

Eindrapportage

Van 18- naar 18+ in Dordrecht

Evaluatie van de overgang van Jeugdwet naar Wmo voor jongeren die hulp en zorg nodig hebben

Gemeente Dordrecht

Oosterbeek, 19 december 2019



Inhoud

1. Inleiding	1
2. Doel, afbakening en aanpak.....	2
2.1 Doel van de opdracht.....	2
2.2 Afbakening van de opdracht.....	2
2.3 Aanpak	3
3. Het raamwerk: relevante wetgeving en de organisatie van hulp en zorg	4
3.1 Inleiding	4
3.2 De wettelijke kaders voor hulp en zorg aan jongeren rond hun 18 ^e verjaardag.....	4
3.3 Overige relevante wetgeving	8
3.4 Uitvoerende functies en hun organisaties in Dordrecht.....	9
4. Het algemene beeld in Dordrecht	11
4.1 Inleiding	11
4.2 De overgang gaat goed voor de meeste jongeren.....	11
4.3 Voor jongeren met complexe problematiek gaat de overgang vaker niet goed.....	11
5. Drie centrale knelpunten in Dordrecht	13
5.1 Inleiding	13
5.2 Knelpunt 1: tekort aan aanbod van passende woonruimte en woonvormen	13
5.2.1 Toelichting op het knelpunt.....	13
5.2.2 Oplossingsrichtingen geadviseerd in de Raadsinformatiebrief.....	15
5.2.3 Andere oplossingsrichtingen	16
5.3 Knelpunt 2: Beleidsmatige, organisatorische en financiële verkokering.....	17
5.3.1 Toelichting op het knelpunt.....	17
5.3.2 Oplossingsrichtingen genoemd in de Raadsinformatiebrief	20
5.3.3 Andere oplossingsrichtingen.....	22
5.4 Knelpunt 3: onvoldoende oog voor de impact van de overgang op het sociaal netwerk....	23
5.4.1 Toelichting op het knelpunt.....	23
5.4.2 Reeds beschikbare oplossingsrichtingen.....	25
5.4.3 Andere oplossingsrichtingen.....	26
5.5 Conclusie	27
6. Succesfactoren voor een goede overgang	28
7. Rijks verbeteracties	30
7.1 Inleiding	30
7.2 Landelijke knelpunten bij de overgang van 18- naar 18+	30
7.3 Maatregelen van het Rijk.....	32
8. Conclusies en aanbevelingen.....	33
8.1 Inleiding	33
8.2 Conclusies	33
8.3 Aanbevelingen.....	35

Bijlagen

Bijlage 1 – Geïnterviewde organisaties

Bijlage 2 – Bestudeerde documenten

1. Inleiding

Dit rapport bevat een uitgebreide evaluatie van de overgang van 18- naar 18+. Jongeren die gebruik maken van jeugdhulp en -zorg wanneer zij 18 jaar oud worden en ook na hun 18^e nog hulp en zorg nodig hebben, krijgen te maken met deze overgang.

De gemeente Dordrecht heeft besloten tot een evaluatie van deze overgang. Deze evaluatie wordt uitgevoerd als onderdeel van de toezeggingen die het college heeft gedaan aan de gemeenteraad. In februari 2017 ontving de gemeenteraad van Dordrecht een Raadsinformatiebrief (RIB) in opvolging van een motie van de raad bij de Kadernota 2017. In hun motie 'Van 18- naar 18+ maar niet tussen wal en schip', spreekt de raad haar zorg uit over de continuïteit van hulp en zorg aan jongeren die 18 worden. In de Raadsinformatiebrief van februari 2017 werden de resultaten van een korte evaluatie gepresenteerd samen met maatregelen om geconstateerde knelpunten op te lossen. Ook werd toegezegd de overgang 18- naar 18+ later opnieuw te evalueren.

Om invulling te geven aan de toezegging heeft de gemeente Dordrecht opdracht verleend aan Tien organisatieadvies de evaluatie uit te voeren. Deze evaluatie is uitgevoerd in de periode mei tot en met november 2019. Het onderzoek is begeleid door een begeleidingscommissie met afgevaardigden van de gemeente Dordrecht, de Sociale Dienst Drechtsteden en de Service Organisatie Jeugd Zuid-Holland Zuid. Daarnaast zijn de resultaten van de evaluatie getoetst in een sessie met professionals en ouders en in een sessie met ouders en jongeren op juistheid en volledigheid. In deze sessies is ook het advies getoetst op verwachte effectiviteit en uitvoerbaarheid.

In dit rapport wordt achtereenvolgens ingegaan op het doel en de aanpak van het onderzoek (hoofdstuk 2), de relevante wetgeving, betrokken functies en organisaties en het formele ontwerp van de klantroute voor de overgang van 18- naar 18+ (hoofdstuk 3), het algemene beeld dat naar voren komt uit de evaluatie (hoofdstuk 4), de drie centrale knelpunten uit het onderzoek (hoofdstuk 5), succesfactoren voor een goede overgang naar voren gebracht door ouders en professionals (hoofdstuk 6), landelijke knelpunten en Rijks verbeteracties (hoofdstuk 7) en tot slot, het advies voor verbeteringen (hoofdstuk 8).

2. Doel, afbakening en aanpak

2.1 Doel van de opdracht

Deze opdracht heeft als doel inzicht bieden:

- In het huidig verloop van de overgang van 18- naar 18+ voor Dordtse jongeren die hulp en zorg ontvangen binnen het kader van de Jeugdwet voor hun 18^e verjaardag.
- Succesfactoren en knelpunten in de overgang van 18- en 18+.
- Mogelijkheden om de succesfactoren te versterken en de knelpunten op te lossen.

Om deze opdracht te vervullen, moeten de volgende evaluatievragen worden beantwoord:

1. In hoeverre zijn eerder geïdentificeerde knelpunten in de overgang van 18- naar 18+ weggenomen met de eerder geformuleerde oplossingen?
2. Welke nieuwe knelpunten doen zich momenteel voor in de overgang van 18- naar 18+?
3. Welke succesfactoren zijn er voor een goede overgang van 18- naar 18+?
4. Welke maatregelen zijn nodig om die knelpunten weg te nemen en succesfactoren te versterken?

Op basis van de antwoorden op deze vragen worden aanbevelingen geformuleerd voor verdere verbetering van de overgang 18- naar 18+.



2.2 Afbakening van de opdracht

De evaluatie betreft de overgang van 18- naar 18+ voor jongeren die voor hun 18^e levensjaar hulp of zorg ontvangen binnen de kaders van de Jeugdwet en na hun 18^e verjaardag formeel zijn aangewezen op hulp en zorg vanuit de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo).

De evaluatie richt zich voornamelijk op de overgang naar de zorg en hulp onder de Wmo. Echter, de jongeren kunnen daarnaast ook hulp en zorg ontvangen vanuit andere wettelijke kaders zoals de Zorgverzekeringswet (Zvw), wetgeving rond passend onderwijs en de Participatiewet. De hulp en zorg die jongeren ontvangen binnen deze wettelijke kaders komt ook aan de orde in deze evaluatie voor zover zij van invloed zijn op het verloop van de overgang van 18- naar 18+.

2.3 Aanpak

Er is gekozen voor kwalitatief onderzoek door middel van interviews en documentenanalyse. Deze keuze is ingegeven door de wens inhoudelijk inzicht te krijgen in het verloop van de overgang van 18- naar 18+ voor individuele jongeren en hun gezin, de zogenaamde individuele klantroute. Ingezoomd is op de knelpunten die zich voordoen in die route en oplossingsrichtingen voor het verbeteren van deze route.

De evaluatie is in de volgende stappen uitgevoerd:

- Stap 1: Voorbereiding, bestaande uit een documentstudie en een gesprek met de opdrachtgever om globaal inzicht te krijgen in de achtergronden en aard van het Stedelijk Netwerk.
- Stap 2: Individuele interviews met 40 betrokkenen afkomstig uit 19 organisaties. Geïnterviewd zijn:
 - professionals betrokken bij de uitvoering van zorg- en hulp aan jongeren;
 - professionals betrokken bij de indicatiestelling voor hulp en zorg vanuit de Jeugdwet en Wmo;
 - managers van zorg- en hulporganisaties die hulp en zorg verlenen aan de doelgroep van dit onderzoek;
 - beleidsmedewerkers betrokken bij relevant beleid uit de gemeente Dordrecht, de SDD, de Serviceorganisatie Jeugd Zuid-Holland Zuid (SOJ) en het samenwerkingsverband waarin Dordrecht beschermd wonen organiseert.

Bij de start van het onderzoek was het uitdrukkelijke plan ook jongeren en ouders te interviewen voor dit onderzoek. In samenwerking met het Ouderplatform Zuid-Holland Zuid en het Jeugd Ervaringsteam (JET) is op verschillende manier getracht in contact te komen met ouders en jongeren. Dit is zeer bescheiden gelukt: er is met ouders van vier gezinnen gesproken. Daarom is er voor gekozen in gesprek te gaan met ouders en jongeren op een bijeenkomst van het Ouderplatform Zuid-Holland Zuid door hen een terugkoppeling te geven van de onderzoeksresultaten. De reacties zijn verwerkt in het rapport.

- Stap 3: Presentatie van de tussenresultaten aan de begeleidingscommissie met als doel te controleren of de onderzoeksresultaten goed aansloten bij de vragen in de opdracht.
- Stap 4: Een bijeenkomst van geïnterviewden om tussenresultaten te presenteren, te bespreken, bij te stellen en te verrijken met nieuwe input. In deze bijeenkomst is ook nagedacht over oplossingsrichtingen.
- Stap 5: Een presentatie van de resultaten in een bijeenkomst van ouders en jongeren voor wie de overgang van 18- naar 18+ aanstaande was of die deze recent hadden ervaren. Doel van de presentatie was te reflecteren op de tussenresultaten en deze aan te vullen met persoonlijke ervaringen.
- Stap 6: Analyse en eindrapportage.

3. Het raamwerk: relevante wetgeving en de organisatie van hulp en zorg

3.1 Inleiding

Om de resultaten van deze evaluatie te kunnen duiden, is globaal inzicht nodig in het raamwerk voor hulp en zorg aan jongeren rond hun 18^e verjaardag. De hoofdbestanddelen van dit raamwerk zijn het wettelijk kader voor de hulp en zorg en de wijze waarop de overgang, formeel is georganiseerd in de gemeente Dordrecht. Dit raamwerk vormt het kader voor deze evaluatie. Daarom wordt deze in dit hoofdstuk, globaal¹, toegelicht.

3.2 De wettelijke kaders voor hulp en zorg aan jongeren rond hun 18^e verjaardag

Deze evaluatie richt zich in de eerste plaats op de overgang van hulp en zorg onder de Jeugdwet naar hulp en zorg onder de Wmo. Deze wetten worden hieronder uitgebreid toegelicht. Zoals toegelicht over de afbakening van deze evaluatie, zijn meer wetten relevant voor zorg en hulp. Dit zijn de Wet langdurige zorg en de Zorgverzekeringswet. Deze wetten worden meer globaal toegelicht².

Jeugdwet

Sinds 2015 regelt de Jeugdwet dat gemeenten verantwoordelijk zijn voor het organiseren van de jeugdhulp. Dat kan verschillende soorten hulp betreffen:

- 'Ondersteuning van en hulp en zorg, niet zijnde preventie, aan jeugdigen en hun ouders bij het verminderen, stabiliseren, behandelen en opheffen van of omgaan met de gevolgen van psychische problemen en stoornissen, psychosociale problemen, gedragsproblemen of een verstandelijke beperking van de jeugdige, opvoedingsproblemen van de ouders of adoptie gerelateerde problemen.
- Het bevorderen van de deelname aan het maatschappelijk verkeer en van het zelfstandig functioneren van jeugdigen met een somatische, verstandelijke, lichamelijke of zintuiglijke beperking, een chronisch psychisch probleem of een psychosociaal probleem en die de leeftijd van achttien jaar nog niet hebben bereikt.
- Het ondersteunen bij of het overnemen van activiteiten op het gebied van de persoonlijke verzorging gericht op het opheffen van een tekort aan zelfredzaamheid bij jeugdigen met een verstandelijke, lichamelijke of zintuiglijke beperking of een somatische of psychiatrische aandoening of beperking, die de leeftijd van achttien jaar nog niet hebben bereikt.'

Het uitgangspunt in de Jeugdwet is dat de gemeente doet wat nodig is om een jongere en het gezin verder te helpen. De wet werkt dus niet met vastomlijnde aanspraken en rechten, maar biedt veel mogelijkheden tot maatwerk om passende hulp te bieden.

¹ Omdat het een globale toelichting is, komen niet alle aspecten van de wetgeving en de daarbij behorende dilemma's aan de orde gesteld.

² De bron van deze toelichting is een onderzoek uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport naar knelpunten in hulp aan jongeren als gevolg van de leeftijdsgrenzen in de verschillende wetten: 'Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, en dan ben je volwassen, onderzoek naar leeftijdsgrenzen in de jeugdhulpplicht, 1 november 2018'.

In de Jeugdwet geldt in principe een leeftijdsgrens van 18 jaar voor alle jeugdhulp. Wel regelt de Jeugdwet (artikel 1.1) dat de jeugdhulp onder bepaalde voorwaarden kan worden verlengd tot de leeftijd van maximaal 23 jaar.

De gemeente is ook verantwoordelijk voor de uitvoering van de jeugdbescherming, gesloten jeugdhulp, jeugdreclassering en voor jeugdhulp die voortvloeit uit een strafrechtelijke beslissing (via het Jeugdstrafrecht).

- Voor jeugdbescherming geldt een leeftijdsgrens van 18 jaar. Jeugdbescherming betreft de uitvoering van gezagsmaatregelen. Het Burgerlijk Wetboek bepaalt dat minderjarigen onder gezag staan en dat iemand minderjarig is tot het 18^e levensjaar. Dat betekent dat jeugdbescherming dus ook eindigt op die leeftijd.
- De gemeente is ook verantwoordelijk voor de inzet van gesloten jeugdhulp. In artikel 5, eerste lid, onder d, van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) is bepaald dat een minderjarige gedwongen opgenomen mag worden voor pedagogische doeleinden. Aangezien conform het Burgerlijk Wetboek in Nederland geldt dat iemand minderjarig is tot het 18^e levensjaar, betekent dit dat gedwongen gesloten jeugdhulp eveneens eindigt op die leeftijd.
- Jeugdreclassering en jeugdhulp die voortvloeien uit het jeugdstrafrecht kunnen ingezet worden voor jongeren tot 23 jaar mits gestart voor de 18^e verjaardag. In het geval dat een delict is gepleegd vóórdat de jongere de leeftijd van 23 bereikt, kunnen de bijbehorende reclassering en jeugdhulp langer doorlopen dan 23 jaar.

Verlengde jeugdhulp

Verlengde jeugdhulp valt binnen het wettelijke kader van de Jeugdwet en kan zoals eerder benoemd onder bepaalde voorwaarden ingezet worden. Dat is alleen aan de orde als:

- De jeugdhulp al gestart was vóór het bereiken van de leeftijd van 18 en een verlenging noodzakelijk wordt geacht.
- De jeugdhulp vóór de 18^e verjaardag gestopt is en er binnen een half jaar na het stopzetten van die hulp blijkt dat er opnieuw hulp nodig is.
- De hulp niet onder een ander wettelijk kader valt (Jeugdwet artikel 1.2).

De laatste voorwaarde betekent in de praktijk dat het bij verlengde jeugdhulp alleen gaat om vormen van hulp (zowel residentieel als ambulante) voor jongeren met jeugd- en opvoedproblematiek. Voor andere vormen bestaat namelijk een ander wettelijk kader, of zij zijn juridisch niet mogelijk:

- Curatieve lichamelijke zorg en GGZ boven 18 jaar valt onder de Zorgverzekeringswet, dit geldt ook voor jongeren die vóór hun 18^e al GGZ vanuit de Jeugdwet ontvingen.
- Zorg voor mensen met grondslag Verstandelijk Gehandicapt (VG), Lichamelijk Gehandicapt (LG) en/of Zintuigelijk Gehandicapt (ZG) die levensbreed, levenslang en 24 uur per dag zorg nodig hebben valt onder de Wet langdurige zorg.
- Individuele begeleiding en beschermd wonen boven de 18 jaar valt onder de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015.

- Het gedwongen kader kan juridisch niet voortgezet worden na meerderjarigheid, omdat dit in strijd is met de EVRM (zie eerder)³.

Wet maatschappelijke ondersteuning '15 (Wmo)

Het hoofddoel van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (vanaf hier: Wmo) is dat gemeenten de maatschappelijke participatie van hun burgers mogelijk maken en bevorderen. Het uitgangspunt is de eigen kracht van burgers. Gemeenten kijken dan ook eerst naar wat iemand zelf kan en wat in het netwerk opgelost kan worden, en pas daarna kan een beroep gedaan worden op de overheid. Daarbij is het uitgangspunt dat mensen zo lang mogelijk in hun eigen leefomgeving kunnen blijven.

Waar de Zorgverzekeringswet en Wet langdurige zorg recht geven op bepaalde zorg voor mensen die aan bepaalde voorwaarden voldoen, regelt de Wmo voorzieningen die ervoor moeten zorgen dat burgers beter kunnen participeren. Dat maakt in principe meer maatwerk mogelijk: de te leveren voorzieningen zijn immers niet in eenzelfde mate van detail vastgelegd als in de Zorgverzekeringswet of Wet langdurige zorg. De toegangsregels voor de Wmo zijn vastgelegd in een gemeentelijke verordening.

Vanaf hun 18^e kunnen jongeren een beroep doen op de Wmo als ze door een beperking, chronische, psychische of psychosociale problemen onvoldoende kunnen participeren. Globaal gezien moeten gemeenten onder de Wmo voor jongvolwassenen voorzieningen voor begeleiding, maatschappelijke opvang en beschermd wonen aanbieden.

In 2015 ontstond zicht op een groep die tijdelijk een beschermende woonomgeving nodig had en daarom geen toegang kreeg tot de Wet langdurige zorg. Het gaat vooral om mensen met een (licht) verstandelijke beperking die op termijn wel op zichzelf kunnen wonen, iets wat relatief vaak voorkomt in de leeftijdsgroep 18–23. Na onderzoek naar de omvang van deze groep heeft het Rijk structureel € 60 miljoen overgeheveld van de Wet langdurige zorg naar de gemeenten voor de doelgroep LVB (mensen met een licht verstandelijke beperking).

Wet langdurige zorg (Wlz)

De Wlz richt zich op mensen die blijvend permanent toezicht nodig hebben of 24 uur per dag zorg in de nabijheid nodig hebben. Zij kunnen via de Wlz een integraal zorgpakket ontvangen van persoonlijke verzorging, verpleging, verblijf, begeleiding en/of behandeling. Bij indicatie door het Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ), wordt getoetst of nodig is:

- a. Permanent toezicht ter voorkoming van escalatie of ernstig nadeel voor de verzekerde, of;
- b. 24 uur per dag zorg in de nabijheid, omdat hij zelf niet in staat is om op relevante momenten hulp in te roepen en hij, om ernstig nadeel voor hem zelf te voorkomen:
 1. door fysieke problemen voortdurend begeleiding, verpleging of overname van zelfzorg nodig heeft, of;
 2. door zware regieproblemen voortdurend begeleiding of overname van taken nodig heeft.

³ Wanneer de jongere er zelf voor kiest, kan jeugdhulp onder de Jeugdwet wet worden voortgezet.

Een deel van de zorg onder de Wlz is alleen toegankelijk voor jongeren ouder dan 18 jaar. Zij ontvangen die zorg voor hun 18^e onder de Jeugdwet. Het gaat om het zorgprofiel Wonen met begeleiding en verzorging (VG3). Jongeren die deze zorg ontvangen voor hun 18^e, stromen na hun 18^e door in de Wlz.

Een tweede categorie jongeren waarop een leeftijdsgrens van toepassing is onder de Wlz, zijn jongeren die onder de Jeugdwet LVG-hulp met verblijf ontvangen in verband met hun licht verstandelijke beperking in combinatie met gedragsproblemen. Deze jongeren kunnen na hun 18^e dezelfde hulp ontvangen maar dan onder de Wlz voor maximaal 3 jaar (tot hun 21^e jaar), als de behandelaar dat nodig acht. Deze jongeren worden niet getoetst op de reguliere toegangscriteria voor de Wlz. Wanneer na afloop van de behandeling een reguliere aanvraag voor de Wlz wordt gedaan, wordt wel getoetst op de reguliere criteria.

Zorgverzekeringswet

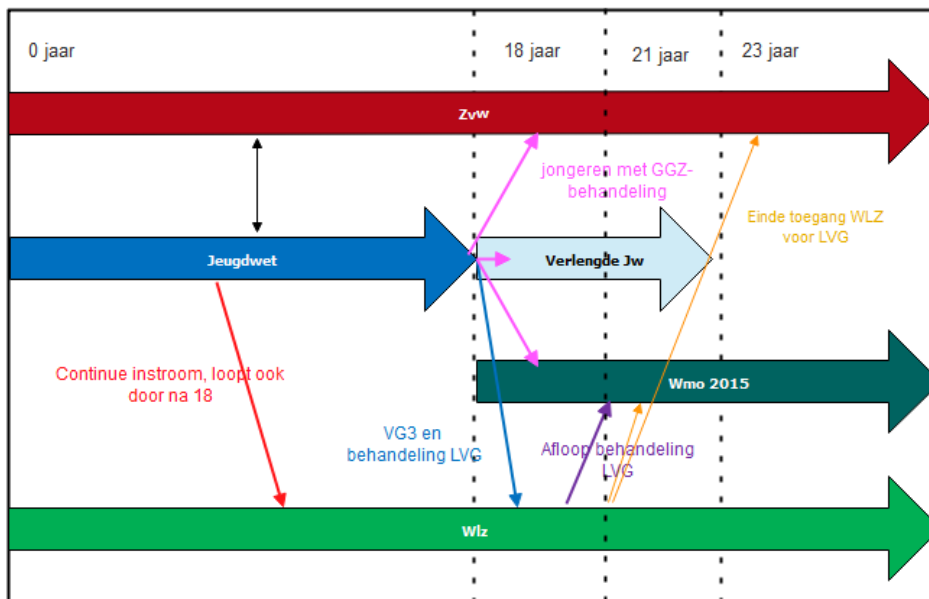
Jongeren die geestelijke gezondheidszorg nodig hebben vallen tot hun 18^e onder de Jeugdwet, daarna zijn zij aangewezen op de Zorgverzekeringswet (Zvw).

Zorgverzekeraars kopen de zorg voor de Zvw in en zijn samen met de gemeenten verantwoordelijk (op grond van de Jeugdwet en Zvw) voor een soepele overgang van behandeling op de 18e verjaardag. Om in de geest van de wet een soepele behandeling te bewerkstelligen, hebben verzekeraars verschillende opties:

- De GGZ-aanbieders contracteren die vanuit de Jeugdwet GGZ aan jongeren bieden, zodat de behandeling kan worden voortgezet onder een ander wettelijk kader zonder dat de jongere er iets van merkt.
- Een aanbieder op casusniveau contracteren, of het tarief voor niet gecontracteerde zorg vergoeden, zodat de jongere de behandeling bij de bekende aanbieder kan afmaken.
- De zorg bij een andere aanbieder inkopen; in dat geval zal de jongere moeten overstappen naar deze behandelaar en zal zorginhoudelijke (gegevens)overdracht tussen behandelaren moeten plaatsvinden.

Samenvattend overzicht van zorgroutes voor jongeren

In het onderstaande diagram is een samenvatting gegeven van de routes die jongeren kunnen afleggen wanneer zij hulp en zorg ontvangen die worden verstrekt onder de verschillende wetten. Hierbij zijn de gehanteerde leeftijdsgrenzen en criteria voor in- en uitstroom aangegeven.



Figuur: de brede pijlen geven de leeftijdsgrenzen voor de wettelijke kaders weer. De dunne pijlen geven mogelijke overgangen weer van jongeren tussen wettelijke kaders. (Bron: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, onderzoek naar de leeftijdsgrens van jeugdhulpplicht, 1 nov. 2018⁴)

3.3 Overige relevante wetgeving

Naast de wetten waaronder zorg en hulp worden verleend, zijn ook twee wetten van belang voor de begeleiding van jongeren binnen onderwijs en van onderwijs naar werk. Deze zijn de Wet passend onderwijs en de Participatiewet.⁵

Wet passend onderwijs

Het doel van de Wet passend onderwijs is dat alle leerplichtige kinderen en jongeren een plek krijgen op een school die past bij hun kwaliteiten en mogelijkheden. Ook als zij extra ondersteuning nodig hebben. De schoolbesturen zijn hiervoor verantwoordelijk.

Scholen in dezelfde regio werken samen in een samenwerkingsverband. In de Wet passend onderwijs staat dat deze samenwerkingsverbanden verplicht een ondersteuningsplan op moeten stellen. In dit ondersteuningsplan staan onder meer afspraken over:

- Het niveau van de basisondersteuning op de scholen.
- De manier waarop een samenhangend geheel van voorzieningen voor extra ondersteuning binnen en tussen de scholen wordt georganiseerd.
- De verdeling van de middelen.

⁴ Dit overzicht is aangepast met de inzichten van experts binnen de gemeente Dordrecht, de SDD en de SOJ.

⁵ Bron: Nederlands Jeugd Instituut, <https://www.nji.nl/nl/Kennis/Dossier/van-jeugd-naar-volwassenheid/Wettenschema-wetgeving-voor-kinderen-en-jongeren>

Volgens de Wet passend onderwijs is een samenwerkingsverband verplicht zijn ondersteuningsplan af te stemmen op het beleidsplan over jeugdhulp van de gemeente. Tegelijkertijd is de gemeente verplicht haar beleidsplan voor jeugdhulp, in concept, voor te leggen aan het samenwerkingsverband. Soms is het ook nodig dat onderwijs, jeugdhulp en gemeente afstemmen rondom individuele ondersteuning (zie de Wet op het voortgezet onderwijs). Bij het treffen van een individuele voorziening dient de gemeente zo nodig in overleg te treden met het bevoegd gezag van de betreffende school. Dit geldt voor primair, voortgezet én middelbaar beroepsonderwijs (zie Jeugdwet artikel 2.7).

Participatiewet

Doel van de participatiewet is om zoveel mogelijk mensen in betaald werk te krijgen, ook mensen met een arbeidsbeperking die wel nog beschikken over arbeidsvermogen. De gemeente heeft voor deze doelgroep dezelfde taken als voor mensen met een bijstandsuitkering, namelijk om deze mensen ondersteuning te bieden gericht op arbeidsinschakeling en, waar nodig inkomensondersteuning⁶. De wet geeft de gemeenten een aantal instrumenten om te zorgen dat mensen met een arbeidsbeperking een plek op de arbeidsmarkt kunnen vinden. De belangrijkste zijn loonkosten-subsidie en beschut werk. Daarnaast zijn er afspraken gemaakt over extra banen. Gemeenten bepalen op basis van maatwerk wie voor welke vorm van ondersteuning in aanmerking komt.

Jongeren kunnen vanaf hun 18^e jaar aanspraak maken op ondersteuning onder de Participatiewet bij het vinden van een passende opleiding of werk. Tot hun 21^e kunnen jongeren geen aanspraak maken op bijstand, tenzij zij niet kunnen voorzien in hun eigen onderhoud en hun ouders niet kunnen voldoen aan hun onderhoudsplicht. De standaarduitkering is dan € 240. Elke gemeente kan zelf bepalen of zij deze uitkering aanvullen. Overigens is er een wettelijke wachttijd van 4 weken voordat ondersteuning voor jongeren van 21 tot 27 jaar kan starten. In deze periode wordt van de jongeren verwacht dat zij zelf op zoek gaan naar een geschikte baan of opleiding.

3.4 Uitvoerende functies en hun organisaties in Dordrecht

Hieronder is een overzicht gegeven van de functies en organisaties die een rol vervullen bij de toegang van zorg voor jongeren die jeugdhulp ontvangen en overgaan naar de Wmo of de Wlz.

- *Jeugdprofessionals uit de Sociaal Wijkteams* in Dordrecht zijn verantwoordelijk voor de indicatiestelling in het kader van de Jeugdwet en verantwoordelijk voor de begeleiding van ouders en jongeren in de voorbereiding van de overgang.
- *Wmo-consulenten van de Sociale Dienst Drechtsteden (SDD)* zijn verantwoordelijk voor de indicatiestelling vanuit de Wmo. Zij bepalen welke ondersteuning een jongere ontvangt vanuit de Wmo.
- *Professionals voor de ondersteuning van volwassenen in de Sociaal Wijkteams* zijn verantwoordelijk voor passende toeleiding naar begeleiding of behandeling van jongeren na hun 18^e verjaardag als die er nog niet is. In lijn met de opdracht van de gemeente Dordrecht, dragen de professionals in de Sociaal Wijkteams de begeleiding meestal over aan de begeleider of behandelaar zodra een passend aanbod is gevonden.

⁶ <https://www.movisie.nl/artikel/participatiewet-wwb-maatregelen-overzicht>

- *Zorg- en hulpprofessionals werkzaam in jeugdhulp- en zorgorganisaties* betrokken bij de overgang vervullen een rol als adviseur voor een goede overgang. Professionals voor volwassenenzorg en -hulp nemen de hulp en zorg over wanneer de jongere 18 is geworden. Wanneer de SOJ en de SDD gelijksoortige hulp en zorg hebben ingekocht bij dezelfde zorg- en hulporganisaties, wordt de jongere meestal overgedragen binnen dezelfde organisatie. Hebben de SOJ en de SDD bepaalde soorten hulp bij verschillende organisaties ingekocht, wordt de jongere overgedragen naar een andere organisatie.
- *De SOJ is gemandateerd uitvoerder van de Jeugdwet* voor de gemeenten in de regio Zuid-Holland Zuid. De organisatie is daarom verantwoordelijk voor inkoop en opdrachtsturing voor toeleiding naar en uitvoering van hulp, begeleiding en zorg voor jongeren onder de Jeugdwet.
- *De SDD is gemandateerd ontwikkelaar en uitvoerder van het Wmo-beleid* van de gemeenten in de Drechtsteden. In die rol is zij verantwoordelijk voor de inkoop, opdrachtsturing en indicatiestelling voor zorg, hulp en begeleiding die vallen onder de Wmo. Daarnaast is de SDD ook verantwoordelijk voor beleid en uitvoering in het kader van de Participatiewet.

4. Het algemene beeld in Dordrecht

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft het algemene beeld dat naar voren is gekomen uit de evaluatie. Er wordt ingegaan op de vraag: Hoe verloopt de overgang van 18- naar 18+?

4.2 De overgang gaat goed voor de meeste jongeren

Geïnterviewden zijn het er in meerderheid over eens dat de overgang van jeugdhulp naar hulp onder de Wmo (hierna genoemd: de overgang) voor de meeste jongeren die 18 worden goed verloopt. Wanneer een jongere op één of twee levensdomeinen ondersteuning nodig heeft, lukt het de uitvoering meestal hulp en zorg onder de Jeugdwet goed af te stemmen op hulp en zorg vanuit de Wmo. De huidige werkafspraken en relaties tussen professionals in de Sociaal Wijkteams, de professionals bij zorg- en hulporganisaties en de Wmo-consultanten bij de SDD bieden hiervoor voldoende borging.

Incidentele problemen in de overgang voor deze groep ontstaan omdat:

1. De jongere moet wisselen van behandelaar en die wisseling niet wil.
2. Goede aansluitende hulp niet meteen beschikbaar is omdat er een wachtlijst is of omdat de indicatie er niet snel genoeg is.
3. De jongere de hulp en behandeling (soms in strijd met het advies van behandelaars en de wens van de ouders) niet meer nodig vindt.

4.3 Voor jongeren met complexe problematiek gaat de overgang vaker niet goed

Echter, voor een minderheid van de jongeren gaat de overgang niet goed. Het gaat hierbij vooral om jongeren die na hun 18^e verjaardag hulp, zorg en ondersteuning nodig hebben op meerdere levensdomeinen zoals gezondheid, psychosociale ontwikkeling, onderwijs, werk en wonen. De hulp die nodig is vanuit verschillende wettelijke kaders (Wmo, Participatiewet, Zvw) is vaak niet goed afgestemd nadat een jongere 18 is geworden. Ook wanneer professionals in de uitvoering daarvoor samen hun uiterste best doen, lukt het niet altijd de benodigde hulp en ondersteuning af te stemmen.

De problemen in de afstemming spelen veel minder wanneer de jongere recht krijgt op zorg, hulp en ondersteuning onder de Wlz of op verlengde jeugdzorg tot 23 jaar. Onder de Wlz hebben jongeren automatisch recht op intensievere begeleiding en zorg omdat ervan uit wordt gegaan dat de jongere niet zelfredzaam is. Deze opties zijn echter voor een beperkte groep jongeren toegankelijk.

Het risico dat de overgang niet goed verloopt neemt toe naarmate jongeren minder ondersteuning kunnen verwachten uit hun sociaal netwerk. Dit risico is het grootst voor jongeren met één of meer van de volgende kenmerken:

- Een jongere komt uit residentiële zorg of pleegzorg

Jongeren die uit residentiële of pleegzorg komen hebben vaak hulp en ondersteuning nodig bij het vinden van een passende woonvorm, het vinden van werk of onderwijs, het krijgen van inkomen en het ontwikkelen van een gezond sociaal netwerk, aldus geïnterviewden.

Zij zijn hierbij vaak bijna volledig aangewezen op professionele hulp omdat zij geen zelfredzaam, sociaal netwerk hebben waar zij beroep op kunnen doen. Het organiseren van de nodige professionele hulp lukt niet altijd op tijd. Dit geldt vaker voor jongeren die buiten de gemeente Dordrecht in residentiële zorg hebben gewoond maar komt ook voor bij jongeren die binnen Dordrecht verbleven.

- Een jongere woont in een gezin met ouders die zelf beperkt zelfredzaam zijn

Professionals zijn het er over eens dat de overgang lastiger is voor jongeren die wel thuis wonen maar verminderd zelfredzame ouders of andere verzorgers hebben en geen beroep kunnen doen op andere, meer zelfredzame mensen in hun sociaal netwerk. Overigens zijn de zelfredzaamheid van ouders en de complexiteit van het systeem communicerende vaten: wanneer het systeem complexer wordt, worden ouders minder zelfredzaam. De complexiteit van het systeem neemt fors toe wanneer de jongere 18 jaar is geworden. Oorzaak is dat hulp en ondersteuning op verschillende levensdomeinen onder verschillende wettelijke kaders en bij verschillende organisaties geregeld zijn. Het vraagt heel veel zelfredzaamheid van ouders om hun weg te vinden in die complexiteit.

- Een jongere woont thuis en heeft problemen die veel impact hebben op het gezin

In interviews werd regelmatig ingegaan op specifieke casussen van jongeren waarbij de overgang niet goed ging omdat daarbij onvoldoende aandacht was, onder het regime van de Wmo, voor de impact van de problemen van een jongere op het gezin waarin hij of zij leefde. Gevolg was regelmatig, aldus geïnterviewden, dat gezinsleden overbelast raakte en zelf extra hulp en zorg nodig hadden.

HOOFDCONCLUSIES



- De meeste overgangen gaan goed.
- Professionals in het veld zijn voortdurend op zoek naar oplossingen
- Het gaat te vaak niet goed voor jongeren die:
 - **Verskillende problemen** hebben: wonen, leren, werken, gezinsleven, sociale contacten, gezondheid.
 - Geen recht hebben op **langdurige zorg of verlengde jeugdzorg** (of dat niet willen)
 - **Geen familie of vrienden hebben die kunnen helpen** bij de overgang omdat die:
 - ook de weg niet kunnen vinden in het systeem.
 - er niet zijn.

5. Drie centrale knelpunten in Dordrecht

5.1 Inleiding

Net als in de Raadsinformatiebrief uit 2017, werden in de gesprekken uiteenlopende knelpunten genoemd bij de overgang van hulp en zorg onder de Jeugdwet naar hulp en zorg onder de Wmo. Echter, deze knelpunten hadden vrijwel allemaal een oorzaak in de volgende drie centrale knelpunten:

1. Het kwantitatief en kwalitatief *tekort aan passende woonruimte en woonvormen*.
2. De *wettelijke, beleidsmatige organisatorische en financiële verkokering* van regie en ondersteuning bij de overgang.
3. *Onvoldoende oog voor de gevolgen van de overgang voor het sociaal netwerk* waarin de jongeren leeft.

Hieronder worden deze drie belangrijkste knelpunten nader toegelicht. Per knelpunt wordt ook de effectiviteit van oplossingsrichtingen uit de Raadsinformatiebrief beschreven en nieuwe oplossingsrichtingen die naar voren kwamen uit de gesprekken en de terugkoppelingsbijeenkomst met geïnterviewden.

5.2 Knelpunt 1: tekort aan aanbod van passende woonruimte en woonvormen

5.2.1 Toelichting op het knelpunt

In veel van de gesprekken kwam het tekort aan passende woonruimte en woonvormen voor jongeren aan de orde als veel voorkomende oorzaak van problemen die jongeren hebben bij de overgang van 18- naar 18+. Huisvesting en passende begeleiding vormen een groot knelpunt door:

1. Het tekort aan betaalbare jongerenhuisvesting.
2. Te weinig woonvormen met begeleiding om aan te sluiten bij de ontwikkeling van jongeren.
3. Te weinig woonvormen voor jongeren die nooit helemaal zelfstandig kunnen wonen of die regelmatig episodes van verminderde zelfredzaamheid meemaken.
4. Procedures rond inschrijving voor een sociale huurwoning en een voorrangregeling.

Ad 1. Het tekort aan betaalbare jongerenhuisvesting

Het ontbreekt aan voldoende betaalbare woonruimte voor jongeren, ongeacht de hulpvraag. Dit probleem wordt versterkt door het landelijk inkomensbeleid voor jongeren tussen 18 en 21 jaar oud: voor deze groep is het heel lastig voldoende inkomen te hebben om woonlasten te kunnen betalen⁷. Door dit kwantitatief gebrek aan betaalbare woonruimte, komen jongeren uit jeugdhulp in situaties terecht die hun vooruitzichten op zelfstandigheid eerder verslechteren en hun ontwikkeling remmen.

⁷ Jongeren tot 21 jaar verdienen het minimum jeugdloon (tot 1 juli 2019 was dat tot 23 jaar). Voor een 18-jarige is dat € 817,80 bruto per maand; voor een 19-jarige € 981,35 bruto per maand; voor een 20-jarige € 1308,50 bruto per maand; voor een 21-jarige of ouder € 1.635,60 per maand. Het NIBUD hanteert een minimum bedrag van € 1.039 netto voor een alleenstaande om basisbehoefte te kunnen betalen. Daarnaast hebben jongeren tot 21 jaar geen recht op een volledige bijstandsuitkering. Alleen wanneer hun ouders niet kunnen bijdragen in hun basisvoorzieningen, hebben zij recht op € 240 netto per maand.

De situatie is bijzonder nijpend voor jongeren die uit residentiële zorg of pleegzorg komen, aldus geïnterviewden. Er is voor deze jongeren onvoldoende passende, betaalbare woonruimte. Zij zijn daarom te vaak aangewezen op de maatschappelijke opvang. Professionals zijn het er over eens dat deze omgeving bijzonder slecht is voor de ontwikkeling van deze jongeren en vaak leidt tot toename van problemen zoals verslaving, schulden, uitbuiting en crimineel gedrag. Verlengde jeugdzorg tot 23 jaar is een oplossing voor jongeren die op vrijwillige basis in een residentiële setting verbleven. Hun verblijf wordt dan langer gefinancierd onder de Jeugdwet. Voorwaarde is dat jongeren akkoord gaan met de verlenging van de jeugdzorg of verlengde pleegzorg. Dat doen veel jongeren niet, aldus geïnterviewden, omdat zij tegen hun 18^e vaak 'zorg moe' zijn. Voor jongeren die verbleven in een gesloten setting, is er geen optie om binnen de instelling te blijven wonen, ook niet onder vrijwillig verlengde jeugdzorg. De maatregel op gesloten jeugdzorg wordt altijd opgeheven bij 18,5 jaar oud. In de instelling waarin zij gesloten residentiële zorg kregen, kunnen zij niet blijven omdat de faciliteiten ontbreken voor vrijwillige residentiële jeugdzorg. Deze jongeren moeten daarom bijna altijd op zoek naar andere woonruimte.

Ad 2. Te weinig woonvormen passend bij diverse ontwikkeling naar zelfredzaamheid

Naast een kwantitatief gebrek aan woonruimte, ontbreekt het ook aan woonvormen met passende begeleiding. Met passende begeleiding wordt hier bedoeld: begeleiding die aansluit bij en aangepast kan worden op de ontwikkeling van de jongere naar zelfredzaamheid. Geïnterviewde professionals en ouders zijn het er over eens dat de gemiddelde jongere van 18 zelden volledig zelfredzaam is en vaak nog hulp of ondersteuning nodig heeft bij het voeren van een huishouden. Dit geldt te meer voor jongeren die voor hun 18^e hulp, zorg en ondersteuning hebben ontvangen onder de Jeugdwet, aldus geïnterviewden. Onder de Wmo kan hulp en ondersteuning bij het voeren van een huishouden worden geboden. Echter, de huidige woonarrangementen bieden onvoldoende variatie om goed te kunnen aansluiten bij de daadwerkelijke behoefte van jongeren en mee te bewegen in hun ontwikkeling. In verschillende interviews wordt aangegeven dat er behoefte is aan zogenaamde kamertrainingscentra waarin jongeren 24 uur per dag om hulp kunnen vragen en 'een oogje in het zeil kan worden gehouden' zonder dat er daadwerkelijk 24 uur toezicht en hulp nodig is.

Ad 3. Te weinig woonvormen voor jongeren die niet altijd zelfredzaam zijn

Verder wordt aangegeven dat er jongeren zijn die nooit helemaal zelfstandig kunnen wonen of regelmatig periodes van verminderde zelfredzaamheid meemaken. Ook voor deze jongeren zijn er nu onvoldoende begeleidingsvormen onder de Wmo. In de interviews wordt verschillende malen genoemd dat vooral jongeren met een licht verstandelijke beperking of een stoornis in het autistisch spectrum behoefte hebben aan woonvormen en woonbegeleiding die nu nog niet voldoende beschikbaar zijn.

Ad. 4 Procedures rond inschrijving voor een sociale huurwoning en de voorrangregeling

Tot slot, worden knelpunten genoemd voor het in aanmerking kunnen komen voor een sociale huurwoning in Dordrecht. Belangrijke knelpunten zijn er rond regels en kosten voor inschrijving bij Woonkeus, het inschrijfsysteem voor sociale huurwoningen in de Drechtsteden.

Het eerste knelpunt is het moment waarop jongeren zich kunnen inschrijven op de wachtlijst voor een woning. Nu kunnen jongeren zich pas na hun 18^e verjaardag inschrijven bij Woonkeus. Pas vanaf inschrijving gaat de wachttijd op een sociale huurwoning lopen. Jongeren die op hun 18^e geen woonruimte hebben, moeten daarom altijd op zoek naar een tussentijdse oplossing.

Een tweede knelpunt zijn de kosten van inschrijving: het bedrag van € 30 per jaar is te hoog voor de betreffende jongeren.

Een derde knelpunt vormt de toegang tot de voorrangregeling voor een woning. De selectie-eisen, de doorlooptijd en de kosten voor een voorrangregeling sluiten niet aan bij de situatie van de jongeren. Belangrijkste is dat jongeren hun recht op een voorrangregeling verliezen als zij niet direct uit een instelling komen wanneer zij zich inschrijven voor de voorrangregeling. Vooral jongeren die op hun 18^e de instelling moeten verlaten en daarom acuut behoefte hebben aan woonruimte, kunnen daarom geen aanspraak meer maken op de voorrangregeling voor een sociale huurwoning.

5.2.2 Oplossingsrichtingen geadviseerd in de Raadsinformatiebrief

Ook in de Raadsinformatiebrief werd geconstateerd dat huisvesting een groot knelpunt is, dat er te weinig betaalbare woonruimte is voor jongeren en de beschikbare begeleiding niet voldoende aansluit bij de begeleidingsbehoefte van jongeren.

Uit de evaluatie blijkt dat de in 2017 geformuleerde oplossingsrichtingen deels zijn geïmplementeerd. Een deel van de oplossingen zijn nog in voorbereiding. De mate waarin ingezette maatregelen al tot structurele oplossingen heeft geleid, is nog niet vast te stellen omdat zij daarvoor te kort geleden zijn ingezet. Hieronder volgt een korte beschrijving van het advies met de mate van implementatie en de mate van effectiviteit:

- Het creëren van meer verhuur van kamers en studio's aan jongeren: deze actie is onderdeel van de Opgave Thuis in de Wijk⁸. In hoeverre dit voornemen daadwerkelijk geleid heeft tot grotere beschikbaarheid van kamers en studio's komt niet naar voren uit dit onderzoek.
- De mogelijkheid tot verlengde jeugdzorg en pleegzorg: deze mogelijkheden zijn nu beschikbaar. Verlengde jeugdzorg wordt nu toegepast voor ongeveer 48 jongeren in de regio's Drechtsteden, Alblasserwaard-Vijfheerenlanden en Hoekse Waard⁹. Deze oplossing kent de volgende beperkingen en nadelen.
 - Verlengde jeugdzorg is alleen mogelijk wanneer de jongere erin toestemt. Niet alle jongeren doen dit.
 - De mogelijkheid is geen oplossing voor jongeren die uit een gesloten residentiële setting komen omdat de instelling waarin zij verblijven meestal geen woongelegenheden biedt onder vrijwillige jeugdzorg.
 - Het is een relatief dure oplossing voor het huisvestingsvraagstuk voor jongeren die een woning, hulp en ondersteuning nodig hebben na hun 18^e verjaardag. De eisen voor hulp en ondersteuning onder de Jeugdwet zijn namelijk vaak relatief zwaar in relatie tot de behoefte van veel van deze jongeren. Er is juist behoefte aan lichtere, flexibele begeleiding en hulp die aansluit bij de ontwikkeling van de individuele jongere.

Sinds 1 juli 2018 is het mogelijk verlengde pleegzorg tot 21 jaar toe te kennen wanneer de jongere en het pleeggezin dat willen. Zoals eerder toegelicht is deze maatregel effectief bij de

⁸ Dit is inmiddels geen formele opgave meer maar geïntegreerd in de Opgave Zorgzame Stad.

⁹ Dit aantal is gebaseerd op het aantal jongeren ouder dan 18 waarvoor jeugdzorg is gedeclareerd en waarvoor een 'verblijfscomponent' aan de orde is. Het feitelijk aantal jongeren waarvoor een verlengde jeugdzorgindicatie is aangevraagd kan dus hoger liggen.

overgang van 18- naar 18+ omdat er geen sprake is van overgang. Echter, landelijk onderzoek wijst erop dat, bij deze maatregel, het risico kan verschuiven naar 23 jaar¹⁰.

- Deelname in het landelijk Actieprogramma Dak- en Thuisloze Jongeren als één van de pilotgemeenten: de gemeente wil als pilotgemeente extra inzetten op het creëren van huisvesting voor dak- en thuisloze jongeren. Zij doet dit in samenwerking met partners als woningbouwvereniging Trivire en het Leger des Heils. In dit kader wordt onder andere de mogelijkheid onderzocht voor maatwerkhuisvesting van jongeren die uit een residentiële setting komen en nu het risico lopen in de maatschappelijke opvang te belanden. Op dit moment wordt de verkenning uitgevoerd om te bepalen hoe de pilot zal worden ingericht.
- De ontwikkeling van de Wmo-indicatie Individuele Begeleiding 4 (IB4): deze vorm van begeleiding is beschikbaar sinds 1 januari 2017. IB4 sluit aan bij de behoefte van jongeren met perspectief op zelfstandigheid maar nog wel met behoefte aan intensieve begeleiding. Deze jongeren wonen in een woongroep. IB4 sluit echter niet aan bij de behoefte van jongeren die een woonvorm nodig hebben met lichtere of flexibele groepsgewijze en/of individuele begeleiding. Deze maatregel is daarom geen oplossing voor de overige groep jongeren die een ander type woonvorm met andere begeleiding nodig heeft.

5.2.3 Andere oplossingsrichtingen

Uit de interviews kwamen ook nieuwe oplossingsrichtingen naar voren die verder kunnen worden verkend op hun potentiële effectiviteit en uitvoerbaarheid:

- Eerder kunnen inschrijven bij Woonkeus en subsidiëring van inschrijvingskosten: jongeren uit Dordrecht die in een instelling wonen binnen of buiten de Drechtsteden, zouden zich voor hun 18^e verjaardag moeten kunnen inschrijven bij Woonkeus en een voorrangsregeling aan kunnen vragen. Daarbij is het nuttig het inschrijfgeld voor Woonkeus van € 30 te subsidiëren voor een aantal jaar zodat de kosten geen drempel vormen om zich in te schrijven. Ook de kosten voor de voorrangsregeling zouden gesubsidieerd moeten worden.
- Jongeren uit instellingen moeten aanspraak blijven maken op voorrangsregeling ook als zij, tussentijds, ergens anders wonen: jongeren die uit een residentiële setting komen maar daar niet meer wonen, zouden toch aanspraak moeten kunnen maken op een voorrangsregeling als zij geen passende, betaalbare woonruimte hebben.
- Meer variaties in woonvormen en vormen van begeleiding: er zouden verschillende woonvormen moeten worden ontwikkeld waar jongeren lichtere en meer flexibele vormen van begeleiding kunnen krijgen dan wat volgens de Wmo-indicatie IB4 het aanbod zou zijn. Deze woonvormen en begeleiding zouden vanuit de Wmo geïndiceerd moeten kunnen worden. Door lichtere woonvormen en begeleiding te ontwikkelen kunnen kosten worden bespaard op verlengde jeugdzorg omdat deze vormen veel minder intensieve begeleiding vragen. Een woonvorm die vaker werd gesuggereerd in de interviews, is het kamertrainingscentrum. In deze woonvorm hebben jongeren eigen woonruimte in een voorziening waar altijd hulp nabij is zonder dat de jongere er altijd gebruik van hoeft te maken.

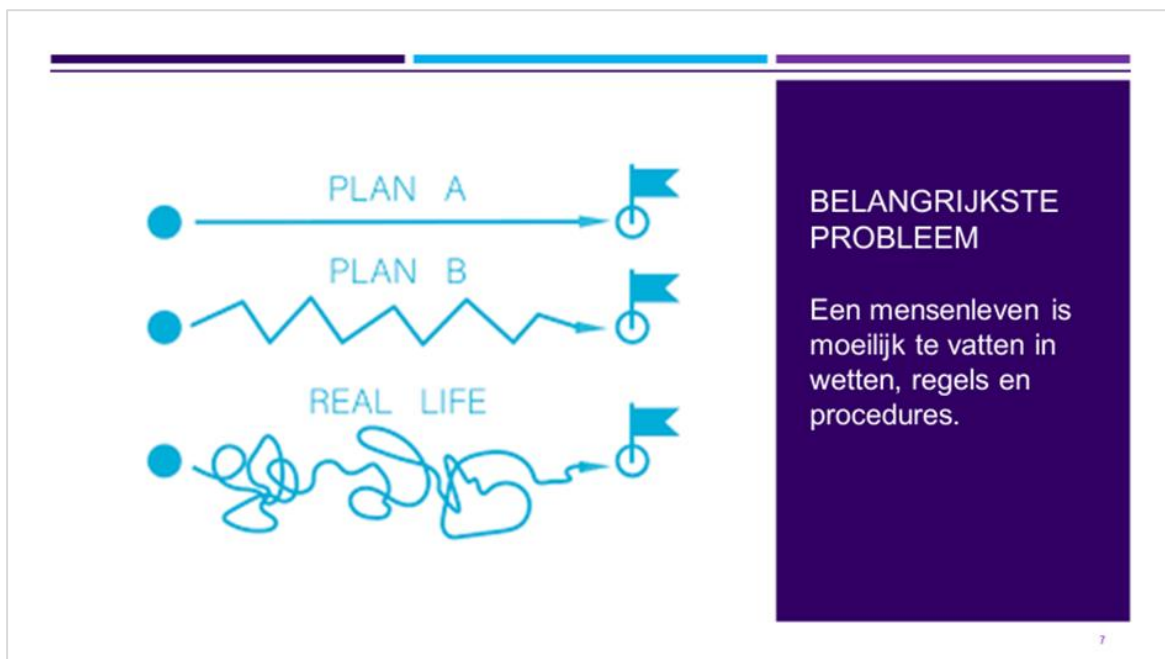
¹⁰ Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, onderzoek naar de leeftijdsgrens van jeugdhulpplicht, 1 november 2018

- Inkomensondersteuning voor woonlasten: er zou inkomensondersteuning beschikbaar moeten zijn voor woonlasten van jongeren die zelfstandig moeten wonen maar niet kunnen beschikken over voldoende inkomen als gevolg van inkomensregels voor jongeren.

5.3 Knelpunt 2: Beleidsmatige, organisatorische en financiële verkokering

5.3.1 Toelichting op het knelpunt

Geïnterviewde ouders en professionals ervaren onvoldoende samenhang, bevoegdheden en regelruimte om zaken af te stemmen en op te lossen voor jongeren die 18 worden en hulp nodig hebben op verschillende levensdomeinen. Dit ervaren gebrek aan samenhang en regelruimte lijkt toe te schrijven aan de verkokering van bestaande wettelijke kaders, beleidskaders, opdracht-kaders, organisatierichtlijnen en financiële kaders. De hulp en ondersteuning aan jongeren zijn beleidsmatig, financieel en tactisch nog vooral georganiseerd op de deelgebieden van Jeugdwet, de Wmo, de Zvw, de Wlz, de Participatiewet, huisvesting en passend onderwijs. Per deelgebied zijn er wettelijke kaders, uitvoeringsregels en procedures bepaald. Samenhang moet vooral in de uitvoering tot stand komen. Echter, door de kaders, regels en afspraken op deelgebieden wordt de ruimte voor een integrale aanpak in de uitvoering beperkt.



De verkokering levert twee centrale knelpunten op:

1. Regie en afstemming van hulp en ondersteuning aan jongeren met problemen op meerdere levensdomeinen in de overgang van 18- naar 18+, zijn zeer complex en vaak moeizaam.
2. Het maakt het voor jongeren, ouders en professionals regelmatig onmogelijk knelpunten in de hulp en ondersteuning goed op te lossen.

Ad 1. Regie op samenhang in hulp en ondersteuning op meerdere levensgebieden wordt niet ondersteund na 18^e verjaardag

Uit de evaluatie komt naar voren dat professionele hulp en ondersteuning beleidsmatig en tactisch grotendeels georganiseerd zijn op deelgebieden zoals gezondheid, psychosociale ontwikkeling, onderwijs, werk, inkomen, schulden. Dit geldt overigens voor de hulp en ondersteuning aan bewoners op alle leeftijden.

Doordat de hulp en ondersteuning zijn georganiseerd op deelgebieden, is regie van deze hulp complex en vraagt heel veel kennis van wetgeving, beleid, procedures en organisaties om een goed, samenhangend pakket van zorg en hulp georganiseerd te krijgen.

Jongeren onder de 18 kunnen een beroep doen op regie-ondersteuning door de jeugdprofessionals in de wijkteams. De jeugdprofessionals in de wijkteams hebben de opdracht te indiceren én de jongeren en hun sociaal netwerk te ondersteunen bij de regie op alle deelgebieden. Overigens geven ook die professionals aan moeite te hebben met deze complexiteit: zij geven aan dat zij regelmatig alle zeilen moeten bijzetten om zorg en ondersteuning op verschillende levensdomeinen geregeld en afgestemd te krijgen.

Na hun 18^e verjaardag worden jongeren, wettelijk, regisseur van hun eigen leven. Het aan elkaar knopen en afstemmen van oplossingen in gezondheid, huisvesting, sociaal leven, werk en inkomen is dan de formele verantwoordelijkheid van de jongere en diens sociaal netwerk. Zij zijn zelf regisseur van de hulp en ondersteuning die zij nodig hebben. Volgens de opdracht aan het Sociaal Wijkteam kunnen jongeren na hun 18^e verjaardag hulp krijgen bij het vinden van goede hulp en ondersteuning van professionals uit het Sociaal Wijkteam tot er een begeleider of een behandelaar aan de slag gaat. Die zou de ondersteuning bij de regie moeten overnemen van de professional van het sociaal wijkteam is daarbij de gedachte. Echter, in de praktijk blijkt dit niet altijd het geval. GGZ-behandelaars voeren meestal geen regie op zorg en hulp op meerdere levensgebieden, begeleiders doen dit alleen als het onderdeel is van hun opdracht.

De opdracht te ondersteunen bij regie op hulp op alle levensdomeinen is dus nog niet belegd wanneer een jongere met jeugdhulp 18 jaar oud wordt. Vooral voor jongeren met complexe problemen, zonder sterk sociaal netwerk is de regie vaak onvoldoende na hun 18^e verjaardag. Maar ook jongeren met actieve, zeer zelfredzame ouders lopen vast in de complexiteit van het stelsel wanneer zij hulp, zorg en ondersteuning nodig hebben op meerdere gebieden. In de interviews met de ouders komen verschillende malen hun machteloosheid en frustratie hierover aan de orde. Eén van deze ouders schetste hoe hulp pas goed begon te lopen omdat Veilig Thuis moest worden ingeschakeld bij het gezin: via Veilig Thuis werd passende hulp aangedragen en afgestemd. Ook beschreef zij dat Veilig Thuis de eerste organisatie was die, na verloop van tijd, navroeg of het gezin daadwerkelijk geholpen was met de aangeboden hulp.

Ad 2. Knelpunten in hulp en ondersteuning moeilijk op te lossen door wettelijke, beleidsmatige, financiële en organisatorische schotten

Een tweede belangrijk knelpunt in de overgang van 18- naar 18+, zijn de beleidsmatige, financiële en organisatorisch kaders voor verschillende vormen van ondersteuning.

Het eerste beleidsmatige knelpunt is beschreven in de voorgaande paragraaf over huisvesting: de minimum leeftijd voor inschrijving voor een sociale huurwoning of de criteria voor een voorrang-regeling.

Een ander beleidsmatig knelpunt die de overgang van 18- naar 18+ compliceert, is de termijn waarop een Wmo-beschikking kan worden voorbereid en afgegeven: de Wmo-beschikking mag zes weken voor de 18^e verjaardag formeel worden aangevraagd en pas na de 18^e verjaardag worden afgegeven. Jongeren en hun gezin blijven daarom tot het laatste moment in onzekerheid over welke zorg en ondersteuning de jongere nu precies gaat krijgen vanuit de Wmo. Door deze onduidelijkheid blijft ook tot het laatste moment onzeker of het zogenaamde 16+-plan¹¹ uitvoerbaar is. Vooral voor jongeren voor wie de overgang ingrijpend kan zijn, veroorzaakt deze onzekerheid veel spanning. Een ouder beschrijft hoe deze spanning leidde tot psychische klachten en stagnatie van de ontwikkeling van haar kind.

Een derde categorie beleidskaders die een goede overgang compliceert, betreft de financiering van passend onderwijs in relatie tot zorg. In gesprekken met professionals kwam naar voren dat jongeren die 18 worden soms geen passend aanbod kunnen krijgen voor onderwijs of begeleiding naar werk omdat de financiële middelen ontbreken. Het gaat dan om leerlingen die door hun specifieke behoefte, niet terecht kunnen bij een opleiding omdat daar geen passende omgeving of begeleiding kunnen worden geboden, ook niet onder verplichtingen vanuit passend onderwijs. Op dit moment zijn er, binnen Dordrecht, namelijk geen financiële middelen om aangepaste vormen van onderwijs aan te bieden buiten het reguliere samenwerkingsverband voor passend onderwijs¹². Met name vormen waarbij GGZ-begeleiding en onderwijs met elkaar verweven zouden moeten zijn om onderwijs mogelijk te maken, zijn daarom lastig te realiseren. Hetzelfde geldt voor begeleiding in stages of werk.

Een vierde categorie beleidskaders die nog onvoldoende lijken te worden afgestemd met de ondersteuningsbehoefte van een jongere na diens 18^e verjaardag, is die rond inkomen en inkomensondersteuning. In de interviews komen er drie naar voren die een negatief effect kunnen hebben op de financiële draagkracht van jongeren en het huishouden waarin zij leven. Zo zijn geïnterviewden het er over eens dat jongeren in de leeftijd tot 21 jaar niet voldoende inkomen kunnen hebben om een zelfstandig huishouden te voeren. Het minimum jeugdloon is daarvoor te laag. Jongeren ouder dan 21 jaar die bij hun ouders blijven wonen, omdat zij nog niet voldoende zelfredzaam zijn, krijgen te maken met de kostendelersnorm. Dit kan ingrijpende, negatieve gevolgen hebben voor het huishoudensinkomen. Tot slot, wordt regelmatig gewezen op de gevolgen van de lagere normen voor het persoonsgebonden budget (PGB) onder de Wmo dan onder de Jeugdwet: voor gezinnen waarin een ouder ervoor heeft gekozen weinig of niet te werken om zorg en hulp te kunnen verlenen, heeft de overgang een inkomensval tot gevolg.

Naast beleidsmatige verkokering, zijn er ook organisatorische knelpunten die een goede afstemming van hulp en ondersteuning compliceren. Een belangrijk knelpunt is de eerder genoemde knip in de opdracht tussen jeugdprofessionals en professionals voor volwassenen in het Sociaal Wijkteam. Een tweede, organisatorisch knelpunt is dat hulp en zorg aan verschillende leden van een gezin niet altijd worden afgestemd en geregisseerd. Hierdoor kan overlap ontstaan en worden soms ook overbodige zorg en hulp geboden. Uit de gesprekken komt naar voren dat er nog geen sprake is

¹¹ Dit is het plan dat door professionals, samen met de jongere en hun sociaal netwerk wordt opgesteld in de één à twee jaar voor de 18^e verjaardag. Dit plan bevat de behoefte en wensen van de jongere voor zijn of haar toekomst. In dit plan wordt, in principe, omschreven waar de jongere wil gaan wonen, welke begeleiding hij of zij nog nodig denkt te hebben en ambities voor opleiding of werk.

¹² Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft de subsidieregeling Ernstige Scholingsbelemmeringen (ESB-regeling) ingesteld om dit beleidshiaat op te vullen. (<https://wetten.overheid.nl/BWBR0018795/2017-08-31>) Dit is een tijdelijke regeling. Deze regeling loopt tot en met 2020. Uit een evaluatie van de regeling in 2017 is gebleken dat de regio Drechtsteden geen gebruik maakt van deze regeling. (Ministerie van SZW) In deze evaluatie is dit niet nader onderzocht.

van één gezin, één plan wanneer de gezinsleden ouder zijn dan 18 jaar. In de interviews komen verschillende voorbeelden naar voren van keuzes die worden gemaakt in de zorg voor één van de gezinsleden, die forse gevolgen hebben voor het welbevinden en de zelfredzaamheid van andere leden. Dit wordt nader toegelicht onder het derde belangrijke knelpunt: de gevolgen van de overgang voor het gezin.

5.3.2 Oplossingsrichtingen genoemd in de Raadsinformatiebrief

Ook in de Raadsinformatiebrief is geconstateerd dat er wettelijke, beleidsmatige, financiële en organisatorische schotten staan tussen hulp en ondersteuning voor en na de 18^e verjaardag en tussen hulp en ondersteuning op de verschillende levensdomeinen. Een deel van de genoemde maatregelen draagt, volgens geïnterviewden, daadwerkelijk bij aan de oplossing van het knelpunt, een aantal wordt nog onvoldoende ingezet om al daadwerkelijk bij te dragen.

Hieronder volgt een korte omschrijving van de maatregelen die werden genoemd in de Raadsinformatiebrief, de mate waarin deze zijn geïmplementeerd en de mate waarin deze daadwerkelijk effectief zijn.

Aangekondigde beleidsmaatregelen in de Raadsinformatiebrief waren:

- Inzet van de aanpak Jongeren op de Rit, een aanpak voor jongeren met complexe problematiek in de leeftijd 17 tot 27 jaar. Binnen de aanpak krijgen jongeren ondersteuning op alle levensdomeinen. Dit wordt geregisseerd door een duo van een professional uit het Sociaal Wijkteam en een vertrouwenspersoon uit het sociaal netwerk van de jongere: deze aanpak is geïmplementeerd en beschikbaar. In de interviews komt de aanpak regelmatig naar voren als een goed voorbeeld van een integrale aanpak waarbij beleidsmatige, financiële en organisatorische ontschotting redelijk effectief is. Verschillende geïnterviewden geven aan dat meer jongeren baat zouden kunnen hebben bij deze aanpak en de huidige doelgroep zou moeten worden uitgebreid.
- Ontwikkeling van een escalatiemodel waarbij beleidsmatige en financiële schotten ter discussie kunnen worden gesteld en kunnen worden weggenomen indien nodig. In de brief wordt de zogenaamde Ventieltafel als voorbeeld gegeven. In deze evaluatie is niet duidelijk geworden of het escalatiemodel ook daadwerkelijk is gerealiseerd.
- De pro/vso/Entree aanpak voor leerlingen die instromen uit het praktijk onderwijs, voortgezet speciaal onderwijs en het Entree-niveau van het MBO: de SDD start de begeleiding van jongeren naar werk, stage of opleiding in deze type opleidingen voordat zij 18 jaar worden. Doel is dat de overgang soepel verloopt. Daarbij wordt aansluiting gezocht bij de Wmo indien nodig. Of het Sociaal Wijkteam ook wordt betrokken, is aan ouders en de school. De aanpak bestond al ten tijde van de Raadsinformatiebrief. De meeste geïnterviewden vinden deze aanpak effectief.
- Aanpak oud-VSV: deze aanpak is gericht op toeleiding van vroegtijdig schoolverlaters naar werk of opleiding. Dit gebeurt in een samenwerking tussen de gemeente Dordrecht als contactgemeente Voortijdig Schoolverlaten in Zuid-Holland Zuid, de SDD als uitvoerder van de Participatiewet en de Regionale Meld- en Coördinatiefunctie bij de DG&J. De aansluiting op de Sociale Wijkteams is inmiddels vormgegeven in het zogenaamde Perspectiefteam dat aansluiting coördineert op de indicatiestelling voor jeugdhulp of de Wmo. Ook deze aanpak was geïmplementeerd ten tijde van de Raadsinformatiebrief. Geïnterviewden vinden deze aanpak effectief.

- Aanpak dreigende schooluitval van MBO-leerlingen: deze aanpak lijkt sterk op de aanpak hiervoor beschreven. De doelgroep is echter anders. Deze richt zich op MBO-leerlingen die niet meer regelmatig onderwijs volgen en uit beeld dreigen te verdwijnen. In deze aanpak wordt een passend aanbod van onderwijs, stage, werk en individuele begeleiding en zorg gezocht voor jongeren die specifieke ondersteuning nodig hebben om onderwijs te volgen of naar stage en werk te worden begeleid. Uit een eerdere evaluatie in 2016 is gebleken dat deze aanpak effectief is¹³.
- SOJ verplicht jeugdprofessionals tot het opstellen van een 16+-plan: deze verplichting is ingevoerd voor jongeren. De geïnterviewde jeugdprofessionals stellen een 16+-plan op. Dit is de werkwijze van alle jeugdprofessionals gebruikelijk, aldus geïnterviewden. Professionals zijn het er over eens dat het maken van een plan met jongeren en hun sociaal netwerk nuttig is om hen goed voor te bereiden op de overgang. Het plan zou nog veel nuttiger zijn onder de volgende voorwaarden, aldus professionals:
 - Wanneer veel eerder duidelijk is voor welke zorg en ondersteuning een Wmo-beschikking zal worden afgegeven.
 - Wanneer, voor jongeren die dat nodig hebben, eerder duidelijk is of er een passende woonvorm beschikbaar is.
 - Wanneer er meer ondersteuning zou zijn bij de regie op het plan nadat de jongere 18 is geworden.
- Huisartsen en GGZ-zorgaanbieders verwijzen jongeren naar het Sociaal Wijkteam zodat het wijkteam kan zorgen voor de afstemming van zorg en ondersteuning op verschillende levensdomeinen. Deze maatregel is deels geïmplementeerd. Echter, of de maatregel wordt uitgevoerd en werkt, is sterk afhankelijk van het vertrouwen van de huisarts en de GGZ-behandelaar in de effectiviteit van de Sociaal Wijkteams. Wanneer het vertrouwen laag is, wordt niet doorverwezen. Uit de interviews met de huisarts en de zorgaanbieders komt naar voren dat dit vertrouwen nog niet bij alle betrokkenen voldoende is voor doorverwijzing.
- Ouders en jongeren kunnen zich bij SOJ melden als zij vastlopen (dat kan niet als jongeren ouder dan 18 zijn). Voor ouders is onduidelijk hoe zij zich moeten melden bij het SOJ omdat zij zijn vastgelopen.
- Professionals uit de Sociale Wijkteams en Wmo-consulenten voeren regelmatig overleg om kennis uit te wisselen en om trajecten voor individuele jongeren af te stemmen: uit de interviews komt het beeld naar voren dat er meestal wordt overlegd tussen jeugdprofessionals uit de Sociale Wijkteams en de Wmo-consulenten over individuele jongeren in voorbereiding op de 18^e verjaardag. Dit leidt meestal tot een goed resultaat aldus geïnterviewden. Echter, het komt regelmatig voor dat de jeugdprofessional en de Wmo-consulent sterk verschillende beelden hebben van wat een jongere aan zorg en hulp nodig heeft, blijkt uit de interviews met professionals en ouders. In dat geval is afstemming lastig, aldus betrokkenen. Ook vinden jeugdprofessionals het dan lastig de jongere en diens sociale netwerk goed voor te bereiden op de overgang omdat zij niet goed weten of kunnen uitleggen wat er in de Wmo-beschikking gaat komen. Een oplossing die sommige jeugdprofessionals kiezen om dit te voorkomen, is de jongere en ouders goed voor te bereiden op het keukentafelgesprek zodat daarin geen misverstanden kunnen ontstaan over de zorg- en hulpvraag.

¹³ Gemeente Dordrecht, Evaluatie netwerk Zorg, Onderwijs, Werk, 2016

Algemeen overleg tussen jeugdprofessionals en Wmo-consulenten om kennis uit te wisselen lijkt niet meer regelmatig plaats te vinden. Een genoemde oorzaak is het gebrek aan belangstelling bij verschillende professionals in de Sociaal Wijkteams. Uit de evaluatie wordt niet duidelijk wie verantwoordelijk is voor de totstandkoming van deze overleggen.

5.3.3 Andere oplossingsrichtingen

- Integrale regie en ondersteuning op hulp en zorg, voor én na de 18^e verjaardag voor jongeren die hulp en ondersteuning nodig hebben op meerdere levensgebieden. Deze hulp zou moeten worden geboden door professionals met een integrale blik en veel expertise. Deze professionals moeten kennis hebben van de werking van wet, procedures en organisatorische inrichting van die zorg en hulp in Dordrecht, Drechtsteden en Zuid-Holland Zuid. Onderzocht moet worden of de onafhankelijk cliëntondersteuner deze rol adequaat kan vervullen voor jongeren met complexe problematiek of dat dit een integrale opdracht moet zijn voor de Sociale Wijkteams.
- Vervroeging van de Wmo-indicatiestelling zodat (veel) eerder duidelijk is welke zorg en ondersteuning wordt toegekend. Jongeren en hun sociaal netwerk kunnen zich dan op tijd voorbereiden op de overgang. Deze behoefte is overigens al onderkend. Op dit moment wordt door de SDD overwogen de indicatiestelling een jaar te vervroegen zodat jongeren vanaf hun 17^e weten wat er na hun 18^e gaat gebeuren.
- (Financiële) mogelijkheden voor het inrichten van maatwerkarrangementen voor jongeren die onderwijs-, stage- en werkbegeleiding nodig hebben in nauwe verwevenheid met GGZ-begeleiding. Dit betekent dat er nieuwe financiële middelen moeten worden gevonden voor dergelijk aanbod voor zover die niet financieerbaar zijn vanuit de Wmo.
- Escalatiemodel voor jongeren, ouder dan 18, en hun ouders en hulpverleners die vastlopen in het stelsel van zorg, hulp, onderwijs, werk, huisvesting en inkomensondersteuning. Jongeren of hun sociaal netwerk zouden bij een meldpunt terecht moeten kunnen als zij tegen wettelijke, beleidsmatige en financiële schotten aanlopen in hun zoektocht naar passende hulp en zorg. De melding moet leiden tot oplossingen waar jongeren en hun sociaal netwerk mee kunnen leven. De net ingestelde functie van sociaal pontonnier in Dordrecht kan een logische rol vervullen in dit escalatiemodel waar jongeren zelf, hun ouders of hun hulpverleners terecht kunnen om impasses te doorbreken. Voorwaarde zou zijn dat deze functie ook toegankelijk is voor gezinnen waarin de jongere ouder is dan 18 of voor alleenstaande jongeren. Een aanvullend voorbeeld is de functie van de 'Re-integratie officier' voor jongeren die uit detentie komen. Op dit moment wordt geëxperimenteerd met deze functie in de pilot 'Re-integratie officier'. De re-integratie officier voert regie in complexe gevallen voor jongeren met een strafrechtelijk kader. De officier is verantwoordelijk voor een totaalaanpak van de problemen om het terugvallen in oude criminele gewoonten tegen te gaan. De begeleiding start al tijdens de detentie om de overgang tussen binnen en buiten kleiner te maken. Voor jongeren met complexe problematiek zou een vergelijkbare functie kunnen worden ingesteld. Deze rol lijkt meer preventief dan die van de sociaal pontonnier.

5.4 Knelpunt 3: onvoldoende oog voor de impact van de overgang op het sociaal netwerk

5.4.1 Toelichting op het knelpunt

In de gesprekken met professionals en ouders komt vaak terug dat de hulp en zorg vanaf 18 jaar heel weinig rekening houden met de impact van de problematiek van een jongere op de rest van het gezin. Ouders met kinderen ouder dan 18 jaar beschreven hoe hun rol als mantelzorger intensiever en complexer werd na de overgang. Zij beschreven ook allemaal dat de impact van de problematiek van hun kind op broers en zussen groter is geworden: spanningen in het gezin lopen eerder op door de toegenomen complexiteit van zorg en hulp en de afname van begeleiding. Door die oplopende spanningen escaleren problemen vaker in hooglopende ruzies en geweld, aldus verschillende ouders en professionals.

Professionals beschreven hoe de verschillen tussen de fundamentele doelen van de Jeugdwet en de Wmo grote gevolgen hebben voor de positie van het sociaal netwerk van een jongere: die rol wordt intensiever onder de Wmo. Een centraal doel van de Jeugdwet is namelijk het ondersteunen van de opvoeders zodat de jongere binnen het eigen gezin zo goed en veilig mogelijk kan opgroeien. De Jeugdwet is daarmee gericht op het voorkomen en de-escaleren van problemen. Het helpen voorkomen en oplossen van problemen in het gezin zijn onderdeel van de hulp onder de Jeugdwet. De Wmo hanteert een andere logica omtrent de rol van ouders en andere mensen in het sociaal netwerk van de jongere: deze wet heeft als primair doel het bevorderen van de zelfredzaamheid van het individu, eventueel ondersteund door het eigen sociale netwerk (ouders, overige familie, vrienden en burens). Dit betekent dat alleen die zorg en hulp worden geïndiceerd die niet al worden gegeven door mantelzorgers uit het sociaal netwerk van de jongeren. Dit kunnen ook de ouders, broers en zussen zijn. In een toelichting van de Wmo, benadrukt het ministerie deze logica: 'bij het onderzoek wordt gekeken naar uw behoeften en voorkeuren. De gemeente bekijkt eerst wat u zelf nog kan. En of andere mensen uit uw sociale netwerk u eventueel kunnen helpen. Ook kijkt de gemeente of u al zorg en ondersteuning krijgt vanuit andere wetten, zoals de Zorgverzekeringswet, Participatiewet of de Jeugdwet.'¹⁴ In de praktijk kan dit betekenen dat hoe meer gezinsleden zich inzetten om de jongere te begeleiden voor de 18^e verjaardag en dus mantelzorg verlenen, hoe minder Wmo-ondersteuning de jongere krijgt na de overgang.

Het resultaat van de logica in de Wmo, heeft forse gevolgen voor het gezin: verschillende malen vertelden geïnterviewden hoe ouders hun kind redelijk goed konden begeleiden met ondersteuning vanuit de Jeugdwet, mede door de ondersteuning van professionals aan ouders die verplicht werd verleend, onder de Jeugdwet. De begeleiding werd vervolgens veel lastiger na de overgang door de wijze waarop naar zelfredzaamheid wordt gekeken vanuit de Wmo.



¹⁴ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/zorg-en-ondersteuning-thuis/vraag-en-antwoord/ondersteuning-gemeente-wmo-2015-aanvragen>

Vooral de ondersteuning bij het vinden en het regisseren van behandeling, hulp bij het dagelijks leven en het onderwijs was daarbij belangrijk. Onder de Wmo neemt deze ondersteuning af, aldus geïnterviewden. Het wordt daarom voor ouders veel moeilijker hun kind te begeleiden en alle nodige zorg en hulp te vinden en te regisseren wanneer hun kind 18 wordt.

Ouders met kinderen met een complexe hulpvraag gaven aan zich vaak overweldigd te voelen door de complexiteit van het systeem na de overgang. Zij beschreven hoe zij vakanties of onbetaald verlof opnamen om tijd te maken voor het vinden van het juiste aanbod, het aanvragen van indicaties, het bezwaar maken tegen indicaties en, tot slot, het coördineren van goede zorg en ondersteuning bij het dagelijks leven, passende dagbesteding of een passende woonvorm.

De geïnterviewde ouders maken zich ernstige zorgen over komende, nieuwe Wmo-indicaties die periodiek opnieuw moeten worden aangevraagd¹⁵. Want een nieuwe indicatie zou kunnen betekenen dat er weer veel veranderd. Zij vrezen de verandering door de nieuwe indicatie om het effect van alle veranderingen op hun kind: door hun problematiek raken hun kinderen bij ingrijpende veranderingen, vaak sterk ontregeld. Ook vrezen zij voor het werk dat het hen gaat kosten één en ander opnieuw afgestemd te krijgen.

Professionals beschrijven dat de negatieve impact van de overgang het grootst is voor gezinnen waarin de ouders zelf minder zelfredzaam zijn. Het gaat dan om ouders met zelf een licht verstandelijk beperking, psychische problemen of ouders die de Nederlandse taal niet goed machtig zijn, niet goed kunnen lezen of slecht met een computer overweg kunnen. Deze gezinnen redden zich meestal niet alleen in het systeem waarin zij terecht komen, aldus de professionals. Onduidelijk blijft of het Sociaal Wijkteam deze gezinnen goed kan helpen. Omdat het Sociaal Wijkteam een taak heeft totdat er een begeleider of behandelaar is gevonden, is het vaak toch aan de ouders om hulp en ondersteuning aan elkaar te knopen. Ook begeleiders en behandelaars ondersteunen ouders vaak niet omdat zij, in de eerste plaats, een opdracht hebben voor de zorg of ondersteuning aan de jongere. De functie van onafhankelijk cliëntondersteuner lijkt nog onvoldoende bekend of vertrouwd om daarvan gebruik te maken.

Een tweede belangrijk verschil tussen begeleiding onder de Jeugdwet en de Wmo is de aandacht voor de impact van de problemen van een jongere op broers en zussen. Onder de Jeugdwet is die aandacht er door de aandacht voor het gezin. Ouders en professionals zijn het er over eens dat deze integrale ondersteuning verdwijnt met de overgang naar de Wmo. Door minder begeleiding van het gezin na de overgang, vraagt de problematiek van de jongere meer inzet van andere gezinsleden. Vooral gezinnen met jongeren die soms episodes hebben van agressief gedrag als gevolg van hun problematiek, hadden veel meer het gevoel er alleen voor te staan dan voor de overgang. Uit verschillende gesprekken kwam naar voren dat hierin pas verandering kwam wanneer Veilig Thuis in beeld kwam, er crisis ontstond bij andere gezinsleden of wanneer de jongere het huis uit werd gezet. Pas na zo'n ernstige escalatie werd extra professionele hulp aangeboden. Dit beeld werd bevestigd in de interviews met professionals.

Tot slot wordt in verschillende gesprekken gewezen op de financiële gevolgen voor het gezin wanneer de jongere 18 wordt. Het inkomen van het huishouden kan dalen om verschillende redenen.

¹⁵ Een Wmo-indicatie moet, in principe, elk jaar opnieuw worden aangevraagd. Bij de nieuwe aanvraag wordt de situatie opnieuw beoordeeld door een Wmo-consulent. Op deze vereiste kan een uitzondering worden gemaakt.

In de Raadsinformatiebrief wordt gewezen op de gevolgen van de lagere tarieven voor persoonsgebonden budget (PGB) onder de Wmo. Ook in deze evaluatie kwam dat als knelpunt naar voren. Door de overgang naar de lagere PGB-tarieven onder Wmo daalt het huishoudbudget.

Maar de inkomenspositie van het huishouden verslechtert niet alleen door de overgang van Jeugdwet naar Wmo. Wanneer de jongere 18 wordt, verliest elk gezin recht op Kinderbijslag voor dit kind en moet een jongere een eigen ziektekostenverzekering hebben, een eigen risico betalen voor zorg onder de Ziektekostenverzekeringswet en een eigen bijdrage betalen voor Wmo-ondersteuning¹⁶. Dit betekent dat een huishouden er, na de overgang, ongeveer € 275 per maand en € 3.300 per jaar op achteruit kan gaan¹⁷. Dit geldt dus ook voor gezinnen die geen PGB ontvangen. Ouders beschrijven hoe zij zich klem gezet voelen door de financiële gevolgen van de overgang 18-/18+ met de vraag: 'Ga ik meer werken zodat we beter rond kunnen komen of moet het maar met minder omdat ik juist méér tijd nodig heb voor mijn kind?' Uit de gesprekken met ouders en professionals komt naar voren dat gezinnen met een hoger inkomen vaak betere oplossingen kunnen bieden voor hun kind. Zij kunnen zich het eerder veroorloven minder te werken én goede ondersteuning te kopen als die niet worden geïndiceerd. Gezinnen met een lager inkomen hebben die opties veel minder. Professionals beschrijven hoe jongeren soms op straat belanden omdat de spanningen in het gezin volledig zijn geëscaleerd door minder begeleiding en meer geldzorgen.

5.4.2 Reeds beschikbare oplossingsrichtingen

In de Raadsinformatiebrief worden geen oplossingsrichtingen gegeven voor de impact van de overgang op het sociaal netwerk van de jongere. Uitzondering is het inkomensverlies door het lagere pgb onder de Wmo dan onder de Jeugdwet. Er wordt geconstateerd dat huishoudens die onder de Jeugdwet een pgb ontvingen, minder inkomsten hebben onder de Wmo. Echter, op deze constatering volgt geen suggestie voor een oplossing.

Er zijn echter wel andere oplossingsrichtingen beschikbaar om de impact van de overgang op het sociaal netwerk te beperken. Deze zijn:

- Het inzetten van de onafhankelijk cliëntondersteuner: in de Jeugdwet en de Wmo is de beschikbaarheid van een onafhankelijk cliëntondersteuner verplicht gesteld. De rol van de onafhankelijke cliëntondersteuner is het ondersteunen van cliënten bij het vinden en organiseren van zorg en hulp op alle levensdomeinen. Uit de interviews met professionals en ouders wordt duidelijk dat nog relatief weinig gebruik wordt gemaakt van de onafhankelijk cliëntondersteuner. De meeste geïnterviewde ouders kennen de mogelijkheid niet.

¹⁶ Er wordt geen eigen bijdrage gevraagd voor dagbesteding of individuele begeleiding onder de Wmo.

¹⁷ Dit is een schatting. Bij de berekening van dit bedrag is ervan uitgegaan dat de jongere het volledig eigen risico betaalt voor kosten die vallen onder het basispakket van de ziektekostenverzekering (€ 385 per jaar) en een eigen bijdrage betaalt voor Wmo-ondersteuning (€ 17,50 per maand). Ook is uitgegaan van de minimum kosten voor een basisverzekering ziektekosten volgens het NIBUD: dit is € 121 per maand gemiddeld. Er is geen rekening gehouden met eventueel recht op zorgtoeslag: alleenstaanden (met kinderen tot 27 jaar) hebben recht op zorgtoeslag bij een bruto-inkomen tot € 29.562, samenwonenden hebben recht op zorgtoeslag bij een gezamenlijk inkomen tot € 37.885. Ook is rekening gehouden met recht op bijzondere bijstand. In Dordrecht hebben huishoudens met een gezamenlijk inkomen tot 120% van het wettelijk minimum, (over het algemeen) recht op bijzondere bijstand voor de eigen bijdrage aan ziektekosten, deelname aan een goedkopere collectieve ziektekostenverzekering en een bijdrage voor vervoer voor medische behandeling. Tot slot blijkt uit een korte websearch dat studenten van 18 jaar een basisverzekering kunnen afsluiten vanaf € 109 per maand.

- Mantelzorgondersteuning: de gemeente Dordrecht biedt mantelzorgers een zekere mate van ondersteuning. Vormen van beschikbare ondersteuning zijn respijtzorg waarbij de zorg en hulp, tijdelijk, door anderen worden overgenomen; mantelzorgconsulenten die kunnen adviseren over een goede, duurzame invulling van mantelzorg; cursussen voor mantelzorgers. Deze ondersteuning wordt geboden door MEE Plus.

Daarnaast zijn er verschillende mogelijkheden om de financiële impact van de overgang te beperken:

- Aanvullende zorgverzekering: verschillende aanvullende zorgverzekeringspakketten bevatten de (gedeeltelijke) vergoeding van de eigen bijdrage voor Wmo-voorzieningen.
- Zorgtoeslag: huishoudens tot een bepaald inkomen kunnen een tegemoetkoming krijgen in de kosten van de verplichte zorgverzekering. Deze zorgtoeslag is een landelijke regeling die wordt uitgevoerd door de Belastingdienst.
- Bijzondere bijstand: in de Drechtsteden komen mensen met een inkomen tot 120% van het wettelijk minimum in aanmerking voor Bijzondere Bijstand, ook voor de eigen bijdrage in de Wmo. De Bijzondere Bijstand wordt uitgevoerd door de SDD.
- Collectieve ziektekostenverzekering met een bijdrage van de gemeente: gezinnen met een huishoudinkomen tot € 2.238,26 bruto per maand kunnen deelnemen aan een collectieve ziektekostenverzekering met een bijdrage van de gemeente.

Of deze regelingen de financiële impact van de overgang altijd voldoende beperken, is geen onderzoeksvraag geweest in deze evaluatie.

5.4.3 Andere oplossingsrichtingen

- Erkenning van de impact op het gezin in de Wmo-indicatiestelling: geïnterviewden geven aan dat erkenning nodig is voor de belasting van zorg en hulp aan een jongere met complexe problemen. Zij geven aan dat bij de Wmo-indicatie nu te vaak een te hoge zelfredzaamheid wordt gevraagd van de jongere en diens sociale netwerk. Een voorzichtiger inschatting van zelfredzaamheid zou preventief zijn voor nieuwe problemen niet alleen bij de jongere die 18 wordt maar ook bij andere gezinsleden.
- Eén gezin, één plan voor inzet op zorg, hulp, werk, onderwijs, inkomen: het organiseren en regisseren van goede zorg en hulp voor de jongere en diens gezin vormen knelpunt nummer één voor jongeren met problemen op meerdere levensdomeinen vanwege de complexiteit. Dit knelpunt neemt toe in gezinnen waarin meerdere gezinsleden zorg en hulp nodig hebben. Daarom is projectmatige regie op alle hulp en ondersteuning in het gezin zeer zinvol. Op die manier kan worden gemonitord of geboden hulp en zorg goed op elkaar aansluit en alle leden van het gezin redelijk kunnen blijven functioneren.

5.5 Conclusie

De drie hardnekkige knelpunten die terug te vinden zijn in de Raadsinformatiebrief, komen opnieuw naar voren in de interviews. De verbeteringen aangekondigd in de Raadsinformatie brief zijn deels wel, deels niet geïmplementeerd. De maatregelen die zich richten op een verbeterde samenwerking tussen professionals in de uitvoering, lijkt daadwerkelijk te hebben bijgedragen aan betere samenwerking en afstemming.

De maatregelen die zich richten op systemische knelpunten zoals een gebrek aan passende huisvesting en een verkokering van beleid, financiering en organisatie hebben nog te weinig tot merkbaar effect geleid.

6. Succesfactoren voor een goede overgang

In de interviews en de werkbijeenkomst met professionals is gevraagd wat kan worden beschouwd als een goede overgang van 18- naar 18+. Zij zijn het erover eens dat er sprake is van een goede overgang wanneer de betreffende jongere en diens sociaal netwerk de overgang ervaren als een doorgaande lijn. Vervolgens is met het veld besproken wat succesfactoren zijn voor deze doorgaande lijn van zorg en hulp. De volgende werden genoemd:

1. Voldoende beschikbaarheid van passende hulp, zorg en huisvesting. Dit is de belangrijkste voorwaarde voor een goede overgang.
2. Adequate management van de overgang. Dit betekent:
 - Goede begeleiding bij regie op de overgang. Dit betekent dat de regie van de overgang in één hand ligt bij een professional met een vertrouwensrelatie met de jongere en diens gezin, voor, tijdens en na de overgang. Deze persoon zou als achterwacht aanwezig moeten blijven, ook wanneer alles goed geregeld lijkt te zijn.
 - Goede (intensieve) voorbereiding van de jongeren en hun sociaal netwerk op de overgang van jeugdhulp naar hulp en ondersteuning onder de Wmo. Dit betekent meer dan het opstellen van een 16+-plan. Het betekent bijvoorbeeld ook dat de jongeren en hun ouders of andere leden uit hun sociaal netwerk goed wegwijs worden gemaakt in wat hen te wachten staat na de overgang. De jongeren en hun sociaal netwerk moeten inzicht hebben in de werking van het systeem en de betrokken organisaties. Daarnaast moeten zij weten welke hulp zij kunnen inschakelen als zijzelf er niet meer uit komen.
 - Goed overleg tussen de jongere, de leden van het gezin of een breder sociaal netwerk, de professionals van het sociaal wijkteam (jeugd- en volwassenenhulp), begeleiders en de Wmo-consulenten in de voorbereiding op de overgang. Dit overleg moet ook kunnen leiden tot aanpassingen in het 16+plan met het oog op de ondersteuning van de jongere én het gezin.
 - Het overleg moet in ieder geval leiden tot een gemeenschappelijk beeld bij alle betrokkenen van de doelen van de ondersteuning en zorg. Het perspectief van de jongere op hij of zij wil zijn rond hun 27^e, zou hierbij centraal moeten staan. Door te werken aan een gemeenschappelijk beeld van dit perspectief kunnen de jongere, het sociaal netwerk en de professionals samen toewerken naar de doelen. Ook voorkomt het verkeerde verwachtingen, frustratie en teleurstelling.
 - Een gemeenschappelijk beeld bij betrokken professionals en Wmo-indiciestellers van de zelfredzaamheid van de jongere én het gezin. In dit gemeenschappelijk beeld zou erkenning moeten zijn voor de impact van de problematiek van de jongere op de andere leden van het gezin.
 - Creatieve, moedige hulpverleners, indicatiestellers en hun management om oplossingen te kunnen bedenken en te durven inzetten die koker-overstijgend zijn.

3. Onderliggend beleid en de inrichting van betrokken organisaties die het mogelijk maken de doorgaande lijn tot stand te brengen. Dit vraagt om het volgende:
- Goede doorlichting van nieuw beleid of uitvoeringsrichtlijnen op de gevolgen voor de overgang van 18- naar 18+: beleid op verschillende domeinen kan van invloed zijn op de positie van jongeren die na hun 18^e hulp en ondersteuning nodig hebben op verschillende levensdomeinen. Doorlichting op onbedoelde negatieve effecten van nieuwe beleid of inrichting van uitvoering, is daarom zinvol.
Voorbeelden zijn beleid en uitvoering rond toewijzing van huisvesting, het gevoerde minimabeleid, de termijnen die zijn gesteld voor de Wmo-indicatie of de opdrachten aan de sociaal wijkteams.
 - Beleid voor jeugdhulp en Wmo dat ook rekening houdt met de effecten van de problematiek van de jongere op andere leden van het gezin. Door rekening te houden met de effecten op het gezin, geeft de gemeente ook invulling aan haar preventieve taak onder de Jeugdwet en de Wmo. Want door rekening te houden met de impact op het gezin, kunnen problemen door overbelasting van het gezin worden voorkomen.
 - Inkoopbeleid voor jeugdzorg en -hulp en voor de Wmo die zoveel mogelijk is ingericht op een doorgaande lijn. Het inkoopbeleid moet zo zijn ingericht dat jongeren zo min mogelijk te maken krijgen met wisselingen in zorg en hulp na hun 18^e verjaardag.

7. Rijks verbeteracties

7.1 Inleiding

De knelpunten geconstateerd in Dordrecht worden, deels veroorzaakt door wetgeving en beleid dat op Rijksniveau wordt bepaald. Bovendien komen verschillende knelpunten landelijk voor. Daarom wordt in dit hoofdstuk beknopt ingegaan op landelijk geconstateerde knelpunten en ontwikkelingen die het Rijk heeft ingezet om de overgang van 18- naar 18+ te verbeteren.¹⁸

7.2 Landelijke knelpunten bij de overgang van 18- naar 18+

In het volgende overzicht, wordt kort ingegaan op landelijk geconstateerde knelpunten. In de kolom ernaast, wordt kort vastgesteld of het knelpunt ook uit deze Dordtse evaluatie naar voren is gekomen.

Landelijk onderzoek	Dordtse evaluatie
Algemene knelpunten door de overgang	
<ul style="list-style-type: none"> Jongeren en hun ouders worden niet goed voorbereid op de overgang naar andere hulp 	<ul style="list-style-type: none"> Deze evaluatie laat zien dat jeugdprofessionals vrijwel altijd aandacht besteden aan de overgang. Zij stellen, in principe, een 16+plan op. Maar omdat onduidelijk blijft waar jongeren na hun 18de recht op hebben tot op de 18de verjaardag, is een goede voorbereiding lastig.
<ul style="list-style-type: none"> Jongeren moeten van hulpverlener wisselen 	<ul style="list-style-type: none"> Dit komt ook in Dordrecht regelmatig voor. Meestal gebeurt dit binnen dezelfde zorgorganisatie, regelmatig moeten jongeren ook van zorgorganisatie wisselen. SOJ en SDD onderzoeken hoe zij hun zorginkoop nog beter kunnen afstemmen.
<ul style="list-style-type: none"> Een overgang betekent een beslismoment voor jongeren (en hun ouders). Dit kan leiden tot uitval 	<ul style="list-style-type: none"> Dit komt ook voor in Dordrecht. Jongeren bepalen na hun 18de meestal zelf of zij nog zorg en hulp willen krijgen. Hieraan wordt wel aandacht besteed in de voorbereiding op de overgang. Maar vooral jongeren die uit een residentiële setting komen, willen vaak geen verlengde jeugdzorg, aldus geïnterviewden.
<ul style="list-style-type: none"> Jongeren en hun ouders weten niet goed waar zij terecht kunnen voor zorg en hulp bij 18+ 	<ul style="list-style-type: none"> Dit komt ook in Dordrecht regelmatig voor. Oorzaak is de complexiteit van zorgwetten, -beleid, -financiële stromen en organisaties.

¹⁸ Dit hoofdstuk is gebaseerd op: 1) het onderzoek van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, En dan ben je volwassen, onderzoek naar de leeftijdsgrens van de jeugdhulpplicht, 1 november 2018, en 2) De Kamerbrief 'Voortgang Actieprogramma Zorg voor de Jeugd, 5 november, 2018, kenmerk: 1439253-183370-J.

Landelijk onderzoek	Dordtse evaluatie
Knelpunten die specifiek gelden bij de overgang naar één van de andere wettelijke kaders	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Onbekendheid met de mogelijkheid van verlengde jeugdhulp 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dit is niet gebleken uit deze evaluatie. De jeugdprofessionals in de sociale wijkteams zijn bekend met deze mogelijkheid. Uitzondering lijkt de bekendheid met de mogelijkheid van vrijwillige verlengde jeugdhulp voor jongeren die uit een gesloten setting komen.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Te beperkte inzet van verlengde jeugdhulp 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dit is niet gebleken uit deze evaluatie.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Inzet Wmo is te licht en te weinig ontwikkelingsgericht 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ De inzet van de Wmo wordt ook in Dordrecht regelmatig ervaren als te licht en te weinig aansluitend bij de ontwikkeling van de jongere. Daarnaast ervaren ouders en professionals dat er, bij Wmo-indicatie, te weinig rekening wordt gehouden met de belastbaarheid van het sociaal netwerk (in het bijzonder het gezin) waarin de jongere leeft.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Te weinig mogelijkheden voor combinatie wonen en zorg in de Wmo 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ook in Dordrecht, zijn er te weinig mogelijkheden om de juiste woon en zorg-combinaties aan te bieden die goed aansluiten op de ontwikkeling van jongeren. De nieuwe IB4-indicatie onder de Wmo, verbetert deze situatie enigszins. Echter, het tekort blijft. Belangrijke oorzaak is een kwantitatief tekort aan huisvesting. Maar ook kwalitatief aanbod ontbreekt.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Gebrek aan GGZ-aanbod voor adolescenten 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Of er een structureel tekort is in Dordrecht, is niet gebleken uit deze evaluatie. Echter, uit de interviews blijkt wel dat het vinden van passend aanbod soms lastig is. Dit geldt vooral voor jongeren met een combinatie van GGZ-problematiek, gedragsproblemen en een licht verstandelijke beperking.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Er zijn onvoldoende aanbieders gecontracteerd door de verzekeraar 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Uit de evaluatie blijkt dat dit voor het grootste deel van de jongeren niet geldt. Echter, voor jongeren met specifieke problemen op meerdere levensdomeinen, is niet altijd de juiste aanbieder beschikbaar. Onder de Wmo, sluit de SDD wel contracten af met aanbieders voor individuele jongeren. Dit gebeurt als het reeds gecontracteerde aanbod niet voldoende aansluit bij de behoefte van de jongere.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Het eigen risico voor zorg onder de Zvw 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ook in Dordrecht stoppen jongeren met hun behandeling omdat zij of hun ouders opzien tegen de kosten van de eigen bijdrage. Hoe vaak dit voorkomt, is niet bekend.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Wachtlijsten in de volwassenen GGZ 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Voor de basis-GGZ voor volwassenen variëren de wachttijden in Dordrecht, van 2 tot 3 weken voor een intake. Daarna gelden er vrijwel geen wachttijden voor de behandeling. De wachttijden voor specialistische GGZ varieert afhankelijk van het soort behandeling van 3 tot 20 weken wachttijd voor de intake. De wachttijden lijken het langst voor specialistische GGZ-behandeling van patiënten met autisme.

Landelijk onderzoek	Dordtse evaluatie
<i>Knelpunten die specifiek gelden bij de overgang naar één van de andere wettelijke kaders</i>	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Integrale hulp vanuit de Jeugdwet kan niet worden voortgezet 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ook in Dordrecht is dit een groot knelpunt.

7.3 Maatregelen van het Rijk

De volgende maatregelen worden op dit moment overwogen door het Rijk:

1. Pleegzorg standaard verlengen tot 21 jaar: deze maatregel is per 1 oktober 2019 van kracht. Jongeren kunnen, op vrijwillige basis, een beroep doen op verlengde pleegzorg wanneer hun pleegzorgers akkoord gaan.
2. Kwetsbare jongeren standaard begeleiden in de overgang naar volwassenheid door te werken met toekomstplannen, mentoren en goede nazorg jeugdhulpaanbieders: het Rijk onderzoekt met brancheorganisaties hoe deze begeleiding kan worden verbeterd. Eén van de oplossingen die wordt voorbereid is de instelling van een BIG-geregistreerde functie van 'orthopedagoog-generalist': door deze functie te laten opnemen in het BIG-register kan deze worden ingezet onder de Jeugdwet en de Zvw voor begeleiding van jongeren die een GGZ-behandeling krijgen. Wanneer zij 18 worden gaat de bekostiging van hun GGZ-behandeling namelijk van Jeugdwet naar Zvw.
3. Versoepelen van de 'overgangen' in zorg: het Rijk onderzoekt samen met vele andere partijen waaronder de VNG, allerlei, niet wettelijke, maatregelen die de overgang moeten verbeteren. Dit gebeurt voornamelijk binnen het kader van het Actieprogramma Zorg voor de Jeugd. Speciale aandacht krijgt de overgang van jeugd-GGZ naar volwassenen GGZ en de overgang voor jongeren met een licht verstandelijke beperking en problemen op meerdere levensdomeinen. Voor deze groep wordt nu de inzet van gespecialiseerde cliëntondersteuning onderzocht. Vooralsnog zijn geen concrete maatregelen aangekondigd.
4. Beter benutten verlengde jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning: het Rijk onderzoekt of de periode waarin verlengde jeugdhulp kan worden hervat (nu een half jaar na de 18^e verjaardag), moet worden verlengd. Tegelijkertijd wil het Rijk met de VNG-afspraken maken over hoe aanbod onder de Wmo beter kan aansluiten bij de ontwikkeling van jongeren.

Het kabinet heeft de Kamer geadviseerd de wettelijke leeftijdsgrens voor jeugdhulp niet structureel op te trekken naar 21 jaar.

Overigens heeft het Rijk verschillende actierichtingen en maatregelen aangekondigd voor verbetering van jeugdhulp en -zorg die van invloed kunnen zijn op de overgang van 18- naar 18+ maar daarvoor niet specifiek zijn ingericht. Deze zijn nog vooral in voorbereiding.

8. Conclusies en aanbevelingen

8.1 Inleiding

De vorige hoofdstukken bevatten uiteenlopende oplossingsrichtingen voor de verschillende knelpunten en de succesfactoren voor een goede overgang zoals die naar voren zijn gekomen in de Raadsinformatiebrief uit 2017 en de interviews en de sessies met professionals en ouders. Deze oplossingsrichtingen moeten nader worden onderzocht op financiële en praktische haalbaarheid. In dit hoofdstuk formuleren wij onze conclusies, gevolgd door aanbevelingen aan de gemeente Dordrecht voor structurele verbetering van de overgang 18- naar 18+.

8.2 Conclusies

Op basis van de evaluatie, komen wij tot de volgende conclusies:

- Ouders en professionals spreken van een goede overgang van 18- naar 18+ wanneer de jongeren en hun sociaal netwerk niet te maken krijgen met ingrijpende veranderingen in hun leven door de overgang.
- De overgang van 18- naar 18+ gaat meestal goed voor jongeren die ondersteuning of zorg nodig hebben voor enkelvoudige problemen én beschikken over geschikte woonruimte.
- De overgang verloopt vaker moeizaam voor jongeren met de volgende kenmerken, in combinatie met elkaar:
 - Zij hebben te maken met complexe problemen op meerdere levensdomeinen.
 - Zij beschikken niet over ouders of andere leden in haar sociaal netwerk die willen of kunnen helpen bij de begeleiden van de overgang.
- De overgang is vrijwel altijd risicovol voor jongeren die buiten de regio Dordrecht residentiële zorg hebben ontvangen onder de Jeugdwet, naar Dordrecht komen na hun 18^e verjaardag en geen huisvesting hebben bij terugkeer in Dordrecht.
- Wij stellen drie knelpunten vast die centraal staan bij de overgang voor jongeren met complexe problemen die geen recht meer hebben op hulp onder de Jeugdwet. Deze zijn:
 1. Het tekort aan passende woonvormen: passende woonvormen wil zeggen woonruimte die betaalbaar is voor jongeren en woonvormen waarin begeleiding wordt aangeboden die goed aansluit bij de ontwikkeling van de jongere. In de Raadsinformatiebrief wordt dit knelpunt ook belicht. De ingezette maatregelen hebben nog niet geleid tot het wegnemen van tekorten.
 2. Verkokering van beleid, financiering, procedures en organisatie van hulp en zorg op verschillende levensdomeinen: beleid, financiering, procedures en organisatie van zorg en hulp zijn nog hoofdzakelijk ingericht langs de kokers van de onderliggende wetgeving. Door deze verkokering is het organiseren van integrale hulp voor jongeren met complexe problemen na hun 18^e, bijzonder complex tijdrovend en daarmee onvoldoende efficiënt en onvoldoende effectief. Op dit moment wordt de afstemming van domein-overstijgende hulp en zorg hoofdzakelijke overgelaten aan de uitvoerende professionals.

Omdat een integrale aanpak niet is geborgd in het beleid, de financiering en de organisatie van de hulp en zorg, worden zij daarbij beperkt door de kaders van hun mandaat waardoor afstemming vaak moeizaam is. Dit knelpunt is ook geconstateerd in de Raadsinformatiebrief. De ingezette maatregelen zijn deels geïmplementeerd. De geïmplementeerde maatregelen lijken te hebben geleid tot enige verbetering. Echter, omdat deze oplossingen niet zijn geborgd in meer integraal beleid, financiering en organisatie, is de werking van deze oplossingen beperkt.

3. Het tekort aan aandacht voor de impact van de overgang van 18- naar 18+ op het sociaal netwerk van de jongere, in de eerste plaats het gezin: door de verschillende onderliggende logica's van de Jeugdwet en de Wmo, krijgt het sociaal netwerk van een jongere minder ondersteuning onder de Wmo dan onder de Jeugdwet. Daarnaast wordt het afstemmen van zorg en hulp op verschillende levensdomeinen complexer wanneer de jongere niet meer onder de Jeugdwet valt. De combinatie van minder ondersteuning en de toegenomen complexiteit heeft forse impact op het gezin van jongeren met complexe problemen. Deze impact wordt onderschat in de Wmo-indicatie en in de vormgeving van ondersteuning bij de overgang van jeugdhulp naar zorg en hulp onder andere wetten. Door onderschatting van de impact, lopen gezinnen groter risico overbelast te raken met als gevolg nieuwe hulp en zorgvragen. Dit knelpunt is nog niet eerder geconstateerd.
- In de Raadsinformatiebrief in 2017 zijn de eerste twee centrale knelpunten ook geconstateerd. Daarop zijn verschillende verbetermaatregelen aangekondigd die bij moeten dragen aan het oplossen van deze knelpunten. Het ontbrak echter aan centrale sturing op en monitoring van de implementatie en uitvoering van de maatregelen. Daarom is de gemeente Dordrecht voor daadwerkelijke implementatie te sterk afhankelijk geweest van het draagvlak onder betrokken organisaties voor de aangekondigde maatregelen. Resultaat is dat slechts een deel van de maatregelen daadwerkelijk is geïmplementeerd en wordt uitgevoerd.
 - In de Raadsinformatiebrief en door ouders en professionals in deze evaluatie worden verschillende succesfactoren genoemd voor een goede overgang van jeugdhulp naar hulp en zorg onder de Wmo en andere wetten. Deze zijn als volgt samen te vatten:
 - Voldoende beschikbare hulp en zorg, met name passende huisvesting.
 - Intensieve, deskundige hulp bij afstemming van en regie op hulp en zorg op verschillende levensdomeinen voor zolang als het nodig is.
 - De mogelijkheid tot integrale afstemming van hulp en zorg op verschillende levensdomeinen geborgd in beleid, financiële stromen, procedures en organisatie van hulp en zorg.

De gemeente stuurt nu nog onvoldoende integraal op de implementatie, uitvoering en monitoring van maatregelen om deze succesfactoren daadwerkelijk tot stand te brengen.

8.3 Aanbevelingen

Om geconstateerde knelpunten te kunnen wegnemen en succesfactoren te bevorderen, adviseren wij de gemeente het volgende te doen:

1. Programmatische aanpak van verbeteracties: de complexiteit van alle beleid, organisatie en financiële stromen rond de overgang vraagt een gecoördineerde aanpak van verbeteracties. Het zelfde geldt voor de monitoring van effecten. Door de nodige verbeteracties te vatten in een verbeterprogramma onder leiding van één bestuurder, wordt de kans aanzienlijk groter dat de verbeteracties ook daadwerkelijk worden geïmplementeerd.
2. Intensiveer de aanpak voor het creëren van passende woonvormen voor kwetsbare jongeren. Het tekort aan passende woonvormen heeft ingrijpende, negatieve gevolgen voor het welzijn van jongeren met problemen op meerdere levensdomeinen. Tegelijkertijd is het creëren van passende woonvormen een complex en intensief proces. Het is zinvol de bestuurlijke sturing op het creëren van passende woonvormen te intensiveren. Dit kan onder andere door de verantwoordelijkheid voor implementatie en monitoring van maatregelen expliciet te beleggen bij één wethouder. Ook kan het helpen specifieke afspraken te maken met de gemeenteraad over de controle op de implementatie en de effecten van gekozen maatregelen. Eerste prioriteit zou moeten zijn het creëren van woonvormen voor jongeren die uit een residentiële setting komen en nu op straat of in de maatschappelijke opvang belanden. Deelname aan de pilot Dak- en Thuisloze jongeren biedt hiertoe een eerste aanzet. Relatief snelle winst lijkt te behalen door regels aan te pakken voor inschrijving in Woonkeus en het krijgen van een woonurgentie.
3. Beleidsmatige verankering van de integrale aanpak voor jongeren en hun gezin tot de leeftijd van 27 jaar. Op dit moment is beleid op verschillende levensdomeinen voor zorg, hulp, werk, onderwijs en huisvesting nog onvoldoende verbonden en verankerd. De hulp en ondersteuning op verschillende levensdomeinen worden nu vanuit verschillende beleidsdomeinen ontwikkeld en gestuurd. Er wordt niet getoetst hoe nieuw beleid uitwerkt op de positie van de betreffende jongeren en hun gezin. Een beleidsambitie op de overgang van 18- naar 18+ zou moeten dienen als toetssteen voor initiatieven binnen de individuele beleidsdomeinen zoals onderwijs, gezondheid, veiligheid, inkomensbeleid, etc.
4. Onderzoek de mogelijkheden voor daadwerkelijke ontschotting van budgetten voor jeugdhulp, hulp en ondersteuning onder de Wmo, ondersteuning in het kader van passend onderwijs en de Participatiewet. Sluit hierbij aan bij de ingezette beleidsrichting in de Regionale Visie en het uitvoeringsplan Sociaal Domein van de Drechtraad. Juist deze regionale ontwikkelingen zijn relevant voor de inricht van jeugdhulp en hulp en zorg onder de Wmo omdat beleid regionaal wordt bepaald. Ook het gemeentelijke Investeringsplan Sociaal Domein biedt kansen voor ontschotting.
5. Creëer beleidsmatige en financiële experimenteeruimte om aanpakken te kunnen ontwikkelen die zich richten op een integrale, leeftijdsonafhankelijke ondersteuning voor jongeren met complexe problemen en hun gezinnen waarin hun behoefte centraal staat. Maak ook gebruik van ervaring die hiermee is opgedaan met eerdere pilots zoals Jongeren op de Rit en Stress-sensitieve Dienstverlening voor éénoudergezinnen.

6. Verleen de Sociale Wijkteams de opdracht tot integrale regie op de overgang 18- naar 18+
De huidige knip in de opdracht aan jeugdprofessionals en professionals voor volwassenen compliceert een goede overgang van 18- naar 18+. Ook is de opdracht de regie over te dragen aan andere begeleiders of regisseurs een potentieel knelpunt. Het is daarom zinvol de Sociale Wijkteams een integrale opdracht te verlenen voor ondersteuning van regie en monitoring van regie voor gezinnen die dat nodig hebben.
7. Richt een specialistisch expertiseteam in voor ondersteuning bij regie op de overgang van 18-naar 18 + voor jongeren met complexe problemen op meerdere levensgebieden. Heb daarbij oog voor de expertise die het vergt om zorg en ondersteuning op meerdere levensgebieden en voor verschillende gezinsleden te vinden en af te stemmen. Dit specialistisch team kan ook dienen als éénduidig en herkenbaar loket voor jongeren die uit een residentiële setting komen buiten de Drechtsteden, hun sociaal netwerk en hulpverleners bij de instelling waar zij vandaan komen.
8. Werk volgens het principe 'een gezin, een plan' voor jongeren met problematiek op meerdere levensdomeinen, afkomstig uit een minder zelfredzaam gezin, in de leeftijd van 16 jaar tot 27 jaar. In het plan moeten de mogelijkheden en onmogelijkheden van de jongere én diens sociaal netwerk centraal staan. Maak daarbij gebruik van aanpakken die er in Dordrecht al zijn, zoals Jongeren op de Rit, de aanpak MBO-RMV¹⁹-Jeugdteams, de aanpak Stress-sensitieve dienstverlening voor éénoudergezinnen. Dit betekent dat er ook oog is voor de effecten van de overgang op het gezin waarin de jongere leeft. Het 16+-plan bevat dan ook acties ter ondersteuning van andere gezinsleden of andere relevante leden van het sociaal netwerk van de jongere.

¹⁹ Regionaal Meldpunt Vroegtijdig schoolverlaters

Bijlage 1 – Geïnterviewde organisaties

Vertegenwoordigers van de volgende organisaties zijn geïnterviewd in stap 2 van het onderzoek:

	Aantal geïnterviewden
1. Adviesraad Wmo & Jeugd Dordrecht	3
2. ASVZ	1
3. De Hoop	1
4. Dushihuis	1
5. Enver (voorheen Trivium)	2
6. Gemeente Dordrecht	6
7. Horizon	2
8. Huisartsen	1
9. Jeugd ervaringsteam ZHZ (JET)	1
10. Jeugdbescherming West	1
11. Mee Plus	2
12. Ouderplatform ZHZ	1
13. Serviceorganisatie Jeugd ZHZ	1
14. Sociale Dienst Drechtsteden	4
15. Stichting Jeugdteams/Sociaal wijkteams	5
16. Syndion	2
17. Timon	3
18. William Schrikker stichting	2
19. Yulius	2
Totaal	40

Bijlage 2 – Bestudeerde documenten

- Drechtsteden, Agenda Huisvesting Kwetsbare Groepen, 17 november 2017
- Drechtsteden, Alblasserwaard-Vijfheerenlanden, Transformatieagenda voor Beschermd Wonen 2017-2020
- Drechtsteden, Informatie over de Voorrangsregeling Wonen
- Drechtsteden, Verordening maatwerkvoorzieningen maatschappelijke ondersteuning
- DRECHTSTEDEN, 6 september 2018"
- Drechtsteden, Wmo-beleidsplan 2015-2018, 5 juni 2014
- Gemeente Dordrecht en gemeente Zwijndrecht, Aanpak Aandachtshuishoudens, presentatie
- Gemeente Dordrecht, Aanmelding Pilot Actieprogramma Dak- en thuisloze jongeren, 2019
- Gemeente Dordrecht, Evaluatie netwerk Zorg, Onderwijs, Werk, 2016
- Gemeente Dordrecht, Lokaal Plan Jeugd Dordrecht 2019-2022, vastgesteld 15 november 2018
- Gemeente Dordrecht, Raadsinformatiebrief, reactie op motie 'jongeren aan zet', 18 oktober 2018
- Gemeente Dordrecht, Startnotitie Jongeren op de Rit, 28 maart 2017
- Gemeentelijk Netwerk 16-27, 16-27: op weg naar zelfstandigheid, presentatie terugkoppelingsbijeenkomst, 14 mei 2019
- GGZ Standaarden (nationale kennisbank GGZ), Landelijke Samenwerkingsafspraken jeugd-GGZ, 14 maart 2019
- Federatie Opvang, 213 antwoorden over Actieprogramma Dakloze Jongeren, artikel, 15 juli 2019
- Inspectie SZW, Met 18 jaar ben je (niet) volwassen, samenwerken voor continuïteit van de ondersteuning voor 18-plussers en de rol van Werk en Inkomen daarin, onderzoeksrapport, april 2017
- KPMG en Vilans, Evaluatie van de Wlz, Ervaringen uit de praktijk, mei 2017
- Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Kamerbrief 'Voortgang Actieprogramma Zorg voor de Jeugd, 5 november, 2018, kenmerk: 1439253-183370-J
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Niet-bereik ESB-regeling, onderzoeksrapport, 16 april 2018
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Rapport Inspectie SZW 'Met 18 ben je (niet) volwassen', Kamerbrief, referentie 2017-0000105775, 12 juli 2017
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en Ministerie van Veiligheid en Justitie, Actieprogramma Zorg voor de Jeugd, april 2018
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Actieprogramma Dak- en Thuisloze Jongeren 2019-2021, maart 2019
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Afwegingskader kinderen Wlz, Een inventarisatie van knelpunten en oplossingen, onderzoeksrapport, 7 maart 2017
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, En dan ben je volwassen, onderzoek naar leeftijdsgrenzen in de jeugdhulpplicht, onderzoeksrapport, 1 november 2018
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, evaluatieonderzoek Maatwerk in de Wlz-zorg Thuis, onderzoeksrapport 17 mei 2019
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, zorgprofielen GGZ Wonen i.h.k.v. de Wlz, juli 2018
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, GGZ in de Wlz - vragen gesteld tijdens de eerste regiotafels, versie 0.4, 15 oktober 2019
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Cliënten GGZ vanaf 2021 toegang tot Wlz, factsheet, <https://www.informatielangdurigezorg.nl/veranderingen/vanaf-2021/ggz-naar-wlz>
- Movisie, Creatieve oplossingen gevraagd voor woningnood onder kwetsbare jongeren, artikel, 26 november 2018

- Movisie, <https://www.movisie.nl/artikel/participatiewet-wwb-maatregelen-overzicht>
- Nederlands Jeugd Instituut, <https://www.nji.nl/nl/Kennis/Dossier/van-jeugd-naar-volwassenheid/Wettenschema-wetgeving-voor-kinderen-en-jongeren>
- Movisie, Steun voor jongeren bij wonen, werken en leren, Campus Diep Groningen, praktijkvoorbeeld, 1 augustus 2017
- Passend Onderwijs en Zorg, Stroomschema zorg op school, december 2015
- Platform 31, Aan de slag met Weer Thuis in de Wijk, Uitstroom beschermd wonen en maatschappelijke opvang in dertien gemeenten, april 2018
- Programmaraad Regionale Arbeidsmarkt, Plan van Aanpak Drechtsteden: samen voor maatwerk, artikel, 31 augustus 2017
- [Nationaal] Programma Sociaal Domein, In Ten Boer werken zij het liefst vanuit één gemeenschappelijk budget, Nieuwsbericht, 2 mei 2019
- Raad voor Volksgezondheid en Samenleving, Leeftijdsgrenzen, Betere kansen voor kwetsbare jongeren, maart 2018
- Raadswerkgroep gemeente Dordrecht, Aanvullende notitie Investeringsplan Sociaal Domein, 7 juni 2019
- Regeling langdurige zorg, Bijlage A bij artikel 2.1. Zorgprofielen, 18 december 2017
- Rijksoverheid, <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/zorg-en-ondersteuning-thuis/vraag-en-antwoord/ondersteuning-gemeente-wmo-2015-aanvragen>
- R-Newt, Jongerenwerk in Dordt, Jaarverslag R-Newt Dordrecht 2017,
- Serviceorganisatie Jeugd ZHZ, Duurzaam investeren in onze jeugd, Meerjarenperspectief jeugdhulp Zuid-Holland Zuid 2018-2022, vastgesteld door de Dordtse raad 15 november 2018
- Serviceorganisatie Jeugd ZHZ, Leeftijdsgrens in de Jeugdwet, Handleiding voor professionals
- Serviceorganisatie Jeugd ZHZ, Overgang zorgvorm naar ander wettelijk kader
- Serviceorganisatie Jeugd ZHZ, Tarieven jeugdhulp voor het Persoonsgebonden Budget 2019, versie 1 maart 2019
- Sociale Dienst Drechtsteden en gemeenten Drechtsteden, Iedereen een Zelfstandig en Volwaardig Bestaan, Regionale visie sociaal domein Drechtsteden, juni 2019
- Sociale Dienst Drechtsteden, Aanbieders Wmo-maatwerkvoorzieningen , oktober 2019
- Sociale Dienst Drechtsteden, Actuele Ontwikkelingen, 18 februari 2019
- Sociale Dienst Drechtsteden, PGB Tariefoverzicht 2019
- Sociale Dienst Drechtsteden, Raadsinformatiekrant, Thema Integraal Beleidsplan, november 2018
- Stichting Zwerfjongeren Nederland en het mobilisatieprogramma Van de Straat, De basis op orde, de borging van de overgangperiode 18min/ 18 plus in vijf steden, 11 september 2017
- Tweede Kamer, Motie Voordewind c.s., Verzoek om onderzoek naar het verhogen van de leeftijdsgrens voor gezinshuizen, vergaderjaar 2018-2019, 35000 XVI, nr. 90,
- Vereniging Nederlandse Gemeenten, Advies Commissie Toekomst beschermd wonen, Van beschermd wonen naar een beschermd thuis, 11 november 2015
- Vereniging Nederlandse Gemeenten, Participatiewet en REA-college/ Eega Plus, Handreiking voor gemeenten, Subsidierегeling Ernstige Scholingsbelemmeringen (ESB), april 2016
- Vereniging Nederlandse Gemeenten, Wettenschema: wetgeving voor kinderen en jongeren.