



Signalement 16 april 2021

Kwetsbare groepen in het sociaal domein

Wat is het probleem en waarom moet het worden opgelost?

Mensen met beperkingen, psychosociale problemen, opvoed- en opgroeimoeilijkheden en een afstand tot de arbeidsmarkt kunnen sinds 2015 ondersteuning krijgen van de gemeenten, op grond van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo 2015), de Jeugdwet en de Participatiewet. Een deel van deze mensen heeft ook behoefte aan hulp vanuit aanpalende domeinen zoals schuldhulpverlening, passend onderwijs en wijkverpleging. Jaarlijks maken ongeveer 2 miljoen mensen gebruik van voorzieningen binnen het sociaal domein, en velen voelen zich daarmee geholpen. Tegelijkertijd zijn er enkele knelpunten:

Een deel van de kwetsbare burgers wordt niet bereikt

- Veel mensen hebben moeite om de weg in het zorg- en ondersteuningslandschap te vinden. Dit geldt met name voor ouderen met complexe gezondheidsproblemen, maar ook voor sommige professionals. Ook stijgt het aantal sociale wijkteams dat niet toekomt aan *outreaching* werken (52% van de gemeenten in 2019 tegen 44% in 2017). Een deel van de mensen met een hulpvraag blijft hierdoor verstoken van de juiste hulp.
- Er zijn lange wachtlijsten voor jeugd met zware problematiek, zowel in de jeugdbescherming en -reclassering als in de gespecialiseerde jeugdhulp. Naar schatting wordt 60% van de kinderen met een kinderschermingsmaatregel niet tijdig door een gecertificeerde instelling gezien.
- De mensen met de grootste afstand tot de arbeidsmarkt lopen het grootste risico niet aan werk te worden geholpen. Dit heeft te maken met de neiging van gemeenten om geen dure instrumenten in te zetten. De baankans voor de doelgroep van de sociale werkvoorziening daalde van 55% naar 39%. De Participatiewet biedt nog onvoldoende alternatief voor de sociale werkvoorziening. Het aandeel werkgevers dat mensen met een arbeidsbeperking in dienst neemt, is nauwelijks gestegen sinds de invoering van de Participatiewet (32% in 2015 en 2019).

Voorzieningengebruik en kosten blijven stijgen

- Het gebruik van sociaaldomeinvoorzieningen neemt toe. Zo stijgt het gebruik van jeugdhulp flink (met 17% tussen 2015 en 2019), terwijl het aantal jeugdigen daalt (met 1,4%, 2015-2019). Ook neemt het gebruik van de Wmo 2015 toe (met 19%, 2015-2019). Dit zorgt voor meer druk op de gemeenten en hun budget.
- Multigebruik (gebruik van voorzieningen uit meer dan een van de drie wetten) komt relatief weinig voor (8% van de gebruikers van de drie sociaaldomeinwetten in 2018; 13% van de huishoudens met voorzieningengebruik), maar neemt wel wat toe (6% in 2015).
- Er zijn nog weinig aanwijzingen dat afschalen van hulp (verschuiving van zwaardere/duurdere naar lichtere/goedkopere voorzieningen) plaatsvindt.

Knelpunten in de gemeentelijke uitvoeringspraktijk

- In de praktijk blijken zelfredzaamheid en de mogelijkheden van het eigen netwerk van kwetsbare burgers vaak kleiner dan gedacht (beleidsoverschating van het doenvermogen).

- Vroegsignalering – waar aanwezig – leidt (nog) nauwelijks tot minder gebruik van ‘zware’ jeugdzorg.
- Integraal werken wordt in de praktijk belemmerd door onder andere verkokering bij gemeenten én het rijk, privacywetgeving en verschillende uitgangspunten van de wetten.
- In de huidige praktijk lijken lichte hulpvragen soms voorrang te krijgen omdat deze goedkoper zijn op te lossen. Zo zijn er lange wachttijden voor jongeren met complexe problemen (Jeugdwet) en worden mensen met de grootste afstand tot de arbeidsmarkt het minst geholpen (Participatiewet).
- Gemeenten voelen zich door het rijk beperkt in hun beleidsvrijheid en ervaren financiële krapte.
- De complexiteit van lokale en centrale regelgeving belemmert werken over domeinen heen, zowel binnen het sociaal domein als met aanpalende terreinen.

Coronacrisis verergert bestaande problemen en creëert nieuwe problematiekⁱ

- In de coronacrisis is de eenzaamheid toegenomen, met name onder 70-plussers (van 16% in 2019 naar 22% in 2020).
- Mensen met een arbeidsbeperking zijn door de coronacrisis vaker werkloos geworden.
- Er zijn signalen van grotere psychische nood onder jongeren en jongvolwassenen.
- Tijdens de pandemie lijkt de vraag naar Wmo-hulp achtergebleven te zijn (uit angst voor besmetting), maar door de coronamaatregelen is er ook hulp weggevallen (zoals dagbesteding).
- Door de coronamaatregelen blijven sommige mensen met een ondersteuningsbehoefte momenteel buiten beeld van hulpverleners.
- Er is een toename van hulpvragen in het sociaal domein te verwachten. De vraag is of de gemeenten deze toename aankunnen.

Mogelijkheden voor beleid

Geef meer prioriteit aan kwetsbare groepen

Denk vanuit de burger. In de huidige praktijk lijkt een aantal kwetsbare groepen aan het kortste eind te trekken, zoals jongeren met complexe problematiek en mensen die alleen onder aangepaste omstandigheden kunnen werken. De (financiële) prikkels in het huidige systeem lijken ertoe aan te zetten om relatief lichte hulpvragen voorrang te geven boven complexe hulpvragen. Het is de vraag of deze keuzes het gewenste resultaat hebben.

Reken jezelf niet rijk

Bij de overheveling van taken naar de gemeenten werden de bijbehorende budgetten direct gekort. Gemeenten hebben echter minder mogelijkheden om efficiënter te werken dan verwacht, onder meer doordat er minder ‘eigen kracht’ of hulp uit eigen netwerk aanwezig is dan werd aangenomen. Daarnaast leiden investeringen in *outreaching* werken, preventie en lichte voorzieningen, zoals sociale wijkteams, niet onmiddellijk tot een afname van het gebruik van zwaardere voorzieningen. Daardoor vallen de uitgaven in het begin juist hoger uit. De besparingen vereisen dus een langere adem, en zijn moeilijk te voorspellen.

Verminder complexiteit van regelgeving

Er zou meer aandacht uit moeten gaan naar goede informatievoorziening en de vereenvoudiging van procedures. Burgers weten niet altijd waar ze hulp kunnen krijgen. Voor aanbieders en werkgevers zijn de administratieve lasten soms toegenomen, omdat ze moeten samenwerken met meerdere gemeenten in plaats van een centraal orgaan. ‘Ontzorg’ werkgevers die mensen met een

arbeidsbeperking in dienst willen nemen. Ook is de bestuurskracht van gemeenten niet altijd voldoende om de gedecentraliseerde taken uit te voeren, bijvoorbeeld vanwege onvoldoende kennis of samenwerking.

Zorg voor integraal rijksbeleid

Voor een integrale werking van het sociaal domein op decentraal niveau, zou niet alleen op decentraal niveau maar ook op centraal niveau met een integrale blik naar de drie wetten gekeken moet worden. Hanteer daarbij een brede definitie van het sociaal domein: zoek verbindingen met flankerende terreinen, zoals schuldhulpverlening, (passend) onderwijs en medische of langdurige zorg. Het is van belang om samenwerking over de financiële en inhoudelijke schotten heen te realiseren, waarbij duidelijk moet zijn waar de regie is belegd.

Houd rekening met de gevolgen van corona

Door de coronamaatregelen zijn ondersteuningsbehoeften van mensen soms minder goed zichtbaar. Gemeenten kunnen zich proactief opstellen om deze mensen in beeld te krijgen, om hun behoeften te inventariseren en hen op mogelijkheden voor ondersteuning te wijzen, bijvoorbeeld via de media. Dit strekt zich uit over het sociaal domein, maar ook de aanpalende terreinen zoals schuldhulpverlening. De financiële consequenties van de verwachte toename van de druk op het sociaal domein moeten worden doordacht.

Colofon

Sociaal en Cultureel Planbureau

Bezuidenhoutseweg 30 | Den Haag
Postbus 16164 | 2500 BD Den Haag

Auteurs

Mariska Kromhout, Evelien Eggink, Patricia van Echtelt

Den Haag, april 2021

ⁱ Friele, R., M. Bruning, I. Bastiaanssen, R. de Boer, A. Bucx, J. de Groot, T. Pehlivan, L. Rutjes, F. Sondeijker, T. van Yperen en R. Hageraats (2018). *Eerste evaluatie Jeugdwet: na de transitie nu de transformatie*. Den Haag: ZonMw.
Kromhout, Mariska, Nora Kornalijslijper en Mirjam de Klerk (red.). (2018). *Veranderde zorg en ondersteuning voor mensen met een beperking*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
Pommer, Evert, Jeroen Boelhouwer, Evelien Eggink, Anna Maria Marangos en Ingrid Ooms (2018). *Overall rapportage sociaal domein 2017. Wisselend bewolkt*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
Van Echtelt, Patricia, Klarita Sadiraj, Stella Hoff, Sander Muns, Kasia Karpinska, Djurre Das en Maroesjka Versantvoort (2019). *Eindevaluatie van de Participatiewet*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
Kromhout, Mariska, Patricia van Echtelt en Peteke Feijten (2020). *Sociaal domein op koers? Verwachtingen en resultaten van vijf jaar decentraal beleid*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

ⁱⁱ Klerk, Mirjam de, Martin Olsthoorn, Inger Plaisier, Joep Schaper en Fieke Wagemans (red.) (2021). *Een jaar met corona. Ontwikkelingen in de maatschappelijke gevolgen van corona*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.