



Verschillen gehuid

Exploratief onderzoek naar hoog en laag
voorzieningengebruik in stedelijke regio's

Radboud Engbersen

Matthijs Uyterlinde

Uitgave

Platform31
Den Haag, juni 2018

Auteurs: Radboud Engbersen en Matthijs Uyterlinde (Platform31)

Met medewerking van: Irene Bronsvoot (Platform31)

Redactie: Platform31

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

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

Samenvatting	5
1 Inleiding	6
1.1 Regionale verschillen in het sociaal domein	6
1.2 Vraagstelling en methode	8
1.3 Leeswijzer	9
2 Mogelijke verklaringen	10
2.1 Statistische verklaringen	10
2.2 Culturele verklaringen	13
2.3 Economische verklaringen	15
2.4 Beleidsmatige verklaringen	17
2.5 Institutionele verklaringen	19
3 Reflectie	23
Bijlage 1 Uitvoeringspraktijk Participatiewet	25
Nieuwe wetgeving, nieuwe ambities	25
Ordering van de doelgroep	26
Actoren en institutioneel speelveld	28
Benadering en bejegening	30
Programma's gericht op 'meedoen'	31
Bijlage 2 Uitvoeringspraktijk Jeugdwet	35
Transformatie van het jeugdstelsel	35
Ontwikkeling gebruik van jeugdbescherming	36
Uitvoeringspraktijk jeugdbescherming	37
Uitvoeringspraktijk jeugdreclassering	42
Bijlage 3 Gesprekspartners	44
Bijlage 4 Voorzieningengebruik per COROP-regio	46
Bijlage 5 Regio-indelingen	47

Samenvatting

In december 2017 verscheen de SCP-studie *Overall rapportage sociaal domein 2016*, over het tweede jaar na de decentralisaties. Na de eerste rapportage over 2015, is hierin een volgende reeks monitoringresultaten gepresenteerd van de drie grote decentralisaties die het Rijk op 1 januari 2015 heeft ingezet: de Wmo, Jeugdwet en Participatiewet. Deze tweede rapportage bracht opnieuw verrassende regionale verschillen in het gebruik van sociaal domeinvoorzieningen aan het licht. Niet alleen onderscheiden noordelijke perifere regio's zich van de rest van het land door een hoog voorzieningengebruik, maar ook tussen stedelijke regio's zijn er verschillen te constateren in het gebruik van sociaal domeinvoorzieningen.

Het verklaren van deze verschillen tussen stedelijke regio's is onderwerp van dit rapport. Om inzicht te krijgen in de factoren die de door het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) gevonden verschillen in het gebruik van de Participatiewet en de Jeugdwet kunnen verklaren, voerde Platform31 in opdracht van het ministerie van BZK een kwalitatieve verkenning uit in vier stedelijke regio's waarvan Amsterdam, Rotterdam, Utrecht en Eindhoven de kern vormen. Tussen oktober 2017 en mei 2018 hielden we interviews met circa veertig lokale beleidsmakers en vertegenwoordigers van uitvoeringsorganisaties uit de betreffende regio's, aangevuld met een aantal landelijke experts. In een open gesprek zijn ze uitgenodigd om te reflecteren op mogelijke verklaringen voor de geconstateerde verschillen in het voorzieningengebruik in de vier regio's, specifiek gericht op de Participatiewet en onderdelen jeugdbescherming en jeugdreclassering van de Jeugdwet.

Uit deze gesprekken laten zich vijf verklaringsrichtingen destilleren, die elkaar deels overlappen. Deze indeling sluit in grote lijnen aan bij het rapport van de kwalitatieve verkenning die we eerder uitvoerden naar het hoge voorzieningengebruik in een aantal perifere regio's (Engbersen en Uytterlinde 2017):

1. Statistische verklaringen
2. Culturele verklaringen
3. Economische verklaringen
4. Beleidsmatige verklaringen
5. Institutionele verklaringen

Evenals in de vorige verkenning voerden gesprekspartners imperfecties in verdeelmodellen en statistische registraties op als mogelijke verklaring van gevonden verschillen. Daarnaast kwam opnieuw een mix van economische, culturele, beleidsmatige en institutionele verklaringen voorbij. Regio's met een veelzijdige postindustriële werkgelegenheidsstructuur zijn in het voordeel ten opzichte van regio's die over een meer eenzijdige economische structuur beschikken. De bevolking heeft in dergelijke regio's verhoudingsgewijs meer te kampen met sociale problemen, armoede en langdurige bijstandsafhankelijkheid. Dat heeft repercussies voor het voorzieningengebruik. Ook intensivering van beleid, alertheid van uitvoeringsorganisaties, de inrichting van lokale praktijken zoals wijkteams, en culturele aspecten – zowel onder burgers als bij het lokale bedrijfsleven – zijn mogelijk van invloed op de hoogte van het voorzieningengebruik. In dit rapport werken we alle mogelijke verklaringen puntsgewijs uit onder bovengenoemde vijf verklaringsrichtingen.

De uitkomsten van dit exploratieve onderzoek dienen als bouwsteen voor de analyses die het SCP jaarlijks uitvoert voor de *Overall rapportage sociaal domein*. Daarnaast biedt dit rapport mogelijk ook inspiratie voor gemeenten bij het verbeteren, aanpassen of verdiepen van hun lokaal sociaal beleid.

1 Inleiding

1.1 Regionale verschillen in het sociaal domein

Sinds 1 januari 2015 zijn er drie ingrijpende decentralisatiewetten in werking getreden. Met deze zogenoemde 3D'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). Het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) volgt nauwgezet de ontwikkelingen in het sociaal domein. Ze publiceerde hierover de *Overall rapportage sociaal domein 2015* (2016) en de *Overall rapportage 2016* (2017).¹ Het SCP kijkt specifiek naar het gebruik van zogeheten 'maatwerkvoorzieningen' (zie tabel 1.1).

Tabel 1.1: Afbakening van maatwerkvoorzieningen in het sociaal domein

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

Bron: SCP, Overall rapportage sociaal domein 2016 (2017)

6

Verschillen tussen stedelijke regio's

In beide overall rapportages constateert het SCP dat er sprake is van aanzienlijke regionale en gemeentelijke verschillen in het gebruik van sociaal domeinvoorzieningen. De *Overall rapportage sociaal domein 2015* (2016) bracht onder andere aan het licht dat een aantal perifere regio's een hoog gebruik van sociaal domeinvoorzieningen vertoont. Het gaat hierbij om COROP-regio's.² In 2016 ging Platform31 in opdracht van het ministerie van BZK op zoek naar mogelijke verklaringen voor het hoge voorzieningengebruik in een viertal perifere regio's: Noordoost Groningen, Noordoost Friesland, Oost-Drenthe en Zuid-Limburg.³ Door middel van rondetafelgesprekken zijn mogelijke verklaringsrichtingen gevonden voor het hoge voorzieningengebruik in deze regio's. De verklaringen worden toegeschreven aan contextuele factoren – zowel culturele (historische), economische als fysiek-ruimtelijke – aan institutionele factoren (gedrag betrokken instituties), aan kenmerken van de bevolking en aan de beperkingen van de gebruikte statistische data. De uitkomsten van deze verkennende studie zijn beschreven in het rapport *Regionale verschillen geduid* (2017).⁴

In de SCP-rapportage over 2015 sprongen eveneens verschillen tussen stedelijke regio's in het oog; zo kwamen de COROP-regio's rond Amsterdam, Rotterdam, Utrecht en Eindhoven naar voren als regio's met een opvallend hoog, dan wel laag voorzieningengebruik waar het gebruik betrof van de

¹ Pommer, E. en J. Boelhouwer (2016). *Overall rapportage sociaal domein 2015. Rondom de transitie*. Den Haag: SCP en Pommer, E. en J. Boelhouwer (2017). *Overall rapportage sociaal domein 2016. Burgers (de)centraal*. Den Haag: SCP.

² Het SCP hanteert in zijn regio-indeling die van de Coördinatie Commissie Regionaal OnderzoeksProgramma uit 1971 (COROP), 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.

³ Op basis van nieuwe cijfers bleek het voorzieningengebruik in Zuid-Limburg na correctie op bevolkingskenmerken niet bovengemiddeld hoog.

⁴ Engbersen, R. en M. Uytendiele (2017), *Regionale verschillen geduid. Exploratief onderzoek naar hoog voorzieningengebruik in het sociale domein*. Den Haag: Platform31.

Participatiewet, dan wel onderdelen van de Jeugdwet.⁵ Een jaar later kwam de stedelijke regio Den Haag (Haaglanden) in de SCP-rapportage monitor *Overall rapportage sociaal domein 2016* (2017) bovendrijven als een grootstedelijke regio met een hoog voorzieningengebruik, evenals opnieuw de regio's rond Amsterdam en Rotterdam. Deze verschillen blijven bestaan wanneer het SCP corrigeert voor een groot aantal objectieve kenmerken. Het SCP hanteert een correctiemodel op basis van het verdeelmodel dat ontwikkeld is 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. Dit correctiemodel houdt rekening 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. Tabel 1.2 vat de gebruikte risicofactoren samen.

Tabel 1.2 Risicofactoren in het sociaal domein die verwerkt zijn 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

7

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

Het ministerie van BZK heeft Platform31 uitgenodigd om naar analogie van het eerste onderzoek naar verklaringen van het hoge voorzieningengebruik in perifere regio's, een vergelijkbaar exploratief onderzoek te verrichten naar verklaringen voor de verschillen in het voorzieningengebruik tussen een viertal stedelijke gebieden in Nederland: Groot-Amsterdam, Groot-Rijnmond, Utrecht en Zuidoost-Noord-Brabant. De verschillen tussen de genoemde stedelijke gebieden kwamen vooral aan het licht bij de Participatiewet en de Jeugdwet; en bij de Jeugdwet in het bijzonder bij het gebruik van 'jeugdbescherming' en 'jeugdreclassering'. De SCP-data voor beide wetten, afkomstig uit de rapportage van 2016, is weergegeven in tabel 1.3 (bijlage 4 bevat de data over 2015).

⁵ Deze gegevens zijn later door het SCP gecorrigeerd (zie ook noot 2), maar *verschillen* tussen regio's bleven bestaan.

Tabel 1.3: Rangschikking COROP-gebieden naar gecorrigeerd gebruik van voorzieningen (2016)

	Groot-Amsterdam	Groot-Rijnmond	Utrecht	Zuidoost-Noord-Brabant	Agglomeratie 's Gravenhage
Jeugdbescherming (Jeugdwet)	laag	hoog	gemiddeld	laag	zeer laag
Jeugdreclassering (Jeugdwet)	hoog	zeer hoog	hoog	gemiddeld	gemiddeld
Bijstand (Participatiewet)	hoog	hoog	gemiddeld	hoog	hoog
Re-integratie (Participatiewet)	zeer hoog	laag	gemiddeld	laag	zeer hoog

Bron: CBS (Stapelingsmonitor), SCP-bewerking

De tabel laat in één oogopslag de verschillen zien tussen de genoemde regio's. Theoretisch zou de hele tabel geel ('gemiddeld') moeten kleuren, er is immers gecorrigeerd voor alle klassieke risicofactoren. Maar de werkelijkheid verschaft een gedifferentieerd beeld: we zien de kleuren rood ('zeer hoog'), oranje ('hoog'), lichtgroen ('laag') en donkergroen ('zeer laag') bij verschillende regio's en voorzieningen opduiken.

1.2 Vraagstelling en methode

8

In deze exploratieve studie gaan we op zoek naar verklaringen voor deze verschillen. Voor deze verkennende studie is de volgende centrale vraag geformuleerd: *Wat zijn mogelijke verklaringen voor verschillen in het gebruik van voorzieningen het kader van de Jeugdwet (alleen jeugdbescherming en jeugdreclassering) en de Participatiewet, tussen de stedelijke regio's Groot-Amsterdam, Groot-Rijnmond, Utrecht, en Zuidoost-Noord-Brabant?*

Deze onderzoeksvraag beantwoorden we langs kwalitatieve weg. In de vier regio's zijn diepte-interviews uitgevoerd met circa veertig personen die werkzaam zijn binnen de vier te onderzoeken beleidsterreinen: jeugdbescherming, jeugdreclassering, bijstand en re-integratie (een overzicht van respondenten is opgenomen in bijlage 3). Het gaat daarbij zowel om personen die op verschillende posities bij gemeenten actief zijn (beleidsmatig en uitvoerend) als met vertegenwoordigers van uitvoeringsorganisaties. Daarnaast is gesproken met landelijke experts met een *overall view*. Omdat de agglomeratie 's-Gravenhage in de SCP-monitor *Overall rapportage sociaal domein 2016* (2017) zich als grootstedelijke regio opvallend onderscheidde, met een 'zeer hoog' gebruik van re-integratie en een 'zeer laag' gebruik van jeugdbescherming in 2016 (zie tabel 1.3), voerden we in deze regio nog een aanvullend interview op het terrein van de Jeugdwet uit.⁶ Bij het overgrote deel van de interviews hebben we gebruik gemaakt van gegevens uit de SCP-monitor *Overall rapportage sociaal domein 2015* (2016). Pas in de laatste fase van het veldonderzoek kwam het SCP-materiaal over 2016 beschikbaar.

We hebben in de interviews geen heel precieze of specifieke antwoorden proberen te achterhalen voor elk van de onderscheiden maatwerkvoorzieningen in genoemde stedelijke regio's ten opzichte van elkaar, maar onze gesprekspartners uitgedaagd in algemene zin te reflecteren op de verschillen in het gebruik van de Jeugdwet en Participatiewet tussen stedelijke regio's: hoe komt het dat in een kleine

⁶ De gemeente Den Haag was niet bereid om mee te werken aan een interview over de Participatiewet.

hoogontwikkelde verzorgingsstaat die Nederland is er toch zulke stedelijke verschillen in het gebruik van sociaal domeinvoorzieningen kunnen bestaan?

1.3 Leeswijzer

Dit rapport is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 staan we stil bij de mogelijke verklaringen voor de verschillen in de mate van gebruik van sociaal domeinvoorzieningen tussen de onderscheiden stedelijke regio's verband houdende met de Participatiewet en onderdelen van de Jeugdwet. We sluiten in grote lijnen aan bij de eerdere categorisering die we hebben gebruikt in het verklaren van het relatief hoge gebruik van sociaal domeinvoorzieningen in enkele perifere regio's. Dit rapport wordt afgesloten met een beknopte reflectie op de bevindingen (hoofdstuk 3).

Bijlage 1 en 2 bevatten meer uitgebreide beschrijvingen van de onderzoeksbevindingen voor de Participatiewet en de Jeugdwet. Om twee redenen is deze informatie ondergebracht in bijlagen. Ten eerste is dit rapport geschreven voor een doelgroep die bekend is met de Participatiewet en de Jeugdwet en de jongste transities in het sociaal domein, maar de geïnteresseerde lezer die minder ingewijd is, vindt in de bijlagen achtergrondinformatie over de Participatiewet en Jeugdwet. Ten tweede treft u in de hoofdstukken over de Participatiewet en de Jeugdwet in de bijlagen informatieve teksten aan over lokale uitvoeringspraktijken. Deze exploratieve studie heeft niet de ambitie om lokale uitvoeringspraktijken systematisch te beschrijven of te evalueren; wél hebben we in de gevoerde gesprekken saillante informatie verzameld over de dragende concepten, de framing van beleid en de werkwijzen in de onderzochte stedelijke regio's. De decentralisaties bieden gemeenten immers meer dan voorheen de kans om een eigen beleid en uitvoering in het sociale domein te realiseren. En gemeenten benutten deze ruimte ook. We constateren dat de gemeenten die in dit rapport centraal staan dat elk op een net andere wijze invullen, ook al zijn er veel overeenkomsten. Zowel bij de Participatiewet, als de Jeugdwet, laten gemeentelijke praktijken zien dat achter eenzelfde begrip, zoals bijvoorbeeld 'wijkteam', uiteenlopende praktijken schuil kunnen gaan, die vaak (mede) gebaseerd zijn op een afwijkende inhoudelijke visie of politieke overtuiging. Dit zorgt vervolgens voor verschillen in de wijze van signalering van problematiek, van ordening van doelgroepen, van bejegening van cliënten, en van indicering en doorverwijzing.

9

Verschillen in werkwijzen kunnen mogelijk op termijn meer robuuste verklaringen bieden voor de door het SCP gevonden verschillen, maar op dit moment is terughoudendheid gepast waar het gaat om het leggen van een relatie tussen de inrichting van uitvoeringspraktijken en de hoogte van het gebruik van sociaal domeinvoorzieningen. Ook omdat we deze uitvoeringspraktijken niet systematisch onderzocht hebben en ze vaak nog onvoldoende uitgekristalliseerd zijn. Niettemin verschaffen bijlage 1 en 2 een kijkje in de keuken van het lokaal sociaal beleid. Ze bijlagen bieden bovendien extra achtergrond en context waar het gaat om het nadenken over het verklaren van verschillen. Daar waar ons inziens wel een plausibele of evidente relatie te leggen is tussen kenmerken van uitvoeringspraktijken en een hoog of laag voorzieningengebruik, heeft dit een plaats gekregen in paragraaf 2.4 ('beleidsmatige verklaringen').

2 Mogelijke verklaringen

Wat zijn mogelijke verklaringen voor verschillen in het gebruik van voorzieningen het kader van de Jeugdwet en de Participatiewet? In de interviews zijn verschillende factoren opgeworpen die verschillen tussen stedelijke regio's in het gebruik van maatwerkvoorzieningen in de Jeugdwet en de Participatiewet zouden kunnen verklaren. Dit hoofdstuk draagt bewust het woord 'mogelijke' in de titel, omdat gesprekspartners benadrukken dat ze zeker niet het laatste woord pretenderen te hebben in hun zoeken naar verklarende factoren voor de door het SCP geconstateerde verschillen.

We presenteren de mogelijke verklaringen in vijf categorieën. Deze indeling sluit in grote lijnen aan op de verkenning *Regionale verschillen geduid* (2017) die Platform31 uitvoerde in een viertal perifere regio's. Deze verklaringen komen voort uit de analyse van de interviews en de beschrijving van lokale uitvoeringspraktijken, die zijn samengevat in bijlage 1 (Participatiewet) en bijlage 2 (Jeugdwet). Het gaat om de volgende verklaringsrichtingen:

- Statistische verklaringen
- Culturele verklaringen
- Economische verklaringen
- Beleidsmatige verklaringen
- Institutionele verklaringen

2.1 Statistische verklaringen

10

Tijdens de interviews riepen de gegevens van het SCP regelmatig vragen op. Dit had vooral te maken met het gegeven dat gemeenten en uitvoeringsorganisaties over actueel cijfermateriaal beschikken en bovendien andere regio-indelingen hun referentiekader vormen. Een belangrijke bron vormen de halfjaarlijkse cijfers uit de Gemeentelijke Monitor Sociaal Domein. Zie www.waarstaatjegemeente.nl van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Overigens gaan de SCP-cijfers en die van de VNG terug naar dezelfde bron: het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Daarnaast beschikken ze over eigen meer actuele sturings- en managementinformatie. Soms laten gemeenten extern onderzoek uitvoeren. Ook het schaalniveau van COROP-regio's werd niet herkend. Partijen maken zelf onderscheid naar arbeidsmarktregio en jeugdzorgregio voor respectievelijk de Participatiewet en de Jeugdwet (zie bijlage 5). Beide regio-indelingen zijn kleiner dan het COROP-niveau; meestal omvatten ze een deel van de gemeenten die deel uitmaken van de COROP-regio.

Verschillende gesprekspartners plaatsten voorts kanttekeningen bij de door het SCP gepresenteerde regionale verschillen in voorzieningengebruik. Hun 'verklaring' voor deze verschillen was dat mogelijk een aantal factoren niet volledig zijn verdisconteerd in de gehanteerde gemeentelijke risicoprofielen, dan wel in het verdeelmodel dat ten grondslag ligt aan de uitkering in het Gemeentefonds. Het gaat om cumulatieve problematiek, risicofactoren rond kindermishandeling en om de identificatie en alert beleid gericht op 'licht verstandelijk beperkten' (de LVB-factor). Deze factoren zouden bij een niet adequate verdiscontering in het verdeelmodel, mogelijk een hoger of lager gebruik van voorzieningen kunnen verklaren. Met de vierde factor (Statistiek Re-integratie Gemeenten) willen betrokken gemeenten aangeven dat verklaringen over een hoger of lager gebruik van re-integratie voorzieningen vooralsnog lastig te geven zijn, omdat maar een beperkt aantal re-integratie voorzieningen geregistreerd worden. Hieronder staan we kort stil bij elk van deze vier factoren.

Cumulatiefactor grootstedelijke problematiek

Verschillende geïnterviewden stellen dat de risicoprofielen die het SCP toepast om modelmatig te corrigeren voor lokale karakteristieken van de bevolking, onvoldoende recht doen aan de opstapeling van ernstige sociale problematiek in grootstedelijke contexten. Dit zou een kenmerk zijn van (superdiverse) grote steden zoals Amsterdam en Rotterdam. Volgens verschillende geïnterviewden is, vooral in specifieke buurten, sprake van intergenerationele overdracht van multi-problematiek, met een hoger voorzieningengebruik tot gevolg. Het gaat daarbij zowel om cumulatie op het niveau van gezinnen als op wijk- en buurtniveau. In het eerste geval leiden meerdere risicofactoren in een gezin tot hogere kosten dan de optelsom van afzonderlijke factoren. Terwijl in het tweede geval een hoge concentratie van mensen met risicofactoren tot hogere kosten leidt dan een situatie waarbij hetzelfde aantal mensen meer verspreid wonen. Verwijzend naar een studie van het SCP naar cumulatie in de jeugdhulp (2016), constateert Andersson Elffers Felix (AEF) dat er zowel op persoonsniveau, als op wijkniveau weinig bewijs is voor de hypothese dat cumulatie van negatieve omstandigheden hogere kosten met zich meebrengt.⁷ Omdat cumulatieproblematiek nog niet uitgebreid is onderzocht in de rest van het sociale domein en op wijkniveau, concludeert AEF echter dat verdiepend onderzoek wenselijk is. Zowel vanuit het Rijk, gemeenten en koepelorganisaties wordt onderzoek gedaan naar de stapelingsfactor in het sociaal domein en zo nodig wordt op basis van deze onderzoeken het verdeelmodel aangepast.⁸

Risicofactoren voor kindermishandeling

Specifiek voor kindermishandeling zijn er risicofactoren te identificeren, die wellicht niet volledig verdisconteerd zijn in de risicoprofielen van het SCP. Volgens Erik Jan de Wilde van het Nederlands Jeugdinstituut vergroten verschillende factoren, zoals het aandeel eenoudergezinnen en het aandeel kinderen met sociale achterstanden, het risico op kindermishandeling. De Wilde: *“Voor de monitor kindermishandeling hebben we modellen gemaakt: wat is de prevalentie in een stad? Dan zie je dat grote steden er behoorlijk negatief uitspringen. Op basis van risicofactoren kun je het hoge gebruik in steden deels verklaren.”* De Raad voor de Kinderbescherming (2018) onderzocht per jeugdzorgregio hoe gemeentelijke risicofactoren zich verhouden tot het aantal beschermingsonderzoeken.⁹ Bij kindermishandeling gaat het volgens de Raad relatief vaak om eenoudergezinnen, huishoudens met een laag inkomen, tienermoeders, gezinnen van niet-westerse komaf, kinderen met een leerachterstand op school, vaak wonend in een huis van weinig waarde. Volgens de Raad heeft Rotterdam de hoogste risico-score, gevolgd door Amsterdam, Den Haag, Heerlen en Groningen. De drie steden met de hoogste risico-score wat betreft kindermishandeling maken deel uit van deze exploratieve studie. Hoewel deze risicofactoren voor kindermishandeling reeds grotendeels verdisconteerd zijn in de risicoprofielen, kan mogelijk nog nadere verfijning plaatsvinden.

11

De LVB-factor

Enkele geïnterviewden stellen dat de ‘LVB-factor’, oftewel de hoeveelheid mensen met lichte verstandelijke handicap, een factor kan zijn in het verklaren van verschillen in de mate van het gebruik van sociaal domeinvoorzieningen. Hulp aan LVB-cliënten zou kostbaarder zijn, omdat trajecten langer duren en afschalen moeilijker is (AEF, 2018). ‘LVB’ is echter een gecompliceerd begrip; en daardoor is

⁷ SCP (2016). *Cumulatie in de jeugdhulp* en Niessen, I. e.a. (2018), *Zoeken naar balans. Een kwalitatief onderzoek naar discrepanties in de budgetverdeelmodellen voor het sociaal domein*. Anderson Elffers Felix in opdracht ministerie van BZK,

⁸ Zie, naast het genoemde onderzoek van AEF (2018), onder meer: APE (2017), *Buig-budget 2017 in Den Haag, Amsterdam, Rotterdam en Utrecht. Eindrapportage onderzoek naar de aansluiting van het budget bij de maatschappelijke opgaven*. De VNG laat onderzoek doen naar de stapelingsfactor: <https://www.vngrealisatie.nl/stapelingsmonitor/nieuws/naar-een-voorspelmodel-van-stapelings-het-sociaal-domein>

⁹ Raad voor de Kinderbescherming (2018), *Welk verband is der tussen risicofactoren en kindermishandeling?*

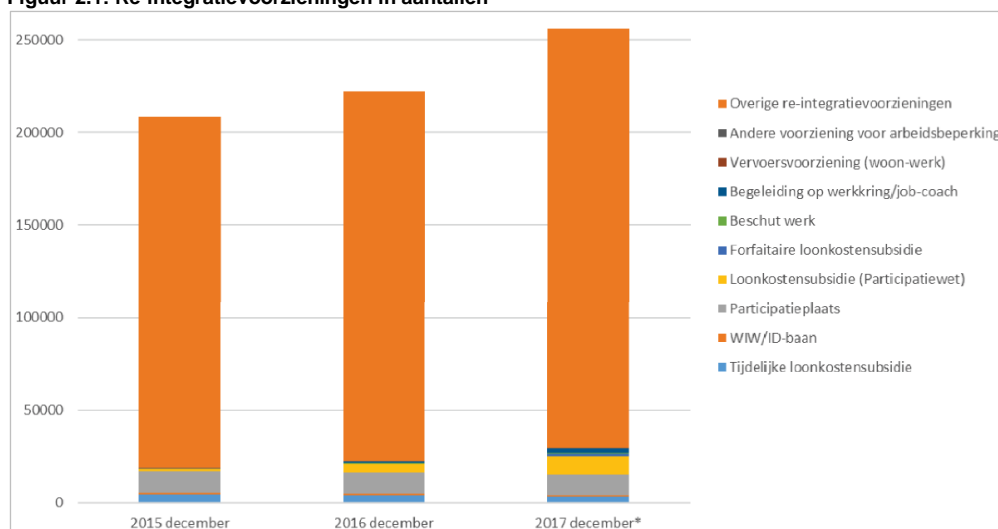
het lastig te kwantificeren. Er bestaat geen gestandaardiseerde registratie. LVB vormt een combinatie van een laag IQ en gedragsmatige problemen. In de SCP-publicatie *Zorg beter begrepen* (2014) wordt aangegeven dat de vraag naar zorg door mensen met een **lichtere** verstandelijke beperking tussen 1998 en 2011 bijna is vervijfvoudigd. Het aantal mensen met een verstandelijke beperking zou bijna 1,4 miljoen bedragen, maar er is veel discussie over dit getal. Volgens door het SCP geraadpleegde experts zijn het vooral maatschappelijke ontwikkelingen, zoals minder eenvoudig werk, hogere eisen in onderwijs en meer digitalisering die een verklaring voor deze stijging bieden. LVB-problematiek is niet altijd even gemakkelijk te identificeren en indiceren. Daar waar gemeenten alert zijn op LVB-problematiek, ligt het voor de hand dat het gebruik van gemeentelijke voorzieningen in het kader van de Participatiewet en Jeugdwet voor deze categorie hoger zal zijn dan in gemeenten waar dit beleidsmatig minder prioriteit heeft en deze alertheid ontbreekt. Denk bijvoorbeeld aan re-integratietrajecten voor LVB-ers met arbeidsvermogen. Ook alerte instellingen en scholen kunnen zorgen voor een hoger gebruik. Ouders met een migratieachtergrond zouden niet altijd even alert zijn op deze problematiek bij hun kinderen. Vergelijkbare problematiek speelt in autochtone 'arme' gezinnen. Dit zou weer een verklaring kunnen zijn van onderbenutting van gemeentelijke voorzieningen voor deze categorie. Nader onderzoek naar de relatie tussen alertheid op deze problematiek binnen regio's/gemeenten en het gebruik van gemeentelijke voorzieningen zou hier heel relevant zijn.

Statistiek Re-integratie Gemeenten (SRG)

De gemeenten Utrecht en Amsterdam wijzen erop dat de statistiek voorzieningengebruik re-integratie van het CBS – waarop ook het SCP zich baseert – met haar huidige categorieën niet goed aansluit bij de praktijk van beleid en uitvoering. Het CBS werkt aan een verbeterde versie van de Statistiek Re-integratie Gemeenten (SRG) in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Op dit moment worden alleen de voorzieningen voor arbeidsgehandicapten in een beperkt aantal categorieën geregistreerd. Figuur 2.1 laat zien dat 85 tot 90 procent van de geregistreerde re-integratievoorzieningen in de categorie 'overige re-integratievoorzieningen' valt – deze categorie vormt in feite een *black box*. Op basis van de huidige SRG-informatie is nauwelijks inzicht te krijgen in de het type re-integratie voorzieningen die worden ingezet in de onderscheiden COROP-regio's. De nieuwe SRG zou per 1 januari 2019 ingaan en – volgens informatie van de gemeente Amsterdam – acht nieuwe categorieën bevatten. Mogelijkerwijs geeft deze nieuwe statistiek specifieke informatie die verklaringen biedt voor hoger of lager gebruik van re-integratie instrumenten.

12

Figuur 2.1: Re-integratievoorzieningen in aantallen



Bron: presentatie CBS Verandertraject SRG – Praktijkdag programmaraad (juni 2018)

2.2 Culturele verklaringen

Verschillende geïnterviewden werpen – met enige armslag – verklaringen op die te maken hebben met culturele kenmerken van de regio, bevolking of het aanwezige bedrijfsleven. Daarmee wordt (soms impliciet) ook gedoeld op lokaal gewortelde informele patronen, tradities en mentaliteit van de bevolking.

Hardnekkige armoedeculturen

Steden als Rotterdam en Amsterdam zijn van oudsher *arrival cities* waar migranten en gelukszoekers naartoe trekken. René Segers-Hoogenboom, afdelingshoofd Werk & inkomen en Onno de Zwart, directeur Welzijn, Zorg & Inkomen bij de gemeente Rotterdam wijzen erop dat een stad als Rotterdam als een emancipatiemachine functioneert: nieuwkomers vestigen zich in starterswijken en als ze opklimmen op de maatschappelijke ladder, vertrekken deze sociale stijgers naar een suburbane randgemeente. Sommige Rotterdamse wijken hebben daardoor een hoge omloopsnelheid, dat wil zeggen dat in korte tijd de wijkpopulatie elke keer opnieuw drastisch verandert. Tegelijkertijd blijft de harde kern sociaal zwakkeren in de stad gevestigd (het ‘granieten bestand’). De ‘Rotterdamwet’ beschermt sommige wijken weliswaar tegen kwetsbare instroom van buiten, maar kwetsbare Rotterdamers die ‘gevangen’ zijn in deze buurten, blijven steken in de kaartenbakken. Deze structurele concentraties van kwetsbare mensen in specifieke buurten brengt een hoog gebruik van sociaal domeinvoorzieningen met zich mee.

Hoog voorzieningengebruik is, benadrukken geïnterviewden, al decennia een vast gegeven in de stad Rotterdam. Juist in een aantal hardnekkige uitkeringswijken zou er sprake zijn van een stapeling van risicofactoren, zoals hoge criminaliteit onder jongeren en een oververtegenwoordiging van eenoudergezinnen. Er zou sprake zijn van intergenerationele overdracht van culturen van niet-werken. Onno de Zwart (gemeente Rotterdam) spreekt van *‘pockets in de stad met een evident cultureel element’*. Hij verwijst naar het boek *Afri. Leven in een Migrantenwijk* (2009) van journaliste Jutta Chorus over de Afrikaanderwijk in Rotterdam-Zuid. In *Afri* worden met name een aantal Marokkaanse en Turkse families met een migratieachtergrond in beeld gebracht. De Zwart wijst op de beperkte geografische mobiliteit van een groot aantal van hen: *“Het is drie haltes met de metro en je bent op Noord, maar ze komen er nooit.”* Ook elders in de stad signaleert hij ‘klassieke armoedeculturen’ die hardnekkig en moeilijk te doorbreken zijn. Bewoners zijn buitengesloten geraakt van de formele arbeidsmarkt en afgedreven van de hoofdstroom van de samenleving. Om de hiermee gepaard gaande bestaansonzekerheid hoofd te bieden, ontwikkelen ze aangepaste waarden en aspiraties (culturele bestending).

13

Cultureel religieuze factoren

Een ander cultureel aspect signaleren gesprekspartners in enkele gemeenten van de COROP-regio Groot Rijnmond, die deel uitmaken van de zogenoemde *bible belt*. Pleegzorg wordt verhoudingsgewijs vaker geleverd door mensen met een christelijke achtergrond. Geïnterviewden wijzen erop dat daardoor mogelijk een geografisch effect zichtbaar kan worden gemaakt. In regio’s met een duidelijke christelijke signatuur zou dan wellicht minder ingezet hoeven te worden op jeugdzorg vanuit residentiële instellingen. Beleidsmatig wordt al een aantal jaren expliciet ingezet op een groter aanbod van pleegzorg. Gemeenten verkiezen voor kinderen die niet langer thuis kunnen wonen een pleeggezin boven een residentiële instelling. De Memorie van toelichting van de Jeugdwet (2015) schrijft hierover: ‘een pleeggezin kan het kind een zo natuurlijk mogelijke vervangende opvoedsituatie bieden’. In regio’s met relatief veel pleegzorg kan dus een beroep op dure intramurale jeugdzorg wellicht worden

vermeden. Onlangs werd bekend dat het aantal jongeren in gesloten instellingen aan het toenemen is.¹⁰ Onno de Zwart, directeur Welzijn, Zorg en jeugdhulp van de gemeente Rotterdam, geeft aan dat er mogelijk ook sprake kan zijn van verplaatsing van problematiek. Kinderen gaan dan in een andere regio/gemeente in een pleeggezin wonen; dit zou mogelijk ook van invloed kunnen zijn op geconstateerde verschillen tussen regio's/gemeenten in gebruik van voorzieningen in kader Jeugdwet.

Silvia van Eijsden (Rotterdam) wijst nog op een andere cultureel-religieuze factor: de inzet van specifieke expertise in gemeenten met gesloten religieuze gemeenschappen. In de jeugdzorgregio Rijnmond schakelt men hier het Leger des Heils in als gecertificeerde instelling: *“In sommige gemeenten zie je een hoger gebruik, maar ook andersoortige problematiek. Soms bestaat het beeld dat ‘streng christelijke gezinnen’ doorgaans ‘goed’ zouden zijn in het verbloemen van wat er eigenlijk speelt. Daarvoor heb je experts nodig. Het Leger heeft die expertise. Dit schijnt ook weer per regio te verschillen. De indruk is dat er in deze regio relatief vaker sprake zou zijn van zaken waar verwaarlozing en mishandeling zou spelen, terwijl in Oost-Nederland vaker sprake zou zijn van incestzaken.”* Nader onderzoek is wenselijk om meer inzicht te krijgen in de relatie tussen cultureel-religieuze aspecten en de hoogte of laagte van het voorzieningengebruik.

Civic culture: stedelijke en maatschappelijke betrokkenheid van ondernemers

De houding van werkgevers wordt opgeworpen als mogelijke verklaring voor het hoge gebruik van bijstand. Zo wordt de Rotterdamse haven gedomineerd door internationale bedrijven die in hoge mate *footloose* zijn geworden. Hun hoofkantoren zijn in London gevestigd en ze zijn niet of nauwelijks geworteld in de Rotterdamse samenleving. Hun binding met de stad is beperkt, zo ook hun *civic responsibility* (hart voor de stad). Ze zouden minder snel geneigd zijn arbeidsbeperkten in dienst te nemen vanuit een gevoel van gedeelde verantwoordelijkheid voor de aanpak van maatschappelijke problemen.¹¹ Een *civic culture* veronderstelt een actieve betrokkenheid van niet alleen individuele burgers, politici en abtenaren, maar ook van ondernemers.¹² Zie in dit verband de inspanningen van Stichting de Verre Bergen van de Rotterdamse havenfamilie Van der Vorm. Deze stichting is onder meer betrokken bij verschillende innovatieve onderwijsprojecten in Rotterdam-Zuid om kwetsbare jongeren maatschappelijke kansen te beiden en bij een vernieuwend integratieprogramma (ook richting arbeidsmarkt) voor tweehonderd Syrische gezinnen van statushouders. Het gebruik van bijstand ligt immers hoog onder statushouders; inzet van doelgroepgerichte programma's kan bijdragen aan een afname van het gebruik onder deze groep.

We hoorden in verschillende gesprekken dat familiebedrijven in de sfeer van het mkb voor het geven van kansen aan arbeidsgehandicapten het meest benaderbaar zijn. Hetzelfde zou gelden voor werkgevers in meer religieus georiënteerde gebieden. De arbeidsregio Rijnmond overlapt in beperkte mate met de *bible belt*. Een van de gesprekspartners wijst op een ervaring in de gemeente Zuidplas. Hij sprak daar een tuinder die *“niks met de gemeente te maken wilde hebben”*, maar wel een verstandelijk gehandicapte medewerker in dienst had genomen. Hij betaalde hem een reëel salaris (*“of hij nu productief is of niet”*). Hoe zwaar deze culturele factor precies weegt, kon niemand aangeven. In de arbeidsregio Zuidoost-Brabant (Eindhoven) kwam dit ook aan de orde: de banden met het regionale

¹⁰ Zie jongste Jaarbericht Kinderrechten van Unicef en Defence for Children. Ook: Stoffelen, Anneke. (2018), 'Stijgend aantal jongeren naar gesloten instellingen. Trend staat haaks op streven naar opvang in pleeggezinnen.' In: *De Volkskrant* van 19 juni 2018.

¹¹ Deze verklaring moet ook niet te sterk aangezet worden voor Groot-Rijnmond, aangezien een aanzienlijk deel van de werkgelegenheid in Rijnmond al lang niet meer havengerelateerd is en er ook veel banen zijn in de sfeer van zorg, dienstverlening en het MKB.

¹² Almond, G.A. en S. Verba (1963), *The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in five Nations*. Princeton: Princeton University Press.

bedrijfsleven lijkt er hechter dan in andere stedelijke regio's.¹³ Ofwel: ondernemers en bedrijven kunnen een belangrijk verschil maken in het gebruik van bijstand, wanneer ze erin slagen om zoveel mogelijk kwetsbare burgers naar een gewone baan te leiden.

Informele kant van de sociale basisinfrastructuur

In Eindhoven wordt door enkele geïnterviewden geopperd dat de dorpse wortels wellicht nog steeds zorgen voor relatief hechte sociale structuren, waardoor burgers mogelijk minder snel een beroep doen op maatwerkvoorzieningen, omdat ze op elkaar kunnen terugvallen. Arno Kantelberg (2013) schrijft in *Het wonder van Eindhoven*: "De stad kent meer dan 200.000 inwoners, maar heeft nog altijd de kenmerken van een dorp, inclusief een bovengemiddeld gevoel voor gemeenschappelijkheid [...]." Eindhoven ontstond tijdens de industrialisering uit aaneengesloten dorpen en opgebouwd uit wijken die destijds een sterke eigen identiteit kenden en hun eigen carnavalsvereniging hadden. Naar verluidt is in de omliggende dorpen het verenigingsleven nog steeds sterk. Andere geïnterviewden wijzen erop dat er sindsdien veel veranderd is. De stad Eindhoven kreeg te maken met de instroom van *expats*, met het vertrek van Philips en met maatschappelijke veranderingen zoals individualisering, ontkerkelijking en de ontmanteling van maatschappelijke structuren.

Niettemin, de aanwezigheid van een krachtige *civil society* kan in theorie het beroep op sociaal domeinvoorzieningen verminderen. Bij veel gemeenten waren de recente transitie aanleiding voor een herbezinning op het sociale domein, omdat traditionele vangnetten en professionele praktijken niet altijd bij machte waren om te voorkomen dat kwetsbare burgers buitenspel zijn komen te staan, in bijstandsafhankelijke situaties terecht zijn gekomen of slachtoffer werden van kindermishandeling of verwaarlozing. Aan de andere kant zien we ook informele vangnetten en sociale netwerken die binnen de *civil society* zijn gesmeed om kwetsbare burgers en jongeren bij te staan. Denk aan het particulier initiatief gericht op de integratie van statushouders op de arbeidsmarkt, die soms ook buiten de re-integratieprogramma's van gemeenten uitgevoerd worden of de pedagogische *civil society* rond kinderen.¹⁴ Op deze informele dynamiek gericht op kwetsbare groepen aan de onderkant is beperkt zicht, terwijl de kracht daarvan een mogelijke verklarende factor zou kunnen zijn voor de mate van gebruik van Participatiewet en Jeugdwet. Mogelijk bestaat er een relatie tussen de mate van sociale cohesie in regio's/gemeenten en het gebruik van voorzieningen die onder deze wetten vallen.

15

2.3 Economische verklaringen

In veel interviews en in lokale beleidsdocumenten over de uitvoering van de Participatiewet wordt benadrukt dat de ruimte om de dynamiek op de arbeidsmarkt te beïnvloeden voor lokale en regionale overheden 'bescheiden' is. In *Werk en werken in de Rijnmond* schrijven Van der Aa e.a. (2015) dat structurele kenmerken van de arbeidsmarkt, ruimtelijke structuur, economische ontwikkelingen en de landelijke institutionele context 'gegevenheden' zijn die weinig feitelijke beïnvloedingsruimte op lokaal niveau bieden.¹⁵

Economische structuurkenmerken

Verschillende geïnterviewden wijzen op de invloed van regionale economische structuurkenmerken op het gebruik van de Jeugdwet en Participatiewet. In regio's met eenzijdige economische structuur heeft

¹³ Kantelberg, Arno (2013), *Het wonder van Eindhoven. Reizen door de geschiedenis van de lichtstad*. Uitgeverij Podium Amsterdam

¹⁴ Raad voor Maatschappelijke ontwikkeling (RMO) en Raad voor de Volksgezondheid en Zorg (RVZ), *Investeren rondom kinderen*. Den Haag.

¹⁵ O&BI/SEOR, *Werk en werken in de Rijnmond. Een analyse van vraag, aanbod en match op de arbeidsmarkt regio Rijnmond*. Editie 2015. Rotterdam, juli 2015.

de bevolking verhoudingsgewijs meer te kampen met sociale problemen, armoede en langdurige bijstandsafhankelijkheid. Dat heeft repercussies voor het voorzieningengebruik in het kader van de Jeugdwet. Zo is armoede een belangrijke indicator van kindermishandeling.

In een krachtige regionale economie en een grote arbeidsvraag is re-integratie een ander verhaal dan in een kwetsbare regionale economie met een relatief hoge structurele werkloosheid. In het tweede geval is het moeilijker om met gerichte re-integratiemaatregelen uitstroom uit de bijstand tot stand te brengen. De arbeidsmarktregio Rijnmond heeft bijvoorbeeld een andere economische structuur dan de arbeidsmarktregio's Groot Amsterdam en Midden-Utrecht, en lijkt in veel opzichten op die van Haaglanden. De regio Rijnmond kent een lager opgeleide beroepsbevolking en een relatief groot deel handenarbeid. Dit type arbeid staat onder druk door processen van robotisering en digitalisering. De Rijnmondse economische structuur maakt het niet eenvoudig om samen met het onderwijs en het bedrijfsleven de dynamiek aan de onderkant van de arbeidsmarkt te vergroten. Bovendien: werk flexibiliseert, baan zekerheid neemt af, zeker aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Goedbedoelde initiatieven van Deltalinqs, de ondernemersvereniging van de haven- en industriële bedrijven in mainport Rotterdam en het Gemeentelijk Havenbedrijf zijn nuttig, maar bedrijven kiezen als het er op aankomt voor goedkope arbeidsmigranten en verplaatsen werk naar Antwerpen als dat economisch gunstiger is. Dat is de economische realiteit.

Regionaal economische samenwerking

16

Deze economische realiteit maakt het des te noodzakelijker om tot regionaal economische samenwerking te komen, tot uiting komend in nauwe afstemming tussen onderwijs, kennisinstellingen en bedrijfsleven. Bij de Participatiewet wijzen gesprekspartners regelmatig op een gebrek aan samenwerking tussen Regionale Opleiding Centra's (ROC's), mbo-opleidingen en lokale werkgevers. Er zouden teveel opleidingen zijn waarvan schoolverlaters moeilijk een baan kunnen vinden. Het resultaat: bijstandsafhankelijkheid van jonge mensen. Vooral vakscholen en vakopleidingen zouden worden gemist. Deze verklaring wordt ook tegengesproken. Dit verwijt aan het adres van scholen zou een oude, terugkerende discussie zijn. Scholen lopen per definitie achter op ontwikkelingen op de arbeidsmarkt. Nu zijn er grote tekorten aan personeel in de zorg, maar nog maar kortgeleden werd de zorg door bezuinigingen getroffen en werd jongeren afgeraden om daarin te gaan werken. Bovendien: grote onderwijsinstellingen als ROC Zadkine en het Albeda College zouden tal van samenwerkingsverbanden hebben met ondernemers en bedrijven. Een voorbeeld hiervan is de RMD Campus¹⁶ een samenwerkingsverband tussen het Albeda College, Hogeschool Rotterdam, het Havenbedrijf Rotterdam en de gemeente Rotterdam. Niettemin: een ambitieus regionaal economisch beleid kan de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt verbeteren, en zo de instroom in de bijstand doen verminderen.

Aan de andere kant, kan een aanscherping van het gemeentelijke/regionaal economisch beleid ook het beroep op voorzieningen doen toenemen. Gemeenten zijn sinds de uitvoering van de Participatiewet verantwoordelijk voor de jongeren met een arbeidsbeperking én met arbeidsvermogen. Het gaat dan onder meer om jongeren die uitstromen uit het voortgezet speciaal onderwijs (VSO) of het praktijkonderwijs (PrO). Ook zij zijn gebaat met nauwe samenwerking tussen gemeenten, Regionale Onderwijs Centra (ROC's), de infrastructuur van Sociale Werkvoorziening-bedrijven, mbo-opleidingen en lokale werkgevers. De gemeente Amsterdam heeft extra ingezet op jongeren die van het

¹⁶ RMD staat voor Rotterdam Research & Manufacturing Campus. Zie: Dijken, Koos van en Radboud Engbersen, 'De acht vuistregels voor versterken innovatiekracht regio's.' In: Jansen, L. e J. van Hoorn (2014) (samenstel en red.), *De stad en de regio vooruit. Uitdagingen voor wethouders en teams Economische Zaken*. Den Haag Platform31, p. 83-94.

Praktijkonderwijs en VSO komen. De scholen voor PrO en VSO hebben allemaal een vaste contactpersoon. In het laatste schooljaar vinden in januari en februari met alle schoolverlaters en hun ouders gesprekken plaats met de school en de contactpersoon van de gemeente om te kijken wat de passende vervolgstap is: een vervolgopleiding, meteen naar werk, of eerst nog een voorbereidend traject bij de gemeente? Door deze extra inzet, ziet de gemeente het aantal jongeren dat ze bereikt toenemen en dus ook het voorzieningengebruik van deze groep.

2.4 Beleidsmatige verklaringen

Naast structurele economische en culturele kenmerken, kan ook het lokale beleid invloed uitoefenen op de hoogte of laagte van het voorzieningengebruik. Het gaat dan zowel om de wijze waarop beleidsmatig gemeenten invulling geven aan de beleidskaders die het Rijk stelt in de Participatiewet en de Jeugdwet, als om de manier waarop dit beleid in de praktijk wordt uitgevoerd.

Stringent toegangs- en handhavingsbeleid

Onderzoek van Atlas voor gemeenten (2017) geeft aan dat tekorten en overschotten die gemeenten op hun bijstandsbudget hebben mogelijk samenhangen met prioritering in beleid en uitvoering.¹⁷ Zo hebben gemeenten die strenger handhaven over het algemeen een kleiner tekort in aantallen bijstandshuishoudens. Hetzelfde geldt voor gemeenten die de instroom proberen te beperken. De reikwijdte hiervan is natuurlijk beperkt, omdat bijstand een wettelijk recht is. Er zijn niettemin aanwijzingen dat investeringen in de beginperiode van de uitkering effectief zijn. Gemeenten die de toegang tot de uitkering ('de poort') goed organiseren, kunnen de uitkeringslasten verlagen. Dat kan bijvoorbeeld door het hanteren van een zoekperiode. In zo'n zoekperiode, wettelijk verplicht voor jongeren tot 27 jaar, moet degene die een aanvraag voor een uitkering doet, een maand actief zoeken naar werk of scholing alvorens de uitkering daadwerkelijk wordt toegekend. Op beide beleidsstrategieën – streng zijn aan de poort en een strikt handhavingsregime – kunnen gemeenten zelf invloed uitoefenen.

17

Beleidsintensivering als gevolg van incidenten

Incidenten uit het verleden worden als mogelijke verklaring opgevoerd voor een hoger gebruik van sociaal domeinvoorzieningen, omdat ze de opmaat vormden tot meer of ander beleid op lokaal niveau. Dit was het geval in de regio Groot Rijnmond, waar de dood van het 'Maasmeisje' in 2006 leidde tot verhoogde alertheid rond kindermishandeling en pedagogische problematiek onder een breed scala aan professionals. In de regio Utrecht wijst men op het 'Savanna-effect', naar aanleiding van een vergelijkbaar incident in dezelfde periode. Onder de verantwoordelijke wethouders kreeg de jeugdzorg vervolgens grote bestuurlijke urgentie. In Rotterdam leidde dit tot de expliciete beleidskeuze: liever teveel dan te weinig jeugdzorg. Sindsdien scoort Rotterdam hoger in de landelijke verwijzingsindex. Een ander gevolg is het preventieve 'ja, tenzij'-beleid: bij zwangere moeders bij wie reeds een indicatie gesteld is, gaat deze automatisch over op het ongebooren kind, tenzij er een nadrukkelijke reden is om hiervan af te wijken. Van deze verhoogde alertheid zou ook sprake zijn in omliggende gemeenten die deel uitmaken van de jeugdzorgregio Rijnmond. Enkele geïnterviewden wijzen erop dat bestuurlijke urgentie niet automatisch leidt tot inzet van meer uitvoerende professionals, maar ook kan zorgen voor 'ambtelijke en beleidsmatige drukte'. In dat geval is het effect op het voorzieningengebruik waarschijnlijk gering.

¹⁷ Atlas voor gemeenten (2017). *Van budget naar besteding. Verklaringen voor tekorten en overschotten op het gemeentelijke bijstandsbudget.* Utrecht.

Politiek-bestuurlijke prioriteitstelling

Ook specifieke bestuurlijke ambities kunnen op lokaal niveau gewicht in de schaal leggen. Zie de nadruk die het Rotterdamse college (2014-2018) legde op een strenge aanpak van bijstandsccliënten, met een verplichte tegenprestatie en een streng handhavingsregime. Ook het Amsterdamse programma 'Meedoen werkt' laat zien hoe bestuurlijke prioriteiten doorwerken. Dit programma richt zich nadrukkelijk op personen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt en probeert hen te activeren tot 'meedoen' en niet zozeer op uitstroom naar werk. Overigens werpen experts de vraag op in hoeverre de in dit rapport onderscheiden gemeentelijke benaderingen feitelijk van elkaar verschillen. Het bijstandsregime is gevoelig voor politieke retoriek, daarom zou het vooral de toonzetting zijn die sterk uiteenloopt. Gelet op de uitvoering van het bijstandsregime zouden bijvoorbeeld de verschillen tussen Rotterdam en Amsterdam beperkt zijn. In een recent themanummer van het Tijdschrift voor Sociale Vraagstukken wordt dit ook geconstateerd en gesproken van 'een stille revolutie' die zich in Nederland aan het voltrekken is. Veel gemeenten kiezen voor activering in het inkomensdeel waar het gaat om bepaalde categorieën bijstandsgerechtigden. Ze proberen hen naar vormen van vrijwilligerswerk te leiden en ze te helpen bij de aanpak van schulden of gezondheidsproblemen (obesitas, ongezonde levensstijl). Deze politiek-bestuurlijke prioriteitstelling focust minder op de uitstroom van de bijstand. Verdiepend onderzoek moet uitwijzen of er een aantoonbare relatie bestaat tussen de lokale invulling van de beleidsruimte en de hoogte van het voorzieningengebruik.

Bemensing van de frontlijn: generalisten versus specialisten

18

Tussen gemeenten zijn grote verschillen in benadering zichtbaar in de inrichting van de frontlinie van het sociaal domein. Zie de wijze waarop sociale teams opereren: van wijkteams met brede toegang (van 0 tot 110 jaar) in Rotterdam en Eindhoven, tot doelgroep- of domeinspecifieke teams in Amsterdam, Utrecht en Den Haag. Overall legt men de nadruk op 'doen wat nodig is', maar over de manier waarop dat op een effectieve en efficiënte manier kan worden bereikt, lopen visies uiteen – met name waar het gaat over de rol en inzet van specialistische kennis en expertise. Nader onderzoek is nodig om inzicht te krijgen in het effect van de opzet van wijkteams, en meer specifiek de rol van specialistische kennis, op het gebruik van sociaal domeinvoorzieningen.

Omdat het rijksbeleid streeft naar minder inzet van zwaardere vormen van jeugdhulp, verdween op verschillende plaatsen de jeugdzorgspecialist uit de eerste lijn. Generalisten vormen het aanspreekpunt op een breed aantal leefgebieden, die zowel de Jeugdwet als de Participatiewet omvatten. Daarmee wordt voorkomen dat er versnippering ontstaat en dat diverse hulpverleners bij gezinnen over de vloer komen zonder onderlinge afstemming. Verschillende geïnterviewden uiten echter hun zorg over de prominente rol van generalistische frontliniewerkers. Vakmatige expertise zou erdoor verloren gaan, terwijl die nodig is om een correcte inschatting te maken van wat er speelt in een huishouden. Het doorzien van de reflexen van zorgmijders bijvoorbeeld, vereist specifieke expertise. In de jeugdhulp kan een verkeerde of te late diagnose leiden tot escalatie van problematiek, waardoor alsnog (langdurig) zware hulp moet worden ingezet. In Rotterdam signaleert men verschillen in de wijze waarop wijkteams met jeugdzorgkwesties omgaan: als er een oud-jeugdbeschermer in het wijkteam zit, loopt de inzet van jeugdhulp over het algemeen 'soepeler'. Ook in Eindhoven worden vraagtekens gezet bij de expertise van wijkteamwerkers, omdat deze veelal een achtergrond zouden hebben in de zorg of hulpverlening. Daardoor zouden ze niet altijd voldoende kennis hebben van het domein van re-integratie. Voor een optimale uitvoering van de Participatiewet is niet alleen kennis nodig van uiteenlopende re-integratie instrumenten, maar ook van belangrijke werkgevers in het stedelijke gebied. Wanneer professionals niet voldoende in staat zijn om de re-integratiebehoeften van een cliënt in te schatten en de kansen te

zien die het lokale en regionale bedrijfsleven hen biedt, kan dit leiden tot een lager of een minder effectief gebruik van re-integratiemiddelen.

Ferry van den Brule (gemeente Eindhoven) hamert op het belang van de juiste professionaliteit in de frontlinie: *“Je kunt nog zo’n mooi risico-inventarisatie-instrument hebben, wetenschappelijk evidence based et cetera. Maar bij kindermishandeling heb je ook een fingerspitzengefühl nodig. Dat krijg je mee in je opleiding en dat ontwikkel je op basis van ervaring in het werk met gezinnen en kinderen. Je moet snappen welke mechanismen mensen gebruiken om mensen in de thuiszorg om de tuin te leiden en om een ander beeld te schetsen dan feitelijk het geval is. Mensen die de overstap maken naar het jeugd domein, moeten dat leren zien. Dat kost tijd, daarin moeten mensen begeleid en geschoold worden.”* In Eindhoven worden wijkteamgeneralisten bijgeschoold op specifieke leefgebieden. Dit moet ertoe leiden dat deze generalisten in de breedte meer deskundigheid ontwikkelen, zodat ze beter toegerust zijn om de juiste kennis en instrumenten in te zetten.

Incubatietijd van de preventieve benadering

De Jeugdwet legt een sterk accent op meer preventie, meer eigen kracht en minder verkokering. Dit vraagt om andere manieren van professioneel handelen van professionals en andere vormen van samenwerking op lokaal niveau. De steden in dit exploratieve onderzoek hebben flinke stappen gezet in de omslag naar een meer preventieve manier van werken. Geïnterviewden wijzen erop dat er brede consensus bestaat over de veronderstelling dat de inzet van lichte, preventieve vormen van zorg leidt tot een lager beroep op zwaardere vormen van zorg. Het feitelijke effect is nog ongewis: er is gezaaid, maar het is te vroeg om te oogsten. In de onderzochte steden is nog geen sprake van een significante daling van gebruik van jeugdhulp, hoewel Amsterdam en Rotterdam wel een verschuiving signaleren: meer jeugdhulp in het vrijwillige kader (in deze steden spreekt men van ‘drang’-maatregelen, die qua instrumentarium veel overlap vertonen met maatregelen in het gedwongen kader), en minder rechterlijke maatregelen. Geïnterviewden benadrukken dat een preventieve aanpak een lange incubatietijd kent. Immers, gevallen die voorheen niet of minder snel in beeld kwamen bij professionals, vragen nu om aandacht. De gedachte is dat met inzet lichte vormen van hulp escalatie kan worden voorkomen, zodat uiteindelijk minder hulp in het gedwongen kader nodig is. Paul van Dijk (gemeente Utrecht) legt uit: *“Je bent er waarschijnlijk eerder bij, maar dat wil niet zeggen dat het aantal mensen met problematiek afneemt. Misschien zie je er eerst wel veel meer dan je bedacht had.”* De toekomst moet uitwijzen of een verhoogde inzet op vroegsignalering tot lager gebruik leidt.

19

2.5 Institutionele verklaringen

Tot slot zijn er institutionele verklaringen opgevoerd voor verschillen tussen gemeenten in het gebruik van maatwerkvoorzieningen binnen de Participatiewet en de Jeugdwet. Hierbij gaat het zowel over het functioneren van instanties en uitvoeringsorganisaties, als van gemeenten.

Aanbod creëert vraag

Het is een bekend gegeven dat voorzieningen zich concentreren in centrumgemeenten. En daar schept het aanbod de vraag, werd in verschillende interviews naar voren gebracht. Doordat stedelijke gebieden vaak ‘zwaardere’ zorg- en hulpverleningsvoorzieningen herbergen, bedienen deze centrumgemeenten verhoudingsgewijs meer kwetsbare groepen. Mensen die bijvoorbeeld uit de maatschappelijke opvang, de verslavingszorg of uit detentie komen, vestigen zich doorgaans in het gebied waar ze re-integreren. De kans dat deze groep vroeg of laat een beroep zal doen op sociaal domeinvoorzieningen is relatief groot, dit geldt zowel voor de Participatiewet als voor de Jeugdwet.

Complexiteit en inflexibiliteit in het bijstandsstelsel

Een institutioneel obstakel dat als verklaring van het hoge gebruik van bijstand naar voren wordt gebracht, is het uitkeringssysteem. Dat zou nog steeds te klassiek gericht zijn op uitstroom naar een volledige betaalde baan. In werkelijkheid gaat de sprong naar betaald werk vaak via kleine stapjes (werkervaringsplaatsen, vrijwilligerswerk, deeltijdbaantjes, et cetera). Het systeem kan die kleine stapjes niet faciliteren, o.a. door te grote complexiteit van het toeslagenstelsel, én ook omdat de personele capaciteit ontbreekt bij gemeenten. Je zou geleidelijk van 'van deel naar heel' moet kunnen of bij 'een deel' moeten kunnen stoppen. Op dit moment loont vooral de grote stap om uit de bijstand te komen, maar weinigen slagen daarin.

De geïnterviewden geven aan dat voor veel bijstandsccliënten, bijvoorbeeld alleenstaande moeders, inkomenszekerheid belangrijker is dan inkomensvoortgang als dat laatste gepaard gaat met stress en onzekerheid. In het geval van flexbanen is daar sprake van, inkomsten kunnen wisselen per maand. Die onzekerheid zorgt er ook voor dat bijstandsontvangers niet geneigd zijn hun uitkering te verruilen voor een flexibele, onzekere baan. Bovendien: als men de baan verliest, moet de eerder stopgezette uitkering opnieuw aangevraagd worden, mensen raken in de schulden en belanden verder in de problemen. Ofwel: aan het accepteren van betaald werk zijn risico's verbonden. Het institutionele arrangement van de bijstand sluit dus niet aan op de flexibilisering op de arbeidsmarkt. Ook Amsterdam worstelt met het begeleiden van mensen naar deeltijd. Antoinette de Ruijter (gemeente Amsterdam): *"Het inkomensdeel van de bijstand is zo'n bureaucratisch drama, als mensen parttime gaan werken. Vaak zeggen ze: joh laat maar zitten. Dat willen we simpeler maken, zodat het geen drempel meer is, in plaats van: Ik ga pas werken als ik er helemaal uit kan gaan."*

20

Zowel in Rotterdam als in Amsterdam komt het aspect van 'complementariteit' van de bijstand aan de orde, waarbij de overheid financieel aanvult op middelen die zelf zijn verworven. Maarten van Kooij (strategisch adviseur) en Remco Kerkhoff (strategisch adviseur) wijzen erop dat Rotterdam laag scoort op het bevorderen van deeltijdwerk. Ook Amsterdam scoort daarin laag. Het compenseren via de bijstandsuitkering van verdiensten met deeltijdwerk is complex, arbeidsintensief en fraudegevoelig. Om die reden zit men in Rotterdam liever in op uitstroom naar volledige banen. Maarten van Kooij: *"Onze uitvoeringsorganisatie helpt mensen liever aan een hele baan, zodat ze helemaal uit de bijstand komen, dan aan een halve baan. Terwijl juist als je die trend op de arbeidsmarkt ziet, zou je zeggen dat we veel meer mensen met parttime inkomsten in combinatie met bijstand zouden moeten zien."* In een situatie waarin het voor gemeentelijke re-integratie-organisaties minder complex en risicovol zou zijn om mensen vanuit de bijstand de stap te laten zetten naar een deeltijdbaan, zou weliswaar een gedeeltelijke, maar substantiële uitstroom uit de bijstand kunnen worden gerealiseerd.

Signalerings- en verwijsgedrag

Verschillende geïnterviewden wijzen erop dat voor een preventieve aanpak – die op termijn moet leiden tot minder gebruik – adequate signalering en indicering cruciaal is. Immers, een foutieve indicering kan leiden tot meer of langduriger gebruik van voorzieningen, omdat een cliënt niet (meteen) de juiste behandeling krijgt. Huisartsen zijn, naast de wijkteams, nog steeds verantwoordelijk voor belangrijk deel van de verwijzingen in de jeugdzorg. Volgens Tom Van Yperen (Nederlands Jeugdinstuut & Rijksuniversiteit Groningen) grijpt deze traditie ver terug: *"Er lopen veel historisch gewortelde olifantenpadjes in de jeugdzorg, bijvoorbeeld tussen huisartsen en gespecialiseerde ggz. Gemeenten proberen nu de vanzelfsprekende link naar gespecialiseerde ggz te doorbreken, bijvoorbeeld door een POH-er [praktijkondersteuner huisartsen, red] te laten samenwerken met het wijkteam."*

Erik-Jan de Wilde (Nederlands Jeugdinstituut) legt uit dat niet alle huisartsen voldoende vakkennis hebben op dit terrein: *“Huisartsen hebben in principe niets te maken met de transformatie en ze voelen zich daartoe ook gelegitimeerd.”* Volgens de onderzoekers grijpen sommige gemeenten actief in en gaan ze erover in gesprek met huisartsen, andere doen dat niet. De gemeente Eindhoven constateerde dat enkele nieuwe, kleine spelers in de specialistische ambulante jeugdzorg – die sinds de decentralisatie toetraden tot de markt – veel cliënten binnenhaalden. Bij de gemeente bestond het vermoeden dat vooral huisartsen en WIJ-generalisten naar deze nieuwe spelers verwijzen, terwijl jeugdzorgspecialisten vaker verwijzen naar ‘vertrouwde’ instellingen. De gemeente ging in gesprek met huisartsenverenigingen, om tot betere samenwerking en afstemming met de wijkteams te komen.

Versobering van de basisinfrastructuur rond opgroeiende kinderen/jongeren

Eén van de bouwstenen van het jeugdbeleid is een solide sociale basisinfrastructuur. Scholen, sportclubs en welzijnsorganisaties maken er o.a. deel van uit, maar ook alerte wijkagenten, religieuze organisaties, woningcorporaties en winkeliersverenigingen. Als dit fundament ontbreekt of heel wankel is, ligt de route naar zwaardere vormen van jeugdzorg makkelijk open. Onderzoeker Ard Sprinkhuizen (Inholland) wijst erop dat in het onderwijs, het welzijnswerk en de sport de afgelopen twintig jaar veel bezuinigingen plaatsvonden. In veel gemeenten is, onder meer met de invoering van wijkteams, het accent verlegd van collectieve functies (samenlevingsopbouw of *community building*) naar individuele vormen van zorg en hulpverlening. Er zijn gemeenten waar het welzijnswerk zelfs volledig is afgeschaft. Daardoor is volgens Sprinkhuizen de signalerende rol van de pedagogische infrastructuur aangetast: *“Je kunt wel stellen dat er meer aan preventie en vroegsignalering gedaan moet worden, maar als er nauwelijks jongerenwerk meer is, als sportverenigingen niet naar buiten open staan en scholen niet investeren in schoolmaatschappelijk werk, dan kan de huisarts wel naar de voorkant willen verwijzen, maar die voorkant is nauwelijks meer aanwezig.”* Het beter toerusten van de basisinfrastructuur rondom het opgroeiende kind kan volgens Sprinkhuizen bijdragen aan een lager gebruik van zware vormen van jeugdhulp.

21

Bureaucratische belasting

Enkele gesprekspartners wijzen erop dat de decentralisaties beleidsmatige versnippering in de hand werken. Waar het jeugdbeleid voorheen provinciaal georganiseerd was, heeft nu vrijwel iedere gemeente in Nederland een eigen jeugdbeleid geschreven, waarbij elke gemeente weer andere eisen stelt op het terrein van verantwoording. Peter Rovers (Jeugdbescherming Brabant): *“Gemeenten willen allerlei informatie hebben, en terecht, want zij zijn verantwoordelijk. Maar dat levert wel extra werk op. Vroeger hadden we te maken met één verantwoordingssystematiek, nu werken we met veertien gemeenten met elk hun eigen beleid en hun eigen administratieve eisen. Dat gaat ten koste van het budget.”* Beleidsmatige versnippering kan leiden tot inefficiëntie in de uitvoering. Geïnterviewden vrezden dat de gestegen overheadkosten op korte termijn ten koste gaan van de kwaliteit en de effectiviteit van de geleverde zorg. Op lange termijn kan dit een hoger voorzieningengebruik opleveren: als er minder budget overblijft voor professionals in de uitvoering, groeit de kans dat probleemgevallen (te) lang ‘buiten beeld’ blijven. Ook de Rekenkamer Rotterdam wees recent op de bureaucratische belasting van wijkteams. Door ‘te veel regels en administratie’ komen inwoners pas bij het wijkteam terecht wanneer hun problemen al ernstig zijn opgelopen, waardoor het voorkomen van inzet van dure specialistische jeugdhulp en Wmo-voorzieningen niet van de grond komen.¹⁸ Gemeenten/regio’s die uitvoeringsorganisaties bureaucratische kunnen ontlasten, kunnen daarmee de effectiviteit van het

¹⁸ Rekenkamer Rotterdam (2018, juni), *Het komt niet in de buurt. Onderzoek naar aanpak knelpunten functioneren wijkteams*. Rotterdam.

uitvoerend werk verbeteren en daarmee mogelijk ook het gebruik van kostbare voorzieningen terugbrengen.

Het individualiseringsbeginsel onder druk

De beleids- en uitvoeringspraktijken in de onderscheiden regio's zien dat er nergens sprake is van een lankmoedig bijstandsregime. De tijd van een vrijblijvende manier van werken is voorbij. Dit werd in het bijzonder door gesprekspartners in Rotterdam benadrukt. Zij gaven aan dat het proces van het aanvragen van een uitkering uit kostenoverwegingen (als gevolg van teruglopende budgetten voor de uitvoering van de bijstandswet) in hoge mate gestandaardiseerd is om een en ander zo effectief en efficiënt mogelijk te laten verlopen. Maar het gevolg is dat daarmee de menselijke maat in zekere mate uit het oog verloren is; dat wil zeggen het leveren van maatwerk, afgestemd op de individuele situatie van de betreffende bijstandsgerechtigde. In de Algemene bijstandswet werd dit het individualiseringsbeginsel genoemd: de bijstandsambtenaar moet per geval in de geest van de wet beoordelen wat een persoon nodig heeft. Geïnterviewden wierpen de vraag op of met deze gestandaardiseerde efficiëntie niet de ondergrens bereikt is van wat gemeentelijke dienstverlening kan betekenen in het maatschappelijk activeren en naar werk leiden van uitkeringsgerechtigden. Deze factor kan mogelijk ook een verklaring zijn voor hoger of lager gebruik van bijstand en re-integratie. Dat wil zeggen dat de caseload te groot en de contacten met cliënten te schaars zijn geworden om successen te boeken.

3 Reflectie

In dit rapport hebben we mogelijke verklaringen opgevoerd voor verschillen in het gebruik van voorzieningen in het kader van de Participatiewet en onderdelen van de Jeugdwet tussen stedelijke regio's. De analyses van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) brachten deze verschillen aan het licht. De verschillen zijn opvallend, omdat je ze wellicht niet in die mate verwacht in een klein land als Nederland. Grote en middelgrote steden zoeken elkaar immers op in samenwerkingsverbanden, er wordt actief gemonitord en gebenchmarkt en kennis over sociale praktijken is in Nederland publiek beschikbaar. Tegelijkertijd zijn verschillen tussen gemeenten en regio's inherent aan een gedecentraliseerd model.

Op basis van de gevoerde interviews hebben we de gevonden verschillen geprobeerd te verklaren langs vijf lijnen. Behalve mogelijke imperfecties in verzamelde statistieken, hebben ze te maken met de regionaal-economische context en met culturele, institutionele en beleidsmatige factoren. Zijn deze verklaringsrichtingen ook de knoppen waaraan gedraaid kan worden om het gebruik van sociaal domeinvoorzieningen te beïnvloeden? Daar liggen inderdaad de aanknopingspunten. Registraties en rekenmodellen zijn te optimaliseren, cultuur is geen onveranderlijke grootheid, beleid kan worden aangescherpt, zo ook de uitvoeringspraktijken van centrale instituties, en we zien regio's waar overheden in nauwe samenwerking met bedrijven en kennisinstellingen economisch stappen vooruit weten te maken.

Toch past hier een relativering. We mogen geen wonderen verwachten van deze mogelijke verfijningen. Hoewel al decennialang wordt gesleuteld aan het jeugdstelsel, neemt het aantal meldingen en 'hermeldingen' van geweldssituaties niet af.¹⁹ Het uitstroombestand uit de bijstand beweegt zich op landelijk niveau al decennia tussen de 5 en 15 procent. Ten tijde van laagconjunctuur is de uitstroom tussen de 5 en 10 procent, ten tijde van hoogconjunctuur tussen de 10 en 15 procent.²⁰ Een recente *quick scan* naar het effect van re-integratie in het gemeentelijke domein van werk en inkomen, brengt 'een klein effect' op het vinden van werk aan het licht. Over de effectiviteit van re-integratie is nog heel wat uit te zoeken – al liggen er beloftevolle aanknopingspunten voor het verbeteren van uitvoeringspraktijken op dit terrein.²¹ Deze statistieken dwingen tot bescheidenheid.

23

De Participatiewet en de Jeugdwet zetten allebei in op versterking van de eigen kracht en zelfredzaamheid, op vroegtijdig signaleren en adequaat ingrijpen om escalatie te voorkomen, op ontkokering en op meer maatschappelijk rendement. Deze ambities zijn niet nieuw: op beide beleidsterreinen werkt men al tientallen jaren actief aan stelselhervormingen. Bieden de huidige transformaties kansen voor een doorbraak? Misschien. De trendbreuk op het domein van de Participatiewet zit mogelijk vooral in de acceptatie dat sommige mensen niet volwaardig kunnen participeren in banen waar een hoge productiviteit de norm is, maar wél in vormen en structuren die hen gedeeltelijk of in deeltijd laten meedoen, op een manier die bij ze past. Op het terrein van de jeugdhulp manifesteert zich wellicht een trendbreuk in de mobilisering van de sociale basisinfrastructuur, in samenhang met professionals in de frontlinie die hun vak verstaan.

¹⁹ Beek, K. van, M. Steketee, L. van Doorn & M. Ham (2017). *1 op de 4. Kindermishandeling, een publiek probleem*. Amsterdam: Van Genneep.

²⁰ Dorenbos, R. en L. Sterrenberg (2018). *Gezond participeren aan de randen van het land. Eindrapportage*. Den Haag Platform31.

²¹ Blonk, R. e.a. (2015). *QuickScan wetenschappelijke literatuur gemeentelijke uitvoeringspraktijk*. TNO. Rapportage voor ministerie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Hoe deze trendbreuken op lokaal niveau precies gestalte krijgen, verschilt van gemeente tot gemeente. Verschillen in werkwijzen kunnen op termijn een verklaringen bieden voor de door het SCP gevonden verschillen, maar op dit moment is terughoudendheid gepast. Toch is het zaak om praktijken van lokaal sociaal beleid goed te blijven volgen. Men kan geen oogdruppels toedienen vanaf de tweede verdieping, luidt een Japans spreekwoord. Met dit beeld zijn de decentralisaties in het sociale domein gemotiveerd: om op het juiste moment (niet te laat), precies en individueel op maat te kunnen vaststellen welke ondersteuning burgers nodig hebben, is de sociale infrastructuur, veelal in de vorm van allerlei soorten wijkteams, dicht op de leefwereld van de burger georganiseerd. Maar wat is dan de receptuur van succesvolle oogdruppels, op welke wijze stellen professionals vast wie welke dosering nodig heeft en hoe slagen ze erin dit aan de juiste personen toe te dienen?

Pas over enkele jaren kunnen we vaststellen of de transformaties in het sociaal domein een lager gebruik van maatwerkvoorzieningen hebben opgeleverd. Om inzicht te krijgen in succes- en faalfactoren van lokaal sociaal beleid, is het van belang om – naast het verzamelen van statistieken – in de keuren van lokale beleids- en uitvoeringspraktijken te blijven kijken.

Bijlage 1 Uitvoeringspraktijk Participatiewet

Nieuwe wetgeving, nieuwe ambities

Op 1 januari 2015 trad de Participatiewet in werking. Doel van de Participatiewet is om mensen met arbeidsvermogen die vallen onder doelgroep van de Participatiewet naar werk toe te leiden, bij voorkeur naar regulier werk. Gemeenten zijn net als voorheen verantwoordelijk voor de re-integratie van mensen die een uitkering kregen op grond van de Wet werk en bijstand (WWB), mensen met een uitkering op grond van de Wet Inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijke arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW), Wet inkomensvoorziening oudere of gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (IOAZ), de Algemene nabestaandenwet (Anw) en niet-uitkeringsgerechtigden (nuggers). Nieuw is dat gemeenten ook verantwoordelijk zijn voor mensen met een arbeidsbeperking met arbeidsmogelijkheden die niet kunnen instromen in de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten (Wajong) en via die weg ook niet meer kunnen instromen in de Wet sociale werkvoorziening (Wsw). Ook jonggehandicapten die tijdelijk geen arbeidsvermogen hebben vallen onder de verantwoordelijkheid van gemeenten. Gemeenten hebben met de Participatiewet en de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) instrumenten en bijbehorende middelen in handen gekregen om jongeren die tijdelijk geen arbeidsvermogen hebben middels een integrale benadering te ondersteunen in het verder ontwikkelen van het arbeidsvermogen.²²

25

De Participatiewet is de verre nazaat van de Algemene Bijstandswet (ABW) uit 1965 die burgers een wettelijk bestaansminimum gaf. De ABW moest het mogelijk maken dat burgers een menswaardig bestaan konden leiden en konden voorzien in de noodzakelijke kosten van het bestaan. In alle aanpassingen van de Bijstandswet nadien – de nieuwe Algemene bijstandswet (1996), de Wet werk en inkomen (2004) en nu de Participatiewet (2015) – kwam de activerende werking van de wet steeds centraler te staan én vooral de uitstroom naar een betaalde baan. In 2004 is de bijstand overgeheveld naar gemeenten. Gemeenten mogen sindsdien vrijelijk beschikken over het bedrag dat ze van het Rijk krijgen voor bijstand; wat niet aan uitkeringen wordt uitgegeven, kan aan andere zaken worden besteed. Nog steeds is de garantie van een bestaansminimum één van de basiswaarden van de Participatiewet, maar het bevorderen van zelfredzaamheid en complementariteit zijn daar prominent naast komen te staan (Stimulansz 2017).²³ Zelfredzaamheid wordt idealiter met uitstroom 'op eigen kracht' naar een betaald werk gerealiseerd. Lukt dat niet dan zijn vrijwilligerswerk of tegenprestatie alternatieven. Iemand kan ook voor een deel eigen middelen genereren, bijvoorbeeld via deeltijdwerk, de overheid vult deze eigen middelen dan aan tot het bestaansminimum (complementariteit).

De Participatiewet is opgebouwd uit twee maatwerkvoorzieningen: een inkomensvoorziening (bijstand) en voorzieningen om aan het werk te komen of blijven (re-integratie). Met de Participatiewet zijn nieuwe instrumenten beschikbaar gekomen, in het bijzonder beschut werk en de loonkostensubsidie. Beschut werk is bedoeld voor de meest kwetsbare personen met een arbeidsbeperking, de loonkostensubsidie

²² Zie Kamerbrief over ervaringsonderzoeken Participatiewet (TK 2015-2016, 34 352 nr. 1).

²³ Stimulansz (2017). *Casusboekje. Mogelijk maken wat nodig is met de omgekeerde toets. Het antwoord op het casusboekje van de Transitiecommissie Sociaal Domein*. Utrecht.

compenseert de werkgever voor het gebrek aan productiviteit van personen met verminderd arbeidsvermogen. Daarnaast is er een keur aan re-integratie- en activeringsinstrumenten zoals jobcoaching, een aanpassing op de werkplek of vervoersvoorziening, maar ook stimuleringspremies, (sollicitatie)trainingen en vormen van scholing (SCP 2017).²⁴

De uitdaging waar gemeenten voor staan is – voor zover dat in hun mogelijkheden ligt – te voorkomen dat mensen langdurig of blijvend bijstandsafhankelijk worden. Onderzoek laat zien dat langdurige bijstandsafhankelijkheid de kwaliteit van leven aantast; er vindt een afbraak plaats van ‘luxe’ en sociale participatie, de wereld wordt kleiner, zo ook de actieradius, men ontwikkelt gezondheidsproblemen, en er ontstaan gemakkelijk situaties van sociaal isolement (eenzaamheid). Bovendien: men verliest aan eigenwaarde door gebrek aan zelfstandigheid en vernederende afhankelijkheid. Vandaar de inzet van gemeenten om bijstandsgerechtigden uit het inkomensdeel te halen (bijstand) en ze via een effectieve inzet van re-integratie-instrumenten te laten uitstromen naar werk, het liefst duurzaam en niet kortdurend. Het is niet alleen goed voor de bijstandsccliënt, maar ook voor het beteugelen van de kosten die gemeenten maken voor de Participatiewet. Is uitstroom naar een volledige baan niet haalbaar, dan kunnen gemeenten deeltijdwerk stimuleren (complementariteit) en op deze wijze besparen op hun bijstandsbudget.

26

Naast het stimuleren van uitstroom kunnen gemeenten ook proberen de instroom te beperken. De reikwijdte hiervan is natuurlijk beperkt omdat bijstand een wettelijk recht is. Wel zijn er aanwijzingen dat investeringen in de beginperiode van de uitkering effectief zijn. Gemeenten die de toegang tot de uitkering (‘de poort’) goed organiseren, kunnen de uitkeringslasten verlagen. Dat kan bijvoorbeeld door het hanteren van een zoekperiode. In zo’n zoekperiode, wettelijk verplicht voor jongeren tot 27 jaar, moet degene die een aanvraag voor een uitkering doet, een maand actief zoeken naar werk of scholing alvorens de uitkering daadwerkelijk wordt toegekend. Ook kan een proactieve benadering helpen door jongeren zich op tijd te laten oriënteren op werk. Gemeenten zijn sinds de uitvoering van de Participatiewet verantwoordelijk voor de jongeren met een arbeidsbeperking en met arbeidsvermogen. Het gaat dan o.a. om jongeren die uitstromen uit het voortgezet speciaal onderwijs (VSO) of het praktijkonderwijs (PrO). Nauwe samenwerking tussen gemeenten, Regionale Onderwijs Centra’s (ROC’s) en de infrastructuur van Sociale Werkvoorziening-bedrijven kan mogelijk helpen voorkomen dat jongeren direct in de bijstand belanden.²⁵

Activering kan ook in het inkomensdeel plaatsvinden door bijstandsccliënten naar vormen van vrijwilligerswerk te leiden en ze bijvoorbeeld te helpen bij de aanpak van hun schulden of gezondheidsproblemen (obesitas, ongezonde levensstijl). Er vindt dan geen uitstroom uit de bijstand plaats. De kosten van de bijstand lopen dan wel niet terug, maar maatschappelijke kosten zouden kunnen dalen: omdat men minder vaak ziek is, gezonder oud wordt en woning en woonomgeving mogelijk minder snel ten prooi vallen aan verloedering (wat kosten met zich mee brengt voor corporaties en gemeenten).

Ordering van de doelgroep

Bij het zoeken naar verklaren voor een hoger of lager gebruik van bijstand en re-integratie is het van belang zicht te hebben op de potentiële omvang van de bijstandspopulatie. Binnen de bijstand maakt

²⁴ Zie Deel B Voorzieningen in het sociaal domein, in: SCP (2017). *Overal rapportage sociaal domein 2016*. Den Haag.

²⁵ CEDRIS & SBCM (2016), *Jongeren met een arbeidsbeperking aan het werk. Een sluitende aanpak voor kwetsbare schoolverlaters en de rol van SW-bedrijven hierbij*. Utrecht en Den Haag.

elke gemeente/regio onderscheid tussen groepen die men reële kansen toedicht op uitstroom naar een betaalde baan en groepen waarvoor betaald werk nauwelijks een of vooralsnog geen realistische optie is. Een categorisering die bijna overal doorschemert, is de volgende:

- (a) goed bemiddelbare werkzoekenden,
- (b) werkzoekenden die enige afstand tot de arbeidsmarkt hebben,
- (c) kansarme werkzoekenden,
- (d) werkzoekenden met een dermate grote afstand tot de arbeidsmarkt dat ze geen concurrerend aanbod meer vormen.²⁶

Gemeenten willen resultaten boeken voor elk van deze categorieën, maar veel van deze inspanningen zijn niet gericht op de uitstroom naar werk. Re-integratie-instrumenten worden ingezet voor de kansrijke categorieën. Voor die categorieën die weinig of geen perspectief op de arbeidsmarkt hebben, wordt ingezet op zaken als stimuleren maatschappelijke participatie, verbeteren gezondheid, aanpak problematische schulden, et cetera.

De kern van de verschillende categorisering is de geschatte afstand tot de arbeidsmarkt. In Rotterdam spreekt men in termen van 'matchings-categorieën'. Deze zijn gebaseerd op het geschatte aantal maanden dat nodig is om iemand aan een baan te helpen. De eerste groep ('matching') wordt als direct plaatsbaar ingeschat op beschikbare vacatures. Bij de tweede groep ('pre-matching') is de inschatting dat ze binnen 24 maanden aan de slag kunnen na scholing, empowerment, taalcursussen, sollicitatietraining et cetera. Voor deze groep worden re-integratie-budgetten ingezet. Tot slot is er een categorie waarvoor de inschatting is dat een plek op de reguliere arbeidsmarkt (vooralsnog) een brug te ver is – zij hebben een afstand tot de arbeidsmarkt van meer dan 24 maanden. Voor hen is er de tegenprestatie. Utrecht werkt met 'arrangementen', waarbij de 'arrangementen' 1 en 2 staan voor cliënten met een groot ontwikkelpotentieel, arrangement 3 voor cliënten met enig ontwikkelpotentieel en 4 voor cliënten met geen of een lage kans op ontwikkelpotentieel. Op de eerste drie categorieën is de re-integratie gericht, op de laatste categorie de 'activering'.

27

In Eindhoven hanteert men met een categorisering op basis van de Zelfredzaamheidsmatrix (ZRM). Aan de hand daarvan worden cliënten doorverwezen naar 'dagbesteding', 'activering' dan wel 're-integratie'. Geïnterviewden in Eindhoven meldden dat er met ingrijpende gemeentelijke reorganisaties bezuinigd is op registraties, met het gevolg dat er sturings- en monitoringsinformatie over de inhoud van het bijstandsbestand verloren is gegaan. Deze informatie is nu weer in opbouw. Amsterdam werkt met 'trede' in combinatie met gebruik van de Zelfredzaamheidsmatrix (ZRM). De trede geeft aan hoe groot de afstand van de klant is tot de reguliere arbeidsmarkt: bij trede 1 is de afstand het grootst, bij trede 4 het kleinst.²⁷ De intake leidt tot een profielrapportage over het vergroten van de zelfredzaamheid en aan de mogelijkheden op de arbeidsmarkt, waarna een loopbaan- of participatieplan met de kandidaat wordt opgesteld. De afdeling Activering ondersteunt mensen met weinig perspectief op betaald werk. Zij helpt mensen om (weer) actief te worden in de samenleving en/of om belemmeringen weg te nemen zoals schulden of taal. De afdeling Werk en Re-Integratie verzorgt trajecten en training voor mensen die nog niet direct aan het werk kunnen, dit zijn de tredes 3 (Werk en Re-integratie) en 4 (Koers naar werk).

²⁶ Deze categorisering is al oud en in essentie de laatste 24 jaar nauwelijks veranderd, zie bijvoorbeeld Stenfert Kroese, H. (1994), 'Stroomlijning van gesubsidieerde arbeid'. In: WAR (1994), *Economie, economie en nog eens economie. Slotadvies van de Werkgelegenheidsadviesraad van de gemeente Rotterdam 1995-1998*. Gemeente Rotterdam, p 405-414.

²⁷ Er is nog een 5^e trede. Op trede 5 worden klanten ingedeeld die slechts gedeeltelijk beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt en ook daadwerkelijk aan het werk zijn voor dat volledige aantal 'beschikbare uren'. Het kan hierbij gaan om medische urenbeperking, maar dat hoeft niet.

Actoren en institutioneel speelveld

Met de verschillende categorieën zijn verschillende institutionele velden verbonden. Voor de groep die het meest kansrijk wordt geacht om door te stromen naar betaald werk, hebben de meeste gemeenten een intermediaire organisatie ('een werkgeversservicepunt') die actief op zoek gaat naar werkgevers met banen die matchen. Ook re-integratiebedrijfjes die zich richten op de onderkant van de arbeidsmarkt maken van dit institutionele veld deel uit, zij verzorgen ook de voorbereidingstrajecten richting werk. De trend van de afgelopen jaren is dat gemeenten meer zelf zijn gaan doen en minder zijn gaan uitbesteden, dat zien we in alle regio's. De voorganger van de Participatiewet, de Wet Werk en Inkomen (WWB) van 2004 had de re-integratie grotendeels uitbesteed aan markt, dat is nu niet langer het geval. Antoinette de Ruijter, beleidsadviseur Werk en Inkomen van de gemeente Amsterdam: *"Re-integratie-bedrijfjes zijn toen als paddenstoelen uit de grond geschoten. Er werd gewerkt op no cure no pay-basis. Het gevolg was dat deze bedrijfjes zich vooral richten op de kansrijken, het laaghangend fruit. Daar is men op teruggekomen."*

28

Voor de verschillende categorieën worden re-integratie-programma's ingezet. Zo heeft de gemeente Rotterdam het programma Extra Intensieve Trajectbegeleiding (ExIT) voor Rotterdammers met een bijstandsuitkering die te maken hebben met (een combinatie van) psychische, lichamelijke, financiële en sociale problemen. Deze belemmeringen zijn van dien aard dat ze een intensieve aanpak rechtvaardigen. Zij hebben de vaardigheden - of kunnen die ontwikkelen - om op de arbeidsmarkt te functioneren, maar kampen nog met meerdere met elkaar samenhangende problemen zoals schulden, psychische en lichamelijke problemen, en komen daar zelf niet uit. Voorts is er ook het programma WerkLoont, een intensieve groepsaanpak voor kansrijke bijstandsccliënten. Het is een programma van vijftien weken met (sollicitatie)trainingen, waarin de bijstandsgerechtigde acht uur per week werken. Het gaat dan om werk als straatveger of papierprikker. Er zijn aanwijzingen dat aanbodversterkende instrumenten, zoals korte cursussen, voor een kansrijke doelgroep effect hebben.²⁸

De gemeente Amsterdam doet de re-integratie in eigen beheer, tenzij specialistische expertise nodig is. De re-integratie voor jongeren is apart geregeld met 'jongerenpunten' op verschillende locaties in de stad. Als mensen een uitkering aanvragen wordt een screening gedaan naar welke afdeling mensen gaan: naar Activering (omdat werken er voorlopig niet inzit) of naar Werk & Re-integratie (W&R). Daarnaast is er een categorie mensen die direct bemiddelbaar is. W&R kent een intakefase van 1-2 weken waarin wordt gekeken wat iemand kan, vervolgens wordt samen met de klant een leerwerkplan gemaakt. Het instrumentarium is ingericht met modules die mensen kunnen volgen, bijvoorbeeld werknemersvaardigheden. Kan iemand al een leerstage doen? Er is reguliere re-integratie en re-integratie voor mensen met een arbeidsbeperking, voor die groep zijn specifieke instrumenten zoals beschut werken. Na voltooiing van elke module wordt gekeken wat de volgende stap is. Opleiden gebeurt vooral met specifieke certificaten, geen grote opleidingen of rijbewijs halen.

In Eindhoven is er met de overheveling van taken op het gebied van de Jeugdwet, de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) 2015 en de Participatiewet gekozen voor een systeeminnovatie in het sociaal domein en is in juni 2015 de Stichting WIJ Eindhoven opgericht. In lijn met het landelijk beleid zijn doelen onder meer: ontschotting, inzetten op eigen kracht, één gezin, één plan, één contactpersoon. Inwoners die hulp nodig hebben, kunnen zich melden bij de stichting

²⁸ J. de Koning, P. de Hek, L. Mallee, F. Rosing, M. Groenewoud, 2014: Uitkomsten en ervaringen experimenten netto-effectiviteit re-integratie (SEOR, Regioplan Beleidsonderzoek, Epsilon Research). Zie ook: Atlas van Nederlandse gemeenten (2017). Van budget naar besteding. Verklaringen voor tekorten en overschotten op het gemeentelijke bijstandsbudget. Atlas voor gemeenten, Utrecht, 2017.

WIJeindhoven. De medewerkers van WIJeindhoven (generalisten) bieden laagdrempelige hulp en ondersteuning (1^e lijn) en kunnen doorverwijzen naar specialistische zorg (specialisten). WIJeindhoven vervult taken op het Wmo-domein, de jeugdzorg én op het gebied van participatie/inkomen. De gemeente voert voor een deel re-integratietrajecten zelf uit op toeleiding door de stichting WIJeindhoven. Daarnaast worden specialistische trajecten ingekocht bij private partijen.

Binnen de gemeente Eindhoven bestaan er wel vragen over de kennis van zaken van de generalisten van WIJeindhoven op het terrein van de Participatiewet, omdat veel generalisten afkomstig zijn uit de zorg- en welzijnshoek. Het gevolg zou zijn dat hun oriëntatie te veel op zorg en hulpverlening zou liggen, en hun kennis van het re-integratie-instrumentarium en vooral ook van het regionale bedrijfsleven beperkt zijn. Zowel Rob van der Maden, afdelingshoofd sociaal domein van de gemeente Eindhoven, als Erik Lubbers, economische zaken gemeente Eindhoven, wijzen hierop. Hebben ze kennis van zaken van relevante bedrijven, stellen ze de juiste vragen aan de keukentafel op het domein van werk en inkomen? De rol van deze generalisten verklaart mogelijk de relatief lage uitnutting van de re-integratiemiddelen. De gemeente Eindhoven ontwikkelt een participatie/re-integratiebedrijf met eigen middelen om deze lacune te vullen. Zo kunnen de generalisten van WIJeindhoven op het juiste moment cliënten doorverwijzen naar participatie-specialisten. Daarnaast wordt gewerkt aan het verbeteren van hun kennis op dit terrein via scholing via de WIJ-academie. Dit komt mede voort uit een advies van Marco Florijn, oud-wethouder van Rotterdam, die onderzocht heeft waarom WIJ-generalisten onvoldoende in staat zijn om Participatiewet-clieënten te diagnosticeren.

Op het terrein van re-integratie is het lokale/regionale bedrijfsleven een cruciale partner. Peggy Muijers, ontwikkelaar Participatie en Inkomen van de gemeente Eindhoven roemt de samenwerking met het lokale/regionale bedrijfsleven. De inzet van de gemeente is met grote bedrijven samen te werken om zo collectief een groot aantal cliënten te kunnen helpen. Sociaal ondernemerschap ('civic responsibility') is volgens haar onderdeel van het dna van de regio. Als voorbeeld noemt ze de VDL Groep, een internationaal familiebedrijf met tientallen bedrijven in vele landen en duizenden medewerkers. VDL is actief op het gebied van ontwikkeling, productie en verkoop van toeleveringen, bussen en eindproducten en de assemblage van personenauto's. *"Je ziet werkgevers bewegen om samen met partners die werkzoekenden een plekje te geven, met name als de motivatie goed is, ook al zijn er heel veel belemmeringen. Taken of werkzaamheden worden aangepast om iemand toch kansen te bieden, werkgever proberen daar ruimte voor te maken."*

29

In het rapport *Typisch Mokum* (2017) wordt de harde kern van werkzoekenden in Amsterdam – het 'granieten bestand' in bijstand, WW en arbeidsgehandicapten als *"een geïsoleerd eiland in een hyperdynamische stad"* omschreven. De kans dat deze groep een vaste en duurzame baan vindt op de lokale arbeidsmarkt, wordt naar verwachting kleiner door de hoge productiviteitsdruk op de arbeidsmarkt. Om die reden wijst het UVW in haar arbeidsregio-analyses op de belangrijke rol van werkgevers.²⁹ Het is belangrijk dat werkgevers mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt een kans gunnen om hun toegevoegde waarde voor een organisatie aan te tonen. De sociale impact van grote bedrijven die maatschappelijk verantwoord ondernemen kan enorm groot zijn. Paul van der Aa, lector inclusieve arbeid aan de Hogeschool Rotterdam, benadrukt in dit verband de betrekkelijke waarde van re-integratie-trajecten als werkgevers geen handreiking doen, dat wil zeggen dat ze ook plaats inruimen voor mensen die niet aan hoge productiviteitsnormen kunnen voldoen. *"Ik beweeg steeds meer in de*

²⁹ Zie bijvoorbeeld UVW (2017), Regio in beeld. Groot Amsterdam.

richting van werkgevers. Zij moeten ook in beweging komen. Hoe maken zij de arbeidsmarkt klaar voor kwetsbare groepen? In plaats dat wij eindeloos blijven sleutelen aan werknemers.”

Benadering en bejegening

Tussen gemeenten in de onderzochte regio's zijn verschillen zichtbaar in de benadering en bejegening van bijstandsccliënten. Alle geïnterviewden in de regio Groot-Rijnmond beamen dat de gemeente Rotterdam het strenge gezicht van de Participatiewet vertegenwoordigt. Ze tekenen wel aan dat dit beeld door de media is uitvergroot, maar de gemeente Rotterdam heeft dit beeld ook zelfbewust naar buiten uitgedragen. Amsterdam vormt het tegengeluid. De verantwoordelijke wethouders Struijvenberg (Leefbaar Rotterdam) en Vliegthart (SP in Amsterdam) profileerden zich er ook graag mee. De strenge Rotterdamse aanpak versus de meer empathische Amsterdamse benadering. De strenge Rotterdamse aanpak komt onder andere tot uiting in de verplichte tegenprestatie en een streng handavingsregime. Amsterdam, Utrecht en Eindhoven kennen geen verplichte tegenprestatie. Ook de re-integratie wordt in Rotterdam strikt toegepast, in de zin dat van uitkeringsgerechtigden wordt verwacht dat ze elke baan accepteren.

30

In Amsterdam sluit men heel bewust aan bij de intrinsieke motivatie van uitkeringsgerechtigden. Intrinsieke motivatie is een belangrijke factor bij het vinden én behouden van werk. Wetenschappelijk onderzoek onderschrijft dit uitgangspunt. Dit gegeven was voor de gemeente Amsterdam aanleiding tot het *Koersbesluit Re-integratie* (2016), waarin de visie staat meer aan te sluiten bij de wensen en mogelijkheden van de burger om zo duurzame uitstroom te realiseren. In Amsterdam is de motivatie van een persoon doorslaggevend voor een re-integratietraject of een andere interventie. Het heeft in een andere klantbenadering geresulteerd, een andere toon van de afdeling Werk, Participatie en Inkomen (WPI). Van: 'U hebt een uitkering, wat zijn uw beperkingen? U bent verplicht mee te werken aan...' naar: 'U hebt een uitkering, hoe kunnen wij u ondersteunen? En wat wil en wat kunt u?'. Voor de groep klanten die ver van de arbeidsmarkt staan, heeft dit het gevolg gehad, dat niet alleen de focus op werk lag, maar ook op andere activiteiten, zoals vrijwilligerswerk of een activiteit waardoor burger zijn huis uit komt, zodat de burger weer meedoet en ertoe doet.

Echter, de praktijk in Rotterdam staat hier niet heel ver van af. Remco van Dorp, werkzaam binnen strategisch beleid van de gemeente Rotterdam, stipt aan dat er binnen Rotterdam nagedacht wordt om het verschil in aanpak van de tegenprestatie (intrinsieke motivatie) en de re-integratie (de kortste weg naar werk is leidend) meer tot elkaar te brengen. Hij spreekt van een 'te harde knip' tussen beide institutionele velden. Intrinsieke motivatie is een belangrijke factor bij het vinden én behouden van werk, blijkt uit onderzoek van de Erasmus Universiteit die de effectiviteit van het programma WerkLoont onderzocht. Dit is ook een terugkerend thema in de gevoerde gesprekken in de verschillende regio's: de continuïteit en duurzaamheid van re-integratie-inspanningen. Statistieken geven momentopnamen aan, maar lukt het ook mensen voor langere perioden uit de bijstand te krijgen? Draaideurwerkloosheid is een taai probleem in de wereld van re-integratie. Intrinsieke motivatie kan dit fenomeen beperken.³⁰

Resumerend: binnen de regio's zien we een groeiende convergentie in de bejegening en benadering van bijstandsccliënten, verschillen lopen eerder terug, dan dat ze worden aangezet. Het gaat om accentverschillen. Antoinette de Ruijter is al zo'n twintig jaar op landelijk en lokaal niveau actief op het

³⁰ Zie bijvoorbeeld, Lub, V. (2017), "Een zachte hand, maar ook subtiele drang. Wat werkt volgens de wetenschap bij participatie?" In: *Tijdschrift voor Sociale Vraagstukken*, nr. 4, winter 2017, p. 37-39. Zie ook het achterliggende dossier.

terrein van werk en inkomen en sociale zekerheid. Ze overziet de continuïteit, maar ook de verschillen. Ze wijst op een van de voorgangers van de huidige Participatiewet, de nieuwe Algemene bijstandswet (nABW) van 1996. Daarin waren voor het eerst strengere lijnen uitgezet betreffende verplichtingen, handhaven en de rechtmatigheid. Later zijn verplichtingen verder aangescherpt, zoals dat mensen reistijd moeten accepteren, dat je ze moet aanspreken op hun kleding als deze bij het vinden van werk in de weg staat, en nu ook de verplichte tegenprestatie. Ze constateert dat gemeenten – in ieder geval Amsterdam – van deze strengheid wat afraken. Maar het hoge niveau van gebruik van bijstand in Groot-Amsterdam heeft, geven verschillende gesprekspartners aan, niets te maken met deze laatste koerswijziging dan wel met een lankmoedig of ruimhartig bijstandsregime. In het achterliggende decennium is de uitvoering van de bijstand aangescherpt, de fraudebestrijding en controle juist geïntensiveerd. Onderzoek van de Atlas voor gemeenten maakt ook duidelijk dat je hier zelf als gemeente succesvol invloed op kan uitoefenen.³¹

Programma's gericht op 'meedoen'

Voor de decentralisatie, dat wil zeggen voor de invoering in 2004 van de Wet Werk en Bijstand (WWB), de voorganger van de Participatiewet (2015), lag het accent in Rotterdam, Utrecht en Amsterdam sterker op het uit de bijstand krijgen van de kansrijken. Dat heeft 'de decentralisatie van het belang' dat als principe aan de Participatiewet en haar voorgangers³² ten grondslag ligt met zich meegebracht. Het is de Rijksoverheid die de financiële middelen verschafft, maar het gebruik van die middelen is voor risico van de decentrale overheid. Wordt het budget effectief aangewend dan blijft er voor de gemeente geld over om elders te gebruiken, worden de middelen ineffectief ingezet dan blijft er voor de lokale overheid niks over of ontstaan er mogelijk tekorten.³³ Dit principe van de decentralisatie van het belang heeft als effect dat gemeenten zich sterk zijn gaan richten op de beter bemiddelbare bijstandsccliënten.

31

Met de invoering van de Participatiewet is dit principe niet veranderd. De Participatiewet kent een budgetteringsystematiek. Dit is een financieringssysteematiek die zo is ingericht dat het gemeenten moet prikkelen om zoveel mogelijk mensen uit de uitkering en aan het werk te helpen en te houden.³⁴ Dus ook onder het regime van de Participatiewet is het lucratief om te blijven inzetten op de kansrijken. Toch is met deze focus (inzet op kansrijken) ontegenzeggelijk gebroken, dat hebben we voor de hier onderscheiden regio's kunnen vaststellen. Het *Tijdschrift voor Sociale Vraagstukken* spreekt zelfs van 'een stille revolutie'.³⁵ Er is meer aandacht gekomen voor personen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt die langdurig in de bijstand verkeren. Deze verhevigde aandacht vloeit mede voort uit de economische opleving en het aantrekken van de arbeidsmarkt. De kansrijke categorie in de bijstand ziet veelal kans op eigen kracht werk te vinden. Gevolg: steeds zichtbaarder blijft een categorie achter die daar niet toe in staat is. Gemeenten richten zich meer dan voorheen op deze categorie met een open,

³¹ Atlas voor gemeenten (2017), *Van budget naar besteding. Verklaringen voor tekorten en overschotten op het gemeentelijke bijstandsbudget*. Utrecht.

³² De nieuwe Algemene Bijstandswet (nAbw) van 1996 en de Wet Werk en Bijstand (WWB) van 2004.

³³ Bannink, D. e.a., 'De gedecentraliseerde integratie van het sociale domein.' In: *Beleid en Maatschappij* (2014), 41 (1), p. 65-79.

³⁴ De uitkeringen van mensen die zijn aangewezen op één van de bijstandsregelingen, PW, IOAW, IOAZ en Bbz 2004 (voor levensonderhoud startende ondernemers), betalen gemeenten vanuit een gebundelde uitkering. Vanaf 2015 kunnen gemeenten de gebundelde uitkering ook benutten voor de inzet van het instrument loonkostensubsidie. De gebundelde uitkering is een ongeoormerkt budget. Een gemeente mag een overschot op het budget vrij besteden, maar moet een tekort op het budget in beginsel ook zelf opvangen. Gemeenten die tekorten hebben op hun budget op grond van de Wet werk en bijstand/Participatiewet dienen deze tekorten in beginsel op te vangen uit eigen middelen. Gemeenten die een omvangrijk tekort hebben kunnen onder voorwaarden in aanmerking komen voor een aanvullend budget. Met ingang van 1 januari 2015 geldt er een tijdelijke en eenvoudige vangnetuitkering in plaats van de incidentele en meerjarige aanvullende uitkering, waarvan de beëindiging via overgangsrecht is geregeld.

³⁵ Kremer, M. e.a., 'Werk de zachte hand in de bijstand'. In: *Tijdschrift voor Sociale Vraagstukken*, winter 2017.

vriendelijke bejegening. Wat kunnen we voor u doen? In Amsterdam richt het programma *Meedoen werkt* zich op deze categorie, in Rotterdam functioneert het programma Tegenprestatie, in Utrecht *Meedoen naar vermogen* en in Eindhoven wordt vanuit WIJ Eindhoven aandacht besteed aan mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Het gaat hierbij vooral om een categorie met weinig perspectief op werk en waarvoor de inspanningen niet in de eerste plaats gericht zijn op uitstroom naar werk maar op 'meedoen'. Zie de benamingen van de programma's in Amsterdam en Utrecht. De uitvoeringspraktijken voor deze categorie vertonen in de onderzochte regio's veel overeenkomsten. Zowel in Rotterdam, Amsterdam, Utrecht als Eindhoven worden cliënten met een grote afstand tot de arbeidsmarkt niet meer in kantoren van de sociale dienst ontboden, maar wordt de cliënt in zijn eigen leefomgeving opgezocht, in Huizen van de Wijk, of zo nodig zoals in Eindhoven in voetbalkantines.

Binnen de gemeente Rotterdam is het cluster Maatschappelijke Ontwikkeling verantwoordelijk voor deze activeringsgroep die eind 2016 uit zo'n 20.000 werkzoekenden bestond en onderdeel is van de tegenprestatie. Van dit veld maken naast gemeentelijke activeringscoaches vooral het Wmo-veldeel uit, denk aan zorg- en welzijnsinstellingen en vrijwilligerswerkorganisaties. Dit geldt ook voor de andere regio's die we hier onderscheiden.

Amsterdam: Meedoen werkt

Het programma *Meedoen werkt* is gericht op een groep waarvan een aanzienlijk deel niet meer dan de basisschool heeft afgemaakt en waarbij fysieke of verstandelijke beperkingen en psychische problemen relatief vaak voorkomen.³⁶ In Amsterdam zou het probleem nog hardnekkiger dan in de rest van het land: maar liefst een kwart van de mensen met een uitkering leeft al langer dan tien jaar van de bijstand. Dat zijn ruim 11.000 Amsterdammers, van wie bijna 7.000 mensen langer dan vijftien jaar een uitkering hebben. Doel van het programma is Amsterdammers die het niet lukt om op eigen kracht te participeren (weer) mee te laten doen in de stad en de mogelijkheid te bieden stappen te zetten in hun ontwikkeling. Deze groep dreigde uit beeld en in een isolement te raken, met sociale en maatschappelijke kosten tot gevolg. Annet Tesselaar, afdeling Werk, Participatie en Inkomen (WPI) en Calijn den Nieuwenboer, transitieleider Activering binnen Werk & Participatie (WPI) benadrukken de omslag die Meedoen werkt met zich mee heeft gebracht. *"Het gaat om een andere benadering, een andere toon, andere professionaliteit, andere bejegening."* Centraal begrip in het programma Meedoen werk is aandacht (Vitamine A). Vertrouwen staat centraal en niet controle in het contact met cliënten. In de wijk gaan klantmanagers het gesprek aan met als beginvraag: hoe gaat het nu met u? Typerend: de gemeente nodigt nu bijstandsccliënten uit met een brief waarin staat dat ze zich verheugen op het gesprek, in plaats van een brief te sturen waarin ze iemand opdragen om te verschijnen op de burelen van de sociale dienst. Het 'andere gesprek' of 'het prettige gesprek' worden de gesprekken genoemd. De gesprekken worden in Huizen van de Wijk gevoerd. Klantmanagers voeren de gesprekken en schatten de mate van zelfredzaamheid van hun bijstandsccliënten in, brengen hun ontwikkelingsperspectief in kaart en proberen hun cliënten naar voor hen passende vormen van participatie te leiden. De intrinsieke motivatie van de bijstandsccliënten is daarbij vertrekpunt.

Rotterdam: Tegenprestatie

De gemeente Rotterdam is in 2011 gestart met de aanpak tegenprestatie, eerst in twee wijken en kort daarna in zeven wijken. Gaandeweg is de aanpak uitgebreid naar steeds meer wijken. In 2017 is de aanpak actief in 36 wijken van de 42 wijken in Rotterdam. In Rotterdam spreekt men in het geval van personen die in de tegenprestatie zitten van 'werkzoekenden'. De mogelijkheid dat 'moeilijk

³⁶ Meedoen werkt 2016-2018. Een stad waar niemand aan de kant staat. April 2016.

bemiddelbaren' of 'mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt' toch nog een reguliere betaalde baan weten te bemachtigen, wil men niet per definitie loslaten. Rotterdam telt ongeveer 20.000 'werkzoekenden' met een gemeentelijke uitkering die in aanmerking komen voor de tegenprestatie. In 2018 is de tegenprestatie in alle wijken ingevoerd. Cijfers uit december 2016 gaven aan dat ruim 60 activeringscoaches van de gemeente Rotterdam daarbij zijn betrokken. In het kader van de tegenprestatie coachen zij werkzoekenden door het voeren van individuele gesprekken, voorlichting te geven over wat de tegenprestatie is, banenmarkten voor vrijwilligers te organiseren en huisbezoeken af te leggen. Doel is werkzoekenden te helpen aan een passende tegenprestatieactiviteit. De activeringscoach spreekt samen met de werkzoekende af hoe hij of zij invulling gaat geven aan de tegenprestatie. De behoeften, talenten, competenties en vaardigheden van werkzoekenden staan hierin centraal.

Paul van der Aa, lector inclusieve arbeid aan de Hogeschool Rotterdam, vertelt dat Rotterdam al zo'n jaar of tien inzet op verplichtingen en voorwaardelijkheid ten aanzien van de bijstand. Hij wijst erop dat het voorwaardelijke karakter van de bijstand ('voor wat hoort wat') belangrijk is voor het draagvlak in de samenleving. Landelijk onderzoek ondersteunt deze visie. Om die reden is er veel steun in de stad voor de tegenprestatie en blijft het maatschappelijk draagvlak voor de bijstand intact. De start lag bij een kleinschalige pilot in 2011, de verantwoordelijke toen was wethouder Dominic Schrijer ("die sprak over werkloosheidsvrije wijken"). Zijn opvolgers Marco Florijn ("toen heette het maatschappelijke inspanning") en Struijvenberg ("tegenprestatie") hebben het verder doorontwikkeld. "*Drie verschillende wethouders, drie verschillende benamingen, twee verschillende politieke partijen, maar de inhoud bleef hetzelfde*", vat Nico van Wijk, afdelingshoofd Taskforce tegenprestatie, samen. Van Wijk benadrukt dat de angst dat het 'voor wat hoort wat'-principe niet geaccepteerd zou worden door uitkeringsgerechtigden ("Ik heb recht op een uitkering en val me niet lastig") niet is uitgekomen. Recent onderzoek maakt duidelijk dat de tegenprestatie juist ook door de betrokken zelf wordt gewaardeerd. De personen in kwestie voelen zich niet alleen gelukkiger en meer gewaardeerd omdat ze weer maatschappelijk actief zijn, maar zijn daardoor ook eerder bereid iets aan hun problemen te doen (schulden, gezondheid, et cetera).

33

In het geval van de Tegenprestatie gaat het om tal van zaken zoals taaltrainingen, gezondheidsbevorderende activiteiten, de aanpak van schulden en het verrichten van vrijwilligerswerk. Er is veel vrijwilligerswerk gecreëerd binnen de Rotterdamse Huizen van de wijk. Van Wijk benadrukt dat de tegenprestatie niet alleen in sociale zin betekenisvol is, maar ook economische. De maatschappelijke baten zouden 1,8 hoger zijn dan de uitvoeringskosten van de tegenprestatie.³⁷ Paul van de Aa waarschuwt voor het definitief opsluiten van mensen in de tegenprestatie. Hij schat in dat 20% van de bijstandsontvangers in de tegenprestatie de stap naar (deels) betaald werk zou kunnen zetten. Van der Aa: "*Maar dan zou er meer dan nu creatief geëxperimenteerd kunnen moeten worden. Dan is er meer mogelijk.*" De facto stromen er ook mensen uit de tegenprestatie naar betaald werk. In 2016 zouden dat er in Rotterdam circa 150 zijn geweest. In Amsterdam kwam het *Kanstraject Intensivering Trede 2* tot min of meer gelijke conclusies. Doel van het traject was de 'werkpotentie' van deze groep (trede 2) vast te stellen. Uit de evaluevaluatie van dit project bleek dat er binnen de categorie trede 2 een groep is met een reëel kans op uitstroom naar werk.³⁸

³⁷ Gemeente Rotterdam (2017), De zin en onzin van vijf jaar tegenprestatie in Rotterdam. Gemeente Rotterdam.

³⁸ Gemeente Amsterdam (2014), *Eindrapport Kanstraject. Project Intensivering Trede 2. Gemeente Amsterdam*, Dienst Werk en Inkomen.

WIJeindhoven

Met de komst van WIJeindhoven heeft een traditionele gemeentelijke werkwijze plaats gemaakt voor een bredere benadering van bijstandsccliënten. De gemeentelijke uitvoering is naar de wijk verplaatst, dicht op de leefwereld van de burger. Peggy Muijers, beleidsadviseur werk en inkomen van de gemeente Eindhoven, benadrukt de integrale toegang van dit systeem. *“Men is radicaal afgestapt van het sociale dienst-denken, van het aanbieden van allerlei loketten waar burgers naartoe moeten om diensten af te nemen.”* De balie/publieksfunctie ligt nu volledig bij de WIJ-teams, de gemeentelijke organisatie vormt de backoffice. Met deze organisatie beoogt men in Eindhoven de kloof tussen systeem- en leefwereld te dichten. In de wijk Strijp Meerhoven is het loket bijvoorbeeld ondergebracht in een voetbalkantine, waar je met de generalist in gesprek gaat over alle voor jou relevante leefdomeinen. Eindhoven koos na uitvoerige politieke discussie bewust niet voor het tegenprestatie-model. In Eindhoven blijft net als in Rotterdam de echte arbeidsmarkt het streven bij de uitvoering van de Participatiewet. In Rotterdam blijf men om die reden alle categorieën uitkeringsgerechtigden als ‘werkzoekenden’ aanduiden.

Utrecht: Meedoen naar vermogen

Evenals in Amsterdam is de activering in Utrecht niet verplicht. De Participatiewet schrijft gemeenten voor van bijstandsgerechtigden een tegenprestatie te vragen, maar het is een politieke beslissing geweest van het Utrechtse bestuur (D66, GroenLinks, VVD en SP) om dit niet uit te voeren. De activering vindt plaats op vrijwillige basis. Marieke Blommesteijn (beleidsadviseur re-integratie) herkent zich meer in de Amsterdamse aanpak dan in de strenge Rotterdamse benadering. Vertrouwen en vrijwilligheid zijn de basis van de uitvoering van de Participatiewet in Utrecht. Ook in Utrecht is besloten toen het Rijk vanaf 2010 het mes zette in de re-integratiebudgetten om de beperkte middelen vooral in te zetten voor de kansrijke bijstandsklanten. Met de Utrechtse Wmo-aanpak ‘Meedoen naar vermogen’ is er meer aandacht gekomen voor de groep kwetsbare bijstandsccliënten. Net als in Amsterdam is ‘meedoen’ het credo. Eenmaal per jaar worden de Utrechtse bijstandsccliënten die op grote afstand van werk staan op gesprek gevraagd door Werk en Inkomen. Deze zogeheten *wijkcontactdagen* vinden plaats op een locatie in de eigen buurt. Doel van het gesprek is aandacht geven en kijken of activering mogelijk is. Marieke Blommesteijn: *“Eigenlijk doen we alle dienstverlening vanuit het stadskantoor, maar voor die groep gaan we de wijk in. En dat is een vriendelijk gesprek: hoe gaat het met u?”* Niet iedereen wordt uitgenodigd, sommige bijstandsccliënten wonen beschermd of hebben pleinvrees, bovendien heeft de gemeente onvoldoende capaciteit om iedereen te spreken. Het voornemen is om de capaciteit te vergroten.

Bijlage 2 Uitvoeringspraktijk Jeugdwet

Transformatie van het jeugdstelsel

Met de Jeugdwet, die op 1 januari 2015 van kracht werd, zijn gemeenten verantwoordelijk geworden voor de uitvoering van jeugdhulp, jeugdbescherming en jeugdreclassering. De wet vervangt niet alleen de vroegere Wet op de jeugdzorg, maar ook de verschillende andere onderdelen van de jeugdzorg die onder de Zorgverzekeringswet (geestelijke gezondheidszorg voor jongeren) en de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (zorg voor licht verstandelijk beperkte jeugd) vielen. De Jeugdwet is bedoeld om kinderen gezond en veilig te kunnen laten opgroeien, waardoor zij hun talenten kunnen ontwikkelen en naar vermogen kunnen participeren in de samenleving. De nieuwe Jeugdwet moet hieraan bijdragen door de eigen kracht van jongeren en het zorgend en probleemoplossend vermogen van hun gezin en sociale omgeving te versterken (TK 2012/2013). De herziening van het jeugdstelsel komt niet uit de lucht vallen: al sinds de jaren zeventig wordt actief gewerkt aan de verbetering van de jeugdzorg en de afgelopen decennia zagen talloze innovaties, beleids- en stelselwijzigingen het daglicht.³⁹

In de monitoring van de decentralisaties onderscheidt het SCP (2017) vier maatwerkvoorzieningen binnen de Jeugdwet (zie tabel 1.1). Hulp die in het vrijwillige kader wordt verstrekt, wordt met jeugdhulp aangeduid. Jeugdbescherming en jeugdreclassering maken deel uit van het gedwongen kader, maar vinden vaak in combinatie met jeugdhulp plaats. Gemeenten regisseren de invulling en uitvoering van jeugdbescherming en jeugdreclassering. Het rijk stelt de kaders, maar binnen de grenzen van de wet hebben gemeenten beleidsvrijheid.

35

Meer eigen kracht, meer preventie en minder verkokering

Het doel van de Jeugdwet is om het jeugdbeleid en de voorzieningen efficiënter en effectiever te maken. Het oude jeugdstelsel was versnipperd en verkokerd, met uiteenlopende sectoren, financiers, wettelijke kaders en beleidscircuits.⁴⁰ De nieuwe wet beoogt een transformatie tot stand te brengen in de manier waarop ondersteuning van jeugdigen plaatsvindt: een verschuiving van professionele hulp naar oplossingen op eigen kracht, van een curatieve aanpak naar een preventieve aanpak, van zwaardere professionele hulp naar lichtere professionele hulp (afschaling), van verkokerde professionele hulp naar integrale ondersteuning op maat, en van gereguleerde hulp naar meer ruimte voor de professional.⁴¹ Decentralisatie naar gemeenten schept hiertoe de bestuurlijke en financiële randvoorwaarden: door ontschotting van budgetten ontstaan meer mogelijkheden voor betere samenwerking en innovaties in ondersteuning, hulp en zorg aan jeugdigen en gezinnen.

Met de invoering van de Jeugdwet is de organisatie van het speelveld in de jeugdzorg ingrijpend veranderd (figuur 3.1). Sociale netwerken en vrij toegankelijke basisvoorzieningen winnen aan belang, want versterking van de 'pedagogische civil society' zou het onnodig inschakelen van meer specialistische vormen van zorg en hulp kunnen voorkomen.⁴² De eerstelijns basiszorg vervult een belangrijke rol in het jeugdstelsel. Van Yperen et al (2016: 7) spreken van 'een soort pedagogische

³⁹ Zie voor een overzicht van de belangrijkste ontwikkelingen en documenten: <https://www.nji.nl/Ontwikkelingen-in-jeugdbeleid>

⁴⁰ Van Yperen, T., B. Wijnen & R. Hageraats (2016). *Evaluatie Jeugdwet: Meer kwaliteit, minder zorgen*. Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut.

⁴¹ Zie de Memorie van toelichting bij de Jeugdwet: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2013/07/01/memorie-van-toelichting-bij-de-Jeugdwet>

⁴² Van der Sanden, Feringa & Pels (2016). Jeugdhulpverlening in beroering. In: Kruijer, Bredewold & Ham (2016). Hoe de verzorgingsstaat verbouwd wordt. Kroniek van een verandering. Amsterdam: Van Genneep.

huisartsenpost', waar signalering plaatsvindt, lichte, vroegtijdige en vrij-toegankelijke hulp en ondersteuning wordt geboden, en waar nodig wordt intensievere hulp wordt ingeroepen. Onder deze laag vallen de signalerings-, advies- en ondersteuningstaken van de jeugdgezondheidszorg, het centrum voor jeugd en gezin, het wijkteam en de huisartsen. Een bijzondere eerstelijnsvoorziening (die onder de Wmo valt) is Veilig Thuis, waar vragen, signalen en zorgen met betrekking tot kindermishandeling en huiselijk geweld binnenkomen. Intensievere hulp is niet vrij toegankelijk; hiervoor is een beschikking nodig.

Verschillende geïnterviewden benadrukken dat de omslag naar een nieuwe manier van werken en organiseren tijd vergt. Dit is in lijn met de hoofdconclusie van de *Eerste evaluatie Jeugdwet (2018)*: de gewenste transformatie, gericht op de realisatie van de doelen van de wet, moet grotendeels nog vorm krijgen. Hoogleraar Tom Van Yperen (Nederlands Jeugdinstituut/Rijksuniversiteit Groningen) maakt onderscheid tussen gemeenten die de transitie zijn ingegaan met een 'beleidsarme' invulling van het nieuwe stelsel, tegenover gemeenten met meer innovatiebewustzijn, die een 'beleidsrijke' invulling weten te maken. In beleidsarme gemeenten loopt het oude stelsel bijna één op één door in het nieuwe stelsel. In een beleidsrijke omgeving is sprake van een optimale wisselwerking tussen de basisinfrastructuur en de eerste- en tweedelijnsvoorzieningen, doordat het jeugdstelsel en het wijkstelsel nauw met elkaar verknoot zijn. Voorbeelden van gemeenten met een beleidsrijke implementatie zijn Utrecht, waar men al voor de transitie startte met wijkteams en de SAVE-methodiek ontwikkelde voor de jeugdzorg, en Amsterdam, waar men in 2009 begon met een herinrichting van het lokale stelsel, om tot afschaling van zwaardere vormen van hulp te komen.

Ontwikkeling gebruik van jeugdbescherming

36

De jeugdbescherming regelt de uitvoering van kinderbeschermingsmaatregelen, die ten doel hebben om een bedreiging voor de veilige ontwikkeling van een kind op te heffen. Alleen de kinderrechter kan besluiten tot het opleggen van een maatregel, nadat de Raad voor de Kinderbescherming onderzoek heeft gedaan. Landelijk gezien daalt het aantal opgelegde Jeugdbeschermingsmaatregelen al jaren.⁴³ Na de decentralisaties zet deze dalende lijn zich voort, hoewel tussen gemeenten verschillen zichtbaar zijn. Het aantal ondertoezichtstellingen daalde in 2015 en 2016 in de stad Eindhoven bijvoorbeeld sneller dan in de jeugdzorgregio Zuidoost Noord Brabant. Deze daling in Eindhoven is in lijn met het landelijk beeld, terwijl in de omliggende gemeenten het aantal OTS-en nagenoeg gelijk bleef. Volgens Corinne van Keulen (gemeente Eindhoven) beweegt het aantal OTS-en zich naar het niveau van 2005-2006. Tot 2009 nam het aantal OTS-en sterk toe, onder andere het gevolg van incidenten in die tijd, waarna een geleidelijke daling zichtbaar werd.

Ook in de regio Groot Rijnmond wordt gewezen op de invloed van incidenten op hoogte van het gebruik van jeugdhulp. De alertheid onder partijen in de pedagogische frontlinie nam er sterk toe na het incident met het 'Maasmeisje' in 2006. Het Rotterdamse beleidsprogramma 'Ieder kind wint', ingezet in 2007 en voortgezet in de periode 2011-2014, zorgde voor meer alertheid en betere samenwerking binnen de jeugdketen. Volgens Onno de Zwart (gemeente Rotterdam) bracht het Maasmeisje elementen van een falend systeem aan het licht: *"Er was een groep veel verhuizende ouders in de stad, die uit beeld wisten te blijven van jeugdzorg en -hulpverlening. Het rapport 'Ieder kind wint' zorgde voor de inmiddels breed gedragen opvatting: liever een maatregel teveel dan een te weinig."* Een beleidskeuze die destijds heel bewust gemaakt is, en die tot gevolg had dat Rotterdam sindsdien hoger scoort in de landelijke

⁴³ Zie [https://www.nji.nl/nl/Databank/Cijfers-over-Jeugd-en-Opvoeding/Cijfers-per-onderwerp/325381-Ondertoezichtstelling-\(OTS\)](https://www.nji.nl/nl/Databank/Cijfers-over-Jeugd-en-Opvoeding/Cijfers-per-onderwerp/325381-Ondertoezichtstelling-(OTS)).

verwijsindex. Een ander gevolg is het 'ja, tenzij'-beleid: bij zwangere moeders bij wie reeds een indicatie gesteld is, gaat deze automatisch over op het ongeborn kind, tenzij er een duidelijke reden is om hiervan af te wijken. In de regio Utrecht speelde toentertijd een vergelijkbaar incident rond het meisje Savanna.

Lichte en zware jeugdhulp: communicerende vaten

Fluctuaties in het gebruik van jeugdzorg zijn op lokaal niveau niet altijd eenduidig te verklaren.

Verwijzend naar een intern rapport, vertelt Corinne van Keulen (gemeente Eindhoven): *“Na de daling in 2015-2016, zien we in Eindhoven in 2017 weer een stijging. Waardoor dat precies komt, weten we niet. De daling lijkt eerder terug te voeren op een zich normaliserende situatie dan op de verandering in werkwijze.”* Van Keulen acht het weinig zinvol om uitsluitend naar de ontwikkeling van het aantal jeugdbeschermingsmaatregelen te kijken, omdat lichte en zware vormen van jeugdhulp als communicerende vaten kunnen werken. Een daling van het aantal jeugdbeschermingsmaatregelen betekent niet automatisch minder problematiek, het kan ook duiden op kostenoverschrijding in de ambulante jeugdhulp, aldus Van Keulen. Riëlette van Leuven (gemeente Den Haag) maakt een vergelijkbare analyse: *“We zien dat er sinds de transitie meer vraag is naar jeugdhulp. Dat kun je uitleggen als: de drempel is lager, het is makkelijker om hulp te vinden. We zien dat jeugdigen en gezinnen eerder worden geholpen. En je hoopt dat ze niet langdurig in de hulp hoeven, dat ze ook eerder klaar zijn. Maar dat effect kunnen we nu nog niet zien. We zijn 3 jaar bezig; je kunt nu nog geen conclusies trekken over een verschuiving van zwaardere hulpverlening naar lichtere hulpverlening.”*

Leidt preventie tot minder voorzieningengebruik?

Ferry van den Brule (gemeente Eindhoven) vraagt zich af of een onderzoek naar verklaringen niet te vroeg komt. Hij benadrukt dat je alleen over langere tijd een trend kunt verklaren: *“Komt de huidige daling doordat voorzieningen hun werk zo goed doen? Doordat interventies voldoende vroegtijdig zijn ingezet? Of is het een gevolg van bezuinigingen, en komt er een moment waarop zich een prop in het systeem manifesteert en het aantal maatregelen weer gaat stijgen? We weten het niet! Daarover kun je pas over een paar jaar conclusies trekken.”* Ook Paul van Dijk (gemeente Utrecht) wijst erop dat het streven naar vroegsignalering – zeker op korte termijn – niet automatisch leidt tot minder gebruik of lagere kosten. Wel hoopt hij dat door in een vroeg stadium problematiek te signaleren, de kosten lager zullen uitvallen. Van Dijk: *“Als je wacht tot een zaak zo ver geëscaleerd is dat het bij de rechter komt, heb je waarschijnlijk ook duurdere voorzieningen nodig. Moet je kijken wat het kost als je één kind uit huis plaatst en in een residentiële voorziening moet zetten. Daar loop je op leeg als kleine gemeente.”*

Paul van Dijk (gemeente Utrecht) waarschuwt dat er nog geen harde conclusies kunnen worden getrokken over effectiviteit van het huidige beleid, omdat het tijd vergt om de nieuwe manier van werken te adopteren. Van Dijk: *“Ik vind het heel aannemelijk dat we, door vroegtijdig investeren en signaleren, door samen scherp op te trekken, kunnen voorkomen dat zaken bij de rechter komen te liggen. Maar medewerkers moeten wel breed leren kijken en signaleren. Het is geen lopende band werk, het zijn kenniswerkers, die per situatie moeten bepalen wat nodig is. Ze hebben meer vrijheid gekregen, meer ruimte om zelf te beslissen. Maar het zal tijd kosten voordat alle huidige jeugdzorgwerkers vanuit deze mindset kunnen werken.”*

Uitvoeringspraktijk jeugdbescherming

Actoren en institutioneel speelveld

Binnen gemeenten is de uitvoering van jeugdbescherming een samenspel tussen de zogenoemde gecertificeerde instellingen (GI's), die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van jeugdbescherming en

jeugdreclassering en gemeentelijke voorzieningen, zoals de wijkteams. Hoe dit samenspel gestalte krijgt, verschilt van gemeente tot gemeente. Andere belangrijke lokale actoren zijn de Raad voor de Kinderbescherming en Veilig Thuis.⁴⁴ De Jeugdwet bepaalt dat een rechtspersoon die in aanmerking wil komen voor het uitvoeren van de jeugdbeschermings- of jeugdreclasseringstaken, gecertificeerd moet zijn. Deze GI's worden door de gemeente gecontracteerd. Veel van de huidige, lokaal opererende GI's komen voort uit de vroegere provinciale Bureaus Jeugdzorg. Dit geldt voor Jeugdbescherming Regio Amsterdam, Jeugdbescherming Rotterdam-Rijnmond, Jeugdbescherming Brabant (regio Eindhoven) en Samen Veilig Midden Nederland (Regio Utrecht). Daarnaast contracteren gemeenten vaak landelijke aanbieders zoals het Leger des Heils en de William Schrikker Groep, die gericht zijn op specifieke doelgroepen zoals zwerfjongeren en jeugdigen met een licht verstandelijke beperking.

Veel gesprekspartners gingen uitvoering in op lokale invulling van de Jeugdwet en de politieke en beleidsmatige keuzes die daaraan ten grondslag liggen. Het ministerie van J&V signaleert dat gemeenten verschillend omgaan met de manier waarop GI's en wijkteams samenwerken. Soms werken ze samen met voorzieningen uit de eerste lijn, maar dit is niet overal het geval. Carline Carati (ministerie van J&V): *“Sommige gemeenten kiezen ervoor om de GI's naar voren te positioneren, dat zie je bijvoorbeeld in Utrecht waar de GI samenwerkt met het wijkteam: de zogenoemde SAVE-werkwijze. Andere gemeenten organiseren ze meer 'naar achteren'. In dat geval komen GI's pas in beeld als een kinderrechter een kinderschermingsmaatregel heeft opgelegd.”* Dat lokale uitvoeringspraktijken sterk uiteenlopend zijn ingericht, bewijst niet alleen dat gemeenten de beleidsruimte benutten die het Rijk hen met de Jeugdwet verschaft. Het laat ook zien dat gemeenten volop zoekende zijn naar maatwerk, teneinde de jeugdzorgmiddelen zo effectief en efficiënt mogelijk te besteden.

38

Melding en indicering

In de manier waarop meldings- en signaleringsstructuren lokaal zijn ingericht, bestaat veel variatie. Meldingen komen binnen via Veilig Thuis, maar ook via de politie en huisartsen. De basisvoorzieningen voor opgroeien en opvoeden zijn ook regelmatige melders. De verhouding tussen meldende partijen verschilt tussen gemeenten en regio's, evenals de mate waarin partijen alert, meldingsbereid en -geneigd zijn. In veel regio's signaleert men een toename van het aantal meldingen bij Veilig Thuis, maar dit lijkt voornamelijk het gevolg van protocolwijzigingen bij de politie, waardoor alle incidenten met jeugdigen bij Veilig Thuis terecht komen. Er zijn geen concrete aanwijzingen dat het aantal ernstige crisissituaties toeneemt. Verwijzing en indicering loopt vervolgens via de eerste lijn. Naast de wijkteams nemen huisartsen nog steeds een aanzienlijk deel van het aantal verwijzingen voor hun rekening. Om te bepalen welke aanpak nodig is bij een gezin, werken de meeste gemeenten met een jeugdbeschermingstafel: een periodiek overleg waar vertegenwoordigers van de gemeente, de GI, het wijkteam en de Raad voor de Kinderbescherming casuïstiek bespreken. Hier kan het besluit tot een raadsonderzoek worden genomen, wat vervolgens kan resulteren in een rechterlijke maatregel. Zowel de wijkteams als de casuïstiekbespreking wordt op uiteenlopende wijze vormgegeven.

Rol en invulling van wijkteams

Wijkteams of sociale teams spelen een cruciale rol in de eerste lijn. Tussen gemeenten in de onderzochte regio's zijn grote verschillen zichtbaar in de manier waarop deze teams opereren en de wijze waarop signalering plaatsvindt. We schetsen de verschillen tussen de onderzochte steden.

⁴⁴ In sommige gemeenten is Veilig Thuis onderdeel van een GI, bij andere gemeenten maakt het deel uit van de GGD. In de regio Utrecht bijvoorbeeld, is Veilig Thuis ondergebracht bij de koepelorganisatie Samen Veilig Midden Nederland, waaronder ook het crisis- en coördinatiepunt voor de jeugdhulp en de SAVE teams vallen.

Eindhoven: WIJteams voor 0 tot 110 jaar

In Eindhoven is vanuit de filosofie van WIJ Eindhoven heel bewust gekozen voor een brede toegang van 0 tot 110 jaar. Wijkteams – in Eindhoven worden dit WIJ-teams genoemd – zijn laagdrempelig en werken in de wijk. De teamleden zijn generalisten en de teams werken ontkokerd volgens het principe ‘één huishouden, één plan, één contactpersoon’. Het is de bedoeling dat in de ondersteuning zoveel mogelijk gebruik wordt gemaakt van ‘eigen kracht’ en ‘samenkracht’ en dat specialistische hulp uitsluitend wordt ingeschakeld als het echt nodig is. De indicatie hiervoor verloopt via de WIJ-teams. Daarnaast kunnen gezinnen nog steeds bij de huisarts terecht voor een doorverwijzing.

Binnen de regio Zuidoost Noord Brabant is het contrast groot tussen de brede toegang in Eindhoven en de specialistische teams die opereren in sommige omliggende gemeenten. Sommige geïnterviewden plaatsen vraagtekens bij de effectiviteit van de radicaal gewijzigde manier van signaleren en indiceren. Want niet elke generalist die in aanraking komt met opvoedingsproblematiek, beschikt over voldoende deskundigheid op dat terrein. Verschillende gesprekspartners refereren aan de regio De Kempen, waar het centrum voor Jeugd en Gezin gericht is op kinderen van 0 tot 18 én hun ouders. Ferry van den Brule (gemeente Eindhoven): *“Het is denkbaar dat ze in De Kempen de problematiek sneller in het snotje hebben en effectiever behandelen, omdat ze meer vakkennis hebben. Door de generieke opzet in Eindhoven loop je de kans dat problemen niet tijdig of niet volledig onderkend worden en dat uiteindelijk inzet van zwaardere zorg noodzakelijk is.”* Ook Eelco Vollema gebiedsmanager bij Jeugdbescherming Brabant wijst op het belang van specifieke jeugdhulp-expertise: *“Als je vanuit 0-110 werkt heb je de totale context in kaart en mogelijk zorgt dat voor een betere aansluiting bij diverse domeinen. Maar je mist de specialistische kijk. De vraag is dan of jeugdhulp in eerste of tweede lijn goed is gepositioneerd en of de samenwerking goed is geregeld.”*

39

Utrecht: buurtteams met doelgroepgerichte subteams

De gemeente Utrecht maakt, net als Brabantse regio De Kempen, onderscheid tussen gebiedsteams voor jongeren en volwassenen. Paul van Dijk (gemeente Utrecht): *“We hebben voor alle leeftijden in de Utrechtse wijken één voordeur, waar twee organisaties achter zitten. We hebben geen teams die alles moeten kunnen, daar geloven wij niet in. Het is niet vanzelfsprekend dat iemand die een bijvoorbeeld scootmobiel voorschrijft ook jeugdzorgproblematiek goed begrijpt.”* Daarom hebben we achter die ene voordeur’ in de stad Utrecht opereren 22 buurtteams, die vervolgens zijn opgesplitst in een team dat is gericht jeugdigen en gezinnen en een team waar gezinsproblematiek geen rol speelt. Voor de uitvoering van jeugdbescherming en jeugdreclassering heeft de gemeente Utrecht met Samen Veilig Midden Nederland SAVE-teams ingericht, die samenwerken met de buurtteams. SAVE staat voor Samen werken aan Veiligheid.

De basis voor de nieuwe manier van werken is in Utrecht al voor de decentralisaties gelegd. Van Dijk: *“We zijn in 2013 begonnen om de gemeentelijke poten van veiligheid en zorg sterker te verbinden, vanuit het idee dat in de oude structuur ongetwijfeld dingen goed werken, maar dat er ook kansen liggen om dingen slimmer te organiseren: zo dicht mogelijk op het gezin.”* Niet een organisatie-model, maar de praktijk vormde het uitgangspunt. Vanuit een aantal leidende principes (niet het systeem, maar het gezin staat centraal; één gezin, één plan etc.) ging men aan de slag met concrete casuïstiek. Paul van Dijk: *“Met mensen van de Raad voor de Kinderbescherming, het Veiligheidshuis, de buurtteams en zorgaanbieders hebben we een aantal hele complexe, bestaande casussen samen geanalyseerd en daar lering uit getrokken: wat betekent dit voor de toekomst? Zo kwamen we tot afspraken over samenwerking en afstemming tussen SAVE en de buurtteams, die toen in pilotvorm volop in ontwikkeling waren. We hebben dus echt geïnvesteerd om te zorgen dat er in 2015 een nieuwe basis*

zou liggen in de wijken. Dat heeft waanzinnig veel voeten in de aarde gehad.” Via ‘action learning’ is de nieuwe manier van werken vervolgens in de praktijk geoptimaliseerd.

Rotterdam: wijknetwerkpartners en ‘0 tot 100’-wijkteams

In Rotterdam bestaat de eerste lijn uit wijknetwerkpartners zoals de Centra voor Jeugd en Gezin, politie, scholen en Maatschappelijk werk. Zij kunnen het wijkteam inschakelen bij signalen van jeugd- of opvoedingsproblematiek. Aanvankelijk waren er aparte teams voor jeugd en volwassenen, maar het college dat in 2014 aantrad, besloot tot samenvoeging tot ‘0-100 teams’. Enkele geïnterviewden vragen zich af of er binnen de teams voldoende expertise is op het terrein van jeugdzorg. Volgens Silvia van Eijsden (gemeente Rotterdam) zijn er binnen de stad verschillen zichtbaar in de manier waarop wijkteams met jeugdzorgkwesties omgaan. Van Eijsden: *“Het is allemaal niet wetenschappelijk onderbouwd, maar je ziet verschillen tussen wijken. We hebben een wijk waar je veel meldingen en lange wachttijden bij GI verwacht, maar waar het eigenlijk heel soepel loopt. Wat blijkt: in het wijkteam werkt een oud-jeugdbeschermer. Dus die kent de mensen, en kent het veld. Terwijl in wijken waar je minder problemen verwacht, het soms minder goed verloopt. Dan zie je vaak dat er geen oud-jeugdbeschermer in het wijkteam werkt.”*

Amsterdam: netwerk van gespecialiseerde teams

Amsterdam werkt – net als Utrecht – met een structuur waarin wijkteams voor bepaalde leefgebieden samenwerken met gespecialiseerde teams. Signalering gebeurt vanuit de wijkteams – in Amsterdam spreekt men van ‘lokale teams’ – waarin allerlei expertises zijn samengebracht. De GI maakt geen deel uit van het lokale team, maar kan door het lokale team worden ingeschakeld als ouders niet vrijwillig willen meewerken. Naast het lokale team is er in elke wijk een ouder/kind-team, dat contact onderhoudt met de scholen in Amsterdam. Verder zijn er ‘Samen doen’-teams geformeerd, die zich specifiek richten op de aanpak multi-probleemgezinnen.

40

Den Haag: gebiedsgerichte jeugdteams

Den Haag werkt met gebiedsgerichte jeugdteams, die ondergebracht zijn bij de Centra voor Jeugd en Gezin (CJG). De cliënten komen binnen bij het CJG. De gezinscoach die in het jeugdteam werkt kijkt welke hulp moet worden ingeschakeld. De gezinscoach kan zelf ook hulp verlenen aan een gezin. In het jeugdteam zitten verschillende expertises. Het CJG is een netwerkorganisatie, dus er zijn gezinscoaches die in dienst zijn van de gemeente, maar ook van diverse jeugdhulpaanbieders. Denis Vink (gemeente Den Haag): *“Is er geestelijke gezondheidsproblematiek in een gezin, dan zorgen we dat die gezinscoach aan de slag gaat met die expertise. Doordat we diverse specialisten aan tafel hebben, kun je heel direct hulp aanbieden. Als het complex wordt, kunnen we tweedelijns of gespecialiseerde jeugdhulp inzetten, of laten onderzoeken of een gedwongen kader nodig is.”*

Van dwang naar drang

Een Jeugdbeschermingsmaatregel wordt door de kinderrechter opgelegd. In veel gemeenten is echter een verschuiving zichtbaar: men probeert het JB-instrumentarium al eerder, in het vrijwillige kader, in te zetten. De bedoeling is meer preventief te werk te gaan en dwangmaatregelen te voorkomen. Amsterdam en Rotterdam hanteren hiervoor de aparte methode ‘drang’, die uitgevoerd kan worden door een GI, met in principe dezelfde methoden als een dwangmaatregel. Boekhoudkundig worden – in elk geval in Rotterdam – voor drang-interventies dezelfde codes gehanteerd als bij dwang.

In Amsterdam is in 2009 met een ingrijpende reorganisatie van de jeugdbescherming ingezet. Het oude systeem was een ‘eilandenrijk’, de cliënt zag toen veel verschillende medewerkers. Het nieuwe

werkproces leidde tot een methodiek waarin samen met de cliënt optrekken centraal stond. Dit leidde uiteindelijk tot het nieuwe instrument 'drang' dat gericht is op preventieve jeugdbescherming. Deze werkwijze is in 2013 breed ingevoerd in de stad, zodat de transitie op lokaal niveau al voor de invoering van de nieuwe Jeugdwet was geïmplementeerd. Volgens Marc Dinkgreve van Jeugdbescherming Amsterdam worden er nu 60 procent minder jeugdbeschermingsmaatregelen uitgevoerd dan voor de transitie. Ongeveer de helft van de gezinnen wordt nu geholpen zonder opgelegde maatregel. Op termijn moet de preventieve inzet van jeugdhulp leiden tot lagere kosten. Vanwege het preventieve karakter van de drang-benadering, is het volgens Margreet Wiegand (gemeente Amsterdam) essentieel dat ernstige gevallen tijdig worden opgeschaald naar de GI, zodat escalatie van problemen, waarbij dwang alsnog nodig is, kan worden voorkomen. Volgens Wiegand moet je dwang alleen inzetten bij gevallen waar het echt niet anders kan.

Ook in Rotterdam verlegde men al voor de transitie het accent naar een preventieve benadering. Anja Bremer (Raad voor Kinderbescherming): *"We zagen vroeger vaak dat we er te laat bij waren, omdat het 'voorveld' lang doormodderde. Vervolgens kwam Bureau Jeugdzorg. Dan de Raad voor Kinderbescherming. En dan was er al zoveel gebeurd, dat er intensief moest worden ingegrepen. We hebben toen gekeken: kunnen we de kennis en expertise dichter bij het voorveld brengen, zodat kinderen op het juiste moment de juiste begeleiding krijgen?"* In Rotterdam wordt volgens geïnterviewden ongeveer 30 procent van de gezinnen geholpen met drang; 60 procent wordt een raadsonderzoek en 10 procent gaat terug naar vrijwillig kader. Geïnterviewden vermoeden sterk dat opvoedingsproblematiek nu eerder wordt gesignaleerd dan voorheen. Anja Bremer: *"We zien dat er meer multiprobleem-zaken door vrijwillige hulpverlening worden gesignaleerd. Als we dat niet zouden zien, zouden ze misschien doormodderen. Van die 30 procent wordt 15 procent een maatregel. We hebben dus meer in beeld."* Omdat nu gezinnen bereikt worden die vroeger vaak lange tijd buiten beeld bleven, is er per saldo geen sprake van lager gebruik.

41

Carline Carati van het ministerie van J&V wijst erop dat 'drang' in het kader van de Jeugdwet op zichzelf geen relevant begrip of product is. *"De term 'drang' moet vooral begrepen worden als een houding of attitude van professionals – iemand van een wijkteam, Centrum voor Jeugd en Gezin of een gecertificeerde instelling – om ouders te bewegen om eerder hulp te accepteren. Soms is 'aandringen' of 'opdringen' nodig. De kern is: je wilt voorkomen dat kinderen in het gedwongen kader terecht komen, daarom is het belangrijk dat je als professional een motiverende houding aanneemt."* De andere onderzochte steden maken geen onderscheid tussen dwang en drang, maar zetten net als Amsterdam en Rotterdam in op preventie en vroegsignalering. Veelal spreekt men van 'preventieve jeugdbescherming'.

Gezins- of kindgericht

Van oudsher is de jeugdzorg gericht op individuele cliënten. De laatste jaren verschuift – mede ingegeven door de Jeugdwet – het perspectief naar het gezin. Zodra er rondom een kind signalen zijn of kinderen met jeugdbescherming in aanraking komen, wordt aandacht besteed aan eventuele broertjes en zusjes. Hoe dit wordt ingevuld, verschilt. In de jeugdzorgregio Eindhoven is in 2017 de gezinsgerichte benadering ingevoerd. Daarbij keek men naar Amsterdam. Ferry van den Brule (gemeente Eindhoven): *"Gezinsgericht werken in regio Eindhoven is geen aardverschuiving, maar een accentverschuiving. Het is een vorm van vroegsignalering, bedoeld om problemen bij andere kinderen te voorkomen."* Peter Rovers (Jeugdbescherming Brabant) benadrukt dat het gezinsperspectief op zichzelf niet nieuw is: *"In het verleden keken we ook naar andere leden in het gezin. Het is nu alleen*

geformaliseerd. In de praktijk kom je dan allerlei lastige zaken tegen. Alleen al: Wat is het gezin? En wie behoort er tot het gezin? Ga je bij gescheiden ouders ook de andere, nieuwe partners betrekken?"

In Utrecht en Den Haag worden de ouders en kinderen altijd uitgenodigd bij de bespreking aan de jeugdbeschermingstafel, om in overleg met hen te bespreken wat er mogelijk is in het vrijwillige kader. Aan een jeugdbeschermingstafel nemen in Utrecht alleen de uitvoerende werkers van partijen deel die ook directe bemoeienis hebben met het gezin. Het is geen casuïstiekoverleg waar bijvoorbeeld zorgaanbieders aansluiten die geen enkel contact hebben met het gezin. Eindhoven betreft sinds twee jaar de ouders bij de bespreking; de ervaringen zijn volgens geïnterviewden erg positief. Rotterdam kiest er bewust voor om de bespreking in sommige gevallen zonder ouders te laten plaatsvinden. Anja Bremer (Raad voor de Kinderbescherming Rotterdam): *"We betrekken ouders wel degelijk, maar we doen het op een andere manier. De jeugdbeschermingstafel bestaat uit twee overleggen: het JB-plein en de routeertafel. Je meldt pas bij het JB-plein als de risico's te groot zijn, als je het niet meer vrijwillig kunt doen. Bij de routeertafel zitten de ouders er niet bij, omdat we willen voorkomen dat ze daar zeggen: we beloven beterschap. Want dat hebben ze al eerder beloofd, en toch zit je nu daar."*

Amsterdam werkt niet met een jeugdbeschermingstafel, omdat dit haaks zou staan op het uitgangspunt van 'de cliënt centraal'. Margreet Wiegand (gemeente Amsterdam): *"De dossiers lagen vroeger op allerlei tafels in de stad, dat willen we niet meer. Bovendien fungeert het in de praktijk vaak als intakeorgaan naar dwang, omdat de Raad voor de Kinderbescherming aan tafel zit. Amsterdam wil dwang zoveel mogelijk voorkomen."* Begin 2018 kreeg de Jeugdbescherming in Amsterdam opnieuw met een nieuwe stelselwijziging te maken, in de vorm van 'perspectiefplannen' die samen met het gezin worden opgesteld voor alle leefgebieden. Wiegand: *"We willen sociaal domein-breed, systeemgericht gaan werken. Doel van de stelselherziening is betere zorg, meer preventie en uiteindelijk lagere kosten. Dat idee zat ook achter het nieuwe stelsel in 2015, maar we blijven leren en verbeteren."*

42

Uitvoeringspraktijk jeugdreclassering

Jeugdreclassering is een begeleidingsplan voor jongeren die met de politie in aanraking zijn geweest en een procesverbaal kregen. De strafrechter kan besluiten jeugdreclassering op te leggen aan jongeren tussen de 12 en 18 jaar die een delict hebben gepleegd, als hij oordeelt dat jongeren, na hun straf, begeleiding nodig hebben bij hun terugkeer in de maatschappij.⁴⁵ Het doel van jeugdreclassering is om in samenwerking met ouder(s) of netwerk, het gedrag van de jongere te veranderen en recidive te voorkomen. Jeugdreclassering wordt eveneens uitgevoerd door de gecertificeerde instellingen. Landelijk zijn Reclassering Nederland, SVG Verslavingsreclassering en het Leger des Heils de belangrijkste GI's.

Hoewel jeugdreclassering wordt uitgevoerd door gespecialiseerde GI's, zijn de terreinen van jeugdbescherming en jeugdreclassering in de lokale beleidspraktijk regelmatig met elkaar verweven. In Eindhoven bijvoorbeeld, wordt in organisatorische zin geen onderscheid gemaakt tussen jeugdreclassering en jeugdbescherming. Professionals die een jeugdbeschermingsmaatregel of een jeugdreclasseringsmaatregel uitvoeren, worden in Eindhoven 'gezinswerkers' genoemd. Omdat het een veel kleiner en minder complex veld betreft dan de jeugdbescherming, en bovendien het gebruik van jeugdreclassering landelijk een dalende lijn vertoont, kwam de jeugdreclassering in de gevoerde interviews minder uitvoerig aan de orde. Met jeugdreclassering is bovendien minder budget gemoeid.

⁴⁵ Het jeugdstrafrecht kan tot 23 jaar gehanteerd worden. Dit hangt af van het ontwikkelingsniveau van de jongere (Jeugdzorg Nederland).

Dalende trend, zowel landelijk als lokaal

Het aantal jongeren in Nederland dat met jeugdreclassering te maken krijgt, is in vergelijking met de aantallen voor jeugdhulp en jeugdbescherming relatief klein. Zo heeft van alle jeugdzorgtrajecten in Nederland jaarlijks zo'n 1,7 procent betrekking op jeugdreclassering (CBS).⁴⁶ In de drie grote steden wonen, ook relatief gezien, veel jongeren met jeugdreclassering. De jeugdzorgregio's Rijnmond, Amsterdam-Amstelland en Haaglanden staan in de top vijf met grootste aandelen jongeren met jeugdreclassering. Net als bij de jeugdbescherming, vertoont het aantal jongeren met een jeugdreclasseringsmaatregel op landelijk niveau bovendien een dalende lijn. Landelijk hadden 6.360 jongeren op 31 december 2017 een jeugdreclasseringsmaatregel. Medio 2011 waren dat er nog ruim 11.000: een afname van ruim 43 procent. In de regio Groot Amsterdam daalt de jeugdreclassering al meer dan tien jaar en in Groot Rijnmond is eveneens sprake van een getalsmatige afname. In beide regio's gaat het om circa 800 jongeren per jaar. Ook in de regio Zuidoost-Noord-Brabant stemt de situatie overeen met het landelijke beeld. Dit geldt zowel voor de stad als de regio. In Eindhoven gaat het om circa 200 zaken, terwijl dit enkele jaren geleden nog dubbel zo hoog lag. In de gemeente Den Haag daalde het aantal jongeren met jeugdreclassering tussen 2015 en 2017 met 16 procent tot 480 jongeren en in de gemeente Utrecht ging het in 2017 om 250 jongeren.

Aandacht voor gezin en omgevingsfactoren

De oorzaken van de – in sommige regio's – forse daling zijn nog niet duidelijk in beeld. In het algemeen daalt de criminaliteit in Nederland al een aantal jaren, en veel onderzoeken laten zien dat de objectieve veiligheid is toegenomen. Dit verklaart mogelijk ook (deels) de afname van het aantal jeugdreclasseringsmaatregelen. Hoewel in Eindhoven de leeftijdsgroep de afgelopen jaren ook in omvang kleiner werd (demografische verklaring), tast men over de precieze verklaring van de aanzienlijke daling grotendeels in het duister. Peter Rovers (Jeugdbescherming Brabant): *“De vraag is of dit betekent dat het veiliger is geworden: is er minder criminaliteit? Gaat het echt zo goed of missen we een hoop? Daar gaan we ons komend jaar uitgebreider over buigen.”*

43

Volgens Peter Palsma, directeur van het Leger des Heils, kan de daling in de jeugdreclassering in sommige steden mede verklaard worden door een veranderde aanpak van criminele jongeren. In Amsterdam is onder leiding van burgermeester Van der Laan in 2011 de Top-600-aanpak ingevoerd en kwam er meer aandacht voor de broertjes en zusjes van criminelen. Ook Rotterdam en Utrecht hebben een Top-X aanpak, waarbij men veelplegers via een ketensamenwerking beter in beeld brengt en meer gezins- en wijkgericht werkt. Sabine Steijger, regiosecretaris Zuid-West bij Jeugdreclassering Nederland, legt uit dat de jeugdreclassering steeds verder geprofessionaliseerd is. De aanpak is steeds meer *evidence based*, waarbij men gebruik maakt van onderzoek naar effectiviteit en maatschappelijke meerwaarde. Daarnaast heeft Jeugdreclassering Nederland steeds meer aandacht voor de context en omgeving van de jongere en werken zij vaker samen met het 'voorveld', door het Veiligheidshuis te betrekken. Steijger: *“We kenmerken ons nu door hybride begeleiding: een combinatie van gedragsverandering en risicobeheersing. De beweging die we nu zien is dat we ons niet alleen profileren in het veiligheidsdomein, maar ook in het sociale domein. De vraag die je telkens moet stellen is: hoe kun je je rol het beste invullen? Soms is gedragsverandering meer op de voorgrond, bij anderen is het de risicobeheersing.”*

⁴⁶ CBS (2018). *Jeugdbescherming en jeugdreclassering 2017*. Den Haag.

Bijlage 3 Gesprekspartners

Tabel B1.1: Gesprekspartners Jeugdwet

Regio	Naam	Functie	Organisatie
Groot Rijnmond	Silvia van Eijdsen	Senior beleidsmedewerker Jeugd	Gemeente Rotterdam
	Aat Brand	Onderzoeksmanager	Gemeente Rotterdam
	Agnes Derksen	Directiesecretaris	Jeugdbescherming Rotterdam Rijnmond
	Hugo van Meeuwen	Landelijk relatiebeheerder	Leger des Heils Jeugdbescherming & Reclassering
	Anja Bremer	Adviseur beleid	Raad voor de Kinderbescherming
	Sabine Steijger	Regiosecretaris	Reclassering NL
	Karima el Bouchtaoui	Contactfunctionaris Den Haag en Rotterdam	Reclassering NL
Groot Amsterdam	Adrienne van Dongen	Werkverdelers/functionaris	Bouman verslavingsreclassering
	Margreet Wiegand	Senior adviseur jeugdzorg	Gemeente Amsterdam
	Pieter Bijkerk	Strategisch adviseur-accountmanager	Jeugdbescherming Regio Amsterdam
Utrecht	Marc Dinkgreve	Kennis-ambassadeur	Jeugdbescherming Regio Amsterdam
	Paul van Dijk	Senior beleidsadviseur Jeugd	Gemeente Utrecht
	Paul Janssen	Bestuurder	Samen Veilig Midden Nederland
Zuidoost Noord-Brabant	Tanno Klijn	Bestuurder	Samen Veilig Midden Nederland
	Corinne van Keulen	Beleidsadviseur jeugd	Gemeente Eindhoven
	Ferry van den Brule	Contractmanager Jeugdwet Eindhoven	Gemeente Eindhoven
	Eelco Vollema	Gebiedsmanager jeugdbescherming Eindhoven	Jeugdbescherming Brabant
Agglomeratie 's Gravenhage	Peter Rovers	Gebiedsmanager jeugdbescherming stadsregio Eindhoven	Jeugdbescherming Brabant
	Riëlette van Leuven	Programmamanager/senior beleidsmedewerker afdeling jeugd	Gemeente Den Haag
	Denis Vink	Senior beleidsmedewerker afdeling jeugd	Gemeente Den Haag

Landelijke experts	Tom van Yperen	Hoofd unit Monitoring & Onderzoek	Nederlands Jeugdinstituut & Rijksuniversiteit Groningen
	Erik Jan de Wilde	Onderzoeker	Nederlands Jeugdinstituut
	Ard Sprinkhuizen	Associate lector Maatschappelijk Werk	Hogeschool InHolland
	Carline Carati	Senior beleidsmedewerker jeugd	Ministerie van Justitie en Veiligheid
	Peter Palsma	Directeur	Leger des Heils
	Henk Perenboom	Directiesecretaris	Leger des Heils

Tabel B1.2: Gesprekspartners Participatiewet

Regio	Naam	Functie	Organisatie
Groot Rijnmond	Onno de Zwart	Directeur Welzijn, Zorg en Jeugdhulp	Gemeente Rotterdam
	René Segers-Hoogenboom	Hoofd afdeling bestuurlijke en strategische advisering Afdeling Werk & Inkomen	Gemeente Rotterdam
	Maarten van Kooij	Strategisch Adviseur	Gemeente Rotterdam
	Remco Kerkhoff	Strategisch adviseur	Gemeente Rotterdam
	Paul van der Aa	Lector inclusieve arbeid en onderzoeks coördinator	Hogeschool Rotterdam & Gemeente Rotterdam
	Nico van Wijk	Afdelingshoofd Taskforce Tegenprestatie	Gemeente Rotterdam
	Remco van Dorp	Strategisch adviseur	Gemeente Rotterdam
Groot Amsterdam	Antoinette de Ruijter	Senior beleidsadviseur werk en inkomen	Gemeente Amsterdam
	Annet Tesselaar	Beleidsadviseur participatiedoelgroep	Gemeente Amsterdam
	Calijn den Nieuwenboer	Transitieleider Activering	Gemeente Amsterdam
	Martijn Alderse-Baas	Beleidsmedewerker	Gemeente Diemen/Amsterdam
	Beatrijs Aukema	Senior Beleidsadviseur	Gemeente Haarlemmermeer
Utrecht	Marieke Blommesteijn	Beleidsadviseur re-integratie, werk & inkomen	Gemeente Utrecht
	Jacqueline de Graaf	Beleidsadviseur bijstand	Gemeente Utrecht
Zuidoost Noord-Brabant	Erik Lubbers	Strategisch adviseur economische zaken	Gemeente Eindhoven
	Rob van der Maden	Afdelingshoofd sociaal domein	Gemeente Eindhoven
	Peggy Muijers	Ontwikkelaar Participatie & Inkomen	Gemeente Eindhoven

Bijlage 4 Voorzieningengebruik per COROP-regio

Tabel B2.2: Rangschikking COROP-gebieden naar gecorrigeerd gebruik van voorzieningen (2015) – herziene versie na modelcorrectie

	Groot-Amsterdam	Groot-Rijnmond	Utrecht	Zuidoost-Noord-Brabant	Agglomeratie 's Gravenhage
Jeugdbescherming (Jeugdwet)	zeer laag	zeer hoog	hoog	laag	zeer laag
Jeugdreclassering (Jeugdwet) ^a	laag	hoog	hoog	laag	laag
Bijstand (Participatiewet)	gemiddeld	hoog	hoog	hoog	hoog
Re-integratie (Participatiewet)	hoog	gemiddeld	gemiddeld	gemiddeld	hoog

Rangschikking op basis van alle corop-gebieden in Nederland

Bron: CBS (Stapelingsmonitor), SCP-bewerking

Tabel B2.3: Rangschikking COROP-gebieden naar gecorrigeerd gebruik van voorzieningen (2016)

	Groot-Amsterdam	Groot-Rijnmond	Utrecht	Zuidoost-Noord-Brabant	Agglomeratie 's Gravenhage
Jeugdbescherming (Jeugdwet)	laag	hoog	gemiddeld	laag	zeer laag
Jeugdreclassering (Jeugdwet)	hoog	zeer hoog	hoog	gemiddeld	gemiddeld
Bijstand (Participatiewet)	hoog	Hoog	gemiddeld	hoog	hoog
Re-integratie (Participatiewet)	zeer hoog	Laag	gemiddeld	Laag	zeer hoog

Rangschikking op basis van alle corop-gebieden in Nederland

Bron: CBS (Stapelingsmonitor), SCP-bewerking

Bijlage 5 Regio-indelingen

COROP Regio	Arbeidsmarktregio	Jeugdzorgregio
Groot Amsterdam	Groot Amsterdam	Amsterdam-Amstelland
<ul style="list-style-type: none"> • Aalsmeer • Alkmaar • Amstelveen • Amsterdam • Beemster • Diemen • Edam-Volendam • Haarlemmermeer • Landsmeer • Oostzaan • Ouder-Amstel • Purmerend • Uithoorn • Waterland 	<ul style="list-style-type: none"> • Aalsmeer • Amstelveen • Amsterdam • De Ronde Venen • Diemen • Haarlemmermeer • Ouder-Amstel • Uithoorn 	<ul style="list-style-type: none"> • Aalsmeer • Amstelveen • Amsterdam • Diemen • Ouder-Amstel • Uithoorn

COROP Regio	Arbeidsmarktregio	Jeugdzorgregio
Groot Rijnmond	Werkplein Rotterdam	Rijnmond
<ul style="list-style-type: none"> • Albrandswaard • Barendrecht • Binnenmaas • Brielle • Capelle aan den IJssel • Cromstrijen • Goeree-Overflakkee • Hellevoetsluis • Korendijk • Krimpen aan den IJssel • Krimpenerwaard • Lansingerland • Maassluis • Nissewaard • Oud-Beijerland • Ridderkerk • Rotterdam • Schiedam • Strijen • Vlaardingen • Westvoorne • Zuidplas 	<ul style="list-style-type: none"> • Albrandswaard • Barendrecht • Binnenmaas • Brielle • Capelle aan den IJssel • Cromstrijen • Goeree-Overflakkee • Hellevoetsluis • Korendijk • Krimpen aan den IJssel • Maassluis • Nissewaard • Oud-Beijerland • Ridderkerk • Rotterdam • Schiedam • Strijen • Vlaardingen • Westvoorne • Zuidplas 	<ul style="list-style-type: none"> • Albrandswaard • Barendrecht • Brielle • Capelle aan den IJssel • Goeree-Overflakkee • Hellevoetsluis • Krimpen aan den IJssel • Lansingerland • Maassluis • Nissewaard • Ridderkerk • Rotterdam • Schiedam • Vlaardingen • Westvoorne

COROP Regio	Arbeidsmarktregio	Jeugdzorgregio
Utrecht	Werkplein Utrecht	Utrecht
<ul style="list-style-type: none"> • Amersfoort • Baarn • Bunnik • Bunschoten • De Bilt • De Ronde Venen • Eemnes • Houten • IJsselstein • Leusden • Lopik • Montfoort • Nieuwegein • Oudewater • Renswoude • Rhenen • Soest • Stichtse Vecht • Utrecht • Utrechtse Heuvelrug • Veenendaal • Vianen • Wijk bij Duurstede • Woerden • Woudenberg • Zeist 	<ul style="list-style-type: none"> • Bunnik • De Bilt • Houten • IJsselstein • Lopik • Montfoort • Nieuwegein • Oudewater • Stichtse Vecht • Utrecht • Utrechtse Heuvelrug • Vianen • Wijk bij Duurstede • Woerden • Zeist 	<ul style="list-style-type: none"> • Utrecht
		Utrecht West
		<ul style="list-style-type: none"> • De Ronde Venen • Montfoort • Oudewater • Stichtse Vecht • Woerden

48

COROP Regio	Arbeidsmarktregio	Jeugdzorgregio
Zuidoost Noord-Brabant	Zuidoost Brabant	Zuidoost Brabant
<ul style="list-style-type: none"> • Asten • Bergeijk • Best • Bladel • Cranendonck • Deurne • Eersel • Eindhoven • Geldrop-Mierlo • Gemert-Bakel • Heeze-Leende • Helmond • Laarbeek • Nuenen, Gerwen en Nederwetten • Oirschot • Reusel-De Mierden • Someren • Son en Breugel • Valkenswaard • Veldhoven • Waalre 	<ul style="list-style-type: none"> • Bergeijk • Best • Bladel • Cranendonck • Eersel • Eindhoven • Heeze-Leende • Nuenen, Gerwen en Nederwetten • Oirschot • Reusel-De Mierden • Son en Breugel • Valkenswaard • Veldhoven • Waalre 	<ul style="list-style-type: none"> • Asten • Bergeijk • Best • Bladel • Cranendonck • Deurne • Eersel • Eindhoven • Geldrop-Mierlo • Gemert-Bakel • Heeze-Leende • Helmond • Laarbeek • Nuenen, Gerwen en Nederwetten • Oirschot • Reusel-De Mierden • Someren • Son en Breugel • Valkenswaard • Veldhoven • Waalre