaching en advies.
- Inspectie szw (2017). *Met 18 jaar ben je (niet) volwassen. Samenwerken voor continuïteit van de ondersteuning voor 18-plussers en de rol van Werk en Inkomen daarin*. Den Haag: Inspectie szw. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Jansen, Erik, Ard Sprinkhuizen, Lex Veldboer, Lisbeth Verharen en Vincent de Waal (2017). *Kwesties en keuzes in wijkgericht werken*. Utrecht: Movisie.

- Klerk, Mirjam de, en Alice de Boer (2015). Informele hulp anno 2014. In: Mirjam de Klerk, Alice de Boer, Inger Plaisier, Peggy Schyns en Sjoerd Kooiker, *Informele hulp: wie doet er wat? Omvang, aard en kenmerken van mantelzorg en vrijwilligerswerk in de zorg en ondersteuning in 2014* (p. 29-43). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Klerk, Mirjam de (2015). Omvang van de informele hulp. In: Mirjam de Klerk, Alice de Boer, Inger Plaisier, Peggy Schyns en Sjoerd Kooiker, *Informele hulp: wie doet er wat? Omvang, aard en kenmerken van mantelzorg en vrijwilligerswerk in de zorg en ondersteuning in 2014* (p. 44-64). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Klerk, Mirjam de, Alice de Boer, Inger Plaisier en Peggy Schyns (2017 – te verschijnen). *Voor elkaar? Stand van de informele hulp in 2016*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Kolner, C. (2017). *Preventie en vroegsignalering langs de lat van het medisch-, sociaal en publieke gezondheidszorg-model* (essay, bedoeld als publicatie in essay-reeks Kennisplatform SDNH, versie 11 april 2017). Geraadpleegd 15 september 2017 via [www.kennisplatformsdnh.nl/doe+mee/811420.aspx](http://www.kennisplatformsdnh.nl/doe+mee/811420.aspx).
- Kolner, Carla, Evelien Vos en Ard Sprinkhuizen (2014). *Uit het doolhof. Leren van sociale teams in Noord-Holland* (E-book). Amsterdam: Kenniscentrum Wmo en Wonen/Hogeschool InHolland. Geraadpleegd 1 juli 2017 via [publicaties.dsp-groep.nl](http://publicaties.dsp-groep.nl).
- Koopman, Pjotr en Guuske Ledoux (2016). *Factsheet 1. Leerlingen in speciaal en regulier onderwijs. Periode 2011-12 tot en met 2015-16. Aantal leerlingen in speciaal en regulier onderwijs en leerlingstromen tussen speciaal en regulier onderwijs*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut (Evaluatie Passend Onderwijs nr. 12).
- Lammersen, Gery, Charlotte Hanzon, Sanneke Verweij, Marjet van Houten en Shahrzad Nourozi (2016). *Hoe gaan gemeenten om met dagbesteding? Verkenning binnen 35 gemeenten*. Utrecht: Movisie. Geraadpleegd 26 oktober 2017 via [www.movisie.nl](http://www.movisie.nl).
- Mensink, W., A. Boele en P. van Houwelingen (2013). *Vrijwillige inzet en ondersteuningsinitiatieven. Een verkenning van Wmo-beleid en -praktijk in vijf gemeenten. Tweede Wmo-evaluatie, Deelrapport vrijwillige inzet en initiatieven*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Movisie (2013). *Collectieve voorzieningen*. Geraadpleegd 15 september 2017 via <https://www.movisie.nl/begrippenlijst/collectieve-voorzieningen>.
- Oude Vrielink, M. (2015). *Bouwen aan burgerkracht in het sociale domein*. Den Haag: Platform31.
- Plaisier, I. en M. de Klerk (2014). Beroepskrachten over informele hulp. In: M. de Klerk, A. de Boer, S. Kooiker, I. Plaisier en P. Schyns, *Hulp geboden. Een verkenning van de mogelijkheden en grenzen van (meer) informele hulp* (p. 111-138). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Plaisier, Inger, Alice de Boer en Mirjam de Klerk (2015). Gevolgen van mantelzorgen. In: Mirjam de Klerk, Alice de Boer, Inger Plaisier, Peggy Schyns en Sjoerd Kooiker, *Informele hulp: wie doet er wat? Omvang, aard en kenmerken van mantelzorg en vrijwilligerswerk in de zorg en ondersteuning in 2014* (p. 146-169). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Pommer, Evert en Jeroen Boelhouwer (2016). *Overall rapportage sociaal domein 2015. Rondom de transitie*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2016-9).
- Pommer, Evert, Evelien Eggink en Ingrid Ooms (2016). Deel A. Voorzieningen in het sociaal domein. In: Evert Pommer en Jeroen Boelhouwer (red.), *Overall rapportage sociaal domein. Rondom de transitie* (p. 15-150). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Rijn, M.J. van (2017). *De ondersteuning van kwetsbare jongeren bij de overgang naar volwassenheid*. Brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 25 januari 2017. Kenmerk 1084648-160469-J.
- Rijssenbeek, A.-M. en M. Jonker-Verkaart (2017). *Huisje, boompje, begeleiding. Verkenning naar huisvesting voor jongvolwassenen met een ondersteuningsvraag*. Den Haag: Platform31.
- Rob (2017). *Zorg voor samenhangende zorg. Over zorgwetten die door gemeenten worden uitgevoerd*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.
- Roos, Sijtze de, en Marc van Dinther (2016). *Preventie in het sociale domein. Toepassingen en achtergronden* (vierde, herziene druk). Bussum: Uitgeverij Coutinho.

- Schyns, Peggy (2015). Vrijwilligers in zorg en ondersteuning: wie, wat, hoe en waarom. In: Mirjam de Klerk, Alice de Boer, Inger Plaisier, Peggy Schyns en Sjoerd Kooiker, *Informele hulp: wie doet er wat? Omvang, aard en kenmerken van mantelzorg en vrijwilligerswerk in de zorg en ondersteuning in 2014* (p. 170-194). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Schyns, P. en A. de Boer (2014). Vrijwilligers in de zorg: slagroom op de taart. In: M. de Klerk, A. de Boer, S. Kooiker, I. Plaisier en P. Schyns, *Hulp geboden. Een verkenning van de mogelijkheden en grenzen van (meer) informele hulp* (p. 63-91). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Schyns, Peggy (2017). Vrijwilligers in zorg en ondersteuning. In: Mirjam de Klerk, Alice de Boer, Inger Plaisier en Peggy Schyns (2017 - te verschijnen). *Voor elkaar? Stand van de informele hulp in 2016*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Soeters, Marc en Gerrold Verhoeks (2015). *Onderzoek naar eigen bijdragen voor algemene voorzieningen Wmo 2015*. Wassenaar: ZorgmarktAdvies.
- Tiemeijer, W. (2016). *Eigen schuld? Een gedragswetenschappelijk perspectief op problematische schulden*. Amsterdam: Amsterdam University Press/Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- TK (2012/2013a). *Decentralisaties op het terrein van ondersteuning, participatie en jeugd*. Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 19 februari 2013. Tweede Kamer, vergaderjaar 2012/2013, 33400-VII, nr. 59.
- TK (2012/2013b). *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). *Wijziging van de Wet werk en bijstand, de Wet sociale werkvoorziening, de Wet werk en arbeids-ondersteuning 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 (2013/2014b). *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.
- TSD/STJ (Toezicht Sociaal Domein/Samenwerkend Toezicht Jeugd) (2017). *Beleid in de praktijk. Jaarbeeld 2016*. Geraadpleegd 4 juni 2017 via [www.jeugdinspecties.nl](http://www.jeugdinspecties.nl).
- Turnhout, Sven, Floor de Jong, Kiyomid van der Veer, Daan de Bruijn, Shahrzad Nourozi en Hilde van Xanten (2016). *Wat knelt? Inventarisatie knelpunten bij burgerinitiatieven in zorg en ondersteuning*. Utrecht: Vilans/Movisie.
- Veen, Dolf van, Pauline Huizenga en Paolo van der Steenhoven (2017). *Monitor gemeenten en passend onderwijs 2017. Bestuurlijk overleg en de afstemming met jeugdhulp*. Amsterdam: Nederlands Centrum Onderwijs & Jeugdzorg (Evaluatie Passend Onderwijs nr. 18).
- VNG/NJi (2016). *Van 18-min naar 18-plus. Handreiking voor gemeenten bij de overgang van jeugd naar volwassenheid*. Den Haag/Utrecht: Vereniging van Nederlandse Gemeenten/Nederlands Jeugdinstituut.
- Winsemius, Aletta en Ied Dirksen (2004). Sterk vrijwilligerswerk in welzijn: onderzoeksrapportage. In: *Vrijwillige Inzet Onderzocht (ViO)*, Wetenschappelijk tijdschrift voor onderzoek naar vrijwilligerswerk, jg. 1, nr. 1, p. 11-21.
- WRR (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid) (2017). *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

DEEL D

# Bestuurlijke rapportage

Sjoerd Veldhuizen  
Hinke Gijzel  
Karina Kuperus  
(KPMG Plexus)

Deel D uit: Overall rapportage sociaal domein 2016  
SCP-publicatie 2017-22 | ISBN 978 90 377 0843 1





## 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.**

Belangrijkste bevindingen deel D	397
Aanleiding en centrale vraagstelling	399
Uitgangspunten onderzoek	400
Leeswijzer	401
1 Thema 1: sturing en controle: burgerbetrokkenheid en informatiebehoefte, kennis en tijd van de gemeenteraad	402
1.1 Burgerbetrokkenheid	402
1.2 Sturing en controle: informatiebehoefte, tijd en kennis van de gemeenteraad	407
2 Thema 2: privacy, fraude en klachten binnen de gemeentelijke praktijk	415
2.1 Omgang met privacy binnen het sociaal domein	415
2.2 Omgang met fraude	419
2.3 Omgang met klachten	420
3 Thema 3: samenwerking in het sociaal domein	423
3.1 Ervaringen met samenwerking tussen gemeenten	423
3.2 Ervaringen met samenwerking met aanbieders en maatschappelijke partners	430
Noot	432
Literatuur	433

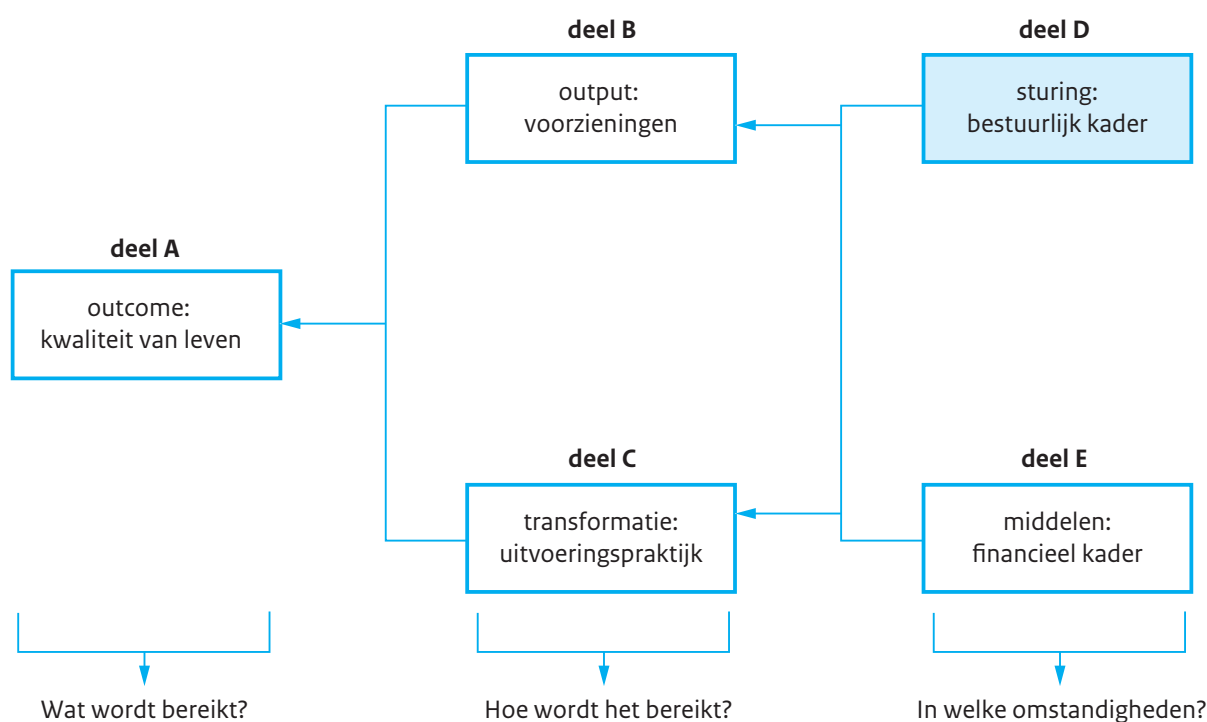
## Belangrijkste bevindingen deel D

- **Tijd en kennis van gemeenteraad onder druk.** In ongeveer 40% van de onderzochte gemeenten is het volgens griffiers voor gemeenteraadsleden een uitdaging om over voldoende tijd te beschikken voor de taakuitvoering. En in ongeveer een op de tien deelnemende gemeenten geven griffiers aan dat gemeenteraadsleden over onvoldoende kennis en vaardigheden beschikken om hun taken goed uit te kunnen voeren. Gemeenteraadsleden zijn volgens griffiers in iets meer dan de helft van de gemeenten nog zoekende hoe zij hun taken goed uit kunnen voeren bij samenwerking.
- **Samenwerking tussen gemeenten draagt bij aan het behalen van doelstellingen, maar loopt soms nog stroef.** De meest behaalde doelen van samenwerking zijn volgens de ondervraagde griffiers schaalvoordelen, borging van continuïteit van zorg en ondersteuning en toename van kennis. Oorzaken voor een stroef lopende samenwerking zijn verschillen tussen gemeenten in de visie op de inrichting en uitvoering van het sociaal domein en het transformatietempo. Gemeenteraadsleden zijn volgens griffiers in iets meer dan de helft van de gemeenten nog zoekende hoe zij hun taken goed uit kunnen voeren bij samenwerking.
- **Meer aandacht voor samenwerking met maatschappelijke partners zoals aanbieders, zorgverzekeraars en onderwijs.** In 2016 leren gemeenten de regionale partners (voor gemeenten doorgaans nieuwe partners) beter kennen, zo blijkt uit het kwalitatieve onderzoek.
- **Burgerbetrokkenheid breder opgezet.** In 2016 zet de trend door naar het inzetten van nieuwe methoden zoals themabijeenkomsten of werkbezoeken waarin actief de wijk, de burger en uitvoeringspartijen bezocht worden. Met advies- en cliëntenraden wordt in 2016 vaker dan in 2015 het gesprek aangegaan over beleidsvorming en het betrekken van burgers, zo blijkt uit het kwalitatieve onderzoek. Wel zijn de deelnemers verdeeld over de mate waarin een advies- of cliëntenraad het brede burgerperspectief vertegenwoordigt.

De decentralisaties zijn inmiddels ruim twee jaar een feit. Waar het jaar 2015 in het teken stond van transitie en overgang wordt in 2016 gestart met het inkleuren van de transformatie. Tegelijk loopt de transitie nog door. In 2016 wordt de diversiteit in het sociaal domein groter: in zowel aanpak, als inrichting en tempo verschillen gemeenten in de wijze waarop zij invulling geven aan de beleidsvrijheid en (de uitvoering van) de gemeentelijke taken. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) voert onderzoek uit naar de ontwikkelingen die bij gemeenten spelen met betrekking tot de wijze waarop zij sturen op het bereiken van de transformatiedoelstellingen. Het onderzoek brengt op zowel kwantitatieve als kwalitatieve wijze trends en ontwikkelingen in Nederland in kaart. De centrale vraag in dit deel van de rapportage heeft betrekking op de ontwikkelingen in de sturing en controle van gemeenten in het sociaal domein. In het schema waarin de monitoring van deze rapportage wordt beschreven (figuur 1.1) gaat het om het bestuurlijk kader (deel D).

Figuur 1.1

Conceptueel schema van de rapportage



Bron: SCP

## Aanleiding en centrale vraagstelling

De Tweede Kamer heeft het ministerie van BZK verzocht om een aantal jaren op rij (2015 tot uiterlijk 2020) inzicht te geven in de wijze waarop gemeenten sturen op het behalen van de decentralisatiedoelstellingen. Dit verzoek is verwoord in de kamerbrief van juli 2014 en nader uitgewerkt in de kamerbrief van november 2015 (TK 2013/2014; TK 2015/2016b), en heeft in 2015 geleid tot de Overall rapportage sociaal domein 2015, uitgebracht door het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) op 18 mei 2016 (Pommer en Boelhouwer 2016). Het zogenoemde ‘bestuurlijk deel’ betrof in deze eerste rapportage vijf thema’s, variërend van inzicht in de maatschappelijke problematiek tot samenwerking in het sociaal domein. In de aanbiedingsbrief van de minister bij de eerste rapportage werd deze tweede rapportage al aangekondigd (TK 2015/2016a). De vraagstelling of gemeenten inzicht hebben verkregen in de maatschappelijke problematiek was volgens de minister vooral relevant in het eerste jaar na de decentralisaties. Inmiddels zijn we een jaar verder en verschuift de focus van de decentralisaties ook naar transformatie. In aansluiting op de resultaten over 2015 en in overleg met het veld (directeurenoverleg, projectleidersoverleg, Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), SCP en ministerie van BZK) is het onderzoek nader toegespitst op drie thema’s, te weten:

- sturing en controle: burgerbetrokkenheid en informatiebehoefte, tijd en kennis van de gemeenteraad;
- privacy, fraude en klachten binnen de gemeentelijke praktijk;
- samenwerking in het sociaal domein.

De centrale vraagstelling in dit onderzoek is hoe gemeenten sturen op de doelen van de decentralisaties. Waar de bredere overall rapportage ingaat op het perspectief van de burger, wordt in dit deel het perspectief van de gemeente centraal gesteld.

### Sturing en controle: burgerbetrokkenheid en informatiebehoefte, tijd en kennis van de gemeenteraad

Sturing en controle gaat over het samenspel tussen de gemeenteraad en het college in het sturen op de decentralisatiedoelen. De decentralisaties zijn gericht op het dicht bij de burger organiseren van zorg en ondersteuning. Daarom is het relevant om nader onderzoek te doen naar de ontwikkelingen op het gebied van burgerbetrokkenheid, (nieuwe) vormen van informatievoorziening aan de gemeenteraad en de tijd, kennis en ervaring die de gemeenteraad (nodig) heeft om haar rollen goed uit te kunnen voeren.

### Privacy, fraude en klachten binnen de gemeentelijke praktijk

Het borgen van privacy, fraude en klachten zijn voor gemeenten geen nieuwe thema’s. Ook voor de decentralisaties waren deze onderwerpen relevant. Met de taken die overgeheveld zijn met de decentralisaties beschikken gemeenten wel over meer persoonsgevoelige gegevens en een veelvoud aan partners waar zij informatie mee uitwisselen. Daarom is het

relevant de ontwikkelingen op het vlak van privacy, fraude en klachten specifiek voor het sociaal domein in kaart te brengen.

### Samenwerking in het sociaal domein

Gemeenten werkten ook voor de decentralisaties op meerdere beleidsterreinen samen met andere gemeenten en met (maatschappelijke) partners. Het aantal partijen waarmee wordt samengewerkt is met de decentralisaties voor veel gemeenten flink uitgebreid. Het organiseren van zorg en ondersteuning vraagt op onderdelen inhoudelijk ook om – soms verplichte – samenwerking tussen gemeenten. Daarom wordt in dit onderzoek uitgelicht hoe gemeenten de samenwerking met andere gemeenten en met aanbieders en maatschappelijke partners ervaren.

### Uitgangspunten onderzoek

Er is bij het uitvoeren van dit onderzoek een aantal uitgangspunten gehanteerd die richting geven aan zowel de onderzoeksmethoden als de interpretatie van de uitkomsten.

### Een landelijk beeld

Deze rapportage geeft inzicht in landelijke trends en ontwikkelingen. Dat betekent dat een beeld wordt geschetst van de bewegingen die geobserveerd worden in het veld. De resultaten worden waar relevant onderverdeeld in verschillende clusters van gemeenten, bijvoorbeeld aan de hand van het inwoneraantal of de geografische ligging. Er worden geen resultaten van individuele gemeenten getoond. Daar waar inzichten zijn beschreven in de vorige versie van de rapportage, wordt een vergelijking gemaakt tussen de conclusies over 2016 en die van 2015.

### Aanpak: een combinatie van kwantitatieve en kwalitatieve informatie

Dit onderzoek combineert kwantitatieve en kwalitatieve onderzoeksmethoden (zie bijlage D1 op [www.scp.nl](http://www.scp.nl) bij dit rapport voor een nadere toelichting). De kwantitatieve informatie is verzameld door middel van een enquête onder griffiers. De kwalitatieve resultaten zijn gebaseerd op vijftien casestudies onder gemeenten (ieder bestaand uit drie interviews met een 1) een wethouder; directeur of algemeen secretaris; 2) een raadslid of griffier; en 3) een lid van de advies- of cliëntenraad en een beknopt aantal focusgroepen en verdiepende interviews. Ook is desk research uitgevoerd. Zowel de kwalitatieve als de kwantitatieve resultaten zijn door een klankbordgroep met gemeenten getoetst en aangevuld. De kwalitatieve inzichten bieden verdieping ten opzichte van de in deze rapportage genoemde cijfers.

## Leeswijzer

Deel D van deze rapportage is als volgt opgebouwd: hoofdstuk 1 behandelt het thema ‘sturing en controle: burgerbetrokkenheid en informatiebehoefte, kennis en tijd van de gemeenteraad’. Hoofdstuk 2 behandelt relevante aspecten uit de praktijk: ‘privacy, fraude en klachten binnen de gemeentelijke praktijk’ en hoofdstuk 3 gaat in op het thema ‘samenwerking in het sociaal domein’. Ieder thema begint met een beknopte samenvatting van de belangrijkste conclusies. Bij deel D hoort een bijlage (D1); deze kunt u raadplegen via [www.scp.nl](http://www.scp.nl) bij dit rapport.

# 1 Thema 1: sturing en controle: burgerbetrokkenheid en informatiebehoefte, kennis en tijd van de gemeenteraad

In dit hoofdstuk worden twee onderwerpen uitgelicht: burgerbetrokkenheid en diverse aspecten rondom de rol van de gemeenteraad. Het eerste onderdeel beschrijft in welke mate het burgerperspectief binnen het ‘nieuwe’ sociaal domein vertegenwoordigd wordt. Het tweede onderdeel beschrijft de manier waarop de rol van de gemeenteraad binnen het sociaal domein zich ontwikkelt, gezien vanuit het burgerperspectief, gelet op informatiebehoefte en -voorziening, kennis en vaardigheden en beschikbare tijd.

## 1.1 Burgerbetrokkenheid

---

- Burgerbetrokkenheid krijgt in belangrijke mate vorm via advies- en cliëntenraden. Advies- en cliëntenraden beslaan steeds vaker integraal (breed) het sociaal domein en deze raden worden, volgens deelnemende gemeenten en raden zelf, meer dan in 2015 betrokken bij de beleidsvorming van de gemeente.
  - Deelnemende gemeenten lijken verdeeld over de mate waarin cliënt- en adviesraden het brede burgerperspectief vertegenwoordigen. De resultaten uit de casestudies en de klankbordgroep tonen aan dat niet in alle deelnemende gemeenten verschillende doelgroepen goed worden vertegenwoordigd en dat het vaak dezelfde ‘betrokken burgers’ zijn die hun mening laten horen.
  - Raadsleden staan in grote mate open voor directe inbreng van burgers. De manier waarop die inbreng vorm krijgt, betreft vaak al langer bestaande methoden (bijvoorbeeld het schrijven van een brief of inspreken op een raadsvergadering). Er lijkt een trend te zijn naar de inzet van nieuwe methoden, zoals themabijeenkomsten.
- 

Movisie en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) omschrijven burgerbetrokkenheid als het betrekken van burgers bij het opstellen, uitvoeren en evalueren van gemeentelijk beleid (Sok et al. 2015). De focus ligt in dit onderzoek op de rol van adviesraden in het vertegenwoordigen van het burgerperspectief en de (directe) inbreng van burgers bij de gemeenteraad.

## De integraliteit van advies- en cliëntenraden neemt toe

Binnen gemeenten bestaan advies- en cliëntenraden, waarmee vorm wordt gegeven aan de lokale medezeggenschap. Beide typen raden bestaan uit inwoners van de gemeente, die op persoonlijke titel deelnemen of een organisatie of bevolkingsgroep vertegenwoordigen. Een adviesraad behartigt de belangen van de doelgroep waar de raad betrekking op heeft (bv. Wmo, Jeugdwet of sociaal domein-breed) en brengt gevraagd en ongevraagd advies uit aan het college over gemeentelijk beleid en de uitvoering daarvan. Een cliëntenraad vertegenwoordigt de inwoners die gebruik (kunnen) maken van voorzieningen van de gemeente. In 2015 (en de jaren daarvoor) waren deze raden vaak nog apart georganiseerd. Dat wil zeggen: niet het gehele sociaal domein beslaand.

Uit de enquête onder griffiers blijkt dat in bijna alle deelnemende gemeenten (98%) lokale advies- of cliëntenraden actief zijn. Van oudsher waren dit vaak cliëntenraden gericht op een specifiek domein, bijvoorbeeld in de vorm van een Wmo-raad, Wwb-raad of Wsw-raad (voor respectievelijk de Wet maatschappelijke ondersteuning, de Wet werk en bijstand en de Wet sociale werkvoorziening). We zien twee ontwikkelingen: ten eerste zijn cliëntenraden in 2016 niet alleen lokaal, maar ook regionaal georganiseerd. Ten tweede is in 2016 vaak sprake van de samenvoeging van advies- en cliëntenraden in één integrale raad die breed het sociaal domein betreft. Dat wil zeggen: zowel Wmo, als Jeugdwet en Participatiewet. Het voordeel van integrale raden is dat zij aansluiten bij de transformatie die in het brede sociaal domein plaatsvindt. Uit enkele gesprekken met de verdiepende klankbordgroep kwamen ook nadelen van een integrale advies- en cliëntenraad naar voren. Niet alle discussies zijn bijvoorbeeld voor iedereen even relevant of concreet.

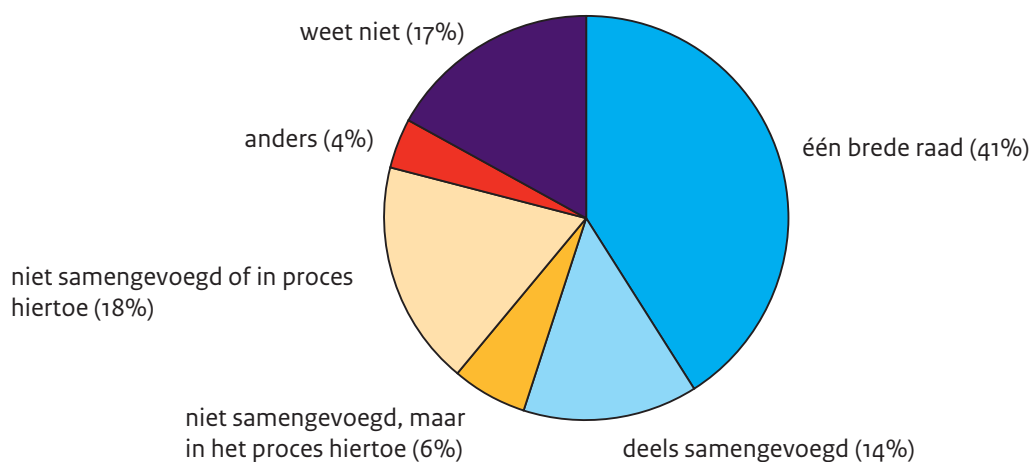
In 2014 (dus voor de decentralisaties) onderzocht Movisie de ontwikkelingen in de vormgeving van lokale medezeggenschap onder 202 unieke advies- en cliëntenraden (Verschelling en Sok 2014). 50% van de deelnemers gaf toen aan dat er sprake was van verbindingen met andere raden in de regio. In het huidige onderzoek zien we dat deze verbindingen zich niet per definitie uiten in een regionale advies- of cliëntenraad: een kwart van de ondervraagde griffiers (29%) geeft aan dat er in 2016 in hun gemeente sprake is van een regionale advies- of cliëntenraad.

Movisie toonde in hetzelfde onderzoek aan dat advies- en cliëntenraden nog veel separaat georganiseerd waren (in bijvoorbeeld een aparte Wmo-raad, Wwb-raad enz.). 17% van de deelnemers gaf aan dat er sprake was van een brede participatieraad (integratie van Wmo, Wwb en andere regelingen). In het huidige onderzoek blijkt uit de enquête dat er in veel deelnemende gemeenten sinds de decentralisaties een samenvoeging van advies- en cliëntenraden plaatsvindt: 41% van de deelnemende gemeenten heeft één brede participatieraad (zie figuur 1.2).



Figuur 1.2

Mate van samenvoeging van advies- en cliëntenraden volgens griffiers van deelnemende gemeenten, 2016 (in procenten)



scp.nl

#### Toelichting

Aan griffiers is de vraag gesteld of er in 2016 binnen hun gemeente samengevoegde cliënt- en/of adviesraden actief waren. Eén brede raad is beschreven als voor het gehele sociaal domein. Deels samengevoegd houdt in dat raden zijn samengevoegd, maar dat er daarnaast nog een of meerdere andere raden in het sociaal domein actief zijn op subthema's.

Bron: KPMG Plexus

### Interactie met advies- en cliëntenraden speelt een grotere rol in beleids- en besluitvorming door het college

De ondervraagde leden van advies- en cliëntenraden vinden dat zij in grote mate serieus genomen worden door het college. Ook geeft de meerderheid van de geïnterviewde leden van advies- en cliëntenraden aan dat inwoners in 2016 een grotere rol spelen in de totstandkoming van beleid dan in 2015.

*De kinderziektes zijn er uit. Het [adviseren door de advies-/cliëntenraad] is veel meer een samenspel geworden met de gemeente. (lid advies-/cliëntenraad 100.000+ gemeente)*

Ook wordt door leden van advies- en cliëntenraden genoemd dat raden in 2016 vaker en in een vroeger stadium betrokken worden bij besluit- of beleidsvorming door het college dan in 2015, bijvoorbeeld door deelname aan overleggen. Dit vergroot volgens hen de mogelijkheden om mee te denken en invloed uit te oefenen. In eerdere jaren vond de communicatie tussen de advies- of cliëntenraad en het college voor een groter deel plaats via het sturen van stukken: nu wordt vaker het gesprek gezocht en de adviezen krijgen regelmatig gehoor.

*Wij zijn het meest trots op onze ongevraagde adviezen. Dan signaleer je als adviesraad iets wat nog niet in orde is. (lid advies-/cliëntenraad 100.000+ gemeente)*

*Voor de gemeenteraad is het moeilijk om het gehele plaatje te overzien van het sociaal domein. Het formuleren van duidelijke doelstellingen en de verantwoording van het beleid en het budget*

blijkt een constante worsteling te zijn voor het college. De gemeenteraad maakt meer dan graag gebruik van de adviezen van de adviesraad en vraagt daar actief naar bij behandeling van stukken. (griffier grote gemeente)

---

#### Voorbeeld van samenwerking met de cliëntenraad

In een van de deelnemende gemeenten wordt in samenwerking met de cliëntenraad gewerkt aan een verbeterd systeem met betrekking tot cliëntervaring, zodat ook op wijkniveau ingezoomd kan worden op problemen. In het systeem worden allerlei bronnen, zowel landelijk als lokaal, aan elkaar gekoppeld. In een andere gemeente is bijvoorbeeld een panel ingericht waarin aan 1000 inwoners vragen wordt gesteld over bepaalde onderwerpen. Uit een studie van onderzoeksbureau Toponderzoek blijkt dat in 2016 ongeveer een op de drie gemeenten met een dergelijk burgerpanel werkt. We zien breder in het land de beweging van het meten van de *tevredenheid* van cliënten naar het onderzoeken van de *ervaringen* van cliënten, met als doel om een beeld te krijgen bij behaalde resultaten (Toponderzoek 2016).

---

#### Gemeenteraadsleden en leden van advies- en cliëntenraden zijn verdeeld over de mate waarin het brede burgerperspectief vertegenwoordigd wordt

Van de Bovenkamp en Vollaard (2017) concluderen in een onderzoek naar de democratische kwaliteit van gekozen en niet-gekozen vertegenwoordiging in gemeenten, dat niet-gekozen vertegenwoordigers (zoals leden van advies- of cliëntenraden) een belangrijke rol kunnen spelen in de representatieve democratie. Zij kunnen opkomen voor groepen die buiten beeld dreigen te raken, juist omdat zij vaak dichterbij die burgers staan. De onderzoekers stellen dat kwetsbare groepen (zoals daklozen, mensen met psychiatrische problemen, probleemjongeren en dementerende ouderen) minder geneigd zijn te participeren in cliëntenraden.

Dit aandachtspunt wordt in het kwalitatieve onderzoek herkend; uit de casestudies en klankbordgroep blijkt namelijk dat advies- en cliëntenraden soms wel en soms niet als representatief worden ervaren door de leden zelf en door gemeenten. Het valt bijna alle leden van de geïnterviewde advies- en cliëntenraden op dat het vaak dezelfde personen zijn die zitting nemen in dergelijke gremia. Hetzelfde geldt voor deelname aan bijvoorbeeld thema-avonden en stadsgesprekken. Dit heeft twee gevolgen: de 'betrokken burger' kan zich overvraagd voelen en het is mogelijk dat niet alle relevante doelgroepen vertegenwoordigd zijn. Ook een aantal gemeenteraadsleden uit de casestudies plaatst vraagtekens bij de representativiteit. Zij maken zich zorgen of kwetsbare inwoners en mensen met een beperking wel gehoord worden. Uit de klankbordgroep blijkt dat dit sterk verschilt per gemeente. Een aantal deelnemers ervaart juist dat deze kwetsbare inwoners wel betrokken en gehoord worden.

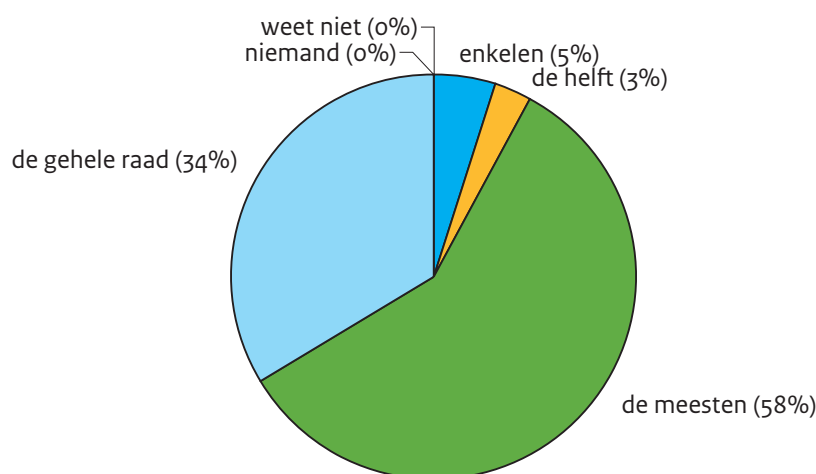
## Gemeenteraadsleden staan in grote mate open voor directe inbreng van burgers

Naast advies- en cliëntenraden zijn er meer manieren om burgerbetrokkenheid vorm te geven. Een van de rollen van de gemeenteraad is de volksvertegenwoordigende rol: het vertegenwoordigen van belangen en wensen van burgers.

Gemeenteraadsleden geven hier op verschillende manieren invulling aan. We zien dat gemeenteraadsleden, volgens griffiers, in grote mate open staan voor directe inbreng van burgers: 93% van de griffiers noemt dat de meeste, of zelfs alle gemeenteraadsleden ontvankelijk zijn voor directe inbreng (zie figuur 1.3). In 5% van de gemeenten zijn volgens griffiers slechts enkele gemeenteraadsleden ontvankelijk voor directe inbreng van burgers.

Figuur 1.3

Mate waarin gemeenteraadsleden ontvankelijk zijn voor directe inbreng van burgers, volgens griffiers van deelnemende gemeenten, 2016 (in procenten)



scp.nl

### Toelichting

Aan griffiers is gevraagd om aan te geven welk deel van de gemeenteraad ontvankelijk is voor directe inbreng van burgers. Geen enkele griffier heeft de antwoordcategorie 'niemand' of 'weeta niet' gebruikt.

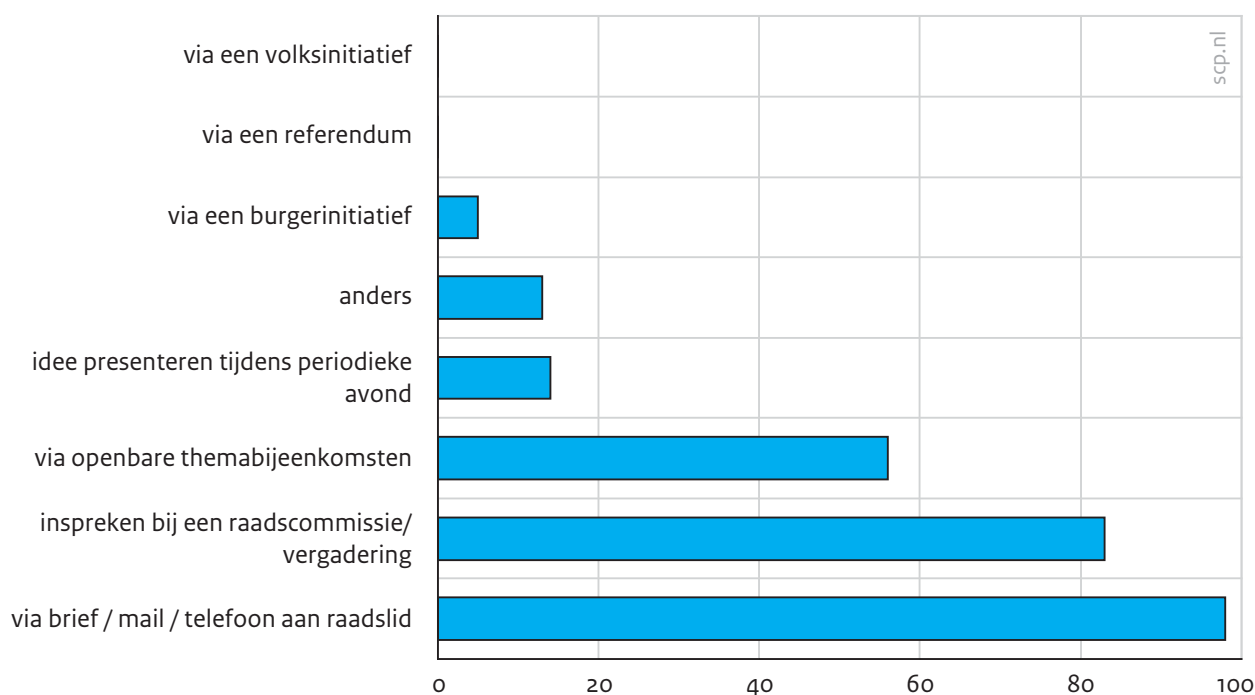
Bron: KPMG Plexus

Voor al de al langer bestaande methoden van inbreng, zoals het schrijven van een brief of e-mail aan een gemeenteraadslid en inspreken bij een raadsvergadering, lijken populair. Ook contact via openbare themabijeenkomsten wordt veel genoemd (zie figuur 1.4). Themabijeenkomsten worden georganiseerd om over specifieke onderwerpen te praten met inwoners en uitvoeringspartijen, zoals welzijnsorganisaties en zorgaanbieders (en soms ook huisartsen, ervaringsdeskundigen en buurt- of wijkteams). Mensen worden uitgenodigd om mee te denken en mee te praten over bijvoorbeeld zwerfjongeren, personen met verward gedrag of vernieuwing binnen de jeugdzorg. Ook in 2015 zagen we dat dergelijke bijeenkomsten voor gemeenteraadsleden waardevol zijn (zie § 1.2).

*De gemeente wil nu graag ook met de personen [cliënten zelf] in gesprek gaan, naast het spreken van vertegenwoordigers. (lid advies-/cliëntenraad 100.000+ gemeente)*

Figuur 1.4

Meest directe vormen van contact met gemeenteraad volgens griffiers van deelnemende gemeenten, 2016 (in procenten)



#### Toelichting

Aan griffiers is gevraagd om aan te geven op welke manieren burgers naar hun ervaring het meest direct in contact komen met de gemeenteraad. Er konden maximaal drie antwoorden gekozen worden. Voorbeelden die genoemd werden door diegenen die de antwoordcategorie 'anders' ingevuld hebben zijn deelname aan rondetafelgesprekken en persoonlijke gesprekken.

Bron: KPMG Plexus

## 1.2 Sturing en controle: informatiebehoefte, tijd en kennis van de gemeenteraad

- Griffiers zijn verdeeld over de mate waarin de gemeenteraad erin slaagt de informatiebehoefte duidelijk te formuleren: in twee derde van de deelnemende gemeenten wordt dit deels tot heel duidelijk aangegeven. In een derde van de deelnemende gemeenten is dit niet het geval.
- Informele informatievoorziening krijgt een steeds belangrijkere rol en bevat vaak kwalitatieve informatie. Uit de casestudies blijkt dat gemeenteraad en college vaker dan in 2015 het gesprek aangaan over de (invulling van) de informatiebehoefte.
- Ruim driekwart van de ondervraagde griffiers vindt de informatievoorziening naar de gemeenteraad voldoende, handzaam en op tijd.
- Griffiers geven aan dat het hebben van voldoende tijd, kennis en vaardigheden onder gemeenteraadsleden in driekwart van de deelnemende gemeenten nog een uitdaging is.

De taakuitvoering van de gemeenteraad omvat drie rollen: kaderstellen, controleren en vertegenwoordigen. Kaderstellen houdt volgens de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden in dat de gemeenteraad de algemene beleidskaders vaststelt voor de beschikbare ruimte qua beoogd resultaat/doel, tijd en (financiële) middelen voor de uitvoering. De controlerende rol houdt in dat de gemeenteraad controleert of het college de in de begroting afgesproken doelstellingen en kaders uitvoert. Met vertegenwoordigen wordt bedoeld het vertolken van de opvattingen en gevoelens van inwoners.

### Griffiers zijn verdeeld over de mate waarin de gemeenteraad erin slaagt de informatiebehoefte duidelijk te formuleren

Aan griffiers is gevraagd of gemeenteraadsleden duidelijk aangeven welke sturingsinformatie zij nodig hebben om hun rollen goed uit te kunnen voeren. In een vijfde van de deelnemende gemeenten (22%) wordt de informatiebehoefte duidelijk tot heel duidelijk omschreven en in de helft van de deelnemende gemeenten (47%) wordt dit deels duidelijk aangegeven. De overige griffiers zien ruimte voor verbetering: 31% van hen geeft aan dat gemeenteraadsleden (helemaal) niet duidelijk aangegeven wat de informatiebehoefte is (zie figuur 1.5).

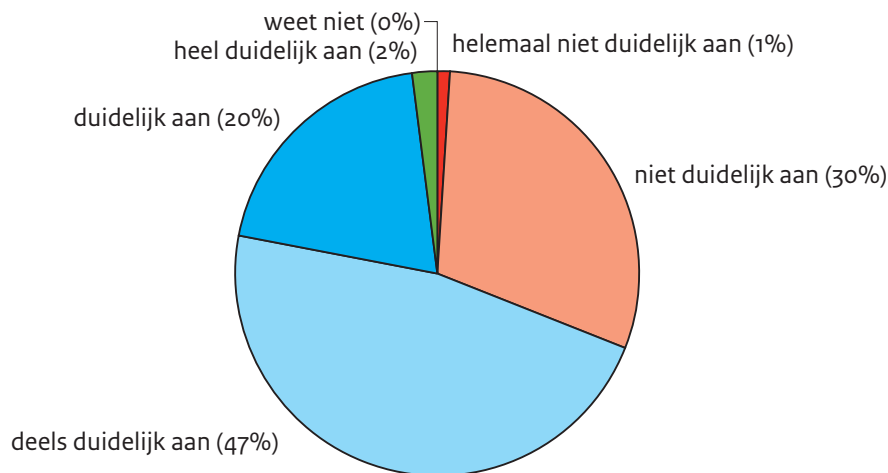
Uit de casestudies ontstaat een iets genuanceerder beeld over de informatiebehoefte. Wethouders en gemeenteraadsleden erkennen over het algemeen dat de informatiebehoefte nog niet goed geformuleerd is en lichten toe dat er wel een proces gaande is waarbij gemeenteraadsleden en college beter met elkaar in gesprek zijn over de informatiebehoefte. Dit gaat dan bijvoorbeeld over het type informatie dat nodig is en de scheidslijn tussen beleidsinformatie en operationele of uitvoerende informatie. Gemeenteraadsleden erkennen dat er nog sprake is van een worsteling, maar zijn overwegend positief over het proces waar zij met het college in zitten (zowel in de grotere als in de kleinere gemeenten).

*Ambtenaren hebben altijd een kennisvoorsprong. En dat hoort. Het is wel van belang dat een raad snel op hetzelfde kennisniveau wordt gebracht. Ambtenaren moeten ook accepteren dat een raadslid het erbij doet en soms weleens een domme vraag stelt. Het is heel belangrijk dat de raad goed wordt meegenomen en dat duidelijk is: wat is wel uitvoering en wat is geen uitvoering?*  
(gemeenteraadslid middelgrote gemeente)

*Het belangrijkste is dat de informatie moet passen bij de rol en bevoegdheid van de raad; houd de raad buiten uitvoeringsgerichte en operationele zaken.* (griffier middelgrote gemeente)

**Figuur 1.5**

Aandeel griffiers dat aangeeft of de gemeenteraadsleden hun informatiebehoefte helemaal niet, tot heel duidelijk aangeven, 2016 (in procenten)



scp.nl

#### Toelichting

Aan griffiers is gevraagd in welke mate gemeenteraadsleden volgens hen goed formuleren welke sturingsinformatie zij nodig hebben. We maken verderop in dit onderzoek onderscheid in formele Planning & Control-stukken (zoals een programmabegroting, bestuursrapportage of jaarrekening) en informatie buiten deze formele Planning & Control-stukken (bijvoorbeeld informatiebrieven of informeel overleg). In deze vraag aan de griffiers is dit onderscheid nog niet gemaakt.

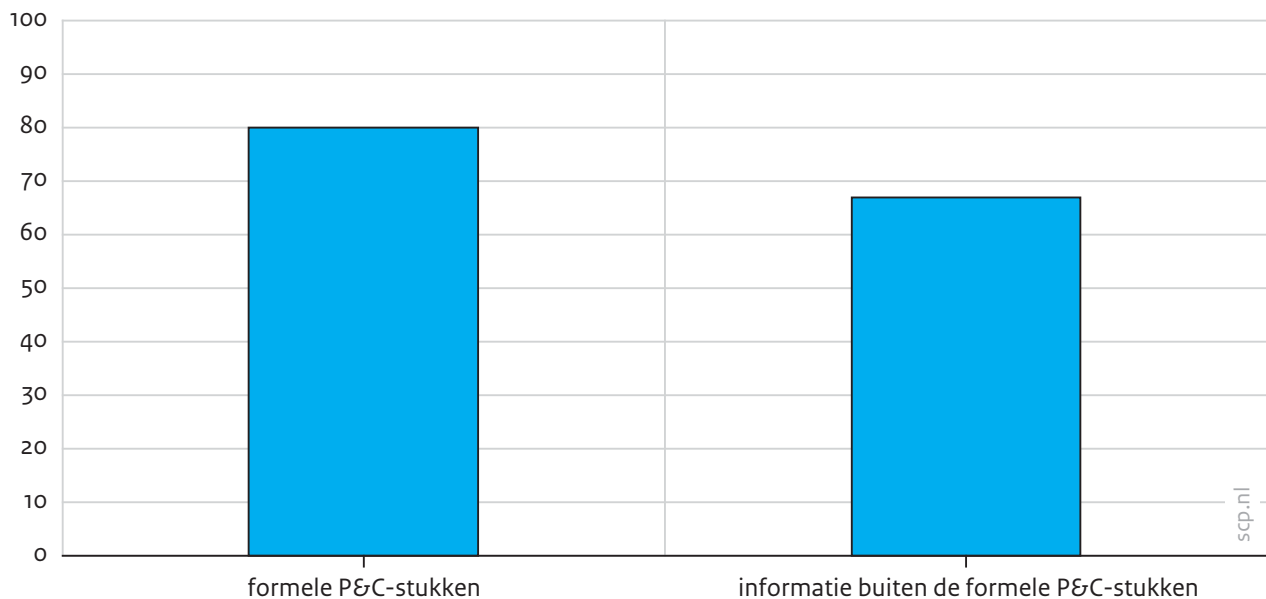
Bron: KPMG Plexus

#### Informatievoorziening aan de gemeenteraad is volgens ruim driekwart van de griffiers voldoende, handzaam en tijdig

We hebben griffiers gevraagd of het college voldoende, handzame en tijdige informatie aanreikt aan de gemeenteraad. Hierin is onderscheid gemaakt tussen formele informatie (uit de planning & control-cyclus, ook wel P&C-stukken genoemd) en informele informatie (informatie buiten de formele P&C-stukken, zoals presentaties). P&C-stukken gaan over begroten en verantwoorden, zoals een programmabegroting, bestuursrapportage of jaarrekening. Vier op de vijf ondervraagde griffiers geven aan dat formele informatie vaak of altijd voldoende, handzaam en tijdig is. Twee derde vindt dat dit het geval is voor informele informatie (zie figuur 1.6).

Figuur 1.6

Aandeel griffiers dat aangeeft dat informatievoorziening van college aan gemeenteraad vaak of altijd op orde is wat betreft hoeveelheid, handzaamheid en tijdigheid, 2016 (in procenten)



#### Toelichting

Aan griffiers is gevraagd in welke mate de informatie aan de gemeenteraad voldoende, handzaam en op tijd wordt aangereikt door het college. De grafiek geeft het percentage griffiers aan dat de informatievoorziening beoordeelt als vaak of altijd voldoende. Andere antwoordmogelijkheden waren 'nooit', 'soms' en 'even vaak wel als niet voldoende'. Uit dit onderzoek blijkt dat er ook veel informatie tot de gemeenteraad komt via andere kanalen dan uitsluitend via het college.

P&C: planning & control

Bron: KPMG Plexus

In de toelichting geven griffiers wel aan dat de aangeleverde informatie vaak te veel is. De verbetering in informatievoorziening die het meest genoemd wordt door griffiers is dat de informatieverstrekking aan de gemeenteraad meer beperkt moet zijn tot de kernboodschap. Momenteel wordt er volgens hen te veel informatie aangereikt die voor de gemeenteraad niet relevant is (zoals uitvoeringsgerichte of operationele informatie). Dit maakt het geheel volgens hen onoverzichtelijk. Door middel van bijvoorbeeld een oplegger of infographics kan informatie op hoofdlijnen worden gepresenteerd. Andere verbeterpunten zijn het aanbrengen van meer samenhang in de aangereikte informatie en het meer op tijd aanleveren ervan.

*Tijd is een belangrijke factor. Door middel van oplegnotities moeten gemeenteraadsleden direct de kern van het voorstel kunnen zien. Nota's toevoegen voor diegenen die achtergrondinformatie wensen.* (griffier kleine gemeente)

De Gemeentelijke Monitor Sociaal Domein (GMSD) is een landelijk instrument, ontwikkeld om gemeenteraden op lokaal niveau van relevante informatie te voorzien. Het aantal gemeenten dat deelneemt aan de GMSD is gestegen naar 282 publicerende gemeenten in

2016 (bron: KING Gemeenten). Door een beperkt aantal wethouders en gemeenteraadsleden wordt in de casestudies aangegeven dat zij gebruikmaken van landelijke monitors op gemeenteniveau, zoals de GMSD. Het is mogelijk dat gemeenten wel deelnemen, maar dat niet alle gemeenteraadsleden hiervan op de hoogte zijn. Ook is op het moment de GMSD in ontwikkeling, om beter aan te sluiten bij de behoeften op lokaal niveau.

### Informele informatie vervult een steeds belangrijker rol in de informatievoorziening aan de gemeenteraad

De gemeenten in het onderzoek lijken meer dan in 2015 op zoek te zijn naar (nieuwe) vormen van informatievoorziening om de gemeenteraad meer grip te geven op het sociaal domein. Bijvoorbeeld door cijfers van kwalitatieve duiding te voorzien (het zogenoemde ‘verhaal achter de cijfers’). Dit kan door naast de reguliere P&C-cyclus de gemeenteraad aanvullend te informeren over het werk van wijkteams en zorgaanbieders. Denk aan presentaties/gesprekken met het wijkteam of werkbezoeken bij aanbieders. ‘Meten is weten’ is niet meer het enige uitgangspunt.

Ook het betrekken van burgers (zoals beschreven in § 1.1) en het contact met maatschappelijke partners en zorgaanbieders (zoals beschreven in hoofdstuk 3) dragen hieraan bij.

---

#### Voorbeelden van informele informatievoorziening

Een voorbeeld van de wijze waarop de gemeenteraad meer zicht krijgt op het verhaal achter de cijfers, is casusoverleg. In een deelnemende gemeente gaf de gemeenteraad aan onvoldoende grip te ervaren. Daarom is afgesproken dat er casusoverleg plaatsvindt, waarbij de gemeenteraad op een narratieve wijze geïnformeerd wordt over casuïstiek die gewenste en ongewenste ontwikkelingen illustreert. Met als doel om beleid bij te kunnen sturen waar nodig. Een andere gemeente geeft aan dat zij informele gesprekken voeren met college en gemeenteraad over welke informatie echt nodig is. Praktijkverhalen zijn daar een onderdeel van.

---

#### Griffiers geven aan dat de beschikbare tijd van gemeenteraadsleden een knelpunt is

De Nederlandse Vereniging voor Raadsleden heeft een enquête gehouden onder gemeenteraadsleden (Nieuwsuur 2015). 38% van de respondenten noemde dat zij te weinig tijd en mogelijkheden hebben om de decentralisatiedossiers goed te begrijpen. In het huidige onderzoek zien we dat 25% van de ondervraagde griffiers aangeeft aan dat gemeenteraadsleden meestal voldoende tijd hebben om hun taken goed uit te oefenen. 13% geeft aan dat gemeenteraadsleden nooit voldoende tijd hebben. In middelgrote en grote deelnemende gemeenten zijn griffiers optimistischer over de beschikbare tijd van gemeenteraadsleden (zie figuur 1.7).

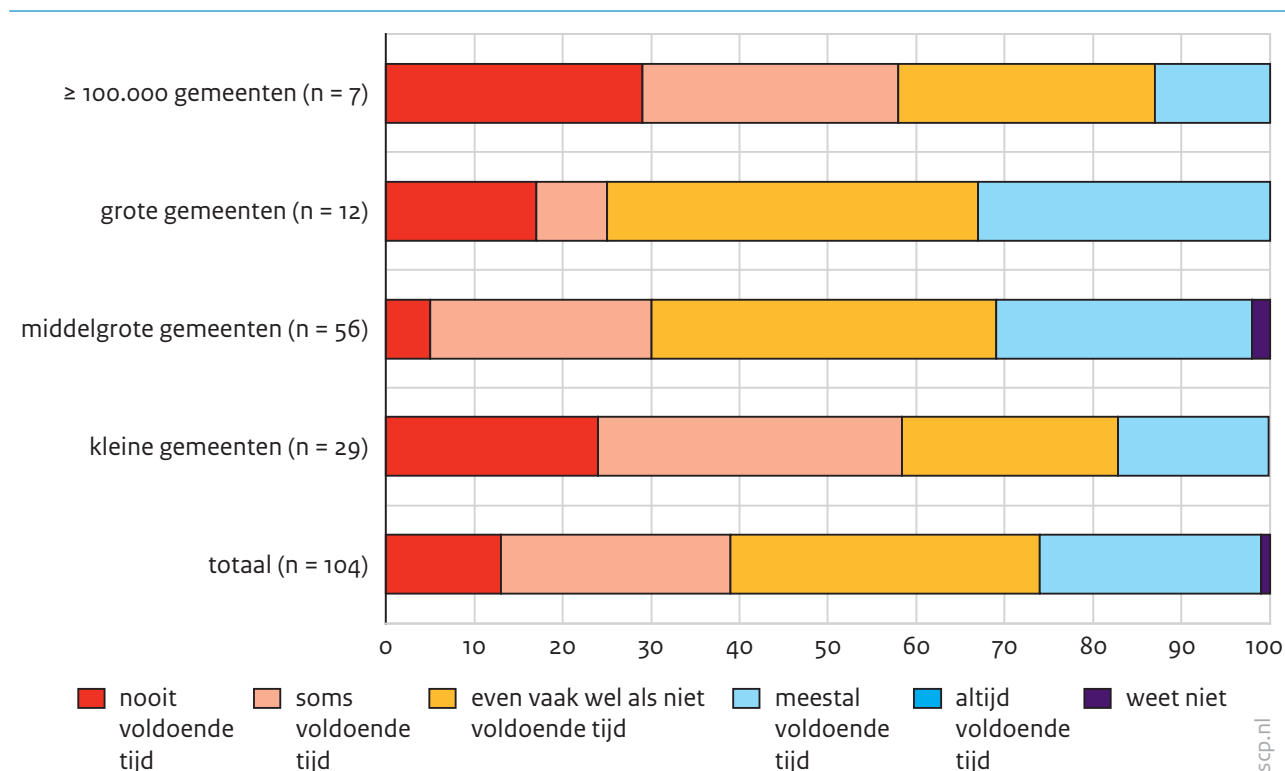
De gemeenteraadsleden in het casusonderzoek geven aan dat de decentralisaties het gemeenteraadswerk een nieuwe dimensie geven, het gaat immers om veel verantwoordelijkheid en budget. Gemeenteraadsleden ervaren een taakverzwaring en benoemen allen



dat de tijdsdruk toeneemt. De complexiteit (en soms ook omvang) van de informatievoorziening draagt hieraan bij.

**Figuur 1.7**

Aandeel griffiers dat aangeeft dat gemeenteraadsleden een bepaalde mate van tijd hebben om hun rollen goed uit te kunnen voeren, naar gemeentegrootte, 2016 (in procenten)



**Toelichting**

Aan griffiers is gevraagd in hoeverre gemeenteraadsleden volgens hen voldoende tijd hebben om hun rollen goed uit te kunnen voeren. Onder beschikbare tijd wordt verstaan de tijd die gemeenteraadsleden in theorie hebben voor hun taken. Griffiers is gevraagd naar gemeenteraadsleden binnen de gemeente in het algemeen, dus gaat het hier niet om alle gemeenteraadsleden die volgens de griffier onder een antwoordcategorie vallen maar om het gemiddelde voor alle gemeenteraadsleden in het algemeen.

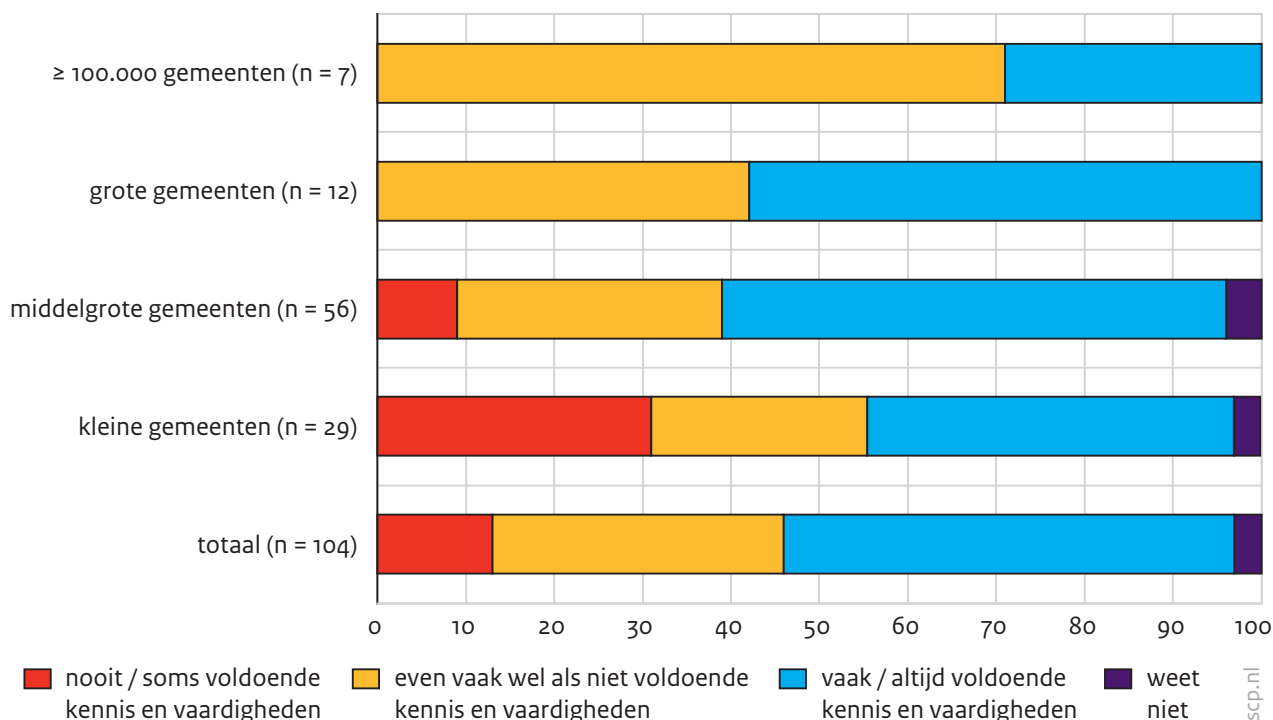
Bron: KPMG Plexus

**De meerderheid van de gemeenteraadsleden beschikt over voldoende kennis en vaardigheden om hun taken goed uit te kunnen voeren**

51% van de griffiers geeft aan dat gemeenteraadsleden vaak of altijd voldoende kennis en vaardigheden hebben om hun rollen goed te kunnen uitvoeren. Een derde (33%) van de ondervraagde griffiers zegt dat gemeenteraadsleden even vaak wel als niet voldoende kennis en vaardigheden hebben. Een kleiner deel (13%) van de griffiers vindt dat gemeenteraadsleden soms tot nooit voldoende kennis en vaardigheden hebben. Met name in kleinere gemeenten lijken griffiers vaker aan te geven dat gemeenteraadsleden niet over voldoende kennis en vaardigheden beschikken (zie figuur 1.8).

Figuur 1.8

Aandeel griffiers dat aangeeft hoe vaak gemeenteraadsleden voldoende kennis en vaardigheden hebben om hun rollen uit te kunnen voeren, naar gemeentegrootte, 2016 (in procenten)



#### Toelichting

Aan griffiers is gevraagd in hoeverre gemeenteraadsleden volgens hen voldoende kennis en vaardigheden hebben om hun rollen goed uit te kunnen voeren. Onder kennis/vaardigheden verstaan wij de mate waarin gemeenteraadsleden op de hoogte zijn van de inhoud van de onderwerpen waarover gesproken wordt en de mate waarin zij geëquipeerd zijn om hun rollen uit te voeren. Griffiers is gevraagd naar gemeenteraadsleden binnen de gemeente in het algemeen.

Bron: KPMG Plexus

Oorzaken van onvoldoende kennis zijn volgens griffiers tijdgebrek en de complexiteit van het sociaal domein, een gebrek aan scholing en het bestaan van kleine fracties met niet altijd een opleidingsplan. Wel wordt door enkele griffiers de kanttekening gemaakt dat de gemeenteraad niet uit beroepsbestuurders bestaat en dat het daarom ook te verwachten is dat gemeenteraadsleden niet altijd voldoende kennis op elk gebied hebben, zeker als zij het gemeenteraadswerk verrichten naast een fulltime baan.

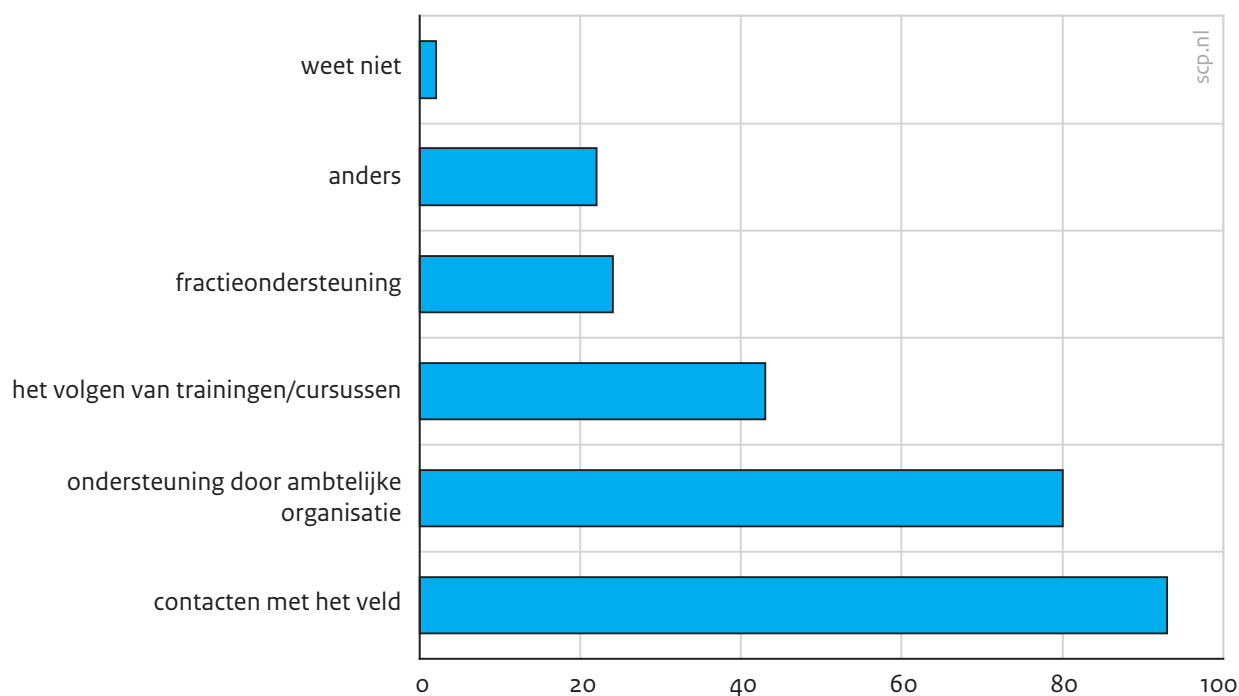
*Raadsleden zijn gewone mensen. Geen beroepsbestuurders. Gelukkig! Ik zie het als onze taak [die van de griffier] hen optimaal te voorzien van informatie en middelen om hun taak te kunnen uitvoeren. (griffier middelgrote gemeente)*

Als we kijken hoe gemeenteraadsleden zichzelf voorzien van voldoende kennis en vaardigheden, blijken contacten met het veld (93%) en een beroep doen op ondersteuning van de ambtelijke organisatie (80%) het meest populair (zie figuur 1.9). Hierna komt het volgen van trainingen (43%), fractieondersteuning (24%) en overige manieren (22%). Als voorbeelden van overige manieren worden genoemd: informatiebijeenkomsten en onder-

steuning door de griffier. Fractieondersteuning wordt duidelijk meer gebruikt om kennis te vergaren door gemeenteraadsleden van deelnemende 100.000+ gemeenten (86%). Ook het volgen van trainingen is onder deze gemeenteraadsleden populairder (71%) dan onder kleinere gemeenten.

Figuur 1.9

Aandeel griffiers dat aangeeft op welke manieren gemeenteraadsleden zichzelf van voldoende kennis en vaardigheden voorzien, 2016 (in procenten)



#### Toelichting

Aan griffiers is gevraagd op welke manieren gemeenteraadsleden zichzelf van voldoende kennis en vaardigheden voorzien. Er konden meerdere antwoorden gekozen worden (zonder maximumaantal).

Bron: KPMG Plexus

## 2 Thema 2: privacy, fraude en klachten binnen de gemeentelijke praktijk

Dit thema gaat over drie aspecten uit de gemeentelijke praktijk: omgang met privacy, fraude en klachten. Hierbij staat de vraag centraal wat gemeenten rond deze onderwerpen georganiseerd hebben.

### 2.1 Omgang met privacy binnen het sociaal domein

---

- Ongeveer de helft van de deelnemende gemeenten heeft volgens de griffiers een privacybeleid vastgesteld (al dan niet specifiek voor het sociaal domein).
  - Ongeveer de helft van de ondervraagde griffiers geeft aan dat er (zeer) weinig aandacht is voor privacy tijdens gemeenteraadsvergaderingen. Er lijkt dus vooralsnog weinig lokale politieke aandacht te zijn voor privacy. Onder de deelnemende gemeenten met een privacybeleid is meer aandacht voor privacy; driekwart van deze griffiers geeft aan dat hier gemiddeld tot zeer veel aandacht voor is.
  - Het kwalitatieve onderzoek laat zien dat er veel variatie is in hoe de deelnemende gemeenten omgaan met dit thema. Over het algemeen geven gemeenten in het onderzoek aan dat het goed inrichten van privacy ingewikkeld is en dat zij nog worstelen met het gestructureerd borgen van privacy. Wat kan helpen is nog beter gebruik van routes en tools die voor gemeenten beschikbaar zijn om privacy gestructureerd te borgen.
- 

Omgang met privacygevoelige informatie in het sociaal domein valt onder de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp). Daarnaast is in de domeinwetten aangegeven hoe omgegaan dient te worden met persoonsgegevens. Voor de verwerking van persoonsgegevens is een grondslag nodig, er moet een noodzaak zijn en de verwerking ervan moet proportioneel zijn in relatie tot het doel waarvoor deze gegevens verwerkt worden.

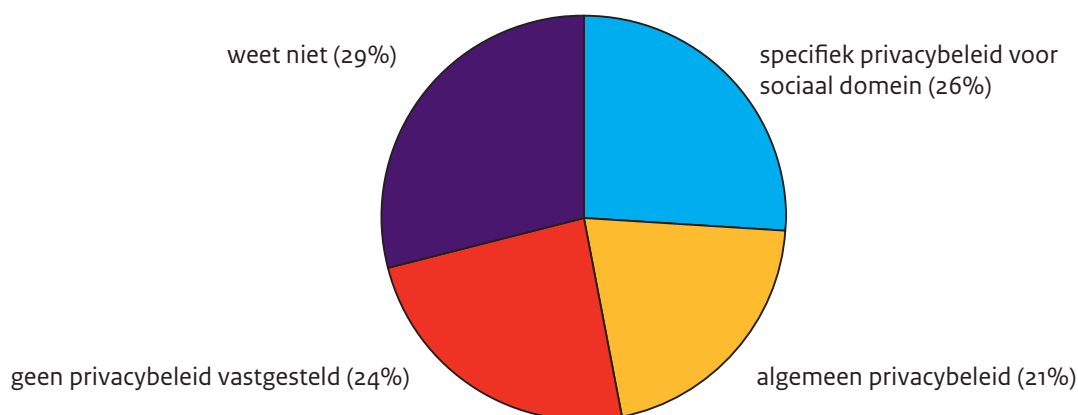
#### Ongeveer de helft van de deelnemende gemeenten heeft een privacybeleid vastgesteld, al dan niet specifiek voor het sociaal domein

In de beleidsvisie op gegevensverwerking en privacy van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties BZK (2014) wordt beschreven dat het college verantwoordelijk is voor de beveiliging en borging van de privacy en hierover verantwoording aflegt aan de gemeenteraad. Om gemeenten te ondersteunen bij het waarborgen van privacy, heeft de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) in samenwerking met de departementen een raamwerk ontwikkeld. Het raamwerk bestaat uit vijf gebieden: governance, beleid, werkprocessen en triages, bewustwording en training, en beheer en opslag van gegevens. Hierbij stellen zij voor gemeenten diverse handreikingen, leidraden en factsheets beschikbaar (zie VNG datum onbekend).

Gevraagd naar de aanwezigheid van een beleid gericht op privacy geeft 21% van de griffiers aan dat er een algemeen privacybeleid is, 26% van de deelnemende griffiers geeft aan dat er specifiek beleid is voor het sociaal domein. In bijna een kwart van de deelnemende gemeenten (24%) is volgens griffiers geen privacybeleid vastgesteld (zie figuur 2.1).

Figuur 2.1

Aanwezigheid van een vastgesteld privacybeleid al dan niet voor het sociaal domein, volgens griffiers van deelnemende gemeenten, 2016 (in procenten)



scp.nl

#### Toelichting

Aan griffiers is gevraagd of in hun gemeente een privacybeleid is vastgesteld, bijvoorbeeld in een beleidsvisie of privacynota. 29% van de ondervraagde griffiers lijkt niet te weten of er een privacybeleid in de gemeente is vastgesteld. Het is mogelijk dat griffiers geen volledig overzicht hebben van het al dan niet bestaan van een privacybeleid.

Bron: KPMG Plexus

#### Voorbeelden van privacybeleid in de praktijk

Uit de casestudies is een aantal voorbeelden naar voren gekomen hoe privacybeleid door deelnemende gemeenten in de praktijk wordt gebracht. Het gaat om het opstellen van specifieke reglementen en werkinstructies rondom privacy. Ook het aanstellen van een privacy-officer wordt genoemd. Sommige gemeenten geven aan ook de medewerkers specifiek op te leiden om correct om te gaan met gegevens en contact met inwoners.

*Wij trainen onze medewerkers in het in acht nemen van de privacywetgeving. Kijk uit met wat je doet en deel niet onnodig informatie met je collega's. (wethouder 100.000+ gemeente)*

#### De lokale politieke aandacht voor privacy lijkt beperkt

In een onderzoek onder 41 gemeenten concludeert de Autoriteit Persoonsgegevens (2016) dat Nederlandse gemeenten onvoldoende weten welke persoonsgegevens van hun burgers zij in het sociaal domein mogen verwerken en welke regels daarvoor gelden. In haar aanbevelingen raadt de toezichthouder gemeenten aan om te specificeren welke gegevens voor welk doeleinde en op basis van welke grondslag noodzakelijk zijn voor de taken in het sociaal domein. Daarnaast adviseert zij dit ook te vertalen naar instructies voor de mensen

op de werkvloer en haar burgers zorgvuldig te informeren over de gegevens die over hen worden verwerkt, wanneer toestemming wordt gevraagd en met welke reden dit gebeurt. Het feit dat 21% van de griffiers aangeeft dat de gemeente geen privacybeleid heeft vastgesteld en dat 29% niet weet of er een privacybeleid bestaat, is een indicatie dat ook volgens dit onderzoek het thema privacy nog niet hoog op de raadsagenda staat. Dit beeld wordt bevestigd door het inzicht dat ongeveer de helft van de griffiers (48%) aangeeft dat er (zeer) weinig aandacht is voor privacy binnen de gemeenteraad (zie figuur 2.2).

In de deelnemende gemeenten die volgens griffiers een vastgesteld privacybeleid hebben, geeft driekwart van deze griffiers aan (niet in figuur) dat er binnen de gemeenteraad gemiddeld tot zeer veel aandacht is voor privacy (ten opzichte van de helft voor alle deelnemende griffiers – zie ‘totaal’ in figuur 2.2).

We zien daarnaast dat er in deelnemende grote en 100.000+ gemeenten volgens griffiers binnen de gemeenteraad meer aandacht voor privacy is dan in kleinere gemeenten (zie figuur 2.2). De casestudies laten een wisselend beeld zien wat betreft de aandacht voor dit thema. In sommige gemeenten vraagt het onderwerp volgens de deelnemers aan de casestudies geen speciale aandacht en is het inzicht in hoe het ervoor staat met het borgen van privacy, nog beperkt. In andere gemeenten geven gemeenteraadsleden aan hier juist bewust kritisch op te zijn.

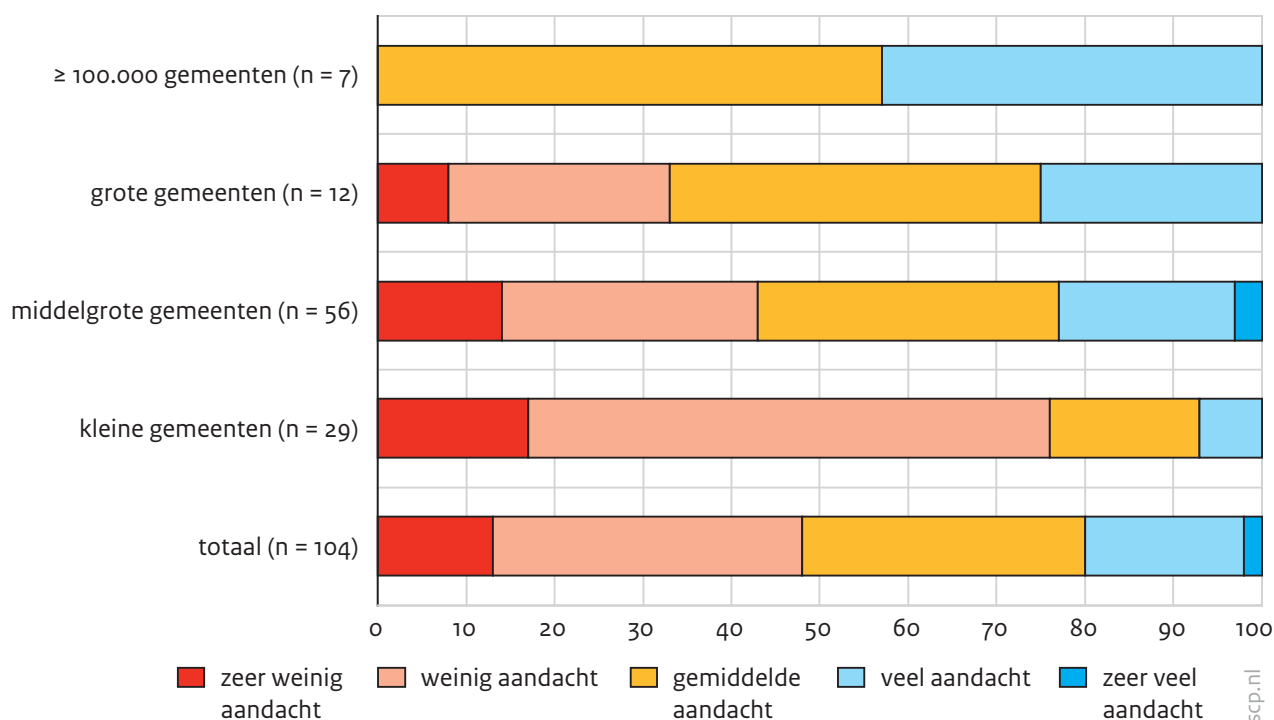
In een open vraag naar positieve ontwikkelingen rondom privacy in het sociaal domein geven griffiers aan dat er in 2016 medewerkers ten behoeve van data- en privacybescherming worden aangenomen. Als negatieve ontwikkeling wordt genoemd dat voorzichtigheid met data wel leidt tot extra kosten, en dat deze voorzichtigheid soms de controle ingewikkelder maakt.

Desgevraagd benoemen enkele gemeenteraadsleden in de casestudies dat er niet consequent over privacy gesproken wordt en gemeenteraadsleden de regels niet altijd scherp voor ogen hebben. Deelnemende gemeenten vinden het lastig om informatie boven tafel te krijgen over hoe de privacywetgeving nou precies werkt en geven soms ook aan niet zeker te weten of de wetgeving precies gevolgd wordt. Met name in het kader van de Jeugdwet, omdat hierbij de samenwerking aangegaan wordt met gemeenten uit de regio.

*Wij schuren langs de randen van de wet. Dit vraagt dagelijkse alertheid van de mensen in het veld. (wethouder 100.000+ gemeente)*

Figuur 2.2

Mate van aandacht voor privacy bij raadsvergaderingen volgens griffiers van deelnemende gemeenten, naar gemeentegrootte, 2016 (in procenten)



#### Toelichting

Aan griffiers is gevraagd in welke mate er binnen hun gemeenteraad, bijvoorbeeld in raadsvergaderingen, aandacht is voor het onderwerp privacy.

Bron: KPMG Plexus

Enkele gemeenten in de casestudies geven aan dat zij vinden dat de privacy soms te streng beschermd wordt. Het niet uitwisselen van gegevens over cliënten kan volgens hen een goede zorgverlening in de weg staan. Dit leidt ertoe dat gegevens meermalig geregistreerd worden of dat een cliënt meermaals aan verschillende personen zijn verhaal moet doen. Ook dit bevestigt het beeld dat er op het moment veel variatie in de praktijk is in hoe gemeenten omgaan met privacy.

#### Voorbeelden van uitdagingen rondom privacy

In de casestudies worden meerdere voorbeelden van incidenten genoemd die te maken hebben met de beschikbaarheid van persoonsgegevens voor mensen die er eigenlijk geen toegang toe mogen hebben. Denk aan brieven met persoonsgegevens over cliënten, die via de gemeentelijke IT-infrastructuur voor veel medewerkers toegankelijk zijn of het onzorgvuldig omgaan met het delen van bestanden waarin privacygevoelige informatie op BSN-niveau te vinden is.

## Weinig klachten van burgers over privacy

Twee derde van de griffiers (68%) geeft in de enquête aan dat er in 2016 geen incidenten of klachten met betrekking tot privacy gerapporteerd zijn aan de gemeenteraad. 16% van de griffiers geeft aan dat er wel incidenten of klachten gerapporteerd zijn. Uit de casestudies blijkt dat er wel incidenten plaatsvinden; in het uitblijven van klachten daarover kan het meespelen dat de informatievoorziening over privacywetgeving richting burgers beperkt is. In de deelnemende gemeenten met een specifiek of algemeen privacybeleid, wordt de burger volgens griffiers meestal geïnformeerd via een tekst op de site (in 51% van de gevallen) of via een standaard mondelinge uitleg bij het eerste contact met de cliënt (41%). 4% van de griffiers geeft aan dat informatie over het privacybeleid niet op een gestructureerde wijze aan de burger wordt verstrekt. Via de websites van deelnemende gemeenten is bijvoorbeeld doorgaans niet (eenvoudig) te achterhalen hoe de gemeente omgaat met persoonsgegevens. Het kan ook zijn dat burgers nog weinig besef hebben van het belang van privacy en zij hierdoor minder aandacht hebben voor hun rechten.

## 2.2 Omgang met fraude

---

- Deelnemende gemeenten zijn alert op fraude rondom bijstandsuitkeringen. Fraudebestrijding rondom zorg en ondersteuning speelt volgens het kwalitatieve onderzoek beperkt binnen de deelnemende gemeenten. Wel is fraude met het persoonsgebonden budget een aandachtsgebied, zo stellen gemeenten in het kwalitatieve onderzoek.
  - De deelnemende gemeenten kunnen nog beter gebruikmaken van de beschikbare instrumenten die kunnen helpen fraudepreventie en -bestrijding goed in te richten.
- 

Gemeenten zijn met de decentralisaties niet alleen verantwoordelijk geworden voor de uitvoering van de nieuwe taken, maar ook voor de kwaliteit en de rechtmatigheid daarvan. De omvang van fraude in het sociaal domein laat zich moeilijk becijferen. In een publicatie van de Erasmus Universiteit worden inschattingen genoemd uiteenlopend van 1% tot 10% van de uitgaven in het sociaal domein (Fenger et al. 2016). In die rapportage wordt onderscheid gemaakt tussen rechtmatigheidsrisico's (bewuste fraude en onbewuste fouten) enerzijds en risico's van ongepast gebruik (overbehandeling en onderbehandeling) anderzijds. Fraude kan zowel bij de burger als bij de aanbieder of maatschappelijke partner voorkomen. De onderzoekers hebben als risico's binnen de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) de productgroepen 'begeleiding' en 'beschermd wonen' geïdentificeerd en binnen de Jeugdwet het gebrek aan transparantie. Hun aanbevelingen richten zich op de versterking van kennisbundeling en -uitwisseling, de versterking van de posities van de verschillende partijen ten opzichte van elkaar en de versterking van de handhavingscapaciteit. Het zorgdomein vraagt andere kennis van fraudebestrijding, waar gemeenten verder in dienen te investeren dan nu het geval is, stellen de onderzoekers van de Erasmus Universiteit.



## Deelnemende gemeenten zijn alert op fraude rondom bijstandsuitkeringen

Uit de casestudies blijkt dat er binnen gemeenten met name aandacht is voor fraude rondom bijstandsuitkeringen. Dit onderwerp was dan ook al voor de decentralisaties bij gemeenten bekend en gemeenten moeten erop toezien dat bijstand terecht verstrekt wordt. Via de websites van deelnemende gemeenten wordt vaak tekst gewijd aan fraudebestrijding rondom uitkeringen. Uit het kwalitatieve onderzoek blijkt dat fraudebestrijding in het zorg- en ondersteuningsdomein nog beperkt speelt. Wel is fraude met het persoonsgebonden budget een aandachtsgebied, volgens gemeenten in de casestudies. Zij geven aan dat de invoering van het trekkingsrecht (en de huidige verbeteringen in de uitvoering daarvan) hierin al veel heeft verbeterd.

---

### Voorbeelden van fraudepreventie

Sommige gemeenten in de casestudies lieten weten bezig te zijn met de vraag of de zorg of ondersteuning geleverd wordt waar de gemeente voor betaalt. Zij doen hier zelf onderzoek naar.

Een andere gemeente voert gesprekken met de accountants om beter de vinger te krijgen achter mogelijkheden tot fraudepreventie. In deze gemeente wordt voor de inrichting van de verantwoording in overleg met gemeenteraadsleden, accountants en wethouders gebruikgemaakt van het 4R-model van Robert Simon (richting, ruimte, resultaten en rekenschap – zie bijvoorbeeld <http://www.innovatieorganiseren.nl/innovatie-en-management/het-4r-model-een-praktisch-overzicht-voor-meer-informatie>). Dit model helpt om het verhaal achter de cijfers te vertellen in plaats van dikke rapportages aan de gemeenteraad op te leveren. De ambtelijke aandacht voor fraude als onderwerp is volgens deze gemeente een succesfactor.

---

Door het Rijk en de vng worden gemeenten ondersteund in de fraudepreventie binnen de Wmo en de Jeugdwet. Voor ondersteuning bij de inhoud van het beleid rondom fraudepreventie is bijvoorbeeld het Expertteam fraudepreventie in het leven geroepen. Daarnaast kan de gemeente wanneer zij concrete signalen ontvangt omtrent fraude/onrechtmatig gebruik van voorzieningen, hulp inschakelen van het Ondersteuningsteam Fraudesignalen. Dit team stelt capaciteit en kennis beschikbaar om complexe zaken af te handelen en gemeenten te helpen dit in de toekomst zelfstandig te doen. In 2015 is door het Rijk gestart met het programma Rechtmatige Zorg, waarmee in een traject lopend van 2015 tot en met 2018 gewerkt wordt aan het versterken van rechtmatigheid in alle sectoren van de zorg (TK 2014/2015).

## 2.3 Omgang met klachten

---

- Zowel de gemeenten in dit onderzoek als de Nationale ombudsman geven aan dat er in 2016 per gemeente gemiddeld enkele (officiële) klachten zijn binnengekomen. De Nationale ombudsman laat een stijgende lijn zien in vergelijking met 2015 (van 1300 naar 1800 landelijk).

- Gemeenten geven aan dat zij veel aandacht hebben voor het traject voorafgaand aan een officiële klacht en daarmee signalen van ontevredenheid vroeg herkennen.
- Uit het kwalitatieve onderzoek blijkt volgens een aantal deelnemende gemeenten dat het laagdrempelig in kunnen dienen van een klacht voor burgers belangrijk is bij de keuze dit te doen.

---

Klachten kunnen gaan over het al dan niet aanspraak maken op zorg en ondersteuning, over bejegening, complexiteit van wet- en regelgeving, privacyvraagstukken of onjuiste of onduidelijke informatiestrekking. Naast officiële klachten kunnen gemeenten ook signalen van ontevredenheid ontvangen waar nog geen sprake is van een ingediende klacht. Behalve de afhandeling van klachten is ook van belang hoe gemeenten het proces naar indiening van een klacht hebben geregeld.

### Gemeenten zetten in op het vroegtijdig herkennen van signalen van ontevredenheid

In het merendeel van de casestudies wordt genoemd dat gemeenten inzetten op het herkennen van een klacht voordat deze officieel ingediend is. Gemeenten pakken signalen van ontevredenheid van burgers op door snel contact met hen te zoeken en over een oplossing in gesprek te gaan. Hierdoor worden burgers sneller geholpen. Deze manier van werken is zowel voor burgers als voor gemeenten praktischer en prettiger. In de klachtenprocedure is het voeren van dit gesprek opgenomen.

### Burgers dienen weinig officiële klachten in, maar het aantal stijgt wel

Als een cliënt ontevreden is over de klachtbehandeling bij de gemeente kan hij zijn beklag doen bij de Nationale ombudsman, een onafhankelijke bemiddelaar. Dit biedt burgers de gelegenheid om een onenigheid tussen hen en gemeenten alsnog te beslechten zonder verdere juridische stappen. In het begin van dit jaar heeft de Nationale ombudsman de resultaten van zijn onderzoek naar klachtbehandeling in het sociaal domein na de decentralisaties gepresenteerd (Tuzgöl-Broekhoven et al. 2017). Hij heeft dit onderzoek uitgevoerd omdat hem steeds meer klachten en signalen bereikten, waaruit bleek dat burgers niet goed wisten bij wie zij terechtkonden bij problemen.

Het onderzoek van de Nationale ombudsman betrof een interne klachtenanalyse en een vragenlijst onder 205 gemeenten. Conclusies uit dit onderzoek waren dat de toegang tot de klacht- en bezwaarprocedure onder druk staat, dat klachtrecht en de bezwaarprocedure achterlopen op het doel van de decentralisaties en dat de klachtenprocedure onvoldoende zicht geeft op de dienstverlening aan de burger. In 2016 zijn met 1800 klachten over het sociaal domein meer klachten binnengekomen dan in 2015, toen het er nog 1300 waren. In het onderzoek worden ook redenen genoemd waarom mensen niet altijd klachten indienen. Er wordt gesproken over de angst van mensen voor mogelijke gevolgen, de complexiteit van het systeem en het gebrek aan vermogen van de doelgroep om een klacht in te dienen.

De aard van klachten bij de Nationale ombudsman is anders dan die van klachten die bij gemeenten worden ingediend. Cliënten komen bij de ombudsman wanneer zij ontevreden

zijn over de klachtbehandeling van de gemeenten, bijvoorbeeld over de benadering vanuit de gemeente. Bij gemeenten worden bijvoorbeeld ook klachten ingediend als de afgegeven beschikking te laag bevonden wordt of bij onvrede over de zorg of ondersteuning zelf. Gemeenten in de casestudies zeggen dat er weinig officiële klachten ingediend worden. Als er klachten zijn, hebben deze volgens de deelnemende gemeenten vaak betrekking op de huishoudelijke hulp en onafhankelijke cliëntondersteuning, of op het tijdig en/of volledig informeren over de zorg en ondersteuning die de cliënt krijgt.

*Bij signalen van ontevredenheid wordt de cliënt direct gebeld om de zaak op te lossen.  
(wethouder 100.000+ gemeente)*

Een aantal leden van advies- en cliëntenraden benoemt in de casestudies dat het indienen van klachten in hun gemeente nog niet zo laagdrempelig is als zou moeten. Het is voor mensen bijvoorbeeld niet altijd duidelijk waar een klacht ingediend moet worden en hoe dit dient te geschieden. Het verbeteren van de communicatie over klachten kan volgens hen dan ook helpen.

*Het indienen van een klacht is nu niet laagdrempelig. De website is niet toegankelijk om een klacht in te dienen. (lid participatieraad 100.000+ gemeente)*

## 3 Thema 3: samenwerking in het sociaal domein

In dit hoofdstuk worden twee kanten van samenwerking besproken. Samenwerking bestaat enerzijds uit intergemeentelijke samenwerking en anderzijds uit samenwerking met aanbieders en maatschappelijke partners (onderwijspartijen, instellingen, verzekeraars enz.). Deze samenwerkingen zijn in de aanloop naar 1 januari 2015 en daarna gestimuleerd door het Rijk en partijen zoals de Transitiecommissie Sociaal Domein en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG).

Dit hoofdstuk behandelt eerst de ervaringen met samenwerking tussen gemeenten en gaat daarna in op de ervaringen met samenwerking met aanbieders en maatschappelijke partners.

### 3.1 Ervaringen met samenwerking tussen gemeenten

---

- Samenwerking tussen gemeenten draagt volgens twee derde van de ondervraagde griffiers bij aan het behalen van de gestelde beleidsdoelen. De meest behaalde doelen zijn het realiseren van schaalvoordelen, borging van continuïteit en toename van kennis. Tegelijk ziet meer dan de helft van de ondervraagde griffiers hoge risico's op ten eerste de afname van sturingsmogelijkheden voor gemeenteraadsleden en ten tweede een risico op toename in ambtelijke/bestuurlijke drukte.
  - In 2016 kunnen volgens griffiers in iets meer dan de helft van de onderzochte gemeenten de gemeenteraadsleden hun taken (dat wil zeggen: kaderstellen, controleren en vertegenwoordigen van burgers) minder goed uitoefenen door samenwerking. De grip op het lokale beleid vermindert omdat taken regionaal worden opgepakt, stellen de griffiers. 19% van de ondervraagde griffiers geeft aan dat de taakuitvoering van gemeenteraadsleden juist verbetert door samenwerking. In de regio's Noord en West wordt samenwerking met andere gemeenteraden meer gezocht dan in de andere regio's.
  - Gemeenten zijn verdeeld over de meerwaarde van samenwerking en er bestaan verschillen in de mate waarin de samenwerking volwassen dan wel uitontwikkeld is. Uit dit onderzoek blijkt dat verschillen in visie en verandertempo tussen gemeenten de samenwerking onder druk kunnen zetten.
- 

Intergemeentelijke samenwerking kan onder meer betrekking hebben op beleidsvoorbereiding en -afstemming, inkoop, uitvoering of een combinatie daarvan. Ook de organisatorische en juridische vorm van samenwerking kan verschillen: van het gezamenlijk opstellen van beleidsnotities tot bijvoorbeeld de instelling van een gemeenschappelijke regeling tussen gemeenten waarmee zij vorm en inhoud geven aan de inkoop. Het inrichten van effectieve en efficiënte samenwerking beslaat vaak veel verschillende partners en is een tijdrovend proces.

Vanwege de schaal van bepaalde (specialistische) vormen van zorg en ondersteuning en de hiervoor benodigde expertise en kennisbundeling kan intergemeentelijke samenwerking

noodzakelijk zijn. Met name binnen de Jeugdwet werken gemeenten samen rondom bijvoorbeeld jeugdbescherming en jeugdreclassering, zeer specialistische vormen van zorg, gesloten jeugdhulp en het Algemeen Meldpunt Huiselijk geweld en Kindermishandeling. Binnen de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) wordt via centrumgemeenten samengewerkt voor maatschappelijke opvang en beschermd wonen. In eerder onderzoek constateerde de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) dat gemeentelijke samenwerking nodig en zelfs noodzakelijk is (Rob 2015).

Een inventarisatie van samenwerkingsverbanden tussen decentrale overheden (uitgevoerd door PROOF adviseurs en KWINK groep) toont aan dat ongeveer de helft van de geïdentificeerde samenwerkingsverbanden in het sociaal domein betrekking heeft op de Participatiewet (Theissen et al. 2017). Van de overige samenwerkingsverbanden heeft een kleine meerderheid betrekking op de Wmo en de rest op de Jeugdwet. De onderzoekers noemen als verklaring voor het grote aantal samenwerkingsverbanden binnen de Participatiewet dat in veruit de meeste gevallen de wet door de gemeente zelf uitgevoerd wordt en hiervoor werkbedrijven opgericht zijn. Bij de Wmo en de Jeugdwet gaat het volgens de onderzoekers veelal om samenwerking bij inkoop.

Daarnaast hebben zij gekeken naar de grootte van de samenwerkingsverbanden. Bij de Participatiewet bestaan de meeste samenwerkingsverbanden uit twee à vijf deelnemers, bij de Wmo en de Jeugdwet zij dat er meestal zes à tien.

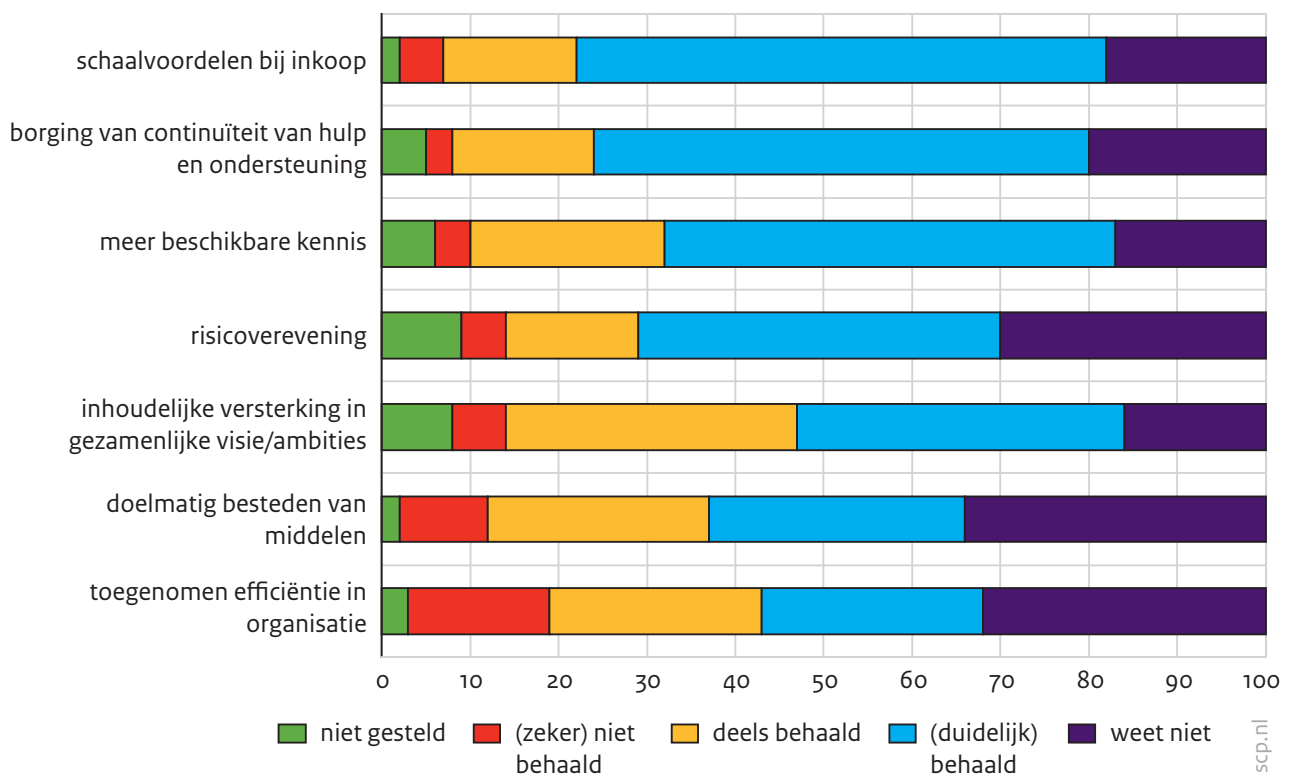
### Samenwerking draagt volgens twee derde van de griffiers bij aan het behalen van de gestelde beleidsdoelen

Samenwerking met andere gemeenten draagt volgens twee derde van de ondervraagde griffiers (64%) over het algemeen enigszins tot duidelijk bij aan het behalen van de door de gemeenteraad en het college gestelde beleidsdoelen in het sociaal domein. 18% van de ondervraagde griffiers geeft zelfs aan dat samenwerking een randvoorwaarde is voor het bereiken van doelen. 12% geeft aan dat samenwerking niet of nauwelijks bijdraagt aan het bereiken van doelen (uitkomsten niet in een figuur weergegeven).

Daarnaast is aan griffiers gevraagd aan welke specifieke doelen samenwerking dan bij kan dragen. Figuur 3.1 geeft de uitkomsten visueel weer.

Figuur 3.1

Mate waarin doelen van samenwerking tussen gemeenten gesteld en behaald zijn volgens griffiers van deelnemende gemeenten, 2016 (in procenten)



#### Toelichting

Aan griffiers is gevraagd welke doelen van samenwerking met andere gemeenten volgens hen in 2016 gesteld zijn, en indien van toepassing ook behaald zijn. Met toename van efficiëntie in de organisatie wordt de efficiënte inzet van mensen en middelen binnen de gemeente bedoeld. Griffiers hebben niet op alle doelen even goed zicht, zo blijkt uit het aantal keer dat 'weet niet' is ingevuld.

Bron: KPMG Plexus

We zien dat schaalvoordelen bij de inkoop het meest gestelde en (duidelijk) behaalde doel is. Hoewel we geen verschillen zien naar gemeentegrootte, ontstond tijdens de focusgroep met gemeenten het beeld dat vooral kleinere gemeenten zichzelf zonder samenwerking niet in staat achten om sommige (specialistische) vormen van zorg goed te organiseren.

Het doel dat wel gesteld is, maar volgens de meeste griffiers het minst (duidelijk) behaald, is de toename van efficiëntie in de organisatie. Uit de focusgroep met gemeenten ontstond een vergelijkbaar beeld. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat meer afstemming kan leiden tot bureaucratie.

#### Samenwerking staat onder druk door verschillen in visie en tempo van transitie en transformatie

Uit de casestudies blijkt dat ongeveer de helft van de geïnterviewde directeuren en wethouders tevreden is over de samenwerking. Een even groot deel geeft aan uitdagingen te

kennen rondom de spanningen op het vlak van intergemeentelijke samenwerking, met name wat betreft Wmo en Jeugdwet. De belangrijkste reden is volgens hen dat de visie op de inrichting en uitvoering van het sociaal domein en de transformatie tussen de samenwerkende gemeenten uiteen kan lopen. Opvallend is dat 70% van de deelnemende griffiers juist aangeeft dat de inhoudelijke versterking in de gezamenlijke visie als doel wordt gesteld én (deels) wordt behaald.

Ook wordt het gebrek aan adequate sturings- en verantwoordingsinformatie door samenwerkingsorganisaties als belemmerend voor de taakuitvoering ervaren. De informatie wordt door sommige griffiers omschreven als weinig specifiek en onvolledig.

Kleinere gemeenten geven in de casestudies aan dat zij overwegend positief zijn over de bestaande samenwerkingsverbanden met andere gemeenten. In de casestudies wordt genoemd dat hoe groter het samenwerkingsverband is, hoe moeilijker ontwikkelingen voor de gemeenteraad te volgen zijn omdat je er geen grip meer op hebt. Vooral binnen het jeugddomein zijn er vormen van samenwerking die niet binnen een GR (gemeenschappelijke regeling) of een formele constructie zijn vormgegeven. Dan kan het voorkomen dat ontwikkelingen zich buiten het blikveld van de raad afspelen. Dat is niet erg zolang het goed gaat, maar als het misloopt wordt er ook naar de gemeenteraad gekeken.

*We werken echt ambtelijk en bestuurlijk samen. Dat kan ook omdat er een beperkte schaal is. De deskundigheid is er niet bij kleinere gemeenten, we steunen elkaar. Dat levert louter voordelen op. Er is bijvoorbeeld scherper onderhandeld [met zorgaanbieders] en er is een beter aanbod.*  
(directeur grote gemeente)

*Veel regionale/verbonden partijen staan op afstand van de raad. De grip neemt af omdat bevoegdheden en verantwoordelijkheden bij college en/of regionaal niveau liggen. Controle wordt stroperiger en minder direct, zeker als het college zuinig is met de informatievoorziening.*  
(griffier 100.000+ gemeente)

Nu er in 2016 meer inzicht is in het zorggebruik en de bijbehorende kosten binnen de Wmo 2015 en de Jeugdwet, ontstaat volgens de meeste gemeenten in het kwalitatieve onderzoek meer druk op de financiering en het solidariteitsprincipe (waarbij het budget van alle gemeenten wordt samengebracht en niet wordt verrekend naar gebruik per gemeente). Een dergelijke verevening vraagt om uitlijnen van de visie. Het gedeelte van het macrobudget dat alle deelnemende gemeenten beschikbaar stellen aan het samenwerkingsverband betreft vaak de specialistische (of geïndiceerde) zorgvormen. Het is een beleidskeuze om een bepaald deel van het macrobudget te reserveren voor deze specialistische zorg of voor bijvoorbeeld het versterken van de sociale basis (de vrij toegankelijke voorzieningen). Nu in 2016 de focus meer verschuift naar transformatie en in de praktijk (door het implementeren van de visie) verschillen in inrichting ontstaan, kan dat een wissel trekken op de samenwerking.

*Wij blijven samengaan omdat we grote voordelen zien in samen inkopen. Maar we hebben verevening losgelaten, zodat iedereen wat meer vrijheid heeft om de toegang en de transformatie-agenda in te vullen.* (wethouder middelgrote gemeente)

In de focusgroep met gemeenten gaven de deelnemers aan dat de samenwerking in 2016 meer is gaan wringen omdat gemeenten de organisatie van het sociaal domein lokaal in verschillende mate op orde hebben. Daar waar gemeenten bij de decentralisaties vanuit hetzelfde startpunt vertrokken, zien zij dat verschillen in verandertempo toenemen naarmate de jaren verstrijken. De deelnemers geven aan dat gemeenten elkaar hierop aan moeten spreken om goed te kunnen blijven samenwerken op regionaal niveau.

### Het verminderen van sturingsmogelijkheden is volgens griffiers het grootste risico van intergemeentelijke samenwerking

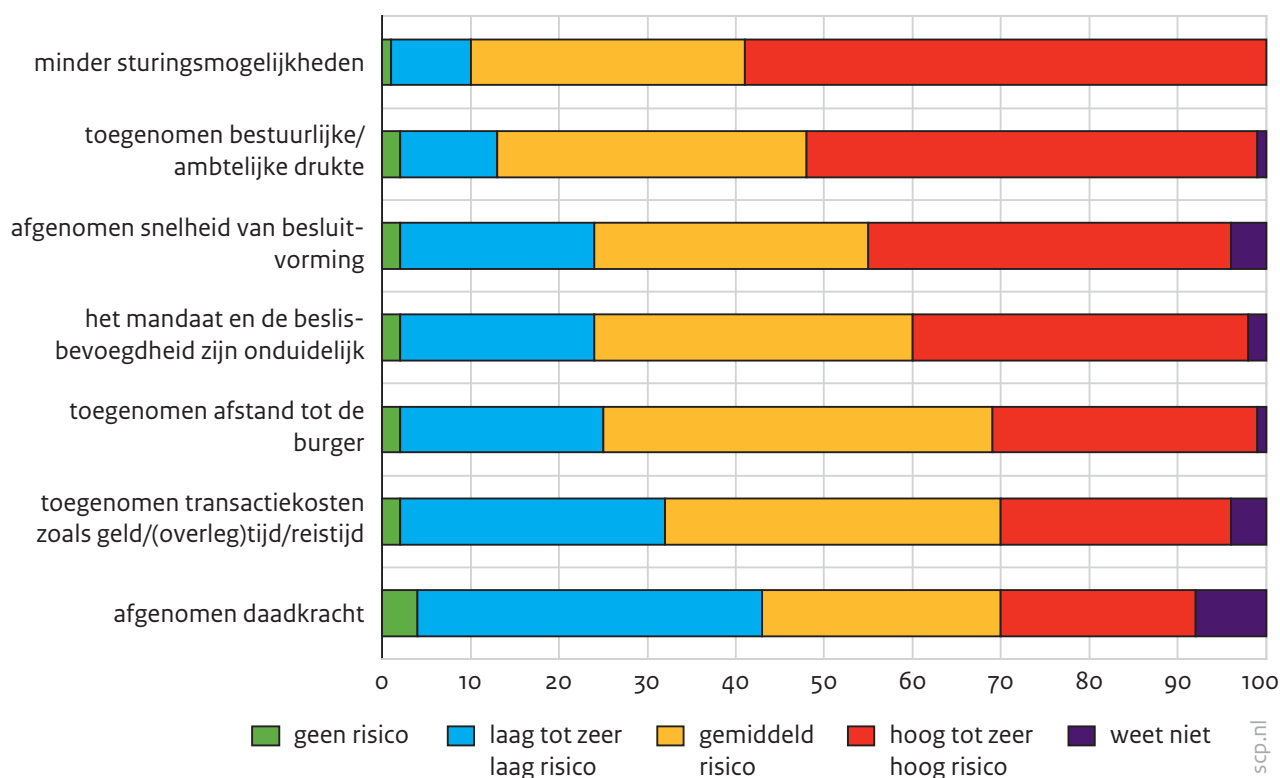
Griffiers zien ook risico's verbonden aan samenwerking. Het belangrijkste is dat de gemeenteraad minder mogelijkheden ervaart om te sturen op onderwerpen die vaak regionaal worden opgepakt. Aan griffiers is in de enquête ter verdieping ook gevraagd naar de gevolgen van samenwerking tussen gemeenten voor de taakuitvoering door gemeenteraadsleden (kaderstellen, controleren en vertegenwoordigen van de inwoners – niet in figuur). Ongeveer de helft van de ondervraagde griffiers (54%) geeft aan dat samenwerking tussen gemeenten ervoor zorgt dat gemeenteraadsleden minder goed hun taken kunnen uitvoeren. 19% van de ondervraagde griffiers geeft aan dat de taakuitvoering van gemeenteraadsleden juist verbetert door samenwerking. Als reden voor het minder goed uitoefenen van taken bij samenwerking wordt door griffiers genoemd dat volgens gemeenteraadsleden de grip op het lokale beleid afneemt.

Ook het risico op toenemende bestuurlijke drukte wordt veel genoemd (zie figuur 3.2). Met name de deelnemende 100.000+ gemeenten wijken af van het gemiddelde: zij schatten het risico op toegenomen bestuurlijke/ambtelijke drukte veel groter in. Verder zien we weinig verschillen naar gemeentegrootte (niet in figuur).



Figuur 3.2

Inschatting van mogelijke risico's van samenwerking met andere gemeenten, volgens griffiers van deelnemende gemeenten, 2016 (in procenten)



#### Toelichting

Aan griffiers is gevraagd om voor zeven gevolgen van samenwerking met andere gemeenten aan te geven in hoeverre zij het een risico achten dat het gevolg voorkomt. Het betreft samenwerking met gemeenten in het algemeen en dus niet specifiek op gemeenteraadsniveau. Er konden meerdere antwoorden gegeven worden. Omdat in de vraagstelling aan griffiers de term 'risico' niet verder gespecificeerd is, is het mogelijk dat de respondenten hier een verschillend beeld bij hebben. Het is ook mogelijk dat zij een risico onderkennen, maar dat in de praktijk weten te mitigeren.

Bron: KPMG Plexus

In haar onderzoek naar de wisselwerking tussen gemeenteraden en bovengemeentelijke samenwerkingsverbanden, erkent ook de Rob (2015) deze risico's. De Rob onderstreept dat samenwerking aan een gezamenlijk doel leidt tot het opgeven van een deel van de zeggenschap, wat echter niet hoeft te leiden tot minder betrokkenheid of verminderde taakuitvoering. De Raad doet aanbevelingen om de wisselwerking tussen gemeenteraden en de bovengemeentelijke samenwerkingsverbanden te verbeteren. Bijvoorbeeld door ervoor te zorgen dat colleges en gemeenteraden op hetzelfde moment beschikken over dezelfde informatie, zoals over de prestaties van regionale samenwerkingsverbanden, en door te zorgen voor een klimaat van aanspreekbaarheid en verantwoording. Ook voor provincies en Rijk ziet de Rob een rol weggelegd: de provincie mag meer aandacht besteden aan de samenwerkingsverbanden door kwaliteit van het openbaar bestuur te bewaken, en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) kan investeren in opleiding

en scholing voor gemeenteraadsleden, griffiers, besturen en directies van samenwerkingsverbanden.

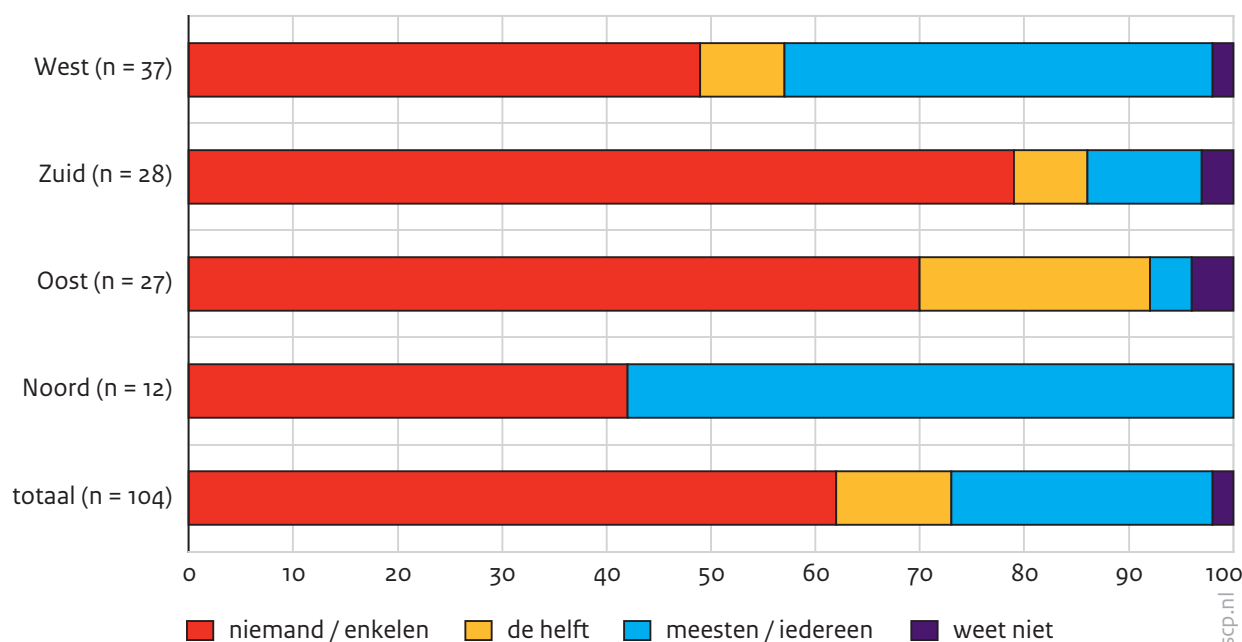
### Gemeenteraden zoeken elkaar op, met name in de regio's Noord en West

Samenwerking tussen gemeenten vindt vaak op ambtelijk niveau plaats. Maar ook tussen gemeenteraden wordt samengewerkt. Bijvoorbeeld wanneer buurgemeenten de lokaal georganiseerde hulp en ondersteuning op elkaar afstemmen. In het eerdergenoemde onderzoek van de Rob werd ook het belang van de betrokkenheid van gemeenteraden bij gemeentelijke samenwerking onderstreept (Rob 2015). De Rob noemt de actieve betrokkenheid van gemeenteraden zelfs essentieel voor de democratische legitimiteit van de samenwerking. Griffiers geven aan dat de samenwerking tussen gemeenteraden in 2016 over het algemeen hetzelfde (41%) of iets beter (34%) gaat dan in 2015. 11% van de ondervraagde griffiers geeft aan dat samenwerking in 2016 duidelijk beter gaat en 12% dat deze duidelijk/iets minder goed gaat (niet in figuur).

Samenwerking met andere gemeenteraden wordt in de regio's Noord en West meer gezocht dan in de regio's Oost en Zuid.<sup>1</sup> 58% van de ondervraagde griffiers uit de regio Noord geeft aan dat de meeste/alle gemeenteraadsleden bewust de samenwerking (formeel en informeel) zoeken met andere gemeenteraden. In de regio West is dit 41%. In de regio Zuid is dit percentage met 11% veel lager en in de regio Oost is dit met 4% het laagst (zie figuur 3.3).

Figuur 3.3

Mate waarin gemeenteraadsleden samenwerking opzoeken met andere gemeenteraden, volgens griffiers van deelnemende gemeenten, 2016 (in procenten)



#### Toelichting

Aan griffiers is gevraagd welk deel van de gemeenteraad bewust samenwerking opzoekt met andere gemeenteraden. Samenwerking is geformuleerd in brede zin, dus zowel formeel als informeel.

Bron: KPMG Plexus

### 3.2 Ervaringen met samenwerking met aanbieders en maatschappelijke partners

- Deelnemende gemeenten zijn meer dan in 2015 op zoek naar samenwerking met aanbieders en maatschappelijke partners, zowel vanuit de gemeenteraad als op ambtelijk niveau. De aandacht van de gemeenteraad lijkt volgens griffiers vooral uit te gaan naar lokale (bekende) partners. Uit het kwalitatieve onderzoek blijkt dat gemeenten, aanbieders en maatschappelijke partners elkaar beter leren kennen, onder andere door vaker dan in 2015 het gesprek aan te gaan.
- Deelnemende gemeenten zien dat door samenwerking met aanbieders en maatschappelijke partners de kennis van het sociaal domein bij de gemeenteraad toeneemt. Griffiers zijn minder tevreden over de tragere besluitvorming door samenwerking.
- Deelnemende gemeenten hebben ingezet op het stimuleren van samenwerking tussen aanbieders en/of maatschappelijke partners onderling, zo blijkt het uit kwalitatieve onderzoek.

Gemeenten onderhouden samenwerkingsrelaties met aanbieders en maatschappelijke partners, hebben directe invloed op de aangeboden diensten (vormen van zorg en ondersteuning) en kunnen eisen stellen aan de gehanteerde werkwijzen en kwaliteit. Met aanbieders wordt bedoeld instellingen die professionele zorg en ondersteuning leveren (eer-

der vanuit de AWBZ of de Wet op de jeugdzorg). Met maatschappelijke partners worden verbonden partijen of gesubsidieerde instellingen bedoeld (zoals welzijnspartijen). Aanbieders zijn vaak regionaal georiënteerd, daar waar maatschappelijke partners vaak lokaal georiënteerd zijn en in specifieke gemeenten vertegenwoordigd zijn.

### Bij de gemeenteraad is meer aandacht voor samenwerking, vooral met lokale partners

40% van de ondervraagde griffiers geeft aan dat vanuit de gemeenteraad in 2016 meer aandacht is voor samenwerking met aanbieders en maatschappelijke partners dan in 2015. De helft van de griffiers ziet geen verandering en 10% geeft aan niet te weten of er meer aandacht is.

Volgens griffiers is er in de gemeenteraad vooral meer aandacht voor samenwerking met lokale (bekende) partners dan met regionale (nieuwe) partners. Uit de focusgroep met aanbieders en maatschappelijke partners ontstaat een wisselend beeld. Zo kiezen sommige gemeenten volgens de deelnemers bewust voor partners die zij al geruime tijd kennen, terwijl andere hier geen specifiek beleid op voeren of juist ruimte creëren voor nieuwe partijen.

Griffiers benoemen dat er in 2016 meer afstemming is tussen de gemeenteraad en aanbieders en maatschappelijke partners dan in 2015. Hierdoor wordt er bij de gemeenteraad meer kennis over het sociaal domein opgebouwd. Ook uit het kwalitatieve onderzoek (gemeenteraadsleden in de casestudies) blijkt dat gemeenten over het algemeen positief zijn over de ontwikkelingen in samenwerking met aanbieders en maatschappelijke partners. Toegenomen bureaucratie en tragere besluitvorming worden door griffiers als ongewenste neveneffecten van de samenwerking ervaren, waardoor ook de kosten kunnen oplopen.

*Er is meer kennis van zaken, er zijn meer contacten onderling [tussen gemeenteraad en aanbieders]. Dat komt het eindresultaat ten goede. (griffier middelgrote gemeente)*

### Gemeenten en aanbieders en maatschappelijke partners kennen elkaar beter door vaker dan in 2015 in gesprek te gaan

Uit de casestudies en de focusgroepen blijkt dat er niet alleen vanuit de gemeenteraad, maar ook ambtelijk binnen de deelnemende gemeenten meer aandacht is voor samenwerking met aanbieders en maatschappelijke partners. Vanuit de verschillende perspectieven (burger, raadslid en wethouder) wordt aangegeven dat gemeenten in 2016 veel tijd geïnvesteerd hebben in het initiëren en onderhouden van de contacten met aanbieders en maatschappelijke partners. De partijen zien en spreken elkaar vaker dan in 2015. Zo kennen zij elkaar beter. Voorbeelden hiervan zijn dat er vanuit gemeenten werkbezoeken worden afgelegd, gemeenten en deze partners meer inzicht hebben in elkaars werkwijze en zij van elkaar weten wie zij kunnen bereiken. Uit het kwalitatieve onderzoek blijkt wel dat een goede relatie tussen gemeenten en andere partijen soms nog (sterk) persoonsafhankelijk is.

*Ik spreek de bestuurders van enkele grote aanbieders een keer per zes weken om onder andere de veranderingen en de gevolgen voor de organisatie te bespreken. Zo leren wij van elkaar. (wethouder middelgrote gemeente)*

*Er is nu meer het besef dat men [gemeenten en aanbieders] elkaar ook qua deskundigheid nodig heeft en niet alleen qua middelen, waardoor er beter naar elkaar geluisterd wordt. (lid participatieraad 100.000+ gemeente)*

In hoofdstuk 1 beschrijven we dat er sprake is van een trend om meer te kijken naar het verhaal achter de cijfers. Dit is ook zichtbaar vanuit het perspectief van samenwerking. Cijfers spelen nog steeds een belangrijke rol en zijn nodig voor de verantwoording. Tegelijk geven de ondervraagde gemeenteraadsleden en aanbieders aan dat kwalitatieve informatie een steeds grotere rol krijgt, naast de cijfers. Wethouders lijken dit beeld in de casestudies te herkennen, bijvoorbeeld in de vorm van werkbezoeken bij aanbieders en maatschappelijke partners.

*In 2015 hebben wij vooral gericht op het overnemen van bestaande zorg zodat niemand tussen wal en schip valt. In 2016 zijn wij vooral gaan sturen op de inhoud van zorg en samenwerking. (wethouder grote gemeente)*

### Gemeenten zetten in op samenwerking tussen aanbieders en maatschappelijke partners onderling

Uit de casestudies blijkt dat gemeenten actief sturen op samenwerking of partnerschap tussen aanbieders en maatschappelijke partners, bijvoorbeeld door deze expliciet op te nemen in de visie en de inkoopstrategie. Dit werd door de deelnemende aanbieders en maatschappelijke partners in de focusgroep bevestigd. Hierbij werd aangegeven dat de samenwerking tussen zorg (aanbieders) en welzijn (maatschappelijke partners) soms een uitdaging vormt vanwege (gepercipieerd) verschil in werkwijzen en kwaliteit van de organisaties.

### Noot

- 1 Noord: Groningen, Friesland en Drenthe; Oost: Flevoland, Overijssel en Gelderland; Zuid: Limburg en Noord-Brabant; West: Noord-Holland, Zuid-Holland, Utrecht en Zeeland.

## Literatuur

- Autoriteit Persoonsgegevens (2016). *Verwerking van persoonsgegevens in het sociaal domein: De rol van toestemming*. Geraadpleegd maart 2017 via [https://autoriteitpersoonsgegevens.nl/sites/default/files/atoms/files/rapport\\_de\\_rol\\_van\\_toestemming\\_in\\_het\\_sociaal\\_domein.pdf](https://autoriteitpersoonsgegevens.nl/sites/default/files/atoms/files/rapport_de_rol_van_toestemming_in_het_sociaal_domein.pdf).
- Bovenkamp, H. van de, en H. Vollaard (2017). De democratische kwaliteit van gekozen en niet-gekozen vertegenwoordiging in gemeenten. In: *Bestuurswetenschappen*, jg. 71, nr. 1, p. 5-22.
- BZK (2014). *Zorgvuldig en bewust. Gegevensverwerking en Privacy in een gedecentraliseerd sociaal domein*. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Fenger, M., N. Chin-A-Fat, A. Frankowski en L. van der Torre (2016). *Naar rechtmatige zorg in het gemeentelijke sociale domein*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Nieuwsuur (2015). *Raadsleden: controle op nieuwe zorgtaken is gebrekkig*. Geraadpleegd februari 2017 via [nos.nl/nieuwsuur/artikel/2068859-raadsleden-controle-op-nieuwe-zorgtaken-is-gebrekkig.html](http://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2068859-raadsleden-controle-op-nieuwe-zorgtaken-is-gebrekkig.html).
- Pommer, Evert en Jeroen Boelhouwer (red.) (2016). *Overall rapportage sociaal domein 2015. Rondom de Transitie*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Rob (2015). *Wisselwerking. Naar een betere wisselwerking tussen gemeenteraden en de bovengemeentelijke samenwerking*. Geraadpleegd februari 2017 via [http://www.rob-rfv.nl/documenten/advies\\_wisselwerking.pdf](http://www.rob-rfv.nl/documenten/advies_wisselwerking.pdf).
- Sok, K., K. van der Veer en R. de Boer (2015). *Leidraad burgerbetrokkenheid*. Movisie en Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Geraadpleegd maart 2017 via [www.movisie.nl/publicaties/leidraad-burgerbetrokkenheid-o](http://www.movisie.nl/publicaties/leidraad-burgerbetrokkenheid-o).
- Theissen, F., M. Noordink en J. Westerbeek (2017). *Inventarisatie samenwerkingsverbanden decentrale overheden*. Bunnik Proof Adviseurs Kwinkgroep.
- TK (2013/2014). *Inrichting informatievoorziening gedecentraliseerd sociaal domein*. Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 7 juli 2014. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013/2014, 33750-VII, nr. 67.
- TK (2014/2015). *Aanbieding Programma Rechtmatige Zorg: aanpak fouten en fraude in de zorg*. Brief van de minister en staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 27 maart 2015. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014/2015, 28828, nr. 89.
- TK (2015/2016a). *Aanbieding overall rapportage sociaal domein*. Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 13 mei 2016. Tweede Kamer, vergaderjaar 2015/2016, 34477, nr. 1.
- TK (2015/2016b). *Concretiseringslag van de overall rapportage sociaal domein*. Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 9 november 2015. Tweede Kamer, vergaderjaar 2015/2016, 34300-VII, nr. 14.
- Toponderzoek (2016). *Bijna 1 op de 3 gemeenten heeft een burgerpanel*. Geraadpleegd februari 2017 via [toponderzoek.wordpress.com/2016/09/19/bijna-1-op-de-3-gemeenten-heeft-een-burgerpanel](http://toponderzoek.wordpress.com/2016/09/19/bijna-1-op-de-3-gemeenten-heeft-een-burgerpanel).
- Tuzgöl-Broekhoven, A., W. van den Berg, M. Dutij, P. Houweling, J. Prins en J. Stam (2017). *Terug aan tafel, samen de klacht oplossen*. Geraadpleegd maart 2017 via <https://www.nationaleombudsman.nl/onderzoeken/2017035-onderzoek-naar-klachtbehandeling-het-sociaal-domein-na-de-decentralisaties>.
- Verschelling, M. en K. Sok, K. (2014). *Monitor gemeentelijke advies- en cliëntenraden*. Utrecht: Movisie.
- VNG (datum onbekend). *Privacy sociaal domein*. Geraadpleegd februari 2017 via [vng.nl/onderwerpenindex/sociaal-domein/isd-informatievoorziening-sociaal-domein/privacy-en-gegevensuitwisseling](http://vng.nl/onderwerpenindex/sociaal-domein/isd-informatievoorziening-sociaal-domein/privacy-en-gegevensuitwisseling).

DEEL E

# Financiële situatie in het sociaal domein

Evert Pommer

Op basis van een notitie van het  
ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Deel E uit: Overall rapportage sociaal domein 2016  
SCP-publicatie 2017-22 | ISBN 978 90 377 0843 1





## 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.**

Belangrijkste bevindingen deel E	437
1 Financiële weerbaarheid van gemeenten	440
1.1 Minder gemeenten onder preventief toezicht of met artikel 12-steun	440
1.2 Het weerstandsvermogen van gemeenten	443
1.3 Financiële kengetallen	447
1.4 Conclusie financiële weerbaarheid gemeenten	449
Noten	450
2 Financiële situatie in het sociaal domein	452
2.1 Ontwikkeling gemeentelijke uitgaven sociaal domein en het gemeentefonds	452
2.2 Controleverklaringen accountants bij jaarrekeningen 2016	460
Noten	461
Literatuur	462
Publicaties van het Sociaal en Cultureel Planbureau	463

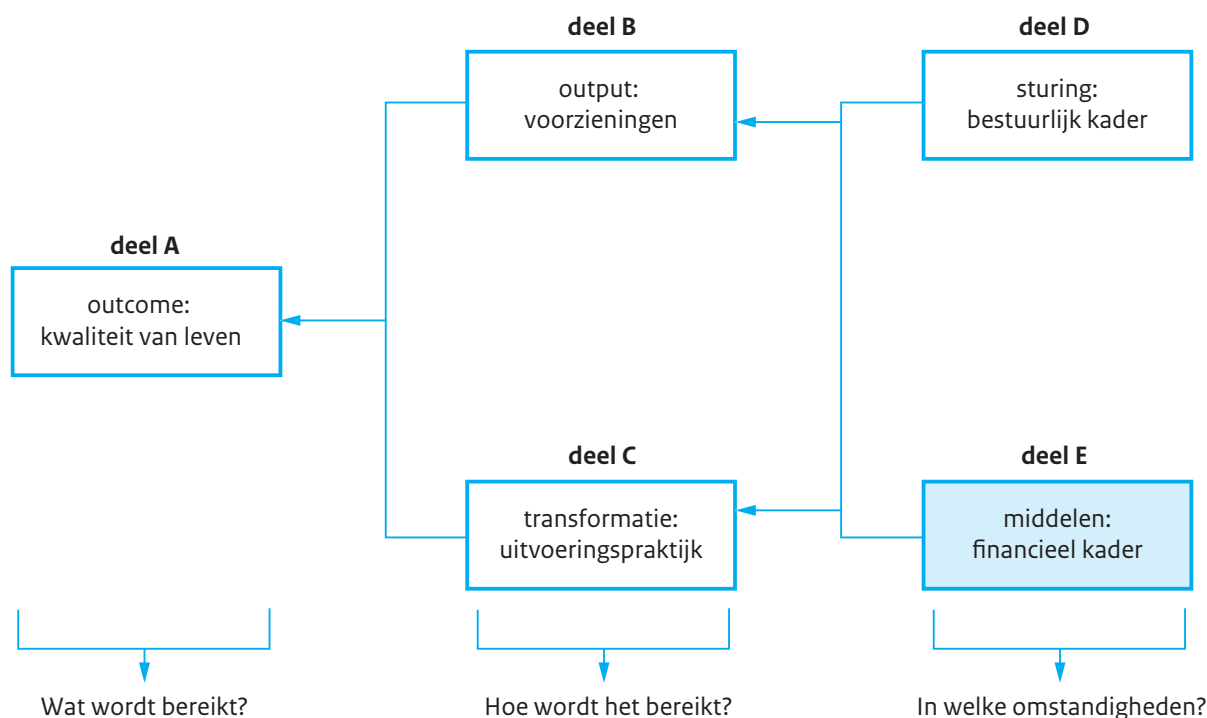
## Belangrijkste bevindingen deel E

- De daling van het aantal gemeenten onder preventief toezicht of met artikel 12-steun zet zich door, wat lijkt te duiden op een positieve ontwikkeling van de financiële weerbaarheid van gemeenten. Dit neemt niet weg dat er nog steeds onzekerheid is over de uiteindelijke financiële effecten van de decentralisaties.
- Financiële kengetallen duiden erop dat met name voor de jaren 2010 tot en met 2013 de financiële en economische crisis een negatief effect heeft gehad op de financiële positie van gemeenten, maar dat vanaf 2014 een stabilisatie lijkt op te treden.
- Er is een toenemend aantal gemeenten met een goedkeurende controleverklaring.
- Het merendeel van de gemeenten werkt integraal (77%), maar een minderheid van de gemeenten begroot ontschot (21%).
- De gemeentelijke jaarrekeningen 2016 laten een positief saldo zien voor het sociaal domein, maar dat is wel kleiner dan in 2015. In 2016 gaven gemeenten € 230 miljoen meer uit dan in 2015 en kregen zij € 120 miljoen meer aan middelen uit het gemeentefonds. De verschillen tussen gemeenten zijn fors, niet alleen tussen maar ook binnen de acht gemeentecusters die het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) onderscheidt.
- De positieve saldi 2016 blijven voor het grootste deel bestemd voor het sociaal domein. Gemeenten verwachten deze reserves nodig te hebben om de oplopende financiële druk die ze voorzien het hoofd te bieden, overlopende lasten naar volgende jaren te dekken en de transformatie verder vorm te geven.
- Evenals 2015 is het jaar 2016 voor de decentralisaties te bestempelen als een overgangsjaar.

De centrale vraag in dit deel van de rapportage heeft betrekking op de ontwikkeling van de financiële positie van gemeenten in het sociaal domein. In het schema waarin de monitoring van deze rapportage wordt beschreven (zie figuur 1.1) gaat het om het financiële kader (deel E).

Figuur 1.1

Conceptueel schema van de rapportage



Bron: scp

Dit deel is opgedeeld in twee hoofdstukken die antwoord geven op de volgende vragen:

- 1 Hoe staat het met de financiële weerbaarheid van gemeenten en in welke mate speelt het sociaal domein daarbij een rol?
- 2 Hoe staat het met de gemeentelijke financiën in het sociaal domein?

De financiële positie van gemeenten in het sociaal domein is een belangrijk onderwerp, omdat de taken die gemeenten in het sociaal domein uitvoeren een groot beslag leggen op de gemeentelijke uitgaven. De toevoeging van de nieuwe taken bij de decentralisatie in 2015 heeft dit belang versterkt. Bovendien hebben de nieuwe taken in het sociaal domein consequenties voor het risicoprofiel van gemeenten.

De relatie tussen de financiële consequenties van sociaaldomeintaken en de financiële positie van gemeenten werkt twee kanten uit. Enerzijds is het wenselijk dat de financiële positie van gemeenten gezond is om mogelijke tegenvallers die zich bij de begrotingsuitvoering voordoen op te kunnen vangen. Anderzijds kunnen de financiële consequenties van de sociaaldomeintaken van invloed zijn op de financiële positie van gemeenten. Om die wisselwerking in beeld te brengen is het van belang om niet alleen naar de gemeente-

lijke financiën in het sociaal domein te kijken (onderzoeksvraag 2), maar ook naar de totale financiële positie van gemeenten in termen van weerbaarheid en kwetsbaarheid in relatie tot het sociaal domein (onderzoeksvraag 1).

# 1 Financiële weerbaarheid van gemeenten

De financiële weerbaarheid van gemeenten en de rol die het sociaal domein hierin speelt, wordt in deze rapportage inzichtelijk gemaakt aan de hand van (de ontwikkeling in) drie indicatoren: (1) het aantal gemeenten dat onder preventief toezicht staat of op basis van artikel 12 rijkssteun ontvangt, (2) het weerstandsvermogen van gemeenten, en (3) een set van afgesproken financiële kengetallen. Het beeld dat deze drie indicatoren geven wordt aangevuld met uitkomsten van een enquête die het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) (in samenwerking met de financieel toezichthouders) onder alle gemeenten heeft gehouden naar aanleiding van de begroting 2017.

## 1.1 Minder gemeenten onder preventief toezicht of met artikel 12-steun

### Minder gemeenten onder preventief toezicht maar onzekerheid over de financiële effecten van de decentralisaties

De omvang en ontwikkeling van het aantal gemeenten dat onder preventief provinciaal toezicht staat of de artikel 12-status heeft, geeft een indicatie van de financiële positie van gemeenten. Een verslechtering van de financiële positie van een gemeente kan ertoe leiden dat de gemeente geen sluitende begroting meer kan opstellen en dat de financieel toezichthouder daarom preventief toezicht instelt. Als de verslechtering van de financiële positie dermate groot is dat aan de voorwaarde voor een aanvullende uitkering conform artikel 12 van de Financiële verhoudingswet wordt voldaan, kan een gemeente ook artikel 12-steun ontvangen. De informatie over het preventief toezicht wordt ontleend aan het toezichtverslag, dat jaarlijks door de gezamenlijke financieel toezichthouders (de provincies) wordt opgesteld en aan de Tweede Kamer wordt aangeboden.

Gemeenten die onder preventief toezicht staan van de provincie lukt het naar het oordeel van de provincie niet om een sluitende begroting op te stellen.<sup>1</sup> Artikel 12-gemeenten hebben een beperkte financiële weerbaarheid en zullen minder goed in staat zijn om financiële risico's op te vangen. Naast de consequentie voor de financiële weerbaarheid is voor deze rapportage met name van belang of het sociaal domein wordt genoemd als (mede)reden voor het instellen van preventief toezicht of het verkrijgen van de artikel 12-status.

In hun verslagen financieel toezicht melden de financieel toezichthouders onder meer het aantal gemeenten dat onder preventief toezicht staat vanwege een niet sluitende begroting en het aantal gemeenten met een artikel 12-status (BZK 2017a). Tabel 1.1 geeft de aantallen voor de jaren 2014 tot en met 2017.<sup>2</sup>

Tabel 1.1

De ontwikkeling van het aantal gemeenten onder preventief toezicht en met artikel 12-status, 2014-2017, (in absolute aantallen)

	2014	2015	2016	2017
aantal gemeenten onder preventief toezicht	9	16	10	5
aantal gemeenten met artikel 12-status	3	3	2	1

Bron: BZK (2017a)

De afname van het aantal gemeenten onder preventief toezicht en met artikel 12-steun vanaf 2015 duidt op een voorzichtig herstel van de financiële positie van gemeenten. Wel blijkt uit de bijdragen van diverse provinciale toezichthouders in hun toezichtverslag 2017 dat desondanks naar het oordeel van de financieel toezichthouders de financiële positie van gemeenten nog steeds onder druk staat (BZK 2017a). Het sociaal domein wordt in dit kader genoemd vanwege de onzekerheid van de uiteindelijke financiële effecten van de decentralisaties. Veel gemeenten hebben net als in hun begroting 2015 en begroting 2016 ook in hun begroting 2017 het uitgangspunt van budgetneutraliteit gehanteerd. Dat wil zeggen dat ze het beleid op het terrein van het sociaal domein uitvoeren met de via het gemeentefonds verkregen middelen. De provinciale financieel toezichthouders verwachten dat er vanaf 2017/'18 waarschijnlijk meer duidelijkheid zal komen over de uiteindelijke financiële consequenties. De financiële effecten van de decentralisaties spelen geen rol bij de gemeenten om een beroep te doen op een aanvullende uitkering uit het gemeentefonds op basis van artikel 12-van de Financiële verhoudingswet.

### Gemeentelijke ramingen zijn gedetailleerd en onderbouwd

In de enquête over de decentralisaties die het ministerie van BZK in samenwerking met de toezichthouders heeft gehouden (verder genoemd: decentralisatie-enquête 2017) bevestigen gemeenten het beeld van de financieel toezichthouders dat veel gemeenten het uitgangspunt budgetneutraliteit hanteren (BZK 2017b).<sup>3</sup> De decentralisatie-enquête heeft betrekking op de gemeentelijke begrotingen van 2017. Vergeleken met 2015 en 2016 beoordeelt een toenemend aandeel van de gemeenten zijn ramingen voor de drie decentralisaties als gedetailleerd en onderbouwd. Bij de meeste gemeenten is dit oordeel gebaseerd op een combinatie van ervaringscijfers, afgesloten contracten en historische kosten. Gemeenten werken hard aan de informatievoorziening en er komen steeds meer betrouwbare ervaringscijfers beschikbaar. Wel merken veel gemeenten, net als in 2015, op dat het beschikbare budget de omvang van de lastenraming bepaalt. Uit de antwoorden van gemeenten op enquêtevragen valt op te maken dat de daling van het beschikbare budget en de innovatiekosten binnen de begroting sluitend worden gemaakt door transformatie, taakstelling (bezuiniging) en/of egalisatie via bufferreserves (mee- en tegenvallers via reserves meerjarig egaliseren). In combinatie met door gemeenten benoemde risico's, zoals het open einde van onderdelen in het sociaal domein, en de nog in ontwikkeling

zijnde informatievoorziening, bestaat het risico dat tijdens de begrotingsuitvoering blijkt dat begrotingswijzigingen nodig zijn.

### In vrijwel in alle gemeenten zijn de ramingen gericht op transformatie

Vrijwel alle gemeenten (97%) geven in de decentralisatie-enquête 2017 aan bezig te zijn met transformatie, en met het integraal vormgeven van beleid en uitvoering; slechts 3% van de gemeenten zegt hier niet mee bezig te zijn (BZK 2017b, enquêtevraag 5).

De invulling die gemeenten geven aan transformatie verschilt, evenals de mate waarin gemeenten integraal werken. De meest genoemde voorbeelden van transformatie zijn het (verder ontwikkelen van) wijkteams/sociale teams, het bespreken van complexe(re) zorg- en ondersteuningsaanvragen in een multidisciplinair team, het (verder) ontwikkelen van preventieve activiteiten, het bevorderen van gebruik van algemene voorzieningen en het terugdringen van maatwerkvoorzieningen; ook veel genoemd zijn het inzetten van een praktijkondersteuner huisarts, het inrichten/verder ontwikkelen van een laagdrempelige en integrale toegang/zorgbalie en het faciliteren van burgerinitiatieven.

### Het merendeel van de gemeenten werkt integraal, maar een minderheid begroot ontschot

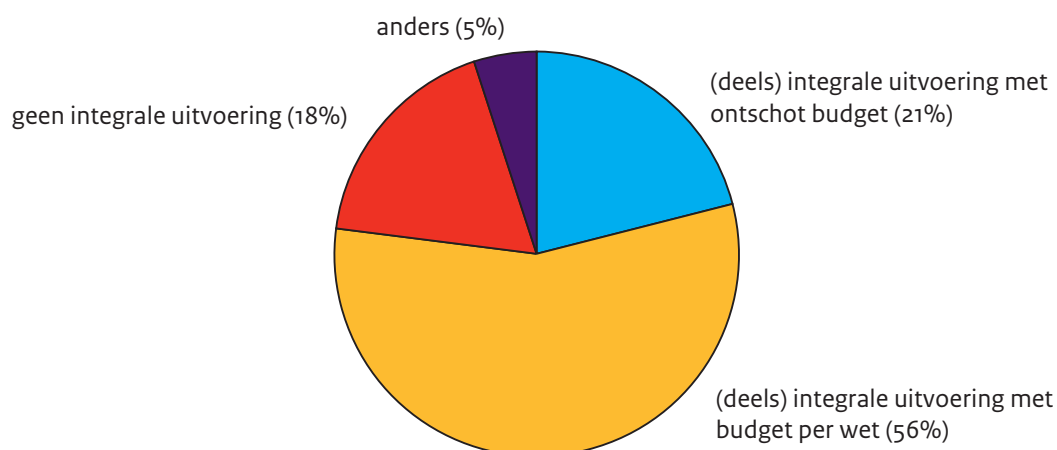
Uit de decentralisatie-enquête 2017 blijkt dat een deel van de gemeenten (21%) ervoor kiest om tot integrale uitvoering van de wetten te komen én in de begroting de middelen (deels) ook al ontschot raamt binnen één programma, dan wel voor bijvoorbeeld pilotprojecten ontschot raamt (figuur 1.2). In het merendeel van de gemeenten (56%) wordt wel integraal gewerkt, maar worden in de begroting de budgetten nog wel per deeldomein inzichtelijk gemaakt.<sup>4</sup>

Uit de gegeven toelichtingen blijkt dat voor de meeste gemeenten meerdere antwoorden voor de eigen situatie van toepassing kunnen zijn. Gemeenschappelijk is dat veel gemeenten aangeven dat beleid en uitvoering al geheel of gedeeltelijk integraal worden opgepakt. De mate waarin verschilt wel per gemeente. In de begroting wordt veelal nog wel een splitsing gemaakt naar budgetten vanuit de afzonderlijke wetten. Een belangrijke reden hiervoor is om zicht te krijgen op de mate waarin de rijksmiddelen toereikend zijn. Maar ook wordt gewezen op bbv-vereisten (verplichte opname van taakvelden) die een ontschot budget niet zouden toestaan.<sup>5</sup>

De gemeenten die aangeven dat de middelen ontschot worden opgenomen in de begroting geven veelal als toelichting dat er één programma sociaal domein is, dan wel programma's die de afzonderlijke domeinen combineren (bijvoorbeeld maatschappelijke ondersteuning en jeugd samen in één programma). Gemeenten met een andere keuze geven regelmatig aan ook binnen de begroting al ontschotte budgetten te kennen, bijvoorbeeld voor pilotprojecten. De gemeenten die aangeven dat integrale uitvoering vooralsnog niet aan de orde is, vermelden in de toelichting daar veelal al wel mee bezig te zijn: 'een begin gemaakt, maar nog lange weg te gaan', 'in nabije toekomst', 'nu beperkte integrale benadering', 'wel één bestemmingsreserve', 'steeds meer pilots gemengd' tot aan 'Wmo en jeugd wel ontschot'.

Figuur 1.2

Gemeenten die ontschot begroten, 2017 (in procenten)<sup>a</sup>



scp.nl

a De vraag luidt: 'Betekent de wijze waarop de transformatie bij uw gemeente vorm krijgt dat de uitvoering van de Participatiewet, de Jeugdwet en de Wmo (deels) integraal wordt georganiseerd? Zo ja, graag toelichten op welke wijze de (omvang van de) budgetten daarvoor tot stand komen.'

Bron: BZK (2017b, enquêtevraag 6)

## 1.2 Het weerstandsvermogen van gemeenten

Het weerstandsvermogen is een indicator voor de mate waarin gemeenten in staat zijn om financiële risico's – zowel binnen als buiten het sociaal domein – op te vangen.<sup>6</sup> In combinatie met het aantal gemeenten dat onder preventief toezicht staat of de artikel 12-status heeft, geeft het weerstandsvermogen van gemeenten een beeld van de financiële weerbaarheid van gemeenten. De bron voor deze indicator is informatie die gemeenten zelf in hun paragraaf 'weerstandsvermogen en risicobeheersing' in de gemeentelijke jaarrekeningen 2016 hebben opgenomen. Ook wordt nagegaan of gemeenten hun risico's sociaal domein in kaart hebben gebracht.

Een ander zicht op de financiële risico's die gemeenten lopen kan verkregen worden op basis van informatie over de wijze waarop zij hun risicomanagement vormgeven (BZK 2017b). Het gaat hier om het percentage gemeenten dat zegt middelen te hebben gereserveerd om risico's op te vangen, op welke wijze ze dat hebben gedaan, de mate waarin de risico's zijn gekwantificeerd en de mate waarin voorzieningen zijn getroffen voor de nieuwe taken in het sociaal domein.

### Het weerstandsvermogen van gemeenten is toegenomen

Om te bepalen hoe goed gemeenten in staat zijn om financiële risico's – zowel binnen als buiten het sociaal domein – op te vangen, wordt het gemiddelde (en mediane) weerstandsvermogen berekend en wordt de spreiding van dit vermogen inzichtelijk gemaakt. Gemeenten beoordelen hun weerstandsvermogen op basis van een risicoanalyse en de aanwezige weerstandscapaciteit, waartoe het vrij aanwendbare deel van de alge-



mene reserve, de onbenutte belastingcapaciteit en de post onvoorzien in de begroting kunnen worden gerekend. Het door henzelf berekende weerstandsvermogen, de ratio tussen de beschikbare weerstandscapaciteit (teller) en de gekwantificeerde risico's op overschrijdingen (noemer), nemen gemeenten op in de paragraaf 'weerstandsvermogen en risicobeheersing' van hun begrotingen en jaarverslagen. Een ratio van 1,0 geeft aan dat een gemeente exact voldoende weerstandscapaciteit heeft om de financiële gevolgen van financiële risico's op te kunnen vangen, mochten die risico's zich voordoen.

Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) heeft een inventarisatie gemaakt van het weerstandsvermogen dat gemeenten hebben opgenomen in de paragraaf 'weerstandsvermogen en risicobeheersing' in hun jaarverslag 2016.<sup>7</sup> Uit deze inventarisatie blijkt dat het laagste weerstandsvermogen onder alle gemeenten 0,5 bedraagt en het mediane weerstandsvermogen 2,4 (figuur 1.3). Het gemiddelde weerstandsvermogen komt uit op 3,8, maar dit is erg gevoelig voor uitschieters (hele lage of hele hoge scores).<sup>8</sup> Daarom wordt hier verder uitgegaan van kwartielwaarden en mediaanwaarden. Iets meer dan 10% van alle gemeenten heeft een waarde tussen de 0,5 en 1,0. Dit betekent dat de gemeente met het laagste weerstandsvermogen nog 50% kan opvangen van de ingeschatte financiële risico's. Dit laat zien dat gemeenten in doorsnee aangeven dat ze op dit moment voldoende financiële middelen kunnen vrijmaken om de financiële gevolgen van risico's, mochten die zich voordoen, op te kunnen vangen.

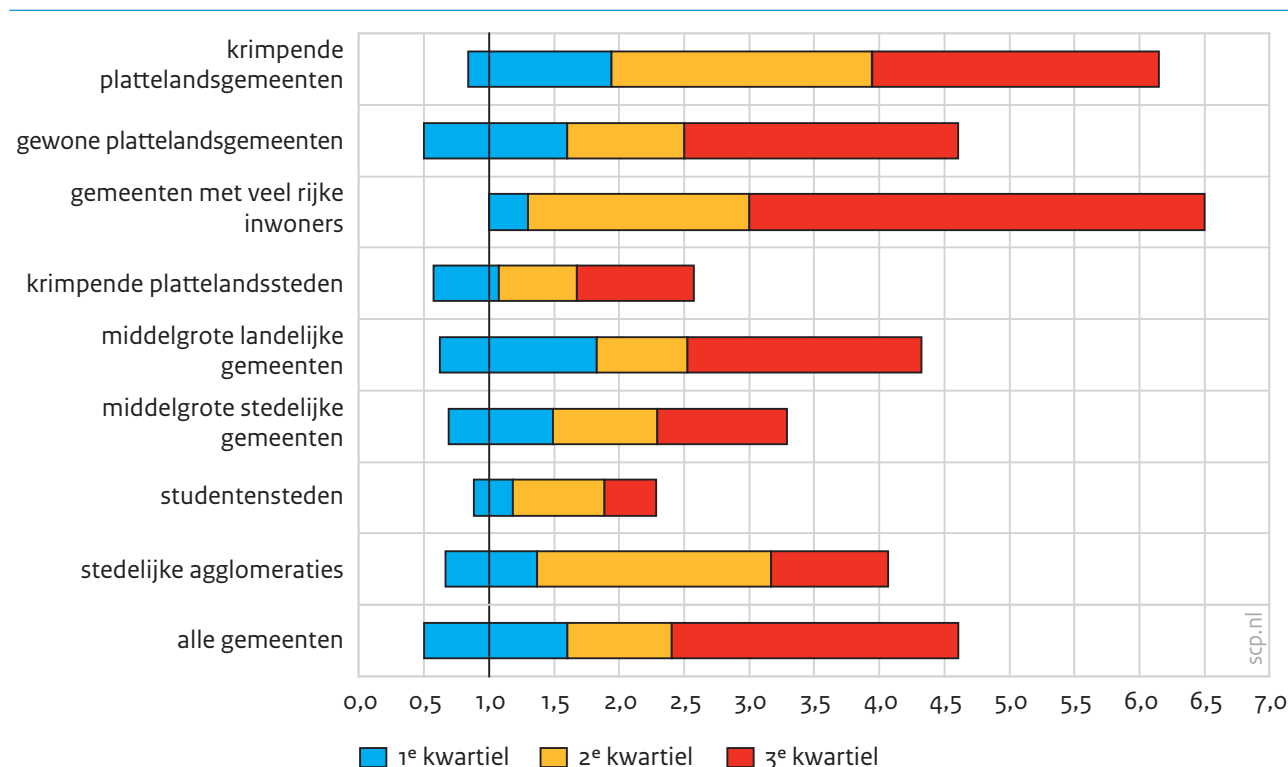
Figuur 1.3 laat zien dat de spreiding van het weerstandsvermogen onder alle gemeenten groot is. Per gemeentecluster zijn verschillen te zien (zie hoofdstuk 3 in deel B).<sup>9</sup> De spreiding onder de gemeenteclusters 'stedelijke agglomeraties', 'studentensteden' en 'krimpende plattelandsteden' is beperkter en laat verhoudingsgewijs wat lagere waarden zien dan gemiddeld.<sup>10</sup> Deze gemeenten rapporteren dus verhoudingsgewijs over wat minder middelen te beschikken om risico's op te kunnen vangen. Zij laten ook de laagste mediaanwaarden zien: 1,7 voor krimpende plattelandsteden en 1,9 voor studentensteden. De hoogste mediaanwaarden zijn te zien bij de gemeenteclusters 'gemeenten met veel rijke inwoners' en 'krimpende plattelandsgemeenten'. Het gemeentecluster 'gewone plattelandsgemeenten' laat de grootste spreiding zien, en kent zowel de laagste (0,5) als de hoogste waarde van alle gemeenten (33,8).

In de eerste overall rapportage (Pommer en Boelhouwer 2016) is gemeld dat het mediane weerstandsvermogen in 2015 uitkwam op 1,6 en het gemiddelde op 2,4. Ook toen was er een grote spreiding tussen de gemeenten. Het gemiddelde voor 2015 was berekend op basis van een inventarisatie van het weerstandsvermogen die gemeenten zelf hebben opgenomen in de gemeentelijke begrotingen 2015 (in deze rapportage op basis van de jaarverslagen 2016). De stijging van het gemiddelde weerstandsvermogen van 2,4 voor 2015 naar 3,8 voor 2016 en het mediane weerstandsvermogen van 1,6 naar 2,4 lijkt erop te duiden dat de gemeenten beter in staat zijn om de financiële gevolgen van risico's op te vangen. Op gemeentenniveau laten de meeste gemeenten ook een verbetering van 2015 naar 2016 zien, maar zijn er ook gemeenten die in het jaarverslag 2016 een lagere ratio presenteren dan in de begroting 2015. Bij zes van de tien gemeenten die in 2016 onder preven-

tief toezicht stonden komt de ratio onder de 0,6 uit. Dit betekent dat de meeste gemeenten die in 2016 onder preventief toezicht stonden onvoldoende weerstandscapaciteit hebben om de financiële gevolgen van risico's op te vangen, mochten deze zich voordoen.

**Figuur 1.3**

Spreiding van het weerstandsvermogen op basis van gemeentelijke jaarverslagen, 2016 (in fracties)



a Op de verticale as staan het totaal van alle gemeenten weergegeven, evenals de gemeentecusters die het Sociaal en Cultureel Planbureau (scp) onderscheidt; de horizontale as toont het weerstandsvermogen (ratio). Bij een ratio van 1,0 is de beschikbare weerstandscapaciteit (teller) gelijk aan de gekwantificeerde risico's (noemer). De figuur geeft de verdeling van de eerste drie kwartielen. Een kwartiel bevat steeds 25% van de gemeenten, gerangschikt naar oplopend weerstandsvermogen. Een leesvoorbeeld voor alle gemeenten: de 25% gemeenten met het laagste weerstandsvermogen vormen het 1e kwartiel. De laagste waarde bedraagt 0,5 en de hoogste waarde 1,6. Het 2e kwartiel wordt begrensd door de kwartielwaarden 1,6 en 2,4. De laatste waarde vormt ook de mediaan: 50% van de gemeenten heeft een lager weerstandsvermogen dan 2,4 en 50% een hoger weerstandsvermogen. Het 4e kwartiel met 25% van de gemeenten met het hoogste weerstandsvermogen is niet weergegeven, omdat het maximaal doorgaans hoog is (de hoogste waarde bedraagt 33,8) en daardoor het grafisch zicht op de onderkant wordt verminderd. De laagste en hoogste 1% zijn als uitbijters aangemerkt en buiten de figuur gehouden. Er is geen controle uitgevoerd op de juistheid van deze informatie. Daar waar de gegevens voor dit onderzoek onvoldoende compleet zijn om een volledig inzicht in het weerstandsvermogen te geven, zijn de resultaten niet meegenomen. Het aantal in de analyse betrokken gemeenten is 363.

Bron: cbs (interne gegevens)

Het overgrote deel van de gemeenten, bijna 90%, heeft bij de beschrijving van de risico's ook de risico's voor het sociaal domein opgenomen in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing. De overige gemeenten hebben geen risico's voor het sociaal domein

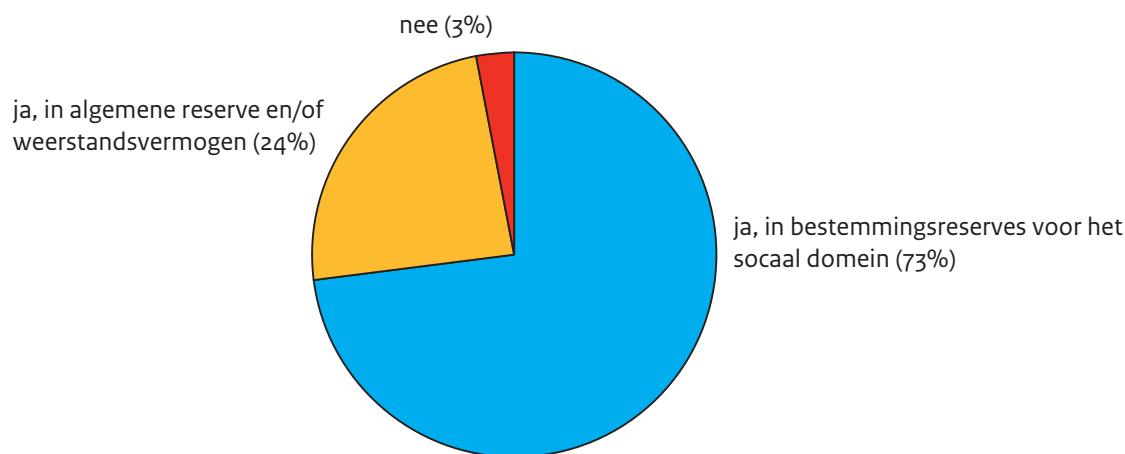
benoemd of hebben deze niet in de betreffende paragraaf opgenomen. Voorbeelden hiervan zijn gemeenten die alleen de belangrijkste risico's opnemen (bv. grondposities) dan wel de risico's rubriceren naar meer algemene categorieën. Ook zijn er gemeenten die als methode van risicobeheersing op basis van ervaringen uitgaan van een benodigde weerstandscapaciteit van een aantal procenten van het lastentotaal voor de gemeente.

### Merendeel gemeenten kwantificeert risico's en legt (bestemmings)reserves aan

In de decentralisatie-enquête 2017 is gemeenten ook gevraagd hoe invulling wordt gegeven aan risicomanagement in het sociaal domein. Ruim 70% van de gemeenten die hebben meegedaan aan de enquête geeft aan dat de ingeschatte decentralisatierisico's worden gekwantificeerd. De gemeenten die als antwoord geven dat de risico's niet zijn gekwantificeerd, en die hun keuze hebben toegelicht, geven veelal aan dat risico's wel zijn benoemd of dat de gemeente het risicomanagement aan het opzetten is. Ook wordt als toelichting gegeven dat een algemeen budget en/of buffer wordt aangehouden voor het opvangen van risico's. Dit wordt ondersteund door het inzicht dat vrijwel alle gemeenten in het onderzoek aangeven dat er middelen zijn gereserveerd om de risico's in het sociaal domein op te kunnen vangen (figuur 1.4). Bij 73% van de gemeenten gebeurt dit in de vorm van een (bestemmings)reserve. Ongeveer een kwart van de gemeenten geeft aan dat dit plaatsvindt in de vorm van een algemene reserve of een weerstandsvermogen. 3% van de gemeenten heeft geen middelen gereserveerd voor tegenvallers op het terrein van het sociaal domein.

Figuur 1.4

Gemeenten die middelen hebben gereserveerd om de risico's op te vangen, 2017 (in procenten)<sup>a</sup>



scp.nl

a De vraag luidde: 'Zijn er middelen gereserveerd om de risico's op te vangen?'

Bron: BZK (2017b, enquêtevraag 13)

### Nauwelijks financiële voorzieningen voor (balanspost) sociaal domein

Uit de decentralisatie-enquête 2017 valt verder op te maken dat gemeenten niet of nauwelijks voorzieningen (balanspost) voor het sociaal domein hebben gevormd. Van de gemeenten die hebben meegedaan aan de enquête zegt slechts 8% hiervoor een balans-

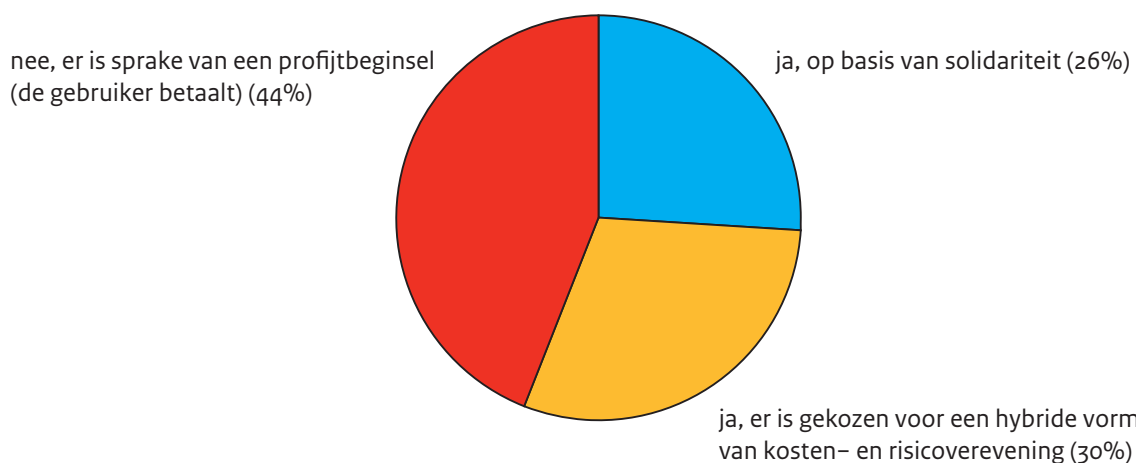
post te hebben opgenomen. De overige 92% van de gemeenten geeft aan dat er ultimo 2015 geen voorzieningen sociaal domein op de balans staan (BZK 2017a, enquêtevraag 15). Uit de door gemeenten gegeven toelichtingen bij wel gevormde voorzieningen valt op te maken dat deze overwegend samenhangen met participatie/werk en inkomen ('oude' taken). Incidenteel worden genoemd: voorziening voor nog af te wikkelen declaraties 2015, de transitierегeling Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo), of beschermd wonen (afrekening subsidie na ontvangst jaarverantwoording zorgaanbieder). Andere toelichtingen geven de indruk dat het om (bestemmings)reserves gaat.

### Ruim de helft van de gemeenten doet aan kostenverevening bij regionale samenwerking

In de decentralisatie-enquête 2017 is ook gevraagd of gemeenten bij regionale samenwerking afspraken hebben gemaakt over onderlinge risico- en kostenverevening. Ruim de helft van de gemeenten (56%) geeft aan dat dergelijke afspraken zijn gemaakt, waarvan 26 procentpunt op basis van solidariteit en 30 procentpunt op basis van een hybride vorm van verevening (figuur 1.5). Dat is wel minder dan in de vorige enquête, toen bijna 70% van de gemeenten aangaf onderlinge afspraken te hebben gemaakt. De afspraken betreffen vrijwel altijd de onderlinge verevening van jeugdzorguitgaven. Ongeveer de helft van de gemeenten maakt afspraken over de verevening van alle jeugdzorgtaken, de andere helft maakt afspraken over de duurdere vormen van jeugdzorg als crisisopvang, pleegzorg en jeugdbescherming.

Figuur 1.5

Gemeenten die afspraken maken over onderlinge kostenverevening, 2017 (in procenten)<sup>a</sup>



scp.nl

a De vraag luidde: 'Wordt er bij regionale samenwerking tussen gemeenten in het sociaal domein overwegend een vorm van kosten- en risicoverevening toegepast?'

Bron: BZK (2017b, enquêtevraag 7)

## 1.3 Financiële kengetallen

In de eerste overall rapportage sociaal domein (Pommer en Boelhouwer 2016) is de mogelijkheid om aan de hand van financiële kengetallen een beeld te geven van de finan-

ciële positie van gemeenten wel genoemd maar feitelijk nog niet gebruikt. Inmiddels is een set kengetallen beschikbaar gekomen die gebruikt kan worden om een macro-economisch beeld te geven van de (ontwikkeling van de) financiële positie van gemeenten. Er is echter geen een-op-eenkoppeling tussen de financiële kengetallen en het sociaal domein. Vanuit het ministerie van BZK, het ministerie van Financiën en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten is gewerkt aan een set indicatoren die een macro-economisch beeld geeft van de (ontwikkeling van de) financiële positie van gemeenten. Tabel 1.2 laat de uitwerking zien voor de jaren 2011 tot en met 2015 (recentere cijfers zijn niet beschikbaar). In bijlage E1 worden de afzonderlijke kengetallen nader toegelicht (de bijlage is online te raadplegen via [www.scp.nl](http://www.scp.nl)). In deze set wordt een andere definitie van weerstandsvermogen gegeven dan in paragraaf 1.2.1, waar het de ratio betrof tussen de financiële reserves en de ongedekte financiële risico's. Hier betreft het de ratio tussen het eigen vermogen en het totaal aan baten voor mutaties en bestemming.

Tabel 1.2

De financiële positie van gemeenten, financiële kengetallen 2011-2015 op rekeningbasis (in euro's en procenten)

	2011	2012	2013	2014	2015 <sup>a</sup>
1. exploitatiesaldo (in mln. euro's)	-929	-1.230	137	-74	497
2. eigen vermogen (in mln. euro's)	31.232	29.943	30.010	29.062	29.603
3. vaste activa (in mln. euro's) <sup>b</sup>	50.266	52.540	53.638	54.929	56.479
4. solvabiliteit (%)	35	33	34	33	34
5. netto schuldquote gecorrigeerd (%)	49	56	60	62	56
6. exploitatieruimte (%)	-2	-2	0	0	1
7. weerstandsvermogen (%) <sup>c</sup>	57	57	58	56	51
8. grondexploitatie (%)	23	23	22	20	17
9. EMU-saldo (in mln. euro's)	-3.085	-2.816	-2.327	-930	-503

a De cijfers van de gemeenterekeningen 2015 kunnen nog door het CBS worden aangepast ('bijgesteld') als nieuw of geactualiseerd bronmateriaal beschikbaar komt. Over het algemeen zijn de bijstellingen gering van omvang. De bijstellingen worden doorgevoerd op het moment dat de rekeningen 2016 aan de reeks worden toegevoegd.

b Zowel materieel en immaterieel, als graadmeter voor investeringen.

c Dit is anders gedefinieerd dan in het BBV. Hier betreft het de ratio tussen het eigen vermogen en het totaal aan baten voor mutaties en bestemming.

Bron: CBS (interne gegevens)

De financiële en economische crisis lijken een negatief effect te hebben gehad op de financiële positie van gemeenten, met name in de periode tot en met 2013 (exploitatiesaldi, EMU saldo, grondexploitatie). De kengetallen voor 2014 lijken te wijzen op een stabilisatie over de hele linie. De kengetallen voor 2015 laten zien dat de stabilisatie zich doorzet. Daarmee lijkt het negatieve effect van de crisis op de financiële positie van gemeenten tot staan te zijn gekomen. Deze ontwikkeling is ook gunstig voor de financiële weerbaarheid van gemeenten.

#### 1.4 Conclusie financiële weerbaarheid gemeenten

Om een beeld te geven of gemeenten financieel weerbaar zijn, zijn in dit hoofdstuk verschillende invalshoeken gebruikt en is achtereenvolgens ingegaan op het aantal gemeenten dat onder preventief toezicht staat of de artikel 12-status heeft gekregen, het gemiddeld weerstandsvermogen van gemeenten en de spreiding hiervan, en de ontwikkeling van een set van financiële kengetallen. Belangrijk is de vraag welke rol het sociaal domein in de financiële weerbaarheid speelt.

De daling van het aantal gemeenten onder preventief toezicht of met artikel 12-steun zet zich door, wat lijkt te duiden op een positieve ontwikkeling van de financiële weerbaarheid van gemeenten. De provinciale financieel toezichthouders en gemeenten zelf geven wel aan dat er nog steeds onzekerheid bestaat over de uiteindelijke financiële effecten van de

decentralisaties. Tegelijkertijd zeggen gemeenten de ramingen van het sociaal domein steeds beter te kunnen onderbouwen, bijvoorbeeld doordat steeds meer ervaringscijfers beschikbaar komen. In hun toezichtverslag melden de toezichthouders te verwachten dat er ‘vanaf 2017/2018 [...] waarschijnlijk meer duidelijkheid [zal] komen over de uiteindelijke financiële consequenties van de implementatie van de decentralisaties’ (BZK 2017a: pag. 17).

Ook de stijging van het gemiddelde weerstandsvermogen van gemiddeld 2,4 in 2015 (op begrotingsbasis) naar gemiddeld 3,8 in 2016 (op rekeningbasis) lijkt te duiden op een positieve ontwikkeling van de financiële weerbaarheid van gemeenten; met een hoger gemiddeld weerstandsvermogen geven de gemeenten aan gemiddeld genomen beter in staat te zijn om de financiële gevolgen van risico's op te vangen als die zich voordoen.

Wel is de spreiding onder gemeenten hoog, er zijn ook gemeenten die in het jaarverslag 2016 melden dat (te) weinig middelen kunnen worden aangewend om risico's op te vangen. Ook zijn er gemeenten die in het jaarverslag 2016 een lagere ratio presenteren dan in de begroting 2015.

Het overall macrobeeld is dat de financiële weerbaarheid van gemeenten geen aanleiding geeft om te veronderstellen dat een normale begrotingsuitvoering door gemeenten, inclusief het kunnen opvangen van de (financiële) risico's van bijvoorbeeld het sociaal domein, in 2016 in gevaar was.

## Noten

- 1 De Gemeentewet schrijft voor dat de begroting en de daarop betrekking hebbende begrotingswijzigingen de goedkeuring van Gedeputeerde Staten behoeven als naar hun oordeel de begroting niet structureel en reëel in evenwicht is en het gezien de meerjarenraming niet aannemelijk is dat in de eerstvolgende jaren een structureel en reëel evenwicht tot stand zal worden gebracht.
- 2 Zie hiervoor de Kamerbrief bij verslagen financieel toezicht 2017 en het toezichtverslag zelf op: [www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2017/07/06/kamerbrief-bij-verslagen-financieel-toezicht-2017](http://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2017/07/06/kamerbrief-bij-verslagen-financieel-toezicht-2017).
- 3 Aan deze enquête heeft 92% van de gemeenten deelgenomen; zie BZK (2017b).
- 4 Op basis van enquêtevraag 6: Betekent de wijze waarop de transformatie bij uw gemeente vorm krijgt dat de uitvoering van de Participatiewet, de Jeugdwet en de Wmo (deels) integraal wordt georganiseerd? Zo ja, graag toelichten op welke wijze de (omvang van de) budgetten daarvoor tot stand komen.
- 5 bbv: Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten. Het bbv laat de indeling van de programma's (het autorisatieniveau voor de raad) in de begroting vrij.
- 6 Conform artikel 11 van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten; zie [wetten.overheid.nl/BWBR0014606/2016-04-14](http://www.wetten.overheid.nl/BWBR0014606/2016-04-14).
- 7 Dit zijn interne gegevens die het CBS direct heeft geleverd aan het ministerie van BZK.
- 8 Om te voorkomen dat extreme waarden veel invloed hebben op het gemiddelde zijn gemeenten met een ratio beneden het eerste percentiel en boven het negenennegentigste percentiel buiten beschouwing gelaten (die zijn als uitbijters beschouwd). In 2016 zijn er enkele gemeenten die een negatieve ratio presenteren. Zij zijn buiten de berekening van gemiddelde en mediane waarden gebleven omdat zij als uitbijters zijn beschouwd. Een negatief weerstandsvermogen ontstaat als de gemeente een negatieve weerstandscapaciteit heeft, veelal omdat de algemene reserve negatief is.

- 9 De scp-gemeenteklusters zijn ingedeeld naar kenmerken; de gemeenteklusters 'krimpende plattelandssteden' en 'krimpende plattelandsgemeenten' vallen niet één op één samen met de krimp- respectievelijk anticipeerregio's die het ministerie van BZK hanteert.
- 10 De gemeenteklusters zijn ingedeeld naar kenmerken; de gemeenteklusters 'krimpende plattelandssteden' en 'krimpende plattelandsgemeenten' vallen niet een-op-een samen met de krimp- respectievelijk anticipeerregio's.



## 2 Financiële situatie in het sociaal domein

De financiële situatie van gemeenten in het sociaal domein wordt in deze rapportage inzichtelijk gemaakt aan de hand van twee indicatoren: (1) de ontwikkeling van de uitgaven in het sociaal domein en van het bedrag dat resulteert uit het verdeelmodel voor het gemeentefonds, en (2) de controleverklaringen die accountants bij de jaarrekeningen 2016 hebben afgegeven. Voor een goed beeld van de financiële situatie in het sociaal domein wordt uitgegaan van een systematiek die herkenbaar is voor de lokale praktijk (BZK 2017d). Dit wordt bereikt door de ontwikkeling van de gerealiseerde gemeentelijke lasten af te zetten tegen de ontwikkeling van de middelen die volgen uit het verdeelmodel voor het gemeentefonds.

### 2.1 Ontwikkeling gemeentelijke uitgaven sociaal domein en het gemeentefonds

Deze rapportage brengt de ontwikkeling in de uitgaven van gemeenten voor het sociaal domein in beeld door te laten zien hoeveel de uitgaven in een gegeven jaar zijn gestegen ten opzichte van het voorgaande jaar. Deze stijging wordt inzichtelijk gemaakt voor de jaren 2012 tot en met 2016. Op dezelfde wijze wordt in beeld gebracht wat de jaarlijkse stijging is van de middelen waar het verdeelmodel gemeentefonds van uitgaat voor het sociaal domein. Zolang de gemeentelijke uitgaven nog geen structureel niveau laten zien omdat het nog overgangsjaren betreft, is het interessant om te volgen of (en hoeveel) de beide mutatiebedragen uiteenlopen en of ze gedurende de overgangsjaren naar elkaar toe of juist meer van elkaar af bewegen.

Om een macrobeeld te kunnen geven wordt uitgegaan van de uitgaven en de gemeentefondsmiddelen voor de drie gemeentefondsclusters werk en inkomen, maatschappelijke ondersteuning en jeugd. Het is technisch niet mogelijk om binnen deze clusters oude en nieuwe taken te onderscheiden. Daarom wordt dit onderscheid niet gemaakt. Dat heeft ook een inhoudelijke reden omdat met de decentralisaties wordt gestreefd naar een vernieuwing van het sociaal domein door onder meer integraal en ontschot te gaan werken. Dit raakt zowel oude als nieuwe taken, en naarmate de vernieuwing verder vorm krijgt, zijn oude en nieuwe taken ook steeds minder goed te onderscheiden.

Het beeld dat de ontwikkelingen in de uitgaven en de gemeentefondsmiddelen laat zien wordt vergeleken met het beeld uit het periodiek onderhoudsrapport gemeentefonds en met de uitkomsten van een enquête onder alle gemeenten hebben gehouden over de uitkomsten van de gemeentelijke jaarrekeningen 2016 betreffende het sociaal domein.

#### Gemeenten geven meer uit dan ze vergoed krijgen via het gemeentefonds

Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) publiceert jaarlijks op StatLine statistische data over de gemeentelijke jaarrekeningen. Deze data ontleent het CBS aan de financiële informatie over de jaarrekeningen die gemeenten aanleveren.<sup>1</sup> Omdat de middelen in het gemeentefonds vrij besteedbaar zijn en de uitgaven niet goed te onderscheiden zijn naar

de drie gedecentraliseerde taakgebieden in het sociaal domein, worden lasten en middelen afzonderlijk beschouwd en is uitsluitend gekeken naar de ontwikkeling (jaarlijkse mutatie) van beide grootheden.

Tabel 2.1 geeft voor de jaren vanaf 2012 de veranderingen van de gemeentelijke uitgaven ('nettolasten') sociaal domein en van het bedrag waarvan het gemeentefonds uitgaat, uitgesplitst naar het cluster werk en inkomen en de gezamenlijke clusters maatschappelijke ondersteuning en jeugd.<sup>2</sup> Door de decentralisatie zijn de mutaties in 2015 aanzienlijk.

Tabel 2.1

Jaarlijkse mutatie van gemeentelijke lasten en middelen, 2012-2016 (in miljoenen euro's, afgerond op tientallen)

	2012	2013	2014	2015 <sup>a</sup>	2016 <sup>a</sup>
cluster werk en inkomen					
nettolasten gemeenten	-530	-80	340	2960	220
middelen gemeentefonds	10	30	260	2870	-20
saldo middelen – lasten <sup>b</sup>	540	110	-80	-80	-240
cluster maatschappelijke ondersteuning en jeugd					
nettolasten gemeenten	160	-200	-30	6420	10
middelen gemeentefonds	410	-60	240	6780	150
saldo middelen – lasten <sup>b</sup>	250	130	260	360	140
totaal sociaal domein (3D's)					
nettolasten gemeenten	-370	-280	310	9380	230
middelen gemeentefonds	420	-30	490	9650	120
saldo middelen – lasten <sup>b</sup>	790	250	180	280	-110

a De cijfers van de gemeenterekeningen 2015 en 2016 kunnen nog door het CBS worden aangepast ('bijgesteld') als nieuw of geactualiseerd bronmateriaal beschikbaar komt. Over het algemeen zijn de bijstellingen gering van omvang. De bijstellingen worden doorgevoerd op het moment dat een nieuw jaar aan de reeks wordt toegevoegd. De cijfers voor 2016 zijn ontleend aan een maatwerktabel van het CBS die overeenkomt met de cijfers die het CBS in december 2017 op StatLine zal publiceren over de gemeenterekeningen 2016.

b Een positief bedrag geeft aan dat de mutatie in het gemeentefonds hoger is dan de mutatie in de uitgaven van gemeenten, een negatief bedrag geeft aan dat de mutatie in het gemeentefonds lager is dan de mutatie in de uitgaven.

Bron: BZK (middelen gemeentefonds) en CBS (nettolasten gemeenten)

De middelen uit het gemeentefonds hebben een algemeen karakter. Gemeenten zijn dus vrij in de besteding ervan zolang wet- en regelgeving worden nageleefd. Wel is in de bestuurlijke afspraken over de decentralisaties opgenomen dat het kabinet en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten het belang delen om deze middelen in te zetten voor de uitvoering van de nieuwe gedecentraliseerde taken in het sociaal domein.

Bij het cluster werk en inkomen geven gemeenten vanaf 2014 jaarlijks meer extra uit dan het bedrag dat in het gemeentefonds voor dat cluster extra beschikbaar komt (de mutatie in het gemeentefonds is voor die jaren minder dan de mutatie in de uitgaven van gemeenten), en dat verschil is in 2016 verder toegenomen. Bij de clusters *Maatschappelijke ondersteuning en Jeugd* lijkt de ontwikkeling in de gemeentelijke uitgaven al enige tijd achter te blijven bij de ontwikkeling van het gemeentefonds. In 2016 zijn de uitgaven vrijwel gelijk aan die in 2015, terwijl in het gemeentefonds een groei waarneembaar is. Het verschil in de ontwikkeling van de uitgaven en de ontwikkeling van het gemeentefonds is wel minder groot dan in 2015.

Voor het totale sociaal domein laten de gemeentelijke uitgaven in 2016 een stijging zien. Deze doet zich met name voor bij het cluster werk en inkomen; de uitgaven voor de gezamenlijke clusters maatschappelijke ondersteuning en jeugd hebben hetzelfde niveau als in 2015. De stijging in de uitgaven voor het *totale sociaal domein* in 2016 (230 miljoen euro) is net iets hoger dan de stijging in de middelen die via het gemeentefonds beschikbaar zijn gekomen (120 miljoen euro).

### Gemeentelijke jaarrekeningen 2016 laten een kleiner positief saldo zien

Om een beter inzicht in de financiële uitkomsten voor het sociaal domein te verkrijgen heeft Cebeon een enquête onder alle gemeenten uitgezet (Cebeon 2017b). Bij dit onderzoek gaat het om het beeld dat gemeenten zelf geven van het sociaal domein in hun jaarstukken voor 2016. Hiertoe is de gemeenten gevraagd naar de verschillen tussen de geraamde uitgaven in de begroting en de gerealiseerde uitgaven in de rekening voor het sociaal domein, en wat daar de achtergronden van zijn. Uit het onderzoek blijkt dat gemeenten voor 2016 gezamenlijk een bedrag aan positieve saldi hebben in de orde van grootte van 0,5 miljard euro. Dit is een kleiner positief saldo dan in 2015 op basis van een gelijksoortig onderzoek (Cebeon 2017a). Het rapport laat ook zien dat achter dit landelijke beeld een grote lokale dynamiek schuilgaat, ook binnen dezelfde gemeenteclusters (Cebeon 2017b). Er spelen uiteenlopende achtergronden een rol en de verschillen tussen gemeenten zijn fors. Zo spelen tijdelijke effecten van de transitie, zoals het nog niet goed kunnen inschatten van onvolledige verzilvering van persoonsgebonden budgetten (pgb's) en nog achterblijvende facturering door zorgverleners die tot overloopeffecten tussen jaren leiden. Er zijn gemeenten die aangeven dat zij in 2016 nog extra uitgaven hadden voor het jaar 2015, maar ook gemeenten die in 2016 een voordeel hadden omdat de uitgaven 2015 lager bleken uit te vallen dan opgenomen in de jaarrekening 2015. Per saldo is circa 60 miljoen euro van de positieve saldi in 2016 toe te rekenen aan dit overloopeffect vanuit 2015.

Gemeenten geven aan ook tussen 2016 en 2017 nog omvangrijke overloopeffecten te verwachten (Cebeon 2017b). Andere achtergronden die gemeenten noemen zijn onder andere de effecten van inzet van lichtere arrangementen, wijzigingen in de inkoopsystematiek, hogere of lagere ontvangsten uit eigen bijdragen dan geraamd, invoering van de objectieve verdeelmodellen, een toenemend beroep op zorg en ondersteuning, en inzet van middelen voor vluchtelingen en/of statushouders. Gemeenten geven aan dat het nog altijd lastig is

om in te schatten wat uiteindelijk het structurele financiële effect zal zijn. De verwachte positieve financiële effecten van de transformatie zijn in 2016 nog niet in volle omvang zichtbaar. Net als 2015 is ook 2016 nog steeds een overgangsjaar. Veel gemeenten verwachten na 2016 vooralsnog een verder oplopende financiële druk vanwege toenemende uitgaven en teruglopende budgetten.

De positieve saldi worden in 2016 net als in 2015 voor het grootste deel ondergebracht in reserves met de bestemming sociaal domein (Cebeon 2017b). Met de toevoegingen 2016 komen de reserves sociaal domein van de gezamenlijke gemeenten in totaal uit op een bedrag van rond de € 1,6 miljard euro (iets minder dan 10% van de totale jaarlijkse uitgaven sociaal domein). Gemeenten verwachten deze reserves nodig te hebben om de oplopende financiële druk die ze voorzien het hoofd te bieden, overlopende lasten naar volgende jaren te dekken en de transformatie verder vorm te geven.

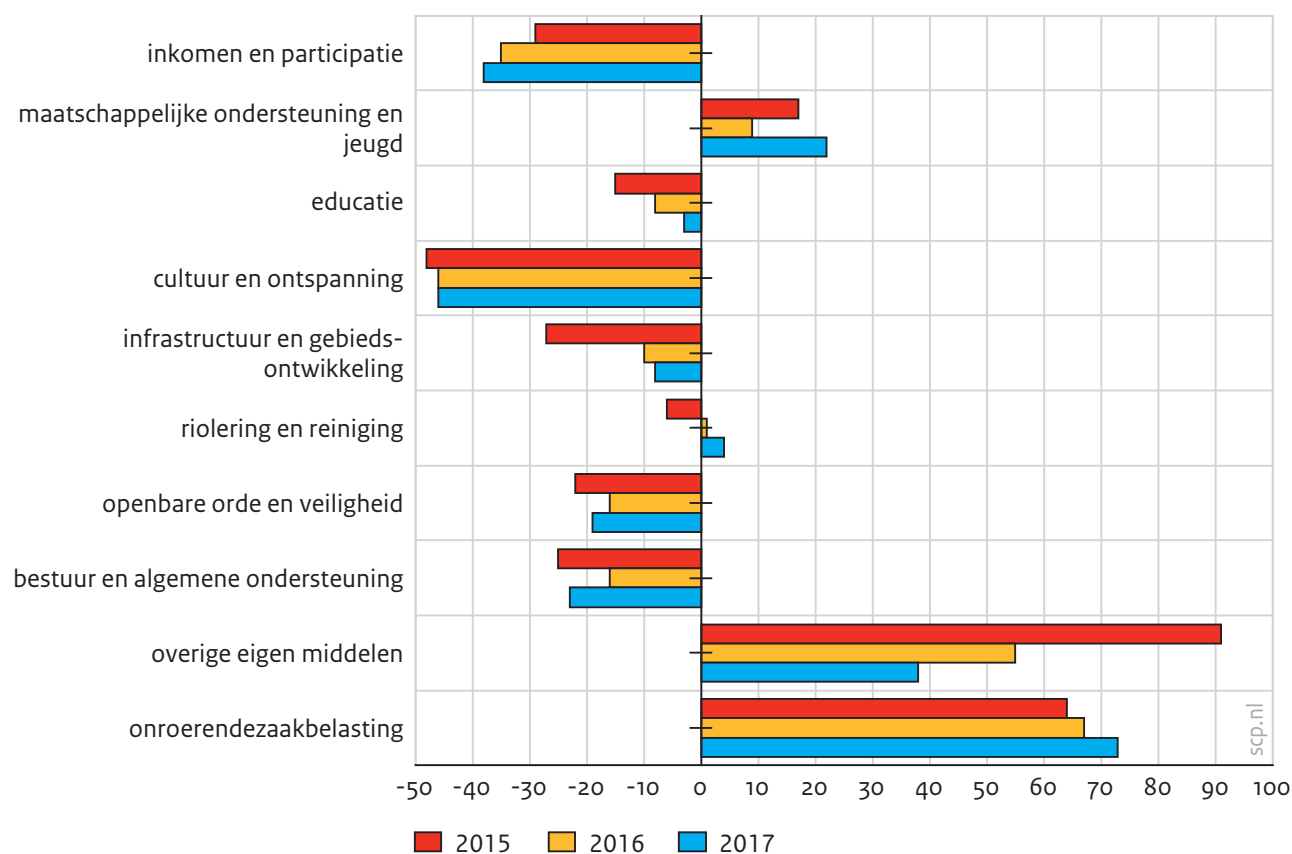
Omdat gemeenten eigen definities van het sociaal domein hanteren is in het onderzoek ook gevraagd naar de verschillen tussen de eigen definitie van het sociaal domein en de afbakening die gevolgd wordt in het verdeelmodel gemeentefonds (de drie clusters werk en inkomen, maatschappelijke ondersteuning en jeugd). Ongeveer een derde van alle gemeenten rekent allerlei 'oude' taakonderdelen binnen deze clusters (zoals bijstand, armoedebeleid, algemene voorzieningen, vreemdelingenbeleid) niet tot het sociaal domein, terwijl circa een kwart van de gemeenten taakonderdelen van andere clusters (zoals educatie en ontspanning) juist wel tot het sociaal domein rekent. Het onderzoeksrapport van Cebeon (2017b) laat zien dat deze plussen en minnen in euro's beperkt zijn en in totaliteit slechts enkele procenten van de totale gemeentelijke uitgaven voor het sociaal domein beslaan.

### Ook andere cijfers laten een afname van verschillen in saldi zien

Een andere methode om een indicatie te krijgen van de financiële uitkomsten voor het sociaal domein is het periodiek onderhoudsrapport (POR), dat jaarlijks als bijlage bij de begroting van het gemeentefonds wordt opgenomen (BZK 2017c). De centrale vraag van de POR-scan is of bij de verdeling van het gemeentefonds veronderstelde gemeentelijke inkomsten- en uitgavenpatronen aansluiten bij de werkelijke kosten van gemeenten. Het doel van het POR is om na te gaan of het nodig is om onderzoek uit te gaan voeren naar de verdeelmodellen in het gemeentefonds. Dat wordt bepaald door de veronderstelde inkomsten en uitgaven af te zetten tegen de werkelijke inkomsten en uitgaven, zoals die zijn opgenomen in de gemeentelijke begrotingen. Figuur 2.1 geeft de uitkomsten van de POR-scan, uitgedrukt in euro's per inwoner, voor de jaren 2015 tot en met 2017.

Figuur 2.1

Uitkomsten van de POR-scan, 2015-2017 (in euro's per inwoner)



Bron: BZK (2017c)

Figuur 2.1 laat zien dat gemeenten voor het cluster inkomen en participatie (steeds) hogere uitgaven ramen dan waar het gemeentefonds van uitgaat (een negatief bedrag per inwoner geeft aan dat de geraamde feitelijke uitgaven in de gemeentelijke begrotingen hoger zijn dan waar het verdeelmodel gemeentefonds van uitgaat). Ook neemt het verschil tussen het in het verdeelmodel veronderstelde kostenniveau (het ijkpunt) en de geraamde feitelijke uitgaven voor het cluster inkomen en participatie toe. Bij maatschappelijke ondersteuning en jeugd staan positieve bedragen per inwoner. Dit betekent dat de geraamde feitelijke uitgaven achterblijven bij het bedrag waar het verdeelmodel van uitgaat. De omvang van het verschil schommelt hier wat meer dan bij het cluster inkomen en participatie. Overigens is de POR-scan uitgevoerd op begrotingscijfers terwijl tabel 2.1 is gebaseerd op de realisatiecijfers. Eerdere POR-scans laten voor de jaren vóór 2015 gelijksoortige uitkomsten voor ‘inkomen en participatie’<sup>3</sup> en voor ‘maatschappelijke ondersteuning en jeugd’ zien, al verschilt de omvang van het verschil tussen de jaren.

Uit de toelichting in het POR 2018 bij het cluster ‘inkomen en participatie’ blijkt dat de hogere uitgaven van gemeenten ten opzichte van het ijkpunt onder meer samenhangen met keuzes van gemeenten om minimeleid te voeren (o.a. kwijtschelding gemeentelijke heffingen en belastingen, schuldhelpverlening) en met tekorten op de BUIG<sup>4</sup> die gemeenten dekken ten laste van de algemene middelen (BZK 2017c). De toelichting vermeldt voor

‘maatschappelijke ondersteuning en jeugd’ dat per saldo sprake is van een netto lastenniveau dat onder het ijkpunt ligt, maar dat zowel bij individuele gemeenten als bij diverse groepen van gemeenten, ingedeeld op basis van bepaalde structuurkenmerken, uiteenlopende beelden zijn te zien. Er zijn zowel gemeenten die tientallen euro’s per inwoner minder uitgeven dan hun ijkpuntscore, als gemeenten waar het netto lastenniveau tientallen euro’s per inwoner hoger ligt dan hun ijkpuntscore. Vooral gemeenten met een belangrijke centrumfunctie<sup>5</sup> geven meer uit aan maatschappelijke ondersteuning en jeugd dan beschikbaar is vanuit de ijkpunten in 2017. Verder ligt in gemeenten met relatief veel personen met chronische aandoeningen (op basis van de indicator FKG-medicijngebruik)<sup>6</sup> de ijkpuntscore verder boven hun netto lastenniveau dan bij andere gemeenten. Ook wordt gememoreerd dat in verband met de decentralisaties de ijkpunten voor maatschappelijke ondersteuning en jeugd (zowel de ‘oude’ als de ‘nieuwe’ taken) bij het recente groot onderhoud van het gemeentefonds buiten beschouwing zijn gebleven. Verder wordt opgemerkt dat de nettolasten zoals die worden verantwoord op de relevante taakvelden nog niet altijd een goed beeld geven van de feitelijke nettolasten. Dit komt mede omdat de indeling in clusters is veranderd (in 2015 en in 2017) en gemeenten ervaring moeten opdoen met het boeken van posten bij nieuwe indelingen van taakvelden.

#### Weinig verschil tussen begrotingscijfers en realisatiecijfers

In het POR 2018 (over de begrotingen 2017) is ook gekeken naar de toegevoegde waarde van het gebruik van rekeningcijfers (realisaties) voor de POR-scan (BZK 2017c). Als de POR-scan op basis van de rekeningcijfers plaatsvindt, zijn de verschillen in de scanuitkomsten beperkt vergeleken met de scan op begrotingsbasis. Wel is het netto lastenniveau op sommige uitgavenclusters in de rekeningcijfers duidelijk lager dan in de begrotingscijfers. Dit speelt vooral bij de clusters in het sociaal domein (met name maatschappelijke ondersteuning en jeugd) en het cluster infrastructuur en gebiedsontwikkeling. Daar staat tegenover dat de nettolasten in het cluster bestuur en algemene ondersteuning substantieel hoger zijn in de rekeningcijfers dan in de begrotingscijfers. De achtergrond hiervan is dat gemeenten veel geraamde uitgaven in 2015 uiteindelijk niet hebben gerealiseerd en de beschikbare middelen in reserves hebben gestort. Deze toevoegingen aan de reserves komen in 2015 tot uiting op het subcluster algemene ondersteuning, waar in de rekeningcijfers dan ook substantieel hogere nettolasten te zien zijn. Het POR zal de komende jaren ook de rekeningcijfers blijven gebruiken voor de scan. De toegevoegde waarde van rekeningcijfers voor het POR ten opzichte van de begrotingscijfers zit vooral bij clusters waar gemeenten ‘ontwikkeltaken’ hebben of waar sprake is van belangrijke veranderingen in het gemeentelijke takenpakket, zoals in het sociaal domein.

## Een deel van de gemeenten verwacht ook in 2016 minder uit te geven

In de decentralisatie-enquête 2017 zijn ook vragen opgenomen over de financiële uitkomsten 2015 en de toen verwachte uitkomsten voor 2016 voor het sociaal domein (figuur 2.2). Het overgrote deel van de gemeenten (87%) geeft aan over 2015 minder geld te hebben uitgegeven dan beschikbaar is gesteld, 6% geeft aan meer te hebben uitgegeven. Over 2016 verwachtte iets meer dan de helft van de gemeenten (54%) minder te zullen uitgeven, en verwachtte 19% meer uit te gaan geven (figuur 2.3). De resterende 27% verwachtte globaal het beschikbaar gestelde bedrag uit te gaan geven.

Figuur 2.2

Gerealiseerde financiële uitkomsten 2015 voor het sociaal domein (in procenten)<sup>a</sup>



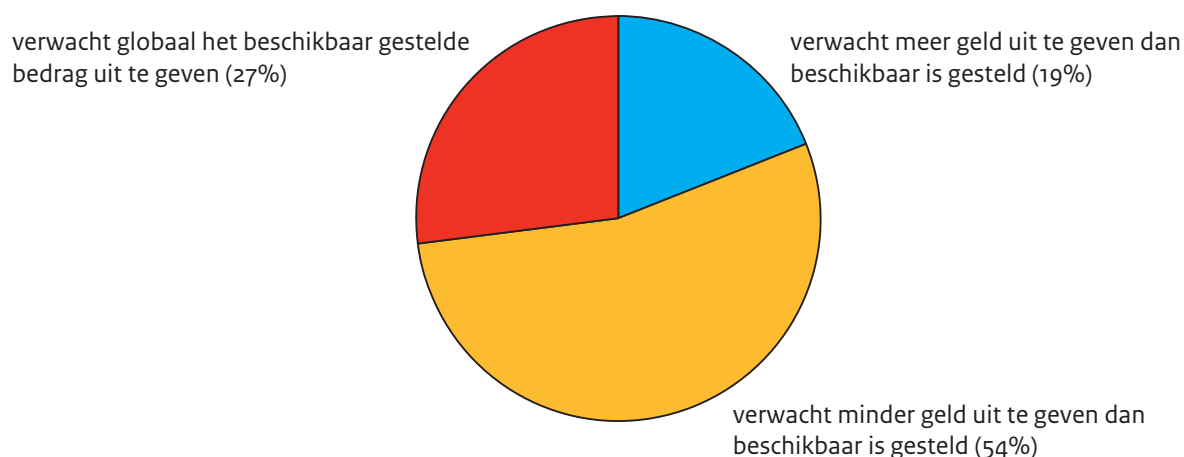
scp.nl

- a De vraag luidde: 'De gerealiseerde financiële uitkomsten van de 3 decentralisaties in de jaarrekening 2015:
- Over 2015 heeft de gemeente meer geld uitgegeven voor het sociaal domein dan beschikbaar is gesteld;
  - Over 2015 heeft de gemeente minder geld uitgegeven voor het sociaal domein dan beschikbaar is gesteld;
  - Over 2015 heeft de gemeente grosso modo het beschikbaar gestelde bedrag uitgegeven'.

Bron: BZK (2017b, enquêtevraag 17)

Figuur 2.3

Verwachte financiële uitkomsten in 2016 voor het sociaal domein (in procenten)<sup>a</sup>



scp.nl

- a De vraag luidde: 'De verwachte financiële uitkomsten van de 3 decentralisaties in de jaarrekening 2016: a. Over 2016 verwacht de gemeente meer geld uit te geven voor het sociaal domein dan beschikbaar is gesteld; b. Over 2016 verwacht de gemeente minder geld uit te geven voor het sociaal domein dan beschikbaar is gesteld; c. Over 2016 verwacht de gemeente grosso modo het beschikbaar gestelde bedrag uit te geven'.

Bron: BZK (2017b, enquêtevraag 18)

### Meeste gemeenten rapporteren op vaste momenten over de financiën sociaal domein aan de raad

Uit de decentralisatie-enquête 2017 blijkt dat gemeenten meestal op vaste momenten over het sociaal domein rapporteren aan de gemeenteraad (BZK 2017b). Het aantal vaste momenten varieert van minimaal eenmaal per jaar (zes gemeenten) tot ongeveer twaalfmaal per jaar (vijf gemeenten).<sup>7</sup> De meeste gemeenten geven aan dat er twee tot vier keer per jaar op vaste momenten wordt gerapporteerd. Dit kan zijn bij planning & control-cyclusmomenten (voorjaarsnota/najaarsnota/bestuursrapportages, jaarrekening, begroting), of juist bij extra rapportages naast de reguliere planning & control-cyclusmomenten. In het laatste geval zijn er aanvullend bijvoorbeeld kwartaalrapportages, halfjaargesprekken, monitors sociaal domein, dashboards sociaal domein en dergelijke. Ook veel genoemd worden raadsinformatiebrieven, raadsnieuwsbrieven, raadsinformatieavonden en raadsthema-avonden, 'tellen en vertellen': gesprekken met inhoudelijke professionals en andere vormen van gesprekstafels. Ook wordt vermeld dat op verzoek van de raad of wanneer dat noodzakelijk is aanvullend tussentijds wordt gerapporteerd. De vaste rapportagemomenten zijn voor de meeste gemeenten in 2017 gelijk aan die in 2016. Bij de gemeenten waar 2017 afwijkt van 2016 gaat dat twee kanten op: een deel van de gemeenten valt in 2017 terug naar de eigen standaard rapportagemomenten of brengt het aantal rapportagemomenten naar beneden omdat het sociaal domein in een meer stabiele fase is gekomen; in andere gemeenten gaat het aantal rapportages/rapportagemomenten juist omhoog, bijvoorbeeld omdat de informatievoorziening beter is geworden of omdat de gemeente nog bezig is met de ontwikkeling van een monitor en/of dashboard.



## Beeld financiën sociaal domein

De gemeentelijke jaarrekeningen 2016 laten in totaal een positief saldo zien voor het sociaal domein, maar dat voordeel is wel kleiner dan in 2015. Ook als gekeken wordt naar de jaarlijkse mutaties in de clusters werk en inkomen, maatschappelijke ondersteuning en jeugd van het verdeelmodel gemeentefonds is te zien dat de stijging in de uitgaven in 2016 iets hoger is dan de stijging in de middelen. De positieve saldi 2016 blijven voor het grootste deel bestemd voor het sociaal domein. De gemeenten noemen verschillende factoren die van invloed zijn op de resultaten voor het sociaal domein. Zo spelen overloopeffecten tussen jaren vanwege achterstallige facturering en onvolledige verzilvering van pgb's een rol en zijn er forse verschillen tussen gemeenten. Verder bestaat nog steeds onzekerheid over de uiteindelijke financiële effecten van de decentralisaties. Evenals 2015 is het jaar 2016 voor de decentralisaties te bestempelen als een overgangsjaar.

### 2.2 Controleverklaringen accountants bij jaarrekeningen 2016

De gemeentelijke jaarstukken zijn voor de raad een belangrijke informatiebron over de gemeentelijke financiën, dus ook over de financiën sociaal domein. De accountantsverklaring die op grond van de Gemeentewet bij de jaarrekening wordt afgegeven dient om zekerheid te verschaffen over het getrouwe beeld van de jaarrekening en de rechtmatige totstandkoming van de daarin opgenomen baten, lasten en balansmutaties. De accountant onderbouwt zijn oordeel om een andere dan een goedkeurende controleverklaring af te geven met controlebevindingen. Voor dit onderzoek is het van belang of het sociaal domein een rol heeft gespeeld in de aard van de afgegeven verklaringen.

#### Toename van het aantal gemeenten met een goedkeurende controleverklaring

In de verantwoording over het verslagjaar 2015 was circa de helft van de gemeenten te laat met de aanlevering van de jaarstukken. 2015 was het eerste jaar van de decentralisatie en in dat jaar is voorrang gegeven aan de continuïteit van de ondersteuning en de verlening van zorg, boven de verantwoording over de bestedingen. Voor het verslagjaar 2016 heeft 95% van de gemeenten tijdig de jaarstukken aangeleverd. Dit duidt erop dat de administratieve processen bij gemeenten en zorgaanbieders inmiddels beter op orde zijn. Verder kreeg de helft van de gemeenten over het verslagjaar 2015 een goedkeurende verklaring van de controlerend accountant. Voor het verslagjaar 2016 is dit gestegen naar circa 80%. Dit een forse verbetering, die alleen mogelijk was door grote inspanningen van gemeenten, zorgaanbieders en accountants.

Uit een tussentijdse monitor, uitgevoerd in opdracht van het ministerie van BZK, bleek dat het merendeel van de deelnemende gemeenten (88%) een verbeterplan had opgesteld. Van deze gemeenten gaf 92% aan dat het verbeterplan gericht was op een tijdige afronding van het proces rond de financiële verantwoording. 89% gaf aan dat het verbeterplan (daarnaast) gericht was op het verkrijgen van een goedkeurende verklaring.

Veelgenoemde maatregelen in de verbeterplannen waren:

- het stroomlijnen van het verantwoordingsproces binnen de eigen organisatie;

- het inplannen van vroegtijdig overleg met de accountant;
- het versterken van de (verbijzonderde) interne controlefunctie;
- het tijdig vooraf informeren van de zorgaanbieders;
- het uitbreiden van het gebruik van het berichtenverkeer.

Uit de geschetste ontwikkeling blijkt dat de verbeterplannen effect hebben gehad. Hierbij moet overigens wel worden aangetekend dat voor de decentralisatie in het sociaal domein circa 95% van de gemeenten een goedkeurende verklaring kon overleggen. Er is dus nog een substantiële groep van gemeenten die de basis nog niet (geheel) op orde heeft.

Op grond van nadere analyses zal bezien worden of deze groep van gemeenten gebaat is bij verdere ondersteuning.

Behalve aan het op orde krijgen van de basis zal ook aandacht geschonken worden aan de vraag hoe verantwoordingsinformatie in ruimere mate dienstbaar gemaakt kan worden aan de transformatie in het sociaal domein. Dit traject wordt in gezamenlijkheid uitgevoerd door gemeenten, Rijk, zorgaanbieders en accountants.

## Noten

- 1 Het gaat om de zogenoemde lv3-informatie (informatie voor derden). Hierin staat welke financiële informatie de gemeente, provincie en gemeenschappelijke regeling moet verstrekken en op welke manier. De afnemers van deze financiële informatie zijn onder meer de financieel toezichthouder, de Europese Unie, het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en het CBS.
- 2 Deze clusters zijn samengenomen omdat een aantal lv3-functies niet zijn uit te splitsen.
- 3 Tot en met 2016 het cluster werk en inkomen; als gevolg van de invoering van de nieuwe lv3-taakvelden in plaats van de lv3-functies is per 2017 de clusterindeling van het gemeentefonds aangepast.
- 4 Gemeenten ontvangen voor hun bijstandsuitkeringen een specifieke uitkering (BUIG) van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Omdat de BUIG geen onderdeel is van het gemeentefonds, valt deze specifieke uitkering buiten de scope van het POR. BUIG staat voor Bundeling Uitkeringen Inkomensvoorziening Gemeenten.
- 5 Afgeleid van de verhouding tussen de score op de gemeentefondsmaatstaven regionale klantenpotentiëlen en het aantal inwoners.
- 6 FKJ staat voor farmaceutische kostengroep en betreft een groep medicijnen die past bij een bepaalde chronische aandoening.
- 7 Dit kan verschillende vormen hebben, bijvoorbeeld dat er naast andere rapportagemomenten ook maandelijks informatie naar de raad(scommissie) gaat, dat er maandelijks overleg is, of dat er maandelijks financiële rapportages over onderdelen naar de raad gaan.

## Literatuur

- Cebeon (2017a). *Sociaal domein 2015: een bijzonder jaar in cijfers. Kwantitatieve analyse gemeentelijke netto-lasten*. Geraadpleegd via de website <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2017/02/07/sociaal-domein-2015-een-bijzonder-jaar-in-cijfers> (oktober 2017).
- Cebeon (2017b). *Sociaal domein tussen transitie en vernieuwing*.
- BZK (2017a). *Toezichtverslag 2017. Verslag over het financieel toezicht op gemeenten 2017*. Geraadpleegd via de website <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2017/07/06/financieel-toezicht-op-gemeenten> (oktober 2017).
- BZK (2017b). *Verslag 3D-onderzoek begrotingen gemeenten 2017*. Geraadpleegd via de website <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2017/05/19/verslag-3d-onderzoek-begrotingen-gemeenten-2017b> (oktober 2017).
- BZK (2017c). *Periodiek onderhoudsrapport 2018*. Geraadpleegd via de website [http://www.rijksbegroting.nl/2018/voorbereiding/begroting,kst236986\\_23.html](http://www.rijksbegroting.nl/2018/voorbereiding/begroting,kst236986_23.html) (oktober 2017).
- BZK (2017d). *Onderzoek financiën sociaal domein. Kamerbrief van 28-2-2017*. Geraadpleegd via de website <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2017/02/28/kamerbrief-over-onderzoek-financien-sociaal-domein> (oktober 2017).
- Pommer, Evert en Jeroen Boelhouwer (red.) (2016). *Overall rapportage sociaal domein 2015. Rondom de Transitie*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

# 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 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 Kuyper, m.m.v. Wim Vanden Berghe. ISBN 978 90 377 0831 8 (pdf)
- 2017-15 *Gelijk verdeeld. Een verkenning van de taakverdeling bij LHBT-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 Wenekers 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. (pdf)
- 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

## 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

## 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

## SCP-publicaties 2016

- 2016-1 *Trust, life satisfaction and opinions on immigration in 15 European countries* (2016). Jeroen Boelhouwer, Gerbert Kraaykamp en Ineke Stoop. ISBN 978 90 377 0775 5

- 2016-2 *Lekker vrij!? Vrije tijd van vrouwen, tijdsdruk en de relatie met de arbeidsduur van vrouwen* (2016). Wil Portegijs (scp), Mariëlle Cloïn (scp), Rahil Roodsaz (Atria) en Martin Olsthoorn (scp). ISBN 978 90 377 0776 2
- 2016-3 *Kiezen bij de kassa. Een verkenning van maatschappelijk bewust consumeren in Nederland* (2016). Peggy Schyns. ISBN 978 90 377 0709 0
- 2016-4 *Kleine gebaren. Het belang van dorpsgenoten voor ouderen op het platteland* (2016). Lotte Vermeij. ISBN 978 90 377 0779 3 (pdf)
- 2016-5 *Niet buiten de burger rekenen! Over randvoorwaarden voor burgerbetrokkenheid in het nieuwe omgevingsbestel* (2016). Andries van den Broek, Anja Steenbekkers, Pepijn van Houwelingen en Kim Putters. ISBN 978 90 377 0774 8
- 2016-6 *Een lang tekort. Langdurige armoede in Nederland* (2016). Jean Marie Wildeboer Schut en Stella Hoff. ISBN 978 90 377 0780 9
- 2016-7 *Zorg en ondersteuning in Nederland: kerncijfers 2014* (2016). Lisa Putman, Debbie Verbeek-Oudijk, Mirjam de Klerk en Evelien Eggink. ISBN 978 90 377 0785 4 (pdf)
- 2016-8 *LHBT-monitor 2016. Opvattingen over en ervaringen van lesbische, homoseksuele, biseksuele en transgender personen* (2016) (2<sup>e</sup> herziene versie 2017). Lisette Kuiper. ISBN 978 90 377 0848 6 (pdf)
- 2016-9 *Overall rapportage sociaal domein 2015. Rondom de transitie* (2016). Evert Pommer en Jeroen Boelhouwer (red.). ISBN 978 90 377 0788 5
- 2016-10 *Samenvatting Overall rapportage sociaal domein 2015. Rondom de transitie* (2016). Evert Pommer, Jeroen Boelhouwer, Esther van den Berg en Maaïke den Draak. ISBN 978 90 377 0789 2
- 2016-11 *Societal Pessimism: A Study of its Conceptualization, Causes, Correlates and Consequences* (2016). Eefje Steenvoorden. ISBN 978 90 377 0786 1
- 2016-12 *Cumulaties in de jeugdhulp* (2016). Klarita Sadiraj, Michiel Ras en Evert Pommer. ISBN 978 90 377 0790 8 (pdf)
- 2016-13 *Gedeelde waarden en een weerbare democratie. Een verkenning op basis van bevolkingsenquêtes* (2016). Paul Dekker en Josje den Ridder. ISBN 978 90 377 0793 9 (pdf)
- 2016-14 *Thuiszorguitgaven en informele hulp. Relatie tussen veranderingen in de thuiszorguitgaven en het gebruik van informele hulp* (2016). Debbie Verbeek-Oudijk en Isolde Woittiez. ISBN 978 90 377 0792 2 (pdf)
- 2016-15 *Werkloos toezien? Gevolgen van de crisis voor emancipatie en welbevinden* (2016). Ans Merens en Edith Josten. ISBN 978 90 377 0791 5 (pdf)
- 2016-16 *Het brede-welvaartsbegrip volgens het scp* (2016). Jeroen Boelhouwer. ISBN 978 90 377 0794 6 (pdf)
- 2016-17 *Sport en cultuur. Patronen in belangstelling en beoefening* (2016). Annet Tiessen-Raaphorst en Andries van den Broek. ISBN 978 90 377 0795 3 (pdf)
- 2016-18 *Gemiddelde budgetten per cliënt (en dag) voor de cliënten met een voogdijmaatregel en cliënten die 18 jaar of ouder zijn* (2016). Evert Pommer en Klarita Sadiraj. ISBN 978 90 377 0797 7 (pdf)
- 2016-19 *Verzorgd in Europa: kerncijfers 2013. Een vergelijking van de zorg en ondersteuning voor 50-plussers in veertien Europese landen* (2016). Debbie Verbeek-Oudijk en Lisa Putman. ISBN 978 90 377 0798 4 (pdf)
- 2016-20 *Taking part in uncertainty. The significance of labour market and income protection reforms for social segmentation and citizens' discontent* (2016). J.C. Vrooman. ISBN 978 90 377 0799 1
- 2016-21 *Tussen groen en grijs. Een verkenning van tuinen en tuinieren in Nederland* (2016). Jeanet Kullberg. ISBN 978 90 377 0796 0

- 2016-22 *De dorpse doe-democratie. Lokaal burgerschap bekeken vanuit verschillende groepen dorpsbewoners* (2016). Lotte Vermeij, Joost Gieling. ISBN 978 90 377 0802 8 (pdf)
- 2016-23 *Aanbod van arbeid* (2016). Patricia van Echtelt, Simone Croezen, Jan Dirk Vlasblom, Marian de Voogd-Hamelink, m.m.v. Lucille Mattijssen. ISBN 978 90 377 0801 1
- 2016-24 *Beleidssignalement. Het gebruik van kinderopvang door ouders met lagere inkomens* (2016). Anne Roeters en Freek Bucx. ISBN 978 90 377 0803 5 (pdf)
- 2016-25 *Gemeentelijke prestaties gemeten. Een vooronderzoek naar de meting van prestaties van de lokale overheid op gemeentelijk niveau* (2016). Evert Pommer en Ingrid Ooms. ISBN 978 90 377 0804 2 (pdf)
- 2016-26 *Nieuwe Spaanse migranten in Nederland* (2016). Mérove Gijsberts, Marcel Lubbers, Fenella Fleischmann, Mieke Maliepaard en Hans Schmeets. ISBN 978 90 377 0805 9 (pdf)
- 2016-27 *Zorg en onbehagen in de bevolking* (2016). Paul Dekker, Josje den Ridder en Pepijn van Houwelingen, m.m.v. Sjoerd Kooiker. ISBN 978 90 377 0807 3 (pdf)
- 2016-28 *Wikken en wegen in het hoger onderwijs. Over studieloopbanen en instellingsbeleid* (2016). Lex Herweijer en Monique Turkenburg. ISBN 978 90 377 0806 6
- 2016-29 *Beperkt in functie. Trendrapportage ziekteverzuim, arbeidsongeschiktheid en arbeidsdeelname van mensen met gezondheidsbeperkingen* (2016). Redactie: Maroesjka Versantvoort en Patricia van Echtelt. ISBN 978 90 377 0808 0
- 2016-30 *Wel thuis? Literatuurstudie naar factoren die zelfstandig wonen van mensen met beperkingen beïnvloeden* (2016). Maaïke den Draak, Anna Maria Marangos, Inger Plaisier, Mirjam de Klerk. ISBN 978 90 377 0811 0
- 2016-31 *De toekomst tegemoet. Sociaal en Cultureel Rapport 2016* (2016). Redactie: Andries van den Broek, Cretien van Campen, Jos de Haan, Anne Roeters, Monique Turkenburg en Lotte Vermeij. ISBN 978 90 377 0544 7
- 2016-32 *Integratie in zicht? De integratie van migranten in Nederland op acht terreinen nader bekeken* (2016). Redactie: Willem Huijnk en Iris Andriessen. ISBN 978 90 377 0812 7
- 2016-33 *Emancipatiemonitor 2016* (2016). Wil Portegijs (scp) en Marion van den Brakel (cbs) (red.). ISBN 978 90 377 0813 4

## Digitale publicaties 2016

- Armoede in kaart 2016* (card stack). Stella Hoff, Jean Marie Wildeboer Schut, Benedikt Goderis, Cok Vrooman. ISBN 978 90 377 0809 7, publicatiedatum 27-9-2016
- Media:Tijd in kaart* (card stack). Annemarie Wennekers, Jos de Haan en Frank Huysmans. ISBN 978 90 377 0815 8, publicatiedatum 20-12-2016
- Zorg en ondersteuning in Nederland: kerncijfers 2014* (onepager). Lisa Putman, Debbie Verbeek-Oudijk, Mirjam de Klerk en Evelien Eggink. ISBN 978 90 377 0784 7, publicatiedatum 25-4-2016

## Overige publicaties 2016

- Burgerperspectieven 2016 | 1* (2016). Josje den Ridder, Paul Dekker en Pepijn van Houwelingen, m.m.v. Esther Schrijver. ISBN 978 90 377 0772 4
- Burgerperspectieven 2016 | 2* (2016). Josje den Ridder, Wouter Mensink, Paul Dekker en Esther Schrijver. ISBN 978 90 377 0800 4
- Burgerperspectieven 2016 | 3* (2016). Paul Dekker, Lianne de Blok en Joep de Hart. ISBN 978 90 377 0810 3
- Burgerperspectieven 2016 | 4* (2016). Paul Dekker, Josje den Ridder, Pepijn van Houwelingen en Andries van den Broek. ISBN 978 90 377 0816 5

## 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).