Inspectie SZW
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Bijdrage **Werk en inkomen** aan integrale ondersteuning van **jongeren uit de jeugdhulp** die 18 worden

scholing
inkomen
netwerk
hulpverleners
zelfstandigheid
participatiewet
werk
praktische
begeleiding
jongeren
behoeften
samenwerking
ondersteuning
professionals
aandacht
aansluiting
toegankelijheid
mogelijkheden
zelfredzaamheid
continuïteit
openheid
beleid
sturing

Voorwoord

Na een periode van jeugdhulp blijkt dat de overstap naar een zelfstandig bestaan voor een aantal jongeren groot is. Door de afwezigheid van een sociaal netwerk en een ondersteunende thuissituatie ontbreekt het aan steun en aansturing op de weg naar zelfstandigheid. Met lichte hulp en praktische begeleiding zijn kwetsbare jongeren vaak in staat om een zelfstandig bestaan op te bouwen. Het is niet altijd duidelijk waar 18-plussers terecht kunnen. Ze krijgen te maken met meerdere loketten en een wirwar van regels en procedures. Een goede overdracht van jeugdhulp naar ondersteuning vanuit Participatiewet is dus belangrijk. Dit voorkomt dat jongeren tussen de wal en het schip belanden en/of pas op latere leeftijd bij de gemeente terecht komen met grotere problemen.

De Inspectie SZW heeft onderzocht hoe de gemeentelijke afdelingen werk en inkomen (W&I) en jeugdhulp samenwerken om jongeren – die jeugdhulp hebben gehad en 18 jaar worden – verder te helpen. Het onderzoek bestaat uit twee fasen. In fase 1 heeft de Inspectie met behulp van een enquête een landelijk beeld geschetst van de samenwerking tussen W&I en jeugdhulp in het rapport: 'Met 18 jaar ben je (niet) volwassen'. Onderhavig rapport betreft fase 2 van het onderzoek. Hierin bekijkt de Inspectie door middel van casestudies of beleidsplannen en samenwerking ook leiden tot continuïteit van ondersteuning en zorg in de praktijk.

Zonder de medewerking en openheid van de jongeren zelf, het netwerk van hulpverleners rondom de jongeren (veelal klantmanagers en begeleiders van jeugdhulpinstellingen), beleidsmedewerkers en professionals bij gemeenten, had dit rapport er nu niet gelegen.

mr. M.J. Kuipers
Inspecteur-generaal
Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Inhoud

Samenvatting en conclusies 5
Met mooi beleid is het nog niet af 6
Ondersteuning door jeugdhulpinstellingen 7
Mee naar het W&I loket 7
Domein overstijgend plan 8
Toegang W&I kan lastig zijn 8
Te optimistisch over de zelfredzaamheid 8
Ondersteuning vóór 18 jaar 8
Zoekperiode een onwenselijke onderbreking van ondersteuning gericht op zelfredzaamheid en participatie 8
Het belang van samenwerking en integrale ondersteuning 9

1 Inleiding 11
1.1 Aanleiding 11
1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen 12
1.2.1 Doelstelling 12
1.2.2 Onderzoeksvragen 12
1.3 Opzet van het onderzoek 13
1.3.1 Fase 1: Enquêtes onder beleidsmedewerkers en klantmanagers W&I 13
1.3.2 Fase 2: Casestudies in drie gemeenten 14
1.4 Leeswijzer 15

2 "Ik kom niet, ik blijf wel onder m'n deken." 16

3 Beleidsplannen zijn gericht op zorgcontinuïteit 17
3.1 Een derde van de gemeenten heeft een beleidsplan 17
3.1.1 Continuïteit van ondersteuning op het gebied van W&I is doorgaans niet verankerd in beleidsregels specifiek gericht op 18-plussers 18
3.2 Jeugdhulp heeft centrale rol in beleidsplannen 19
3.2.1 Integrale dienstverlening 19
3.2.2 Inzet van een social parent of mentor 20
3.2.3 Hulpvoortzettingsplan 20
3.2.4 Continuïteit van ondersteuning op het gebied van zorg 20
3.2.5 Huisvesting en dagbesteding op orde 21
3.2.6 Toegang van W&I verbeteren 21

4 Jeugdhulp neemt de jongeren mee naar de toegang van W&I 22
4.1 Jeugdhulpinstellingen hebben een belangrijke rol in de overdracht 23
4.1.1 Tijdige betrokkenheid W&I 23
4.2 Jeugdhulp stelt een domein overstijgend plan van aanpak op 24
4.2.1 Ondersteuning door jeugdhulpinstellingen gericht op zelfredzaamheid 24
4.2.2 Ondersteuning door jeugdhulpinstellingen gericht op participatie 24
4.2.3 Domeinoverstijgend plan versus hulpvoortzettingsplan 25
4.3 Doorlopende zorg 26
4.3.1 Gemeentegrenzen bemoeilijken continuïteit van zorg 27

5 Ondersteuning vanuit W&I sluit niet aan op behoeften van 18-plussers 28
5.1 Wel kennis van de doelgroep maar niet op casusniveau 29
5.1.1 Op casusniveau is de doelgroep niet goed in beeld 29
5.1.2 Privacywetgeving vorm een belemmering bij het opzetten van een registratie 30
5.1.3 De omvang van de problematiek is duidelijk 30
5.2 Toegang is voor 'normale jongeren' 31
5.2.1 Plannen om W&I aan te laten sluiten op de behoeften van kwetsbare jongeren zijn geen praktijk 31
5.2.2 Geen ondersteuning van 16/17 jarigen 32
5.2.3 4-weken zoekperiode is een grote hobbel voor de jongeren 32
5.2.4 Andere partijen zorgen voor de financiële overbrugging 33
5.2.5 De groepsbijeenkomst nodigt niet uit tot open gesprek 34
5.3 De intensiteit van de dienstverlening verschilt per gemeente 34
5.3.1 Eén of twee afdelingen 35
5.3.2 Afdeling inkomen is slecht bereikbaar 35
5.3.3 Ondersteuning op het gebied van participatie soms onvoldoende 36

6 Samenwerking nog niet vanzelfsprekend 38
6.1 Op beleidsniveau weinig samenwerking met jeugdhulpinstellingen 39
6.2 Klantmanagers zijn gematigd positief over de samenwerking 40
6.3 'Eén gezin, één plan, één regisseur' is (nog) geen praktijk 41
6.3.1 Alle partijen betrokken bij de jongere stellen een eigen plan op 41
6.3.2 Betrokken partijen hanteren verschillende doelen 42
6.3.3 Geen formele afspraken over wie de regisseur is 43
6.4 Mogelijkheden voor het versterken van de samenwerking 43

7 Bestuurlijke reacties en naschriften Inspectie 44
7.1 Samenvatting reactie Divosa 44
Naschrift reactie Inspectie SZW 44
7.2 Samenvatting reactie LCR 45
Naschrift reactie Inspectie SZW 45

Bijlage 1: Bestuurlijke reacties 46

Bijlage 2: Methodologische verantwoording 52
Casestudies rondom jongeren 52
Opbouw van de casestudies 52
Selectie van de casegemeenten 52
Selectie van de casejongeren 52
Vormen van jeugdhulp 53

Bijlage 3: Overzicht respondenten 54

Bijlage 4: Afkortingenlijst 55

Samenvatting en conclusies

Met 18 jaar zijn jongeren volwassen. Vanaf dat moment zijn jongeren zelf financieel verantwoordelijk. Zij kunnen zelf abonnementen afsluiten, aankopen doen of leningen afsluiten. Vanaf hun 18de moeten ze veel regelen: een identiteitsbewijs, zorgverzekering, studiefinanciering. En daarnaast hebben ze ook zorgvragen. Het is voor veel jongeren best lastig om zelfstandig alles te regelen. Gelukkig krijgen zij doorgaans ondersteuning van familie en anderen uit hun sociale netwerk. Jongeren uit de jeugdhulp missen vaak het sociale netwerk dat ondersteuning biedt.

Jeugdhulp eindigt in principe bij 18 jaar. De ervaring leert dat juist jongeren uit de jeugdhulp na hun 18de verjaardag ondersteuning nodig hebben bij alle veranderingen. Ze krijgen te maken met een wirwar van regels en procedures. Wanneer ze geen opleiding volgen en geen inkomen hebben kunnen ze een beroep doen op ondersteuning en/of een uitkering bij de gemeente. De gemeentelijke afdeling Werk en Inkomen (hierna W&I) heeft een belangrijke taak bij het aanbieden van ondersteuning of het verstrekken van een uitkering. Het is belangrijk dat de jongeren een inkomen hebben en ondersteuning krijgen gericht op het vinden van scholing en werk. Dit maakt een goede overdracht van zorg en ondersteuning van jeugdhulp naar W&I belangrijk.

Sinds de decentralisaties zijn gemeenten verantwoordelijk voor een belangrijk deel van de ondersteuning voor en na 18 jaar. De gemeente is verantwoordelijk voor de jeugdhulp en de uitvoering van de Participatiewet. Dit stelt gemeenten in staat om de continuïteit van ondersteuning goed te regelen.
De Inspectie SZW heeft in onderhavig onderzoek gekeken hoe gemeenten deze continuïteit van ondersteuning vormgeven. Doel van het onderzoek is duiding van het belang van goede samenwerking tussen jeugdhulpinstellingen en W&I voor jongeren voor wie het belangrijk is dat de ondersteuning van jeugdhulp naar W&I niet wordt onderbroken maar zonder knip door gaat van de ene organisatie naar de andere. Het onderzoek bestaat uit twee fasen.
Fase 1 heeft geresulteerd in het onderzoeksrapport 'Met 18 jaar ben je (niet) volwassen en is gepubliceerd in juli 2017. Middels een enquête is een landelijk beeld geschetst van de samenwerking tussen W&I en jeugdhulp wanneer het gaat om het streven naar continuïteit van ondersteuning aan 18-plussers.
In de tweede fase zijn casestudies uitgevoerd rondom 15 jongeren in drie gemeenten. Met de tweede fase is gestart eind 2016. De casestudies hebben tot doel om diepgaand inzicht te krijgen in de samenwerking die W&I (op casusniveau) aangaat ter bevordering van de zelfredzaamheid en participatie van jongeren die de overgang van jeugdhulp naar ondersteuning vanuit de Participatiewet maken. Gesproken is met de jongeren zelf, het netwerk van hulpverleners rondom de jongeren (veelal klantmanagers en begeleiders van jeugdhulpinstellingen), beleidsmedewerkers en professionals bij gemeenten. De meeste jongeren hadden (tijdelijk) in een jeugdinstelling gezeten. In onderhavige rapportage worden de bevindingen gepresenteerd van de tweede fase van het onderzoek en daar waar relevant worden bevindingen uit de eerste fase genoemd.

Geen knip in de ondersteuning

De manier van werken, waarbij jeugdhulpinstellingen de overdracht initiëren, lijkt goed te kunnen werken en ziet de Inspectie daarom als belangrijke werkzame factor tijdens de overgang. De begeleiders vanuit de jeugdhulpinstellingen kennen de jongere namelijk goed en weten daarom wat de jongere nodig heeft wanneer hij 18 jaar wordt. Jeugdhulpinstellingen kunnen vanuit die positie dus goed bepalen welke partijen betrokken moeten worden vanuit de verschillende levensdomeinen en kunnen daartoe de contacten leggen.

Ook tijdens de overgang van jeugdhulp naar volwassenenondersteuning is het van belang dat de begeleider vanuit de jeugdhulpinstelling betrokken blijft bij de jongere. Jongeren hebben er baat bij wanneer ze – eventueel naar eigen behoefte – een beroep kunnen doen op een hulpverlener vanuit de jeugdhulp.

Belangrijke voorwaarde bij deze manier van werken is de continuïteit van ondersteuning gericht op zelfredzaamheid en participatie. Daarvoor is belangrijk dat tijdig – wanneer de jongeren nog 18 jaar moeten worden – samenwerking tussen jeugdhulp en W&I tot stand komt zodat de toegang tot W&I zonder knip in ondersteuning kan verlopen.

In de praktijk is dit nog niet vanzelfsprekend. Zeker vanuit de kant van jeugdhulp is er behoefte aan structureel overleg en overleg op casusniveau. Op casusniveau kan dit ingevuld worden bijvoorbeeld aan de hand van hulpvoortzettingsplannen. Eén van de uitgangspunten van het hulpvoortzettingsplan is, dat tijdig alle vervolgaanbieders van hulp en ondersteuning gezamenlijk – met de jongere – een plan opstellen. Dit dwingt de betrokkenen vanuit de verschillende levensdomeinen om samen te werken. Gezamenlijk wordt vervolgens bepaald wat de jongere nodig heeft.

De volgende hoofdvraag en deelvragen zijn voor het onderzoek geformuleerd:

In hoeverre werken W&I en de jeugdhulp samen, gericht op het bevorderen van zelfredzaamheid, participatie en inkomen van jongeren die de overgang maken van jeugdhulp naar ondersteuning vanuit de Participatiewet, en welke factoren bepalen of de samenwerking goed loopt?

1. In hoeverre werkt W&I samen met de jeugdhulp, en zo nodig met andere sectoren, voor jongeren die de jeugdhulp verlaten?
2. In hoeverre is er aansluiting van W&I bij integrale vormen van dienstverlening die worden geboden aan jongeren die de jeugdhulp verlaten?
3. Is er voldoende aandacht binnen de samenwerking voor het bevorderen van zelfredzaamheid, participatie en inkomen en hoe krijgt dit vorm?
4. Wat levert de samenwerking op en wat zijn werkzame factoren en belemmeringen volgens de betrokkenen (waaronder de jongeren)?

Met mooi beleid is het nog niet af

Gemeenten zijn verplicht om in een plan vast te leggen op welke wijze zij de continuïteit van zorg borgen.[1] Uit de enquête blijkt dat slechts 32% van de gemeenten een beleidsplan heeft waarin er aandacht is voor de continuïteit van zorg. Uit de enquête blijkt verder dat gemeenten doorgaans in de plannen geen aandacht hebben voor de continuïteit van ondersteuning op het gebied van W&I.

[1] Artikel 2.1.2 vierde lid onderdeel e van de Wmo

Er is geen wettelijke bepaling die gemeenten hiertoe verplicht. Wel zijn gemeenten verplicht om samen te werken[2] en op die manier een integrale dienstverlening aan te bieden wanneer dat nodig is voor een cliënt.[3]

Bij de drie casusgemeenten wordt in de beleidsplannen op verschillende manieren aandacht besteed aan de continuïteit van zorg. Onderwerpen die terugkomen zijn:
- integrale dienstverlening;
- inzet van een social parent of mentor;
- hulpvoortzettingsplan;
- continuiteit van ondersteuning op het gebied van zorg;
- huisvesting en dagbesteding op orde;
- dienstverlening vanuit W&I verbeteren.

Maar met mooi beleid maken is het niet af. In de drie onderzochte gemeenten is het beleid nog niet altijd praktijk. Oorzaak kan zijn dat het beleid nog niet volledig geïmplementeerd is, maar tijdens de gesprekken met professionals op uitvoerend niveau blijkt ook dat zij niet altijd op de hoogte zijn van de inhoud van de beleidsplannen van de gemeente. Voor een goede uitvoering is het belangrijk dat gemeenten goed zicht hebben op, welke onderdelen van het beleid wel al goed worden vormgegeven in de praktijk en welke niet.

Uit het bestuderen van de beleidsplannen en andere documenten van de drie gemeenten blijkt verder dat de gemeenten veel kennis hebben van de problematiek van deze jongeren binnen hun eigen gemeente – omdat ze zelf onderzoek doen of laten doen – maar dat ze weinig tot geen zicht hebben op de jongere zelf. Vaak is dus wel bekend om hoeveel jongeren het gaat en wat de problemen van deze jongeren zijn, maar wanneer aan een afdeling W&I wordt gevraagd om een overzicht te geven van de namen van jongeren uit de jeugdhulp die nu ondersteund worden via W&I dan is dat voor de afdeling lastig.

Ondersteuning door jeugdhulpinstellingen

Jeugdhulpinstellingen doen veel om de overdracht van jeugdhulp naar W&I goed te laten lopen. Het initiatief voor een goede overdracht ligt vaak bij jeugdhulp. Ze zijn bekend met de jongeren en weten wat ze nodig hebben.

Mee naar het W&I loket

De jongeren uit de jeugdhulp die aankloppen bij W&I voor een uitkering vormen een kwetsbare groep. Sommige zijn mishandeld, hebben psychische klachten en andere problemen. De jongeren vinden de procedures bij W&I lastig. Daarom gaan de jeugdhulpmedewerkers vaak mee naar het W&I loket voor het aanvragen van een uitkering. Daarnaast bieden de instellingen ook andere mogelijkheden om overgang van jeugdhulp naar W&I goed te laten lopen. Jongeren maken bijvoorbeeld gebruik van de mogelijkheid om, wanneer ze tegen problemen aanlopen na hun 18-de jaar, nog een aantal keer een beroep te doen op een gesprek en ondersteuning door jeugdhulp. Daarbij kan het bijvoorbeeld gaan om vragen over een vermeende zwangerschap of hulp bij het vinden van een opleiding. Een andere vorm van ondersteuning die wordt verleend door jeugdhulp is de voorziening van een mentor die na één, drie en zes maanden contact zoekt en waar nodig ondersteuning biedt. Vaak worden de jongeren al vanaf het 16de of 17de jaar door de jeugdhulpinstelling begeleid op de verschillende levensdomeinen zodat de jongeren zo goed mogelijk weten waar ze mee te maken krijgen wanneer ze 18 jaar worden. De jongeren waarmee is gesproken zijn over het algemeen tevreden over deze ondersteuningsvormen.

[2] In Artikel 9 Wet Suwi is opgenomen dat gemeenten bij de uitvoering van de aan hen opgedragen taken samenwerken met verwante sectoren met het oog op een doeltreffende uitoefening van die taken.

[3] Gemeenten moeten jongeren zo nodig integrale dienstverlening bieden. Dit is vastgelegd in de vierde nota van wijziging in de participatiewet, de Jeugdwet en de Wmo.

Domein overstijgend plan

Jeugdhulp stelt vaak een domein overstijgend plan op met de jongere voordat deze 18 jaar wordt. Daarin komen aan de orde praktische regelzaken, financiën, school en werk, wonen en het netwerk voor ondersteuning. De afspraken in het plan worden vaak vertaald naar acties op de verschillende leefgebieden zoals bijvoorbeeld het aanvragen van een uitkering of het zoeken van een opleiding. Deze domeinoverstijgende plannen komen in grote lijnen overeen met de hulpvoortzettingsplannen die worden beschreven in de beleidsplannen van de gemeenten. Belangrijk verschil tussen de domein overstijgende plannen en de hulpvoortzettingsplannen is dat voor het hulpvoortzettingsplan alle relevante partijen – waaronder dus W&I – actief en op tijd betrokken worden en dat een regisseur wordt benoemd. De hulpvoortzettingsplannen die worden beschreven in de beleidsplannen zijn overigens niet aangetroffen in het onderzoek.

Toegang W&I kan lastig zijn

Jongeren uit de jeugdhulp die geen opleiding volgen en geen inkomen hebben kunnen zich voor een uitkering melden bij W&I.

Te optimistisch over de zelfredzaamheid

Uit het onderzoek blijkt dat W&I vaak de zelfredzaamheid van de jongeren overschat. Jongeren geven aan dat ze de toegang tot W&I lastig vinden. Ze weten niet altijd de juiste hulpvraag te formuleren en dat kan er in resulteren dat ze weggestuurd worden. Bij veel W&I organisaties bestaat het eerste contact uit een algemene groepsbijeenkomst of open spreekuur. Jongeren met een jeugdhulpverleden hebben vaak te maken met complexe problematiek op verschillende terreinen. Een algemene groepsbijeenkomst of een open spreekuur nodigt niet uit om daar over te vertellen, terwijl dat eigenlijk wel zou moeten zodat per jongere gekeken kan worden wat nodig is en er sprake kan zijn van maatwerk bij de ondersteuning. Goede bereikbaarheid van het W&I loket is belangrijk. Volgens de jongeren is dat niet altijd het geval en vormt het contact leggen met begeleiders soms een probleem. Interventie en ondersteuning van jeugdhulpmedewerkers blijkt dan nodig te zijn.

Ondersteuning vóór 18 jaar

Voordat een jongere 18 jaar is kan W&I dienstverlening aanbieden. W&I kan ondersteuning gericht op zelfredzaamheid en participatie aanbieden aan 16 en 17 jarigen. Hiermee kan een overgang gecreëerd worden van ondersteuning door jeugdhulp naar ondersteuning door W&I. Jongeren zouden ook de mogelijkheid kunnen krijgen een aanvraag voor een uitkering in te dienen 1 maand voordat ze 18 jaar worden. Ook dit kan voorkomen dat er een knip in de (financiële) ondersteuning ontstaat. Voor de jongeren uit het onderzoek worden deze mogelijkheden niet altijd ingezet.

Zoekperiode een onwenselijke onderbreking van ondersteuning gericht op zelfredzaamheid en participatie

Voor jongeren die zich bij W&I melden voor een uitkering geldt in beginsel een zoekperiode van vier weken. De jongeren worden geacht in deze periode zelf actief op zoek te gaan naar werk of scholing. Voor de jongeren die een verleden in de jeugdzorg hebben is dit niet altijd reëel. Ze begrijpen niet altijd goed wat er van ze verwacht wordt in deze vier weken. Dat kan ertoe leiden dat ze niet terugkomen voor een uitkering en dus buiten beeld raken of dat ze op een later moment weer terugkomen, maar dan met grotere problemen. In de beleidsstukken wordt door gemeenten wel de mogelijkheid benoemd van ondersteuning tijdens de zoekperiode. Toch blijkt het in de praktijk lang niet altijd te gebeuren.

De zoekperiode kan ook financiële problemen veroorzaken. Tijdens de vier weken zoekperiode en de periode die de gemeente heeft om de aanvraag te verwerken (hier staan 8 weken voor) heeft de jongere meestal geen inkomen. Een vangnet, zoals ouders, hebben ze vaak niet. Een gemeente kan zorgen voor een overbrugging door voorschotten te verstrekken. Doet de gemeente dit niet dan komen ze in de financiële problemen. De premie voor de zorgverzekering, huur, telefoon en andere kosten kunnen niet worden betaald. In een hoog tempo maken de jongeren schulden. Toch maken de gemeenten die zijn betrokken bij het onderzoek weinig gebruik van de mogelijkheid om hen een voorschot te verstrekken.

Het belang van samenwerking en integrale ondersteuning

De verbinding qua ondersteuning tussen W&I en jeugdhulp is in de praktijk nog niet vanzelfsprekend. Samenwerking met deze instellingen is belangrijk omdat gemeenten dan tijdig weten welke jongeren met welke problemen een beroep gaan doen op ondersteuning door W&I. Het Toezicht Sociaal Domein heeft ook gewezen op het belang van tijdige samenwerking tussen jeugdhulpinstellingen en W&I.[4]

Uit de enquête die is gedaan komt naar voren dat er volgens klantmanagers W&I voldoende overleg is met de gemeentelijke afdeling jeugdhulp (92%) en jeugdhulpinstellingen (94%). Tegelijkertijd geven jeugdhulpinstellingen in de casestudies aan dat zij vinden dat er te weinig overleg is. Zij geven aan dat zij met name behoefte hebben aan structureel overleg waardoor W&I voor hen beter toegankelijk en bereikbaar wordt. De jongeren zijn ook bevraagd over de samenwerking tussen W&I, de betrokken jeugdhulpinstellingen en hun positie in die samenwerking. Over het algemeen hebben de jongeren weinig contact met de klantmanagers en een aantal jongeren uit het onderzoek wil liever niet dat er gesproken wordt met hun klantmanagers.

Door de jongere integrale ondersteuning te bieden kunnen de verschillende problemen die rond een jongere spelen tijdens de overdracht in samenhang worden opgepakt. Belangrijke uitgangspunten daarbij zijn één plan en één regisseur. Het uitgangspunt één gezin is voor de meeste jongeren uit het onderzoek niet reëel omdat zij geen contact meer hebben met de ouders en andere gezinsleden of dat niet meer willen. Omdat de samenwerking juist in die overgangsperiode voordat de jongere 18 wordt nog onvoldoende wordt vormgegeven, komt in de praktijk het principe van één plan en één regisseur bij de drie gemeenten nog onvoldoende van de grond.
Voor de jongeren uit het onderzoek stellen de verschillende betrokkenen in praktijk meestal een eigen plan op. Daarbij streeft jeugdhulp andere doelen na dan W&I. Bij de begeleiding door jeugdhulp staat het welzijn van de jongere voorop. Het gaat erom dat de jongere krijgt wat nodig is, wanneer dat nodig is. Het doel van W&I is vooral gerelateerd aan het uitstromen uit de uitkering. Bij W&I ligt de nadruk meer op het zo laag mogelijk houden van het aantal uitkeringen.

Een regisseur kan op basis van het plan er voor zorgen dat samen met de overige betrokkenen samenhangende ondersteuning wordt geboden. De regisseur houdt overzicht en contact met de jongere en alle andere betrokkenen, en evalueert om te kunnen kijken of doelen worden gehaald of dat ondersteuning moet worden aangepast. Bij de jongeren uit het onderzoek is er geen sprake van één regisseur. In de praktijk vervult jeugdhulp veelal een regie-achtige taak zonder dat daar gezamenlijke afspraken over zijn gemaakt. Zij zorgen op casusniveau voor de contacten met W&I, onderwijs en bijvoorbeeld schuldhulpverlening.

[4] 'Ook voor kwetsbare jongeren een passende toekomst', Toezicht Sociaal Domein, september 2017: "Als jeugdhulp en werk en inkomen meer samenwerken en in de praktijk bijvoorbeeld zorgen voor een warme overdracht rond het 18e jaar, dan blijven jongeren in ieder geval in beeld bij gemeente en netwerkpartners én hoeft er geen sprake te zijn van een knip in de continuïteit van de zorg en ondersteuning. Veel kwetsbare jongeren komen op enig moment naar de sociale dienst voor ondersteuning op het gebied van werk, school, schuldhulpverlening of om een uitkering aan te vragen. Gemeenten en netwerkpartners kunnen daarop voorsorteren."

Waarom samenwerking niet altijd goed van de grond komt kan te maken hebben met het feit dat hetgeen geformuleerd is in beleidsplannen (nog) niet altijd in de praktijk z'n weg vindt. Het kan hierbij bijvoorbeeld gaan om geformuleerd beleid over integrale dienstverlening, het werken met hulpvoortzettingsplannen of het invulling geven aan samenwerkingsafspraken. Daarnaast kost samen werken tijd. Met name door de klantmanagers wordt een gebrek aan tijd genoemd als reden om niet samen te werken. Het nog niet goed van de grond komen van de samenwerking kan ook worden veroorzaakt doordat het ontbreekt aan een gemeenschappelijk beeld van hoe samenwerking eruit zou moeten zien. Daar waar medewerkers van W&I van mening zijn dat er in een bepaalde casus voldoende wordt samengewerkt, is er volgens medewerkers van jeugdhulporganisaties bijvoorbeeld sprake van onvoldoende samenwerking.

1 Inleiding

Inspectie SZW heeft een onderzoek uitgevoerd naar de overgang van jongeren van de jeugdhulp naar ondersteuning door gemeenten na het 18e jaar. De Inspectie besteedt aandacht aan dit onderwerp omdat er politiek en maatschappelijk veel onrust is over de overgang van jeugdhulp naar volwassenondersteuning. Uit verschillende kamerbrieven, onderzoeken, moties, amendementen en brandbrieven komt naar voren dat de overgang van jongeren die voor het 18e jaar in een instelling of pleeggezin verblijven en die te maken hebben met meervoudige problematiek niet goed verloopt.[5]

1.1 Aanleiding

Op hun 18e jaar zijn jongeren voor de wet volwassen en mogen jongeren die jeugdhulp krijgen zelf beslissen over een vervolgbehandeling. Alleen zijn veel van deze 18-jarigen nog niet in staat om deze beslissing te nemen. Een deel van deze jongeren is zorgmoe en wil zelf en zonder hulp een nieuwe start maken. Eenmaal uit de jeugdhulp blijkt de overstap naar een zelfstandig bestaan voor deze jongeren groot. Door de afwezigheid van een sociaal netwerk en een ondersteunende thuissituatie ontbreekt het hen aan steun en aansturing op de weg naar zelfstandigheid. Gevolg is dat jongeren het risico lopen tussen de wal en het schip te belanden en vervolgens op latere leeftijd met zwaardere problematiek bij de gemeente terug te komen.[6]

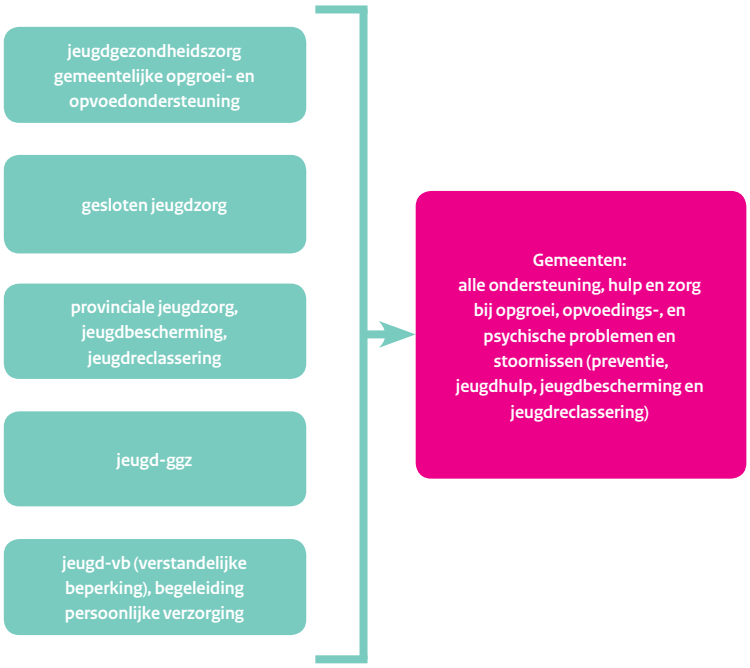
Gemeenten hebben met de omvangrijke stelselwijzigingen van 2015, de zogenaamde decentralisaties van zorg, werk en jeugdhulp, de mogelijkheid gekregen om de overgang voor jongeren zodanig te organiseren dat een knip in zorg en ondersteuning voorkomen kan worden. In handen van de gemeente kan de jeugdhulp beter aansluiten op de problematiek zoals die zich concreet voordoet. De verschillende vormen en instrumenten van ondersteuning, hulp en zorg kunnen naar bevind van zaken worden ingezet, wat de kwaliteit en de doeltreffendheid van zorg ten goede komt. Hulp en ondersteuning kunnen laagdrempelig, vroegtijdig en integraal aangeboden worden, met veel ruimte voor de professional om casusgericht te werken: één gezin, één plan, één regisseur. Gemeenten zijn door de decentralisatie beter in staat om integraal beleid te ontwikkelen en maatwerk te bieden, afgestemd op de lokale situatie en uitgaande van de mogelijkheden (eigen kracht) en de behoeften van individuele jeugdigen en hun ouders.[7]

[5] Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, Kamerbrief over voortgang gedecentraliseerd jeugdstelsel, Kenmerk 865690-143593-J; Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, Amendement 33 841, nr.82; Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, Motie 34300 XVI, nr. 110; Brandbrief gericht aan alle jeugdwethouders in Nederland. Zet jongeren niet klem tussen loketten. Ieder(in), het Jeugdwelzijnsberaad, het Landelijk Platform GGz en LOC Zeggenschap in Zorg. Verband jeugdzorg en bijstand staat vast, CPB, 14 juni 2016.

[6] (Jeugd)zorg houdt niet op bij 18 jaar (2009). Verwey-Jonker Instituut.

[7] Memorie van toelichting bij de Jeugdwet.

Figuur 1 | Decentralisatie van de jeugdhulp[8]



In dit onderzoek ligt de focus op de samenwerking tussen de gemeentelijke afdeling werk en inkomen (hierna W&I) en jeugdhulp. W&I is binnen de integrale aanpak verantwoordelijk voor ondersteuning gericht op het vinden van werk of richting school en indien nodig ook voor inkomensondersteuning. Jongeren ervaren veel problemen op het gebied van werk en inkomen. Ze hebben niet altijd een financieel besef en hebben vaak moeite om (voldoende) inkomen te genereren uit arbeid. Dit werkt door op alle andere leefdomeinen: zonder inkomen is het niet mogelijk om huisvesting of zorg te betalen waardoor problemen verergeren. Met dit onderzoek wil de Inspectie SZW bijdragen aan het bereiken van continuïteit van zorg en ondersteuning voor jongeren uit de jeugdhulp.

1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen

1.2.1 Doelstelling

Het doel van het onderzoek is om te laten zien welke factoren ervoor zorgen dat samenwerking tussen W&I en de jeugdhulp, gericht op het bevorderen van zelfredzaamheid, participatie en inkomen van jongeren die de overgang maken van jeugdhulp naar ondersteuning vanuit Participatiewet, goed loopt. Tegelijk is in het onderzoek ook gekeken naar wat juist niet goed werkt, de knelpunten.

1.2.2 Onderzoeksvragen

De centrale vraag van het onderzoek luidt als volgt:

In hoeverre werken W&I en de jeugdhulp samen, gericht op het bevorderen van zelfredzaamheid, participatie en inkomen van jongeren die de overgang maken van jeugdhulp naar ondersteuning vanuit de Participatiewet, en welke factoren bepalen of de samenwerking goed loopt?

[8] Memorie van toelichting bij de Jeugdwet

De deelvragen die het onderzoek beantwoordt zijn:

- In hoeverre werkt W&I samen met de jeugdhulp, en zo nodig met andere sectoren, voor jongeren die de jeugdhulp verlaten?
- In hoeverre is er aansluiting van W&I bij integrale vormen van dienstverlening die worden geboden aan jongeren die de jeugdhulp verlaten?
- Is er voldoende aandacht binnen de samenwerking voor het bevorderen van zelfredzaamheid, participatie en inkomen en hoe krijgt dit vorm?
- Wat levert de samenwerking op en wat zijn werkzame factoren en belemmeringen volgens de betrokkenen (waaronder de jongeren)?

1.3 Opzet van het onderzoek

Het onderzoek is opgebouwd uit twee fasen. Voorliggend rapport heeft betrekking op fase 2 en waar relevant worden bevindingen uit fase 1 aangehaald.

Fasen	Methode	Opbrengst
Fase 1	• Enquête beleidsmedewerkers W&I • Enquête klantmanagers W&I	Landelijk beeld van de samenwerking tussen W&I en jeugdhulp(instellingen)
Fase 2	Casestudies in drie gemeenten rondom 15 jongeren	Opbrengsten, werkzame mechanismen en belemmeringen van de samenwerking

1.3.1 Fase 1: Enquêtes onder beleidsmedewerkers en klantmanagers W&I

In de eerste fase van het onderzoek is gekeken of gemeenten de continuering van zorg vastleggen in beleid en werkinstructies, of en hoe afdelingen W&I samenwerken met andere relevante partijen om de continuering van zorg te waarborgen en hoe zij die samenwerking beoordelen. Hiertoe is een enquête uitgezet onder beleidsmedewerkers W&I en klantmanagers W&I. Het doel van fase 1 is om een landelijk beeld te geven van de mate waarin en de manier waarop W&I samenwerkt met jeugdhulp voor jongeren die in de jeugdhulp hebben gezeten en 18 jaar worden.

Over de resultaten van fase 1 is het rapport uitgebracht ‘Met 18 jaar ben je (niet) volwassen’.
De bevindingen zijn samengevat in onderstaand kader.

Conclusie fase 1 Enquêtes onder beleidsmedewerkers en klantmanagers W&I
Inspectie SZW constateert dat er veel gemeenten zijn waar de gemeentelijke afdelingen W&I samenwerken met andere (gemeentelijke) partijen om de continuïteit van ondersteuning aan 18-plussers te realiseren. Tegelijkertijd ziet Inspectie SZW dat een deel van de gemeentelijke afdelingen W&I er nog onvoldoende van doordrongen is dat zij samen met andere partijen een belangrijke rol spelen bij het bewerkstelligen van continuïteit van de zorg en ondersteuning voor 18-plussers. Dit blijkt uit het geringe aantal beleidsmedewerkers en klantmanagers dat aangeeft dat er beleidsplannen en werkinstructies in hun gemeenten zijn. Alsook uit het ontbreken van samenwerking bij een deel van de gemeenten, tussen W&I en andere (gemeentelijke) partijen die betrokken zijn bij de zorg en ondersteuning voor jongeren.

De Inspectie onderbouwt haar conclusie op basis van de volgende hoofdbevindingen.
- In het merendeel van de gemeenten is volgens de beleidsmedewerkers en klantmanagers geen aandacht voor de samenwerking en continuïteit van de
- ondersteuning in beleidsplannen of werkinstructies, respectievelijk 68% en
- 80%, of deze beleidsplannen en werkinstructies zijn niet bekend bij de geënquêteerden.
- Ongeveer een kwart van de beleidsmedewerkers en klantmanagers W&I geeft
- aan dat er in hun gemeente in de praktijk geen samenwerking is met andere
- gemeentelijke afdelingen zoals jeugdhulp, WMO, onderwijs of schuldhulpverlening.
- Beleidsmedewerkers en klantmanagers zijn over het algemeen positief over
- hun samenwerkingspartners. Zij zijn daarbij het minst positief over de samenwerking met de gemeentelijke afdeling jeugd(hulp) en jeugdhulpinstelling.
- Gebrek aan tijd en bepalingen rondom privacywetgeving worden ervaren als
- belangrijke belemmeringen voor de samenwerking met de gemeentelijke afdeling jeugd(hulp) en de jeugdhulpinstellingen.

1.3.2 Fase 2: Casestudies in drie gemeenten
De inzichten uit de eerste fase vormen de basis voor de tweede fase waarin onderzocht is of de samenwerking leidt tot integrale dienstverlening die gericht is op het bevorderen van de zelfredzaamheid en participatie zodat de jongere uiteindelijk zelfstandig een inkomen kan verwerven. De samenwerking moet er voor zorgen dat er sprake is van continuïteit in ondersteuning zodat de jongeren geen knip ervaren in de zorg. In de tweede fase van het onderzoek wordt ook gekeken naar de werkzame mechanismen en belemmeringen binnen de samenwerking. De tweede fase van het onderzoek is kwalitatief van aard, en bestaat uit casestudies uitgevoerd rondom vijftien jongeren (verdeeld over drie gemeenten) die de overgang naar ondersteuning na 18 jaar recent hebben doorgemaakt. Een casestudie bestaat uit gesprekken met een jongere en zijn begeleiders. De Inspectie heeft in het onderzoeksplan opgenomen dat daarbij in elk geval gesproken wordt met de begeleiders van jeugdhulp en W&I. In de praktijk is dit niet altijd gelukt, doordat jongeren niet in alle gevallen wilden meewerken bij het leggen van contact met hun begeleiders.

Bij het selecteren van de casusgemeenten is Inspectie SZW op zoek gegaan naar ‘good practices’. Dit wil zeggen, dat de gemeenten zijn geselecteerd op het hebben van beleidsplannen omtrent de continuïteit van ondersteuning aan jongeren die te maken hebben met jeugdhulp en die 18 jaar worden en hun aandacht daarbij voor continuïteit van ondersteuning op het gebied van werk en inkomen. De Inspectie heeft getracht voorafgaand aan het onderzoek te controleren of deze plannen ook in de praktijk gebracht worden. Hiertoe is telefonisch of face-to-face contact geweest met de betrokken beleidsambtenaren van de gemeente. De Inspectie is opzoek gegaan naar ‘good practices’ omdat alleen wanneer een gemeente al aan de slag is met de continuïteit van ondersteuning andere gemeenten ook iets van deze aanpak kunnen meenemen. Hierbij kan het zowel om succesfactoren als om verbeterpunten gaan.

Gedurende de uitvoering van het onderzoek bleek dat een deel van de plannen toch geen praktijk was. Daardoor is niet in alle opzichten daadwerkelijk sprake van 'good practices'. Hierdoor is in het rapport de nadruk meer komen te liggen op verbeterpunten dan op succesfactoren.

1.4 Leeswijzer

Na de inleiding volgt 'het verhaal' van een jongere. Het verhaal is gebaseerd op het verhaal van één van de jongeren die wij in het kader van dit onderzoek spraken. De naam van de jongere en andere betrokkenen zijn aangepast zodat zij niet herkenbaar zijn. Het verhaal dient om te illustreren hoe jongeren de overgang van jeugdhulp naar ondersteuning vanuit W&I ervaren.

Na het verhaal van Lara volgen een de hoofdstukken waarin de bevindingen van het onderzoek zijn beschreven:

- **H3 Beleidsplannen zijn gericht op zorgcontinuïteit**. Dit hoofdstuk gaat over de beleidsplannen die gemeenten hebben opgesteld met als onderwerp de continuïteit van ondersteuning aan 18-plussers;
- **H4 Jeugdhulp neemt de jongeren mee naar de toegang van W&I**. In dit hoofdstuk leest u over de rol van jeugdhulpinstellingen bij het bewerkstelligen van continuïteit van ondersteuning;
- **H5 Ondersteuning vanuit W&I sluit niet aan op de behoeften van de 18-plussers**. Aan bod komt de ondersteuning vanuit W&I aan 18-plussers in de overgang van jeugdhulp naar W&I;
- **H6 Samenwerking nog niet vanzelfsprekend**. Centraal in dit hoofdstuk staat de samenwerking tussen jeugdhulp(instellingen) en W&I. Daarbij komen zowel werkzame factoren als belemmeringen aan bod.

2 “Ik kom niet, ik blijf wel onder m’n deken.”

In dit hoofdstuk is het verhaal van Lara[9] opgenomen. Lara is één van de vijftien jongeren die de Inspectie heeft geïnterviewd. Het verhaal van Lara is illustratief voor de gehele groep jongeren die de overgang van Jeugdhulp naar volwassenenzorg doorlopen. Lara komt in het rapport op verschillende plekken terug.

Het verhaal van Lara

Lara is 19 jaar. Ze is depressief, vergeetachtig en voelt zich vaak futloos. “*Ik word heel snel down en dan krijg ik last van emoties.*” Lara heeft een tweelingbroer. Haar moeder kon aardig wat *tikken uitdelen* en de relatie met haar moeder is lange tijd niet goed geweest. Het contact gaat nu iets beter en ze zien elkaar ongeveer eens in de twee maanden. Haar vader ziet ze ongeveer één keer per jaar. Hij heeft nu een andere partner waar hij drie kinderen bij heeft.

Op zeven jarige leeftijd wordt Lara uit huis geplaatst. Ze is meerdere malen terug naar huis gegaan, maar het ging iedere keer mis. In 10 jaar tijd heeft ze op 19 verschillende woongroepen gezeten en tot haar 18de jaar heeft ze een voogd gehad. Toch heeft Lara nog steeds dromen. Ze wil graag iets met mode doen.
Omdat Lara niet op school zit en geen inkomen heeft moet ze een uitkering aanvragen. Ze probeert het verschillende keren maar het voelt voor haar als een onwezenlijke barricade. “*Want er werd gewoon druk op gezet: je moest en zou zoveel sollicitaties per week doen en dat zorgde voor zo’n druk dat ik daar weer uit ging vluchten en dacht: ‘k kom niet, ik blijf wel onder m’n deken.*”

Lara probeert drie keer een afspraak te maken voor een uitkering, maar drie keer gaat ze er niet mee door omdat de druk te groot wordt. Om uiteindelijk een uitkering te kunnen krijgen moet ze twee sollicitaties per week doen en bij drie verschillende uitzendbureaus ingeschreven staan. En iedere keer krijgt ze te horen: “*Ga terug naar school, ga terug naar school*”. Het is psychisch te veel voor Lara. “*Mijn hoofd zat vol problemen.*”

Uiteindelijk heeft een begeleider van jeugdhulp geholpen bij het aanvragen van een uitkering. Wanneer je namelijk 18 jaar bent geworden krijg je als jongere een soort tienrittenkaart van de jeugdhulpinstelling. Dat betekent dat je tien keer om persoonlijke hulp mag vragen. Lara heeft dat gedaan en de begeleider van de jeugdhulpinstelling is mee geweest naar de voorlichtingsbijeenkomst van het jongerenloket en heeft ervoor gezorgd dat Lara daarna naar het intakegesprek ging.

Wanneer jongeren een uitkering aanvragen wordt niet altijd individueel naar de jongeren gekeken. Dat is volgens Lara heel erg lastig. Je krijgt namelijk alleen maar te horen dat je moet solliciteren en ingeschreven moet staan bij uitzendbureaus. Er wordt niet gevraagd waarom je hier komt, waarom je geen werk hebt of niet op school zit. “*Je merkt dat het heel erg gericht is op mensen die geen last hebben van stoornissen, gewone mensen. En dat is dus heel moeilijk voor mensen met stoornissen.*” Bij Lara heeft de persoonlijke hulp haar heel erg geholpen.

Uiteindelijk heeft Lara haar uitkering gekregen. En in september gaat ze weer naar school – een mode opleiding.

[9] Lara is een gefingeerde naam.

3 Beleidsplannen zijn gericht op zorgcontinuïteit

Gemeenten moeten in een plan vastleggen op welke wijze zij de continuïteit van zorg voor 18-plussers borgen.[10] Uit de enquête blijkt dat slechts een derde van de beleidsmedewerkers W&I aangeeft dat er in hun gemeente daadwerkelijk een beleidsplan is dat betrekking heeft op de continuïteit van zorg. De continuïteit van ondersteuning op het gebied van W&I is vaak niet in deze plannen opgenomen.

De casusgemeenten zijn geselecteerd op het hebben van een beleidsplan en op aandacht voor W&I in dat beleidsplan. Het zijn gemeenten die op dit vlak voor lopen. De plannen van de casusgemeenten hebben grofweg aandacht voor de volgende onderwerpen:

- integrale dienstverlening;
- inzet van een social parents of mentor;
- hulpvoortzettingsplan;
- continuiteit van ondersteuning op het gebied van zorg;
- huisvesting en dagbesteding op orde;
- dienstverlening vanuit W&I verbeteren.

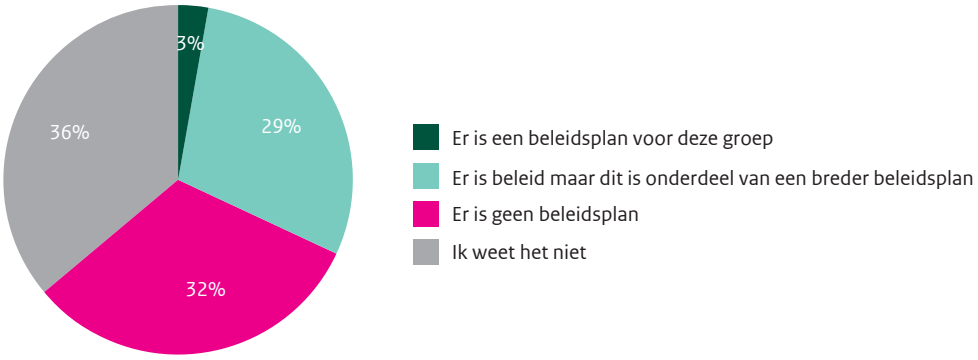
Het hulpvoortzettingsplan heeft een centrale rol in de beleidsplannen van alle drie de casusgemeenten. De begeleiders vanuit de jeugdhulpinstellingen hebben vooral op papier een belangrijke rol bij het opstellen en uitvoeren van deze hulpvoortzettingsplannen.

3.1 Een derde van de gemeenten heeft een beleidsplan

Gemeenten zijn verplicht om in een plan vast te leggen op welke wijze zij de continuïteit van zorg borgen voor jongeren, die op grond van het bereiken van de leeftijd van 18 jaar (of, in bepaalde gevallen, 23 jaar) niet langer in aanmerking komen voor zorg op basis van de Jeugdwet, maar deze zorg wel nodig hebben.[11] De wetgever acht dit noodzakelijk omdat voor veel kwetsbare jongeren de stap naar een zelfstandig bestaan in de praktijk groot is. Het is volgens de wetgever niet reëel om van deze jongeren te verwachten dat zij op hun 18e jaar van de ene op de andere dag zelfstandig kunnen functioneren.[12] Om een indruk te krijgen in hoeverre gemeenten aan deze verplichting voldoen, heeft de Inspectie in de enquête aan beleidsmedewerkers W&I gevraagd naar het bestaan van dit beleidsplan waarin aandacht is voor de continuïteit van zorg.

[10] Artikel 2.1.2 vierde lid onderdeel e van de Wmo
[11] Artikel 2.1.2 vierde lid onderdeel e van de Wmo
[12] Art. 1.1.Jeugdwet en art.2.1.2 lid 4 WMO n.a.v. het amendement 33841, nr. 50 mw. V. Bergkamp (D'66) d.d. 1 april 2014.

Figuur 1 | Percentage van gemeenten met een beleidsplan waarin aandacht is voor de overgang van jeugdhulp naar ondersteuning nadat de jongere 18 jaar is geworden (n=99, enquête beleidsmedewerkers).



Van de geënquêteerde beleidsmedewerkers geeft een derde (32%) aan dat er in hun gemeente een beleidsplan is waarin aandacht is voor de continuïteit van zorg. De andere beleidsmedewerkers geven aan dat er geen beleidsplan is (32%) of dat zij niet weten of er een beleidsplan is (36%) terwijl zij wel verplicht zijn om een dergelijk plan te hebben. Verklaring voor het grote percentage beleidsmedewerkers dat niet weet of er een beleidsplan is, is dat het beleidsplan zijn grondslag heeft in de WMO. Idealiter zijn beleidsmedewerkers W&I bekend met beleidsplannen op aanpalende beleidsterreinen, maar de praktijk leert dat dit vaak niet het geval is. Op zicht is dit opmerkelijk omdat bij veel gemeenten er sprake is van een 'brede' beleidsafdeling waarin Jeugdhulp, WMO en W&I zijn vertegenwoordigd.

De casusgemeenten hebben allemaal plannen waarin de zorgcontinuïteit geregeld is. De casus-gemeenten zijn namelijk geselecteerd – zoals al aangegeven – op het feit dat ze beleidsplannen hebben waarin de zorgcontinuïteit geregeld is. Dit sluit aan bij het streven van de Inspectie tot het selecteren van 'good practices'.

3.1.1 Continuïteit van ondersteuning op het gebied van W&I is doorgaans niet verankerd in beleidsregels specifiek gericht op 18-plussers

Op rijksniveau is er geen wet- en regelgeving die bepaalt dat gemeenten beleidsplannen moeten opstellen waarin de continuïteit van ondersteuning op het gebied van werk en inkomen voor 18-plussers wordt geregeld. Wel schrijft de Wet SUWI voor dat gemeenten een samenhangende dienstverlening aan dienen te bieden.

Uit de enquête blijkt dat gemeenten (doorgaans) geen beleidsplannen hebben waarin is opgenomen hoe de continuïteit van ondersteuning op het gebeid van W&I wordt geborgd. Van de beleidsplannen aangeleverd in het kader van de enquête (tien in totaal) is in drie gevallen aandacht voor de continuïteit van ondersteuning op het gebied van W&I aan 18-plussers.

De casusgemeenten zijn geselecteerd vanwege hun aandacht voor continuïteit van ondersteuning op het gebied van W&I. Dit sluit wederom aan bij het streven van de Inspectie tot het selecteren van 'good practices'.

3.2 Jeugdhulp heeft centrale rol in beleidsplannen

De inhoud van de beleidsplannen van de casusgemeenten komt in grote lijnen overeen. Onderwerpen die terugkomen in de beleidsplannen van de casusgemeenten zijn:

- integrale dienstverlening;
- inzet van een social parent of mentor;
- hulpvoortzettingsplan;
- continuiteit van ondersteuning op het gebied van zorg;
- huisvesting en dagbesteding op orde;
- dienstverlening vanuit W&I verbeteren.

Het hulpvoortzettingsplan heeft een centrale rol in de beleidsplannen van alle drie de casusgemeenten. De hulpvoortzettingsplannen omvatten, wanneer goed uitgevoerd, namelijk ook veel van de andere onderwerpen die hierboven zijn opgesomd. De begeleiders vanuit de jeugdhulpinstellingen hebben een belangrijke rol bij het opstellen en uitvoeren van de hulpvoortzettingsplannen toebedeeld gekregen. En daarmee dus in het bewerkstellligen van continuiteit van ondersteuning voor de 18-plussers. Gemeenten kunnen deze taak vastleggen in de contracten die zij afsluiten met de jeugdhulpinstellingen.

In onderstaand paragrafen zijn de plannen van de gemeenten beschreven. In hoofdstuk 4, 5 en 6 leest u onder andere over de uitvoering van deze plannen in praktijk. Uit deze hoofdstukken blijkt dat een deel van de plannen nog geen praktijk is.

3.2.1 Integrale dienstverlening

In de beleidsplannen van de casusgemeenten is opgenomen dat medewerkers de ruimte krijgen om integraal te werken en aan te sluiten bij de wensen en belevingswereld van de jongeren. Daarnaast experimenteren de casusgemeenten met andere financieringsvormen om integrale ondersteuning mogelijk te maken. Dit in het kader van ontschotting tussen de Jeugdwet, Participatiewet en WMO. Hoe de casusgemeenten de uitgangspunten rond het integraal werken voor deze jongeren hebben omgezet in beleidplannen verschilt per gemeente.

- **Integraal team bij vastlopende problematiek**. Wanneer meerdere vormen van hulp rond een jongere (of inwoner) samenkomen kan een casus vastlopen vanwege knellende en schurende regels. Deze casussen wil men oppakken met een integraal team, bestaande uit professionals vanuit verschillende wetten (jeugd, WMO, minimabeleid, participatie). Dit team gaat op casusniveau op zoek naar een oplossing, indien nodig over de grenzen van de verschillende wettelijke kaders heen.
- **Integrale intake voor dak- en thuisloze jongeren**. Dak- en thuisloze jongeren kunnen bij één loket terecht voor W&I en de indicatie van WMO-arrangementen. Dit beperkt het aantal intakemomenten.
- **1 gezin, 1 plan, 1 regisseur op alle domeinen**. Vanuit zorg wordt er gewerkt volgens het principe '1 gezin, 1 plan, 1 regisseur'. Het plan is om dit uit te breiden naar de domeinen school, werk en veiligheid. Het jongerenloket kan jongeren veel beter helpen wanneer het de regie heeft op alle gebieden. Daartoe wordt de intake bij het jongerenloket gelijk getrokken met de intake bij het wijkteam.
- **Consulenten die zorgen voor een soepele doorstroom**. De consulenten, die in dienst zijn bij de gemeente, gaan in gesprek met alle jongeren die binnenkort 18 jaar worden en met hun begeleiders. In deze gesprekken worden doelen bepaald op alle domeinen en wordt bekeken wat er nodig is om de doelen te bereiken. Na het gesprek gaan de jongeren en de begeleiders aan de slag. De consulent fungeert daarbij als 'spin in het web' en brengt de jongeren en begeleider(s) in contact met de juiste personen binnen de gemeente. Na twee maanden volgt een tweede gesprek. Bij het derde gesprek moeten de doelen bereikt zijn.

3.2.2 Inzet van een social parent of mentor

Het is niet te voorkomen dat jongeren te maken krijgen met wisselende hulpverleners. Twee casusgemeenten hebben daarom in de beleidsplannen opgenomen dat er een social parent of mentor is. Dit is een vertrouwde persoon uit de informele omgeving, die gedurende een langere periode naast de jongere staat.

3.2.3 Hulpvoortzettingsplan

Volgens de beleidsplannen stellen jongeren die bijna 18 jaar worden samen met hun regisseur of samen met hun hulpverlener(s) een hulpvoortzettingsplan op. Doorgaans zal dit de betrokken hulpverlener vanuit de jeugdhulpinstelling zijn. De jongere is zelf eigenaar van dit plan. Het plan bevat de mogelijke verlening van de jeugdhulp en de te regelen zaken zoals huisvesting, zorgverzekering, inkomen en uitgaven, schulden en WMO. Ook worden er afspraken gemaakt over de inzet van de mentor en de casusregisseur. Tot slot komen ook doelen op het gebied van opleiding, werk en school aan de orde.

Door ook WMO in de plannen op te nemen willen gemeenten de intake voor de WMO vereenvoudigen of zelfs overbodig maken. Hoe gemeenten dit precies willen bereiken verschilt per casusgemeente. In één casusgemeente worden de professionals van jeugdhulpaanbieders getraind om de uitgebreide vraagverheldering voor de WMO te kunnen doen. In een andere casusgemeente wordt een WMO-consulent betrokken bij het opstellen van het hulpvoortzettingsplan.

Alle drie de casusgemeenten verplichten jeugdhulpaanbieders om te werken met het hulpvoortzettingsplan middels bestuurlijke contracten. Aanbieders van WMO worden middels bestuurlijk contracten verplicht om bij jongvolwassenen altijd te vragen naar een hulpvoortzettingsplan.

3.2.4 Continuïteit van ondersteuning op het gebied van zorg

Alle casusgemeenten hebben plannen om de zorgcontinuïteit te borgen. Deze plannen zijn in het bijzonder van belang gezien de belangrijke rol die begeleiders van de jeugdhulpinstellingen hebben in het bieden van continuïteit van ondersteuning aan 18-plussers. De invulling van de plannen met als doel het realiseren van zorgcontinuïteit verschilt per gemeente.

- **Nazorg**. Jongeren krijgen na hun 18e verjaardag nazorg vanuit jeugdhulp of het wijkteam. De casusgemeenten vullen dit verschillend in. In één casusgemeente kunnen de jongeren naar eigen behoefte twaalf gespreken voeren met een hulpverlener van de oude instelling. Voor wie dit niet voldoende is kan met instelling(en) een waakvlamfunctie afgesproken worden zodat het dossier van de jongere snel kan worden geopend in het geval van een terugval. In een andere casusgemeente is het plan dat de mentor (zie paragraaf 4.3.2), wanneer de jongere aangeeft geen behoefte te hebben aan zorg, de vinger aan de pols houdt. Ook neemt de het wijkteam na één, drie en zes maanden alsnog contact op met de jongere.
- **Doorlopende zorgarrangementen**. Om deze continuïteit van zorg te bevorderen, combineert de gemeente inkoop van jeugdhulp, welzijn en WMO-arrangementen. Hierdoor worden deze vormen van hulp geleverd vanuit dezelfde instellingen en kan een begeleider die een jongere begeleidt vanuit jeugdhulp de begeleiding na het 18e jaar voortzetten vanuit de WMO. Ook wordt hierdoor mogelijk om hulp die voor jongeren boven de 18 jaar bestemd is, eerder in te zetten. De hulp wordt immers door dezelfde instelling verleend.
- **Samenwerkingsafspraken tussen gemeentelijke afdelingen**. Casusgemeenten kunnen de ondersteuning vanuit de gemeente bij verschillende teams of bij hetzelfde team beleggen voor jongeren onder en boven de 18 jaar. Wanneer de ondersteuning bij verschillende teams is belegd dan is goede samenwerking nodig ten behoeve van een warme overdracht. Eén van de casusgemeenten heeft een handreiking ontwikkeld met samenwerkingsafspraken. Aansluiten bij de behoefte van de jongere vormt het uitgangspunt. Daarnaast zijn er gezamelijke coaching en inspiratiesessies.

3.2.5 Huisvesting en dagbesteding op orde

Een stabiele leefomgeving draagt bij aan rust om te kunnen werken aan een succesvolle toekomst. Jongeren worden daarom volgens de beleidsplannen van twee van de drie casusgemeenten niet losgelaten voordat er zinvolle passende dagbesteding is en huisvesting.

3.2.6 Toegang van W&I verbeteren

De casusgemeenten hebben in hun beleidplannen ook punten opgenomen ter verbetering van de toegang vanuit W&I. In de plannen is opgenomen dat W&I meer outreachend gaat werken. Ook 18-plussers profiteren van deze maatregelen wanneer zij door het ontbreken van een (warme) overdracht) bij de gemeente uit beeld zijn geraakt terwijl zij wel ondersteuning nodig hebben. Hoe de gemeenten dit invullen verschilt per casusgemeente.

- **Ondersteuning van 16/17 jarigen**. Het participatiebudget wordt ook ingezet voor jongeren van 16 of 17 jaar in een kwetsbare positie omdat zij aan het begin van hun arbeidzame leven staan en anders het risico lopen langdurig in een uitkering terecht te komen.
- **Begeleiding tijdens de 4-weken zoekperiode**. Volgens het beleidsplan van één van de casus-gemeenten raakt nu 30% van de jongeren uit beeld in de 4-weken zoekperiode. De casusgemeente wil dit terugdringen door vervolgafspraken vooruitlopend in te plannen. Als de jongere niet verschijnt op de afspraak blijft de gemeente terugbellen om de reden te achterhalen. Ook worden de jongeren gedurende de 4-weken zoekperiode begeleid door jongerenwerkers. Zij gaan mee naar instanties, werkgevers en scholen en helpen bij het opstellen van cv en sollicitatiebrief. W&I monitort het proces.
- **Onzichtbare jongeren een gezicht geven**. De leeftijdgrens waarop gegevens van voortijdig schoolverlaters worden gekoppeld aan gegevens van W&I wordt verruimd van 23 naar 27 jaar. W&I bezoekt (oud) voortijdig schoolverlaters en bespreekt de opties voor een opleiding, leerwerktraject en begeleiding.
- **Jongere krijgt meer zeggenschap in de intake-fase**. De jongeren kunnen zelf middels een digitaal formulier aangeven, wat er speelt in zijn of haar leven en waaraan hij of zij zou willen werken. De informatie uit het formulier gebruiken de intakers bij W&I om een goede analyse te maken van de problemen. Op basis daarvan stellen zij het ondersteuningsplan op.

4 Jeugdhulp neemt de jongeren mee naar de toegang van W&I

In de casusgemeenten is de continuïteit van ondersteuning zo ingericht dat begeleiders vanuit jeugdhulpinstellingen een belangrijke rol hebben in de overdracht van de jongeren naar de partijen die na het 18e jaar ondersteuning bieden aan de jongeren. Dit kan een werkzame factor zijn. De jeugdhulpinstellingen kennen de jongeren en weten welke ondersteuning jongeren na hun 18e jaar nodig hebben, ook op het vlak van W&I. De begeleiders vanuit de jeugdhulpinstelling in de casusgemeenten werken daarbij in de praktijk nog niet met de hulpvoortzettingsplannen. Wel werken ze met een domein overstijgend plan van aanpak. Deze plannen worden al langer gebruikt en komen in grote lijnen overeen met de hulpvoortzettingsplannen waar in de beleidsplannen van de gemeenten over wordt gesproken.

Belangrijk verschil tussen de domein overstijgende plannen en de hulpvoortzettingsplannen is dat voor het hulpvoortzettingsplan alle relevante partijen – waaronder dus W&I – actief en op tijd betrokken worden en dat een regisseur wordt benoemd. Hiermee vormen de hulpvoortzettingsplannen een goede basis voor de continuering van integrale ondersteuning voor de jongeren. Ander verschil is dat er met de domein overstijgende plannen van aanpak een nieuwe WMO-indicatie nodig is. Dit betekent dat de jongeren opnieuw een indicatieproces moeten doorlopen. Dit vergroot het risico op uitval van de jongeren. Ook hier geldt dat tijdige afstemming met relevante partijen zorgt voor continuering van integrale ondersteuning.

Kenmerkend voor deze manier van werken is dat er continuïteit van zorg is voor 18-plussers. Dit wil zeggen dat de begeleider vanuit jeugdhulpinstellingen, die een belangrijke rol heeft in de overdracht, de jongere gedurende de overdracht blijft begeleiden. In de praktijk blijkt het niet eenvoudig om continuïteit van ondersteuning door deze begeleider te realiseren. De casusgemeenten hebben hier verschillende oplossingen voor:

- **Nazorg/geleidelijke overdracht**
  Jongeren krijgen na hun 18e verjaardag nazorg vanuit jeugdhulp. Daartoe is de zogeheten ‘strippenkaartfunctie’ geïntroduceerd: jongeren kunnen op eigen behoefte middels een strippenkaart een aantal gesprekken met een hulpverlener van de oude instelling inzetten. Voor wie dit niet voldoende is kan met instelling(en) een waakvlamfunctie afgesproken worden zodat het dossier van de jongere snel kan worden heropend in het geval van een terugval.
- **Eén inkoop en blijvend contract**
  Om deze continuïteit van zorg te bevorderen, combineert een van de gemeenten de inkoop van jeugdhulp, welzijn en WMO-arrangementen. Hierdoor worden deze vormen van hulp geleverd vanuit dezelfde instellingen en kan een begeleider vanuit jeugdhulp de begeleiding na het 18e jaar voortzetten vanuit de WMO.
- **Zekere voor het onzekere**
  Indien jongeren geen behoefte hebben aan zorg na het 18e jaar houdt de mentor de vinger aan de pols. Ook neemt het wijkteam na één, drie en zes maanden alsnog contact op met de jongere.

Het realiseren van continuïteit blijkt extra complex wanneer een jongere na zijn 18e verjaardag verhuist naar een andere gemeente.

4.1 Jeugdhulpinstellingen hebben een belangrijke rol in de overdracht

In de memorie van toelichting van de Jeugdwet staat dat het van belang is dat er een goede overdracht plaatsvindt wanneer een jongere na zijn 18e levensjaar in een ander wettelijk kader terecht komt. Gemeenten hebben hier volgens de memorie van toelichting een belangrijke rol te vervullen. Er is niet in de wet opgenomen hoe gemeenten dit moeten organiseren.

In alle drie de casusgemeenten neemt de jeugdhulpinstelling het initiatief voor de (warme) overdracht van ondersteuning voor 18-jarigen. De jeugdhulpinstellingen zijn bekend met de jongeren en weten wat de jongeren nodig hebben. Zij nemen het op zich om andere partijen te betrekken, zoals het W&I, jeugd- en gezinsteam (JGT), sociaal wijkteam (SWT) en school. De ondersteuning die de jeugdhulpinstellingen tijdens de overdracht geven wordt zowel door W&I als door de jongeren positief beoordeeld. Onderstaand citaat van het afdelingshoofd van het jongerenloket van één van de casusgemeenten illustreert waarom het in de optiek van gemeenten logisch is dat jeugdhulpinstellingen het initiatief nemen.

Het ligt niet voor de hand dat werk en inkomen al voor het 18e jaar contact legt met jongeren. Werk en inkomen kan namelijk niet beoordelen of er een uitkering of ondersteuning nodig is. De jeugdhulpinstellingen kunnen dit wel beoordelen het is daarom logischer dat jeugdhulpinstellingen contact leggen met W&I indien dit nodig is.

De klantmanagers geven aan dat de aanwezigheid van begeleiders vanuit jeugdhulp bij het intakegesprek het makkelijker maakt om een compleet plaatje van de situatie van de jongere te krijgen. De jongeren-coaches zijn afhankelijk van wat de jongere vertelt. Ze kunnen niet in het systeem zien of de jongere al elders ondersteuning ontvangt. Onderstaand citaat van een klantmanager illustreert dit.

En vaak is dat een beetje een sociaal wenselijk verhaal of ze kunnen zelf niet heel goed begeleidingsvragen formuleren. Dat is wel vaak het probleem, hè? Waar hebben ze echt hulp bij nodig? Ze externaliseren nogal, ja, kortetermijndenken is natuurlijk iets wat heel typerend is voor jongeren. Externaliseren is: de schuld ergens anders neerleggen, Ze kunnen er niks aan doen, ze zijn ontslagen omdat hun werkgever niet geschikt is. Noem maar op.

De jongeren die meedoen aan het onderzoek geven aan dat zij ondersteuning bij de overdracht vanuit de jeugdhulpinstelling heel belangrijk vinden. Zonder de begeleiders van de jeugdhulpinstelling weten jongeren niet waar ze recht op hebben en waar ze aan moeten denken. Ook hebben de jongeren de indruk dat het meenemen van een begeleider deuren voor ze opent.

Want nu kan je brieven schrijven op naam van de jeugdhulpinstelling. Dit maakt dat het indienen van de aanvraag en het maken van bezwaar best makkelijk gaat. Maar als je alleen bent, lijkt me dat vet moeilijk. Ja, verder is best wel onduidelijk waar je recht op hebt en waarom je het krijgt. En, er is ook niet een duidelijke plek waar je dat kan vinden waar je recht op hebt.

4.1.1 Tijdige betrokkenheid W&I

Klantmanagers W&I geven aan dat zij het op prijs stellen dat ze tijdig worden betrokken door de jeugdhulpinstellingen wanneer er jongeren zijn die na de jeugdhulp periode ondersteuning nodig hebben van W&I. Eén van de casusgemeenten gaat er vanuit dat, wanneer de jeugdhulpinstellingen met het hulpvoortzettingsplan gaan werken, voor deze instellingen ook duidelijk wordt dat zij indien nodig tijdig met de jongere naar W&I moeten gaan. Het daadwerkelijke gebruik van het hulpvoortzettingsplan kan dit bevorderen omdat het W&I onderwerpen zijn van het hulpvoortzettingsplan.

4.2 Jeugdhulp stelt een domein overstijgend plan van aanpak op

Belangrijk instrument bij het goed organiseren van de overdracht is het domein overstijgende plan van aanpak dat jeugdhulpinstellingen in de drie casusgemeenten opstellen. In het plan komen de hulpverlening na 18 jaar en zaken die geregeld moeten worden als de jongere 18 jaar is aan de orde. Daarbij is er ook aandacht voor de andere domeinen waaronder W&I. Incidenteel vindt er afstemming plaatst met de begeleiders vanuit de andere domeinen. Jeugdhulp stelt het plan op en gebruikt de input van andere partijen. Het gaat niet om een gezamenlijk plan. De jongeren hebben over het algemeen wel veel inspraak in het plan.

Voorbeeld plan van aanpak

In het plan van aanpak staat alles wat jongeren moeten weten op weg naar hun zelfstandigheid. Onderwerpen die in dit plan aan bod komen zijn:

- **Regelzaken:** jongeren dienen een DigiD en een geldig identiteitsbewijs te hebben. Ook staan hier een checklist voor als een jongere (bijna) 18 is en handige websites vermeld.
- **Financiën:** hier houden jongeren onder andere hun inkomsten en uitgaven bij.
- **School en werk:** jongeren stellen een actieplan op voor het vinden van werk en houden hun sollicitaties bij. Daarnaast staan er financiële tips vermeld die in verband staan met school.
- **Wonen:** hier krijgen jongeren tips voor het vinden van een woonruimte en een inboedellijst mee.
- **Netwerk:** jongeren houden een overzicht bij met hierin alle relevante actoren binnen hun netwerk. Ook het aanbod van nazorg komt aan bod.

4.2.1 Ondersteuning door jeugdhulpinstellingen gericht op zelfredzaamheid

In algemene zin doen jeugdhulpinstellingen veel om de zelfredzaamheid van jongeren te bevorderen. In het plan van aanpak van de jeugdhulpinstellingen komen alle domeinen van de zelfredzaamheidsmatrix aan bod. Zie het voorbeeld plan van aanpak in paragraaf 4.3.

Per domein is in het plan opgenomen welke doelen er zijn binnen dat domein en welke activiteiten ondernomen moeten worden. Ook is opgenomen welke hulp er is en op welke hulp een jongere aanspraak kan maken. Afhankelijk van de zelfredzaamheid van de jongere op dat moment gaat de jongere meer of minder zelfstandig aan de slag met het uitvoeren van het plan. Doordat ook is opgenomen van wie de jongere hulp kan krijgen kan de jongere, wanneer hij zelfstandig aan de slag gaat met het plan, makkelijk de juiste ingangen vinden.

Het verhaal van Lara: zelfredzaamheid

Bij mijn jeugdhulpinstelling heb ik een map waarin ik samen met mij begeleider informatie verzamel. Er staat in wie ik waarvoor kan contacten en hoe. De map wordt steeds dikker. Toen ik begon had ik bijvoorbeeld nog geen huistarts. Dat ben ik dus samen met mijn begeleider gaan regelen. Nu heb ik de contactgegevens van mijn huisarts in de map staan en kan ik hem zelf bellen als dat nodig is. Als ik het straks zonder hulp moet doen van mijn begeleider dan weet ik dat dit met mijn map lukt. Ik werk één keer per week samen met andere jongeren en een begeleider aan de map.

4.2.2 Ondersteuning door jeugdhulpinstellingen gericht op participatie

Een van de onderwerpen van de zelfredzaamheidsmatrix is participatie. In de plannen is derhalve opgenomen dat de jeugdhulpinstellingen ondersteuning bieden aan de jongeren ter bevordering van de participatie van de jongeren. In alle drie de casusgemeenten werken jeugdhulpinstellingen met de jongeren aan de opdrachten gericht op participatie, die zij vanuit W&I mee krijgen nadat ze zich daar hebben gemeld voor een uitkering. Zij helpen de jongeren met het schrijven van bijvoorbeeld sollicitatiebrieven, helpen bij schoolopdrachten of bezoeken samen met de jongeren een school.

Bij belangrijke gesprekken tussen de jongere en de klantmanager van W&I gaan begeleiders vanuit jeugdhulp vaak mee.

In het begin ging mijn begeleider mee en bij meer belangrijke afspraken ging iemand mee. Naar de gewone normale, zeg maar evaluatieafspraken, ging ik meestal alleen. (Jongere)

In één casusgemeenten bieden de jeugdhulpinstellingen projecten aan die gericht zijn op het verbeteren van de positie van de jongeren wanneer het aankomt op participatie en wanneer ze na hun 18e de jeugdhulp verlaten.

Voorbeeld ondersteuning vanuit jeugdhulp gericht op participatiedoelen

De jeugdhulpinstelling heeft een training voor jongeren die een risico lopen op thuisloosheid en problemen hebben op meerdere levensdomeinen. De training is erop gericht om te voorkomen dat een jongere zijn baan verliest, stopt met zijn opleiding, of zijn woonplek verliest. De training is voor jongeren van 15 tot 18 jaar. De jongere en de begeleider komen diverse keren per week bij elkaar. De daghulpprogramma's bestaan uit diverse leerwerktrajecten en onderwijsvervangende trajecten en hebben als doel om de jongeren weer structuur in hun dagritme te geven en ze voor te bereiden op een opleiding of baan. Hieronder is een citaat van trainer weergegeven.

Het is een intensieve begeleiding die eruit bestaat dat de trainer de jongere aan de hand neemt en begeleidt bij alle lastige zaken waar de jongere tegen aanloopt. Uitkering aanvragen, administratieve dingen regelen, samen inschrijven voor huisvesting, afspraken regelen met GGZ, etc etc. Maar ook vragen als: ik denk dat ik zwanger ben wat nu? Daarmee gaat de jongere naar de trainer. De jongeren die deelnamen aan het onderzoek en de training benoemen de trainer als degene die de regie heeft, de 1e coach.

4.2.3 Domeinoverstijgend plan versus hulpvoortzettingsplan

In de praktijk wordt in alle drie de casusgemeenten nog niet gewerkt met de daarvoor volgens de beleidsplannen opgestelde hulpvoortzettingsplannen. De in de praktijk gebruikte domeinoverstijgende plannen komen wel in de buurt van de hulpvoortzettingsplannen zoals beschreven in de gemeentelijke beleidsplannen.

In de aanbestedingen is nog niet altijd opgenomen dat jeugdhulpinstellingen verplicht zijn te werken met de hulpvoortzettingsplannen. Ook wordt in het beleidsplan van één casusgemeente gesteld dat het hulpvoortzettingsplan door de partijen betrokken bij de jongere gezamenlijk moet worden opgesteld, dit volgens de systematiek van één gezin, één plan één regisseur. Dit wordt in de praktijk (nog) niet tot uitvoering gebracht. Het actief en op tijd betrekken van betrokken partijen is een belangrijk verschil tussen de domeinoverstijgende plannen en de hulpvoortzettingsplannen.

Voorbeeld uitgangspunten van het hulpvoortzettingsplan

- Het plan moet uiterlijk bij 17,5 jaar gereed zijn, zodat een jongere weet waar hij aan toe is en er voldoende tijd is om vervolghulp te regelen.
- De aanbieder bij wie de jongere op zijn 17e in zorg is, heeft de verantwoordelijkheid het plan te initiëren en hier regie op te voeren. Eén regiehouder is cruciaal.
- De stem van de jongere is niet alleen belangrijk, hij is eigenaar van zijn Plan!
- Vraag de jongere wie hij, bij meerdere hulpverleners, als regiehouder wenst. Vast onderdeel van het maken van het plan is dan ook het door de jongere aanwijzen van 1 regiehouder (1G/1P).
- Bij het maken van het plan worden relevante partijen, actief en op tijd betrokken.
- De werkwijze van het tijdig betrekken van vervolgaanbieders moet tot een door alle betrokkenen gedragen plan leiden, dat nieuwe loketten en het steeds opnieuw moeten vertellen van het verhaal (en het risico van afhaken van een jongere) voorkomt.

Ander verschil tussen de domeinoverstijgende plannen en de hulpvoortzettingsplannen is dat het met de domeinoverstijgende plannen nog steeds nodig is om de volledige WMO intake te doorlopen. Voor jongeren, die zorg-moe zijn, kan deze intake de druppel zijn om te besluiten de zorg niet voort te zetten. De jongeren denken vaak dat ze alles zelf kunnen en willen niet horen dat er zaken zijn die niet goed gaan. Daardoor is een intake voor veel jongeren psychisch heel belastend en vergroot een (extra) intake de kans dat een jongere tijdens de overdracht uitvalt.
In het beleidsplan van één van de casusgemeenten is opgenomen dat de professionals van jeugdhulp-aanbieders getraind worden om de uitgebreide vraagverheldering voor de WMO te kunnen doen. In een andere casusgemeente is in de plannen opgenomen dat een WMO-consulent betrokken wordt bij het opstellen van het hulpvoortzettingsplan. In de praktijk gebeurt dit dus nog niet en moeten de casusgemeenten naar eigen zeggen nog een slag maken.

4.3 Doorlopende zorg

Wanneer jeugdhulp het initiatief neemt bij het organiseren van continuïteit van ondersteuning is het van belang dat deze partij ook na het 18e jaar bij de jongere betrokken blijft. Alleen dan kan dit een werkzame factor zijn. Zoals in het vorige hoofdstuk beschreven is hebben de casusgemeenten verschillende beleidsplannen om de continuïteit van zorg te bewerkstelligen. Niet al deze plannen worden zoals eerder beschreven in de praktijk gebracht. Een aantal plannen krijgt wel navolging in de praktijk. Deze werkwijzen worden in onderstaand kader toegelicht.

Voorbeelden doorlopende zorg

Nazorg/geleidelijke overdracht
Jongeren krijgen na hun 18e verjaardag nazorg vanuit jeugdhulp. Een jongere kan zelf aangeven hoeveel contact hij nog nodig vindt. Daartoe is de zogeheten 'strippenkaartfunctie' geïntroduceerd: jongeren kunnen op eigen behoefte middels een strippenkaart een aantal gesprekken met een hulpverlener van de oude instelling inzetten. Voor wie dit niet voldoende is kan met instelling(en) een waakvlamfunctie afgesproken worden zodat het dossier van de jongere snel kan worden heropend in het geval van een terugval. Dit is opgenomen in het beleidsplan en is tevens praktijk.

Eén inkoop en blijvend contract
Om deze continuïteit van zorg te bevorderen, combineert een van de gemeenten de inkoop van jeugdhulp, welzijn en WMO-arrangementen. Hierdoor worden deze vormen van hulp geleverd vanuit dezelfde instellingen en kan een begeleider die een jongere begeleidt vanuit jeugdhulp de begeleiding na het 18e jaar voortzetten vanuit de WMO. Ook wordt hierdoor mogelijk om hulp die voor jongeren boven de 18 jaar bestemd is, eerder in te zetten. De hulp wordt immers door dezelfde instelling verleend.

Zekere voor het onzekere
Indien jongeren geen behoefte hebben aan zorg na het 18e jaar houdt de mentor vinger aan de pols. Ook neemt het wijkteam na één, drie en zes maanden alsnog contact op met de jongere.

4.3.1 Gemeentegrenzen bemoeilijken continuïteit van zorg

Sinds de decentralisaties zijn gemeenten verantwoordelijk voor de ondersteuning aan de jongeren voor en na hun 18e verjaardag. Voordeel hiervan is dat de verantwoordelijkheid voor de ondersteuning voor en na het 18e jaar nu in dezelfde hand ligt. Echter wanneer jongeren verhuizen naar een andere gemeente dan worden ook nadelen zichtbaar. Jongeren moeten in dat geval opnieuw ondersteuning aanvragen en gekoppeld hieraan heeft de jongere opnieuw te maken met verwerkingstijd voor het aanvragen van een uitkering of ondersteuning. Dit wordt verder bemoeilijkt doordat jongeren een aanvraag pas kunnen indienen wanneer ze daadwerkelijk ingeschreven staan in een gemeente. Dit speelt in alle drie de casusgemeenten. Hoe strikt de casusgemeenten hiermee omgaan verschilt.

En wat heel lastig is, is dat we in deze instelling veel kinderen uit een andere gemeente hebben. Dus dan zijn we bezig met zo'n aanvraag bijzondere bijstand en dan verhuizen ze naar die andere gemeente. We hebben al heel vaak geprobeerd om met die gemeente een soort van samenwerking aan te gaan, zodat de jongeren daar niet opnieuw een aanvraag hoeven te doen. Wij hebben gezegd, laten wij dat dan iets voor zijn, dan doen wij alvast de aanvraag, dan weet je dat ze er aan komen over twee maanden, dan is het geregeld, maar die gemeente doet niks totdat ze in die gemeente staan ingeschreven, dus dan ontstaat er weer een gat.

Volgens beleid kun je dus pas iets opstarten als je ingeschreven staat. In de praktijk doe je je best om in gevallen waar dit echt noodzakelijk is de processen te versnellen. Stel iemand heeft beschermd gewoond en komt nu in onze gemeente wonen. Soms kan iemand zich wel van tevoren melden en dan kun je direct als hij verhuisd is een huisbezoek plannen (je hebt er officieel 6 weken voor) er is geen standaard protocol voor maar als er moeilijke situaties zijn dan kun je meedenken.

Wanneer de jongere in een (jeugd)hulpinstelling geplaatst wordt in een andere gemeente dan ligt dit nog ingewikkelder. In één van de casusgemeenten is het alleen mogelijk om in deze instelling ingeschreven te worden wanneer de jongere onderwijs volgt of werkt in de gemeente waar de instelling is gevestigd. Tegelijkertijd komt de jongere alleen in aanmerking voor ondersteuning op het gebied van onderwijs en werk wanneer de jongere in de betreffende gemeente woont.

5 Ondersteuning vanuit W&I sluit niet aan op behoeften van 18-plussers

Zoals beschreven spelen jeugdhulpinstellingen in de casegemeenten een belangrijke rol als het gaat om de (warme)overdracht van 18-jarigen. Toch is het goed wanneer ook W&I tijdig weet welke jongeren te maken hebben (gehad) met jeugdhulp en ook nog na hun 18e nog ondersteuning nodig hebben. Ditvergemakkelijkt de overgang en kan voorkomen dat jongeren tussen de wal en het schip belanden. Ook stelt het W&I in staat om de toegang en ondersteuning aan deze jongeren aan te passen aan de behoeften van deze jongeren. Jongeren uit de jeugdhulp hebben veel meegemaakt en hebben in veel gevallen nog steeds problemen op allerlei levensdomeinen. Een deel van de jongeren afkomstig uit de jeugdhulp kan derhalve niet uit de voeten met de reguliere ondersteuning die W&I biedt.

Dit speelt vooral als het gaat om de toegang tot W&I. W&I overschat op dat moment de zelfredzaamheid van de jongeren. Het lukt de jongeren niet altijd om een goede hulpvraag te formuleren en ze lopen daarmee het risico weggestuurd te worden, groepsbijeenkomsten nodigen niet uit tot een opengesprek waardoor maatwerkondersteuning niet geboden kan worden en de bereikbaarheid van W&I blijkt soms een probleem waardoor jongeren afhaken. Daarnaast worden de mogelijkheden om dienstverlening voor het 18de jaar te geven en de maatwerkmogelijkheden tijdens de 4-weken zoektijd niet altijd benut.

De afhoudende organisatie van de toegang tot W&I hangt volgens de betrokkenen in de casusgemeenten nauw samen met de doelstelling van W&I die erg gericht is op het zo laag mogelijk houden van de uitkeringslasten van de gemeente. Het lange termijn doel ‘duurzame uitstroom’ wordt daarbij uit het oog verloren. Eén van de gevolgen van de afhoudende houding van W&I is dat W&I het doorgaans aan andere partijen – betrokken bij de jongeren – over laat te zoeken naar een oplossing om de 4-weken zoektijd financieel te overbruggen.

In de praktijk blijkt dat W&I niet weet welke jongeren te maken hebben (gehad) met jeugdhulp en ook na hun 18e nog ondersteuning nodig hebben. W&I weet wel hoeveel jongeren uit de jeugdhulp 18 jaar worden (omvang van de problematiek).
Wanneer gemeenten weten welke jongeren uit de jeugdhulp 18 jaar worden dan is het mogelijk om de toegang tot W&I op de behoeften van deze jongeren aan te passen. In de beleidsplannen van de casusgemeenten zijn verschillende plannen opgenomen om de toegang voor kwetsbare jongeren te verbeteren waar ook 18-plussers van kunnen profiteren. De Inspectie ziet (nog) niet dat deze plannen altijd in de praktijk worden gebracht waardoor – zoals gezegd – de toegang tot en ondersteuning door W&I vaak nog niet aanluit op de behoeften van de jongeren. Onderstaande mogelijkheden worden in de beleidsplannen omschreven:

- Ondersteuning van 16/17 jarigen. Het participatiebudget wordt ook ingezet voor jongeren van 16 of 17 jaar in een kwetsbare positie omdat zij aan het begin van hun arbeidzame leven staan en anders het risico lopen langdurig in een uitkering terecht te komen.
- Begeleiding tijdens de 4-weken zoekperiode. Tijdens de zoekperiode worden de jongeren geacht zelfstandig activiteiten te ondernemen gericht op het vinden van werk of een geschikte opleiding. Wanneer het nodig is kunnen jongeren tijdens de zoekperiode toch ondersteuning krijgen.
- Wanneer de jongeren eenmaal een uitkering ontvangen en de dienstverlening dus is opgestart ziet de Inspectie verschillen in de intensiteit van de dienstverlening tussen de casusgemeenten.

5.1 Wel kennis van de doelgroep maar niet op casusniveau

5.1.1 Op casusniveau is de doelgroep niet goed in beeld

Op casusniveau is het voor de gemeentelijke afdelingen W&I van de drie casusgemeenten niet duidelijk welke jongeren te maken hebben met jeugdhulp. Dit maakt (warme) overdracht lastig en verhindert dat W&I de toegang en ondersteuning van een jongere kan aanpassen aan zijn of haar behoeften.

In het kader van het casusonderzoek heeft de Inspectie de drie gemeenten verzocht om contactgegevens van jongeren. De drie casusgemeenten zijn er niet of nauwelijks in geslaagd die aan te leveren. De casusgemeenten geven aan dat het lastig is om deze jongeren te identificeren omdat in het cliëntvolgsysteem van W&I niet is opgenomen of een jongere jeugdhulp heeft ontvangen. De jongeren zijn daardoor niet 'met één klik' uit het systeem te halen. Ook zijn er volgens de casusgemeenten relatief weinig 18-plussers van ongeveer 18,5 jaar die ondersteuning van W&I ontvangen. De casusgemeenten geven aan dat 18-plussers zich pas op latere leeftijd melden voor een uitkering. Vaak gaan ze in aanvang naar school, hebben een kleine baan en/of worden ondersteund door hun ouders. Na verloop van tijd wanneer ze uitvallen op school, ze niet langer ongeschoold werk kunnen vinden en/of ouders ze niet langer willen onderhouden melden ze zich bij het loket van W&I. De Inspectie is van mening dat dit illustreert dat deze jongeren eerder bekend moeten zijn W&I. De jongeren zitten soms een tijd thuis met problemen maar melden zich pas wanneer problemen zich verergeren. Waardoor er voor deze jongere zwaardere ondersteuning moet worden ingezet.
Eén van de casusgemeenten ontwikkelt momenteel een registratie voor 18-plussers zodat bekend is welke jongeren binnenkort 18 jaar worden. De aanpak is beschreven in onderstaand kader.

Voorbeeld registratie doelgroep op casusniveau

Registratie 18-plussers
Eén casusgemeente werkt aan het opzetten van een registratie van jongeren die te maken hebben met jeugdhulp en bijna 18 jaar worden. De medewerker jeugd van de gemeente haalt de namen van de jongeren van 17,5 jaar uit het systeem en plaatst ze op een lijst.

De lijsten zijn echter niet compleet:
- Als de jongere geen toestemming geeft dan kunnen de gegevens van de jongeren vanwege privacywetgeving niet worden doorgespeeld.
- Als er een onderbreking is tussen de leeftijd van uitstroom uit jeugdzorg en 18 jaar ontbreekt de naam van de jongere in het systeem.

Jongeren die op de lijst staan worden besproken in een werkgroep bestaande uit medewerkers jeugd, WMO en W&I van de gemeente. In de werkgroep wordt bekeken of de jongere in aanmerking komt voor verlengde jeugdhulp en hoe de jongere warm overgedragen kan worden.

Beleidsmedewerkers van een andere casusgemeente geven aan dat zij een registratie niet zinvol achten. De beleidsmedewerkers geven aan dat het voor een efficiënte organisatie juist nodig is om uniform te werken. Het is niet mogelijk voor allerlei verschillende doelgroepen een aparte manier van werken te ontwikkelen.

5.1.2 Privacywetgeving vorm een belemmering bij het opzetten van een registratie

De casusgemeenten geven aan dat privacy een probleem kan zijn bij het opstellen en delen van een bestand met jongeren die de overstap gaan maken van jeugdhulp naar ondersteuning na 18 jaar. Dit blijkt onder andere uit onderstaand citaat van een klantmanager.

Je bent ook afhankelijk bij de eerste melding bij het loket van informatie die je krijgt van de jongere zelf en eventueel van het netwerk eromheen. Er is dus geen systeem van waaruit we de informatie kunnen ophalen. I.v.m. de privacy hebben we die informatie niet. Dus is het echt heel afhankelijk van de melding aan het loket: dat is het startpunt.

Dat zijn dingen die we ook niet mogen registreren. Dat is allemaal best wel aan banden gelegd door de privacywetgeving. Maar het is wel lastig hoor: het zou vanuit doelmatigheid heel anders zijn als je die informatiestroom hebt. Voor jongeren die vanuit PrO en VSO komen, hebben we dat gelukkig al op tafel gelegd. Dat zijn jongeren die al ingeschreven staan en die dit jaar gaan uitstromen: wat gaan we daarmee doen? Dat werkt in ieder geval supergoed. Dat zouden we eigenlijk ook wel willen vanuit jeugdzorg, maar dat ligt nog wel even iets gecompliceerder inderdaad.

En ook als je kijk naar de systemen die binnen de gemeente worden gebruik, dan ben je ook gebonden aan privacywetgeving. Want wij mogen ook niet in het systeem kijken van Leerplicht. En wat WMO gebruikt als systeem, daar kunnen wij ook niet in. En natuurlijk, je kan wel even naar een collega lopen en even kijken wat er in het systeem gerapporteerd staat, maar je hebt niet zelf automatisch toegang. Nee, dat is wel... privacy is natuurlijk een heel belangrijk ding, maar vanuit doelmatigheid is het weleens lastig, hoor.

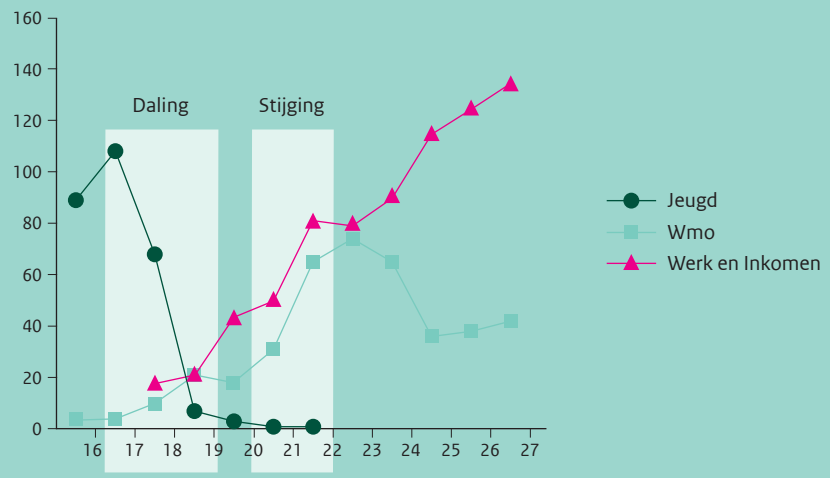
5.1.3 De omvang van de problematiek is duidelijk

De casusgemeenten hebben wel alle drie onderzoek gedaan naar het aantal probleemjongeren binnen hun gemeentegrenzen. Eén van de casusgemeenten brengt de omvang van de problematiek in het bijzonder duidelijk in beeld. In onderstaand kader is de analyse die deze gemeente gemaakt heeft opgenomen.

Praktijkvoorbeeld onderzoek 18-/18+ populatie

Een casusgemeente heeft met behulp van hun cliëntvolgsysteem (GWS) in kaart gebracht hoeveel jongeren dienstverlening ontvangen vanuit jeugd, WMO en W&I. Het gaat hier alleen om jongeren met een gemeentelijke regeling. Jongeren die door het voorliggende veld geholpen worden (maatschappelijk werk bijvoorbeeld) zijn niet meegenomen in de telling.

Figuur 3 | Gebruik van gemeentelijke regeling op het gebied van jeugd, WMO en Werk en Inkomen



De casusgemeente constateert op basis van dit figuur en de onderliggende cijfers het volgende:

- In de leeftijdsgroep 16-23 jaar waren er bij Jeugd 276 jongeren bekend waarvan 108 17 jarigen en 68 18 jarigen, Bij WMO waren 227 jongeren bekend waarvan 4 17-jarigen en 10 18-jarigen. Bij W&I waren 276 jongeren bekend waarvan 18 18-jarigen (geen 17 jarigen). Hier zit natuurlijk overlap in omdat jongeren bij meerdere gebieden bekend kunnen zijn. Daarnaast zijn er in totaal nog 55 jongeren waarvan de registratie onvolledig is en niet duidelijk is wat hun leeftijd is.
  - Opvallend is dat rond het 18e jaar het aantal jongeren bij Jeugd sterker daalt dan het aantal jongeren bij WMO en W&I stijgt. Hiervoor heeft men de volgende verklaringen:
  - de jongere is uitbehandeld;
  - de jongere ziet zelf af van verdere behandeling bij 18 jaar (omdat hij denkt het zelf verder te kunnen of omdat hij geen vertrouwen meer heeft in verdere behandeling of omdat hij niet weet wat zijn mogelijkheden zijn);
  - er wordt nauwelijks verlengde jeugdzorg ingezet;
  - de overgang naar WMO en of W&I verloopt niet soepel en de jongere raakt tussen wal en schip.
- Vanaf 19 jaar neemt het aantal jongeren toe in de sectoren WMO en W&I waarbij er vanaf 21 jaar sprake is van een snelle stijging. Mogelijk oorzaak van de stijging is dat de jongere eerst de hulpverlening heeft stopgezet maar later tot het besluit komt dat hij toch hulp nodig heeft.

5.2 Toegang is voor 'normale jongeren'

5.2.1 Plannen om W&I aan te laten sluiten op de behoeften van kwetsbare jongeren zijn geen praktijk

In de beleidsplannen van de casusgemeenten zijn verschillende plannen opgenomen om de toegang vanuit W&I zodanig aan te passen dat deze beter aansluit op de behoeften van kwetsbare jongeren. Jongeren die de overstap maken van jeugdhulp naar volwassenenzorg kunnen hier ook van profiteren. De Inspectie ziet (nog) niet dat deze plannen in de praktijk worden gebracht waardoor de toegang tot W&I vaak nog niet aanluit op de behoeften van de jongeren. W&I heeft in de praktijk onvoldoende oog voor de zelfredzaamheid van de jongeren. Dit geldt in het bijzonder voor jongeren zonder begeleider. De jongeren zijn zelf namelijk niet in staat om hun hulpvraag te verwoorden. Onderstaande citaten van begeleiders vanuit jeugdhulp illustreren dit.

Ja, dat zijn wel de verhalen die wij krijgen. Ik ben daar natuurlijk zelf niet bij, maar ik hoor het ook van jeugdbeschermers vaak, dat als jongeren in hun eentje naar het Jongerenloket gaan, als ze niet exact de goeie vraag stellen, dan loop je het risico dat je weggestuurd wordt.

Je moet specifiek weten wat je moet vragen. Ik zeg altijd tegen jongeren als ze mij bellen en ik moet ze doorverwijzen naar het Jongerenloket: "Nou okay. Dan ga je naar het Jongerenloket en dan is dit wat je gaat vragen en als het niet lukt, bel me maar, dan ga ik voor je bellen". Maar ik weet van jongeren dat ze vaak weggestuurd worden, omdat hun hulpvraag niet duidelijk is, omdat ze zeggen dat ze een woning zoeken en er niet specifiek bij zeggen dat ze ook begeleiding nodig hebben.

We hebben pas toevallig een jongen gehad die bij ons uitgestroomd was waarvan we al wisten, die was op dat moment te bijdehand en te koppig om dingen aan te nemen, dus die hebben we laten gaan onder het mom van: Hij komt vanzelf terug en dan gaat hij het wel zien. Die vertelde het verhaal dat hij een stuk of vier, vijf keer langs het Jongerenloket was geweest voordat hij naar ons weer teruggestuurd werd. En elke keer werd hij weggestuurd en vervolgens is hij uiteindelijk samen met iemand gegaan, schoolmaatschappelijk werker geloof ik, en toen is hij wel doorgestuurd.

Deze afhoudende organisatie van de toegang tot W&I hangt volgens de betrokkenen in de casus-gemeenten nauw samen met de doelstelling van W&I die erg gericht is op het zo laag mogelijk houden van de uitkeringslasten van de gemeente.

De casusgemeenten hebben in hun beleidsplannen opgenomen dat zij de toegang tot W&I willen verbeteren. Met de beleidsplannen beogen de casusgemeenten meer outreachend te gaan werken. Dit blijkt echter nog geen praktijk.
In de hierna volgende paragrafen zijn beleid en praktijk op het gebied van toegang op een aantal onderdelen naast elkaar gelegd. Ook komen andere onderwerpen aan bod waar 18-plussers tegenaan lopen wanneer het gaat om de toegang tot W&I.

5.2.2 Geen ondersteuning van 16/17 jarigen

Gemeenten kunnen W&I toegankelijker maken door jongeren al voor het 18e jaar ondersteuning te bieden. De Participatiewet geeft gemeenten de mogelijkheid om jongeren van 16 en 17 jaar die een leer-werktraject volgen ondersteuning aan te bieden.[13] De casusgemeenten hebben dit ook allemaal opgenomen in beleidsplannen. Toch maken gemeenten in de praktijk geen gebruik van de mogelijkheid om jongeren al voor het 18e jaar te ondersteunen. Klantmanagers geven aan dat zij te druk zijn om ook deze jongeren te ondersteunen. Ook maakt het ontbreken van een bijstandsuitkering het volgens de klantmanagers lastiger om deze jongeren te ondersteunen. Het verstrekken van een uitkering is namelijk niet mogelijk voor het 18e jaar. Wel laat de Participatiewet ruimte om de melding en aanvraag voor het 18e jaar te laten plaatsvinden. In één van de casusgemeenten is het mogelijk om de jongeren te melden met 17 jaar en 11 maanden waardoor de 4-weken zoekperiode met 18 jaar is afgerond en de aanvraag voor een uitkering met 18 jaar direct kan worden ingediend.

5.2.3 4-weken zoekperiode is een grote hobbel voor de jongeren

Voor jongeren die zich voor een uitkering aanmelden bij gemeenten geldt in beginsel een 4-weken zoekperiode. De jongere moet eerst vier weken zelf actief op zoek naar passend werk of een geschikte opleiding. Pas na deze zoekperiode kan de jongere, als de gemeente oordeelt dat de jongere voldoende actief is geweest, een bijstandsuitkering aanvragen.

Jongeren die een jeugdhulpverleden hebben, hebben vaak te maken met complexe problematiek. Ze hebben vaak psychische problemen, ADHD etc. Veel van de jongeren die bij het onderzoek betrokken waren hadden bijvoorbeeld hun dag- en nachtritme omgegooid. Het uitvoeren van de opdrachten is dus voor deze jongeren – zonder goede begeleiding – heel moeilijk.

Het verhaal van Lara: werk en inkomen is voor 'normale jongeren'

Lara heeft meerdere keren geprobeerd om een bijstanduitkering aan te vragen maar steeds laat zij zich afschrikken door de toegangsprocedure.

Ja, ik heb meerdere keren geprobeerd om een bijstandsuitkering aan te vragen. Maar voor mij gold dat er een onwezenlijke barricade voor mij werd gecreëerd. Want er werd gewoon druk op gezet: je moest en zou zoveel sollicitaties per week doen en dat zorgde voor zo'n druk dat ik daar weer uit ging vluchten en ik dacht: ik kom niet, ik blijf wel onder m'n deken. En daardoor heb ik dus al drie keer een afspraak gemaakt over een bijstandsuitkering en ben ik er drie keer niet mee doorgegaan omdat die druk gewoon heel groot werd: je moest er twee sollicitaties per week uitgooien en ik moest bij drie verschillende uitzendbureaus ingeschreven staan. Ik had geen idee wat uitzendbureaus waren toentertijd. Nu weet ik dat wel maar toentertijd wist ik dat niet.

[13] Participatiewet artikel 10f.

De staatssecretaris heeft aangegeven dat gemeenten de mogelijkheid hebben om jongeren al tijdens de 4-weken zoekperiode te ondersteunen.[14] Een jongere moet in principe eerste actief en zelfstandig zoeken, maar de gemeente kan (kwetsbare) jongeren ondersteuning bieden. De groep jongeren waar het in dit onderzoek om gaat is niet altijd in staat actief invulling te geven aan een zoektocht en een 4-weken zoekperiode betekent dan een onwenselijke onderbreking van de begeleiding.

Toch wordt in de casusgemeenten zelden ondersteuning geboden aan de 18-plussers gedurende de 4-weken zoekperiode. Hierdoor haken jongeren af en raken ze uit beeld. In de beleidsplannen van de casusgemeenten is opgenomen dat de gemeenten uitval van de jongeren willen terugdringen door vervolgafspraken vooruitlopend in te plannen. Als de jongere niet verschijnt, blijft de gemeente terugbellen. Ook krijgen de jongeren van een deel van de casusgemeenten volgens de plannen begeleiding gedurende de zoekperiode. In de praktijk ziet de Inspectie eigenlijk alleen het vooruitlopend inplannen van de vervolgafspraken terugkomen. In één casusgemeenten worden de jongeren die niet terugkomen actief benaderd en nagebeld. In de andere gemeenten geven de klantmanagers aan dat ze één keer bellen en dat van hen niet verwacht kan worden dat ze eindeloos achter de jongeren aangaan. In geen van de drie gemeenten regelt de afdeling W&I ondersteuning voor de jongeren betrokken bij het onderzoek tijdens de zoekperiode.

Het beeld dat naar voren komt bij het bestuderen van de casusgemeenten aangaande ondersteuning tijdens de 4-weken zoekperiode behoeft enige nuancering. Uit het onderzoek 'Als je ze loslaat, ben je ze kwijt' eveneens van Inspectie SZW komt naar voren dat vier op de tien gemeenten de 4-weken zoekperiode voor arbeidsbeperkingen nooit hanteert en de begeleiding dus altijd direct start.

5.2.4 Andere partijen zorgen voor de financiële overbrugging

Tijdens de 4-weken zoekperiode en de periode die de gemeente nodig heeft om de aanvraag te verwerken (de gemeenten heeft hier 8 weken voor) heeft de jongere geen inkomen. Voor jongeren uit de jeugdzorg, die vaak geen vangnet hebben (bijvoorbeeld ouders), is dit een probleem.

Ja, ik had echt geen flauw idee dat ik daarheen moest. Ik was dus blij dat mijn begeleider van de jeugd-hulpinstelling meeging. En ja dan krijg je een briefje welke datum je terug moest komen. Dan moet je vier weken wachten, ja dat waren geen leuke tijden. Ik kreeg ook geen uitkering. Ik wist niet precies wat ik moest verwachten, ik moest eerst solliciteren inderdaad, inschrijven bij uitzendbureaus. Vier weken wachten: dat klinkt wel... het is een 4-weken zoekperiode. Maar als je in zo'n moment zit dat je allemaal betalingen op je dak krijgt: dat werkt niet. (Jongere)

Alleen, wat we merken is dat jongeren die binnen het hulpverleningstraject 18 worden en geen inkomen hebben, dat die gewoon echt enorme schulden opbouwen, vanaf hun achttiende. Omdat de aanvraag van een uitkering heel lang duurt en dat studiefinanciering natuurlijk nu ook teruggegaan is naar per kwartaal, dus heel veel jongeren lopen heel veel geld mis, en die starten dan eigenlijk altijd met schulden. (Ambulant begeleider jongere)

Het aanvragen van bijzondere bijstand duurt vaak nog langer. Gemeenten bepalen zelf de condities waaronder bijzondere bijstand wordt verstrekt. Soms zijn er verklaringen van ouders nodig en dat ligt erg lastig voor deze groep jongeren. Veel jongeren die meedoen aan het onderzoek hebben geen contact meer met de ouders, willen geen contact of het contact is slecht.

In de casusgemeenten laat W&I het doorgaans aan andere partijen – betrokken bij de jongeren – over om samen met de jongeren te zoeken naar een oplossing om die periode te overbruggen:
- De jongere blijft, terwijl de jongere geen opleiding meer volgt, ingeschreven bij de onderwijsinstelling zodat de jongere gedurende de zoekperiode nog studiefinanciering ontvangt.
- De jongere krijgt een lening van de jeugdhulpinstelling om de zoekperiode en de aanvraag periode te overbruggen.

[14] Verzamelbrief 2015-2

Voordat die aangevraagd is, en ze dat daadwerkelijk krijgen, dus dan krijg je hem wel met terugwerkende kracht, maar in dat gat.. nou ja, wij vangen het nu op. Dus die jongeren die bij ons wonen, die hoeven dan nog even geen huur te betalen. Dat gedogen we dat ze dat later aan ons terugbetalen en dat wordt dan een lening. En dat wil ik wel benadrukken, dat het voor onze organisatie wel een risico is en zeker voor ons als kleine organisatie, want op het moment dat de jongeren uit beeld raken, dan moeten wij dat verlies dragen en daar hebben we best wel wat verlies op geleden kan ik vertellen, qua huurachterstanden e.d. ook alleen al. (Jeugdhulpmedewerker)

Afdelingen W&I hebben hier ook de mogelijkheid om een voorschot te verstrekken, of om de zoekperiode voor 18 jaar te laten ingaan. In twee van de casusgemeenten wordt deze mogelijkheden echter marginaal ingezet.

5.2.5 De groepsbijeenkomst nodigt niet uit tot open gesprek

Ook de manier waarop de toegang is georganiseerd bepaalt de toegankelijkheid van W&I. In de casusgemeenten is de toegang tot W&I verschillend georganiseerd. Er wordt gebruik gemaakt van (een combinatie van) groepsbijeenkomsten, openspreekuren en meldingen op afspraak. Vooral groepsbijeenkomsten beperken de toegankelijkheid van W&I voor 18-plussers. Tijdens de introductiebijeenkomsten is er geen gelegenheid voor jongeren om te vertellen over hun jeugdzorgverleden. De jongeren voelen zich namelijk niet veilig om hun verhaal te doen in de aanwezigheid van anderen (geen privacy). Eén van de jongeren waarmee is gesproken verwoordt dit als volgt.

Bij die bijeenkomst komen er allerlei mensen bij elkaar en dan wordt er van alles uitgelegd. Er wordt eigenlijk niet individueel naar die jongeren gekeken. Dat maakte het dus heel erg lastig.

De eerste gelegenheid waarop hier over verteld kan worden is tijdens het intake gesprek. Dit betekent dat W&I nooit eerder dan na de 4-weken zoekperiode voor deze jongeren iets kan doen in het kader van ondersteuning. En zelfs is het maar de vraag of jongeren tijdens het intakegesprek iets loslaten over hun jeugdzorgverleden. Wanneer er niet actief naar wordt gevraagd en het is niet al reeds bekend bij W&I, is het maar de vraag of duidelijk wordt dat de jongere een jeugdzorgverleden heeft. De jongeren zijn zelf niet altijd bereid om erover te beginnen. Dit kan gevolgen hebben voor het beoordelen van de juiste in te zetten ondersteuning. En dat het dus heel moeilijk wordt voor mensen met stoornissen. (Jeugdhulpmedewerker)

Verder wordt door een medewerker van jeugdhulp opgemerkt dat je eigenlijk mag verwachten, dat wanneer een jongere met een hulpverlener aankomt tijdens de informatiebijeenkomst, de zaken wat sneller afgerond kunnen worden. Dit speelt ook bij een openspreekuur. De begeleider zit daar soms een heel dagdeel te wachten met de jongere tot ze aan de beurt zijn. Dat maakt het voor begeleiders vanuit jeugdhulp lastig om de jongeren te begeleiden. Voordeel is weer dat een jongere zonder afspraak kan binnen lopen. In een van de casusgemeenten is er sinds kort een combinatie van een openspreekuur en melding op afspraak.

In de beleidsplannen van één van de casusgemeenten is opgenomen dat de jongeren zelf middels een digitaal formulier kunnen aangeven, wat er speelt in zijn of haar leven en waaraan hij of zij zou willen werken. De informatie uit het formulier gebruiken de intakers bij W&I om een goede analyse te maken van de problemen. Op basis daarvan stellen zij het ondersteuningsplan op. In de praktijk wordt nog niet gewerkt met deze digitale formulieren.

5.3 De intensiteit van de dienstverlening verschilt per gemeente

Er zijn verschillen tussen de casusgemeenten wanneer het gaat om de intensiteit van de dienstverlening die de gemeenten aanbieden. In onderstaande paragrafen zijn de verschillen beschreven en hoe jongeren de verschillen ervaren.

5.3.1 Eén of twee afdelingen

Er zijn gemeenten die de uitkeringsverstrekking en ondersteuning op het gebied van W&I beleggen bij één klantmanager en er zijn gemeenten die hier aparte afdelingen voor hebben. In de casusgemeenten zijn we beide gemeenten tegengekomen.

De afdeling Inkomen opereert zakelijk. Rechtmatigheid is heel belangrijk. Er zijn strikte regels om te kunnen bepalen of een jongere een uitkering krijgt.

W&I probeert de jongeren zo veel mogelijk buiten deur te houden. Zo is de Participatiewet ook ingericht (inspanningsperiode). En, als er meer uitkeringsgerechtigde komen dan heeft de gemeente een probleem. Er komen er in elk geval vragen van de wethouder. (beleidsmedewerker W&I)

De afdeling Werk heeft minder eenduidige regels. Doel is om de jongeren naar school of werk te begeleiden. Deze verschillende manieren van werken maken dat het niet altijd makkelijk is om samen te werken volgens de beleidsambtenaren. Wanneer een jongere een aanvraag doet voor een uitkering geeft de afdeling Werk altijd een advies mee aan de afdeling Inkomen. Hier wordt wel vaak gehoor aangegeven.

Voor jongeren is het makkelijker wanneer de ondersteuning voor W&I bij één professional ligt. Ze kunnen dan voor alle vragen bij één persoon terecht. Ander voordeel is dat de klantmanager meer tijd heeft per jongere, omdat hij meer taken uitvoert.

Daartegenover staat dat de jongere mogelijk minder vertrouwen heeft in de klantmanager omdat die ook over zijn inkomen gaat.

We zijn wel een beetje de vijand, vindt men. Dat zijn we niet. Maar, er heerst bij die jongeren, niet bij allemaal natuurlijk, wel dat beeld van die rol: ze willen alleen je geld maar jatten. (klantmanager W&I)

5.3.2 Afdeling inkomen is slecht bereikbaar

Met name de afdeling Inkomen is bij één van casusgemeenten volgens de jongeren en de andere partijen, zoals jeugdhulpmedewerkers betrokken bij de jongeren niet goed bereikbaar.

Ja, nee, daar begeleiden we ze bij. Maar zoeken waar ze terecht moeten, überhaupt contact leggen, daar hebben de begeleiders dus al moeite mee, met de afdeling Inkomen, dat is een drama.(Jeugdhulpmedewerker)

Ja, dan moet je gaan bellen. Maar ja, ik heb pas een half uur aan de telefoon gehangen en toen had ik een collega aan de telefoon en toen moest ik nog teruggebeld worden. En die wilde mij niet het directe nummer geven, want dat moet die persoon dan zelf doen. Toen kreeg ik het advies om het algemene nummer te bellen. Ze willen alles via het algemene nummer en dan kom je ergens terecht waar de mensen gewoon niet weten waar het over gaat en dan is het allemaal heel erg. Of dan moet je een mailtje naar een mailadres sturen. (Jeugdhulpmedewerker)

Onderstaand verhaal van Lara illustreert hoe jongeren het contact met de afdeling Inkomen ervaren.

“Ik moest het verhaal iets van tien keer uitleggen.”
Het verhaal van Lara: contact W&I

Wanneer de uitkering eenmaal is toegekend heeft Lara met haar klantmanager een plan van aanpak opgesteld. Lara werkt samen met haar begeleider vanuit jeugdhulp aan de uitvoering van dit plan. Ze wil haar klantmanager graag op de hoogte houden van de vorderingen. Ze merkt dat dit heel lastig gaat. Ze heeft geen telefoonnummer van haar klantmanager dus ze moet altijd naar het algemene nummer van W&I bellen. “Ik kreeg heel vaak iemand aan de lijn die amper Nederlands kon spreken, ze begreep me niet of zo, ik moest het verhaal iets van tien keer uitleggen.”
Daarnaast duurde de behandeling van de aanvraag voor bijzondere bijstand volgens haar erg lang. Er is bijzondere bijstand aangevraagd voor het betalen van de huur van de woonruimte van Lara. Lara werd ook niet op de hoogte gehouden over de status van haar aanvraag. “Ik heb wel een keer meegemaakt bij W&I dat dus mijn aanvraag van de bijzondere bijstand, die termijn was verstreken. En ik had nog steeds geen antwoord. Dus ik ging weer bellen, bellen, bellen. Toen zeiden ze: het is nog steeds in behandeling mevrouw, we kunnen niks zien. Ik zei: oké, maar dat kan niet, want jullie zijn al over tijd.”

5.3.3 Ondersteuning op het gebied van participatie soms onvoldoende

Jongeren uit de jeugdhulp hebben behoefte aan veel ondersteuning. Zij zijn dit gewend vanuit de jeugdhulp en missen vaak ook een sociaal netwerk om hen te ondersteunen bijvoorbeeld bij het voldoen aan de inspanningsverplichting.

De mate waarin de klantmanagers van de casusgemeenten in deze behoefte aan ondersteuning van de jongeren voorzien verschilt per gemeente. In één casusgemeente was het contact tussen de jongeren en de klantmanagers zo beperkt dat de jongeren er geen meerwaarde in zagen wanneer de Inspectie hun klantmanagers zouden bevragen over de ondersteuning. De jongeren uit deze casusgemeenten gaven gemiddeld aan dat zij hun klantmanager drie keer ontmoet hadden.

Ik heb eigenlijk geen contact met mijn klantmanager. Volgens mij is dat de contactpersoon voor de uitkering. Mijn klantmanager zit wel in de mailing maar fysiek hebben we niet veel contact gehad.

Wanneer er zo weinig contact is tussen klantmanager en jongere bestaat het gevaar dat de jongeren niet voldoende gemotiveerd worden om werk of scholing te vinden. Op die manier wordt de jongeren niet geprikkeld om te participeren. Eén van de jongeren die de Inspectie interviewde en die weinig contact had met de klantmanager gaf aan dat zij inmiddels voor totaal twee jaar vrijgesteld was van re-integratie- en sollicitatieverplichtingen en dat zij geen baan wilde accepteren waar zij geen zin in had. Onderstaand citaat illustreert dit.

Maar ik ben ook niet van plan om terug naar school te gaan of te gaan werken, want dat past niet bij mij. Dit is wat ik wil, een stichting, en daar ga ik ook voor. En ik heb daar geen school voor nodig.

In onderstaand kader volgt een beschrijving van de aanpak van één van de casusgemeenten die heel intensief contact houdt met de jongeren wanneer ze eenmaal binnen zijn bij W&I. In deze periode is er ook afstemming met jeugdhulp.

Voorbeeld ondersteuning vanuit W&I gericht op participatie

De jongeren die binnenkomen bij W&I krijgen allemaal een introductietraining. Tijdens de training is er aandacht voor kennismaking, opstellen van een cv, pitch etc. Hiernaast zijn de jongeren ook een aantal dagdelen actief op een interne werkplaats van W&I. Tijdens de training en het werk op de interne werkplaats wordt er gekeken naar de houding en bemiddelbaarheid van de jongeren. Aan de hand daarvan, wordt er beslist welk vervolgtraject de jongeren gaat volgen. Eveneens is de training bedoeld om snel aan de slag te gaan met het zoeken naar opleiding en/of werk. De jongeren komen maximaal vijf weken lang, twee dagdelen per week naar de introductie trainingen en een aantal dagdelen naar de interne werkplaats. De interne werkplaats bevindt zich op dezelfde locatie als waar de klantmanagers van W&I gehuisvest zijn.

Uit de gesprekken met de klantmanagers komt naar voren dat de jongeren die actief zijn op de interne werkplaats intensief gevolgd worden.

Het werken in de interne werkplaats werkte niet bij deze jongere. En later bleek pas – voor mij in ieder geval, want ik heb vaak niet altijd alle informatie bij aanvang – dat het gewoon niet mogelijk was om medische en psychische redenen. Dan zijn er 3-6 maanden dat je even niks kan met ze, omdat er een andere zorghulp nodig is. dan doen we even niets. Dus we kunnen dat wel aanpassen. Vanaf het begin heb ik geprobeerd activiteiten in te zetten voor deze jongere. Algemene standaardactiviteiten die wij hier hebben om haar te helpen aan werk, school of een combinatie. En dan gaan we wel kijken van: is het mogelijk? En daar zijn we dus gaandeweg dingen tegengekomen als afwezigheid, niks horen van haar, toen zijn we verder gaan zoeken. En ook is er overleg geweest met jeugdzorg.

Hij is vier ochtenden in de week op de interne werkplaats. Het is zeg maar een soort productiebedrijfje. Daar werkt hij dan van acht uur morgens tot twaalf uur middags. Hij doet van allerlei werkzaamheden: reclamedrukwerk, dingetjes in elkaar zetten, schroeven in doosjes, nou ja van alles. Het is een soort diagnosemiddel. We kijken, komt hij op tijd, hoe gaat hij om met de begeleiders. Gaat het niet goed dan zeggen we, kom nou op tijd joh, dat moet beter, je moet op tijd kunnen komen. En dan kijken we wat voor opleiding bij hem zou kunnen passen.

6 Samenwerking nog niet vanzelfsprekend

Ruim tweederde van de beleidsmedewerkers W&I geeft in de enquête aan dat er overleg is met de beleidsafdeling van de gemeentelijke afdeling jeugd(hulp). Dit percentage kan verklaard worden uit het feit dat bij veel gemeenten wordt gewerkt met een brede beleidsafdeling waar W&I, jeugdhulp en WMO in samenwerken. Een veel kleiner deel geeft aan dat er overleg is met jeugdhulp-instellingen. Het overleg met jeugdhulpinstellingen varieert tussen 7% en 15%.

Ruim tweederde van de klantmanagers W&I geeft in de enquête aan dat zij samenwerken met jeugdhulpinstellingen. 94% van de klantmanagers W&I geeft aan dat er overleg is met de jeugdhulpinstellingen wanneer dat voor de problematiek van de jongere nodig is. Uit de casestudies blijkt dat jeugdhulpinstellingen juist vinden dat er te weinig samenwerking is. Jeugdhulp wil graag meer structureel overleg. Dit kan er voor zorgen dat partijen elkaar in de praktijk ook beter weten te vinden.

Bij de drie onderzochte casusgemeenten is de verbinding qua ondersteuning tussen W&I en jeugdhulp in de praktijk nog niet vanzelfsprekend. Door de jongere integrale ondersteuning te bieden kunnen de verschillende problemen die rond een jongere spelen tijdens de overdracht in samenhang worden opgepakt. Belangrijke uitgangspunten daarbij zijn één plan en één regisseur. Het uitgangspunt één gezin is voor de meeste jongeren uit het onderzoek niet reëel omdat zij geen contact meer hebben met de ouders en andere gezinsleden of dat niet meer willen. Het principe van één plan en één regisseur komt bij de drie gemeenten nog onvoldoende van de grond.

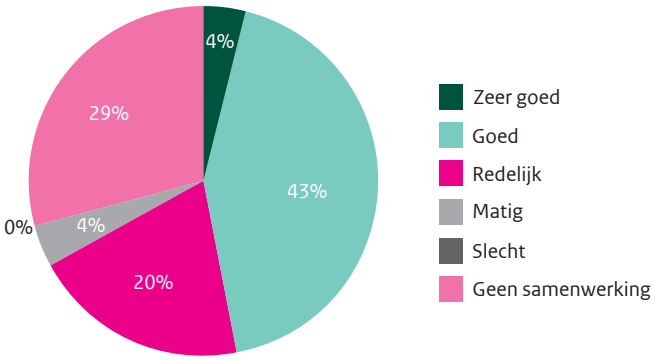
W&I en jeugdhulp zijn belangrijke partijen om de jongere voor te bereiden op een vervolg op de jeugdhulpperiode. Hiervoor is nodig een samenhangend plan gebaseerd op een brede uitvraag op de verschillende levensdomeinen en gericht op gezamenlijk bepaalde doelen. Er wordt nog onvoldoende gewerkt op basis van één samenhangend plan. Door het ontbreken van een samenhangend plan worden wellicht bepaalde problemen niet meegenomen in de ondersteuning waardoor de geboden hulp niet voldoende passend en effectief is. Voor de jongeren uit het onderzoek stellen de verschillende betrokkenen meestal een eigen plan op. Daarbij streeft jeugdhulp andere doelen na dan W&I. Bij de begeleiding door jeugdhulp staat het welzijn van de jongere voorop. Het gaat erom dat de jongere krijgt wat nodig is, wanneer dat nodig is. Het doel van W&I is vooral gerelateerd aan het uitstromen uit de uitkering. Bij W&I ligt de nadruk meer op het zo laag mogelijk houden van het aantal uitkeringen. Politieke belangen spelen hierbij vaak een rol.

Een regisseur kan op basis van het plan er voor zorgen dat samen met de overige betrokkenen samenhangende ondersteuning wordt geboden. De regisseur houdt overzicht en contact met de jongere en alle andere betrokkenen, en evalueert om te kunnen kijken of doelen worden gehaald of dat ondersteuning moet worden aangepast. Bij de jongeren uit het onderzoek is er niet sprake van één regisseur. Iedere betrokken professional voert regie op z'n eigen stukje werk. In de praktijk vervult jeugdhulp veelal een regie-achtige taak zonder dat daar gezamenlijke afspraken over zijn gemaakt. Zij zorgen op casusniveau voor de contacten met W&I, onderwijs en bijvoorbeeld schuldhulpverlening.

Bij één van de casusgemeenten wordt gewerkt met consulenten die de samenwerking tussen de partijen, die van belang zijn voor continuïteit van ondersteuning voor jongeren uit de jeugdhulp, vorm moeten geven. Deze consulenten hebben voor het 18e jaar contact met de jongere en de begeleider bij de jeugdhulpinstelling. De consulent opereert vanuit de gemeente en kent de organisatiestructuur van de gemeente goed. De consulent kan de jongere en de begeleider vanuit de jeugdhulpinstelling daardoor in contact brengen met andere benodigde professionals binnen de gemeente. Deze werkwijze zorgt voor samenwerking waarbij een knip in de ondersteuning voorkomen kan worden.

6.1 Op beleidsniveau weinig samenwerking met jeugdhulpinstellingen

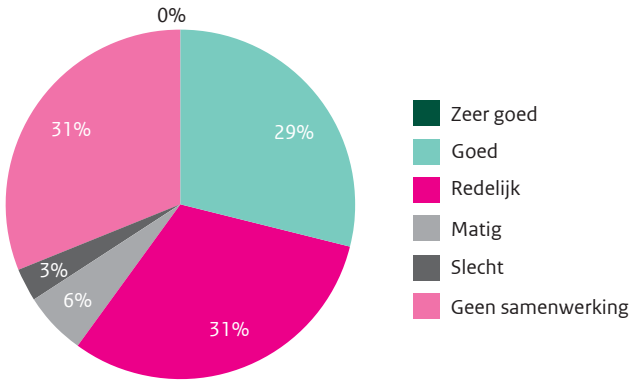
Goede samenwerking tussen W&I en jeugdhulp vormt de basis voor het voorkomen van een onwenselijke onderbreking qua ondersteuning. In de praktijk behoeft deze samenwerking aandacht. Ruim tweederde van de beleidsmedewerkers W&I geeft in de enquête aan dat er sprake is van overleg met de gemeentelijke afdeling jeugd in het kader van de continuïteit van ondersteuning aan 18-plussers. Zij beoordelen de samenwerking in de enquête vooral als goed (43%). In de casusgemeenten heeft de Inspectie kunnen constateren dat de beleidsmedewerkers van de afdelingen elkaar kennen en regelmatig overleg hebben.



Slechts tussen de 7% en 15% van de beleidsmedewerkers W&I geeft aan dat er overleg is met de beleidsafdelingen van jeugdhulpinstellingen. Het percentage verschilt afhankelijk van het type instelling. Wanneer is sprake is van samenwerking beoordelen de beleidsmedewerkers de samenwerking met jeugdhulpinstellingen over het algemeen als goed, blijkt uit de resultaten van de enquête. In de casusgemeenten kreeg de Inspectie bevestigd dat er weinig overleg is tussen de beleidsafdelingen van W&I en die van jeugdhulpinstellingen.

6.2 Klantmanagers zijn gematigd positief over de samenwerking

De enquête onder klantmanagers W&I laat zien dat 69% van de klantmanagers aangeeft dat zij samenwerken met jeugdhulpinstellingen. Uit de resultaten blijkt verder dat klantmanagers de samenwerking met begeleiders vanuit de jeugdhulpinstellingen voornamelijk beoordelen met goed (29%) of redelijk (31%).



Vrijwel alle klantmanagers werkzaam in de casegemeenten die wij spraken geven aan dat zij weleens contact hebben met de professionals van een jeugdhulpinstelling. Dit contact bestaat er voornamelijk uit dat de begeleider vanuit jeugdhulpinstelling aanwezig is bij de melding en eventueel ook de vervolggesprekken. Verder, geven de klantmanagers aan, is er contact met de jeugdhulpinstelling wanneer dat nodig is. Een deel van de klantmanagers geeft aan dat dit in de praktijk niet veel voorkomt.

Uit het onderzoek bij de drie casusgemeenten komt naar voren dat er nagenoeg geen contact is tussen W&I en jeugdhulpinstellingen voorafgaand aan de overgang van jeugdhulp naar W&I. Tijdens de overgang bestaat het contact vooral uit het aanwezig zijn van een jeugdhulpmedewerker bij de melding bij W&I. Wanneer er eenmaal een uitkering verstrekt is en de zoekperiode is voorbij, lijkt er – althans bij een paar jongeren uit het onderzoek – meer sprake te zijn van samenwerking.

Bij sommige jongeren die meedoen aan het onderzoek zijn de klantmanagers over het algemeen namelijk goed op de hoogte van het jeugdzorgverleden van de jongeren. Ook weten de klantmanagers wie de contactpersonen zijn van de jongeren bij jeugdhulp en welke trajecten in gang zijn gezet of waren gezet. Onderstaande citaten van klantmanagers illustreren dit.

Bij de intake vragen we de jongere of ze begeleid worden. Dat is een vraag op het formulier. Een dan staat er vaak al bij bijvoorbeeld door daklozencentrum, jeugdhulpinstelling die of die, ... Dan vragen we wel altijd of de begeleiding mee wil komen, want dat is gewoon heel handig. Dan weten we ook waar iedereen al mee bezig is, want er zit niet voor niks begeleiding op.

Het 1st gesprek hier: daarbij is de begeleiding van de jeugdhulpinstelling ook mee geweest. Dus we proberen het ook altijd wel zo te doen. We laten de jongeren een vragenlijst invullen als ze bij de informatiebijeenkomst komen. Of ze komen van speciaal onderwijs, dan weet je ook al vaak wel wat er aan de hand is. Of er begeleiding bij is, dan krijg je meestal wel een rapport erbij van het onderwijs. We proberen de begeleiding er wel direct bij te betrekken, als de jongeren dat goed vinden. Want vaak krijg je dan toch meer informatie, meer achtergrondinformatie.

Hierbij dient wel opgemerkt te worden dat de afdelingen W&I veel moeite hadden met het aanleveren van jongeren voor het onderzoek. De Inspectie heeft een deel van de jongeren daarom via andere wegen benaderd en deze jongeren bleken niet altijd bereid om de Inspectie met hun klantmanager te laten spreken. De jongeren gaven aan dat zij weinig contact hadden met hun klantmanagers en zagen om die

reden de noodzaak van een gesprek niet in. Daardoor heeft de Inspectie in twee van de drie casusgemeenten voornamelijk 'losse' gesprekken gevoerd met klantmanagers. Deze klantmanagers zijn derhalve niet bevraagd over de contacten die zij hebben voor jongeren die meededen aan het onderzoek.

Jeugdhulpinstellingen in een deel van de casusgemeenten zijn kritisch over de samenwerking met W&I. W&I is lastig bereikbaar en in de ogen van deze begeleiders krijgen de jongeren vanuit W&I vaak onvoldoende ondersteuning aangeboden. De begeleiders van de jeugdhulpinstellingen geven aan dat ze geen structureel contact hebben met klantmanagers van W&I. Op casusniveau is er overleg wanneer dat nodig is. Maar in de praktijk geeft W&I aan dat dit bijna nooit nodig is terwijl jeugdhulp en scholen (en wijkteams) aangeven dat zij hier wel behoefte aan hebben. In één van de casusgemeenten is er een maandelijks overleg tussen W&I en één van de jeugdhulpinstellingen actief in de gemeenten. De Inspectie ziet dat wanneer er structureel overleg is de partijen elkaar op casusniveau ook beter weten te vinden.

6.3 'Eén gezin, één plan, één regisseur' is (nog) geen praktijk

6.3.1 Alle partijen betrokken bij de jongere stellen een eigen plan op

Een gedeelde visie van W&I, jeugdhulp en jongere is een eerste stap voor een integrale aanpak. W&I en jeugdhulp gezamenlijk kunnen de jongere voorbereiden op een vervolg op de jeugdhulpperiode. Hiervoor is nodig een samenhangend plan gebaseerd op een brede uitvraag op de verschillende levensdomeinen en gericht op gezamenlijk bepaalde doelen

Alle partijen betrokken bij de jongere stellen een eigen plan van aanpak op. Dit geldt voor alle drie de casusgemeenten. De plannen opgesteld door de verschillende begeleiders bestaan vaak naast elkaar en vullen elkaar aan. Deze plannen zijn doorgaans niet domeinoverstijgend. Het plan vanuit jeugdhulp is wel domeinoverstijgend maar gaat vaak niet in detail in op de plannen die op het gebied van een ander domein liggen. In het plan van jeugdhulp staat bijvoorbeeld: 'we gaan een uitkering aanvragen'. Het plan van W&I schrijft voor wat de jongere daarvoor moet doen.

Het plan van aanpak van W&I gaat heel erg in op de procedure van de aanvraag van de uitkering. Waar wij eigenlijk hier als doel aangeven is: ga een uitkering aanvragen. W&I gaat er dieper op in; wat je nodig hebt om uiteindelijk die uitkering te krijgen. (Begeleider jeugdhulp)

Ik denk dat er een wezenlijk verschil bestaat tussen het plan aanpak opgesteld door W&I en dat van het sociaal wijkteam: want dat maakt ook een plan, maar dat geldt dus ook voor de jeugdhulpinstelling. Er kunnen wat raakvlakken in zitten maar in principe zit dat op een heel ander vlak. Wij zitten aan de zakelijke kant, wij willen mensen aan het werk helpen. Wij willen als gemeente, even heel zwart-wit gezegd, de mensen zo snel mogelijk uit de uitkering hebben: werk, school, studiefinanciering of een combinatie – BBL. Dat is ons plan van aanpak. Een beetje structuur, werknemersvaardigheden erbij, dus wij zitten daarbij dus echt aan die zakelijke kant. Wordt het een gedeeltelijk of geheel zorgplan van aanpak of een GGD- of GGZ-advies, dan houdt het voor ons al snel op. Want over het algemeen hebben wij die ondersteuning niet. Dan moeten we het ergens anders gaan zoeken. (Klantmanager W&I)

Dit wil echter niet zeggen dat de plannen altijd met elkaar (en met zichzelf) in lijn lopen. Jongeren die scholing volgen hebben bijvoorbeeld in sommige gevallen tegelijk te maken met een sollicitatieverplichting.

Maar dat kwamen we ook heel vaak tegen, bij jongeren die eigenlijk naar school willen en eigenlijk alleen een overbruggingsuitkering nodig hebben. Die lopen heel vaak tegen dat soort dingen aan. Dat ze toch uitgenodigd worden op sollicitatiegesprekken, dat ze moeten gaan inschrijven bij een uitzendbureau terwijl ze eigenlijk over een maand naar school gaan. (Begeleider jeugdhulp)

6.3.2 Betrokken partijen hanteren verschillende doelen

Als het gaat om de doelen die worden nagestreefd dan zijn die per begeleidende organisatie verschillend. Bij W&I zijn de doelen vooral gerelateerd aan het uitstromen uit de uitkering. Bij jeugdhulp gaat het vooral om het welzijn van de jongeren: krijgen ze wat ze nodig hebben, wanneer ze het nodig hebben. Alle geïnterviewden, de klantmanagers, de begeleiders vanuit jeugdhulp en de jongeren geven dit aan.

W&I heeft een ander doel. Wanneer ik (jongere) problemen heb ga ik niet naar W&I toe. Het doel bij W&I is mij naar werk of school te krijgen. Het doel is om mij uit de uitkering te krijgen. Het doel van jeugdhulp is mij op een zodanige manier te begeleiden dat ik uiteindelijk er aan toe ben om weer naar school te gaan of werk te vinden: dat mijn leven echt loopt zoals het moet, dat het goed gaat. W&I dacht wel goed mee, maar vooral vanuit de eigen positie. W&I verwachtte te veel terwijl dat eigenlijk niet haalbaar was. (Jongere)

Wij (jeugdhulp) willen dat het goed gaat met jongere X en dat ze de dingen kan doen zoals ze die wil doen. Iedere organisatie heeft volgens mij (ambulant begeleider jeugdhulpinstelling) wel eigen belangen. W&I heeft andere targets, die gerelateerd zijn aan het krijgen van een uitkering. Bij ons gaat het vooral om het welzijn van jongere X en dat jongere X krijgt wat ze nodig heeft, wanneer ze het nodig heeft. (Begeleider jeugdhulp)

De casusgemeenten proberen de tegengestelde doelen met de beleidsplannen aan te pakken. In de praktijk is dit echter nog erg lastig, aldus een beleidsmedewerker van een casusgemeente.

In hoeverre werken W&I en jeugdhulp samen? Er zit een tegengestelde politieke doelstelling op dit vraagstuk. Je kan daarin wel samenwerken maar daar zitten twee hele verschillende belangen. Deels is dit ondervangen door het programma, beide wethouders hebben hun handtekening gezet. Maar, het in de praktijk kan het heel lastig zijn. Op casusniveau zijn er allerlei spanningen, voorbeeld: gezin in de bijstand fraudeert met de uitkering. W&I wil de uitkering stopzetten want er is sprake van fraude. Jeugdhulp zegt dat kan niet want er zijn jonge kinderen. Die kunnen niet op straat komen te staan. (Afdelingshoofd W&I)

Er zitten tegenstellingen tussen de Participatiewet aan de ene kant en aan de andere kant de Jeugdwet en WMO. We zijn er mee geholpen als dat geadresseerd kan worden. Jullie zeggen het gaat over 18-/18+ maar als je naar de vragen kijkt dan gaat het over deze tegenstellingen. Je hebt te maken met deze tegenstellingen bij de overgang van 18- naar 18+ maar ook daarna. Je kan ook daarna hebben dat iemand een uitkering heeft en al kinderen. Dat komt veel voor bij deze doelgroep.

Alle gemeenten sturen op zo min mogelijk bijstandsuitkeringen. Tegelijkertijd hebben deze jongeren tijd nodig, stabilisatie. Daar hoort inkomen bij. Als dat er is, dan is er ruimte voor de jongeren om zich te ontwikkelen. Daar schuurt het. We willen zo min mogelijk uitkeringen en tegelijkertijd vinden we dat het binnen een jaar opgelost moet worden. Met het beleidsplan gaan we voor de langere termijn oplossing met eerst stabilisatie. Dit staat haaks op de doelmatigheid en rechtmatigheid die hangt aan de Participatiewet.

Op abstractieniveau zien ze dat ze buiten de lijntjes moeten kijken. Als je lager komt in de organisatie zie je dat het voor medewerkers moeilijk is om buiten de lijntjes te kleuren. Dat heeft te maken met het leiderschap boven hun maar ook met wat mogelijk is. En, sturing op rendement: zo min mogelijk bijstandsuitkeringen. Als de bijstanduitkeringen stijgen dan wordt er gevraagd wat gebeurt er hier? (Afdelingshoofd W&I)

6.3.3 Geen formele afspraken over wie de regisseur is

Samenhangend met het ontbreken van structureel overleg zijn er ook geen duidelijke afspraken over wie de regie heeft.[15] De Inspectie heeft in het onderzoek niet gezien dat er één regisseur is die alle partijen en de jongeren betrekt bij het opstellen en uitvoeren van één plan. De professionals van de verschillende instanties voelen zich verantwoordelijk voor het opstellen en uitvoeren van hun eigen plan. Klantmanagers W&I geven bijvoorbeeld aan dat zij de regie hebben wanneer het om het zakelijke deel gaat, de uitkeringverstrekking.

Ja, bij het zakelijke stuk hebben wij (W&I) de regie. Wij hebben de uitkering en als wij die uitkering niet meer betalen, dan houdt heel veel op. Als het gaat om de regie bij jongere Y, er is niet afgesproken wie de regie heeft. Afhankelijk van wat er speelt wordt er gehandeld. Nou, ik (klantmanager) laat iedereen doen waar ie goed in is. X zit meer vanuit haar professie erin als maatschappelijk werker. Ik weet niet precies hoe haar functie heet en ik laat me daardoor leiden op die onderdelen. Ik zie jongere Y niet vaak. En omwille van de tijd laat ik me meer bijpraten en dat kan digitaal maar ook natuurlijk persoonlijk. En dat er af en toe inderdaad een gesprek plaatsvindt. Maar met name gaan de contacten dan indirect, via X, en in dit geval de scholingsadviseur die we hier hebben lopen. Maar ik blijf wel van hun veld af. Maar ik moet wel... ik wil wel meedenken, meepraten: want wie weet heb ik een goed idee of oplossing. En dat geldt andersom ook, maar zij zijn daarin leidend. Dat laat ik ook toe, hoor. (Klantmanager)

De jongeren en hun sociale netwerk zijn zelden in staat om zelf de (gehele) regie over de uitvoering van het plan te voeren. Al hebben zij dat idee in sommige gevallen wel. Jeugdhulp doet een poging om de regie op zich te nemen door in het plan van aanpak alle domeinen op te nemen. Andere partijen zijn echter nauwelijks betrokken bij het opstellen van dit plan.

6.4 Mogelijkheden voor het versterken van de samenwerking

In een van de casusgemeenten zijn consulenten vanuit de gemeente ingezet die moeten zorgen voor een soepele doorstroom (zie paragraaf 3.3.1). Deze consulenten hebben voor het 18e jaar contact met de jongere en de begeleider bij de jeugdhulpinstelling. Gezamenlijk wordt bepaald wat de jongere nodig heeft. De begeleider vanuit de jeugdhulpinstelling en de jongeren gaan vervolgens aan de slag en kunnen de consulent om ondersteuning vragen indien dit nodig is. De consulent opereert vanuit de gemeente en kent de organisatiestructuur van de gemeente goed. De consulent kan de jongere en de begeleider vanuit de jeugdhulpinstelling daardoor in contact brengen met andere benodigde professionals binnen de gemeente. Idee is dat de consulent zichzelf na verloop van tijd overbodig maakt doordat de begeleiders vanuit de jeugdhulpinstellingen en de professionals binnen de gemeenten elkaar zelf weten te vinden. De begeleider vanuit jeugdhulp weet in dat geval welke stappen gezet moeten worden en wie daar bij de gemeente voor benaderd moet worden.

[15] TSD heeft een website ontwikkeld als handreiking voor professionals, gemeenten en organisaties die te maken hebben met de regierol binnen het sociaal domein: www.regiesociaaldomein.nl

7 Bestuurlijke reacties en naschriften Inspectie

De conceptversie van het rapport is voor een bestuurlijke reactie voorgelegd aan Divosa, LCR en VNG. VNG heeft aangegeven – vanwege organisatorische redenen – niet in de gelegenheid te zijn een reactie op het rapport te geven. De reacties van Divosa en LCR staan in deze bijlage inclusief een naschrift van de Inspectie. Daarnaast is het conceptrapport voor een collegiale reactie voorgelegd aan SZW en TSD.

7.1 Samenvatting reactie Divosa

Divosa onderschrijft de actualiteit en het belang van de onderzochte problematiek in het rapport: jongeren die 18 jaar worden en na een periode van jeugdhulp binnen het sociaal domein verdere ondersteuning nodig hebben op weg naar zelfstandigheid. Divosa merkt hierbij op dat zij binnen haar werkveld ook op diverse manieren actief is om jongeren in een kwetsbare positie te ondersteunen naar zelfstandigheid.
Divosa sluit zicht aan bij de visie van de Inspectie dat samenwerking tussen de betrokken partners belangrijk is om een sluitend aanbod van ondersteuning met aandacht voor maatwerk te bewerkstelligen. Tegelijkertijd is - zo stelt Divosa – samenwerken complex door verschil in schaalniveaus, hiërarchische relaties en organisatieculturen bij de samenwerkingspartners. Divosa wijst daarbij ook op de balans die gezocht moet worden tussen het bieden van ondersteuning maar tegelijkertijd het werken aan onafhankelijkheid en zelfredzaamheid. Divosa geeft aan dat zij hierbij zelf een belangrijke rol wil spelen door het leggen van verbindingen en het versterken van het sociaal netwerk rondom kwetsbare personen. Tot slot geeft Divosa aan blij te zijn met de aandacht voor het belang van continuïteit van de ondersteuning binnen het sociaal domein en de in het rapport beschreven goede voorbeelden.

Naschrift reactie Inspectie SZW

De Inspectie stelt vast dat Divosa belang hecht aan het onderwerp en het rapport. De Inspectie is verheugd te lezen dat Divosa met haar werkzaamheden ook zelf actief een rol wil spelen en inzet op het ondersteunen van kwetsbare jongeren richting zelfstandigheid.
Divosa spreekt in de laatste alinea over een uitvoerige inventarisatie van goede voorbeelden. Zij leidt hieruit af dat nagenoeg alle gemeentelijke afdelingen W&I zich bewust zijn van het belang om met jeugdhulpinstellingen samen te werken. Het onderhavige onderzoek is een vervolg op een landelijke enquête (‘Met 18 jaar ben je (niet) volwassen, gepubliceerd in juli 2017) en heeft plaatsgevonden bij drie gemeenten. De bevindingen en mechanismen uit het rapport zijn gebaseerd op deze drie gemeenten en daar waar relevant op de eerste fase van het onderzoek.
De Inspectie hoopt desalniettemin dat het voor alle gemeentelijke afdelingen W&I duidelijk is dat goede samenwerking met jeugdhulpinstellingen belangrijk is.

7.2 Samenvatting reactie LCR

De LCR geeft aan zich te herkennen in een aantal bevindingen en verbeterpunten. Op basis van de bevindingen uit de LCR haar zorg ten aanzien van een aantal uitvoeringsaspecten.

- De verplichte zoekperiode geeft voor kwetsbare jongeren problemen bij de toegang tot de bijstand.
- Er is sprake van conflicterende financiële belangen bij gemeenten door enerzijds het verstrekken van uitkeringen en anderzijds het bieden van ondersteuning aan kwetsbare jongeren. De zorgplicht van gemeenten is hiermee in het geding.
- Gemeentelijke organisaties hebben volgens de LCR moeite met het vormgeven van integrale dienstverlening. De LCR vraagt zich af of het rapport voldoende houvast biedt voor verbetering.
- Niet alle jongeren krijgen de gewenste hulpverlening en begeleiding. De LCR attendeert daarom op de Onafhankelijk Cliëntondersteuner.
- De zakelijke benadering door W&I kan tot gevolg hebben dat bij zorgverleners de nadruk teveel op zorg wordt gelegd.
- Privacywetgeving lijkt een belemmering te zijn voor de samenwerking.

De LCR adviseert de betrokkenheid van jongeren bij de gemeentelijke uitvoering te vergroten. Dit kan bijvoorbeeld door het benutten van de ervaringsdeskundigheid van jongeren.

Tot slot benoemt de LCR een aantal signalen waar zij aandacht voor vraagt:

- Jongeren die na hun jeugdhulpperiode niet terug kunnen naar hun ouderlijk huis en zelfstandig moeten gaan wonen hebben moeite met het krijgen van een verhoogde uitkering.
- Jongeren uit de jeugdhulp die na 18 jaar nog ondersteuning nodig hebben kunnen in aanmerking komen voor WLZ. Wanneer zij in een instelling verblijven krijgen ze geen uitkering maar er zijn wel kosten. Wanneer zij thuis blijven wonen brengt de zorg problemen met zich mee.

Naschrift reactie Inspectie SZW

De Inspectie stelt vast dat de LCR zich herkent in de problematiek die speelt rond jongeren met een jeugdhulp verleden die een beroep doen op ondersteuning vanuit W&I, zoals bijvoorbeeld de verplichte zoekperiode. De LCR geeft echter ook aan dat er nog altijd vragen over blijven die onderzoekwaardig zijn. Bijvoorbeeld op het gebied van organisatievraagstukken en privacywetgeving. De Inspectie deelt deze visie, maar onderhavig onderzoek heeft zich niet op deze onderwerpen in de uitvoering gericht. Ook voor de door de LCR genoemde signalen en knelpunten geldt dat het onderzoek zich daar niet op heeft gericht. Deze punten worden daarom niet in de rapportage genoemd.

Bijlage 1: Bestuurlijke reacties

Reactie Divosa (1/2)



Divosa

Koningin Wilhelminalaan 5 | 3527 LA Utrecht
Postbus 2758 | 3500 GT Utrecht

T 030 - 233 23 37 | info@divosa.nl
NL75 INGB 0000194416 | KvK 40532318 Midden Nederland

Inspectie SZW
T.a.v. mevrouw N. Kroon
Postbus 90801
2509 LV Den Haag

Onze referentie: 170738
Uw referentie:
Datum: 10 oktober 2017
Onderwerp: Bestuurlijke reactie "Bijdrage werk en inkomen aan integrale ondersteuning van jongeren uit de jeugdhulp die 18 worden"
Van: Jurgen Woudwijk | T 06-82375220 | jwoudwijk@divosa.nl

Geachte mevrouw Kroon,

Dank voor de toezending van de rapportage "Bijdrage werk en inkomen aan integrale ondersteuning van jongeren uit de jeugdhulp die 18 worden". Graag sturen we u hierbij onze bestuurlijke reactie. De rapportage completeert eerder onderzoek met de titel: 'Met 18 jaar ben je (niet) volwassen.

Waarde inspectierapportage
Met de rapportage: "Bijdrage werk en inkomen aan integrale ondersteuning van jongeren uit de jeugdhulp die 18 worden" presenteert de inspectie SZW een grondige analyse van een zeer actueel procesvraagstuk dat binnen het sociaal domein veel aandacht trekt. In de afgelopen periode zien we het perspectief van beleidsformuleringen en organisatieontwerp steeds meer verschuiven van wet- en regelgeving naar de inwoner die hulp nodig heeft en in aanraking komt met zeer verschillende instanties, hulpverleners, percepties en soms conflicterende eisen. Deze "transformatie" van benadering en aanpak wordt extra zichtbaar bij jongeren op weg van jeugd naar jongvolwassenheid.

Rijksoverheid, gemeenten, jeugdhulpinstellingen en belangenorganisaties zijn vanuit verschillende invalshoeken en rollen druk bezig om jongeren in een kwetsbare positie zoveel mogelijk en zo goed mogelijk te ondersteunen naar zelfstandigheid. Preventie staat hoog op de agenda: er is veel verantwoordelijk voor "de toekomst van de jeugd" en evenveel besef voor samenwerking als primaire voorwaarde om integrale hulplijnen te initiëren.

Divosa draagt op zeer uiteenlopende manieren bij om jongeren in een kwetsbare positie te ondersteunen naar zelfstandigheid; o.a. als deelnemer van het nieuwe landelijke programma sociaal domein, als partner van de landelijke werkagenda 18-/18+ en als medeorganisator van de bestuurlijke jongvolwassenentop.

Samenwerking als primaire voorwaarde
De inspectie laat in haar verkenning terecht een groot aantal tools de revue passeren ("social parents", hulpvoortzettingsplannen, samenwerkingsafspraken, etc.) waar de samenwerking tussen betrokken partners nader invulling verkrijgt en die door steeds meer gemeenten in praktijk worden gebracht. Tegelijkertijd wordt aandacht gevraagd voor knelpunten en verbeterpunten. In de regel gaat het dan om het afstemmen van belangen, middelen en acties met als doel het bewerkstelligen van een sluitend aanbod en meer menselijke maat.

www.divosa.nl

Reactie Divosa (2/2)

Divosa

Dat klinkt nogal vanzelfsprekend maar we weten dat de vertaling hiervan in praktische interventies regelmatig op weerstand stoot: samenwerkingspartners opereren op verschillende schaalniveaus, in hiërarchische relaties en gevarieerde organisatieculturen. Er worden tussen de partners verschillende begrippen gehanteerd en er is (meestal onbedoeld) gebrek aan verplaatsingsvermogen en vertrouwen.

Maar voorop staat de spanningsverhouding tussen "de wereld van de toegang" (het bepalen en toekennen van zorg en inkomen binnen een redelijk kort termijn) en "de wereld van hulpverlening" (werken aan onafhankelijkheid en zelfredzaamheid binnen een onbepaalde periode). In de rapportage kunnen we op basis van deze relatie de vermelde knelpunten wellicht beter verklaren. De boodschap moet zijn: hoe kun je de toegang tot professionele hulp voor jongeren "beheren" zonder de investeringen van hulpverleners te bemoeilijken of te beëindigen? Deze boodschap is tevens een oproep om gezamenlijk met openingen en creatieve oplossingen te komen.

Als vereniging van leidinggevenden in het sociaal domein staat Divosa niet neutraal tegenover deze boodschap. We ervaren het juist als een motivatie op onze inzet om verbindingen te leggen en het sociaal netwerk rondom kwetsbare personen te versterken.

Inspectierapportage nodigt uit
Divosa is blij met elke extra aandacht voor verbeterpunten rondom afstemmings- en aansluitingsvraagstukken in het sociaal domein met als onbedoeld effect het verstoren of ontmoedigen van passende zorgarrangementen.

Onze complimenten voor de zeer uitvoerige inventarisatie van goede voorbeelden. Wij leiden hieruit af dat nagenoeg alle gemeentelijke afdelingen van werk & inkomen zich bewust zijn van het belang om met jeugdhulpinstellingen samen te werken. Een groot deel van de gemeenten heeft inmiddels (niet zelden in overleg met jeugdhulpinstellingen) tools ontwikkeld en interventies verricht om jongeren in een kwetsbare levensfase te begeleiden van jeugd naar volwassenheid. Een ander deel van de gemeenten staat nog aan het begin en is nog zoekende. Hier liggen volop uitdagingen. Ook voor Divosa.

Met vriendelijke groet,
Divosa

Erik Dannenberg
voorzitter

www.divosa.nl

Reactie Landelijke Cliëntenraad (1/4)

Landelijke Cliëntenraad
zeggenschap in werk en inkomen

Bezoekadres
Landelijke Cliëntenraad
Bezuidenhoutseweg 60
2594 AW Den Haag

070 34 99 790
info@lcr-suwi.nl
www.landelijkeclientenraad.nl

Landelijke Cliëntenraad, Bezuidenhoutseweg 60, 2594 AW Den Haag

Inspectie SZW
P/a Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
t.a.v. mevrouw Dr. L.M.N. Kroon
Postbus 90801
2509 LV Den Haag

Den Haag, 5 oktober 2017

Betreft: Bestuurlijke reactie conceptrapport Bijdrage Werk en Inkomen aan integrale ondersteuning van jongeren uit de jeugdhulp die 18 worden
Referentie: LCR/17-0068/GvdM/BH

Geachte mevrouw Kroon,

De Landelijke Cliëntenraad (LCR) dankt u voor de uitnodiging om een bestuurlijke reactie te geven op uw conceptrapport *Bijdrage Werk en inkomen aan integrale ondersteuning van jongeren uit de jeugdhulp die 18 worden*.

De LCR vond het rapport van Toezicht Sociaal Domein over deze problematiek *Ook voor kwetsbare jongeren een passende toekomst (2017)* zeer zorgelijk. Deze zorgen worden door deze rapportage niet weggenomen.
U heeft specifiek gekeken naar 15 cases in 3 gemeenten die een duidelijk beleid op papier hebben gezet. U constateert dat (zelfs bij deze gemeenten) de uitvoering daar sterk op achterblijft. Veel van uw bevindingen zijn ernstig en maken duidelijk dat het belang van jongeren te vaak niet voorop staat. Zij lopen daarbij schade op, zij ontberen dienstverlenende van de overheid.

De LCR herkent een aantal van uw bevindingen en kan zich ook vinden in veel van de door u geformuleerde verbeterpunten. Bij een aantal voegen wij wat opmerkingen en suggesties voor u toe. Tevens vragen we aandacht voor een aantal zaken waar de LCR signalen over krijgt en die wij niet zo duidelijk terug kunnen vinden in uw onderzoek.

Verplichte zoekperiode
Uw bevindingen tonen opnieuw aan dat er grote nadelen vastzitten aan de verplichte zoekperiode voor jongeren. Zelfs wanneer gemeenten de potentiele risico's onderkennen, zien we dat kwetsbare jongeren nog steeds problemen ondervinden bij de toegang tot de bijstand. De LCR ziet hierin ook nu weer reden om bij het nieuwe kabinet aan te dringen op het schrappen van die verplichte zoekperiode.

1

Reactie Landelijke Cliëntenraad (2/4)

Landelijke Cliëntenraad
zeggenschap in werk en inkomen

U wijst op mogelijkheden voor verbetering, zoals het eerder in beeld hebben van jongeren. Dat ondersteunt de LCR. Ook dit is van belang als de verplichte zoekperiode wordt afgeschaft.

De LCR ziet verwoede pogingen van gemeenten om de nadelen van de verplichte zoekperiode te vermijden (tips geven, collega's uitkeringsintake inseinen, vaak erg persoonsafhankelijk). Die pogingen kosten nodeloos veel tijd en, zo blijkt, bieden nog steeds te weinig zekerheid dat kwetsbare jongeren niet in de problemen raken.
We hopen daarom dat de VNG en Divosa zich bij onze visie aansluiten: schrap de verplichte zoekperiode uit de Participatiewet.

Gelet op het feit dat het VN-verdrag inzake de gelijke rechten van mensen met een handicap is geratificeerd en na vaststelling dat jongeren met een beperking vanwege hun handicap een beperking ondervinden bij de toegang tot de bijstand, vraagt de LCR zich af of de Inspectie kan concluderen dat deze drempel geslecht moet worden.

Ondersteuning of uitkeringsbesparing?
U constateert dat gemeenten ervaren dat er conflicterende belangen zijn: enerzijds minder uitkeringen, anderzijds kwetsbare jongeren goede ondersteuning bieden.
De LCR vindt dat de Inspectie dit dilemma meer mag uitvergroten.
Het kerndoel van de Participatiewet en van alle wetten in het Sociaal Domein is dat mensen deel kunnen nemen aan de maatschappij. Dan is inkomensbescherming van groot belang. De LCR constateert dat gemeenten hun eigen financiële doelstellingen veel te veel op de voorgrond plaatsen. De LCR vraagt zich af of hiermee de zorgplicht van de gemeente niet in het geding is. De Participatiewet heeft niet tot doel om minder mensen toe te laten in de uitkering. Er is wel een financiële prikkel voor gemeenten maar dat is een middel geen doel.

Organisatorisch vraagstuk? Tekort aan kennis
De LCR vraagt zich af of uw verbeterpunten wel toereikend zijn om gemeenten te helpen om de noodzakelijke verbeterslag te maken. Het lijkt erop dat gemeentelijke organisaties niet weten hoe ze integraal werken echt vorm moeten geven.
Organisatorische vragen doemen op:
- helpt specialisatie (jongerenteams)?
- Krijgen medewerkers meer tijd om met de hulpverlening samen te werken?
- Op welke wijze kan het regisseurschap het meest effectief worden toebedeeld?

Zijn er antwoorden op deze vragen? En als die er zijn: doen gemeenten iets met die kennis?

Juiste ondersteuning jongeren
In het rapport wordt meerdere malen de wens uitgesproken dat de jongere centraal staat. De hulpverlening sluit volgens velen meer aan op de wensen van de jongeren, ook omdat de hulpverlening jongeren zelf vraagt om hun inbreng. Een belangrijk aspect hierbij is dat er vraagverduidelijking kan worden geboden.

LCR/17-0068/GvdM/ER

Reactie Landelijke Cliëntenraad (3/4)

Landelijke Cliëntenraad
zeggenschap in werk en inkomen

De hulpverlening biedt ondersteuning bij informatie en advies en zij gaan soms ook daadwerkelijk mee met de jongere. Soms regelen zij zelfs zaken zonder de aanwezigheid van de jongere. Zij schrijven in de meeste gevallen het hulpplan. We krijgen de indruk dat veel jongeren die ondersteuning waarderen.
We moeten er echter rekening mee houden dat er jongeren zijn die niet of niet goed begeleid worden. Het kan ook ongewenst zijn dat de hulpverlening plannen opstelt waar zij zelf een grote rol in vervullen. Voor de jongeren is het dan ook van groot belang om hun raad en daad ook te kunnen halen bij de Onafhankelijk Clientondersteuner (ondergebracht in de WMO). De LCR adviseert u deze mogelijkheid in uw rapport op te nemen.

Tot slot wijst de LCR op het risico van overbescherming vanuit de jeugdzorg.
Jongeren willen een toekomst en ze willen meedoen, dus ook aan het werk. In het rapport stellen ambtenaren W&I dat zij de zakelijke kant van de ondersteuning voor hun rekening nemen. Aan de ene kant komt deze benadering niet erg ondersteunend en uitnodigend over. Bij de jongeren bestaat het beeld dat de sociale dienst een vijand is die ze dienen te vrezen. Met als gevolg dat zorgverleners te beschermend zijn en teveel wijzen op onmogelijkheden tot werken. Dat kan het geval zijn als de nadruk teveel op zorg wordt gelegd.

Verbetersuggestie: meer medezeggenschap
Luisteren naar de jongeren zelf lijkt vaker door de hulpverlening te worden gedaan.
In de transitie is het belangrijk dat dit ook door de gemeente wordt overgenomen.
Niet alleen op individueel niveau. Gemeenten kunnen veel leren van jongeren die zich weten te ontwikkelen als ervaringsdeskundigen (bijvoorbeeld U2be heard in Utrecht).
Geef die jongeren samen met clientenraden een stem en invloed: wat gaat er mis en hoe kan het beter?

Privacy
De LCR constateert ook nu weer dat de gemeentelijke uitvoering meent dat de privacywetgeving hen in de weg zit. De LCR ziet graag dat de Inspectie nader onderzoek doet hoe er, met behoud van privacy, voldoende armslag kan zijn om informatie te delen waar dat nodig is.

LCR-signalen
De LCR krijgt een aantal signalen die we niet in uw rapportage tegenkomen.
Mogelijk dat u deze toch herkent en zou willen benoemen in uw rapport.
Wij vernemen dat jongeren (tot 21 jaar) waarbij jeugdzorg eindigt en die niet meer naar hun ouderlijk huis terug kunnen en zelfstandig moeten gaan wonen grote moeite hebben om **een verhoogde uitkering** te krijgen.
Deze verhoogde uitkering is noodzakelijk om zelfstandig te gaan wonen.
Gemeenten kunnen daartoe wel overgaan, maar dat doen ze niet snel.
Herkent u ons signaal ?

Reactie Landelijke Cliëntenraad (4/4)

Landelijke Cliëntenraad
zeggenschap in werk en inkomen

De LCR vindt dat de positie van deze jongeren te zwak is. Onze oplossing hiervoor is dat deze jongeren een wettelijk recht op een hogere uitkering moeten hebben. Zij zijn nu te zeer afhankelijk van de door hun gemeente of klantmanager gemaakte keuze.

We zien dat u weinig aandacht geeft aan de rol die de gemeente zou kunnen spelen met betrekking tot wonen na het einde van de jeugdzorg.
Wonen en geld zijn essentiële basisvoorwaarden om te kunnen participeren.
Wonen, eventueel met begeleiding, is onderdeel van het sociaal domein waar gemeenten zelf invloed op hebben.

Tot slot willen wij u nog wijzen op het door ons gesignaleerde knelpunt voor jongeren die tot hun 18e jeugdzorg krijgen en daarna nog zorg nodig hebben. Zij komen na hun 18e in aanmerking voor de WLZ (veelal tijdelijk omdat zij nog herstelmogelijkheden hebben). Dit leidt tot een vervelend dilemma:

- Als de jongere 21 jaar in een WLZ-instelling verblijft, kan wettelijk geen bijstand worden verkregen (art. 13, lid 2 onder a).
  Maar er zijn wel kosten, zoals ziektekostenverzekering en bij thuiswonen in de weekeinden.
- Als de ouders ervoor kiezen de jongere thuis te houden levert dit grote spanningen op in de thuissituatie. Vaak zijn deze jongere aangewezen op toezicht en begeleiding en moeten de ouders hun werk opzeggen of zo schipperen met hun tijd dat een burn-out dreigt.

De LCR pleit er dan ook voor om art. 13, lid 2 onder a te schrappen.

Met vriendelijke groet,



Gerrit van der Meer
Voorzitter

Samenstelling Landelijke Cliëntenraad
- **Landelijke cliëntenorganisaties**: Vakcentrale voor Professionals/ Christelijk Nationaal Vakverbond (VCP/CNV), Ieder(*in*) (2 zetels voor het netwerk voor mensen met een beperking of chronische ziekte), Centrale Samenwerkende Ouderenorganisaties (CSO), Federatie Nederlandse Vakbeweging (FNV, publieke sector), Federatie Nederlandse Vakbeweging (FNV, private sector), Vertegenwoordiger organisaties van Minderheden (SMN, IOT), MIND Landelijk Platform Psychische Gezondheid.
- **Vertegenwoordigers van cliëntenraden:** cliëntenraden SVB en UWV.
- **Vertegenwoordigers van de gemeentelijke cliëntenparticipatie**: Mobility, cliëntenraden G4, vertegenwoordiger dak- en thuislozen.

4

LCR/17-0068/GvdM/ER

Bijlage 2: Methodologische verantwoording

De resultaten beschreven in voorliggend rapport zijn gebaseerd op vijftien casestudies rondom jongeren bij drie gemeenten. Daar waar relevant zijn de bevindingen uit eerder gehouden enquêtes met betrekking tot het onderwerp meegenomen. In het rapport 'Met 18 jaar ben je (niet) volwassen' is de methodologische verantwoording van de enquêtes opgenomen. Deze bijlage beschrijft de opbouw van de casestudies, de selectie van de casegemeenten en de selectie van de casejongeren.

Casestudies rondom jongeren

Opbouw van de casestudies

Inspectie SZW heeft vijftien casestudies uitgevoerd rondom jongeren verdeeld over drie gemeenten. Eén casestudie bestaat uit gesprekken met een jongere en zijn begeleiders. De Inspectie heeft in het onderzoeksplan opgenomen dat daarbij in elk geval gesproken wordt met de begeleiders van jeugdhulp en W&I. In de praktijk is dit niet altijd gelukt, doordat jongeren niet in alle gevallen wilden meewerken bij het leggen van contact met hun begeleiders W&I. Andere mogelijke gesprekspartners waren schuldhulp of maatschappelijke opvang organisaties.

Selectie van de casegemeenten

De drie gemeenten zijn geselecteerd op basis van de volgende criteria:

- De gemeente beschikt, conform artikel 2.1.2 vierde lid onderdeel e van de WMO, over een plan op basis van waarin is vastgelegd op welke wijze zij zorgcontinuiteit organiseren voor jongeren die vanwege hun leeftijd niet langer in aanmerking komen voor ondersteuning op basis van de Jeugdwet, maar wel ondersteuning nodig hebben;
- In het beleidsplan is aandacht voor de continuïteit van ondersteuning op het gebied van W&I;
- De gemeenten werken volgens de beleidsplannen waarin de zorgcontinuiiteit is geregeld, zodat de casestudies kennis (werkzame factoren en knelpunten) opleveren die breed bruikbaar is voor gemeenten.

Om gemeenten te beoordelen op deze criteria zijn beleidsdocumenten opgezocht en opgevraagd. Om te controleren of het beleid ook in de praktijk gebracht wordt zijn (telefonisch) verkennende gesprekken gevoerd met de gemeenten die een beleidsplan hebben. Ondanks het (telefonische) verkennende gesprek is in de loop van het onderzoek gebleken dat de geselecteerde casusgemeenten de beleidsplannen in de praktijk veelal nog niet toepassen.

Selectie van de casejongeren

Na het selecteren van de gemeenten zijn vervolgens per gemeente vier tot zes jongeren geselecteerd. Criteria bij het selecteren van de jongeren waren:

- De jongere heeft te maken (gehad) met jeugdhulp;
- De jongere heeft contact met de gemeentelijke afdeling W&I;
- De jongere is ongeveer 18,5 jaar oud.

Vormen van jeugdhulp

In dit onderzoeksrapport worden vier vormen van jeugdhulp onderscheiden: jeugdhulp zonder verblijf, jeugdhulp met verblijf, JeugdzorgPlus en Justitiële jeugdinrichtingen.[16] Bij jeugdhulp met verblijf, verblijven jeugdigen op vrijwillige basis, (tijdelijk) in een jeugdinstelling. Het gaat om jeugdigen met uiteenlopende problemen. De meeste jongeren uit het onderzoek hadden te maken gehad met deze vorm van jeugdhulp.

[16] Met 18 jaar ben je (niet) volwassen (2017). ISZW.

Bijlage 3: Overzicht respondenten

Ten behoeve van de casestudies is met 15 jongeren gesproken. Daarnaast is gesproken met andere professionals.

In totaal is met 35 medewerkers van gemeenten gesproken. Hun functies waren:

Directeur Jongerenloket
Programmamanager gemeente
Teamleidster W&I
Teamleider Zorg/WMO
Beleidsmedewerker jeugd 3x
Beleidsmedewerker WMO 3x
Beleidsmedewerker W&I 4x
Beleidsadviseur schulddienstverlening
Senior adviseur sociaal domein
Beleidsadviseur W&I gemeente
Jongerencoach of medewerkers jongerenloket of loket W&I gemeente 10x
Uitvoerder schulddienstverlening 2x
Doorstroomconsulent gemeente 3x
Consulent WMO
Leerplichtambtenaar
Wijkcoach

In totaal is met 13 medewerkers van jeugdhulpinstelling gesproken. Hun functies waren:

Directeur jeugdhulpinstelling
Beleidsmedewerker jeugdhulpinstelling 2x
Begeleider/medewerker/consulent jongere 7x
Behandelingscoördinator 2x
Coördinator jongeren panel

In totaal is met 3 medewerkers van onderwijsinstellingen gesproken. Hun functies waren:

Zorgcoördinator
Mentor
Gedragswetenschapper

Naast de interviews met de hiervoor genoemde respondenten heeft de Inspectie een focusgroep georganiseerd met experts van de betrokken beleidsafdelingen van SZW en VWS, TSD en NJi waarin de uitkomsten van de casestudies zijn besproken.

Bijlage 4: Afkortingenlijst

ADHD	Attention deficit hyperactivity disorder
BBL	Beroeps Begeleidende Leerweg
GGD	Gemeentelijke Gezondheidsdienst
GGZ	Geestelijke gezondheidszorg
1G/1P	1 gezin/1 plan
JGT	Jeugd- en gezinsteam
JJI	Justitiële Jeugdinrichting
LVB	Licht verstandelijke beperking
Mbo	Middelbaar beroepsonderwijs
NJi	Nederlands Jeugdinstituut
PrO	Praktijkonderwijs
RMC	Regionaal Meld- en Coördinatiepunt
TSD/STJ	Toezicht Sociaal Domein/Samenwerkend Toezicht Jeugd
SUWI	Structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen
SWT	Sociaal wijkteam
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Vso	Voortgezet speciaal onderwijs
VWS	Volksgezondheid Welzijn en sport
W&I	Werk & Inkomen
WMO	Wet maatschappelijke ondersteuning
Zvw	Zorgverzekeringswet

Programma Participatie en Financiële Zelfredzaamheid
Projectnaam Ondersteuning vanuit de Participatiewet voor jongeren afkomstig uit de jeugdhulp
Nummer R 17/05

De Inspectie SZW maakt deel uit van
het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Inspectie SZW
Postbus 90801 | 2509 LV Den Haag
Tel. 0800 51 51

www.inspectieszw.nl