



Sociaal en Cultureel Planbureau

Adequate ondersteuning van mensen in kwetsbare situaties

Notitie 3 van Sociale en Culturele Ontwikkelingen 2023



Adequate ondersteuning van mensen in kwetsbare situaties

Notitie 3 van Sociale en Culturele Ontwikkelingen 2023

Mark Reijnders

Freek Bucx

Roelof Schellingerhout

Evelien Eggink



Sociaal en Cultureel Planbureau

Den Haag, april 2023

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 2023

Opmaak binnenwerk: Xerox, Den Haag

Eindredactie en productiebegeleiding: Future Communication, Utrecht

Omslagontwerp: Xerox, Den Haag

Foto omslag: Tineke Dijkstra

Copyright

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

U mag SCP-bestanden op een server plaatsen mits:

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

Data

SCP-databestanden, gebruikt in onze rapporten, zijn in principe beschikbaar voor gebruik door derden via

DANS: www.dans.knaw.nl.

Contact

Sociaal en Cultureel Planbureau

Postbus 16164

2500 BD Den Haag

www.scp.nl

info@scp.nl

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

3 Adequate ondersteuning van mensen in kwetsbare situaties

3.1 Inleiding

Om op een zinvolle en volwaardige manier te participeren in de samenleving is het belangrijk dat mensen voldoende bestaanszekerheid hebben. Daarbij gaat het niet alleen om het hebben van voldoende inkomen, maar bijvoorbeeld ook om een betaalbare woning en om toegang tot goede zorg en ondersteuning. Het sociaal domein vormt een belangrijk vangnet voor mensen die voor korte of langere tijd niet mee kunnen doen aan de samenleving of zich niet zelf kunnen redden. Dat geldt vooral voor mensen die zich in een kwetsbare situatie bevinden. De opgave van beleid ligt erin om mensen in kwetsbare situaties te ondersteunen en daarbij ook hun eigen veerkracht en die van hun omgeving te versterken. Over deze mensen en de ondersteuning die ze nodig hebben gaat deze notitie.

Mensen die zich in een kwetsbare situatie bevinden, hebben enerzijds te maken met een grote draaglast: ze hebben een stapeling van problematiek, zoals problemen met het doen van het huishouden, financiële problemen of tekortschietende administratieve vaardigheden. Anderzijds hebben zij weinig draagkracht, oftewel onvoldoende hulpbronnen. Denk daarbij aan hulpbronnen als opleiding, inkomen, veerkracht en regie, die hen kunnen helpen om met die problemen om te gaan. Voor hen is het vaak extra uitdagend om goed mee te kunnen doen in de samenleving (zie ook de notitie Meer meedoen aan het maatschappelijk leven) en dat kan gevolgen hebben voor hun kwaliteit van leven (Den Ridder et al. 2020; Vrooman et al. 2023). Om hun problemen te verhelpen of te verzachten, hun leefsituatie te verbeteren en hen in staat te stellen zo goed mogelijk mee te kunnen doen in de samenleving, hebben zij dan ook vaak (enige) ondersteuning van anderen nodig.

Als hulp uit de eigen sociale omgeving geen soelaas biedt, kunnen mensen in een kwetsbare situatie een beroep doen op bepaalde voorzieningen in het sociaal domein. Denk bijvoorbeeld aan een alleenstaande man met reuma die hulp in de huishouding krijgt, een kind met ADHD dat onder behandeling is van een orthopedagoog, of een vrouw met een arbeidshandicap die begeleiding krijgt naar passend werk. En zo zijn er nog heel veel anderen die gebruikmaken van een of meer voorzieningen vanuit de drie 'kernwetten' van het sociaal domein – de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo 2015), de Jeugdwet en de Participatiewet. Uit eerdere evaluaties van die drie wetten blijkt dat velen zich ook geholpen voelen door die ondersteuning (Kromhout et al. 2020).

Desondanks is bekend dat niet alle mensen in een kwetsbare situatie (optimale) ondersteuning krijgen en dat hun leefsituatie vaak beduidend slechter is dan die van andere Nederlanders (zie bv. Pommer et al. 2018; Eggink et al. 2020; TSD 2020). Mensen met complexe zorgvragen, bijvoorbeeld op het gebied van de gespecialiseerde jeugdzorg, of mensen met een arbeidsbeperking die op zoek zijn naar beschut werk, lijken buiten de boot te vallen (Van Echtelt et al. 2019; SER 2021; De Klerk et al. 2022). Niet iedereen in een kwetsbare situatie die hulp kan gebruiken, is in beeld bij gemeenten en hulpinstanties, laat staan dat ieder van hen bereikt wordt met hulp (Kromhout et al. 2020; Plaisier et al. (nog te verschijnen)).

Dat niet alle mensen in een kwetsbare situatie de ondersteuning krijgen die zij nodig hebben, is onwenselijk. Er is namelijk een aanzienlijke kans dat hun problemen verergeren en er uiteindelijk meer intensieve en/of specialistische – vaak duurdere – vormen van hulp nodig zullen zijn. Bovendien is het zorgelijk in het licht van huidige en toekomstige maatschappelijke ontwikkelingen, zoals (de nasleep van) de coronapandemie, de inflatie en de toenemende vergrijzing. Dergelijke ontwikkelingen zetten de zelfredzaamheid en de mogelijkheden voor ondersteuning vanuit sociale netwerken, de samenleving en het sociaal domein verder onder druk. Dit alles roept de vraag op wat er nodig is aan beleidsplannen bij de aanpak van deze problemen. De centrale vraagstelling van deze notitie is dan ook: *Hoe gaat het met mensen in kwetsbare situaties en wat betekent dat voor het (rijks)beleid?*

De informatie in deze bijdrage is voor een belangrijk deel gebaseerd op de publicatie *Zicht op zorgen* van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) (De Klerk et al. (nog te verschijnen)), die gebruikmaakt van de data uit de SociaalDomeinIndex 2021 (SDI, data verzameld in 2021) en uit het onderzoek *Gezondheid, Zorg, Ondersteuning en Welzijn* (GZOW, data verzameld in 2019-2021). Gegevens over dienstverlening vanuit het sociaal domein (het voorzieningengebruik) komen van CBS StatLine. Waar nodig en mogelijk, komen data en inzichten uit andere relevante bronnen aan bod. De meeste gegevens hebben betrekking op volwassenen (18-plussers); de positie van jongeren komt beperkt en indirect aan de orde. Relevante ontwikkelingen binnen de jeugdzorg en de beleidsimplicaties hiervan passeren wel de revue.

3.2 Institutionele context van het sociaal domein

De nationale overheid heeft zich de afgelopen decennia op veel terreinen teruggetrokken en zichzelf een andere rol aangemeten (WRR 2006a; Borghi en Van Berkel 2007; Veldheer et al. 2012; Van Kersbergen et al. 2014). De ‘klassieke’ verzorgingsstaat is langzaam getransformeerd naar een zogenoemde voorwaarden-scheppende staat (*enabling state*) of sociale investeringsstaat (Van der Meer et al. 2011; Van Kersbergen en Hemerijck 2012; Putters 2018). Daarbij zijn steeds meer taken en verantwoordelijkheden verschoven van nationaal niveau naar andere overheidslagen, bedrijven, organisaties in het maatschappelijk middenveld, en burgers (Van der Meer et al. 2019). De decentraliseringsoperatie in het sociaal domein – van de Wmo 2015, Participatiewet en Jeugdwet – past binnen deze bredere institutionele context. Dit heeft belangrijke gevolgen voor de ondersteuning van mensen in een kwetsbare situatie.

3.2.1 Sociaal domein blijvend in beweging

Met de drievoudige decentralisatie van het sociaal domein heeft de rijksoverheid in 2015 omvangrijke beleidstaken overgedragen aan gemeenten. Met deze ingrijpende verbouwing hevelde de rijksoverheid destijds zestien miljard euro aan middelen over naar gemeenten, ofwel ruim 8,5% van de rijksbegroting (Kruiter et al. 2016). Daarbij behield de rijksoverheid zelf bepaalde essentiële taken en bevoegdheden. Deze hebben betrekking op het maken van wetgeving, het stellen van regels omtrent (de kwaliteit van) de dienstverlening en informatieverplichtingen, financiering (o.a. uitkeringen uit het gemeentefonds), monitoring, evaluatie, en het organiseren van nalevingstoezicht en interbestuurlijk toezicht (AR 2018; TK 2021/2022a, 2021/2022b). Het rijk draagt dus een zogenoemde stelsel- of systeemverantwoordelijkheid ten aanzien van het sociaal domein.

Hoewel de precieze betekenis van die verantwoordelijkheid niet duidelijk is (ROB 2018), houdt het in ieder geval in dat de rijksoverheid kan ingrijpen wanneer zij dat nodig vindt. Voorbeelden van ‘systeem-ingrepen’ uit het verleden zijn het verplichte abonnementstarief voor huishoudelijke hulp binnen de Wmo 2015 (Peters et al. 2020), de wettelijk verplichte tegenprestatie binnen de Participatiewet (Inspectie SZW 2013) en de recentralisatie van onderdelen van de jeugdzorg (Boogaard 2020). Naast centralistische tendensen zijn er ook duidelijk andere bewegingen waarneembaar binnen het sociaal domein. Denk aan de verdere decentralisatie van beschermd wonen, waarbij niet langer alleen centrumgemeenten, maar alle gemeenten middelen ontvangen voor beschermd wonen (TK 2022/2023a).

Binnen de kaders die de rijksoverheid stelt, hebben gemeenten beleidsvrijheid gekregen om zelf vorm en inhoud te geven aan het sociaal domein. Enerzijds ervaren zij niet altijd de ruimte om daar zelf invulling aan te geven (ROB 2021). Anderzijds lijken zij daarin soms minder ruimte te nemen dan eigenlijk mogelijk is (Vonk et al. 2021). Veel gemeenten kiezen dan ook – paradoxaal genoeg – voor schaalvergroting door vooral de complexere uitvoeringstaken op een hoger niveau te organiseren via intergemeentelijke samenwerkingsverbanden (Boogers en Reussing 2019). Bijvoorbeeld voor de inkoop van specialistische jeugdhulp. Bovenstaande voorbeelden laten zien dat het sociaal domein niet statisch is en dat taken en verantwoordelijkheden door de jaren heen behoorlijk (kunnen) veranderen en verschuiven – iets dat overigens heel vaak voorkomt bij (de)centralisatieprocessen (Toonen 1981; Fleurke et al. 2021).

3.2.2 De bedoeling van het (rijks)beleid

Hoewel er geen eenduidig overzicht is van doelen en verwachtingen van het rijksbeleid ten aanzien van het sociaal domein, zijn uit de wetgeving drie overkoepelende einddoelen te destilleren: participatie van burgers, een zorgzame samenleving, en een helder en houdbaar stelsel (zie Kromhout et al. 2020). Het eerste doel richt zich op individuele burgers. Binnen de Participatiewet gaat dat om individuele arbeidsparticipatie in (liefst) reguliere banen. Binnen de Wmo 2015 is het doel dat iedereen naar vermogen kan deelnemen aan de samenleving. De Jeugdwet is bedoeld om jeugdigen in staat te stellen ‘gezond en veilig op te groeien, te groeien naar zelfstandigheid, voldoende zelfredzaam te zijn en maatschappelijk te

participeren, rekening houdend met hun leeftijd en ontwikkelingsniveau' (TK 2012/2013: 134). Het tweede einddoel heeft betrekking op de samenleving als geheel. De overheid wil dat burgers meer voor elkaar gaan zorgen, met name waar het gaat om mensen met beperkingen (Wmo 2015), dat werkgevers meer mensen met een arbeidsbeperking in dienst nemen (Participatiewet) en dat er voor jeugdigen een pedagogische *civil society* ontstaat, waarin de omgeving helpt bij de opvoeding (Jeugdwet). Het derde einddoel beoogt het stelsel minder complex en financieel houdbaarder te maken, onder andere door meer te investeren in vroegsignalering, preventie en lichtere hulp, wat het langdurige gebruik van zware hulp en ondersteuning moet voorkomen.

Tot nu toe zijn deze einddoelen nog niet bereikt, zoals uit verschillende onderzoeken blijkt (Friele et al. 2018; Versantvoort 2019; Kromhout et al. 2020; IGJ et al. 2021; SER 2021, 2022; SZW 2022). Veel mensen voelen zich geholpen, maar niet iedereen krijgt de benodigde hulp en de toename van participatie is beperkt. De samenleving lijkt ook niet veel zorgzamer geworden (zie ook de notitie Samenleven in verscheidenheid), het stelsel is er niet eenvoudiger op geworden, en de investering in vroegsignalering en lichtere vormen van hulp, onder andere via de sociale wijkteams, heeft nog niet geleid tot een afname van zwaardere vormen van hulp.

Zorgwekkend is dat vooral burgers die zich in een kwetsbare situatie bevinden aan het kortste eind lijken te trekken (Kromhout et al. 2020). Zo wordt in de jeugdzorg veel relatief lichte jeugdhulp geleverd, terwijl gezinnen met de meest complexe problemen en met weinig hulpbronnen juist het minst vaak hulp lijken te krijgen, of (veel te) lang op passende hulp moeten wachten (Friele et al. 2018). En voor de doelgroep van de sociale werkvoorzieningen, een zeer kwetsbare groep op de arbeidsmarkt, zijn sinds de invoering van de Participatiewet de kansen op een baan niet gestegen maar juist gedaald (Van Echtelt et al. 2019). Ook de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd constateert dat er een zeer complex probleem is, dat vraagt om dringende maatregelen en 'de gezamenlijke aanpak van rijk, gemeenten en aanbieders' (IGJ 2021: 3). Eerder adviseerde het SCP daarom al met klem om meer prioriteit te geven aan dergelijke kwetsbare groepen (Kromhout et al. 2020; De Klerk et al. 2022).

3.2.3 Recente beleidsontwikkelingen

Versillende departementen hebben, vaak in samenwerking met andere partijen zoals de VNG, beleidsplannen ontwikkeld voor het sociaal domein in de (nabije) toekomst. Deze plannen verschillen in de mate van concreetheid. Er is een Toekomstagenda Wmo opgesteld (TK 2022/2023b), evenals plannen voor informele hulp (TK 2022/2023c). Op het gebied van jeugd wordt er gewerkt aan de Hervormingsagenda Jeugd 2022-2028 en het Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming (TK 2021/2022c, 2022/2023d). Ook zijn er (fundamentele) aanpassingen aangekondigd met betrekking tot de Participatiewet (TK 2022/2023e).

Soms gaat het bij deze plannen om concrete maatregelen of beleidsopties, soms over 'leidende principes' of richtlijnen, weer een andere keer gaat het over (abstractere) doelen. Verder verschilt de mate waarin er sprake is van aanpassingen of hervormingen van beleid. Op het gebied van jeugd gaat het over 'stevige hervormingen', waarbij er deels sprake is van een recentralisatie van bevoegdheden. Ook in het geval van de Participatiewet is er sprake van een 'fundamentele beschouwing' en 'herijking' en is er een kritische blik op de onder de wet liggende rolverdeling en het mens- en maatschappijbeeld. Wat dat betreft lijken de plannen op het gebied van de Wmo 2015 (veel) minder ingrijpend en meer in lijn te zijn met eerder beleid.

Aandacht voor mensen met ernstige of complexe problemen

In verschillende beleidsplannen is expliciet aandacht voor mensen met ernstige of complexe problemen. Geconstateerd wordt dat zij vaak geen (tijdig passende) ondersteuning krijgen, en dat het belangrijk is dat dit verandert. Zo is er de erkenning dat jeugdigen en gezinnen met problemen die specialistische hulp of een jeugdbeschermingsmaatregel vereisen juist het minst vaak worden geholpen (TK 2022/2023d). Zij komen te vaak op wachtlijsten terecht en krijgen niet de ondersteuning die zij nodig hebben. Deels wil de overheid dit oplossen door recentralisaties, door de hulp bovenregionaal of landelijk te organiseren. In beleidsplannen voor de Wmo 2015 staat opgetekend dat de hulpvragen van cliënten steeds complexer worden, en dat dit vraagt om meer deskundigheid van gemeentelijke toegangsmedewerkers. Binnen de Participatiewet is een maatregel in voorbereiding om in complexe situaties, bijvoorbeeld na een ontwrichtende levensgebeurtenis, bijstandsverlening met terugwerkende kracht mogelijk te maken. Dit om te voorkomen dat mensen die te laat zijn met een aanvraag of langere tijd geen inkomsten hebben, (nog verder) in de problemen raken.

Stimuleren van domeinoverstijgende samenwerking

Met name bij complexe problemen blijkt domeinoverstijgende samenwerking en afstemming vaak nodig, maar ingewikkeld te realiseren, zo bleek uit de eerdergenoemde evaluaties. Deels heeft dat er mee te maken dat de regels en de onderliggende mens- en maatschappijbeelden in de wetten van elkaar verschillen (Gebhardt en Feijten 2022). Het versterken van de samenhang tussen verschillende beleids-terreinen blijft daarom een aandachtspunt in beleid, zo valt te lezen in Kamerstukken over de Wmo 2015, Jeugd- en Participatiewet. Een voorbeeld is het programma Een thuis voor iedereen, dat zich richt op huisvesting voor mensen die zich in een kwetsbare situatie bevinden, onder wie ook jongeren die uitstromen uit een intramurale (zorg)instelling of detentie, of mensen met sociale of medische urgentie (TK 2021/2022d). Zij hebben naast een sociale huurwoning extra zorg of begeleiding nodig. Een ander voorbeeld is het voornemen om in individuele gevallen de bijstand beter af te stemmen op ondersteuning in het kader van de Wmo 2015 en de Jeugdwet (TK 2022/2023e). En verder werkt het kabinet aan een wetsvoorstel dat de gemeenten meer bevoegdheid moet geven om gegevens tussen partijen uit het sociaal domein en aanpalende domeinen uit te wisselen die nodig zijn voor een domeinoverstijgende aanpak (TK 2022/2023f).

Aandacht voor preventie en zelfredzaamheid

In recente beleidsplannen is wederom veel aandacht voor preventie en voor wat in beleidstermen zelfredzaamheid wordt genoemd. Die aandacht is voor een belangrijk deel ingegeven door de zorgen over de (toekomstige) houdbaarheid van het stelsel. Het inzetten van preventieve maatregelen kan de vraag naar ondersteuning beperken. Dit vergt echter investeringen op korte termijn, terwijl de resultaten vaak pas op langere termijn zichtbaar zullen zijn. Ook komen de baten van zulke investeringen niet altijd in dezelfde domeinen en bij dezelfde partijen terecht als de lasten. Dat is bijvoorbeeld het geval wanneer grotere inzet van voorzieningen vanuit de Wmo 2015 leidt tot minder vraag naar zorg vanuit de Wet langdurige zorg (Wlz).

De centrale gedachte bij die zelfredzaamheid is dat er minder formele ondersteuning nodig is door het aanspreken en stimuleren van de (zelf)oplossende vermogens van mensen en hun omgeving. Zo is er in de plannen voor de Wmo 2015 aandacht voor (het herstel van) zelfredzaamheid door het ontwikkelen (of reacteren) van competenties, zodat mensen op termijn geen of minder ondersteuning nodig hebben (*reablement*, Rooijackers et al. 2019) en mensen langer zelfstandig kunnen blijven wonen. En bij de Jeugdwet wordt er ingezet op het versterken van de vaardigheden van ouders en de mentale gezondheid van jeugdigen. Daarbij speelt het substitutiemechanisme een belangrijke rol. Het idee daarvan is om (meer) lichte ondersteuning te gaan verlenen, via algemene voorzieningen, zodat er meer (financiële en personele) ruimte vrijkomt om de intensievere vormen van ondersteuning te bieden aan degenen die dat het hardst nodig hebben.

Aandacht voor samenredzaamheid en onderzoek naar interventies

De overheid gaat ervan uit dat de mogelijkheden die het informele netwerk of de sociale basis aan steun kan bieden – samenredzaamheid in beleidstermen – op dit moment nog niet ten volle worden benut. Verschillende maatregelen hebben dan ook tot doel om het informele netwerk (meer) te activeren en effectiever te laten zijn. Dat gaat onder meer over het innoveren van en het vergroten van de bekendheid met respijtzorg, oftewel de ondersteuning voor mantelzorgers die erop gericht is om overbelasting te voorkomen of te verhelpen. Tot slot komt er onderzoek naar de werkzame elementen van interventies, om de kwaliteit en effectiviteit van de ondersteuning in het sociaal domein (verder) te verbeteren.

3.3 Hoe gaat het met mensen in een kwetsbare situatie?

Kwetsbaarheid is een breed begrip en is op verschillende manieren te definiëren. Hier vatten we het op als een situatie waarin mensen te maken hebben met een stapeling van drie of meer (potentiële) problemen en een gebrek aan hulpbronnen om daarmee om te kunnen gaan. Hiermee baseren we ons op De Klerk et al. (nog te verschijnen).

3.3.1 Mensen en hun problemen

Mensen verschillen in de draaglast die zij hebben: de mate waarin zij in hun leven met zorgen, problemen of stresssituaties te maken krijgen. Ook het soort problemen waar zij mee te maken krijgen, kan verschillen. Om daar enige ordening in aan te brengen, onderscheiden De Klerk et al. (nog te verschijnen) een zevental probleemgebieden: problemen in de gezinssituatie, arbeidsmarktproblemen, financiële problemen, problemen met algemene dagelijkse handelingen (zoals traplopen of douchen), het hebben

van geringe administratieve vaardigheden, problemen met het sociale netwerk, of problemen met het zelfstandig kunnen voeren van een huishouden (vgl. Pommer et al. 2018). Daarbij is breed gekeken: het gaat bijvoorbeeld ook om lichte beperkingen/problemen en over zorgen die mensen hebben over de opvoeding van hun kinderen.

Op die manier naar problemen kijkend, heeft ongeveer een derde van de volwassenen moeite met algemene dagelijkse handelingen (adl), zoals huishoudelijke activiteiten, lopen of zien (De Klerk et al. (nog te verschijnen)). Ongeveer een kwart ervaart problemen in de gezinssituatie. En een kwart heeft weinig sociale contacten. De problemen op de andere onderscheiden gebieden komen minder vaak voor.

Sommige problemen komen vaak tegelijkertijd voor. Zo hebben mensen die problemen hebben met het voeren van een huishouden, vaak ook problemen met algemene dagelijkse handelingen. En mensen met financiële problemen hebben vaak ook adl-problemen en problemen in de gezinssituatie. Niet zelden hebben mensen (potentiële) problemen op meerdere gebieden. Wanneer mensen zorgen of problemen hebben op drie of meer gebieden, wordt er gesproken van een stapeling van (potentiële) problemen. Dat is naar schatting het geval bij een op de zes Nederlanders van 18 jaar en ouder, ofwel circa 2,3 miljoen volwassenen. Ouderen (65-plussers), alleenstaanden, alleenstaande ouders en mensen met een migratieachtergrond hebben vaker te maken met een stapeling van problemen dan anderen.

3.3.2 Mensen en hun hulpbronnen

Naast verschillen in draaglast, kunnen mensen ook verschillen in hun draagkracht. Draagkracht vatten we op als de hulpbronnen waarover mensen kunnen beschikken (De Klerk et al. (nog te verschijnen)). Hulpbronnen kunnen hen in staat stellen om problemen op te lossen of ermee om te gaan. Ook kunnen ze een buffer vormen tegen zorgen of problemen, waardoor deze geen of een minder negatieve uitwerking hebben. Zo kunnen mensen met een hoger inkomen zelf huishoudelijke hulp inkopen, terwijl dit voor mensen met een laag inkomen niet altijd mogelijk is.

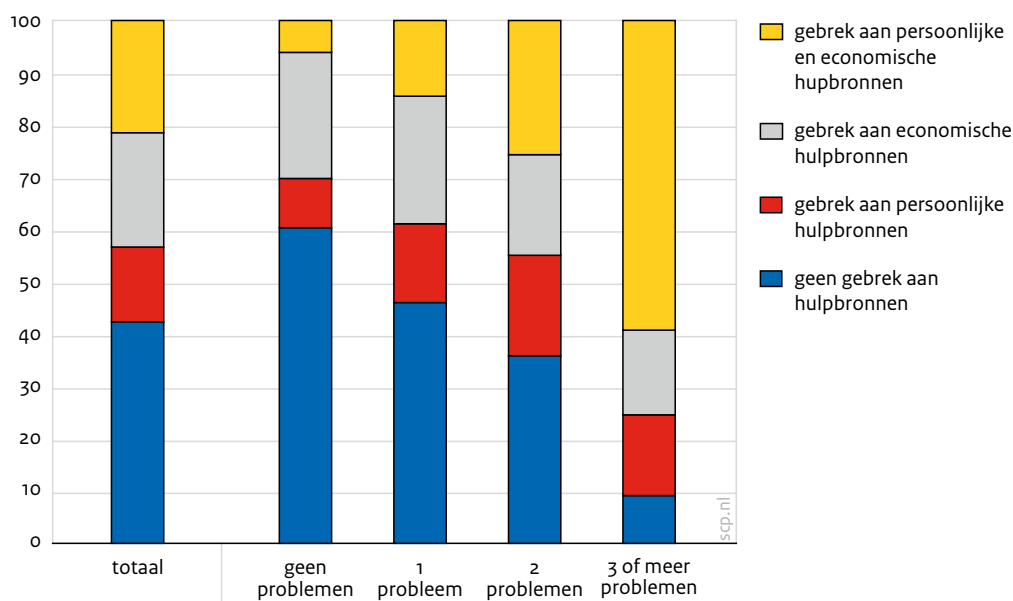
Er is een onderscheid te maken tussen economische hulpbronnen (betaald werk, inkomen, opleiding) en persoonlijke hulpbronnen (gezondheid, veerkracht, en regie over het eigen leven). Veerkracht is het vermogen om om te gaan met de moeilijkheden, veranderingen of tegenslagen in het leven, zich hieraan aan te passen, en/of hiervan te herstellen (Smith et al. 2008; Pommer et al. 2018). Regie is de mate waarin mensen zeggen grip te hebben op gebeurtenissen en situaties en sturing te kunnen geven aan hun leven (Pearlin en Schooler 1978).

Uit onderzoek blijkt dat 29% van de volwassenen alleen basisonderwijs of vmbo heeft afgerond, 13% geen betaald werk heeft (dit betreft dan alleen de 65-minners) en 15% een laag inkomen heeft (zie De Klerk et al. (nog te verschijnen)). Een kwart van de volwassenen heeft te maken met een slechte gezondheid (bv. door een langdurige ziekte of psychische klachten), 17% ervaart weinig regie en 11% weinig veerkracht. Net als bij problemen, is hier ook sprake van een scheve verdeling over de bevolking. Met name alleenstaanden, alleenstaande ouders en mensen met een migratieachtergrond beschikken over relatief weinig hulpbronnen. Verder beschikken juist mensen met een stapeling van problemen over relatief weinig hulpbronnen. Zo heeft ongeveer de helft van de mensen met een stapeling van problemen alleen basisonderwijs of vmbo afgerond, heeft ruim de helft een slechte gezondheid, ervaart ongeveer de helft weinig regie en beschikt ongeveer een kwart van hen volgens henzelf over weinig veerkracht. Bij mensen zonder problemen zijn die aandelen een stuk lager.

3.3.3 Mensen in een kwetsbare situatie

Het hebben van problemen hangt dus vaak samen met een tekort aan hulpbronnen (De Klerk et al. (nog te verschijnen)). Van de mensen zonder enige problemen heeft 6% een gebrek aan zowel economische als persoonlijke hulpbronnen (figuur 3.1). Dit vormt een sterk contrast met de groep mensen die een stapeling van problemen heeft. Daarvan heeft namelijk 59% een tekort aan beide soorten hulpbronnen. Mensen verkeren in een kwetsbare situatie wanneer zij zowel met een stapeling van problemen te maken hebben als te weinig hulpbronnen hebben om daarmee om te kunnen gaan (zowel een gebrek aan economische als aan persoonlijke hulpbronnen). Deze groep omvat bijna een op de tien mensen van 18 jaar en ouder, naar schatting 1,3 miljoen mensen. Die kwetsbaarheid is bovendien scheef verdeeld over de bevolking: het gaat vaker om alleenstaanden, alleenstaande ouders, ouderen en mensen met een migratieachtergrond.

Figuur 3.1 Gebrek aan economische of persoonlijke hulpbronnen naar het aantal (potentiële) problemen, personen van 18 jaar en ouder, 2021 (in procenten; n = 6077)^a



a De combinaties van gebrek aan hulpbronnen verschillen significant tussen de groepen met een verschillend aantal problemen, ook als gecontroleerd wordt voor achtergrondkenmerken.

Bron: SCP/CBS (SDI'21)

3.3.4 Participatie, eenzaamheid en tevredenheid

Meedoen in de samenleving is van belang voor zowel individuen als voor de maatschappij (zie de notitie Meer meedoen aan het maatschappelijk leven). Het is dan ook belangrijk om inzicht te hebben in de participatie van mensen in een kwetsbare situatie en daarnaast in de meer subjectieve aspecten van hun leefsituatie, namelijk ervaringen met eenzaamheid en hun tevredenheid met het leven.

Mensen in een kwetsbare situatie participeren minder vaak

Participatie betreft hier deelname aan vrijetijdsactiviteiten, zoals het bezoeken van een culturele instelling, restaurant of sportwedstrijd, en maatschappelijke participatie, zoals het doen van vrijwilligerswerk en het bieden van mantelzorg (De Klerk et al. (nog te verschijnen)). Aangezien gebrek aan betaald werk vaak onderdeel is van de ervaren problemen (zie § 3.3.1), blijft arbeidsparticipatie hier buiten beschouwing. Bijna negen op de tien volwassenen (86%) participeren op een of meerdere gebieden. Mensen in een kwetsbare situatie participeren beduidend minder vaak: zes op de tien (60%) participeren op een of meerdere gebieden, en vier op de tien (40%) participeren op geen van deze gebieden. De grootste verschillen doen zich voor in de vrijetijdsbesteding, bijvoorbeeld in het bezoeken van een theater, film, restaurant of café.

Mensen in een kwetsbare situatie ervaren vaker eenzaamheid

Van de volwassenen in Nederland voelt 7% zich in sterke mate eenzaam (De Klerk et al. (nog te verschijnen)). Daarbij is onderscheid te maken tussen sociale eenzaamheid, waarbij het aantal contacten beperkt is, en emotionele eenzaamheid, waarbij er gevoelens van leegte en verlatenheid zijn (De Jong-Gierveld en Van Tilburg 2008, zie ook de notitie Samenleven in verscheidenheid). Van alle volwassenen voelt 11% zich sociaal sterk eenzaam en 7% voelt zich emotioneel sterk eenzaam.

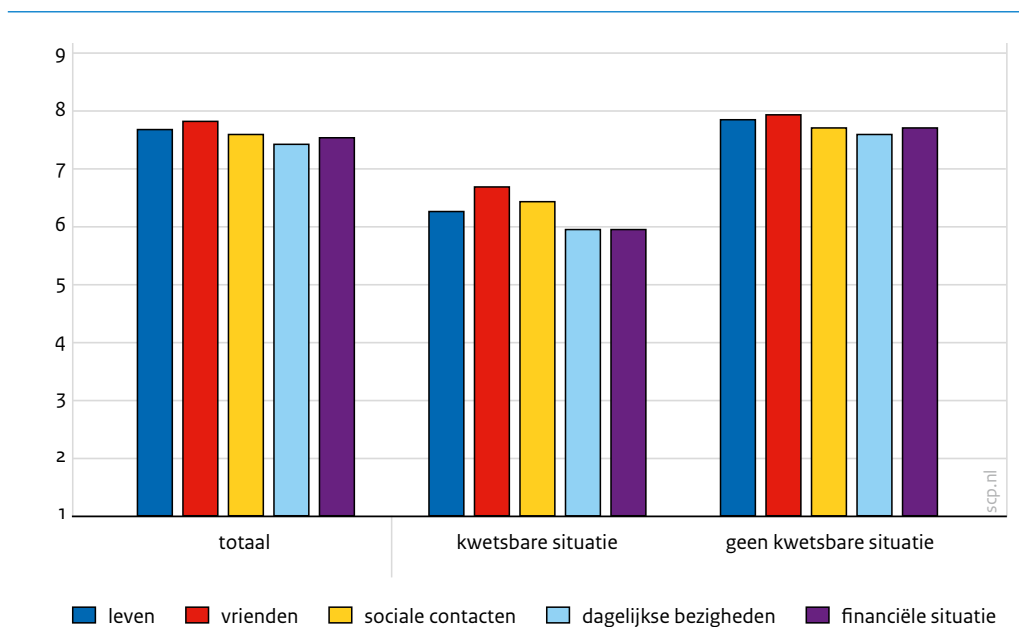
Mensen in een kwetsbare situatie hebben duidelijk vaker te maken met eenzaamheid. Ongeveer drie op de tien mensen (29%) in een kwetsbare situatie voelen zich sterk eenzaam, terwijl dat voor minder dan een op de tien mensen (5%) geldt die zich niet in een dergelijke situatie bevinden. Mensen in een kwetsbare situatie hebben zowel vaker gevoelens van sociale als van emotionele eenzaamheid. Binnen de groep mensen in een kwetsbare situatie komen gevoelens van emotionele eenzaamheid vaker voor bij 65-minners en alleenstaanden, en gevoelens van sociale eenzaamheid wat meer bij mannen dan bij vrouwen.

Mensen in een kwetsbare situatie zijn minder tevreden met hun leven

Tevredenheid met het leven is een belangrijke indicator voor de kwaliteit van leven (Pommer en Boelhouwer 2016). In het algemeen zijn Nederlanders zeer tevreden met hun leven: gemiddeld beoordelen zij hun leven met een 7,7 en slechts 7% geeft het leven een onvoldoende (De Klerk et al. (nog te verschijnen)). Mensen zijn wat meer tevreden over hun vrienden en sociale contacten (gemiddeld resp. 7,8 en 7,6) dan over hun financiën en hun dagelijkse bezigheden (gemiddeld resp. 7,5 en 7,4).

Mensen die zich in een kwetsbare situatie bevinden, geven hun leven gemiddeld genomen een 6,3 (figuur 3.2); ruim een kwart van hen (28%) geeft het leven een onvoldoende (niet in figuur). Mensen in een kwetsbare situatie zijn daarmee minder tevreden dan mensen die zich niet in een dergelijke situatie bevinden. Deze laatste groep geeft het leven gemiddeld een 7,8; en slechts 5% geeft het leven een onvoldoende. Mensen in een kwetsbare situatie zijn ook minder tevreden over hun vrienden, sociale contacten, dagelijkse bezigheden en hun financiële situatie. Binnen de groep mensen in een kwetsbare situatie zijn alleenstaanden en alleenstaande ouders het minst tevreden met hun leven.

Figuur 3.2 **Tevredenheid met (aspecten van) het leven, totaal en uitgesplitst naar (kwetsbare) situatie, personen van 18 jaar en ouder, 2021 (in gemiddelde rapportcijfers; n = 6071)**



Bron: SCP/CBS (SDI'21)

3.3.5 Gebruik van ondersteuning

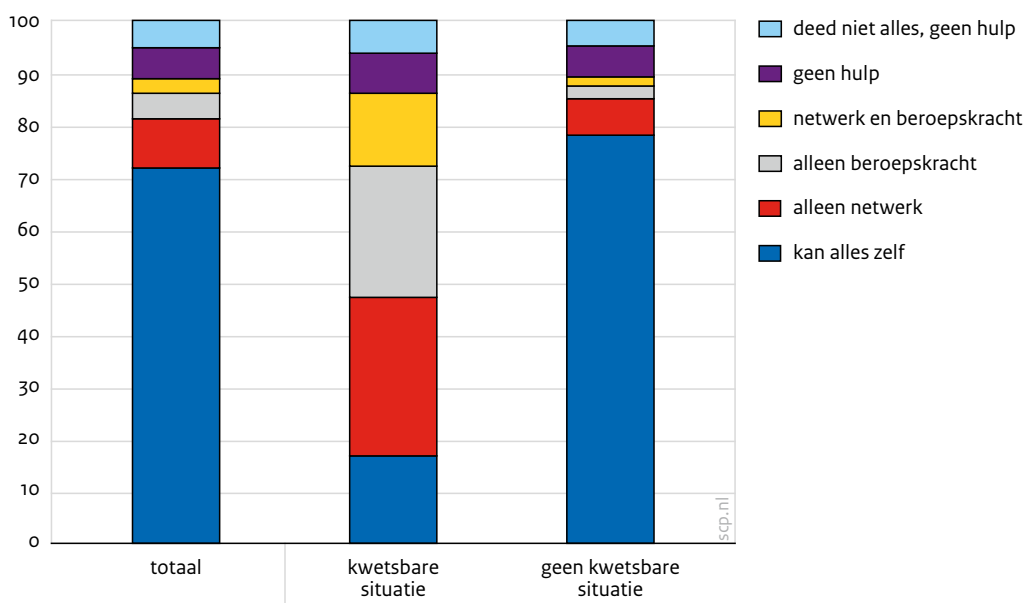
Veel mensen kunnen met hun eigen hulpbronnen zelf hun problemen oplossen; zij zijn dan wat in beleidstermen zelfredzaam wordt genoemd. Velen, en dit geldt nadrukkelijk voor de groep mensen in een kwetsbare situatie, kunnen echter niet zonder ondersteuning van anderen uit hun omgeving en/of de voorzieningen in het sociaal domein.

Mensen in een kwetsbare situatie kunnen minder activiteiten zelf

Mensen in een kwetsbare situatie kunnen zichzelf veel minder goed redden dan mensen die zich niet in die situatie bevinden (De Klerk et al. (nog te verschijnen)). Zichzelf kunnen redden wil in dit geval zeggen dat iemand zelfstandig activiteiten kan uitvoeren zoals formulieren invullen, het huishouden doen, of zich binnen- of buitenshuis verplaatsen.¹ Van mensen die zich niet in een kwetsbare situatie bevinden, kunnen bijna acht op de tien zich op deze vlakken zelfstandig redden (78%, zie figuur 3.3). Dat is een groot contrast met mensen die zich wel in een kwetsbare situatie bevinden, want van hen geeft slechts een kleine minderheid (17%) aan hiertoe zelfstandig in staat te zijn.

¹ We onderscheiden hier acht activiteiten die gerelateerd zijn aan de problemen uit paragraaf 3.3.1, maar daar niet een-op-een op aansluiten. Zie De Klerk et al. (2023 (nog te verschijnen)), voor meer toelichting.

Figuur 3.3 Gebruik van ondersteuning, totaal en uitgesplitst naar (kwetsbare) situatie, personen van 18 jaar en ouder, 2021 (in procenten; n = 6077)



Bron: SCP/CBS (SDI'21)

Mensen in een kwetsbare situatie ontvangen vaker ondersteuning

Ongeveer zeven op de tien mensen in een kwetsbare situatie ontvangen enige vorm van hulp of ondersteuning. Van hen ontvangt 30% hulp vanuit het informele netwerk, zoals familie, kennissen of burens, 25% van een beroepskracht en 14% van een combinatie van beide. Zij krijgen – logischerwijs – veel vaker ondersteuning dan mensen die zich niet in een kwetsbare situatie bevinden. Van die laatste groep ontvangt namelijk in totaal ongeveer een op de tien mensen (11%) ondersteuning uit het eigen netwerk en/of van een beroepskracht.

Voorzieningen in het sociaal domein vormen een vangnet voor mensen in een kwetsbare situatie

In het sociaal domein wordt een onderscheid gemaakt tussen algemene voorzieningen en individuele voorzieningen (binnen de Wmo 2015 worden die vaak maatwerkvoorzieningen genoemd). Algemene voorzieningen zijn in beginsel vrij toegankelijk: mensen kunnen er relatief eenvoudig, zonder aanvraagprocedure of indicatie, gebruik van maken. Denk aan buurthuizen, maaltijdvoorzieningen en algemeen maatschappelijk werk. Individuele voorzieningen zijn daarentegen niet vrij toegankelijk en dienen aangevraagd te worden. Denk hierbij bijvoorbeeld aan hulp bij het huishouden, een bijstandsuitkering of jeugd-GGZ. Omdat er geen registratie is van het gebruik van algemene voorzieningen is daar veel minder over bekend dan over individuele voorzieningen, waarvan het gebruik wél geregistreerd wordt (Pommer et al. 2018; Schellingerhout et al. 2021).

Mensen in een kwetsbare situatie ontvangen zoals verwacht vaker een voorziening uit het sociaal domein dan mensen in niet-kwetsbare situaties, zo blijkt uit analyses van enquêtegegevens.² Waar ongeveer drie op de tien mensen in een kwetsbare situatie een individuele voorziening ontvangen vanuit de Participatiewet, de Jeugdwet of de Wmo 2015, geldt dat voor nog geen een op de tien mensen die zich niet in een kwetsbare situatie bevinden. Daarnaast komt het vaker voor dat mensen in een kwetsbare situatie voorzieningen uit verschillende wettelijke kaders tegelijk gebruiken. Dat gaat om ruim een op de tien mensen in een kwetsbare situatie, tegenover 1,5% van de mensen in een niet-kwetsbare situatie.³ Uit deze enquêtegegevens (De Klerk et al. (nog te verschijnen)) is ook af te leiden dat ongeveer een op de tien volwassenen weleens

² Het gaat hier om het gebruik van voorzieningen in 2019 en kwetsbaarheid in 2021 uit de enquête SociaalDomeinIndex'21. Recentere gegevens over het gebruik van de respondenten op de enquête zijn niet voorhanden. Onderzoek laat echter zien dat sociaaldomeinvoorzieningen vaak meerdere jaren achtereen worden gebruikt (zie bv. Schellingerhout et al. 2021).

³ Omdat het hier om volwassenen gaat, is er slechts beperkt zicht op het gebruik van voorzieningen vanuit de Jeugdwet.

naar een buurthuis gaat, een maaltijdvoorziening gebruikt of een beroep doet op algemeen maatschappelijk werk. Mensen in een kwetsbare situatie maken vaker gebruik van deze algemene voorzieningen dan gemiddeld, ongeveer een kwart van hen doet dat namelijk.

Mogelijk niet-gebruik van ondersteuning

Hiervoor is al opgemerkt dat niet alle mensen in een kwetsbare situatie de benodigde ondersteuning ontvangen. Sommigen redden zich wellicht zelf. Maar als mensen geen hulp ontvangen terwijl ze hier wel behoefte aan hebben, spreken we van niet-gebruik van ondersteuning. Er zijn geen goede cijfers beschikbaar over de omvang van niet-gebruik bij de 1,3 miljoen mensen in een kwetsbare situatie. Er is wel, zoals al eerder aangehaald, breed aangetoond dat veel mensen met complexe problemen (zoals mensen in een kwetsbare situatie) helemaal geen, pas (veel) te laat, of onvoldoende ondersteuning ontvangen vanuit de Participatiewet, Jeugdwet of Wmo 2015. Uit recent onderzoek komt naar voren dat het bij niet-gebruik om substantiële aantallen gaat (De Klerk et al. (nog te verschijnen)). Bijna 3% van de volwassenen⁴ heeft naar eigen zeggen ondersteuning nodig bij het huishouden, de persoonlijke verzorging of begeleiding, maar ontvangt die niet. Dat komt neer op ruim 400.000 volwassenen (maar dat zijn dus niet allemaal personen die zich in een kwetsbare situatie bevinden).

Voor 8% van de mensen in een kwetsbare situatie, dat zijn ongeveer 100.000 mensen, geldt dat zij meerdere (van de acht onderscheiden) activiteiten niet zelf kunnen, en hier ook geen hulp bij krijgen (De Klerk et al. (nog te verschijnen)). Onduidelijk is hoe zij zich redden, en of er echt sprake is van niet-gebruik van ondersteuning. Het is namelijk mogelijk dat zij gebruikmaken van een algemene voorziening, zoals een buurthuis of bijvoorbeeld de Voedselbank, maar dat zelf niet beschouwen als ondersteuning bij die activiteiten. Een deel van deze mensen zal echter helemaal geen ondersteuning krijgen. Bij hen is er wellicht sprake van ongewenst niet-gebruik van voorzieningen en/of het ontbreken van hulp uit het eigen netwerk.

Bij niet-gebruik kunnen verschillende zaken een rol spelen, zowel aan de aanbodkant als de vraagkant. Wat betreft de aanbodkant kan de juiste hulp niet beschikbaar, toegankelijk of toereikend zijn, bijvoorbeeld als gevolg van wachtlijsten en personeels-/vrijwilligerstekorten. Ook de complexiteit van het systeem kan ervoor zorgen dat mensen tussen wal en schip raken of de weg überhaupt niet weten te vinden (Inspectie SZW 2021; Plaisier en Den Draak 2021). Een ontbrekend of overbelast netwerk kan ook een reden zijn waarom er geen of onvoldoende ondersteuning beschikbaar is (Kromhout et al. 2020; De Roos et al. 2021).

Wat betreft de vraagkant: het is niet voor iedereen met een hulpvraag vanzelfsprekend om ondersteuning te vragen. Mensen kunnen om verschillende redenen vraagverlegenheid ervaren (zie ook Linders 2010; Reijnders 2020; De Roos et al. 2021). Uit het onderzoek van De Klerk et al. (nog te verschijnen) blijkt dat ongeveer de helft van degenen die zorg nodig zeggen te hebben, hier (nog) niet om heeft gevraagd. De redenen hiervoor lopen uiteen. Als het gaat om hulp vragen aan familie of kennissen, geven de respondenten als de belangrijkste reden dat zij hen niet tot last willen zijn. Waar het gaat om hulp vragen aan de gemeente of een organisatie, is de belangrijkste reden dat zij onafhankelijk willen blijven, gevolgd door het idee dat zij niet in aanmerking komen voor hulp.

Gevolgen afschaling van ondersteuning zijn onduidelijk

Een van de doelstellingen van de Wmo 2015 en de Jeugdwet is het afschalen van ondersteuning. Zowel binnen de jeugdzorg als de Wmo 2015 wil de overheid mensen in de meest kwetsbare situaties beter ondersteunen. Door in te zetten op eenvoudige, goedkopere ondersteuning kunnen de individuele voorzieningen die daarmee vrijkomen meer gericht worden op de meest kwetsbaren, zo is de gedachte. Of afschaling van ondersteuning dergelijke gevolgen heeft, is onduidelijk. Beleidsresultaten in de jeugdzorg uit het verleden wijzen daar in ieder geval niet op (Schellingerhout et al. 2021). Ten aanzien van de Wmo 2015 is eveneens geen substitutie van algemene voorzieningen voor individuele voorzieningen aan te tonen. Het gebruik van individuele en algemene voorzieningen gaat bovendien vaak juist samen. Zo maakte 38% van de mensen die al gebruikmaakte van een Wmo-maatwerkvoorziening óók gebruik van een algemene voorzieningen (Schellingerhout et al. 2021).

⁴ Het betreft hier specifiek de GZOW-enquête (GZOW = Gezondheid, Zorg, Ondersteuning en Welzijn), waaraan relatief veel mensen met lichamelijke of psychische beperkingen deelnamen (zie ook De Klerk et al. (2023 (nog te verschijnen))).

Houdbaarheid sociaal domein: stijging gebruik Jeugdzorg en Wmo 2015 (lichte daling Participatiewet)

In 2021 werden naar schatting in iets meer dan een vijfde van de huishoudens een of meer voorzieningen in het sociaal domein gebruikt (VNG 2023).⁵ Omdat voorzieningen in het sociaal domein een vangnet vormen voor mensen in een kwetsbare situatie, nu en in de toekomst, is de houdbaarheid van voorzieningen een belangrijk aandachtspunt. Die houdbaarheid komt mogelijk in gevaar als het aantal gebruikers van voorzieningen blijft stijgen. En dat is het geval bij de Wmo 2015 en de Jeugdwet. Het aantal gebruikers van Wmo-voorzieningen is gestegen van ruim 1 miljoen in 2016 naar 1,2 miljoen in 2020 (CBS 2023a).⁶ Deze stijging is met name zichtbaar bij het gebruik van hulpmiddelen en diensten. De stijging hangt samen met de toename van het aantal ouderen, met name van het aantal zelfstandig wonende ouderen.

Het gebruik van jeugdhulp is sinds 2015 flink gestegen. Dat jaar ontvingen 380.000 jongeren ondersteuning; in 2021 is dit aantal gestegen naar bijna 470.000⁷ (CBS 2023b, 2023c). De toename doet zich vooral voor bij jeugdhulp zonder verblijf. De stijging van het gebruik van jeugdhulp hangt niet samen met een stijging van het aantal jongeren (dit is juist licht dalend). Een verklaring daarvoor ontbreekt vooralsnog.

Tot slot het gebruik van voorzieningen uit de Participatiewet: daar is een lichte daling te zien in de periode 2015-2021, met name doordat het gebruik van bijstand is afgenomen. Die ging van ruim 440.000 gevallen in september 2015 naar nog minder dan 400.000 in december 2022 (CBS 2023d). Daarbij is het gebruik van re-integratievoorzieningen vrij stabiel gebleven (zie ook Schellingerhout et al. 2021). Hierbij spelen de gunstige economische omstandigheden hoogstwaarschijnlijk een rol.

3.3.6 Jeugdigen in een kwetsbare situatie

Hoewel informatie over hoeveel jeugdigen zich in een kwetsbare situatie bevinden en hoe het met hen gaat onvoldoende voorhanden is, is duidelijk dat er ook bij jeugdigen sprake kan zijn van een cumulatie van problemen en een tekort aan hulpbronnen. Voor hen geldt, net als voor volwassenen, dat degenen met meer problemen vaak over minder hulpbronnen beschikken (Boer et al. 2022). Zo hebben jongeren op het vmbo vaak meer problemen – bijvoorbeeld ongezonde eet-, drink- en beweegpatronen, gedragsproblemen, problematisch gebruik van sociale media en middelengebruik – dan jongeren op het vwo (Boer et al. 2022).

Het ontbreken van hulpbronnen en het voorkomen van problemen speelt zich in veel gevallen af in de context van het gezin waar de jongere deel van uitmaakt. Jongeren uit gezinnen met een lage materiële welvaart hebben vaker te maken met problemen op verschillende gebieden, zoals emotionele problemen, eenzaamheid, problemen met leeftijdsgenoten en problemen met gamen, vergeleken met jongeren uit gezinnen met een hoge welvaart. Ook zijn zij gemiddeld genomen minder tevreden met hun leven (Boer et al. 2022).

3.4 Beleidsimplicaties

De meeste mensen hebben voldoende mogelijkheden om deel te nemen aan de samenleving en er voor anderen te zijn, bijvoorbeeld via het doen van vrijwilligerswerk en het bieden van mantelzorg. We zien echter ook grote verschillen in de mogelijkheden die mensen hebben om mee te doen. Mensen die te maken hebben met een stapeling van problemen – zoals problemen met het doen van het huishouden, financiële problemen of problemen in het gezin – en die daarnaast weinig economische en persoonlijke hulpbronnen hebben, zoals inkomen, regie en veerkracht, hebben vergeleken met de rest van de bevolking veel minder mogelijkheden en met hen gaat het in belangrijke opzichten niet goed. Vergeleken met de rest van de bevolking participeren zij minder, voelen zij zich vaker eenzaam en zijn zij minder tevreden met hun leven. Ongeveer een op de tien volwassen Nederlanders - 1,3 miljoen mensen - verkeert in een dergelijke kwetsbare situatie, zo constateerden we in ons onderzoek. En ongeveer een op de zes volwassenen (16%) heeft weinig hulpbronnen als we ook sociale en culturele hulpbronnen meerekenen, blijkt uit ander SCP-onderzoek (Vrooman et al. 2023).

⁵ Het betreft 21,9%. Dit percentage is gebaseerd op de gemeenten die gegevens hebben aangeleverd voor de Gemeentelijke Monitor Sociaal Domein.

⁶ Dit betreft schattingen gebaseerd op cijfers van de Gemeentelijke Monitor Sociaal Domein. Vanwege kleine aantallen is er geen schatting voor 2015, de schatting voor 2021 is niet beschikbaar.

⁷ Vanwege verschillen in registratie is 2021 niet helemaal te vergelijken met de jaren daarvoor.

Kwetsbaarheid is ongelijk verdeeld in de samenleving; het zijn relatief vaak alleenstaanden, alleenstaande ouders, ouderen en mensen met een migratieachtergrond die hiermee te maken hebben. Van mensen die zich in een kwetsbare situatie bevinden, kan veel minder verwacht en gevraagd worden; zij hebben vaak juist ondersteuning nodig om mee te kunnen doen. Zeven op de tien mensen in een kwetsbare situatie ontvangen die ook: uit het eigen netwerk, van een beroepskracht of van beide. Het is cruciaal dat er juist voor degenen met complexe problemen, minder doenvermogen en een klein, onmachtig of afwezig sociaal netwerk, een goed functionerend professioneel vangnet is, nu en in de toekomst. We geven enkele reflecties, aandachtspunten en handelingsperspectieven voor het (rijks)beleid rondom het sociaal domein die volgen uit de bevindingen van zowel deze notitie als van eerder SCP-onderzoek.

3.4.1 Ontwikkel een langetermijnvisie: wie heeft welke verantwoordelijkheid?

Ongewenste beleidsresultaten uit het verleden moeten een waarschuwing zijn voor de toekomst. En het verleden leert dat systeemhervormingen, onduidelijkheden over de afbakening van taken en verantwoordelijkheden in combinatie met bezuinigingen een duidelijk risico vormen (Kromhout et al. 2020). Zo waren er voorafgaand aan de decentralisatie in 2015 grote onduidelijkheden en onzekerheden, onder meer over het beschikbare budget en de omvang van het aantal cliënten waarvoor gemeenten verantwoordelijk zouden worden (Kruiter en De Lange 2014; Peters et al. 2020). Daarbovenop voerde de rijksoverheid een forse bezuiniging door die gemeenten in zeer korte tijd op moesten vangen (Rfv 2017; Peters et al. 2020). Uit verschillende monitors en rapporten bleek dan ook dat mede hierdoor het implementatieproces weerbarstig was en ongewenste effecten met zich meebracht (zie Pommer en Boelhouwer 2016; TSD 2016; ROB 2017; Ham et al. 2018; VNG 2019; TSD 2020; VNG 2021).

Die oude valkuil lijkt zich nu weer voor te doen. Nog steeds is de verantwoordelijkheidsverdeling tussen het rijk en de gemeenten niet helder. Ondanks de decentralisatie grijpt het rijk soms in, ten koste van de beleidsvrijheid van gemeenten. Het kabinet heeft zich voorgenomen zich te bezinnen op de interbestuurlijke verhoudingen, maar komt op belangrijke dossiers nog altijd moeilijk op één lijn met de gemeenten. Dat is bijvoorbeeld het geval bij de Hervormingsagenda Jeugd.

Door meer dan in het verleden beleid voor het sociaal domein in samenspraak tussen het rijk en de gemeenten te ontwikkelen, kan men als één overheid werken aan de grote opgave om het sociaal domein beter te laten functioneren en mensen tijdig passende hulp en ondersteuning te bieden wanneer zij dat nodig hebben. De ervaringen die tot nu toe zijn opgedaan leveren inzichten over wat het best centraal en wat het best decentraal geregeld kan worden. Ook is het belangrijk dat de huidige financiële prikkels geëvalueerd worden.

Het is daarbij nodig dat er in samenspraak met de samenleving een langetermijnvisie ontwikkeld wordt ten aanzien van de vraag wie in het sociaal domein welke verantwoordelijkheid heeft. Dit betreft zowel de rol van landelijke en lokale overheden en van regionale samenwerkingsverbanden, als die van werkgevers, maatschappelijke organisaties en van mensen zelf, in georganiseerd of ongeorganiseerd verband. Er dient een nieuw sociaal contract te komen, waarin duidelijk wordt wat burgers en overheid wel en niet van elkaar mogen verwachten.

3.4.2 Maak keuzes en waarborg ondersteuning voor mensen die deze het hardst nodig hebben

Beraad je op een toekomst met meer vraag naar en minder aanbod van hulp

Sinds de decentralisatie in 2015 maken er steeds meer mensen gebruik van voorzieningen in het sociaal domein, waaronder ook heel veel mensen in een kwetsbare situatie. Binnen de Wmo 2015 en de jeugdzorg neemt de vraag naar voorzieningen bovendien steeds verder toe, met navenante kostenstijging tot gevolg (zie ook VNG 2021; BDO 2022). De stijging van het gebruik van Wmo-voorzieningen hangt (deels) samen met de toename van het aantal ouderen en met name met het aantal zelfstandig wonende ouderen. De toenemende vraag naar jeugdzorg is maar moeilijk te verklaren. Om het beroep op jeugdzorg beheersbaar te houden is het belangrijk om te begrijpen waarom die stijging zich voordoet.

Er zijn bovendien verschillende (toekomstige) maatschappelijke ontwikkelingen die de houdbaarheid van het systeem verder onder druk zetten, zoals de verdere vergrijzing van de bevolking en de toename van psychische problemen bij de jeugd met als mogelijk gevolg verdere stijging van jeugdzorggebruik. Disruptieve ontwikkelingen, zoals (de nasleep van) de coronacrisis, de energiecrisis en de inflatie raken mensen in kwetsbare situaties extra hard (De Klerk et al. 2021; SCP 2021; CPB 2022a). Ook dreigt als

gevolg van deze ontwikkelingen het aantal mensen in een kwetsbare situatie toe te nemen. Zie bijvoorbeeld de ramingen van het Centraal Planbureau met betrekking tot het energieprijzenbeleid (CPB 2022b). De gegevens in deze notitie over mensen in een kwetsbare situatie zijn in 2021 verzameld. Op basis van bovenstaande ontwikkelingen is het aannemelijk dat de behoefte aan ondersteuning sinds die tijd is toegenomen. Het is daarom van belang om hier onderzoek naar te blijven doen.

Ouderen, alleenstaanden en mensen met een migratieachtergrond bevinden zich vaker in een kwetsbare situatie, zo laat deze bijdrage zien. De verwachting is dat deze drie groepen, als gevolg van demografische ontwikkelingen als vergrijzing en migratie, in de nabije toekomst in omvang zullen toenemen (De Boer et al. 2019). Dat geldt daarmee ook voor de groep die zich in een kwetsbare situatie bevindt en wellicht ondersteuning nodig heeft. Daarnaast worden mensen geacht om langer thuis te blijven wonen – ook als zij gezondheidsproblemen hebben. Ook daardoor moeten steeds meer mensen een beroep doen op voorzieningen (Plaisier en De Klerk 2015; Feijten et al. 2017). Verder stuwent de flexibilisering, robotisering en platformisering van de arbeidsmarkt de vraag naar (inkomens)ondersteuning op. Die ontwikkelingen grijpen namelijk direct in op de werkzekerheid van mensen. Die kunnen daarmee (indirect) leiden tot afname van inkomens(zekerheid), minder ondersteuning van werkgevers op het gebied van scholing en mantelzorgtaken, en tot een toename van inkomensondersteuning (Commissie Regulering van Werk 2020; Versantvoort en Putters 2020; Roeters et al. 2021)

Terwijl de vraag naar hulp waarschijnlijk toe zal nemen, zal het aantal hulpverleners juist kleiner worden. Door de vergrijzing en ontgroening zal de potentiële beroepsbevolking, die (professionele) ondersteuning kan bieden, in omvang afnemen ten opzichte van de groep ouderen – in ieder geval tot 2040, het jaar van de vergrijzingspiek. Zonder (betere benutting van bestaande) technologische innovaties of andere veranderingen is de prognose dat personeelstekorten in de sector Zorg en Welzijn nog verder zullen toenemen (Prognosemodel Zorg en Welzijn 2022). Ook zal er naar verwachting een daling zijn van het potentieel van mantelzorgers en zal de belasting van de overgebleven mantelzorgers verder toenemen (Kooiker et al. 2019).

Maak keuzes en waarborg ondersteuning voor mensen die deze het hardst nodig hebben

In de context van een toenemende vraag naar hulp en een afnemend aanbod is het van belang om ook op langere termijn de ondersteuning te kunnen waarborgen voor mensen die deze het hardst nodig hebben, en tegelijkertijd ervoor te zorgen dat het stelsel houdbaar blijft. Er is een toekomstperspectief nodig waarin een breed in de samenleving gedeeld beeld ontstaat ten aanzien van de vraag voor wie en waarvoor de schaarse middelen moeten worden ingezet en voor wie en waarvoor niet. Wat vinden we als samenleving dat burgers zelf zouden moeten kunnen en wat is een zogenoemde ‘ondergrens’ waar burgers niet doorheen mogen zakken? Daarbij is de kunst om ook voorbij de vergrijzingspiek van 2040 te kijken, om te zien wat er zich dan (waarschijnlijk) voordoet, en op basis daarvan nu de juiste fundamentele keuzes te maken voor een houdbaar systeem op de langere termijn.

3.4.3 Hanteer realistische verwachtingen en zorg voor een toegankelijker en eenvoudiger stelsel

Grenzen aan de zelfredzaamheid van mensen in een kwetsbare situatie

De overheid doet een uitdrukkelijk beroep op (het herstel of de ontwikkeling van) de competenties van mensen zelf en hun omgeving, als een manier om de vraag naar ondersteuning uit het sociaal domein te beperken, en daarmee de kosten te drukken en personeelstekorten op te vangen (zie ook de notitie Meer meedoen aan het maatschappelijk leven). Dit beroep op wat in beleidstermen zelf- en samenredzaamheid wordt genoemd, kan wellicht meer veerkracht in de samenleving losmaken, maar het is belangrijk om hierover realistische verwachtingen te hebben. De veronderstelling dat mensen beschikken over voldoende doenvermogen, zoals het hebben van eigen regie (zie ook WRR 2017) en een netwerk dat in staat is te helpen, strookt namelijk lang niet altijd met de dagelijkse realiteit van mensen in een kwetsbare situatie, zo constateerden we in deze bijdrage. Er zitten dus grenzen aan die zelf- en samenredzaamheid.

Slechts ongeveer een op de zes mensen in een kwetsbare situatie geeft aan zich zelfstandig te kunnen redden op een scala aan terreinen. Dat is onder meer gerelateerd aan het hebben van persoonlijke hulpbronnen, zoals regie en veerkracht. Juist mensen met een stapeling van problemen beschikken over minder van dat soort hulpbronnen. Het versterken van deze hulpbronnen zou dus soelaas kunnen bieden. Het is echter onduidelijk in hoeverre zulke vaardigheden (op korte termijn) zijn aan te leren. Het is bovendien de vraag of mensen die diep in de problemen zitten, en in een overleefstand staan,

effectief kunnen werken aan duurzaam herstel van hun zogenoemde zelfredzaamheid. Niet van iedereen kan en mag verwacht worden dat zij (altijd op tijd) in actie komen, (altijd) de juiste keuzes maken, en (voldoende) volhardend zijn. Alleen wanneer de overheid en haar maatschappelijke partners hiermee rekening houden, is effectief beleid te voeren.

Mogelijkheden voor en grenzen aan samenredzaamheid

Ongeveer zeven op de tien mensen in een kwetsbare situatie ontvangen ondersteuning bij een of meerdere activiteiten: vaak uit het eigen netwerk, maar soms ook van een beroepskracht of van beide. Mantelzorgers en vrijwilligers vormen voor veel mensen dan ook een belangrijke bron van ondersteuning (zie ook de notitie Samenleven in verscheidenheid en de notitie Meer meedoen aan het maatschappelijk leven). Ook op andere gebieden zijn er in Nederland veel voorbeelden te vinden van een zorgzame samenleving. Werkgevers kunnen zorgverlof verlenen om het combineren van werk en mantelzorg mogelijk te maken (Van Echtelt et al. 2019) of zijn inclusief door mensen met gezondheidsproblemen of langdurig werklozen in hun organisatie op te nemen (Versantvoort en Van Echtelt 2012). Denk ook aan de vele maatschappelijke organisaties die advies geven, bijvoorbeeld over belastingen en toeslagen, en sociale ontmoetingen tussen mensen mogelijk maken (Van Xanten en Daniëls 2014; Berns et al. 2021; Van Zoest et al. 2021).

In dit licht is ook de groeiende aandacht voor de mogelijkheden van de sociale basis van belang, waartoe naast informele hulp vaak ook laagdrempelige preventieve wijkvoorzieningen worden gerekend. Voor werkgevers die dat op dit moment nog niet doen ligt er een verantwoordelijkheid om de combinatie van werk en informele hulp beter mogelijk te maken (Roeters et al. 2021). Dat heeft een positief effect op het aanbod van informele en vrijwillige ondersteuning. Een ander voorbeeld waar kansen liggen, is de bevordering van goede samenwerking tussen verschillende (formele en informele) zorgverleners (De Boer et al. 2020).

Het is daarbij eveneens van belang om burgers voldoende te faciliteren en niet te overvragen. Want aan de samenredzaamheid zitten ook grenzen. Zo ligt overbelasting van mantelzorgers, die de zorg vaak met een baan combineren, op de loer. Een op de tien mantelzorgers voelt zich al zwaar belast (De Boer et al. 2019, 2020) en het vrijwilligerswerk loopt terug (zie ook de notitie Meer meedoen aan het maatschappelijk leven). Daarnaast bestaat het gevaar dat het (verkleinde) professionele vangnet tekortschiet voor mensen met minder doenvermogen of met een klein, afwezig of onmachtig sociaal netwerk. Dit vraagt van overheden, bedrijven en maatschappelijke partners om goed onderscheid te maken bij welke mensen de inzet van het netwerk versterkt zou kunnen worden, wanneer en bij wie dat niet kan, en voor wie het nodig is tijdig professionele hulp te organiseren.

Temper verwachtingen over de rol van omgeving en preventie

Versterking van de mogelijkheden van de omgeving is een investering in een meer veerkrachtige samenleving op de langere termijn. Hiervan kunnen echter op de korte termijn weinig kostenbesparingen worden verwacht, net als van de inzet op preventie en lichte ondersteuning. De gedachte is om preventieve en lichte voorzieningen in het sociaal domein uit te breiden, zodat er in het algemeen minder gebruik hoeft te worden gemaakt van zwaardere voorzieningen en er voor de meest kwetsbare groepen (die de hulp het hardst nodig hebben) juist meer mogelijkheden voor ondersteuning zijn. Dit was een van de doelstellingen van de decentralisaties, maar deze afschaling van ondersteuning is niet van de grond gekomen (Schellingerhout et al. 2021).

Mogelijk zijn gemeenten en uitvoerders als gevolg van krappe budgetten er (nog) niet voldoende aan toegekomen om meer in te zetten op preventie en lichte voorzieningen, of heeft de investering in preventie en lichte hulp (juist ook) een aanzuigende werking gehad (Kromhout et al. 2020). Hoe dan ook is het verstandig om de verwachtingen ten aanzien van preventie en afschaling te temperen.

Vereenvoudig het systeem

De samenleving is voor velen (te) complex en veeleisend (Breedveld en Van den Broek 2002; WRR 2017; Jansen et al. 2021), zo ook het sociaal domein (Reijnders 2020; Plaisier en Den Draak 2021). Het kabinet heeft ambities om het systeem toegankelijker en begrijpelijker te maken, wat het niet-gebruik van voorzieningen zou kunnen verminderen voor mensen die dat wel nodig hebben. Zo beoogt het coalitieakkoord nieuwe wetten te toetsen op onder meer de eenvoud, en een zogenoemde doenvermogenstoets in te voeren (VVD et al. 2021). Die toets moet nagaan of een regeling uitgaat van realistische assumpties over de mentale belastbaarheid van burgers (WRR 2020). Dat zou de drempels voor de toegang tot

ondersteuning op de langere termijn kunnen verlagen. Daarnaast zijn er verschillende initiatieven om de complexiteit van het systeem terug te dringen, zoals de Direct Duidelijk Brigade, [Ont]Regel De Zorg en het Aanjaagteam digitale toegankelijkheid. Dat soort initiatieven kunnen het verschil betekenen voor mensen die niet goed met een computer overweg kunnen, laaggeletterd zijn, of om andere redenen het sociaal domein als doolhof kunnen ervaren. Onder hen bevinden zich veel ouderen, maar bijvoorbeeld ook mensen met schulden en mensen met een licht verstandelijke beperking (WRR 2017; Eggink et al. 2020).

Mensen die ondersteuning nodig hebben, denken vaak (al dan niet ten onrechte) dat het gebruik van een voorziening of regeling hen veel geld gaat kosten, of dat zij er niet voor in aanmerking komen (De Klerk et al. (nog te verschijnen)). Er valt nog een wereld te winnen als het gaat om de verbetering van de toegang tot hulp. Hier ligt zeker niet alleen een rol voor de rijksoverheid, maar net zo goed voor andere partijen, waaronder gemeenten, welzijnsorganisaties, schuldhulpverleners, banken, verzekeraars, woningcorporaties en energiemaatschappijen. Immers: mensen – en bij uitstek mensen die met verschillende problemen te maken hebben – kunnen op heel veel verschillende plekken op bureaucratische rompslomp stuiten (Madsen et al. 2020), wat danig in de weg kan staan van tijdige toegang tot passende ondersteuning.

3.4.4 Vat het sociaal domein breed op, en leg verbindingen

Er is een duidelijke relatie tussen de stapeling van problemen en een gebrek aan hulpbronnen. En de problemen waar mensen in een kwetsbare situatie mee te maken hebben, lopen veelal dwars door verschillende beleidsdomeinen heen. Dit alles onderstreept het belang van domeinoverstijgend werken waarin niet het beleid maar de burger centraal staat. In de praktijk staan echter allerlei organisatorische, financiële en juridische knelpunten in de weg van goede ondersteuning, zoals uit verschillende evaluaties is gebleken (Friele et al. 2018; Kromhout et al. 2018; Van Echtelt et al. 2019). Daar blijkt verder uit dat met name de mensen met complexe zorgvragen geen (tijdige of passende) hulp ontvangen. Gemeenten lijken de neiging te hebben om vooral mensen met lichte hulpvragen te helpen, omdat hun problemen goedkoper of eenvoudiger zijn op te lossen, of beter binnen de standaardregels passen (Kromhout et al. 2020; Van Dam et al. 2022; Nederlandse Arbeidsinspectie 2022).

Meer samenhang in beleid is essentieel

De drie gedecentraliseerde wetten verschillen qua uitgangspunten, regels en doelstellingen. Zo kent de Participatiewet strakkere kaders voor toegang tot ondersteuning (bijstand) dan de Wmo 2015 en de Jeugdwet. De wens en noodzaak om dat meer met elkaar in overeenstemming te brengen komen weliswaar in diverse Kamerstukken terug, maar vooralsnog zijn dit nu nog te gescheiden beleidstrajecten. Het is belangrijk dat ontkokerd werken op landelijk en lokaal niveau beter mogelijk gemaakt wordt, door ook in de fase van beleidsvorming tussen verschillende departementen en gemeentelijke afdelingen meer samen te werken. Het kabinet zou bijvoorbeeld een hoofdlijnenbrief sociaal domein kunnen uitbrengen, in plaats van, of naast, de huidige hoofdlijnenbrieven over verschillende onderdelen van het sociaal domein.

Leg verbindingen...

In deze bijdrage is het beleid beperkt tot de drie kernwetten van het sociaal domein. Dat is een kunstmatige afbakening, omdat mensen in een kwetsbare situatie bijvoorbeeld ook gezondheidsproblemen kunnen hebben en daarom behoefte hebben aan zorg uit de Zorgverzekeringswet of de Wet langdurige zorg. Daarnaast heeft beleid van aanpalende terreinen, denk aan armoede-, integratie-, onderwijs- en huisvestingsbeleid, een sterke invloed op het sociale domein – en vice versa. Het is belangrijk om meer aandacht te hebben voor de onderlinge wisselwerking, knelpunten en mogelijkheden tussen de verschillende beleidsterreinen, waar mensen in kwetsbare situaties mee te maken (kunnen) krijgen. Als gevolg van een toegenomen afstand tussen beleid en uitvoering hebben beleidsmakers in de loop der tijd minder zicht gekregen op hoe het echt met mensen gaat en wat zij echt nodig hebben (Putters 2022). Dat heeft geresulteerd in veel generiek beleid gericht op standaardisering, en dat pakt juist nadelig uit voor mensen in kwetsbare situaties (Kromhout et al. 2020).

...en zet de burger centraal

Om mensen in een kwetsbare situatie beter te kunnen ondersteunen is het voor de overheid dan ook van belang om niet langer vanuit wetten en regels te denken, maar juist het burgerperspectief centraal te zetten (Putters 2022). Dat is iets wat bijvoorbeeld hulpverleners die werken in het sociaal domein al langere tijd op allerlei manieren (proberen te) doen. Denk daarbij aan pilotprojecten om beter aan te sluiten bij het perspectief van kwetsbare groepen (Habraken et al. 2015) en succesvolle innovaties van de jeugdhulp op

gemeentelijk niveau (Sabel et al. 2023). Ook voor de rijksoverheid zijn er verschillende aangrijpingspunten om vanuit een breder burgerperspectief tot meer samenhang tussen beleid, wetgeving, en uitvoering te komen. Zo gaf het SCP in dit kader onlangs het advies aan beleidsmakers om actief het gesprek met burgers aan te gaan, om zo onrealistische mensbeelden en verwachtingen die ten grondslag kunnen liggen aan beleid tegen te gaan (Gebhardt en Feijten 2022). Aansluiting van beleid op de leefwereld van mensen is immers cruciaal (zie bv. SCP 2022). Verder is het nodig om op lokaal niveau de samenwerking tussen aanbieders te stimuleren, om een integrale aanpak en maatwerk, waar nodig, mogelijk te maken.

Ook is het voor beleidsmakers belangrijk om goed op de hoogte te zijn van wat er speelt bij dienstverleners in het sociaal domein, iets wat met de recente *Staat van de Uitvoering 2022* (Stuurgroep Staat van de Uitvoering 2023) onder de aandacht is gebracht. Bij het streven naar meer samenhang is het overigens zaak te waken voor nieuwe verkokering, want dat gevaar ligt altijd op de loer (Schillemans 2008). Om daarmee om te gaan, biedt bijvoorbeeld het rapport *De ontkokering voorbij* van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO 2008) bruikbare handvatten. Meer in het algemeen is het van belang dat de (rijks)overheid een probleemgerichte, lerende houding aanneemt – iets waar de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) ook al eerder over adviseerde (WRR 2006b).

Literatuur

- AR (2018). *Wegwijs in het sociaal domein. Advies ter verbetering van de informatievoorziening door de regering aan de Tweede Kamer met betrekking tot de Participatiewet, de Jeugdwet en de Wmo 2015*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- BDO (2022). *Onderzoek: de financiële staat van het sociaal domein van nederlandse gemeenten in 2020*. Den Haag: BDO Advisory.
- Berns, J., N. van Hummel en J. Runia (2021). *Burgerinitiatieven en wijkteams. De kracht van verbinding*. Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut.
- Boer, A. de, I. Plaisier en M. de Klerk (2019). *Mantelzorgers in het vizier. Beleidssignalement mantelzorg*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Boer, A. de, M. de Klerk, D. Verbeek-Oudijk en I. Plaisier (2020). *Blijvende bron van zorg. Ontwikkelingen in het geven van informele hulp 2014-2019*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Boer, M., S. van Dorselaer, M. de Looze, S. de Roos, H. Brons, R. van den Eijnden, K. Monshouwer, W. Huijnk, T. ter Bogt, W. Vollebergh en G. Stevens (2022). *HBSC 2021. Gezondheid en welzijn van jongeren in Nederland*. Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Boogaard, G. (2020). *Decentraliseren kan je leren* (oratie). Leiden: Universiteit Leiden.
- Boogers, M. en R. Reussing (2019). Decentralisatie, schaalvergroting en lokale democratie. In: *Bestuurswetenschappen*, jg. 73, nr. 2, p. 22-46.
- Borghi, V. en R. van Berkel (2007). New modes of governance in Italy and the Netherlands: the case of activation policies. In: *Public administration*, jg. 85, nr. 1, p. 83-101.
- Breedveld, K. en A. van den Broek (2002). *De veeleisende samenleving: psychische vermoeidheid in een veranderde sociaal-culturele context*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- CBS (2023a). *Wmo-cliënten; type maatwerkarrangement, regio, 2015-2020*. Geraadpleegd 30 januari 2023 via opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/83262NED/table?ts=1675071900969.
- CBS (2023b). *Kerncijfers over jeugdzorg, 2015-2020*. Geraadpleegd 30 januari 2023 via opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/84134NED/table?ts=1698657248544.
- CBS (2023c). *Kerncijfers over jeugdzorg*. Geraadpleegd 30 januari 2023 via opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/85099NED/table?ts=1675072479523.
- CBS (2023d). *Personen met bijstand; persoonskenmerken*. Geraadpleegd 6 maart 2023 via opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/82016NED/table?ts=1698657338906.
- Commissie-Regulering van Werk (2020). *In wat voor land willen wij werken? Naar een nieuw ontwerp voor de regulering van werk*. Den Haag: Commissie Regulering van Werk. Geraadpleegd 6 maart 2023 via www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/01/23/rapport-in-wat-voor-land-willen-wij-werken.
- CPB (2022a). *Macro Economische Verkenning 2022*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- CPB (2022b). *Scenario's energieprijzen*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Dam, M. van, E. Bückmann, F. Polman en L. van Beek (2022). *Stand van de uitvoering 2022*. Den Haag: VNG Realisatie.
- Echtelt, P. van, K. Sadiraj, S. Hoff, S. Muns, K. Karpinska, D. Das, M. Versantvoort, m.m.v. L. Putman (2019). *Eindevaluatie van de Participatiewet*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Eggink, E., I. Woittiez en M. de Klerk (2020). *Maatwerk in meedoen. Een vergelijking van zelfredzaamheid, hulpbronnen en kwaliteit van leven tussen mensen met en zonder een verstandelijke beperking*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Feijten, P., R. Schellingerhout, M. de Klerk, A. Steenbekkers, P. Schyns, F. Vonk, A.M. Marangos, A. de Boer en L. Heering (2017). *Zicht op de Wmo 2015. Ervaringen van melders, mantelzorgers en gespreksvoerders*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Fleurke, F., R. Hulst en P. de Vries (2021). *Effecten van decentralisatie: een analyse van zestien bestuurlijke stelsels*. Den Haag: Boom Bestuurskunde.
- Friele, R.D., M.R. Bruning, I.L.W. Bastiaanssen, R. de Boer, A.J.E.H. Bucx, J.F. de Groot, T. Pehlivan, L. Rutjes, F. Sondejker, T.A. van Yperen en R. Hageraats (2018). *Eerste Evaluatie van de Jeugdwet. Na de transitie nu de transformatie*. Den Haag: ZonMW.
- Gebhardt, W. en P. Feijten (2022). *Mensbeelden bij beleid. Bewust worden, bespreken en bijstellen*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Habraken, J., E.P.M. Brouwers en I.M.B. Bongers (2015). Kwetsbare burgers centraal: professionals werken samen aan ontschotting. In: *Tijdschrift Voor Gezondheidswetenschappen*, jg. 93, nr. 3, p. 85-88.

- Ham, L. van der, M. den Draak, W. Mensink, P. Schyns en E. van den Berg (2018). *De Wmo 2015 in de praktijk. De lokale uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- IGJ (2021). *Onvoldoende tijdige en juiste hulp voor jongeren met ernstige psychische problemen*. Utrecht: Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd. Geraadpleegd 23 januari 2023 via www.igi.nl/publicaties/publicaties/2021/03/15/factsheet-onvoldoende-tijdige-en-juiste-hulp-voor-jongeren-met-ernstige-psychische-problemen.
- IGJ, Kinderombudsman, Nationale Ombudsman, NZa en RVS (2021). *Samen verder. Kinderen en gezinnen met complexe problemen samen verder helpen*. Den Haag: Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, Kinderombudsman, Nationale Ombudsman, Nederlandse Zorgautoriteit, Raad voor Volksgezondheid & Samenleving.
- Inspectie SZW (2013). *Voor wat hoort wat. Een beschrijving van de uitvoering van de tegenprestatie naar vermogen door gemeenten*. Den Haag: Inspectie SZW.
- Inspectie SZW (2021). *Niet-gebruik van de algemene bijstand. Een onderzoek naar de omvang, kenmerken, langdurigheid en aanpak*. Geraadpleegd 7 januari 2022 via www.nlarbeidsinspectie.nl/publicaties/publicaties/2021/06/16/niet-gebruik-van-de-algemene-bijstand.
- Jansen, J., J. Ketel en S. Liefhebber (2021). *De stand van het sociaal werk in Nederland. De grote raadpleging van het sociaal werk 2020*. Utrecht: Movisie.
- Jong-Gierveld, J. de en T. van Tilburg (2008). De ingekorte schaal voor algemene, emotionele en sociale eenzaamheid. In: *Tijdschrift voor Gerontologie en Geriatrie*, jg. 39, nr. 1, p. 4-15.
- Kersbergen, K. van en A. Hemerijck (2012). Two decades of change in Europe: the emergence of the social investment state. In: *Journal of Social Policy*, jg. 41, nr. 3, p. 475-492.
- Kersbergen, K. van, B. Vis en A. Hemerijck (2014). The Great Recession and Welfare State Reform: Is Retrenchment Really the Only Game Left in Town? In: *Social Policy & Administration*, jg. 48, nr. 7, p. 883-904.
- Klerk, M. de, M. Olsthoorn, I. Plaisier, J. Schaper en F. Wagemans (2021). *Een jaar met corona. Ontwikkelingen in de maatschappelijke gevolgen van corona*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Klerk, Mirjam de, E. Eggink, P. van Echtelt en M. Kromhout, m.m.v. E. van den Berg (2022). *Uitdagingen in het sociaal domein. Nieuwe gemeentebesturen aan zet*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Klerk, M. de, E. Eggink, I. Plaisier en K. Sadiraj (nog te verschijnen). *Zicht op zorgen. Kerncijfers over de problematiek, hulpbronnen, leefsituatie en ondersteuning van mensen in het sociaal domein*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Kooiker, S., A. de Jong, D. Verbeek-Oudijk en A. de Boer (2019). *Mantelzorg voor ouderen in de toekomst*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Kromhout, M., N. Kornalijnslipjer en M. de Klerk (red.) (2018). *Veranderde zorg en ondersteuning voor mensen met een beperking. Landelijke evaluatie van de Hervorming Langdurige Zorg*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Kromhout, M., P. van Echtelt en P. Feijten (2020). *Sociaal domein op koers? Verwachtingen en resultaten van vijf jaar decentraal beleid*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Kruiter, A.J. en S.L. de Lange (2014). Over kennislacunes en lokale mogelijkheden. In: *Beleid en Maatschappij*, jg. 41, nr. 1, p. 50-52.
- Kruiter, A.J., F. Bredewold en M. Ham (2016). *Hoe de verzorgingsstaat verbouwd wordt. Kroniek van een verandering*. Amsterdam: Van Gennep Amsterdam.
- Linders, L. (2010). *De betekenis van nabijheid. Een onderzoek naar informele zorg in een volksbuurt*. 's Gravenhage: Sdu uitgevers.
- Madsen, J.K., K.S. Mikkelsen en D.P. Moynihan (2020). Burdens, sludge, ordeals, red tape, oh my!: A user's guide to the study of frictions. In: *Public Administration*, jg. 100, nr. 2, p. 375-393.
- Meer, F. van der, J. Raadschelders en T. Kerkhoff (2011). Van nachtwakersstaat naar waarborgstaat. Proliferatie en vervlechting van het Nederlandse openbaar bestuur in de lange twintigste eeuw (1880-2005). In: P. Wagenaar, T. Kerkhoff en M. Rutgers (red.), *Duizend jaar openbaar bestuur in Nederland: Van patrimoniaal bestuur naar waarborgstaat* (p. 221-290). Bussum: Uitgeverij Coutinho.
- Meer, F. van der, C. van den Berg, C. Van Dijck, G. Dijkstra en T. Steen (2019). Consensus democracy and bureaucracy in the Low Countries. In: *Politics Low Countries*, jg. 1, p. 27.
- Nederlandse Arbeidsinspectie (2022). *Spiegel Bestaanszekerheid 2022*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken.
- Pearlin, L.I. en C. Schooler (1978). The Structure of Coping. In: *Journal of Health and Social Behavior*, jg. 19, nr. 1, p. 2-21.

- Peters, K., P. Castenmiller, M. Boogers en M. van Dam (2020). *Beginselen versus praktijken: toetsing van decentralisatieprocessen, met aanbevelingen voor versterking*. Stichting Decentraalbestuur.nl. Geraadpleegd 23 januari 2023 via www.decentraalbestuur.nl/images/Beginselen_versus_praktijken-Eindrapport_doorlichting_decentralisatiebeleid.pdf.
- Plaisier, I. en M. de Klerk (2015). *Zicht op zorggebruik. Ontwikkelingen in het gebruik van huishoudelijke hulp, persoonlijke verzorging en verpleging tussen 2004 en 2011*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Plaisier, I. en M. den Draak (2021). *Passende zorg voor ouderen thuis: knelpunten in kaart*. Geraadpleegd 25 januari 2022 via www.scp.nl/publicaties/publicaties/2021/07/08/passende-zorg-voor-ouderen-thuis.
- Plaisier, I., P. Schijns, K. Kadrouch-Outmany, A. L. Schotel en M. de Klerk (te verschijnen). *Niet-bereik van ondersteuning in het sociaal domein: oorzaken en gevolgen* (werktitel). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Pommer, E. en J. Boelhouwer (2016). *Overall rapportage sociaal domein 2015. Rondom de transitie*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Pommer, E., J. Boelhouwer, E. Eggink, A.M. Marangos en I. Ooms (2018). *Overall rapportage sociaal domein 2017. Wisselend bewolkt*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Prognosemodel Zorg en Welzijn (2022). *Prognosemodel Zorg en Welzijn*. Geraadpleegd 8 februari 2022 via prognosemodelzw.databank.nl/dashboard/dashboard-branches.
- Putters, K. (2018). *Een lokaal sociaal contract*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Putters, K. (2022). *De menselijke staat: Burgerperspectief als voorwaarde voor een toekomstbestendig sociaal contract*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Reijnders, M. (2020). *Non-take-up of social support and the implications for social policies*. Leiden: Universiteit Leiden.
- Rfv (2017). *Geld om te zorgen. Naar een toekomstbestendige bekostiging van het gemeentelijk sociaal domein*. Den Haag: Raad voor de financiële verhoudingen.
- Ridder, J. den, C. van Campen, E. Josten en J. Boelhouwer (2020). *De sociale staat van Nederland 2020 op hoofdlijnen - kwaliteit van leven in onzekere tijden*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- RMO (2008). *De ontkokering voorbij. Slim organiseren voor meer regelruimte*. Amsterdam: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.
- ROB (2017). *Zorg voor samenhangende zorg. Over zorgwetten die door gemeenten worden uitgevoerd*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.
- ROB (2018). *Advies n.a.v. uw adviesaanvraag van 28-11-2017 over informatievoorziening TK over decentralisaties*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.
- ROB (2021). *Rust-reinheid-regelmaat. Evenwicht in de bestuurlijk-financiële verhoudingen*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.
- Roeters, A., P. van Echtelt, C. Vrooman, J.D. Vlasblom en M. Olsthoorn (2021). *Slotbeschouwing van de reeks 'De veranderende wereld van werk'. Een verkenning van de kwaliteit van werk in de toekomst*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Rooijackers, T., M. Wetzels en S. Metzelthin (2019). *Blijf Actief Thuis: Van 'zorgen voor...' naar 'zorgen dat...'*. Onderzoek naar een Reablement scholingsprogramma voor thuiszorgmedewerkers. In: *Geron*, jg. 21, nr. 3.
- Roos, Simone de, F. Bucx en E. van den Berg (2021). *Sociale netwerken van ouders. Steun bij de opvoeding en andere ouderschapstaken*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Sabel, C., J. Zeitlin en J.K. Helderma (2023). *Transforming the Welfare State, One Case at a Time: How Utrecht Makes Customized Social Care Work*. In: *Politics & Society* (doi.org/10.1177/00323292221140710).
- Schellingerhout, R., E. Eggink, J. Boelhouwer en I. Ooms (2021). *Voorzieningen in 3D. Gebruik van voorzieningen in het sociaal domein 2015-2019 vanuit verschillende perspectieven: personen, huishoudens, regio's en trends*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Schillemans, T. (2008). *Regelruimte. Over de logica van verkoking en alternatieven voor ontkokering*. In: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (red.), *De ontkokering voorbij. Slim organiseren voor meer regelruimte* (p. 107-154). Amsterdam: SWP. Geraadpleegd 6 maart 2023 via www.raadrvs.nl/binaries/raadrvs/documenten/publicaties/2008/09/01/de-ontkokering-voorbij/De_ontkokering_voorbij.pdf.
- SCP (2021). *Koersen op de samenleving. Maatschappelijke opgaven en kansrijke oplossingen door de bril van burgers bezien*. Geraadpleegd 15 januari 2022 via digitaal.scp.nl/pdf/16-04-2021/koersen-op-de-samenleving.pdf.
- SCP (2022). *Reflectie op het coalitieakkoord 2021-2025 vanuit het burgerperspectief*. Geraadpleegd 19 januari 2022 via www.scp.nl/publicaties/publicaties/2022/01/10/reflectie-op-het-coalitieakkoord-2021-2025-vanuit-het-burgerperspectief.
- SER (2021). *Jeugdzorg: van systemen naar mensen. Tien aanbevelingen voor de korte termijn*. Den Haag: Sociaal-Economische Raad.

- SER (2022). *Tastbaar beleid voor de jeugdzorg*. ADVIES 22/09. Den Haag: Sociaal-Economische Raad.
- Smith, B.W., J. Dalen, K. Wiggins, E. Tooley, P. Christopher en J. Bernard (2008). The Brief Resilience Scale: Assessing the Ability to Bounce Back. In: *International Journal of Behavioral Medicine*, jg. 15, nr. 3, p. 194-200 (doi.org/10.1080/10705500802222972).
- Stuurgroep Staat van de Uitvoering (2023). *Staat van de Uitvoering 2022*. Geraadpleegd 27 januari 2023 via staatvandeuitvoering.nl/app/uploads/2023/01/Staat-van-de-Uitvoering-2022-1.pdf.
- SZW (2022). *Participatiewet in balans: uitkomsten beleidsanalyse*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- 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)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2012/2013, 33684, nr. 2.
- TK (2021/2022a). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport voor het jaar 2022. Memorie van toelichting*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021/2022e, 35 925 XVI, nr. 2.
- TK (2021/2022b). *Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV) voor het jaar 2022. Memorie van toelichting*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021/2022d, 35 925 XV, nr. 2.
- TK (2021/2022c). *Hervormingen jeugdzorg*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021/2022a, 31839, nr. 853.
- TK (2021/2022d). *Integrale visie op de woningmarkt; Brief regering; Programma 'Een thuis voor iedereen' en rapport 'Voorrang bij toewijzing sociale huurwoningen'*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021/2022b, 32 847, nr. 883.
- TK (2022/2023a). *Maatschappelijke Opvang; Brief regering; Voortgang van beschermd wonen naar een beschermd thuis*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022/2023d, 29325, nr. 137.
- TK (2022/2023b). *Hoofdlijnenbrief toekomst Wmo*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022/2023b, 29538, nr. 332.
- TK (2022/2023c). *Kamerbrief over integrale visie op mantelzorg in relatie tot informele zorg*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022/2023c, 30169, nr. 73.
- TK (2022/2023d). *Hervormingsagenda jeugd*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022/2023a, 31839, nr. 917.
- TK (2022/2023e). *Stand van zaken Participatiewet in balans*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022/2023e, 34352, nr. 260.
- TK (2022/2023f). *Wet aanpak meervoudige problematiek sociaal domein. Voorstel van wet*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022/2023f, 26295, nr. 2.
- Toonen, T.A.J. (1981). Gemeentelijke invloed in een vervlochten bestuur. De relaties tussen nationale en lokale overheden. In: *Beleid en Maatschappij*, jg. 8, nr. 11, p. 334-342.
- TSD (2016). *Vierde rapportage TSD: Eén sociaal domein*. Den Haag: Transitiecommissie Sociaal Domein.
- TSD (2020). *Terugblik Toezicht Sociaal Domein 2016-2020*. Den Haag: Toezicht Sociaal Domein.
- Veldheer, V., J.-J. Jonker, L. van Noije en C. Vrooman (2012). *Een beroep op de burger. Minder verzorgingsstaat, meer eigen verantwoordelijkheid? Sociaal en Cultureel Rapport 2012*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Versantvoort, M. (red.) (2019). *Samenvatting Eindevaluatie van de Participatiewet*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Versantvoort, M. en P. van Echtelt (red.) (2012). *Belemmerd aan het werk. Trendrapportage ziekteverzuim, arbeidsongeschiktheid en arbeidsdeelname personen met gezondheidsbeperkingen*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Versantvoort, M. en K. Putters (2020). Naar nieuwe scheidslijnen op de Nederlandse arbeidsmarkt? Een pleidooi voor uitvoerbaarheid van beleid. In: *Beleid en Maatschappij*, jg. 47, nr. 2, p. 172-182.
- VNG (2019). *De staat van het sociaal domein. Terug-, rond- en vooruitkijken*. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.
- VNG (2021). *Visitatiecommissie financiële beheersbaarheid sociaal domein. Eindrapportage*. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Geraadpleegd 23 januari 2023 via vng.nl/sites/default/files/2021-12/visitatiecommissie-financiele_20211104.pdf.
- VNG (2023). *Gemeentelijke Monitor Sociaal Domein*. Geraadpleegd 30 januari 2023 via www.waarstaatje-gemeente.nl/dashboard/dashboard/gemeentelijke-monitor-sociaal-domein.
- Vonk, G., A.M. Zwanenveld en J.D. Pruijm (2021). *Eindverslag Commissie Menselijke Maat Enschede. Maatvoering is mensenwerk II*. Enschede: Gemeente Enschede.
- Vrooman, C., J. Boelhouwer, J. Iedema en A. van der Torre (2023). *Eigentijdse ongelijkheid. De postindustriële klassenstructuur op basis van vier typen kapitaal. Verschil in Nederland 2022*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- VVD, D66, CDA en ChristenUnie (2021). *Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst. Coalitieakkoord 2021-2025*. Den Haag: VVD, D66, CDA en ChristenUnie.
- WRR (2006a). *De verzorgingsstaat herwogen. Verzorgen, verzekeren, verheffen en verbinden*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

- WRR (2006b). *Lerende overheid. Een pleidooi voor probleemgerichte politiek*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- WRR (2017). *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- WRR (2020). *Doenvermogenstoets*. Geraadpleegd 18 oktober 2022 via www.wrr.nl/adviesprojecten/doenvermogen/doenvermogenstoets.
- Xanten, H. van en T. Daniëls (2014). *Succesvolle burgerinitiatieven in wonen, welzijn & zorg*. Utrecht: Movisie.
- Zoest, F. van, L. Stouthard, R. van Schaijk, K. Sok, N. van der Heijden en J. Smelik (2021). *Monitor Zorgzame Gemeenschappen*. Utrecht: Vilans, Movisie en Nederland Zorgt voor Elkaar.

Dit is een uitgave van:

Sociaal en Cultureel Planbureau
Postbus 16164
2500 BD Den Haag
www.scp.nl
info@scp.nl

50 jaar spiegel
van de
samenleving