

**PLATFORM31**  
kennis van stad en regio

FRIES SOCIAAL  
**PLANBUREAU**

**cmo  
stamm**

**Sociaal  
Planbureau  
Groningen**

NEEDLARDS EXPERTISE EN INNOVATIECENTRUM  
MAATSCHAPPELIJKE EFFECTEN DEMOGRAFISCHE WISAP  
**neimed**



## Regionale verschillen geduid

Exploratief onderzoek naar hoog  
voorzieningengebruik in het sociale domein

Radboud Engbersen en Matthijs Uyterlinde (Platform31)

## **Uitgave**

Platform31  
Den Haag, maart 2017

**Auteurs:** Radboud Engbersen en Matthijs Uyterlinde

**Met dank aan:** Martin Bakker (CMO STAMM/Sociaal Planbureau Groningen), Marja Janssens (CMO STAMM/Sociaal Planbureau Groningen), Sjoerd IJdema (Fries Sociaal Planbureau), Nol Reverda (Neimed) en Wim Dideren (Neimed).

### **Platform31**

Kennis- en netwerkorganisatie Platform31 ziet de **trends** in stad en regio. We **verbinden** beleid, praktijk en wetenschap rondom actuele vraagstukken en komen tot een **aanpak** waarmee bestuurders, beleidsmakers en uitvoerders direct aan de slag kunnen. De oplossingen houden we niet voor onszelf: **iedereen profiteert mee** van de resultaten.

Postbus 30833, 2500 GV Den Haag  
[www.platform31.nl](http://www.platform31.nl)

*Hoewel grote zorgvuldigheid is betracht bij het samenstellen van dit rapport, aanvaarden Platform31 en de betrokkenen geen enkele aansprakelijkheid uit welke hoofde dan ook voor het gebruik van de in deze publicatie vermelde gegevens. Alles uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar worden gemaakt mits de bron wordt vermeld.*

# Inhoudsopgave

<b>Samenvatting</b>	<b>5</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>6</b>
1.1 Onverklaarbaar hoog voorzieningengebruik	6
1.2 Vraagstelling	8
1.3 Methode	8
1.4 Leeswijzer	10
<b>2 Vier regio's</b>	<b>11</b>
2.1 Verschillen en overeenkomsten	11
2.2 Voorzieningengebruik op lokaal niveau	12
<b>3 Mogelijke verklaringen</b>	<b>14</b>
3.1 Statistische verklaringen: cijfers kunnen vertekenen	15
3.2 Culturele context: de mentaliteit van de bevolking	15
3.3 Economische context: de relatieve bestaanszekerheid van uitkeringen en zorgarrangementen	19
3.4 Institutionele context: de rol van instanties en gemeenten	19
3.5 Fysieke context: stad en platteland	21
3.6 Kenmerken van de bevolking	22
<b>4 Slotbeschouwing</b>	<b>24</b>
<b>Bijlage 1 Overzicht deelnemers regionale rondetafelgesprekken</b>	<b>26</b>
<b>Bijlage 2 Regionale verschillen in kaart</b>	<b>28</b>
<b>Bijlage 3 Resultaten Versnellingskamer</b>	<b>43</b>



# Samenvatting

In het voorjaar van 2016 verscheen de SCP-studie *Overall rapportage sociaal domein 2015*, waarin de eerste monitoringresultaten zijn gepresenteerd van de drie grote decentralisaties die het Rijk de afgelopen jaren heeft ingezet: de Wmo, Jeugdwet en Participatiewet. Daarin werden verrassend grote regionale verschillen gevonden in het gebruik van verschillende sociaal domeinvoorzieningen. Opvallend is met name dat in verschillende gebieden die kampen met bevolkingsdaling zich een aanzienlijke afwijking van het landelijk gemiddelde aftekent – ook na correctie voor demografische en sociaaleconomische verschillen.

Om inzicht te krijgen in factoren die de door het SCP gevonden verschillen zouden kunnen verklaren, voerde Platform31 in nauwe samenwerking met de provinciale kennisinstellingen Fries Sociaal Planbureau, het Sociaal Planbureau Groningen, CMO STAMM en Neimed een kwalitatieve verkenning uit in de krimpregio's Noordoost Friesland, Noordoost Groningen, Oost-Drenthe en Zuid-Limburg. Eind 2016 is in elke regio een rondetafelgesprek gehouden met lokale beleidsmakers, vertegenwoordigers van uitvoeringsorganisaties en experts. In een open gesprek zijn ze uitgenodigd om te reflecteren op mogelijke verklaringen voor het geconstateerde hoge voorzieningengebruik in de vier regio's. Door met hen gesprek te gaan is een verbinding gemaakt tussen de door het SCP verzamelde statistische gegevens en inzichten en verhalen uit de dagelijkse praktijk.

Uit de vier rondetafelgesprekken laten zich zes verklaringsrichtingen destilleren, die elkaar deels overlappen. De verklaringen worden toegeschreven aan *contextfactoren* - zowel culturele (historische), economische als fysiek-ruimtelijke – aan *institutionele factoren* (gedrag betrokken instituties), *aan kenmerken van de bevolking* en aan de *beperkingen van het gebruikte statistische materiaal*. Het gaat om de volgende zes:

- 1 Statistische verklaringen
- 2 Culturele context
- 3 Economische context
- 4 Institutionele context
- 5 Fysieke context
- 6 Kenmerken van de bevolking

Opvallend is dat in alle regio's uitgebreid stilgestaan is bij de regionale eigenheid en cultuur, die mede gevormd is door de economische geschiedenis en aanwezige religieuze en politieke tradities. Daarnaast is gewezen op het feit dat in deze gebieden sprake is van een (toenemende) concentratie van kwetsbare huishoudens, met een grote afhankelijkheid van zorg- en ondersteuningsstructuren tot gevolg. Voorts lijkt het hoge verbruik van sociaal domeinvoorzieningen ook samen te hangen met institutionele factoren. De uitkomsten van dit exploratieve onderzoek dienen als bouwsteen voor een kwantitatieve verdiepende studie die het SCP in 2017 over dit onderwerp zal uitvoeren.

# 1 Inleiding

Sinds 1 januari 2015 zijn er drie ingrijpende decentralisatiewetten in werking getreden. Met deze zogenoemde 3 D's zijn de gemeenten verantwoordelijk voor de ondersteuning van mensen die langdurige zorg nodig hebben (Wmo), voor de participatie van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt (Participatiewet) én voor de jeugdzorg (Jeugdwet). In de publicatie *Overall rapportage sociaal domein 2015* rapporteert het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) over de stand van zaken voorafgaand aan de transitie en de stand van zaken erna.<sup>1</sup>

## 1.1 Onverklaarbaar hoog voorzieningengebruik

Eén van de in het oog springende uitkomsten van deze SCP-rapportage is dat er grote regionale verschillen gevonden zijn in het gebruik van sociaal domein voorzieningen. Vooral de Noordoostelijke regio's en Zuid-Limburg – in het bijzonder de daar aanwezige krimpende plattelandsgemeenten – kennen een hoog niveau van voorzieningengebruik. In mindere mate geldt dit ook voor onder andere Twente en voor de regio's Amsterdam en Rotterdam.

De verklaring voor de gevonden verschillen ligt niet alleen in de kwetsbare kenmerken van de bevolking in deze regio's, schrijft het SCP. Het SCP heeft namelijk een correctiemodel toegepast op basis van gemeentelijke verdeelmodellen die ontwikkeld zijn om bij de verdeling van rijks gelden aan lokale overheden rekening te houden met verschillen in (kosten van) voorzieningen die verband houden met relevante objectieve kenmerken van de bevolking en de omgeving. In deze risicoprofielen is rekening gehouden met de spreiding van risicokenmerken over gemeenten, zoals demografische kenmerken (eenoudergezinnen, ouderen en niet-westerse migranten), de aanwezigheid van lage inkomens, uitkeringsontvangers, arbeidsongeschiktheid en andere sociaaleconomische kenmerken. In deze verdeelmodellen is dit verdisconteerd. Tabel 1.1 vat de gebruikte risicofactoren samen.

6

Tabel 1.1: Risicofactoren in het sociaal domein die zijn verwerkt in de gemeentelijke risicoprofielen

jeugd	Wmo	participatie (werkdeel)	participatie (inkomensdeel)
inkomen	inkomen		
uitkering ww/WAO	uitkering ww/WAO Wajongers	werkloos, ww bijstandsonvanger	arbeidsongeschikt
eenoudergezin			eenoudergezin paar/alleenstaand
opleidingsniveau		opleidingsniveau	opleidingsniveau
stedelijkheid	stedelijkheid	niet-westerse migrant	niet-westerse migrant
medicijngebruik GGZ	medicijngebruik cz ★		
0-17 jaar	≥65-plus	18-64 jaar	50-64 jaar 18-24 jaar woningwaarde huurwoning

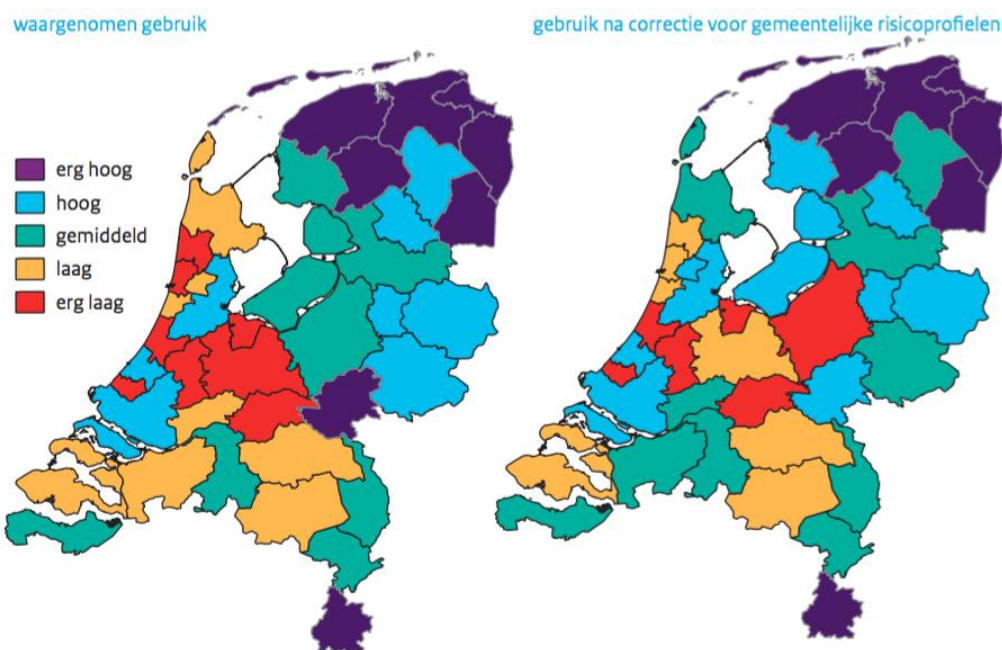
Bron: SCP/Cebeon (2013) (jeugd); AEF (2015a) (Wmo); Tempelman et al. (2014) (participatie (werkdeel)); Soede en Versantvoort (2014) (participatie (inkomensdeel))

★ medicijngebruik cz = medicijngebruik chronische ziekten

<sup>1</sup> Pommer, Evert en Jeroen Boelhouwer (red.) (2016). *Overall rapportage sociaal domein 2015. Rondom de transitie*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

De onderstaande analysekaarten (afbeelding 1.1), afkomstig uit het eerdergenoemde SCP-rapport, vatten de gevonden regionale verschillen voor het totaal van de drie wetten samen.<sup>2</sup> De afbeelding links geeft de feitelijke verschillen in gebruik van sociaal domeinvoorzieningen tussen regio's weer (op basis van het werkelijke gebruik); de kaart rechts is gecorrigeerd voor gemeentelijke risicoprofielen.

Afbeelding 1.1: Gebruik van voorzieningen in het sociaal domein per inwoner voor en na modelcorrectie (bron: *Samenvatting Rondom de Transitie, SCP 2016*)



7

Ook wanneer de risicofactoren uit tabel 1.1 in ogenschouw worden genomen, levert dit onvoldoende verklaringsgrond voor de grote verschillen tussen regio's.

De bevindingen van het SCP zijn niet nieuw. In 2015 heeft de Algemene Rekenkamer (AR) in samenwerking met het CBS een onderzoek uitgevoerd naar regionale verschillen in het gebruik van langdurige zorg door ouderen en chronisch zieken.<sup>3</sup> Ook in dit onderzoek bleken grote regionale verschillen in zorggebruik op te treden die niet terug te voeren waren op verschillen in objectieve behoefte aan zorg, zoals die blijkt uit ouderdom, gezondheid, leefstijl en beschikbare hulpbronnen van betrokkenen. Daarom is in het onderzoek van de AR middels gesprekken met uitvoerders van het beleid gezocht naar mogelijke andere verklarende factoren. Deze zijn gegroepeerd in specifieke regiokenmerken (verschillen in samenwerking, cultuurverschillen, verschillen in omvang, kwaliteit en toegankelijkheid van zorgaanbod en verschillen in leveringsvormen van zorg) en specifieke beleidskenmerken (verschillen in bekostiging, verschillen in indicatiestelling en verschillen in beleid). Dit leverde een aantal tentatieve hypothesen op die in het rapport niet op hun verklarende waarde zijn getoetst. De zoektocht naar plausibele verklaringen voor dergelijke verschillen is dus nog niet voltooid.

<sup>2</sup> Het SCP hanteert de indeling van COROP-regio's (genoemd naar de Coördinatie Commissie Regionaal OnderzoeksProgramma uit 1971), die veel gebruikt wordt voor analytische doeleinden. De indeling is gebaseerd op het zogenaamde nodale indelingsprincipe: elk COROP-gebied bestaat uit een centrale kern (bijvoorbeeld een stad) heeft met een omliggend verzorgingsgebied.

<sup>3</sup> Algemene Rekenkamer (2015). *Regionale verschillen in de langdurige zorg. Mogelijke verklaringen voor zorggebruik van ouderen en chronisch zieken*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.

## 1.2 Vraagstelling

Als de aanzienlijke verschillen tussen regio's in het gebruik van sociaal domein voorzieningen zich niet laten verklaren door voor de hand liggende demografische kenmerken of door sociaal-economische variabelen, waardoor dan wel? In dit verkennende kwalitatieve onderzoek gaan we op zoek naar het antwoord op die vraag. De centrale vraag luidt: *Welke factoren kunnen de door het SCP geconstateerde grote regionale verschillen in voorzieningengebruik verklaren?*

In overleg met het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het SCP is besloten voor de beantwoording van deze vragen specifiek te kijken naar vier gebieden die in de analyse van het SCP als sterk afwijkend naar voren komen: Groningen, Oost-Drenthe, Friesland en Zuid-Limburg. In hoofdstuk 2 gaan we dieper in op de overeenkomsten en verschillen tussen deze regio's.

## 1.3 Methode

Op zoek naar mogelijke verklaringen, zijn we in vier regionale rondetafelgesprekken in gesprek gegaan met lokale sleutelpersonen en lokale experts. Door met hen gesprek te gaan leggen we een verbinding tussen de door het SCP verzamelde statistische data en de inzichten en verhalen uit de dagelijkse praktijk. De deelnemers voor deze gesprekken zijn betrokken uit drie kringen: beleid, sociale uitvoeringspraktijken en onderzoek.

In alle vier regio's is voor de opzet en uitvoering van het rondetafelgesprek samengewerkt met een lokale kennisinstelling. De volgende gesprekken zijn gevoerd:

1. **Regio Groningen:** rondetafelgesprek op 23 november 2016 in Groningen, georganiseerd door het Sociaal Planbureau Groningen.
2. **Regio Oost-Drenthe:** rondetafelgesprek op 28 november 2016 in Assen, georganiseerd door CMO STAMM.
3. **Regio Noordoost Friesland:** rondetafelgesprek op 30 november 2016 in Dokkum, georganiseerd door het Fries Sociaal Planbureau.
4. **Regio Zuid-Limburg:** rondetafelgesprek op 13 december 2016 in Heerlen, georganiseerd door Neimed.

Bij elk rondetafelgesprek waren 7 tot 10 lokale experts aanwezig (zie bijlage 1 voor een overzicht van gespreksdeelnemers). Enerzijds betrof het vertegenwoordigers van uitvoeringspraktijken op het terrein van zorg, participatie en werkgelegenheid en lokale beleidsmakers, anderzijds lokale deskundigen die verbonden zijn aan hoger onderwijsinstellingen en vertegenwoordigers van regionale branche- en cliëntenorganisaties en zorgverzekeraars. Ter voorbereiding van de rondetafelgesprekken heeft Platform31 in samenwerking met het SCP voor elke regio een nadere verdieping uitgewerkt van de SCP-resultaten op gemeentelijk niveau, bestaande uit tabellen, kaartbeelden en toelichtende tekst. Tevens is een gespreksleidraad opgesteld.

Omdat de lokale kennisinstellingen verantwoordelijk waren voor de organisatie en uitvoering, hebben ze deels hun eigen invulling aan de gespreksmethodiek gegeven. Zo is in Groningen en Assen vruchtbaar gebruik gemaakt van de methodiek 'De Versnellingskamer' (zie toelichting in kadertekst), waarna besloten is om in het gesprek in Dokkum dezelfde gespreksmethode te hanteren. In Limburg heeft men geen gebruik gemaakt van technologische hulpmiddelen, maar een open groepsgesprek gevoerd. Alle gesprekken stonden onder leiding van een medewerker van de betreffende lokale kennisinstelling en bij



elk gesprek waren onderzoekers van Platform31 aanwezig. Bijlage 1 bevat een overzicht van de gespreksdeelnemers.

### **De Versnellingskamer**

Als methode voor het uitvoeren van de verkenning is in Groningen, Assen en Dokkum gekozen voor de Versnellingskamer-methode. Een Versnellingskamer is een digitale brainstorm, waarin elke deelnemer (of groepje deelnemers) op basis van anonimiteit een bijdrage kan leveren aan de gedachtenvorming. De deelnemers reageren per ronde via de laptop op de vraag die hen wordt voorgelegd. In de eerste ronde is de deelnemers gevraagd om in korte tijd zoveel mogelijk (tentatieve) verklaringen in te voeren. Dit resulteerde respectievelijk in 72 (Groningen), 50 (Assen) en 52 (Dokkum) mogelijke verklaringen. Na elke vraagronde zijn de afzonderlijke antwoorden gezamenlijk gecategoriseerd en er is een rangorde aangebracht. Het resultaat van deze ordening is weergegeven in bijlage 3 van dit rapport. Tot slot gingen de deelnemers in discussie om gezamenlijk te reflecteren op de gevonden verklaringen.



Foto: Uitvoering van de Versnellingskamer bij het Sociaal Planbureau Groningen, 23 november 2016

Om een gedetailleerd beeld te verschaffen van de feitenbasis uit het SCP-onderzoek, zijn bij de start van alle rondetafelgesprekken de meest relevante uitkomsten van het onderzoek voor de betreffende regio gepresenteerd, deels met uitsplitsingen op gemeentelijk niveau. Bijlage 2 bevat een overzicht van de gespecificeerde gegevens voor iedere regio, uitgesplit naar gemeenten en naar de maatregelen die deel uitmaken van de drie wetten. Vervolgens reflecteerden de deelnemers in een open discussie op mogelijke verklaringen. Wetenschappelijk pretenties ontbraken: het ging niet om 'hard bewijs', maar om duiding en interpretatie. Alle gesprekken duurden ongeveer twee uur en hadden het karakter van een vrije gedachtenuitwisseling.

Van alle rondetafelgesprekken is een gespreksverslag opgesteld. Deze verslagen, inclusief de ruwe data die de Versnellingskamer-methode heeft opgeleverd in de drie Noordelijke provincies, zijn vervolgens integraal geanalyseerd. De uitkomsten van de analyse zijn vervolgens voorgelegd aan de

vier regionale kennisinstellingen . Het SCP kan de uitkomsten van dit exploratieve onderzoek gebruiken als bouwstenen voor de kwantitatieve verdiepende studie die in 2017 zal worden uitgevoerd.

## **1.4 Leeswijzer**

Het volgende hoofdstuk verschaft een beknopt overzicht van de feitenbasis aan de hand waarvan de vier regionale rondetafelgesprekken zijn gevoerd. Hoofdstuk 3 beschrijft vervolgens de zes belangrijkste verklaringsrichtingen die door gespreksdeelnemers zijn opgevoerd in deze gesprekken. Dit rapport wordt afgesloten met een beknopte slotbeschouwing.

## 2 Vier regio's

Wat betreft inwonertal, aantal gemeenten en mate van verstedelijking lopen de vier regio's die in deze verkenning centraal staan, zeer uiteen. In dit hoofdstuk beschrijven we kort de belangrijkste overeenkomsten en verschillen tussen deze gebieden. Ook laten we in vogelvlucht zien hoe de verschillen in het gebruik van sociaal domein voorzieningen zich op lokaal niveau manifesteren.

### 2.1 Verschillen en overeenkomsten

De regio Zuid-Limburg telt per 1 januari 2016 ruim vier keer zo veel inwoners (600.860) als Noordoost Friesland (124.543) en de regio's Noordoost Groningen en Oost-Drenthe zijn wat betreft inwoneraantal ongeveer drie keer zo klein als Zuid-Limburg. Ook verschillen de regio's in de mate van verstedelijking. In Zuid-Limburg hebben we vooral te maken met steden en stedelijke agglomeraties, terwijl het in Noordoost Friesland en Noordoost Groningen gaat het om een enkele kleine stad (zoals Burgum, Dokkum, Veendam en Delfzijl), maar vooral om heel veel grote en kleine dorpen. Hetzelfde geldt in iets mindere mate voor Noordoost Drenthe. Naast de stad Emmen is ook hier sprake van heel veel landelijk gebied.

Afbeelding 1.2: Overzicht krimp- en anticipeergebieden (bron: *Actieplan Bevolkingsdaling 2015*)



Alle regio's maken deel uit van de gebieden die nu of in de toekomst worden geconfronteerd met bovenmatige ontgroening, vergrijzing en daling van de beroepsbevolking. In het *Actieplan Bevolkingsdaling 2015* maakt het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties onderscheid

tussen krimp- en anticipeergebieden (afbeelding 1.2). In krimpgebieden is sprake van substantiële daling van het aantal huishoudens, waardoor de sociaal-economische vitaliteit en de leefbaarheid onder druk kunnen komen te staan. Anticipeerregio's kennen soortgelijke opgaven, maar deze zijn veelal minder groot doordat er geen of weinig huishoudensdaling wordt voorzien. Zuid-Limburg omvat drie krimpgebieden (Parkstad, Westelijke Mijnstreek en Maastricht-Mergelland) waarvan 18 gemeenten deel uitmaken. De anticipeerregio Oost-Drenthe bestaat uit 4 gemeenten, Noordoost Friesland telt er 6 en Noordoost Groningen 11. Het laatste gebied omvat officieel drie krimpgebieden: Eemsdelta, Oost-Groningen en De Marne.

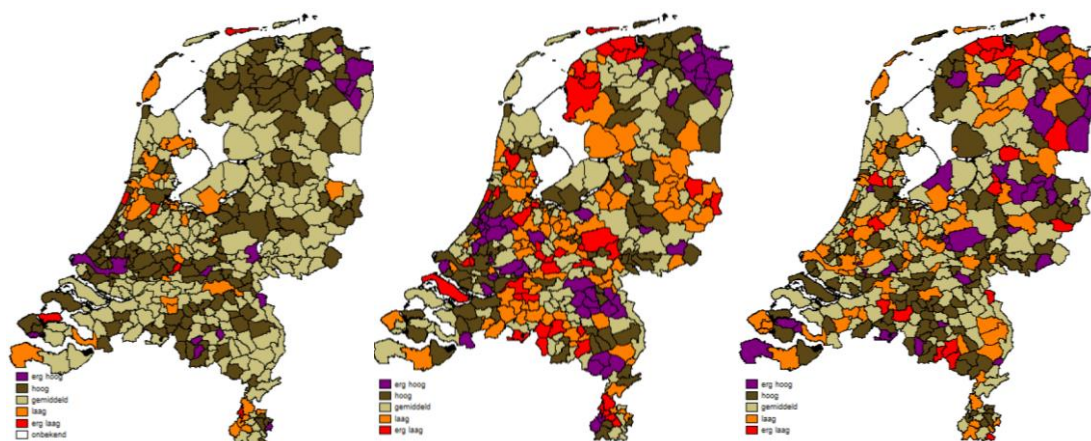
## 2.2 Voorzieningengebruik op lokaal niveau

Om een scherp beeld te verkrijgen van het feitelijke gebruik van sociaal domein voorzieningen in deze vier regio's, is gebruik gemaakt van door het SCP verstrekte gegevens waarin niet alleen een uitsplitsing is gemaakt naar de drie wetten, maar ook naar de verschillende maatregelen en regelingen waarin deze wetten voorzien. Op basis van deze gegevens is ook de feitenbasis opgesteld die in elke regio is voorgelegd aan de deelnemers van de rondetafelgesprekken. Bijlage 2 bevat gedetailleerde gegevens per regio, in deze paragraaf behandelen we slechts de hoofdlijnen.

Deze uitsplitsing maakt duidelijk dat scherper kijken minder eenduidige beelden oplevert dan de geaggregeerde gegevens op COROP-regioniveau die in de inleiding van dit rapport zijn weergegeven. Bij het afdalen van het regionale naar het gemeentelijke schaalniveau én bij het in beeld brengen van de verschillende wetten met hun onderdelen, wordt duidelijk dat we te maken hebben met zeer gedifferentieerde beelden. Zowel binnen als tussen regio's komen kleine en grote verschillen aan het licht. Kijken we naar de drie wetten op gemeentelijk niveau (afbeelding 2.1), dan laten zich evenwel een aantal algemene lijnen schetsen.

12

Afbeelding 2.1: Percentage gebruik participatiewet, Jeugdwet en Wmo op gemeentelijk niveau na modelcorrectie (bron: SCP)



Voor Noordoost Groningen is het beeld het meest homogeen. Voor deze regio geldt dat er in het algemeen – ondanks verschillen tussen gemeenten – relatief veel gebruik wordt gemaakt van zowel participatie-, jeugd- als Wmo-voorzieningen. Vooral het gebruik van bijstand en Wajong is hier hoog evenals het gebruik van de WSW. Voor Noordoost Drenthe is het beeld wisselender, maar ook hier zien

we dat met name gebruik wordt gemaakt van voorzieningen met betrekking tot de participatiewet, dat wil zeggen bijstand en Wajong. Dit beeld komt ook in Friesland terug. Opnieuw zien we een hoog gebruik van bijstand en Wajong, terwijl het gebruik van jeugd- en Wmo-voorzieningen in deze regio opvallend laag is. Zuid-Limburg laat een zeer gedifferentieerd beeld zien. Gemeenten als Heerlen en Kerkrade vormen uitschieters naar boven wat betreft gebruik van bijstand, Wajong en WSW, terwijl Maastricht hier juist heel laag op scoort. Van de WSW wordt vooral in het oostelijk gedeelte van Zuid-Limburg veel gebruik gemaakt. Het gebruik van Jeugdwet-voorzieningen en Wmo-voorzieningen wisselt weer heel sterk in Zuid-Limburg.

### 3 Mogelijke verklaringen

Dit rapport vormt het resultaat van een analyse van de gespreksverslagen van de vier regionale rondetafelgesprekken. In deze gesprekken hebben de deelnemers geprobeerd ‘verklaringen’ te vinden voor de door het SCP gesignaleerde grote verschillen. We plaatsen het woord verklaringen bewust tussen aanhalingstekens omdat deelnemers zeker niet het laatste woord pretendeerden te hebben in hun zoeken naar verklarende factoren. Omdat de gesprekken het karakter hadden van een vrije gedachtenuitwisseling, hebben de deelnemers niet specifiek en uitputtend stilgestaan bij de precieze statistische verschillen tussen gemeenten binnen de regio’s. Het accent lag op het duiden en interpreteren van het algemene regionale beeld, en minder op specifieke verschillen tussen gemeenten.

Opvallend is dat in Groningen, Assen, Dokkum en Heerlen nagenoeg vergelijkbare onderwerpen werden opgevoerd als verklarende factoren voor de gevonden verschillen. In alle rondetafelgesprekken stond men uitgebreid stil bij de geschiedenis van de streek. Veel gespreksdeelnemers veronderstellen dat deze doorwerkt in zowel de cultuur en mentaliteit van de inwoners, als in de economische structuur van een gebied. Alleen verschilt de lokale duiding en inkleuring per regio. In Groningen legde de politieke kleur gewicht in de schaal, in Friesland en Limburg ging het sterker over de rol van de kerk. In de laatstgenoemde provincie speelde ook de economische bloei ten tijde van de steenkoolwinning een prominente rol; de huidige sociaal-culturele verhoudingen en omgangsvormen in Limburg lijken nog sterk geworteld in dit mijnverleden. Ook in Drenthe en Groningen is gesproken over de ‘economische schokgolven’ die deze gebieden de afgelopen eeuw doormaakten. De nadruk op de culturele factor is wellicht verrassend, juist omdat veel deelnemers daar zelf hun aarzelingen bij uitspraken.

14

Uit de rondetafelgesprekken laten zich onderstaande zes verklaringsrichtingen destilleren. De verklaringen worden toegeschreven aan *contextfactoren* - zowel culturele (historische), economische als fysiek-ruimtelijke – aan *institutionele factoren* (gedrag betrokken instituties), *aan kenmerken van de bevolking* en aan de *beperkingen van het gebruikte statistische materiaal*.

- 1 Statistische verklaringen
- 2 Culturele context
- 3 Economische context
- 4 Institutionele context
- 5 Fysieke context
- 6 Kenmerken van de bevolking

We benadrukken dat deze verkenning het karakter heeft van een brede inventarisatie: de zoektocht was erop gericht zoveel mogelijk plausible verklaringen te verzamelen. Deels overlappen deze categorieën elkaar. Over het gewicht en de impact van deze verklaringen in kwantitatieve zin, kunnen vanzelfsprekend geen uitspraken worden gedaan. Hieronder beschrijven we de zes verklaringen, waarbij we soms verwijzen naar secundaire literatuur. Vanwege het open en associatieve karakter van de rondetafelgesprekken, maken we ter illustratie gebruik van citaten van gespreksdeelnemers, zonder dat deze herleidbaar zijn naar specifieke personen.

### 3.1 Statistische verklaringen: cijfers kunnen vertekenen

In alle vier bijeenkomsten plaatsten enkele gespreksdeelnemers vraagtekens of kanttekeningen bij de door het SCP verzamelde cijfers. Bij deze kanttekeningen past overigens de constatering dat een en ander ook zou moeten gelden voor andere gemeenten en regio's.

Naar voren werd gebracht dat de transitie in het sociale domein weliswaar op papier zijn gestart, maar dat uitvoeringspraktijken nog maar beperkt zijn uitgekristalliseerd: "De decentralisatie is voltooid, maar de transitie nog lang niet." Gesuggereerd wordt dat systematieken van financiering en verzameling van gegevens op rijksniveau mogelijk anders is dan op gemeentelijk niveau. Om die reden is het volgens sommigen "nog te vroeg om conclusies te trekken over het effect van het decentralisatiebeleid". Sommige gespreksdeelnemers relativeerden het nut van een analyse op gemeentelijk niveau. Men wees erop dat sommige gemeenten heel klein zijn, waardoor enkele personen meer of minder statistische schommelingen kunnen veroorzaken. 'Laag gebruik' en 'hoog gebruik' ligt dan dicht bij elkaar. Andersom werd betoogd dat ook binnen gemeenten grote verschillen kunnen bestaan, die in de presentatie van gegevens op gemeentelijk niveau worden afgevlakt. Met name in Drenthe kan dit het geval zijn, omdat zich in dorpen of buurten 'op het veen' andere patronen aftekenen dan 'op het zand'.

Het correctiemodel met risicofactoren, dat het SCP toepast om de resultaten op gemeentelijk niveau te corrigeren, riep eveneens enkele vragen op. Ofschoon risicofactoren zoals bijvoorbeeld medicijngebruik wel worden meegenomen, werd de vraag opgeworpen of hiermee afdoende zicht verkregen wordt op de aanwezigheid van het aandeel chronisch zieken in een gemeente. Iets vergelijkbaars geldt voor laaggeletterdheid: het SCP houdt weliswaar rekening met opleidingsniveau maar uit deze variabele kan niet worden afgeleid in welke mate mensen in de alledaagse praktijk moeite hebben met lezen en schrijven – wat wel een forse belemmering kan vormen in hun maatschappelijke participatie. In de sessie in Limburg vroeg een deelnemer zich af in hoeverre etniciteit verdisconteerd is, want zowel voor de Jeugdwet als voor Wmo-voorzieningen zouden niet-westerse migranten een moeilijk bereikbare doelgroep vormen. Dit kan mogelijk verklaren waarom in perifeer gelegen gebieden met relatief weinig migranten, het voorzieningengebruik verhoudingsgewijs hoger uitvalt dan in stedelijke gebieden. Daardoor steekt de Randstad mogelijk gunstig af ten opzichte van deze gebieden.

15

### 3.2 Culturele context: de mentaliteit van de bevolking

In alle rondetafelgesprekken is uitgebreid ingegaan op culturele verklaringen, waarbij betoogd werd dat de gevonden verschillen mogelijk te verklaren zijn uit de mentaliteit van de bevolking. Veelal werd in deze beschouwingen een verband gelegd met de geschiedenis van de streek. Het is niet de eerste keer dat dit gebeurt, getuige de publicatie *De Nederlandse Ontwikkelingsgebieden* uit 1960 (kadertekst), waarin Oostelijk Groningen, Oostelijk Friesland, en Zuidoost Drenthe bijna zestig jaar geleden werden aangemerkt als gebieden die te kampen hadden met structurele werkloosheid.<sup>4</sup>

Nog steeds is in deze regio's sprake van economische stagnatie, en sinds de sluiting van de mijnen speelt dit ook in Zuid-Limburg. Een deel van de bevolking lijkt daardoor tot de dag van vandaag in de greep van intergenerationele overerving van werkloosheid. Relatief veel mensen zouden er – zo werd naar voren gebracht in alle rondetafelgesprekken – fatalistisch en met lage verwachtingen in het leven

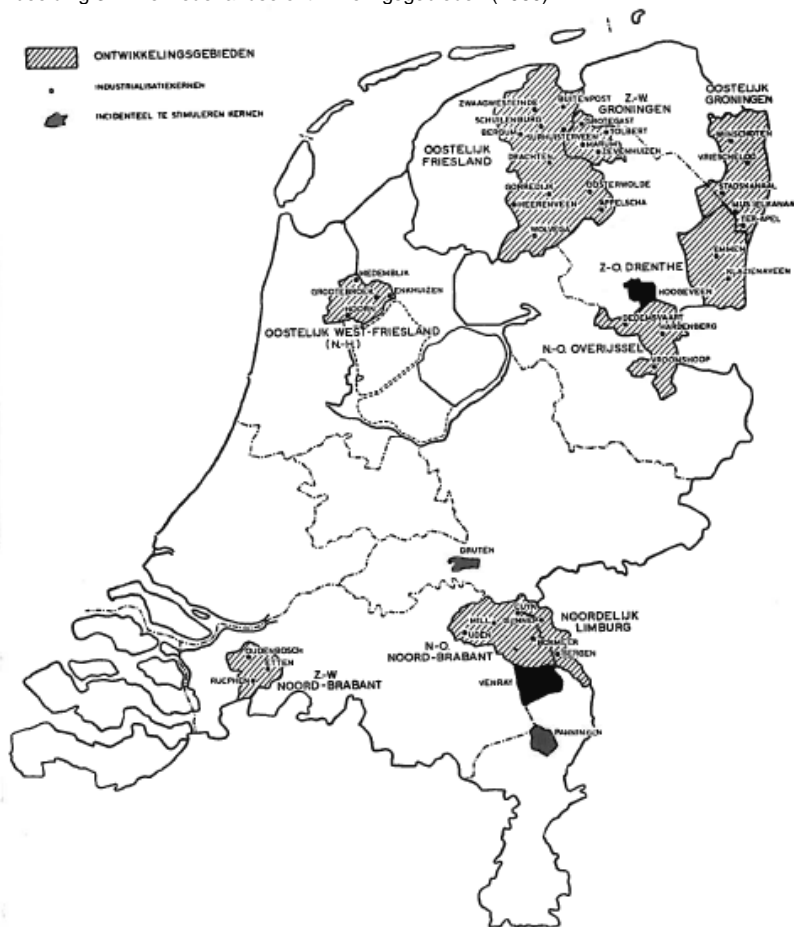
<sup>4</sup> Doorn, J.J.A. van (1960) (rapporteur), *De Nederlandse ontwikkelingsgebieden. Schets van de sociale problematiek*. ISONEVO, KASKI, LEI en Sociologisch Instituut van de Nederlands-Hervormde kerk. Den Haag.

staan. Mensen zijn er sterk afhankelijk van de arrangementen van de verzorgingsstaat. Dat is hun zekerheid. Vooral van voorzieningen die hun materiële bestaansbasis raken, wordt gebruik gemaakt, te weten bijstand, Wajong en WSW. Uitkeringsafhankelijkheid en de beschutte arbeidsmarkt bieden meer zekerheden dan de kwetsbare en onzekere arbeidsmarkt en deze 'mentaliteit' – zo werd betoogd - wordt van generatie op generatie overgedragen. Hieronder gaan we per regio dieper in op de culturele verklaringen die door de gespreksdeelnemers zijn opgevoerd.

**De Nederlandse Ontwikkelingsgebieden**

In een gezamenlijke publicatie uit 1960 bestempelen onderzoekers van diverse kennisinstituten een aantal perifeer gelegen gebieden in Nederland als 'ontwikkelingsgebieden'. Aanleiding voor deze typering was de hoge werkloosheid en het structurele karakter van de werkloosheid in deze gebieden. In het rapport wordt stilgestaan bij de wordingsgeschiedenis en de economische stagnatie in de zandgronden (o.a. Oost-Friesland en het aangrenzende Groningse Westerkwartier), de veengebieden (o.a. Friese Wouden, Noordhoek van Drenthe, Gronings-Drentse veen en hoogveengebied van Z.O. Drenthe) en de economische stagnatie in de oude industrie (o.a. Groninger Veenkolonies). In het rapport treffen we tal van passages aan waarin betoogd wordt dat de economische geschiedenis van deze gebieden heeft doorgewerkt in de mentaliteit van haar bewoners: 'zelfblokkering', 'vastklampen aan het bestaande', 'traditionalisme' en 'afweer en weerstand tegen veranderingen'. De horizon van veel bewoners was de volgende dag, hun uitgangspunt was het bestaande en het vertrouwde. Waar het de toekomst betrof, was er sprake van grote onzekerheid en desoriëntatie.

Afbeelding 3.1: De Nederlandse ontwikkelingsgebieden (1960)





### *Oost-Groningen*

In de sessie in Groningen werden gezondheidsverschillen aangewezen als de grootste verklarende factor van het relatief hoge voorzieningengebruik – gewezen werd op het aandeel chronisch zieken, het hoge percentage kinderen dat geboren wordt met een beperking en GGZ-problematiek. In de sessie is voorts uitvoerig stilgestaan bij de rol van het communisme. De aanwezigheid van communistische partijen in gemeenteraden en colleges zou in dit gebied hebben bijgedragen aan een mentaliteit van ‘de staat zorgt wel voor ons’. Met de uitbouw van de verzorgingsstaat is hier door de landelijke overheid (ministerie Maatschappelijk Werk, CRM) in de jaren zestig en zeventig een hoog niveau van sociale zorg en voorzieningen gerealiseerd; ook vanuit een idee van communismebestrijding.<sup>5</sup> Deze mentaliteit – de staat zorgt voor je – zou nog steeds sterk aanwezig zijn in het gebied. Dit komt onder meer tot uitdrukking in het lage sociale vertrouwen in Oost-Groningen: “Men heeft hier lage verwachtingen van elkaar.” Ook werd erop benoemd dat uitzichtloosheid door veel bewoners als een gegeven wordt geaccepteerd: “*t Ken nait aans*: het is nou eenmaal zo, er verandert toch niets”.

### *Noordoost Friesland*

In Noordoost Friesland is door gespreksdeelnemers ingegaan op de invloed van de kerk, in het bijzonder de orthodox gereformeerden kerken. Sommige dorpen met een sterk religieus stempel zouden bestaan uit relatief sociaal gesloten gemeenschappen met een beperkte geografische actieradius en nogal wat bewoners met een verstandelijke beperking. Dat kan vervolgens leiden tot een hoog voorzieningengebruik in de sfeer van de participatiewet. Aan de andere kant kijken bewoners in deze gesloten gemeenschappen wel naar elkaar om. Deze informele sociale zorg en nabuurschap kan mogelijk weer het geringe gebruik van Wmo-voorzieningen in Noordoost Friesland verklaren. In kleinschalige dorpsgemeenschappen is de zorg voor elkaar immers sterker ontwikkeld dan in (groot)stedelijke gebieden. Opeenvolgend SCP-studies hebben dit duidelijke gemaakt; tegelijkertijd brengt recent onderzoek van het SCP aan het licht dat deze informele burenzorg minder vanzelfsprekend is dan voorheen.<sup>6</sup> Dit sluit aan op bevindingen van de Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting (SEV) in Drenthe.<sup>7</sup>

17

### *Oost-Drenthe*

Ook in Assen is stilgestaan bij culturele verklaringen. Hier ging men in het bijzonder in op het verschil in mentaliteit tussen bewoners die op het zand dan wel op het veen wonen. In zanddorpen proberen bewoners zelf eerst problemen op te lossen, bewoners van veendorpen hebben een minder open en initiatiefrijke houding naar de buitenwereld. Ook in delen van Oost-Groningen is deze tweedeling zichtbaar tussen zand en veen. Historisch gezien is in de veengebieden veel sociale problematiek aanwezig die van generatie op generatie wordt overgedragen zoals armoede, laaggeletterdheid, verslavingsproblematiek en opvoedkundige problemen. Veel generaties zijn afhankelijk van zorg en die afhankelijkheid lijkt voor veel burgers een voordeel te zijn. Laagopgeleide jongeren worden in sommige kernen nauwelijks gestimuleerd om verder te kijken dan de grenzen van het eigen dorp. Volgens de deelnemers lijkt het oplossingsvermogen van veel mensen in deze dorpen niet verder te gaan dan de dag van morgen. “Daarna valt men weer terug in oude patronen.” Tegelijkertijd waarschuwen deelnemers voor speculatie en overgeneralisatie. Er is in veel dorpen wel degelijk eigen kracht aanwezig, alleen is het de opgave om deze kracht aan te boren.

<sup>5</sup> Snel, Erik (1996). *De vertaling van wetenschap. Nederlandse sociologie en praktijk*. Utrecht: SWP.

<sup>6</sup> Vermeij, Lotte (2015), *Dichtbij huis. Lokale binding en inzet van dorpsbewoners*. Den Haag SCP.

<sup>7</sup> Müller, Thaddeus (2012), *Actief burgerschap in Drentse dorpen*. Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting (SEV). Rotterdam.

### *Zuid-Limburg*

Prominent kwam de culturele factor aan de orde in Heerlen, waarbij gespreksdeelnemers verwezen naar de provinciale publicatie *Op zoek naar de Limburg-factor* uit 2015 (zie kader).<sup>8</sup> Hierin wordt gewezen op een mogelijk gebrek aan zelfmanagement onder Limburgers. Een van de deelnemers spreekt, verwijzend naar de economische en religieuze geschiedenis van de streek, in dit verband van *defaitisme*. “Wat de mijnbouw met de maakindustrie en de katholieke kerk gemeenschappelijk heeft, is dat er heel weinig verticale mobiliteit mogelijk was. Als je een dubbeltje bent, zal je nooit een kwartje worden. Als je onder de grond zat, bleef je onder de grond. Als je aan de productielijn stond, dan bleef je achter de productlijn. Als je tenminste niet werd ingeruild voor iemand anders. Het nemen van verantwoordelijkheid voor jezelf zit er daardoor niet zo in.” Het gevolg is niet alleen een laag gevoel van eigenwaarde, ook zou men in Limburg – wellicht meer dan elders – gevoelig zijn voor autoriteit: “Hier gaan mensen voor elk wissel naar de dokter want dat is een autoriteit. Die zal het wel weten.”

Voorts wees men op een relatief sterke afhankelijkheid van de overheid, die soms ook gepaard gaat met *claimgedrag*: “De wet gaat tegenwoordig niet meer uit van ‘recht hebben op’, maar van aanspraak kunnen maken op wat noodzakelijk is. Maar voor cliënten en burgers hier is dat nog een slag te ver. Mensen zijn opgegroeid met het idee: de overheid zorgt wel voor mij.” Een andere deelnemer spreekt van “ingebakken achterdocht” jegens de rijksoverheid die ver weg in Den Haag zetelt: “Limburg zet zich altijd af tegen de koning, de koningin en tegen alles wat in Den Haag besloten wordt. Er heerst een gevoel van ‘zich kleiner voelen’ ten opzichte van de rest van Nederland – een Calimero-syndroom.”

#### **Op zoek naar de Limburg-factor**

In opdracht van de Provincie Limburg voerde de GGD Zuid Limburg in 2015 een verkennende studie uit met als doel de zorgconsumptie in Limburg te duiden en te verklaren. In de provincie wordt niet alleen meer zorg geconsumeerd dan elders, ook telt (vooral Zuid-)Limburg veel Wajongers en mensen in de sociale werkvoorziening. Volgens de auteurs wordt dit vaak verklaard vanuit de Limburgse volksaard en ‘het typisch Limburgse’: zo zouden veel Limburgers een gebrek aan zelfmanagement aan de dag leggen. Generaties lang groeiden ze op in een omgeving die voor hen zorgde: eerst de mijnindustrie en later de staat, terwijl ook de Rooms-Katholieke Kerk een dominante zorgende rol vervulde. De auteurs brengen de culturele verklaring met de nodige omzichtigheid naar voren (‘mogelijk’, ‘vermoedelijk’) en vragen zich af in hoeverre deze stereotypen overeenkomen met de werkelijkheid. Ze spreken van een kennishiaat, maar werpen ook de hypothese op dat naast ‘sociale overerving’ wellicht sprake is van ‘genetische overerving’ die door het industriële (mijn)verleden is ontstaan. Voorts stellen ze de vraag of dit gebrek aan zelfmanagement wellicht ook in andere oud-mijnwerkersgebieden, zoals Wallonië en het Ruhrgebied, te betrappen is. Het rapport brengt in herinnering dat toen de laatste Zuid-Limburgse mijn in 1974 sloot, oud-mijnwerkers massaal met vervroegd pensioen gingen en tegelijk de instroom in de WAO en de sociale werkplaatsen hoog was. Met het wegvallen van de mijnindustrie en de kerk als machtige instituties, en met het terugtrekken van de overheid zijn belangrijke sociale steunstructuren geërodeerd. Nu de verzorgingsstaat plaatsmaakt voor de participatiesamenleving, manifesteert dit gebrek aan zelfmanagement zich volgens de auteurs als een probleem.

18

<sup>8</sup> Jansen, Maria en Estella Kuppens (2015). *Op zoek naar de Limburg-factor. De gezondheidssituatie in Limburg onderzocht en verklaard*. provincie Limburg.

### 3.3 Economische context: de relatieve bestaanszekerheid van uitkeringen en zorgarrangementen

Vaak in samenhang met culturele verklaringen brachten gespreksdeelnemers economische verklaringen ter tafel. Het is een klassieke 'kip-ei-discussie': is economie het vertrekpunt of juist cultuur? In het bijzonder de Noordelijke regio's hebben te maken met structurele werkloosheid en relatief weinig werkgelegenheid. Bij ontstentenis van werk, of beter: de onzekerheid waarmee veel banen zijn omgeven, 'kiezen' mensen (voor zover iets te kiezen valt) voor de relatieve zekerheid van een uitkering of dagbestedingsplaats. Veel laaggeschoold werk is verdwenen en de flexibilisering van de arbeidsmarkt zorgt ervoor dat mensen bang zijn om een uitkeringssituatie of beschutte werksituatie te verruilen voor de ongewissheden van een flexibele baan. Zoals een deelnemer aan de sessie in Assen het formuleerde: "Ziekte biedt zekerheid. Er zijn nauwelijks prikkels om te herstellen en goedgekeurd te worden." Bij gebrek aan een wenkend perspectief blijven mensen wellicht (te) makkelijk hangen in een uitkeringssituatie. "Als je als kind een WSW-indicatie krijgt, heb je tot je pensioen een baan, die zekerheid krijg je vandaag de dag nergens anders meer." Deze verklaring werd ook in Limburg genoemd: "Een opa kwam in 1966 in de werkvoorzieningsschap in Heerlen, hoewel hij had amper een beperking had. Zijn zoon ging er ook werken en zijn kleinzoon ook. Zij waren allemaal harstikke trots dat zij in een werkvoorzieningsschap aan het werk waren." De relatief robuuste sociale infrastructuur biedt in deze regio's meer zekerheden dan de onzekere arbeidsmarkt.

Het opleven van de economie, en dan vooral de aanwezigheid van verzekerd stabiel (laaggeschoold) werk, zou het relatief hoge gebruik van sociaal domein voorzieningen, in het bijzonder de participatiewet, mogelijk kunnen terugschroeven. Nu is het "We halen eruit wat erin zit", "Een houding van zitten en ontvangen" (Assen), "Als het er is, dan maak je er ook gebruik van" (Heerlen) en "Het vermogen om te willen veranderen, is weinig aanwezig" (Groningen). Het gemis aan perspectief, of het ontbreken van een duidelijk streven in het leven van veel bewoners in deze regio's zou leiden tot apathie en fatalisme. "Het ontbreken van werk leidt tot uitzichtloosheid. In Pekela wonen mensen die hun hele leven nog nooit buiten Pekela zijn geweest." Het gebrek aan maatschappelijke kansen kan ook het wantrouwen ten aanzien van de overheid versterken. Er is geen werk, de uitkeringen zijn niet meer zo zeker, de WSW wordt afgebouwd, de toegang tot de Wajong wordt beperkt. Mensen hebben het gevoel in de steek te worden gelaten.<sup>9</sup>

19

### 3.4 Institutionele context: de rol van instanties en gemeenten

In het geval van institutionele verklaringen gaat het zowel over het functioneren van instanties en uitvoeringsorganisaties, als van gemeenten. De institutionele verklaring kwam in alle sessies in meer of mindere mate aan de orde.

In alle sessies is gewezen op het mechanisme van 'aanbod scheidt vraag'. In Limburg kreeg veel religieus erfgoed (voormalige kloosters) een zorgbestemming. "Er is een tijd geweest dat kinderen uit Rotterdam en Amsterdam in voorzieningen in Brabant en Limburg terecht kwamen, omdat daar de kloosters waren." In de Noordelijke provincies wees men op de aanwezige 'markt van welzijn en geluk',

<sup>9</sup> Verwijzend naar CBS-cijfers signaleert Trouw in het artikel *Stedelingen en buitenlui groeien verder uit elkaar* (11 juni 2016) een groeiende kloof tussen bevolking van de steden en die van krimpregio's. Vooral het vertrouwen in de medeburger en in de overheid ligt in krimpgedebieden aanzienlijk lager dan in de grote steden. Zie: <http://www.trouw.nl/tr/nl/4492/Nederland/article/detail/4321948/2016/06/17/Stedelingen-en-buitenlui-groeien-verder-uit-elkaar.dhtml>

want er is een hoge mate van zorg en ondersteuning aanwezig in de vorm van uitkeringen en voorzieningen. Het betreft onder andere intramurale voorzieningen waar mensen naartoe komen die een bijstandsuitkering hebben. Het Lichtpunt in de Friese gemeente Kollumerland is zo'n instelling. Mensen die daar verblijven worden ingeschreven in de gemeente Kollumerland en krijgen vanuit die gemeente een uitkering. Die mensen stromen na verblijf weer uit, maar ze blijven soms in de gemeente wonen. De aanwezigheid van een dergelijke instelling genereert derhalve een hoog gebruik van uitkeringen. Sommige gespreksdeelnemers wezen erop dat in het verleden ook wel bewust werkgelegenheid is gecreëerd door zorgvoorzieningen aan te trekken. In Groningen en Drenthe is zelfs opgeworpen dat de infrastructuur van welzijn- en zorgvoorzieningen een belangrijke motor van de lokale economie is. Zorgprofessionals zijn dus ook zelf gebaat bij de instandhouding ervan.

Een andere institutionele verklaring heeft te maken met doorverwijsgedrag, bijvoorbeeld door huisartsen. In Groningen is gemeld dat er aanwijzingen zijn dat huisartsen in solo-praktijken, dat wil zeggen huisartsen die geen praktijk delen met andere artsen, sneller geneigd zijn jongeren door te verwijzen. Huisartsen die samenwerken zouden elkaar eerder corrigeren op te gemakkelijk verwijsgedrag naar specialistische zorg (tweede lijn). Hierbij werd de kanttekening geplaatst dat deze verwijscultuur vaak ook voortvloeit uit onwetendheid. Huisartsen verwijzen dan gemakkelijk naar tweedelijnsvoorzieningen omdat ze de sociale kaart onvoldoende kennen. Refererend aan onderzoek zorgverzekeraar Menzis vertelt een deelnemer dat zorgverleners in het noorden geneigd zijn om cliënten met ggz-problemen door te verwijzen, omdat ze veronderstellen dat deze cliënten zich te gereserveerd opstellen. Ze vullen dus in dat een cliënt zorg nodig heeft, zonder dat deze zelf een zorgvraag formuleert.

20

Voorts is gesuggereerd dat de lokale cultuur en mentaliteit effect kunnen hebben op het gedrag van professionals bij uitvoeringsorganisaties – zij zijn immers zelf ook vaak opgegroeid in de streek. Deze professionals zouden bovendien beïnvloed worden door de mentaliteit van hun cliënten. Hun lage verwachtingen worden – al dan niet bewust – overgenomen, wat resulteert in praktijken die cliënten kunnen bestendigen in een situatie van uitkeringsafhankelijkheid en hoge zorgconsumptie. Een Limburgse gespreksdeelnemer suggereert dat de lokale situatie ook van invloed is op de handelingsruimte en het tolerantieniveau van uitvoerende professionals. “Als je een jeugdzorgwerker uit de Bijlmer in de westelijke mijnstreek zou laten werken, denk ik dat hij de helft van de onder toezichtstellingen zou terugdraaien.” In grootstedelijke gebieden, is sprake van meer diversiteit en meer complexe problemen, waardoor professionals andere grenzen hanteren – is de redenering. “De tolerantie voor afwijkingen ligt in Limburg vermoedelijk lager dan in de Randstad. Het moment waarop je echt de regie overneemt, komt daar later.”

Institutionele mechanismen manifesteren zich ook in de uitvoering van lokaal beleid: de ene gemeente indiceert anders dan de andere. De politieke kleur kan mede bepalend zijn hoe streng of genereus een gemeente zich opstelt. “Er was een tijd dat de zorgaanbieder voor jou de indicatie regelde”, vertelt een gespreksdeelnemer in Groningen. Opgemerkt wordt dat dit sinds de decentralisaties minder eenvoudig is geworden, en dat dit wellicht een verklaring is van de geconstateerde onderuitputting van budgetten in sommige gemeenten.<sup>10</sup> In Limburg zou de provincie – in de tijd dat zij verantwoordelijk was voor de Jeugdzorg – met regelmaat financiële tekorten hebben aangevuld om de voorzieningenstructuur overeind te houden, simpelweg omdat het politiek gezien niet houdbaar was om het aanbod af te bouwen. In de Friese sessie werd de lokale overheid eveneens een grote rol toegedicht. Niet alleen

---

<sup>10</sup> In het najaar van 2016 berichtte de NOS op basis van een inventarisatie van Binnenlands Bestuur dat er miljoenen aan Wmo-gelden bij gemeenten in 2015 niet aan dit doel zijn besteed. Zie o.a.: <http://nos.nl/artikel/2103303-gemeenten-houden-miljoenen-zorggeld-over.html>

door politieke keuzes, ook door innovatief beleid kan een lokale overheid het voorzieningengebruik beïnvloeden. Zo is er in Friesland veel ervaring opgedaan met 'gekanteld werken' op het terrein van zorg en welzijn. Kenmerkend voor de kanteling is de verschuiving van de professionele tweede en eerste lijn naar de vrijwillige 'nulde lijn', dat wil zeggen naar informele sociale netwerken in de leefwereld van burgers. Dit verklaart mogelijk het lage gebruik van de Wmo in Noordoost Friesland. Het lage gebruik van re-integratievoorzieningen in dezelfde regio laat zich wellicht verklaren vanuit de politieke keuze om mensen pas na 12 maanden werkloosheid bij te staan met re-integratie trajecten. Vandaar ook het relatief hoge gebruik van bijstandsuitkeringen.

Deze voorbeelden geven aan dat lokale en provinciale overheden het gebruik van voorzieningen kunnen beïnvloeden. Enkele gespreksdeelnemers stellen dat ook de invloed van zorgverzekeraars een rol kan spelen: "Sommige zorgverzekeraars zijn in bepaalde regio's in Nederland dominanter dan in andere. En de ene verzekeraar doet veel minder moeilijk om bepaalde vormen van zorg te bekostigen dan de andere."

### 3.5 Fysieke context: stad en platteland

In de rondetafelgesprekken is ook aandacht besteed aan geografische verklaringen. Een belangrijk verschil tussen de vier regio's in dit rapport betreft de mate van verstedelijking. In Zuid-Limburg hebben we vooral te maken met steden en stedelijke agglomeraties, terwijl het in Noordoost Friesland en Noordoost Groningen gaat om een enkele kleine stad (zoals Burgum, Dokkum, Veendam en Delfzijl), maar vooral om heel veel grote en kleine dorpen. Hetzelfde geldt in iets mindere mate voor Noordoost Drenthe. Naast de stad Emmen is hier ook sprake van heel veel landelijk gebied. We hebben in de onderscheiden regio's met zowel stedelijke gebieden (onder andere Emmen, Maastricht, Heerlen), stedelijk platteland als bijna leeg platteland te maken. De mate van stedelijkheid en landelijkheid kan van invloed zijn op de aanwezige sociale cohesie en daarmee bijvoorbeeld op gebruik van Wmo-voorzieningen.

21

Het is bekend dat veel voorzieningen zich concentreren in centrumgemeenten – daar schept het aanbod de vraag, werd in de groeps gesprekken naar voren gebracht. In Noordoost Friesland, de meest landelijke regio van de vier in dit rapport, wordt mogelijk juist daarom relatief weinig gebruik gemaakt van Wmo- en jeugdvoorzieningen. De afstanden tot voorzieningen zijn hier voor veel bewoners groot en het openbaar vervoer is een probleem. Hetzelfde is zichtbaar in de kosten van de gezondheidszorg, die bijvoorbeeld op de Waddeneilanden opvallend laag liggen. In de Volkskrant van 5 oktober 2016 zegt Patrick Jeurissen, bijzonder hoogleraar betaalbaarheid van zorg, hierover: "Als er een grote plas water tussen jou en de zorgaanbieder ligt, speelt dat gewoon mee. Andersom heeft een rijtje ziekenhuizen in de buurt juist een aanzuigende werking. Dan ga je toch sneller."

Ook de aanwezigheid van veel goedkope (sociale) huurwoningen in de onderzochte gebieden kan mogelijk een verklaring zijn van het relatief hoge gebruik van voorzieningen. Veel mensen die werkloos zijn, zijn naar het Noorden getrokken omdat de woningen daar goedkoper zijn, evenals het levensonderhoud. Ze hebben niet alleen geen werk, maar ook geen zicht op werk in de toekomst. In de sessie in Groningen werd dit omschreven als 'de armoedetrek'. Ook voor Oost-Drenthe werd dit genoemd: "De mensen die van de loketten afhankelijk zijn, die komen hiernaartoe". De aanzuigende werking zou vooral voortkomen uit het feit dat het leven er goedkoper is dan elders: "Ze zeggen dat ze voor de rust en de ruimte komen, maar ze komen omdat ze geen werk hebben en het leven hier

goedkoper is.” Uitgelegd werd dat je met een WAO-uitkering, een goedkope woning en kinderen in de Wajong of de bijstand “nog steeds een mooie auto kunt rijden”.

Deels betreft het huishoudens die elders hun sociale huurwoning hebben verspeeld door huurachterstand of het veroorzaken van woonoverlast. Veel woningcorporaties hanteren in dit geval een ‘tweede kansbeleid’, maar wanneer men opnieuw is uitgezet, zoeken mensen soms hun toevlucht tot gebieden waar ze met weinig wachttijd een goedkope sociale huurwoning kunnen vinden. Gebieden met een krimpende woningmarkt (als gevolg van bevolkingsdaling) komen dan snel in beeld. Niet alleen zijn dit vaak huishoudens waarbij sprake is van meervoudige sociale problematiek, ook laten ze hun sociale netwerk elders achter, waardoor ze direct terugvallen op de formele voorzieningestructuur. De goedkope woningvoorraad werkt dus als een magneet op minder zelfredzame personen die vervolgens weer een bovengemiddeld beroep doen op voorzieningen in het sociale domein.

De oververtegenwoordiging van kwetsbare huishoudens heeft vervolgens weerslag op de lokale middenstand. Zowel in Drenthe als in Zuid-Limburg werd de ‘hoge frituurdichtheid’ gememoreerd: het aantal snackbars zou het aantal supermarkten overstijgen.<sup>11</sup> In Drenthe is de laatste dorpssupermarkt uit veel dorpen verdwenen, daardoor is gezond en vers eten minder toegankelijk. “De enige voorziening die nog stand houdt is de snackbar.” Tot slot is gewezen op geografische aspecten die van invloed zijn op de gezondheid van bewoners, zoals de luchtkwaliteit die in Limburg, door de industrie in het nabijgelegen Roergebied.

### 3.6 Kenmerken van de bevolking

22

Hoewel de gegevens van het SCP gecorrigeerd zijn op variabelen als inkomen, opleidingsniveau en gezondheid (medicijngebruik), is in de rondetafelgesprekken met regelmaat gewezen op de ingrijpende sociale en economische uitsortingsprocessen die zich aftekenen in krimpende regio’s. De hoger opgeleide jongeren die hun heil elders zoeken, houden er vaak een gezondere leefstijl op na dan de achterblijvers. Gewezen werd op de lagere levensverwachting dan het landelijk gemiddelde (in Limburg en Groningen), het hoge aandeel bewoners met een lage sociaal-economische status (in Groningen en Drenthe), het hoge percentage kinderen dat geboren wordt met een beperking (Groningen), de oververtegenwoordiging van kinderen met obesitas (in Limburg en Groningen) en het hoge armoederisico voor kinderen, met name uit gezinnen waarin opvoedingsproblematiek van generatie op generatie wordt overgedragen (Limburg). Een deelnemer aan de sessie in Heerlen vertelt: “Ellende trekt ellende aan, zo lijkt het. Je ziet kinderen die slachtoffer zijn van huiselijk geweld, vervolgens zelf een relatie aangaan met een iemand met een drankprobleem, kinderen krijgen, in het criminele circuit belanden en die kinderen belanden dan weer in hetzelfde schuitje.”

Gesuggereerd werd daarom dat, ondanks de correctie op basis van gemeentelijke risicoprofielen, de verklaring wel degelijk (deels) in kenmerken van de bevolking zou kunnen liggen – zie ook de kanttekeningen die sommige gespreksdeelnemers plaatsen bij het door het SCP toegepaste correctiemodel (paragraaf 3.1). Deze gebieden hebben met elkaar gemeen dat er een relatief grote groep kwetsbaren achterblijft in situaties van werkloosheid en schulden. Mensen kampen met combinaties van psychische (stress) en somatische klachten. De burgerkracht en zelfredzaamheid in

---

<sup>11</sup> Zie ook: ‘Het is de frituur, weet Lelystad’, uit De Volkskrant van 5 oktober 2016. De eerste zin van dit artikel van Iris Koppe luidt: ‘Nergens anders zijn de zorgkosten per Nederlander zo hoog, De Lelystatters zelf weten best hoe dat komt: ongezond leven. Want ja, hoe gaat dat, als je weinig geld hebt?’ Zie: <http://www.volkskrant.nl/wetenschap/het-is-de-frituur-weet-lelystad-a4389315/>

het eigen sociale netwerk is daardoor beperkt ontwikkeld. In de gesprekken werd erop gewezen dat dit zich vervolgens manifesteert in een ongezonde levensstijl: roken, alcoholgebruik, weinig bewegen en ongezond eten.

## 4 Slotbeschouwing

De vier rondetafelgesprekken die voor dit exploratieve onderzoek aan de randen van Nederland zijn uitgevoerd, brengen in grote lijnen dezelfde verklarende factoren aan het licht. Opvallend is dat in alle gesprekken uitgebreid stilgestaan is bij de lokale eigenheid en de lokale cultuur. De 37 beleidsmakers, vertegenwoordigers van uitvoeringsorganisaties en lokale experts die wij spraken, gingen uitgebreid in op de oorsprong van het gebied, de economische structuur en geschiedenis – zowel de bloeitijd als de ontmanteling – en op de invloed van kerk en lokale politiek op omgangsvormen, sociale verhoudingen en de mentaliteit van bewoners. De lokale geschiedenis verschaft blijkbaar een geschikt narratief om regionale verschillen in voorzieningengebruik te duiden en te verklaren.

Tegelijkertijd werd in de gesprekken gewaarschuwd voor overgeneralisaties, juist waar het gaat om culturele factoren. Niettemin is het een feit dat in deze gebieden sprake is van een (toenemende) concentratie van kwetsbare huishoudens. Een substantiële groep bewoners in deze regio's verkeert in een situatie van meervoudige deprivatie: hun arbeidsmarktkansen zijn gering, ze missen perspectief op het verbeteren van hun maatschappelijke positie, ze ontberen noodzakelijke positieve prikkels (of zijn niet bij machte deze te zien en te benutten) en kampen met gezondheidsachterstanden. Het gevolg: grote afhankelijkheid van zorg- en ondersteuningsstructuren. Het is het bekende verhaal van krimpgebieden: vanwege de kwetsbare economische structuur trekken groepen weg die elders meer kansen zien en de achterblijvers zijn ouder, lager opgeleid en hebben minder te besteden. Logischerwijs doen ze daardoor ook een sterker beroep op verzorgingsstaatarrangementen.

24

Is daarmee het hoge voorzieningengebruik in deze regio's adequaat verklaard? Niet helemaal. Het door het SCP geconstateerde hoge verbruik van sociaal domeinvoorzieningen wordt niet uitsluitend veroorzaakt door een oververtegenwoordiging van kwetsbare groepen. Evenzeer lijkt het samen te hangen met institutionele factoren. De meest in het oog springende aspecten lijken daarbij enerzijds de wat onevenwichtige spreiding van het voorzieningenaanbod tussen gemeenten en regio's want – daarover waren alle gespreksdeelnemers het eens – aanbod creëert vraag. Anderzijds is het waardevol om waar mogelijk meer grip te krijgen op uitvoerings- en toewijzingspraktijken op alle schaalniveaus: van provincies en gemeenten, van doorverwijzers en van uitvoerende professionals. Voorts vroegen verschillende gespreksdeelnemers zich af in hoeverre de indicatoren uit het correctiemodel van het SCP recht doen aan de sociaal-economische en de culturele werkelijkheid van de regio's die in dit rapport centraal staan. Tegelijkertijd lijken lokale en regionale verschillen tot op zekere hoogte onvermijdelijk in een gedecentraliseerd systeem. Ook lijkt dit exploratief bloot te leggen dat met indicatorensets de sociale werkelijkheid nooit volledig te dekken is. De vraag is of met meer verfijnde indicatorensets meer recht gedaan zal kunnen worden aan het verklaren van regionale verschillen.

De hier genoemde aanvullende verklaringen voor regionale verschillen in het gebruik van voorzieningen in het sociaal domein overlappen voor een deel met de mogelijke verklaringen die in het Rapport van de Algemene Rekenkamer (2015) worden gesuggereerd voor regionale verschillen in de langdurige zorg<sup>12</sup>. Dit betreft met name de beperkingen in de meting van bevolkingskenmerken (zoals leefstijlverschillen), verschillen in het aanbod van voorzieningen (schept vraag) en verschillen in zorgketen en het verwijsgedrag van zorgaanbieders (deels historisch verankerd). Ook meer cultureel georiënteerde

---

<sup>12</sup> Algemene Rekenkamer (2015). *Regionale verschillen in de langdurige zorg. Mogelijke verklaringen voor zorggebruik van ouderen en chronisch zieken*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.



verschillen die leiden tot een geneigdheid om meer of minder een beroep te doen op publieke voorzieningen komen in beide rapporten aan de orde. Het verschil tussen dit rapport en het rapport van de Algemene Rekenkamer is echter dat dit soort verschillen in dit rapport worden geduid en van context voorzien, terwijl de Algemene Rekenkamer zich beperkt tot het benoemen van dit soort factoren als mogelijke aanvullende verklaringen.

Tot slot. De duidingen van de gespreksdeelnemers roepen samen een enigszins somber beeld op. Daar past de kanttekening bij dat het onderwerp van deze verkenning – het verklaren van het relatief hoog voorzieningengebruik in het sociale domein – het zoeklicht automatisch legt op de problematische kanten van deze regio's. Oftewel: het onderwerp dwong deze eenzijdige manier van kijken af. De economische en sociale dynamiek die in deze regio's wél aanwezig is, bleef daardoor goeddeels buiten beeld. In alle rondetafelgesprekken is ook gewezen op de aanwezige eigen kracht en op de veerkracht van veel bewoners. Het is de uitdaging om deze eigen kracht aan te boren, deze te richten en waar nodig te faciliteren en te ondersteunen vanuit het sociaal domein – juist om een bijdrage te leveren aan het terugdringen van sociale en economische ongelijkheid, om daarmee ook het sterke beroep op (materiële) ondersteuningsstructuren van de overheid te verminderen.

# Bijlage 1 Overzicht deelnemers regionale rondetafelgesprekken

## Groningen

André Sluik	Hoofd NOVO
Jitske Schaafsma	ISD Noordoost
Coen Ronde	Beleidsmedewerker Tinten Welzijn
Heleen Visscher	Projectleider monitoring jeugdhulp Groninger Gemeenten, RIGG
Bert van Krieken	Medewerker RIGG
Rita Eiling	Strategisch beleidsadviseur RIGG
Renee Broens	Beleidsadviseur complexe problematiek Stadskanaal
Ati de Jonge	Regiosecretaris Hervorming langdurige zorg GGD Groningen
Monique Veldt	Beleidsmedewerker samenleving zorginkoop Noordoost Groningen
Andries Kroese	Zorgbelang Groningen

## Assen

Jan Edzes	(Adjunct) directeur EMCO-groep
Hilly de Klein	Clustermanager Ambiq Drenthe
Rik Bakker	Promens Care/Cosis (Novo)
Jaap te Velde	Project Coördinator Innovatie en Onderzoek, Espria
Anja de Vries	Beleidsmedewerker Borger-Odoorn
Piet de Ruiter	Adviseur gezondheidsbevordering GGD Drenthe
Marieke van Dijk	Adviseur gezondheidsbevordering GGD Drenthe
Rutger de Vries	Senior inkoper Noord Oost Nederland, Zilveren Kruis
Philip Bos	Senior inkoper Noord Oost Nederland, Zilveren Kruis
Marisca Wesselius	Manager dienstverlening, Zorgbelang Drenthe

## Dokkum

Tinie Koldenhof	Beleidsadviseur jeugd gemeente Dongeradeel
Catharine Schutter	Beleidsadviseur sociaal domein gemeente Tytsjerksteradiel
Johan Visser	Beleidsadviseur sociaal domein gemeente Kollumerland
Rudie Cuperus	Participatie gemeente Dantumadiel
Francisca Mast	Onderzoeker Zorgbelang Fryslân
Jelle Boomgaardt	Liaisons manager de Friesland
Hammie Bosma	Dorpenteam gemeente Tytsjerksteradiel

## Heerlen

Ellen Laeven	Hogeschool Zuyd
Anja Rudnick	Hogeschool Zuyd
Marieke Arents	Beleidsadviseur gemeente Maastricht
Anja Pijls	XONAR
Marianne Potting	Lector informele zorg Hogeschool Zuyd
Adrie van Someren	directeur Welsun
Ilse Hessels	Wmo-coördinator Gemeente Vaals
Guido van de Luitgaarden	Senior onderzoeker Hogeschool Zuyd

Charles Claessens  
Nol Reverda

Projectleider demografie Provincie Limburg  
Wetenschappelijke directeur Neimed/lector bij Hogeschool Zuyd

## **Bijlage 2 Regionale verschillen in kaart**

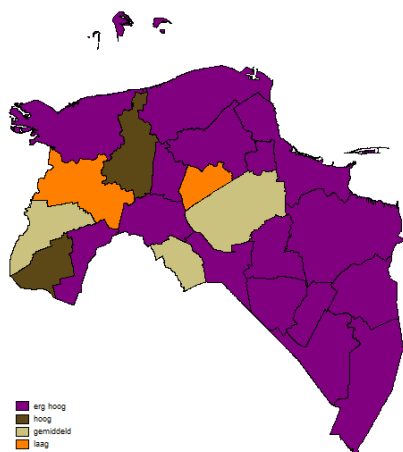
In deze bijlage zetten we voor alle vier provincies de feitenbasis uiteen op basis waarvan de rondetafelgesprekken zijn gevoerd. Hiertoe is gebruik gemaakt van door het SCP verstrekte gegevens van het gebruik van voorzieningen op gemeentelijk niveau. Er is niet alleen een uitsplitsing gemaakt naar de drie wetten, maar ook naar de maatregelen en regelingen waarin deze wetten voorzien.

## Groningen

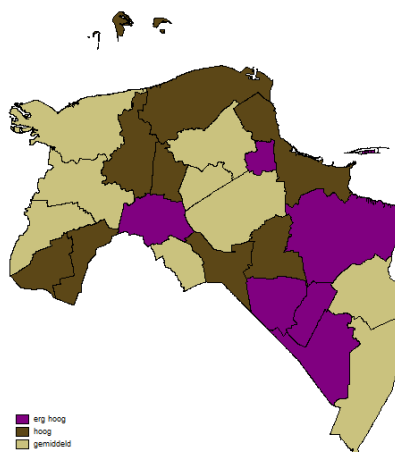
Binnen de provincie Groningen is in het bijzonder gekeken naar het noorden en oosten van de provincie, omdat zich daar de grootste uitschieters manifesteren. Dit wordt duidelijk uit de onderstaande kaartbeelden waarin per wet de resultaten op gemeentelijk niveau zijn weergegeven.

### Participatiewet

voor modelcorrectie



na modelcorrectie



Hoog en veelvuldig gebruik van voorzieningen participatiewet (in vijf gemeenten is dit erg hoog, drie hoog en drie gemiddeld). Toegespitst naar de verschillende voorzieningen binnen de participatiewet wordt er door bijna alle gemeenten (twee gemeenten erg hoog, acht hoog en één laag) opvallend veel gebruik gemaakt van de bijstand en de Wajong. Het gebruik van re-integratie wisselt sterk per gemeente (vier gemeenten erg hoog, twee hoog, één gemiddeld, één laag, drie erg laag). Het gebruik van WSW is vrij hoog (zeven gemeenten erg hoog, één hoog, twee gemiddeld, één laag). Pekela kent het hoogste gebruik, gevolgd door Oldambt en Veendam en Eemsmond.

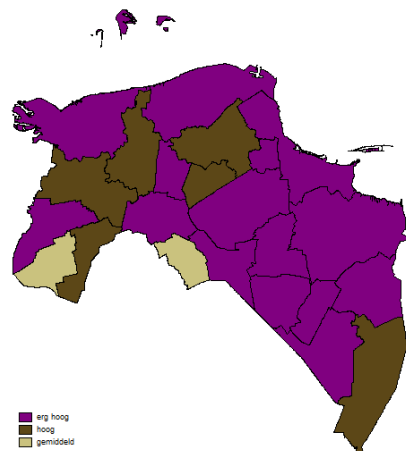
29

Tabel 2.1: Gebruik per participatievoorziening per gemeente

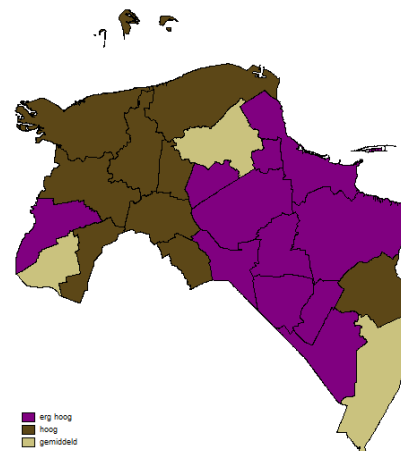
Gemeenten	Gebruik participatievoorzieningen				
	Totaal	Bijstand	Re-integratie	WSW	Wajong
Eemsmond	Hoog	Hoog	Hoog	Erg hoog	Hoog
Loppersum	Gemiddeld	Hoog	Erg laag	Laag	Hoog
Appingedam	Erg hoog	Hoog	Erg laag	Erg hoog	Hoog
Delfzijl	Hoog	Erg hoog	Erg laag	Gemiddeld	Erg hoog
Oldambt	Erg hoog	Hoog	Erg hoog	Erg hoog	Hoog
Bellingwedde	Gemiddeld	Hoog	Hoog	Hoog	Hoog
Pekela	Erg hoog	Erg hoog	Erg hoog	Erg hoog	Erg Hoog
Veendam	Erg hoog	Hoog	Erg hoog	Erg hoog	Hoog
Menterwolde	Hoog	Hoog	Erg hoog	Gemiddeld	Hoog
Stadskanaal	Erg hoog	Hoog	Gemiddeld	Erg hoog	Hoog
Vlagtwedde	Gemiddeld	Laag	Laag	Erg hoog	Laag

Jeugdwet

voor modelcorrectie



na modelcorrectie



Het totale gebruik van voorzieningen uit de Jeugdwet is opvallend hoog voor bijna alle gemeenten (zeven gemeenten erg hoog, twee hoog en twee gemiddeld). Toegespitst naar de verschillende voorzieningen is het gebruik van jeugdhulp zonder verblijf voor bijna alle gemeenten erg hoog (tien erg hoog, één hoog, één gemiddeld). Het gebruik van jeugdhulp met verblijf is wisselend (vier gemeenten erg hoog, één hoog, drie gemiddeld, drie laag, één erg laag). Hetzelfde beeld geldt voor jeugdhulpbescherming (twee erg hoog, drie hoog, drie gemiddeld, twee laag, één erg laag). Wat betreft jeugdhulpreclassering (voor zover bekend) wordt hier opvallend veel gebruik van gemaakt (twee gemeenten erg hoog, drie hoog en drie erg laag). De gemeente met het hoogste gebruik is Eemsmond.

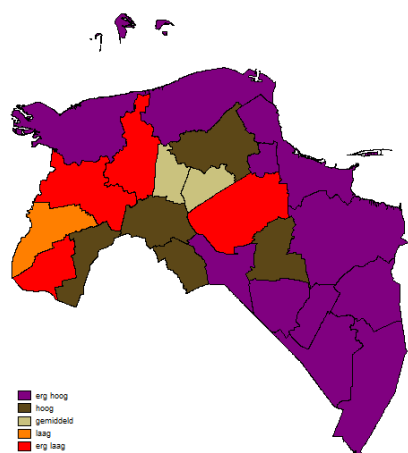
30

Tabel 2.2: Gebruik per voorziening Jeugdwet per gemeente

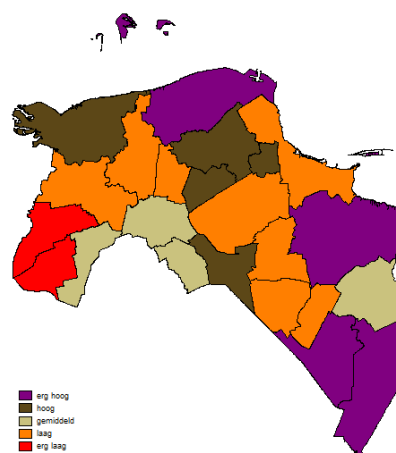
Gemeenten	Gebruik jeugdvoorzieningen				
	Totaal	Jeugdhulp zonder verblijf	Jeugdhulp met verblijf	Jeugdhulpbescherming	Jeugdhulpreclassering
Eemsmond	Hoog	Erg hoog	Erg hoog	Erg hoog	Erg hoog
Loppersum	Gemiddeld	Gemiddeld	Laag	Laag	Hoog
Appingedam	Erg hoog	Erg hoog	Erg laag	Erg laag	Onbekend
Delfzijl	Erg hoog	Erg hoog	Laag	Laag	Erg hoog
Oldambt	Erg hoog	Erg hoog	Erg hoog	Hoog	Erg laag
Bellingwedde	Hoog	Hoog	Hoog	Gemiddeld	Onbekend
Pekela	Erg hoog	Erg hoog	Gemiddeld	Gemiddeld	Hoog
Veendam	Erg hoog	Erg hoog	Erg hoog	Hoog	Erg laag
Menterwolde	Erg hoog	Erg hoog	Gemiddeld	Hoog	Onbekend
Stadskanaal	Erg hoog	Erg hoog	Erg hoog	Erg hoog	Erg laag
Vlagtwedde	Gemiddeld	Erg hoog	Gemiddeld	Gemiddeld	Hoog

Wmo

voor modelcorrectie



na modelcorrectie



Het totale gebruik van Wmo voorzieningen is wel hoog, maar loopt ook sterk uiteen per gemeente in de regio (vier gemeente erg hoog, twee hoog, één gemiddeld en vier laag). Toegespitst op de verschillende voorzieningen toont het gebruik van huishoudelijke hulp een sterk wisselend beeld (vier gemeenten erg hoog, één hoog, twee gemiddeld, één laag en drie erg laag). Het gebruik van ondersteuning bij zelfstandig wonen wisselt eveneens (één gemeente erg hoog, twee hoog, drie gemiddeld, vier laag en één erg laag). Hetzelfde geldt voor het gebruik van hulpmiddelen (twee gemeenten erg hoog, drie hoog, drie gemiddeld, drie laag). Ook hier is het relevant om af te vragen hoe de verschillen tussen gemeenten te verklaren zijn, maar ook waarom de regio over het algemeen van alle sociale domeinen veelvuldig gebruik maakt. Stadskanaal kent het hoogste gebruik, terwijl dit in Delfzijl het laagst ligt.

Tabel 2:3: Gebruik per voorziening Wmo per gemeente

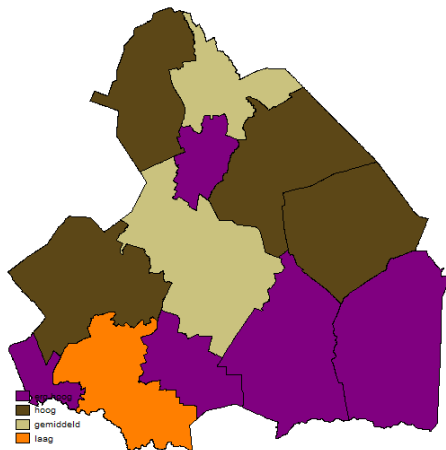
Gemeenten	Gebruik Wmo voorzieningen			
	Totaal	Huishoudelijke Hulp	Ondersteuning zelfstandig wonen	Hulpmiddelen en woon- of vervoersvoorzieningen
Eemsmond	Erg hoog	Hoog	Erg hoog	Gemiddeld
Loppersum	Hoog	Gemiddeld	Gemiddeld	Erg hoog
Appingedam	Hoog	Erg hoog	Laag	Gemiddeld
Delfzijl	Laag	Laag	Erg laag	Gemiddeld
Oldambt	Erg hoog	Erg hoog	Laag	Hoog
Bellingwedde	Gemiddeld	Gemiddeld	Laag	Laag
Pekela	Laag	Erg laag	Laag	Erg hoog
Veendam	Laag	Erg laag	Hoog	Laag
Menterwolde	Laag	Erg laag	Gemiddeld	Hoog
Stadskanaal	Erg hoog	Erg hoog	Hoog	Hoog
Vlagtwedde	Erg hoog	Erg hoog	Gemiddeld	Laag

## Drenthe

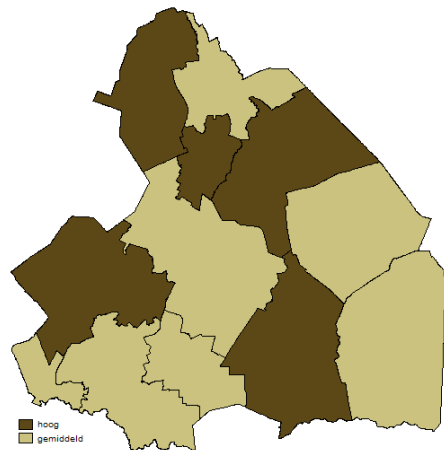
Binnen de provincie Drenthe is in het bijzonder gekeken naar het oosten van de provincie, omdat zich daar de grootste uitschieters manifesteren. Dit wordt duidelijk uit de onderstaande kaartbeelden waarin per wet de resultaten op gemeentelijk niveau zijn weergegeven.

### Participatiewet

voor modelcorrectie



na modelcorrectie



Wajong voor alle vier gemeenten hoog. Het gebruik van re-integratie is voor drie van de vier gemeenten laag tot erg laag, één gemeente vormt een uitzondering met erg hoog gebruik van re-integratie. Het gebruik van WSW is wisselend (één gemeente hoog, twee gemiddeld, één laag).

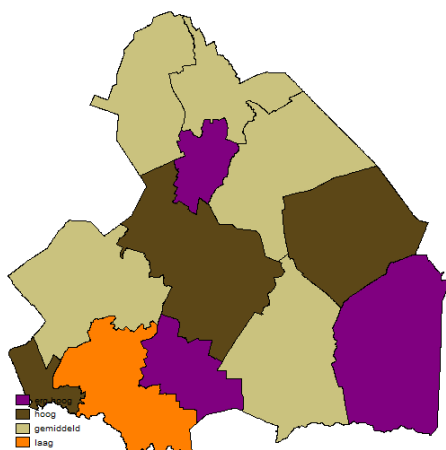
32

Tabel 2.4: Gebruik per participatievoorziening per gemeente

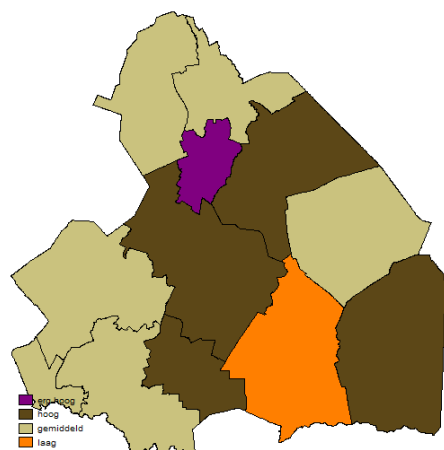
Gemeenten	Gebruik participatievoorzieningen				
	Totaal	Bijstand	Re-integratie	WSW	Wajong
Aa en Hunze	Hoog	Hoog	Laag	Gemiddeld	Hoog
Borger-Odoorn	Gemiddeld	Hoog	Erg laag	Hoog	Hoog
Emmen	Gemiddeld	Hoog	Laag	Gemiddeld	Hoog
Coevorden	Hoog	Hoog	Erg hoog	Erg laag	Hoog

### Jeugdwet

voor modelcorrectie



na modelcorrectie





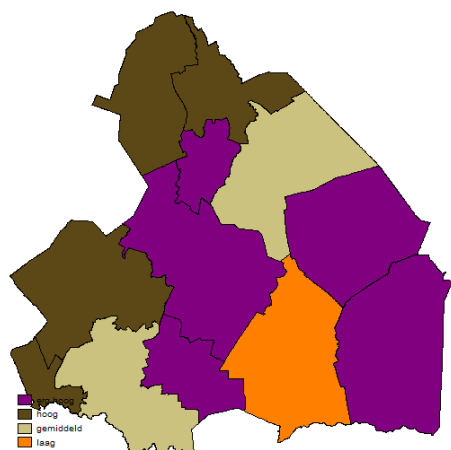
Het totale gebruik van voorzieningen uit de Jeugdwet loopt uiteen van hoog (twee gemeenten), gemiddeld (één gemeente) en laag (één gemeente). Opvallend is dat twee gemeenten in deze regio erg hoog gebruik vertonen van jeugdhulp zonder verblijf, de twee andere gemeenten tonen hoog en gemiddeld gebruik. Het gebruik van jeugdhulp met verblijf is vrij laag (twee erg laag, één laag), met uitzondering van één gemeente die erg hoog gebruik vertoont. Deze gemeente scoort eveneens erg hoog op het gebruik van jeugdhulpbescherming, waar de andere gemeenten juist erg laag of gemiddeld op scoren. Het gebruik van jeugdhulp-reclassering loopt van gemiddeld tot erg laag. In Aa en Hunze is het gebruik het hoogst, in Coevorden het laagst.

Tabel 2.5: Gebruik per voorziening Jeugdwet per gemeente

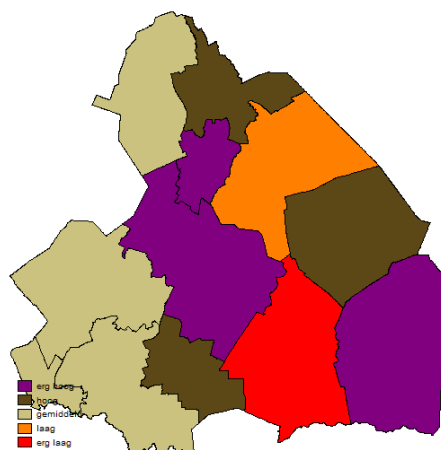
Gemeenten	Gebruik jeugdvoorzieningen				
	Totaal	Jeugdhulp zonder verblijf	Jeugdhulp met verblijf	Jeugdhulpbescherming	Jeugdhulp-reclassering
Aa en Hunze	Hoog	Hoog	Erg hoog	Erg hoog	Gemiddeld
Borger-Odoorn	Gemiddeld	Erg Hoog	Laag	Gemiddeld	Laag
Emmen	Hoog	Erg hoog	Erg laag	Erg laag	Erg laag
Coevorden	Laag	Gemiddeld	Erg laag	Erg laag	Erg laag

Wmo

voor modelcorrectie



na modelcorrectie



Het totale gebruik van Wmo-voorzieningen loopt sterk uiteen (één gemeente erg hoog, één hoog, één laag en één erg laag). Hetzelfde beeld geldt wanneer we het toespitsen naar het gebruik van huishoudelijke hulp. Er wordt weinig gebruik gemaakt van ondersteuning bij zelfstandig wonen (drie laag, één gemiddeld), maar wel van hulpmiddelen of vervoersvoorzieningen (twee gemeenten erg hoog, één gemiddeld, één laag). Deze regio maakt dus met name gebruik van voorzieningen met betrekking tpt de participatiewet, voornamelijk de bijstand en de Wajong. Dit is een beeld dat in de andere krimpgebieden eveneens naar voren komt.

Tabel 2.6: Gebruik per voorziening Wmo per gemeente

Gemeenten	Gebruik Wmo voorzieningen			
	Totaal	Huishoudelijke Hulp	Ondersteuning zelfstandig wonen	Hulpmiddelen en woon- of vervoersvoorzieningen
Aa en Hunze	Laag	Laag	Gemiddeld	Laag
Borger-Odoorn	Hoog	Hoog	Laag	Erg hoog
Emmen	Erg hoog	Erg hoog	Laag	Gemiddeld
Coevorden	Erg laag	Erg laag	Laag	Erg hoog

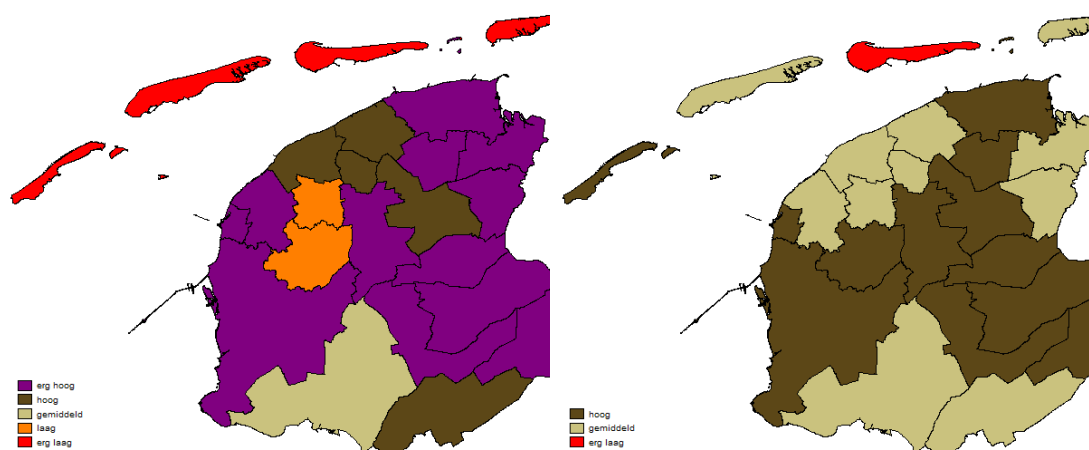
## Noordoost Friesland

Binnen de provincie Friesland is in het bijzonder gekeken naar het noorden en oosten van de provincie, omdat zich daar de grootste uitschieters manifesteren. Dit wordt duidelijk uit de onderstaande kaartbeelden waarin per wet de resultaten op gemeentelijk niveau zijn weergegeven.

### Participatiewet

voor modelcorrectie

na modelcorrectie



In drie gemeenten ligt het gebruik van participatiewet voorzieningen hoog en in de andere twee gemiddeld). Toegespitst naar de verschillende voorzieningen binnen de participatiewet wordt er door alle gemeenten in deze regio opvallend veel gebruik gemaakt van de bijstand en Wajong (voor beide voorzieningen geldt: in alle zes gemeenten hoog). Dit beeld verschilt bij het gebruik van re-integratie. Hierbij zien we dat de mate van gebruik sterk uiteen loopt (twee gemeenten erg hoog, één gemiddeld en drie erg laag). Ook bij gebruik WSW verschilt het beeld per gemeente (één erg hoog, twee hoog, twee gemiddeld, één laag). Tietjerksteradeel scoort het hoogst.

35

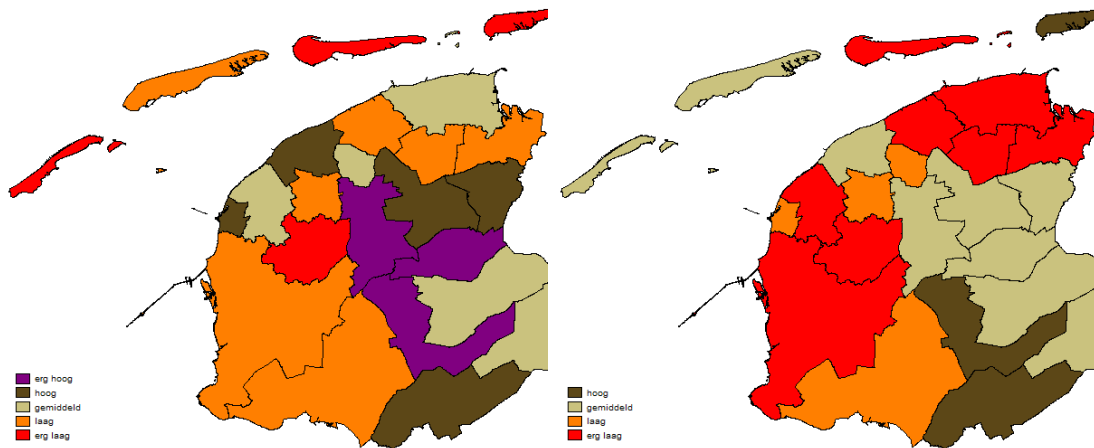
Tabel 2.7: Gebruik per voorziening participatiewet per gemeente

Gemeenten	Gebruik participatievoorzieningen				
	Totaal	Bijstand	Re-integratie	WSW	Wajong
Dongeradeel	Hoog	Hoog	Erg laag	Erg hoog	Hoog
Ferwerderadeel	Gemiddeld	Hoog	Gemiddeld	Gemiddeld	Hoog
Kollumerland	Gemiddeld	Hoog	Erg laag	Gemiddeld	Hoog
Dantumadeel	Hoog	Hoog	Erg laag	Hoog	Hoog
Achtkarspelen	Gemiddeld	Hoog	Erg hoog	Laag	Hoog
Tietjerksteradeel	Hoog	Hoog	Erg hoog	Hoog	Hoog

Jeugdwet

voor modelcorrectie

na modelcorrectie



Het totale gebruik van voorzieningen uit de Jeugdwet is erg laag (vier gemeenten erg laag, twee gemiddeld). Dit geldt het sterkst voor het gebruik van jeugdhulp zonder verblijf erg laag (vier gemeenten erg laag, twee gemiddeld). Het gebruik van jeugdhulp met verblijf wisselt sterk per gemeente (één hoog, drie gemiddeld, één laag, één erg laag). Het gebruik van jeugdhulpbescherming wisselt eveneens per gemeente sterk (drie hoog, één gemiddeld, één laag, één erg laag). Het gebruik van jeugdhulppreclassering (voor zover bekend) is in één gemeente hoog en één gemeente laag. In Achtkarspelen en Dongeradeel ligt het gebruik het laagst.

36

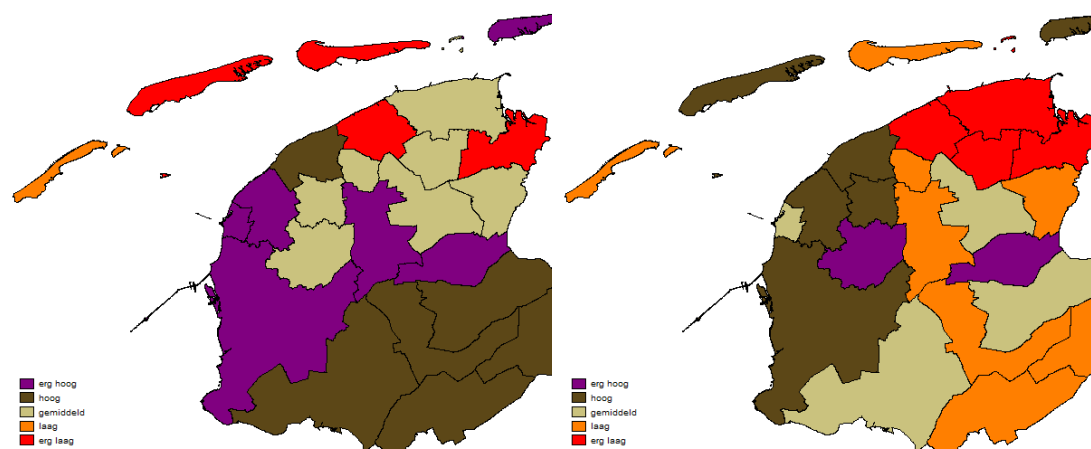
Tabel 2.8: Gebruik per voorziening jeugdwet per gemeente

Gemeenten	Gebruik jeugdvoorzieningen				
	Totaal	Jeugdhulp zonder verblijf	Jeugdhulp met verblijf	Jeugdhulpbescherming	Jeugdhulp-reclassering
Dongeradeel	Erg laag	Erg laag	Laag	Gemiddeld	Onbekend
Ferwerderadeel	Erg laag	Erg laag	Gemiddeld	Hoog	Onbekend
Kollumerland	Erg laag	Erg laag	Gemiddeld	Laag	Onbekend
Dantumadeel	Erg laag	Erg laag	Gemiddeld	Hoog	Hoog
Achtkarspelen	Gemiddeld	Gemiddeld	Erg laag	Erg laag	Erg laag
Tietjerksteradeel	Gemiddeld	Gemiddeld	Hoog	Hoog	Onbekend

Wmo

voor modelcorrectie

na modelcorrectie



Het totale gebruik van Wmo voorzieningen is opvallend laag (vier gemeenten erg laag, één gemiddeld en één laag). Toegespitst naar de verschillende voorzieningen binnen de Wmo is het gebruik van huishoudelijke hulp erg laag (vijf gemeenten erg laag, één laag). Het gebruik van ondersteuning voor zelfstandig wonen is ongeveer gemiddeld (vier gemeenten gemiddeld, één hoog, één laag). Het gebruik van hulpmiddelen en woon- of vervoervoorzieningen verschilt sterk per gemeente (één erg hoog, één hoog, één gemiddeld en drie laag). Alleen Achtkarspelen scoort laag op alle voorzieningen.

Tabel 2.9: Gebruik per voorziening Wmo per gemeente

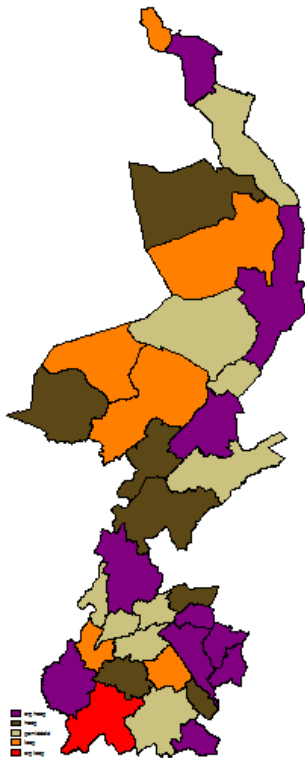
Gemeenten	Gebruik Wmo voorzieningen			
	Totaal	Huishoudelijke Hulp	Ondersteuning zelfstandig wonen	Hulpmiddelen en woon- of vervoersvoorzieningen
Dongeradeel	Erg laag	Erg laag	Gemiddeld	Laag
Ferwerderadeel	Erg laag	Erg laag	Gemiddeld	Hoog
Kollumerland	Erg laag	Erg laag	Hoog	Laag
Dantumadeel	Erg laag	Erg laag	Gemiddeld	Gemiddeld
Achtkarspelen	Laag	Laag	Laag	Laag
Tietjerksteradeel	Gemiddeld	Erg laag	Gemiddeld	Erg hoog

## Limburg

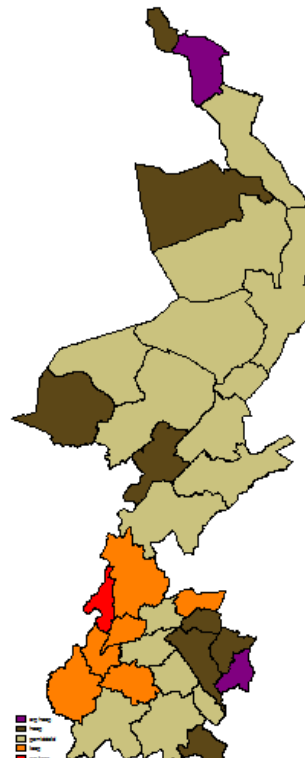
Binnen de provincie Limburg is in het bijzonder gekeken naar het zuidelijk deel van de provincie, omdat zich daar de grootste uitschieters manifesteren. Dit wordt duidelijk uit de onderstaande kaartbeelden waarin per wet de resultaten op gemeentelijk niveau zijn weergegeven.

### Participatiewet

voor modelcorrectie



na modelcorrectie



38

Het totale gebruik van participatievoorzieningen is ongeveer gemiddeld en ligt tussen laag en hoog gebruik (één gemeente erg laag, zes laag, zes gemiddeld, vier hoog en één erg hoog). Slechts twee gemeenten vormen uitschieters met de een erg laag gebruik (Stein) en de ander erg hoog gebruik (Kerkrade). Toegespitst op de verschillende voorzieningen is het gebruik zeer wisselend.

Het gebruik van de bijstand is verdeeld (één gemeente erg laag, vijf laag, vijf gemiddeld, vijf hoog en twee erg hoog). De uitschieters vormen hierbij de gemeenten Heerlen en Kerkrade met erg hoog gebruik en de gemeente Maastricht met erg laag gebruik. Het gebruik van re-integratie is verdeeld, maar wel opvallend laag in het noordelijk puntje van Zuid-Limburg (zeven gemeenten erg laag, twee laag, drie gemiddeld, één hoog en vijf erg hoog). Het gebruik van WSW is eveneens verdeeld (drie erg laag, drie laag, vijf gemiddeld, vijf hoog, twee erg hoog). Als het gaat om het gebruik van WSW dan is de regio opgedeeld in het oostelijk gedeelte van Zuid-Limburg met veel gebruik, het midden met gemiddeld gebruik en het westelijk gedeelte met laag gebruik.

De gemeenten Heerlen, Vaals, Kerkrade, Landgraaf en Brunssum vertonen hoog gebruik op dit domein, met name Heerlen en Kerkrade vormen uitschieters. De gemeenten Valkenburg a/d Geul, Stein, Beek, Sittard – Geleen, Maastricht en Onderbanken tonen laag gebruik op dit domein. Hierbij

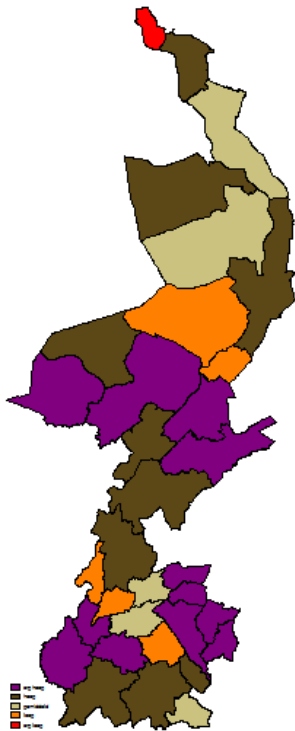
vormen de gemeenten Valkenburg a/d Geul en Stein uitschieters met laag of zeer laag gebruik op alle voorzieningen binnen de participatiewet.

Tabel 2.10: Gebruik per voorziening participatiewet per gemeente

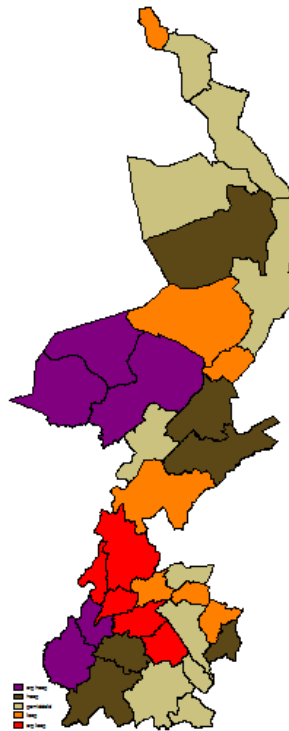
Gemeenten	Gebruik participatievoorzieningen				
	Totaal	Bijstand	Re-integratie	WSW	Wajong
Sittard – Geleen	Laag	Gemiddeld	Erg laag	Erg laag	Gemiddeld
Stein	Erg laag	Laag	Erg laag	Gemiddeld	Laag
Beek	Laag	Gemiddeld	Erg laag	Laag	Gemiddeld
Schinnen	Gemiddeld	Hoog	Erg laag	Gemiddeld	Hoog
Onderbanken	Laag	Laag	Erg laag	Hoog	Laag
Brunssum	Hoog	Hoog	Laag	Erg hoog	Hoog
Meersen	Laag	Gemiddeld	Gemiddeld	Erg laag	Gemiddeld
Nuth	Gemiddeld	Gemiddeld	Erg hoog	Gemiddeld	Gemiddeld
Heerlen	Hoog	Erg hoog	Erg hoog	Hoog	Erg hoog
Landgraaf	Hoog	Hoog	Gemiddeld	Hoog	Hoog
Valkenburg a/d Geul	Laag	Laag	Erg laag	Erg laag	Laag
Voerendaal	Gemiddeld	Laag	Erg hoog	Gemiddeld	Laag
Kerkrade	Erg hoog	Erg hoog	Erg laag	Erg hoog	Erg hoog
Simpelveld	Gemiddeld	Laag	Erg hoog	Hoog	Laag
Maastricht	Laag	Erg laag	Hoog	Laag	Erg laag
Eijsden Margraten	Gemiddeld	Hoog	Laag	Laag	Hoog
Gulpen-Witterm	Gemiddeld	Gemiddeld	Gemiddeld	Gemiddeld	Gemiddeld
Vaals	Hoog	Hoog	Erg hoog	Hoog	Hoog

Jeugdwet

voor modelcorrectie



na modelcorrectie



40

Het totale gebruik van voorzieningen uit de Jeugdwet loopt uiteen, maar is opvallend laag (vijf erg laag, drie laag, vijf gemiddeld, drie hoog en twee erg hoog). Het totale gebruik van jeugdvoorzieningen is sterk wisselend tussen gemeenten, waarbij juist gemeenten in het westelijke gedeelte van Zuid-Limburg hoger gebruik vertonen en het noordelijk gedeelte laag of erg laag gebruik vertonen. Toegesplitst op de voorzieningen is het gebruik van jeugdhulp zonder verblijf opvallend laag in deze regio (zeven erg laag, vijf laag, twee gemiddeld, twee hoog en twee erg hoog). Jeugdhulp met verblijf is verdeeld (drie erg laag, zes laag, drie gemiddeld, drie hoog, vier erg hoog en één onbekend). Het gebruik van jeugdhulpbescherming is verdeeld (vier erg laag, drie laag, drie gemiddeld, drie hoog, vier erg hoog en één onbekend). Het gebruik van jeugdhulppreclassering is vrij laag voor zover het bekend is (drie erg laag, twee laag, drie gemiddeld, twee hoog en acht onbekend). De gemeenten Valkenburg a/d Geul, Maastricht en Kerkrade vertonen opvallend hoog gebruik. De gemeenten Sittard – Geleen en Stein tonen opvallend laag gebruik.

Tabel 2.11: Gebruik per voorziening jeugdwet per gemeente

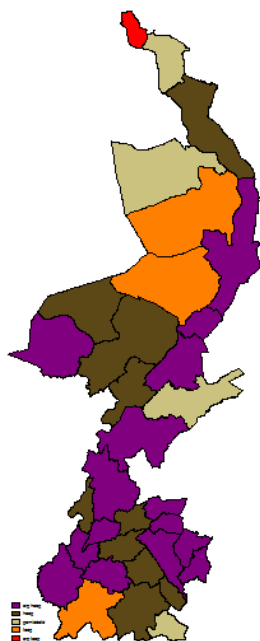
Gemeenten	Gebruik jeugdvoorzieningen				
	Totaal	Jeugdhulp zonder verblijf	Jeugdhulp met verblijf	Jeugdhulpbescherming	Jeugdhulp-reclassering
Sittard – Geleen	Erg laag	Erg laag	Laag	Laag	Erg laag
Stein	Erg laag	Erg laag	Laag	Erg laag	Gemiddeld
Beek	Erg laag	Erg laag	Laag	Gemiddeld	Onbekend
Schinnen	Laag	Erg laag	Gemiddeld	Gemiddeld	Onbekend
Onderbanken	Gemiddeld	Laag	Gemiddeld	Laag	Onbekend
Brunssum	Laag	Laag	Laag	Gemiddeld	Gemiddeld
Meersen	Erg hoog	Erg hoog	Laag	Erg laag	Onbekend



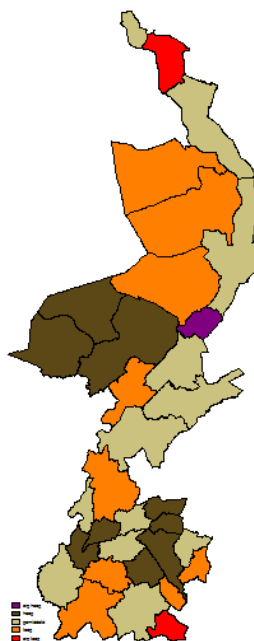
Nuth	Erg laag	Erg laag	Laag	Erg laag	Hoog
Heerlen	Gemiddeld	Laag	Gemiddeld	Hoog	Erg laag
Landgraaf	Laag	Erg laag	Hoog	Erg hoog	Laag
Valkenburg a/d Geul	Hoog	Hoog	Hoog	Hoog	Onbekend
Voerendaal	Erg laag	Erg laag	Erg laag	Erg laag	Onbekend
Kerkrade	Hoog	Gemiddeld	Erg hoog	Erg hoog	Laag
Simpelveld	Gemiddeld	Laag	Erg hoog	Erg hoog	Onbekend
Maastricht	Erg hoog	Erg hoog	Hoog	Erg hoog	Erg laag
Eijsden Margraten	Hoog	Laag	Hoog	Hoog	Gemiddeld
Gulpen-Wittem	Gemiddeld	Gemiddeld	Erg laag	Laag	Hoog
Vaals	Gemiddeld	Hoog	Erg laag	Onbekend	Onbekend

### Wmo

voor modelcorrectie



na modelcorrectie



Het totale gebruik van Wmo-voorzieningen valt grotendeels tussen laag en hoog gebruik (één gemeente erg laag, vijf laag, zes gemiddeld, zes hoog). De gemeente Vaals vormt hierbij een uitschieter met erg laag gebruik. Het gebruik van huishoudelijke hulp is grotendeels gemiddeld (één gemeente erg laag, drie laag, zeven gemiddeld, vier hoog en drie erg hoog). Uitschieters vormen de gemeenten Brunssum, Meerssen en Maastricht met erg hoog gebruik en wederom de gemeente Vaals met erg laag gebruik. Het gebruik van ondersteuning bij zelfstandig wonen is gemiddeld tot vrij hoog (twee gemeenten erg laag, twee laag, vijf gemiddeld, zes hoog en drie erg hoog). Het gebruik van hulpmiddelen is opvallend laag in deze regio (negen gemeenten erg laag, vier laag, twee gemiddeld, twee hoog en één erg hoog). De gemeente Voerendaal vormt een uitschieter met opvallend hoog gebruik. De gemeente Vaals vertoont een opvallend laag gebruik op alle Wmo-voorzieningen. De gemeenten Brunssum, Meerssen, Voerendaal vertonen eveneens een hoog gebruik.

Tabel 2.12: Gebruik per voorziening Wmo per gemeente

Gemeenten	Gebruik Wmo voorzieningen			
	Totaal	Huishoudelijke Hulp	Ondersteuning zelfstandig wonen	Hulpmiddelen en woon- of vervoersvoorzieningen
Sittard – Geleen	Laag	Gemiddeld	Erg laag	Erg laag
Stein	Gemiddeld	Gemiddeld	Gemiddeld	Laag
Beek	Hoog	Hoog	Erg hoog	Laag
Schinnen	Gemiddeld	Gemiddeld	Erg hoog	Laag
Onderbanken	Hoog	Gemiddeld	Hoog	Hoog
Brunssum	Hoog	Erg hoog	Hoog	Gemiddeld
Meersen	Hoog	Erg hoog	Hoog	Gemiddeld
Nuth	Gemiddeld	Gemiddeld	Hoog	Erg laag
Heerlen	Hoog	Hoog	Hoog	Laag
Landgraaf	Gemiddeld	Gemiddeld	Laag	Hoog
Valkenburg a/d Geul	Laag	Hoog	Laag	Erg laag
Voerendaal	Hoog	Hoog	Erg hoog	Erg hoog
Kerkrade	Laag	Laag	Hoog	Erg laag
Simpelveld	Laag	Laag	Gemiddeld	Erg laag
Maastricht	Gemiddeld	Erg hoog	Gemiddeld	Erg laag
Eijsden Margraten	Laag	Laag	Gemiddeld	Erg laag
Gulpen-Wittem	Gemiddeld	Gemiddeld	Gemiddeld	Erg laag
Vaals	Erg laag	Erg laag	Erg laag	Erg laag

## Bijlage 3 Resultaten Versnellingskamer

In de Noordelijke provincies hebben de gespreksdeelnemers alle ingebrachte verklaringen geclusterd tot een beperkt aantal categorieën. De categorieën zijn door de deelnemers gezamenlijk geformuleerd en samengesteld. Vervolgens is een rangorde aangebracht welke categorieën het meest invloedrijk zijn op het geconstateerde hoge voorzieningengebruik, welke is weergegeven in onderstaande tabellen.

### Groningen

De deelnemers aan het rondetafelgesprek in Groningen waren het unaniem eens welke categorieën de boventoon voeren in de verklaring van het hoge voorzieningengebruik: gezondheid en sociaal-culturele aspecten.

Nr	Item	Mean	%	SD
1	Gezondheid	24.70	24.70	0.12
2	Sociaal culturele achtergrond	18.80	18.80	0.08
3	Sociaal psychologische factoren	14.50	14.50	0.07
4	Historie	13.00	13.00	0.08
5	Gedrag aanbieders / verwijzers	7.00	7.00	0.05
6	Rol overheid	7.00	7.00	0.05
7	Opleidingsniveau	6.50	6.50	0.06
8	Migratie	5.20	5.20	0.05
9	Afstand tot voorzieningen	3.30	3.30	0.03

### Drenthe

Onder deelnemers aan het rondetafelgesprek in Assen bestond consensus dat mentaliteit en cultuur de boventoon voeren in de verklaring van het hoge voorzieningengebruik.

43

Nr	Item	Mean	%	SD
1	Mentaliteit	26.67	26.67	0.16
2	Cultuur	22.22	22.22	0.14
3	Voorzieningen	13.89	13.89	0.09
4	Historie	9.44	9.44	0.10
5	Mantelzorgers / sociaal netwerk	8.33	8.33	0.10
6	Verwijzing huisartsen	7.78	7.78	0.07
7	Economische infrastructuur	7.22	7.22	0.07
8	Krimp & vergrijzing	4.44	4.44	0.05

### Friesland

Volgens de deelnemers aan het rondetafelgesprek in Dokkum voeren vooral de categorieën 'lage SES', het karakter van de bevolking en de rol van de lokale overheid de boventoon als het gaat om mogelijke verklaringen van het hoge voorzieningengebruik.

Nr	Item	Mean	%	SD
1	Lage SES (sociaal-economische status)	18.57	18.57	0.08
2	Karakter bevolking Noordoost Friesland	17.86	17.86	0.04
3	Rol overheid	17.86	17.86	0.07
4	Economische structuur	14.29	14.29	0.07
5	Sociale cohesie	13.57	13.57	0.08
6	Ligging	10.71	10.71	0.03
7	Betrouwbaarheid brongegevens	5.71	5.71	0.04
8	Instituties	1.43	1.43	0.02

