

Bedankt voor het downloaden van dit artikel. De artikelen uit de (online)tijdschriften van Uitgeverij Boom zijn auteursrechtelijk beschermd. U kunt er natuurlijk uit citeren (voorzien van een bronvermelding) maar voor reproductie in welke vorm dan ook moet toestemming aan de uitgever worden gevraagd.

Boom

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikelen 16h t/m 16m Auteurswet 1912 jo. Besluit van 27 november 2002, Stb 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht te Hoofddorp (postbus 3060, 2130 KB, www.reprorecht.nl) of contact op te nemen met de uitgever voor het treffen van een rechtstreekse regeling in de zin van art. 16l, vijfde lid, Auteurswet 1912.

Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16, Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten, postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).

No part of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.

info@boomamsterdam.nl
www.boomuitgeversamsterdam.nl

De gordiaanse gezinsknoop

Gemeenten zijn in staat om een gerichte lokale aanpak van multiprobleemgezinnen gestalte te geven. Die gezinnen waren mede de aanleiding om te decentraliseren, zodat ze hulp ‘van dichtbij’ zouden kunnen krijgen, maar paradoxaal genoeg dreigen juist zij nu slachtoffer te worden van de ‘zelfredzaamheidsideologie’. Wat ze nodig hebben zijn gemeenten die heel bewust en actief deze groep opsporen en actief ondersteunen.

door Peter Cuyvers De auteur is pedagoog en als fellow verbonden aan het Wetenschappelijk Instituut voort het CDA.

Recent publiceerde het Sociaal en Cultureel Planbureau een rapport over ‘vijf jaar decentralisatie’: *Sociaal domein op koers*?¹ Het rapport lijkt op het eerste gezicht een behoorlijk negatief oordeel te vellen, maar wie de moeite neemt om het te lezen – alleen de samenvatting is eigenlijk al genoeg – ziet dat de analyse een stuk genuanceerder is. Sterker nog, het rapport legt eigenlijk vrij nauwkeurig de vinger op de gevoeligste plek, waardoor het ook de basis is voor de oplossing van het grootste probleem. Dat probleem betreft de gierend oplopende kosten, waardoor niet alleen de kwaliteit van de jeugdzorg onder druk staat, maar ook op allerlei andere voorzieningen moet worden bezuinigd.

Wat is dan die gevoeligste plek? Kort door de bocht samengevat gaat het erom dat juist de ‘zwaarste gevallen’ nog steeds buiten de boot vallen. De overall in het land als universele oplossing neergezette ‘teams’ (sociale teams, wijkteams, gezinsteams enzovoort) doen het prima voor de grote meerderheid van de ouders en kinderen, maar schieten op allerlei fronten tekort als het gaat om de harde kern van de probleemgevallen, dat wil zeggen de één à twee procent zogenoemde multiprobleemgezinnen (mpg’s) die elke gemeente in ons land kent. Of liever gezegd: níét (echt) kent, want onderzoek laat zien dat ongeveer de helft van deze gezinnen niet of nauwelijks bekend is bij het lokale jeugdbeleid.² En dat terwijl deze gezinnen enorme bedragen per jaar kunnen kosten; het gaat op landelijk niveau jaarlijks om een totaal van minimaal zeven miljard euro. Er staat ‘minimaal’ omdat dit bedrag is vastgesteld op basis van de *directe* uitgaven. Eerdere studies lieten echter al zien dat de *indirecte* kosten, bijvoorbeeld in de belasting van de hulpverlening, ook zeer hoog zijn.³ Om nog maar te zwijgen van de kosten van de zogeheten intergenerationele

overdracht: kinderen uit deze gezinnen beginnen met een enorme, vrijwel onoverbrugbare, achterstand in de samenleving. Om het voorgaande in perspectief te zetten: een gemiddelde gemeente van circa honderdduizend inwoners is per jaar ongeveer twintig miljoen euro kwijt aan de plusminus vijfhonderd ‘zwaarste’ huishoudens. Dit betekent dat één à twee procent van het totale aantal een kwart opslokt van het gehele budget voor het sociale domein. En deze kosten zijn structureel, want over vijf jaar gemeten gaat het voor negentig procent om steeds dezelfde gezinnen.⁴

Voor de goede orde: het zou volledig onjuist zijn om de schuld van dit gebrek aan succes bij de interventies alleen bij de wijkteams te leggen. Het SCP-rapport fileert op dit punt vooral ook de randvoorwaarden voor deze teams; in de praktijk is bijvoorbeeld de sterke verkokering die problemen opleverde bij de rijksoverheid, bij veel gemeenten nog niet opgeheven. Mpg’s ‘vallen’ altijd in minstens drie ‘domeinen’, zoals jeugdzorg, sociale zekerheid, Wmo en vaak ook de veiligheidssector.⁵ En er zijn maar weinig gemeenten waar de uitwisseling van gegevens tussen deze beleidssectoren goed is geregeld, om van samenwerking nog maar te zwijgen. Een en ander is, zoals het SCP ook constateert, weer mede een gevolg van het woud van verschillende regels en wetten per beleidssector, iets waar gemeenten zelf nauwelijks iets aan kunnen doen. Kortom, de titel van het WI-rapport over jeugdbeleid uit 2005, *De Gordiaanse jeugdknoop*,⁶ is onverkort van toepassing op het lokale beleid na de decentralisaties. Nu zijn het echter de gemeenten die hun eigen lokale ‘gezinsknoop’ zouden moeten doorhakken.⁷

Maar laten we eerlijk zijn: noch gemeenten, noch provincies zijn er in de afgelopen jaren, toen zij verantwoordelijk waren voor het jeugdbeleid, in geslaagd die knoop serieus door te hakken. Dit terwijl het zelfs een speerpunt van het kabinet-Rutte II geweest is. Toen was al duidelijk waar het grote probleem lag, namelijk in de absurde verstrengeling van wet- en regelgeving, waardoor de bij mpg’s absoluut nodige doorzettingsmacht nooit tot stand is gekomen. Het is dan ook niet vreemd dat gemeenten hiermee worstelen en er nog beslist niet uitgekomen zijn. Het is zelfs de vraag of zij daar überhaupt in kunnen slagen met de instrumenten die ze nu tot hun beschikking hebben.

Ik durf over dit laatste toch een paar positieve opmerkingen te maken, omdat er wel degelijk enkele randvoorwaarden zijn veranderd, waar echter nog onvoldoende van wordt gebruikgemaakt. Hierna volgt een kort overzicht.

1. De belangrijkste (en ook nieuwe!) randvoorwaarde is dat door de decentralisaties voor het eerst *de budgetten onder hetzelfde beheer vallen*. De gemeente beheert alle budgetten, dus is in principe in staat tot iets wat niet eerder mogelijk was, namelijk ‘1Gezin1Plan1Budget’. Alle gegevens over mpg’s laten hetzelfde patroon zien, namelijk versnippering van kosten over veel instellingen ... terwijl de meest praktische oplossingen vaak naar verhouding niet eens echt duur zijn. We zien her en der dan ook al succesvolle

Een gemiddelde gemeente is per jaar ongeveer twintig miljoen euro kwijt aan de circa vijfhonderd ‘zwaarste’ huishoudens

experimenten: voor de honderdduizend euro per jaar die een mpg gemiddeld kost worden dan de schulden gesaneerd (geen huisuitzetting!) en er wordt een ‘gezinsmanager’ aangesteld die zaken regelt als transport, bijles, sportschool enzovoort: juist de basaalste zaken van het bestaan, die deze gezinnen echter zelf niet (meer) onder controle hebben.

2. Het is vanuit het lokale beleidsperspectief een stuk eenvoudiger om in te grijpen als er allerlei regels op elkaar dreigen te botsen. (Ook dit was natuurlijk een van de decentralisatiedoelen.)

Gemeenten moeten de eigen lokale ‘gezinsknoop’ doorhakken

Het is dan wel essentieel dat het besef bij alle bestuurders en ambtenaren doordringt *dat er veel meer kan en mag dan iedereen denkt*. Vrijwel alle wetten en regels geven

discretionaire bevoegdheden aan de uitvoerders.⁸ Bovendien kunnen gemeenten vrij eenvoudig besluiten om (voorschot)middelen ter beschikking te stellen aan speciale trajecten voor individuele huishoudens (zie weer punt 1).



Bron: iStock

3. Last but not least hebben gemeenten veel mogelijkheden om *hun informatiepositie te verbeteren*. Helaas moet gezegd worden dat ze daar tot nu toe weinig van gebruikmaken, mede door grote zorgen over het overschrijden van de nieuwe AVG-normen.⁹ Interessant in dezen is dat in aansluiting op aanbevelingen uit het WI-rapport *De Gordiaanse jeugdknop* alle gemeenten beschikken over een wettelijk instrument dat specifiek is ontworpen om informatie over jeugd te bundelen, namelijk de verwijzindex risicojongeren (VIR). Dit instrument wordt echter om diverse redenen, zoals het niet participeren van cruciale groepen hulpverleners, maar weinig benut. Nu gemeenten als financier optreden zou het weinig moeite moeten kosten om dat probleem te verhelpen en de VIR in te zetten als een instrument om data op gezinsniveau bij elkaar te brengen. Daarnaast is er een nieuwe wet in ontwikkeling die zich ook specifiek richt op uitwisseling van informatie over multiprobleemgezinnen: de Wet aanpak meervoudige problematiek sociaal domein (Wams). Ook komt het Ministerie van Justitie en Veiligheid binnenkort met een speciale methodiek om kostengegevens over huishoudens te kunnen bundelen.¹⁰

Mijn stelling is dat met goed gebruik van deze drie randvoorwaarden gemeenten in staat zijn om een gerichte lokale aanpak van multiprobleemgezinnen gestalte te geven. Dat moet een

aanpak zijn die expliciet wordt geformuleerd met als doel de één à twee procent van de huishoudens *die echt niet in staat zijn om het zelf te redden, ook niet met een beetje hulp van de*

buren, zeer gericht te ondersteunen, en wel in het belang van de kinderen die in deze huishoudens opgroeien. Waarmee ik aankom bij de laatste, zeer terechte, constatering uit het SCP-rapport, namelijk dat de mogelijkheden van ‘eigen kracht’ en ‘sociale steun’ niet overschat mogen worden. De weef- dan wel denkfout bij de decentralisaties lijkt toch te zijn dat we vergeten zijn dat de *allerzwaksten* in de samenleving altijd, chronisch en structureel, serieus hulp nodig hebben. Dat geldt niet alleen voor het jeugdterrein; we zien ook op grote schaal dat daklozen, psychiatrische patiënten en extreem eenzame ouderen het slachtoffer geworden zijn van de ‘zelfredzaamheidsideologie’. Dat lot dreigt – zeker in en na de coronacrisis – ook voor de multiprobleemgezinnen. Zij waren mede de aanleiding om te decentraliseren, zodat ze hulp ‘van dichtbij’ zouden kunnen krijgen, maar paradoxaal genoeg blijken zij nu juist de slachtoffers van deze ideologie. Zonder barmhartige samaritanen blijven ze, soms letterlijk, langs de kant van de weg liggen. Wat ze nodig hebben zijn gemeenten die heel bewust en actief deze groep opsporen en actief ondersteunen.

Ook multiprobleemgezinnen dreigen slachtoffer te worden van de zelfredzaamheidsideologie

Artikel in het kort:

- * Door de absurde verstrengeling van wet- en regelgeving is de bij multiprobleemgezinnen absoluut nodige doorzettingsmacht nooit tot stand gekomen, ondanks de decentralisatie
- * Toch is door de decentralisatie een drietal voorwaarden om te kunnen doorpakken in positieve zin veranderd:
 - Budgetten vallen in principe onder hetzelfde beheer, en daarmee is 1Gezin1Plan1Budget binnen handbereik
 - Er mag en kan veel meer dan iedereen denkt; er kan volop worden gebruikgemaakt van discretionaire bevoegdheid
 - Alle gemeenten beschikken met de verwijzindex risicjongeren (VIR) over een wettelijk instrument dat specifiek is ontworpen om informatie over jeugd te bundelen

1 Mariska Kromhout, Patricia van Echtelt en Peteke Feijten, *Sociaal domein op koers? Verwachtingen en resultaten van vijf jaar decentraal beleid*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2020.

2 Peter Cuyvers, *Aandachtshuishoudens in het sociale domein. Samenloop van criminaliteit, sociale zekerheid en jeugdzorg*. Den Haag: c6Volg, 2018.

3 Daphne Kann-Weedage, Mariska Zoon, Anne Addink, José van Boven, Marianne Berger en Erik Jan de Wilde, *Aantal en kosten van multiprobleemgezinnen in Almelo*. Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut, 2016; I. Horstik en A. Veuger, *Kwetsbare gezinnen Woerden. Rapportage*. Utrecht: Stade Advies BV, 2012.

4 Cuyvers 2018.

5 Recent onderzoek laat zien dat als de veiligheidssector betrokken is, de kosten per huishouden twee tot drie keer zo hoog worden.

6 Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *De Gordiaanse jeugdknoop. Jeugdbeleid met meer gezin en meer gezag*. Den Haag: WI CDA, 2005.

7 In de plaats Gordium – de oude hoofdstad van de streek Frygië in het huidige Turkije – lag in een tempel voor de Griekse oppergod Zeus een knoop, die onderdeel was van de strijdwagen van koning Gordias (stichter van de stad) en door hem was gemaakt. De knoop was een kluwen van draden die onmogelijk ontward kon worden. Volgens een orakel zou degene die deze gordiaanse knoop wist los te maken de heerser van de wereld worden. Iedereen faalde, tot Alexander de Grote zijn zwaard trok en de knoop doorhakte ...Het gaat er hier om dat er (nog steeds!) niemand in staat is om het kluwen van wetten, regels,

diverse hulpverleners enzovoort rond een complex gezin uit elkaar te halen. Of het nu gaat om de wijkteams, projecten 1Gezin1Plan, Doorbraak: het blijft letterlijk bij 'prutsen' aan één of twee touwtjes.

8 Dit is overigens iets wat we in het hele sociale domein zien, recent weer in de publiciteit gekomen met het gedoe rond een wekelijkse tas met boodschappen voor een vrouw in de bijstand. Diverse specialisten hebben in de media betoogd dat zulke draconisch lijkende wetten pas draconisch worden ná het besluit van een gemeente om sancties op te leggen. De landelijke overheid heeft zich bij de Participatiewet inderdaad enorm verzet tegen 'generieke' regelingen voor uitzonderingen, maar er is juridisch gezien geen enkel bezwaar als er besloten wordt om in een *individueel* geval na toetsing van de situatie geen sancties op te leggen.

9 Recent heeft de rechter het zogenoemde SyRI-systeem afgeschoten, iets wat in de media veel te simplistisch is uitgelegd als een soort verbod op het combineren van data. De werkelijkheid is echt anders: de rechter heeft juist uitgesproken dat het *principe* van het bij elkaar brengen van data (in het belang van de hulpverlening!) niet in strijd is met het Europese recht, dus ook niet met de AVG. De reden dat SyRI niet door de beugel kon was dat men zich in de uitvoering niet had gehouden aan de *voorwaarden* voor het gebruik van gegevens, zoals adequate informatie naar de burgers en minimalisering van opgevraagde data.

10 Waarschijnlijk is deze methodiek ten tijde van de publicatie van dit artikel al beschikbaar.