

Meta-analyse naar inhoudelijke aansluiting van wetgeving voor jongeren met een beperking van 18 tot 23 jaar

Opdrachtgever: Ministerie van VWS
Onderzoekers: Petra Ebben, Henrike Berghuis
Versie: 1.0



Inhoudsopgave

1.	Inleiding.....	4
1.1	Vraagstelling	4
1.2	Leeswijzer	4
2.	Context van het onderzoek	5
2.1	Overzicht van stelsels	5
2.2	Wet langdurige zorg.....	6
2.3	Jeugdwet.....	6
2.4	Passend onderwijs	7
2.5	Uitzonderingregel Wlz	7
2.6	Doorloopregeling	7
2.7	Wmo en/of Zorgverzekeringswet	8
2.8	Participatiewet.....	8
3.	Methode.....	9
4.	Resultaten	10
4.1.	Motie-onderdeel 1: <i>'het functioneren van de uitzonderingsregel in de Wlz voor tijdelijke behandelzorg met verblijf aan jongeren met een licht verstandelijke beperking'</i>	10
	Wat houdt de uitzonderingsregel in?	10
	Wat is er bekend over het functioneren van de uitzonderingsregel?	11
	In hoeverre geven bestaande onderzoeksrapporten antwoord op dit motie-onderdeel?	12
4.2.	Motieonderdeel 2: <i>'inzicht in de aard en het gebruik van de doorloopregeling in de Jeugdwet'</i>	13
	Wat houdt de doorloopregeling in?	13
	Wat is er bekend over de aard en het gebruik van de doorloopregeling?	14
	In hoeverre geven bestaande onderzoeksrapporten antwoord op dit motie-onderdeel?	14
4.3.	Motie-onderdeel 3: <i>'de mogelijkheden binnen de Wmo voor 18-plus om zich te ontwikkelen'</i>	14
	Wat is in de Wmo opgenomen over de ontwikkelmogelijkheden voor 18-plus?	14
	Wat is er bekend over de ontwikkelmogelijkheden van 18-plus binnen de Wmo?	15
	In hoeverre geven bestaande onderzoeksrapporten antwoord op dit motie-onderdeel?	21
4.4.	Motie-onderdeel 4: <i>'hoe de overgang van de Jeugdwet en Passend onderwijs naar Wmo 2015, Wlz en Participatiewet in de praktijk verloopt'</i>	22
	Wat is in de wet opgenomen over de overgang van de verschillende wetten?	22
	Wat is er bekend over hoe de overgang tussen de verschillende wetten verloopt?	22
	In hoeverre geven bestaande onderzoeksrapporten antwoord op dit motie-onderdeel?	29
5.	Conclusies en aanbevelingen	31
	Algemene conclusies	31
	Conclusie motie-onderdeel 1 – functioneren uitzonderingsregel.....	32
	Conclusie motie-onderdeel 2 – aard en gebruik doorloopregeling.....	33

Conclusie motie-onderdeel 3 – de mogelijkheden binnen de Wmo voor 18-plus om zich te ontwikkelen.	33
Conclusies motie-onderdeel 4 - hoe de overgang van de Jeugdwet en Passend onderwijs naar Wmo 2015, Wlz en Participatiewet in de praktijk verloopt’	34
Literatuurlijst.....	35

1. Inleiding

Jongeren met een beperking tussen de 18 en 23 jaar (hierna 'de doelgroep') kunnen mogelijk met vijf verschillende stelsels te maken hebben, namelijk: de Jeugdwet, passend onderwijs, de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo), de Participatiewet en de Wet langdurige zorg (Wlz). De jongeren met een licht verstandelijke beperking zijn nog volop in ontwikkeling. Hun behoefte aan zorg en ondersteuning is daardoor ook in beweging. Om de zorg en ondersteuning voor deze doelgroep passend vorm te kunnen geven, is inhoudelijke aansluiting tussen de vijf wetten essentieel.

Op 17 maart 2016 nam de Tweede Kamer een motie aan van de Kamerleden Dik-Faber en Voordewind. In de motie worden vragen gesteld over de mate waarin de vijf wetten inhoudelijk op elkaar aansluiten en een goede basis bieden om de doelgroep de zorg en ondersteuning te bieden die hun ontwikkeling bevordert. Deze motie verzoekt de regering aanvullend onderzoek te doen naar de inhoudelijke aansluiting tussen de verschillende wetgevingen waar de groep jongeren van 18 tot 23 met een beperking mee te maken heeft, waarbij het volgende wordt meegenomen:

1. het functioneren van de uitzonderingsregel in de Wlz voor tijdelijke behandelen met verblijf aan jongeren met een licht verstandelijke beperking;
2. inzicht in de aard en het gebruik van de doorlooptegeling in de Jeugdwet;
3. de mogelijkheden binnen de Wmo voor 18-plus om zich te ontwikkelen;
4. hoe de overgang van de Jeugdwet en Passend onderwijs naar Wmo 2015, Wlz en Participatiewet in de praktijk verloopt.

Inmiddels zijn diverse onderzoeken uitgevoerd en zijn er rapporten verschenen die relatie hebben met de problematiek van de betreffende doelgroep. Het is nog onduidelijk in hoeverre bestaande onderzoeken een antwoord geven op de onderzoeksvragen uit de motie.

1.1 Vraagstelling

Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (hierna: VWS) heeft Q-Consult verzocht een meta-analyse uit te voeren op bestaande rapporten. Om vervolgens enerzijds op basis van de meta-analyse voor zover mogelijk antwoord te geven op de vragen uit de motie en anderzijds inzichtelijk te maken op welke onderwerpen aanvullend onderzoek nodig is om de gestelde vragen te kunnen beantwoorden.

1.2 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 beschrijft de relevante wet- en regelgeving die de context van dit onderzoek vormen. Hoofdstuk 3 gaat in op de methode van het onderzoek, waarbij wordt aangegeven hoe de selectie van de literatuur voor dit onderzoek tot stand is gekomen en hoe deze is geanalyseerd. In hoofdstuk 4 volgt per onderdeel uit de motie een samenvatting van de relevante literatuur en een conclusie over de mate waarin de motievraag is beantwoord en nog aanvullend onderzoek nodig is. Hoofdstuk 5 sluit af met een overkoepelende conclusie en een overzicht van knelpunten en genomen maatregelen en/of geboden beleidssteuning.

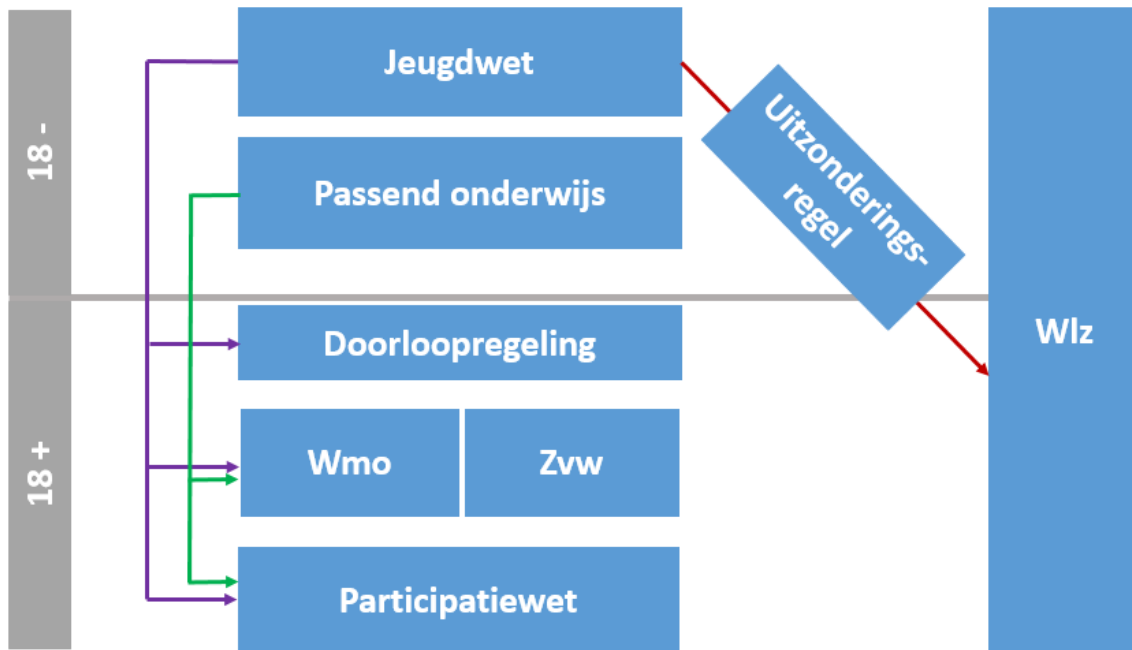
2. Context van het onderzoek

2.1 Overzicht van stelsels

Zoals benoemd in de inleiding heeft de doelgroep mogelijk met vijf verschillende stelsels te maken: de Jeugdwet, passend onderwijs, de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo), de Participatiewet en de Wet langdurige zorg (Wlz). In tabel 1 zijn deze vijf verschillende stelsels uiteengezet naar doel en doelgroep van de wet. Jeugdreclassering wordt in dit stuk buiten beschouwing gelaten, omdat het niet relevant is binnen de kaders van de motie.

Wet	Doel (NJI, 2016)	Doelgroep (NJI, 2016)
Jeugdwet	De hulp en ondersteuning aan kinderen en jongeren is dichtbij, op maat en integraal.	Kinderen, jongeren tot 18 jaar en hun gezinnen met opgroei- en opvoedingsproblemen, psychische problemen en beperkingen in de zelfredzaamheid en maatschappelijke participatie. De Jeugdwet geldt voor jongeren tot 18 jaar.
Passend onderwijs	Alle leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben, krijgen een plek in het onderwijs die past bij wat zij nodig hebben.	Alle leerplichtige en kwalificatie plichtige kinderen en jongeren in Nederland.
Wmo	Er is passende ondersteuning, hulp en voorzieningen voor kwetsbare mensen die hen in staat stelt (langer) thuis te blijven wonen en aan de samenleving deel te nemen.	Kwetsbare burgers vanaf 18 jaar met een verstandelijke, lichamelijke of zintuiglijke beperking en/of een somatische of psychiatrische aandoening.
Wlz	Er is intensieve zorg of toezicht voor mensen die dit in de nabijheid langdurig dag en nacht nodig hebben.	Mensen met een beperking die blijvend permanent toezicht en/of 24-uurszorg nodig hebben.
Participatie-wet	Meer mensen met een arbeidsbeperking zijn aan het werk te krijgen en er is meer eenheid in de manier waarop mensen een uitkering krijgen of via re-integratie aan het werk zijn.	Alle mensen van 18 jaar en ouder die: voor 1 januari 2015 onder de Wet werk en bijstand vielen, een arbeidsbeperking hebben maar niet volledig en voor de rest van hun leven arbeidsongeschikt zijn en die voor 1 januari 2015 geen Wajong-uitkering hadden of in een sociale werkvoorziening werkten.

Tabel 1: doel en doelgroep per stelselwet (NJI, 2016).



Op het moment dat een jongere de leeftijd van 18 jaar bereikt, komt deze in principe niet langer in aanmerking voor jeugdhulp conform de Jeugdwet. Dit tenzij de gemeente waaronder de jongere valt anders besluit in de vorm van de doorloopregeling. In paragraaf 2.6 wordt nader ingegaan op deze doorloopregeling. De jongere zal, mits daar behoefte aan is, doorstromen naar een ander stelsel. Hoe deze verschillende stelsels uit tabel 1 zich tot elkaar verhouden, is gevisualiseerd in figuur 1. Als een jongere die jeugdhulp krijgt 18 jaar wordt, kan de zorg daarna onder verschillende wetten vallen. Dit is afhankelijk van de situatie en het soort hulp dat de jongere heeft.

De volgende opties zijn mogelijk:

- Doorzetting onder de Jeugdwet (doorloopregeling)
- Wet langdurige zorg
- Zorgverzekeringswet en/of Wmo

2.2 Wet langdurige zorg

Een kind of jongere met een hulpbehoefte kan onder de *Wet langdurige zorg* (Wlz) vallen. Een kind of jongere komt in aanmerking voor de Wlz wanneer deze een ernstige verstandelijke-, lichamelijke- of meervoudige beperking heeft en een blijvend zeer laag ontwikkelingsperspectief (CIZ, 2017). Het gaat dan om kinderen die blijvend zijn aangewezen op permanent toezicht en/of op 24 uur per dag zorg. Ook de zorg voor sterk gedragsgestoorde licht verstandelijk beperkten (SVLVG) is onderdeel van de Wlz. Jongeren die voor hun 18e verjaardag onder de Wlz vallen, hebben blijvend intensieve zorg nodig. Hun zorg blijft als zij 18 jaar worden ook onder de Wlz vallen.

2.3 Jeugdwet

Wanneer iemand jonger dan 18 jaar is en een zorgvraag heeft, kan de jongere, afhankelijk van de zwaarte van de zorgvraag, terecht bij de gemeente voor de *Jeugdwet*. Het woonplaatsbeginsel in de Jeugdwet bepaalt welke gemeente verantwoordelijk is voor de jeugdhulp. In het huidige onderzoek wordt hier niet verder op in gegaan.

De gemeenten in Nederland zijn per 1 januari 2015 verantwoordelijk voor de uitvoering van de volgende onderdelen van de Jeugdwet (ZorghulpAtlas, 2015):

- alle vormen van jeugdhulp, inclusief specialistische hulp zoals jeugd-vb (jongeren met een verstandelijke beperking), jeugd-ggz en jeugdzorgplus (gesloten jeugdzorg);
- de uitvoering van kindbeschermingsmaatregelen;
- de uitvoering van de jeugdreclassering.

De volgende zorg voor kinderen en jongeren tot 18 jaar valt onder de Jeugdwet (Zorghulpatlas, 2015):

- behandeling, al dan niet met verblijf voor jongeren met een psychische stoornis;
- behandeling, al dan niet met verblijf, voor jongeren met een (licht) verstandelijke beperking;
- begeleiding, persoonlijke verzorging en het bijbehorend kortdurend verblijf voor jongeren met een beperking, stoornis of aandoening;
- vervoer van en naar de locatie (binnen of buiten de gemeente) waar jeugdhulp voor jongeren met een beperking, stoornis of aandoening wordt geboden.

2.4 Passend onderwijs

Passend onderwijs is de manier waarop het Nederlandse onderwijs sinds september 2014 is georganiseerd. Tot voor deze hervorming werden relatief veel kinderen op speciaal onderwijs scholen geplaatst. De wet op Passend onderwijs streeft ernaar om deze beweging om te keren: kinderen met het 'rugzakje' moeten weer zoveel mogelijk participeren en les volgen op een 'normale school'. Dit gaat gepaard met begeleiding vanuit de school: de school heeft een zorgplicht voor deze kinderen. De school moet bekijken wat een kind nodig heeft. Passend onderwijs is zowel van toepassing op het basisonderwijs als het voortgezet onderwijs. Jongeren in Nederland zijn leerplichtig tot hun 18e jaar of het moment dat ze een startkwalificatie hebben behaald. Dit houdt in dat jongeren met een rugzakje deze begeleiding vanuit school niet meer krijgen vanaf het moment dat ze ofwel een startkwalificatie hebben, ofwel uit het onderwijsstelsel stappen na het bereiken van het 18e levensjaar. Vanaf dat moment is het mogelijk dat zij nog wel ondersteuning nodig hebben vanuit de Wmo en/of participatiewet.

2.5 Uitzonderingsregel Wlz

De uitzonderingsregel Wlz is van toepassing wanneer ook na het bereiken van de 18-jarige leeftijd nog behoefte is aan deze zorg, bijvoorbeeld omdat de behandeling die vóór het 18-jarige levensjaar is gestart nog niet is afgerond. Het gaat hierbij om integrale behandelzorg in een verblijfssetting met permanent toezicht of 24 uur per dag zorg nabij die wordt ingezet voor een bepaalde periode. Na deze behandelperiode kan de cliënt zijn aangewezen op een andere vorm van zorg vanuit de Wlz dan wel kan de cliënt worden ondersteund door de gemeente en/of zorgverzekeraar. Bij deze groep cliënten is er dus niet in alle gevallen sprake van een blijvende behoefte aan zorg (VWS, 2014a). Ook kan het voorkomen dat pas na het bereiken van de 18-jarige leeftijd wordt vastgesteld dat deze vorm van zorg de meest aangewezen is in verband met de gedragsproblematiek van de licht verstandelijk beperkte jongvolwassene.

2.6 Doorloopregeling

Het is ook mogelijk dat een jongere die eerst onder de Jeugdwet viel, zodra hij de grens van 18 jaar heeft bereikt, doorstroomt in de *doorloopregeling*. Deze 'doorloopregeling' is uit de Wet op de jeugdzorg overgenomen en houdt in dat Jongeren onder bepaalde voorwaarden ook na hun 18e bij dezelfde zorgaanbieder hun zorg mogen continueren. Jeugdhulp kan doorlopen tot maximaal het 23e levensjaar, voor zover deze hulp niet onder een ander wettelijk kader valt en mits wordt voldaan aan één van de volgende drie kenmerken (website Ministerie van VWS, geraadpleegd op 27-01-2017):

- de Jongere krijgt al jeugdhulp op de 18e verjaardag die nog niet is afgerond, of
- de gemeente heeft vóór hun 18e verjaardag jeugdhulp toegekend, of
- als zij voor hun 18e jeugdhulp hebben gehad en de gemeente binnen een half jaar na afloop daarvan weer nieuwe jeugdhulp toekent.

Deze regeling is tijdelijk van aard, geldt alleen onder strikte condities en bestaat op initiatief van de gemeente. Dit houdt in dat de doorloopregeling in gemeente A anders kan zijn dan de doorloopregeling in gemeente B. Zo kan het zijn dat de doorloopregeling in gemeente A in het leven is geroepen voor een groot deel van de jongeren tussen de 18 en 23 jaar, terwijl de doorloopregeling niet bestaat in gemeente B.

2.7 Wmo en/of Zorgverzekeringswet

Jongeren die persoonlijke verzorging krijgen vanuit de Jeugdwet, komen in de meeste gevallen vanaf hun 18e verjaardag onder de Zorgverzekeringswet (Zvw) te vallen (website Ministerie van VWS, geraadpleegd op 27-01-2017). Dit is het geval als de persoonlijke verzorging samenhangt met geneeskundige zorg. Als de persoonlijke verzorging samenhangt met participatie (meedoen in de samenleving) valt deze onder de Wmo. Daarnaast kan de jongere als verzekerde (net als voor de hervorming van de langdurige zorg) aanspraak maken op alle andere zorg die onder de basisverzekering valt.

2.8 Participatiewet

Na het bereiken van de leeftijd van 18 jaar kunnen jongeren ook doorstromen vanuit de Jeugdwet en/of passend onderwijs naar de *participatiewet*. Mensen in de leeftijdsgroep vanaf 18 jaar met een (lichte) arbeidsbeperking vallen onder de participatiewet (Participatiewet 2015). De participatiewet hoeft overigens niet op zichzelf te staan: iemand kan bijvoorbeeld ook onder de participatiewet én de Wmo vallen.

3. Methode

Dit hoofdstuk beschrijft de onderzoek aanpak van de meta-analyse. De aanpak bestaat uit twee fases:

Fase 1: Inventarisatie van publicaties en eerste analyse op hoofdlijnen

Fase 2: Analyse en conclusies per motie-onderdeel

Fase 1 - In de eerste fase van de meta-analyse heeft het ministerie van VWS als opdrachtgever diverse rapporten naar Q-Consult gestuurd. Deze rapporten zijn door de onderzoekers geïnventariseerd en informatie uit de documenten is geclusterd per motie-onderdeel. Op basis van deze toegestuurde rapporten heeft Q-Consult een literatuurlijst opgesteld. Vervolgens heeft Q-Consult zelf diverse rapporten verzameld via het eigen netwerk en door een google-search op de termen '18-/18+' en 'overgang Jeugdwet naar Wmo'. Op basis van de geïnventariseerde documenten is per motie-onderdeel een eerste beeld gevormd van de stand van zaken. Q-Consult heeft dat beeld gedeeld met VWS en vastgesteld op welke wijze aanvullende publicaties gezocht moest worden om een completer beeld te krijgen. Vervolgens is per motie-onderdeel aanvullende literatuur gezocht.

Fase 2 - De scope van de motie-onderdelen verschilt: motieonderdeel één en twee zijn relatief specifiek beschreven, in tegenstelling tot motieonderdeel drie en vier. Dit verschil vraagt om een andere onderzoeks aanpak. Hieronder volgt een toelichting op de analyse van de geïnventariseerde publicaties van de verschillende motie-onderdelen.

Motie-onderdeel één en twee gaan over een specifieke regeling in de wetgeving (uitzonderingsregel Wlz en doorlooptregeling Jeugdwet). In de motie wordt gevraagd om inzicht in aard en omvang van het gebruik van de regelingen en inzicht in het functioneren hiervan. De beantwoording van deze motie-onderdelen is grotendeels gestoeld op de documenten die VWS heeft aangeleverd, aangevuld met cijfers van het Centraal Indicatieorgaan Zorg (CIZ), Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en rapporten die Q-Consult al in bezit had.

Motieonderdeel drie en vier zijn breder van scope en vragen om deze reden om een andere aanpak. Deze andere aanpak is bij aanvang van het project afgestemd met de opdrachtgever. Gezamenlijk is besloten dat Q-Consult de volgende websites zou raadplegen om literatuur te verzamelen ten behoeve van de meta-analyse. Deze overeengekomen websites zijn:

- Voordejeugd
- NJi
- Verweij Jonker
- Movisie
- VNG
- Aandachtvoordereen (cliëntenorganisaties)

Op basis van de publicaties is enerzijds een overkoepeld beeld gevormd van de stand van zaken rondom de doelgroep. Hiervoor is vooral informatie van de brancheverenigingen, De Kinderombudsman en enkele onderzoeksrapporten van onderzoeksinstituten gebruikt. Anderzijds is op bovenstaande websites actief gezocht naar concrete voorbeelden om een beeld te schetsen op gemeentelijk niveau. Daarnaast is gezocht naar handreikingen die geformuleerd zijn om gemeenten handvatten te bieden in het vormgeven van beleid voor de doelgroep en naar landelijke initiatieven en plannen rondom de doelgroep.

Ook is er telefonisch contact geweest met VGN, CIZ, gemeente Alkmaar en gemeente Groningen.

De totstandkoming van de meta-analyse heeft een doorlooptijd van drie weken gehad.

4. Resultaten

Dit hoofdstuk beschrijft per motie-onderdeel de uitkomsten van de meta-analyse. Per motie-onderdeel worden steeds de volgende vragen beantwoord:

1. *Wat houdt de wetgeving in die in het motie-onderdeel wordt aangehaald?*
2. *Wat is er in bestaande rapporten opgenomen over dit motie-onderdeel?*
Met rapporten worden hierbij alle documenten, websites, onderzoeksrapporten en andere publicaties bedoeld die in de inventarisatiefase zijn verzameld.
3. *In hoeverre geven bestaande onderzoeksrapporten antwoord op dit motie-onderdeel?*
Indien beantwoording op basis van bestaande onderzoeken niet (volledig) mogelijk is, wordt toegelicht welke informatie nog mist.

4.1. *Motie-onderdeel 1: 'het functioneren van de uitzonderingsregel in de Wlz voor tijdelijke behandelen met verblijf aan jongeren met een licht verstandelijke beperking'*

Wat houdt de uitzonderingsregel in?

De uitzonderingsregel is bedoeld voor jeugdigen die voor hun 18e zorg ontvingen vanuit de Jeugdwet en ook na het bereiken van de 18-jarige leeftijd behoefte houden aan deze zorg. De uitzonderingsregel is opgenomen in de Wlz om de continuïteit van zorg voor deze doelgroep te waarborgen. In de Wlz is het volgende opgenomen:

Wettelijk kader

In afwijking van het eerste lid heeft een meerderjarige verzekerde recht op zorg voor zover hij vanwege een combinatie van een licht verstandelijke handicap en gedragsproblemen:

- a. tijdelijk behoefte heeft aan permanent toezicht of 24 uur per dag zorg in de nabijheid als bedoeld in het eerste lid, onder a of b, of*
- b. volgens zijn behandelaar is aangewezen op het afmaken van een onder de Jeugdwet aangevangen behandeling met verblijf.*

BRON: Wlz-wetstekst 2014

De derde wijziging snijdt de werking van het derde lid, zoals in de memorie van toelichting staat maar niet in het artikellid was opgenomen, allereerst toe op licht verstandelijk gehandicapten met gedragsproblemen. Daarnaast wordt door middel van een nieuw onderdeel b toegevoegd dat meerderjarige licht verstandelijk gehandicapten met gedragsproblemen die op grond van de Jeugdwet een behandeltraject met verblijf zijn begonnen, dit nadat zij meerderjarig zijn geworden voor rekening van de Wlz mogen afmaken. Het gaat hier met name om verzekerden met een zorgzwaarteprofiel LVG 1 of LVG 2. Niet alleen zal de Wlz-zorg die deze verzekerden nodig hebben slechts tijdelijk zijn, maar ook hebben zij doorgaans geen behoefte aan permanent toezicht of 24 uur per dag zorg in de nabijheid. Om die reden volstond hetgeen in het oorspronkelijke derde lid (waarmee alleen af kon worden geweken van het indicatievereiste dat er een blijvende behoefte aan zorg moet zijn) niet. Het is aan de behandelaar onder wie het traject onder de Jeugdwet is begonnen, om te besluiten of dit nadat betrokkene meerderjarig is geworden kan worden voortgezet. Het CIZ verricht op dit punt derhalve geen inhoudelijke beoordeling. Wel zal het CIZ op grond van artikel 3.2.2 een indicatiebesluit moeten afgeven. In het Blz zal worden geregeld dat het indicatiebesluit voor deze groep zo lang is als het afmaken van de behandeling duurt, maar maximaal drie jaar.

Op basis van nader onderzoek zal worden gezien of de zorg voor de groep jongeren die vallen onder deze bepaling en die niet aan de toegangscriteria van de Wlz voldoen, op termijn beter in een ander domein kan worden ondergebracht.

BRON: Ministerie van VWS, Toelichting tweede nota van wijziging Wlz (2014b)

Het betreft de doelgroep met de ZZP's LVG 1-5.

Wat is er bekend over het functioneren van de uitzonderingsregel?

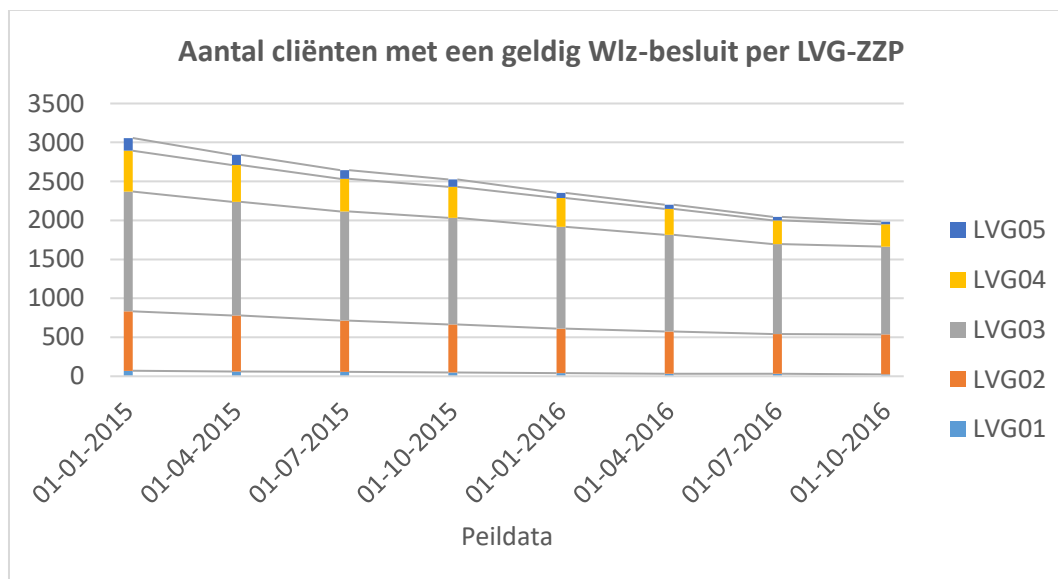
In een brief aan de Kamer geeft de VGN het volgende aan over het functioneren van de uitzonderingsregel:

Ervaren knelpunten

Eén van de grootste knelpunten is dat jongeren die na hun 18e hun behandeling niet kunnen continueren in de Jeugdwet tijdelijk toegang moeten krijgen tot de Wlz op basis van de uitzonderingsregel. Deze uitzonderingsregel werkt in de praktijk veelal niet, is omslachtig en houdt jongeren dus af van de behandeling die zij nodig hebben.

BRON: Brief van VGN aan de Tweede Kamer: Inventarisatie systeemdwang Gehandicaptenzorg (2016)

De kwartaalrapportage van het CIZ geeft inzicht in het aantal cliënten per ZZP met een geldig Wlz-besluit. De cliënten met een ZZP LVG 1 tot en met 5 vallen onder de uitzonderingsregel. Onderstaande grafiek geeft de aantallen weer op verschillende peildata in de periode 1 januari 2015 – 1 oktober 2016.



In de periode van 1 januari 2015 tot 1 oktober 2016 is het aantal cliënten met een geldig Wlz-besluit met 35% afgenomen (van 3057 cliënten naar 1985 cliënten). Vanaf 2015 was om meerdere redenen een afname van het aantal geldige indicatiebesluiten met LVG 1-5 ZZP te verwachten. Ten eerste hebben de Wlz-indicaties voor LVG-ZZP's na de overgang naar de Wlz een beperkte geldigheid van maximaal 3 jaar of korter zodra de indicatie afloopt. Na deze periode dient iemand opnieuw geïndiceerd te worden. Ten tweede zijn de toegangscriteria voor de Wlz strenger geworden ten opzichte van de Awbz. Er zijn belangrijke voorwaarden als blijvende behoefte aan zorg en 24-uurs toezicht, waarbij alleen in uitzonderingsgevallen vanaf wordt geweken. Dit zorgt er beide voor dat het aantal indicaties voor LVG 1-5 vermindert. Het gebruik van de uitzonderingsregel wordt niet apart geregistreerd. Daardoor is er geen inzicht in het aantal jongeren dat gebruik maakt van deze regeling.

Onderzoeksbureau HHM verrichtte in 2015 onderzoek naar meerderjarigen met een verstandelijke beperking en tijdelijke behoefte aan een beschermende woonomgeving. In dat onderzoek is het volgende opgenomen over het afgeven van Wlz-indicaties aan jongeren die mogelijk onder de uitzonderingsregel vallen:

In de praktijk lopen aanbieders er tegenaan dat het CIZ niet makkelijk een behandelindicatie onder de Wlz afgeeft. Er worden hoge eisen gesteld aan de motivering en er wordt streng getoetst of behandelperspectief aanwezig is. Het CIZ komt bij mensen van 18 jaar en ouder vaak tot een ander oordeel dan de behandelende instelling. Vanaf de leeftijd van 21 jaar gaat het volgens het CIZ meestal om voortgezette hulpverlening in de vorm van woon- en vaardigheidstraining en dit kan niet onder de Wlz worden geïndiceerd...

Volgens de regelgeving is het mogelijk om een LVG-behandelindicatie te krijgen na de 18e en ook na de 23e verjaardag, maar aanbieders ervaren dat dit niet gebeurt. Aanbieders ervaren problemen bij het krijgen van Wlz-indicaties voor cliënten die geen voorgaande LVG-indicatie hebben (van voor het 18e jaar), in het bijzonder bij cliënten ouder dan 22 jaar en bij cliënten waar geen IQ-bepaling heeft plaatsgevonden voor het 18e jaar.

BRON: HHM, 2015

In de factsheet Versterken Samenwerking (2015) is een vergelijkbare passage opgenomen:

CIZ aanvragen voor Wlz zorg van 18-23jarige LVB'ers worden vaak afgewezen. De argumentatie daarbij is: een verstandelijke beperking is niet aangetoond, IQ is boven de 70, cliënt is leerbaar.

BRON: Versterken Samenwerking, 2015

Uit een telefonisch interview met de VGN is het signaal naar voren gekomen dat het moment van indicatiestelling door het CIZ voor een deel van de doelgroep te laat is: om een goed plan te kunnen maken voor na het 18e levensjaar moet ruim voor de 18e verjaardag duidelijk zijn onder welk stelsel de jeugdige zijn/haar zorg kan continueren. Wlz-indicaties worden voor de doelgroep nu vaak rond of enkele maanden na het 18e levensjaar afgegeven. Dit zorgt voor discontinuïteit en kan er toe leiden dat een jongere zijn motivatie verliest om zichzelf met ondersteuning verder te ontwikkelen. Soms stellen gemeenten als voorwaarde dat er een negatief Wlz-besluit moet zijn voordat gestart kan worden met bepaalde vormen van ondersteuning in het kader van de Wmo. In publicaties wordt deze problematiek niet benoemd. Overigens is dit een onjuiste interpretatie van de wet, de Wlz is niet voorliggend op de Wmo.

Er bestaan normen voor doorlooptijden voor het afgeven van indicatiebesluiten bestaan, namelijk 6 weken voor reguliere gevallen en 2 weken bij spoedaanvragen. Het CIZ geeft aan dat de indicatiestelling voldoet aan die normen. Het CIZ geeft ook aan dat er soms incomplete dossiers aangeleverd worden. Dossiers moeten eerst gecompleteerd worden, voordat indicatiestelling plaats kan vinden.

In hoeverre geven bestaande onderzoeksrapporten antwoord op dit motie-onderdeel?

Het rapport van VGN geeft op hoofdlijnen een beeld van de problematiek rondom het functioneren van de uitzonderingsregel: VGN geeft aan dat de uitzonderingsregel in de praktijk te omslachtig is, waardoor jongeren er geen gebruik van maken, terwijl zij de behandeling wel nodig hebben. Uit het onderzoek van HHM en de factsheet komt naar voren dat aanbieders aangeven dat indicatievragen

van jongeren vaak worden afgewezen, omdat hoge eisen worden gesteld aan de motivering en streng wordt getoetst of behandelperspectief aanwezig is.

Uit de cijfers van het CIZ blijkt dat het aantal cliënten met een geldig Wlz-indicatiebesluit voor ZZP LVG 1-5 in de periode januari 2015 tot oktober 2016 met 35% is afgenomen. De andere documenten suggereren dat de indicatiecriteria te streng zijn. In de documentenanalyse van het voorliggende onderzoek zijn geen documenten gevonden die inzicht bieden in de gevolgen daarvan. Het is daardoor niet duidelijk het hoeverre de strenge indicatiecriteria er in praktijk toe leidt dat jongeren 18-23 geen Wlz indicatie krijgen. Overigens kunnen deze jongeren zich wel tot de Wmo wenden.

Een knelpunt dat niet in de publicaties naar voren is gekomen, maar alleen uit een kort telefonisch interview met de VGN, zijn problemen in het proces en timing van indicatiestelling. Dit is een aandachtspunt. De VGN geeft aan dat besluitvorming door het CIZ relatief lang duurt en indicaties te laat, namelijk vaak pas na het achteinde levensjaar, worden afgegeven. Deze bottleneck in het proces zorgt ervoor dat er geen volledig plan opgesteld kan worden om de zorg te continueren, mogelijk discontinuïteit van zorg ontstaat en jongeren gedemotiveerd raken en/of uit beeld raken. Het CIZ geeft hierover echter aan dat een indicatieaanvraag al voor het 18e levensjaar aangevraagd kan worden. Het indicatiebesluit kan ook al voor het 18e levensjaar afgegeven worden, waarbij de indicatie pas ingaat op de dag dat de jongere 18 wordt.

Uit de verschillende documenten en reactie van CIZ en de VGN blijkt dat het proces van indicatiestelling in praktijk niet altijd soepel verloopt en dat onjuiste interpretatie van de wet (Wlz is niet voorliggend op de Wmo en indicaties kunnen al wel voor het 18e levensjaar aangevraagd en afgegeven worden) en het aanleveren van incomplete dossiers hierbij een rol spelen. Mogelijke andere oorzaken zijn in het voorliggende onderzoek niet naar voren gekomen.

4.2. Motieonderdeel 2: 'inzicht in de aard en het gebruik van de doorloopregeling in de Jeugdwet'

Wat houdt de doorloopregeling in?

De doorloopregeling is een regeling die is opgenomen in de Jeugdwet, welke de continuïteit van zorg voor de doelgroep moet borgen. Dit houdt in dat jongeren met een indicatie ook na hun 18e bij dezelfde zorgaanbieder hun zorg mogen continueren voor zover deze valt onder de nieuwe jeugdwet (voordejeugd, 2014). In de memorie van toelichting op de nieuwe Jeugdwet staat het volgende:

Wettelijk kader

In dit wetsvoorstel wordt een leeftijdsgrens van 18 jaar gehanteerd voor de verschillende vormen van jeugdhulp en de uitvoering van de jeugdbeschermingsmaatregelen die naar de gemeenten worden gedecentraliseerd. Na het 18e jaar vinden ondersteuning, hulp en zorg in de regel plaats uit een ander wettelijk kader, zoals Wmo, Zvw of AWBZ. Jeugdhulp kan doorlopen tot maximaal het 23ste levensjaar, voor zover deze hulp niet onder een ander wettelijk kader valt en mits voldaan wordt aan de voorwaarden.

Het is van belang dat een goede overdracht plaatsvindt zodra een jongere na zijn 18e levensjaar in een ander wettelijk kader terecht komt, met name voor de continuïteit van zorg en daarmee voor het welzijn van de jeugdige. Gemeenten hebben hier een belangrijke rol te vervullen. Het streven dient te zijn om de ondersteuning, hulp of zorg – indien gewenst – bij dezelfde aanbieder te verlenen, zodat de jongere hier niets van hoeft te merken.

BRON: Ministerie van VWS, Memorie van toelichting bij de Jeugdwet 2013

Om als jongere tussen de 18 en 23 jaar in aanmerking te komen voor de doorloopregeling moet worden voldaan aan enkele voorwaarden. Deze voorwaarden zijn:

- de jeugdige krijgt al jeugdhulp op de 18e verjaardag die nog niet afgerond is, of
- de gemeente heeft vóór hun 18e verjaardag jeugdhulp toegekend, of
- als zij voor hun 18e jeugdhulp hebben gehad en de gemeente binnen een half jaar na afloop daarvan weer nieuwe jeugdhulp toekent.

De moeilijkheid voor een soepele overgang zit in het maken van goede afspraken tussen de verschillende partijen. Het is wenselijk, met het oog op de continuïteit van zorg, dat een jongere een gestarte behandeling kan afmaken bij dezelfde aanbieder.

Wat is er bekend over de aard en het gebruik van de doorloopregeling?

Informatie over het gebruik van de doorloopregeling is verkregen via een maatwerktabel welke door het CBS in 2015 is opgesteld in opdracht van het ministerie van VWS. De maatwerk tabel biedt per Nederlandse gemeente inzicht in de aard en het gebruik van jeugdzorg door 18-plussers. Uit de maatwerktabel blijkt dat in Nederland 21.680 18-plussers gebruik maakten van Jeugdhulp en/of Jeugdreclassering in 2015 (CBS, 2015). Dit in vergelijking tot de ruim circa 356.000 jongeren tot 18 jaar die in 2015 jeugdhulp hebben ontvangen (CBS, 2016).

In de onderstaande tabel is de maatwerktabel van het CBS samengevat. De tabel geeft het aantal zorg- en hulpdagen weer (en dus niet het aantal cliënten).

Soort zorg + 18 plussers in Nederland	Aantal zorg- en hulpdagen
In totaal	7.782.550
Jeugdhulp zonder verblijf:	4.045.525
Jeugdhulp met verblijf (pleegzorg)	2.555.090
Jeugdhulp met verblijf (gezinsgericht)	320.520
Jeugdhulp met verblijf (gesloten plaatsing)	62.405
Jeugdhulp met verblijf (anders)	799.010

In hoeverre geven bestaande onderzoeksrapporten antwoord op dit motie-onderdeel?

Het CBS onderzoek geeft inzicht in de aard en het gebruik (aantal zorg- en hulpdagen) van jeugdhulp door 18-plussers. Daarmee wordt dus ook antwoord gegeven op de vraag uit de motie.

4.3. Motie-onderdeel 3: 'de mogelijkheden binnen de Wmo voor 18-plus om zich te ontwikkelen'

Wat is in de Wmo opgenomen over de ontwikkelmogelijkheden voor 18-plus?

Gemeenten zijn in het kader van de Wmo 2015 verantwoordelijk voor het ondersteunen van zelfredzaamheid en participatie van mensen met een beperking, chronische psychische- of psychosociale problemen. De Wmo biedt gemeenten vrijheid om op lokaal niveau invulling te geven aan het beleid. De lokale invulling van het beleid bepaalt in hoeverre er mogelijkheden worden gecreëerd voor de 18-plus doelgroep om zich te ontwikkelen. De Wmo bevat geen restricties die voor gemeenten belemmerend zijn om goede invulling te geven aan het beleid. Dit is te lezen in de memorie van toelichting van de Wmo 2015:

Wettelijk kader

Gemeenten worden met dit wetsvoorstel verantwoordelijk voor het ondersteunen van de zelfredzaamheid en participatie van mensen met een beperking, chronische psychische of psychosociale problemen: die ondersteuning moet erop gericht zijn dat mensen zo lang mogelijk in de eigen leefomgeving kunnen

blijven. Voor mensen met psychische of psychosociale problemen of voor mensen die, al dan niet in verband met risico's voor hun veiligheid als gevolg van huiselijk geweld, de thuissituatie hebben verlaten, voorzien gemeenten in de behoefte aan beschermd wonen en opvang

...

Het is de bedoeling dat mensen ondersteuning en zorg aangeboden krijgen die aansluit op hun persoonlijke omstandigheden en levensfase. Het wetsvoorstel voorziet in belangrijke waarborgen voor het uitvoeren van een goed onderzoek naar de ondersteuningsbehoeften van mensen. Van gemeenten wordt verwacht dat zij dit onderzoek uitvoeren in goede samenspraak met de mensen om wie het gaat en dat zij samen met betrokkenen komen tot een zo goed mogelijk afgestemde dienstverlening.

...

Van gemeenten vraagt de bredere verantwoordelijkheid voor maatschappelijke ondersteuning een zorgvuldige en professionele dienstverlening. De regering heeft in dit wetsvoorstel een balans gezocht tussen waarborgen voor passende ondersteuning van goede kwaliteit en voldoende rechtszekerheid voor mensen enerzijds en de randvoorwaardelijke beleidsruimte voor gemeenten anderzijds.

Het is aan gemeenteraden om binnen de wettelijke kaders uitwerking te geven aan het lokale beleid in het gemeentelijke beleidsplan en de gemeentelijke verordening.

BRON: Ministerie van VWS, Memorie van toelichting van Wet maatschappelijke ondersteuning (2015)

De drie decentralisaties bieden de gemeenten de mogelijkheid om integraal beleid op te stellen voor de ondersteuning van hun burgers.

Wat is er bekend over de ontwikkelmogelijkheden van 18-plus binnen de Wmo?

Verscheidene onderzoeken benadrukken de noodzaak voor integraal beleid voor de 18-plus doelgroep, omdat de problematiek en ondersteuningsvraag van een jongere bijna altijd betrekking heeft op meerdere leefgebieden (CPB, 2016). Er is geen onderzoek bekend dat specifiek inzicht biedt in de ontwikkelmogelijkheden van 18-plus binnen de Wmo. Onderzoeken naar de 18-plus doelgroep gaan vaak veel breder dan alleen de Wmo. In onderstaande documenten is informatie opgenomen die gedeeltelijk een beeld geven van de ontwikkelmogelijkheden van de doelgroep binnen de Wmo. Per document is kort aangegeven in hoeverre de informatie relevant is in het kader van deze motie.

Voortgangsrapportage Nieuw Jeugdstelsel - maatwerkoplossingen

In het AO van 30 juni jl. heeft het lid Ypma gevraagd naar de mogelijkheid van een ontwikkelbudget vanuit gemeenten en onderwijs, in het licht van de ontwikkelingen rondom het integraal PGB. VWS en OCW zijn hierover in gesprek gegaan met ouders, de onderwijsraden en de VNG. Uit deze gesprekken wordt duidelijk dat het belangrijk is dat uitgegaan wordt van de ontwikkelmogelijkheden van een kind, en dat daar een maatwerkoplossing voor gezocht wordt. Binnen de huidige stelsels van jeugdhulp en passend onderwijs is het mogelijk om dergelijke maatwerkoplossingen te vinden. Zowel school/samenwerkingsverband als gemeente kunnen financieel bijdragen aan een individueel of collectief maatwerktraject. In recente handreikingen zijn hierover verschillende mogelijkheden beschreven.

In die gevallen waarin het ouders, scholen en gemeenten (of andere zorgaanbieders) niet lukt om gezamenlijk tot een maatwerkoplossing voor een individueel kind te komen, kunnen partijen kosteloos een beroep doen op een onderwijszorgconsulent. Dit is een onafhankelijke deskundige die kan adviseren over de organisatie en bekostiging van een maatwerktraject. Ook kan de onderwijszorgconsulent partijen ondersteunen bij het voeren van het gesprek over een goede invulling van onderwijs(ondersteuning) en over zorg voor kind in schooltijd.

Ondanks de mogelijkheden die de huidige stelsels van jeugdhulp en passend onderwijs bieden blijkt het in de praktijk nog niet altijd te lukken om tot een maatwerkoplossing te komen. Dit vergt namelijk kennis van de wettelijke ruimte, creativiteit en lef om de soms nog ongebaande paden te bewandelen. Daarom

blijft de staatssecretaris van VWS, samen met de staatssecretaris van OCW, in gesprek met ouders, gemeenten en onderwijs over waar men in de praktijk tegen aanloopt bij het bieden van maatwerk en over de vraag wat het ontwikkelbudget toe zou voegen aan de huidige mogelijkheden. VWS en OCW zullen partijen ondersteunen om de bestaande mogelijkheden beter te benutten. Waar alsnog blijkt dat er knelpunten zitten in de huidige wetgeving, zullen die worden opgepakt.

BRON: Ministerie VWS, 2016

→ **Beperkt relevant:** Gaat niet specifiek over de Wmo, maar meer over de Jeugdwet doelgroep. De conclusie die wordt getrokken over de mate waarin het lukt om binnen het huidige stelsel van jeugdhulp en passend onderwijs tot maatwerk te komen, is echter ook van toepassing op de Wmo: om binnen de Wmo ondersteuning te bieden die aansluit bij de behoefte voor ondersteuning van de ontwikkeling van 18-plus is voldoende ruimte om tot een goede maatwerkoplossing te komen, maar dat zal niet altijd lukken. Het vergt kennis van de wettelijke ruimte, creativiteit en lef om de soms nog ongebaande paden te bewandelen.

Verplichte (na)zorg voor kwetsbare jongvolwassenen?

Het is onze indruk dat er in beleidsplannen nog niet veel aandacht wordt besteed aan zorg voor jongvolwassenen. Tegelijkertijd lijkt bij de gemeenten genoeg beleidsruimte te zijn om creatieve oplossingen te vinden en integraal beleid te ontwikkelen.

...

De Jeugdwet is nog niet zo lang geleden in werking getreden en waarschijnlijk is meer tijd nodig om nazorg beter te ontwikkelen. Daarbij is het zaak dat zowel in beleid als in hulpaanbod meer actie nodig is. Er zou meer (na)zorg moeten worden ontwikkeld vanuit de gemeenten en gemeenten zouden bereid moeten zijn om (na)zorg als vorm van voortgezette jeugdhulp te ondersteunen en te financieren. Daarbij is een sluitend continuüm tussen zorg op grond van de Jeugdwet en de Wmo nodig. Zo zou gedacht kunnen worden aan een Wmo-ondersteuningsmaatregel, die zonder dwang de jongvolwassene motiveert mee te werken aan de voor hem benodigde hulp en zorgprogramma's.

BRON: Universiteit Leiden, 2016

→ **Relevant:** Het onderzoek van de Universiteit Leiden ondersteunt de conclusie van de voortgangsrapportage: *er lijkt bij gemeenten genoeg beleidsruimte te zijn om creatieve oplossingen te vinden en integraal beleid te ontwikkelen.* Aanvullend daarop wordt in het onderzoek aangegeven dat er waarschijnlijk meer tijd nodig is om het hulpaanbod aan de 18-plus doelgroep goed vorm te geven.

Brief van VGN aan de kamer: Inventarisatie systeemdwang Gehandicaptenzorg, 2016

Als een jongere met een (licht) verstandelijke beperking en eventueel bijkomende gedragsproblemen 18 wordt, stopt de Jeugdwet.

66% van de respondenten geeft aan de oplossing voor deze groep ligt in een - nog op ontwikkeling gericht - perspectief in de Wmo. De Wmo is nu te veel gericht op ouderen en 'langer thuis wonen' en houdt geen rekening met de behoeften van jongeren. Waar nu in de Jeugdwet ruimte is voor intensieve vormen van ondersteuning gericht op het leren van vaardigheden om structuur aan te brengen in je leven, gezond eten en het runnen van een huishouden, zou dit ook in de Wmo gecontinueerd moeten kunnen worden. Op die manier geef je jongeren met een (licht) verstandelijke beperking een serieuze kans op zelfstandig wonen, werken en leven.

BRON: VGN, 2016

- **Relevant:** Het onderzoek dat de VGN in haar brief aanhaalt, suggereert dat in het Wmo-beleid onvoldoende aandacht is besteed aan - nog op ontwikkeling gericht – perspectief van de doelgroep.

Hogeschool Inholland heeft in drie gemeenten onderzoek gedaan naar jongeren en wijkteams. Het onderzoek laat zien hoe in drie steden structuur gegeven wordt aan de zorg voor en ondersteuning van jongeren van 12 tot 23 jaar en welke rol wijkteams daarin vervullen. Hieronder volgen enkele passages uit het onderzoeksrapport die gedeeltelijk ingaan op het onderwerp van motie-onderdeel 3 (ontwikkelmogelijkheden voor 18-plus binnen de Wmo).

Rapportage jongeren en wijkteams (2016) - Ervaringen wijkteams in Bos en Lommer.

Een belangrijke, laagdrempelige voorziening voor de ondersteuning van jeugd van 16 tot 23 jaar zijn de teams die aan scholen van het vo en mbo verbonden zijn...

Terwijl ze voorheen als SMW'ers veel makkelijker konden verwijzen naar specialistische hulp, vinden enkele OKA's de huidige procedure veel gedoe (tijdrovend, omslachtig). Er moet veel informatie verzameld worden, ingevoerd in het registratiesysteem (RIS-WZ) en vervolgens een MDO georganiseerd. Aan de andere kant wordt het als waardevol ervaren om overleg te kunnen hebben met de psycholoog of jeugdarts over een gezin dat in begeleiding is. Dan kan alsnog besloten worden dat het nodig is te verwijzen en beschikken als een situatie vastloopt of als er meer nodig is.

...

Zorg is er over de vraag hoe jongeren met meervoudige problemen in de leeftijd van 18 tot 27 jaar te begeleiden. De OKA-teams in de wijk en het voortgezet onderwijs zijn dan buiten beeld, de Same DOEN-teams zijn gericht op gezinnen en huishoudens met meervoudige problematiek, niet zozeer op individuele jongeren. En als een jongere geen onderwijs (mbo) meer volgt, dan zijn het met name jongerenwerkers en straathoekwerkers die bemiddelen indien ze deze jongeren in beeld krijgen. Over het zicht op en de coördinatie van de begeleiding van deze jongeren zijn nog geen afspraken gemaakt.

...

De aanwezigheid van OKT's in de wijken en op scholen geeft laagdrempelige toegang tot jeugd in de leeftijd van 12 tot 23 jaar wanneer het gaat om vragen en problemen rondom opgroeien, opvoeden en gezondheid. Maar wanneer jongeren geen onderwijs volgen, is de toegang tot zorg minder makkelijk. In de praktijk is het nog een zoektocht voor teams in de wijken, op scholen en voor achterliggende voorzieningen hoe kwetsbare jeugd in beeld te krijgen en te houden. Voor 'spookjongeren' en 'thuiszitters' zijn in enkele stadsdelen initiatieven gestart om deze jongeren proactief te benaderen en op te sporen.

BRON: Domein Gezondheid, Sport & Welzijn, Hogeschool Inholland, 2016

- **Relevant:** Wijkteams zijn in veel gemeenten de vorm voor het realiseren van een integrale ondersteuning. In Bos en Lommer heeft men ervaren dat met een integraal team beter bepaald kan worden wat een jongere (16 tot 23 jaar) nodig heeft. Dit zou ertoe moeten leiden dat de geboden ondersteuning goed past bij de ondersteuningsbehoefte van de jongere, zodat vervolgens de juiste mogelijkheden voor hen gecreëerd kunnen worden om zich te ontwikkelen. Het is een beschrijvend onderzoek naar één gemeente en maakt inzichtelijk hoe de lokale beleidsvrijheid benut kan worden om effectief beleid voor de 18-plus doelgroep te maken en uit te voeren.

Rapportage jongeren en wijkteams (2016) - Ervaringen rondom 18- / 18+

Ervaringen in Bos en Lommer

Zowel landelijk als op stadsniveau is er aandacht voor de risico's die wettelijke volwassenheid voor groepen kwetsbare jongeren met zich meebrengt. Jongeren komen om uiteenlopende redenen in de

problemen omdat op 18-jarige leeftijd veel verandert in rechten en plichten inzake huisvesting, financiën, verzekeringen, toegang tot en recht op zorg en ondersteuning, en de mogelijkheid om hierin eigen keuzes te maken. Landelijk wordt in kaart gebracht welke valkuilen er zitten in wet en regelgeving. Daarnaast is het nodig om de huidige praktijk van uitvoering te blijven volgen, waar en zo mogelijk beleidsafspraken bij te stellen om te zorgen voor een doorgaand ondersteuningsaanbod.

Ervaringen in Haarlem

Een van de respondenten signaleert dat de zorg voor jongeren hapert bij de overgang naar 18 jaar. Zo komt het voor dat er in het hulpverleningstraject van een 18-jarige nog geen CJG-coach betrokken is. Ook kan het gebeuren dat een Jeugd- en Gezinsbeschermer betrokken is maar de begeleiding stopt wanneer een jongere 18 wordt. Dan raken sommige jongeren uit beeld om vervolgens weer terug te komen via de brede centrale toegang (BCT: loket voor dak- en thuislozen) met veel opgebouwde problematiek. Het zou veel beter zijn om al voor die tijd te zorgen voor een warme overdracht.

Ervaringen Rotterdam

In de praktijk is inmiddels duidelijk geworden dat jongeren vaak niet bekend zijn met wijkteams. Voor jongeren van 18 jaar en jonger is er in principe toegang tot wijkteams via wijknetwerken, CJG's en schoolmaatschappelijk werk (SMW). Een jongere die niet of weinig op school verschijnt wordt in het zorgoverleg (van o.a. zorgcoördinator, leerplicht en SMW'er) besproken en in geval van achterliggende problematiek via de SMW'er bij een wijkteam aangemeld. Jongeren die 18 jaar of ouder zijn en nog school bezoeken, kunnen ook via SMW naar een wijkteam verwezen worden. Vanaf 18 jaar is het CJG echter niet meer de toegang, maar zouden jongeren via wijknetwerken en Jongerenloket verwezen moeten worden. De vraag is of en hoe jongeren van 18 jaar en ouder de wijk-gebonden zorg vinden en gebruiken.

....

Beleidsmatig zijn alle vormen van zorg voor doelgroepen jeugdigen met een beperking, jeugd GGZ, jeugd en opvoeding et cetera in Rotterdam aanwezig. Meerdere vormen van hulp zijn in verschillende trajecten belegd, van basishulp tot en met specialistische zorg. Jongeren (zowel 18- als 18+) kunnen in principe via professionele wijknetwerkpartners, Veiligheidshuis, specialistische jeugdhulp en jeugdbescherming Rotterdam-Rijnmond terecht bij een wijkteam. Deze wijkteams zijn voor jongeren de eerste voorziening waar hulp en steun wordt dan wel verwijzing naar verdere zorg mogelijk is. Deze hulp zou voldoende moeten zijn. In de praktijk blijkt het bestaande aanbod nog niet goed aan te sluiten, zo geven meerdere respondenten aan. Aandacht is met name nodig voor de uitwerking en aansluiting van Wmo, Wlz en Jeugdwet op de situatie van jongeren. Een terugkerend voorbeeld dat gegeven wordt is dat er voor een (voor de wet volwassen) 21-jarige met een verstandelijke beperking in het kader van de Wmo geen passend aanbod is. De mogelijkheden die de Jeugdwet biedt reiken niet verder dan 18 jaar. Op dit moment kopen integrale wijkteams nog het reguliere aanbod in, dat er voor jeugdigen en volwassenen verschillend uitziet (kortdurende begeleiding voor volwassenen, intensieve hulp voor jongeren). De genoemde doelgroep past echter noch in het ene, noch in het andere begeleidingsaanbod.

....

Een ander veel genoemd voorbeeld zijn jongeren die op hun 18^e een zorginstelling moeten verlaten zonder dat er sprake is van warme overdracht naar woonbegeleiding of ander type coaching. Of die naar kortdurende Wmo-hulp verwezen worden, maar beter af zouden zijn met gezinscoaching (basis-hulp) van het wijkteam. Soms is zelfs een rechterlijke uitspraak nodig om gezinscoaching te kunnen regelen.

...

Verder is de casusregie voor 18-/18+ niet uniform. Voor jongeren tot 18 jaar ligt de casusregie bij het wijkteam. Maar vanaf 18 jaar ligt deze bij een 2^e lijns aanbieder, verder van huis en wijk waar de jongere woont en door een andere regisseur waar eventueel andere gezinsleden mee te maken hebben. In feite is nog sprake van verkokerd beleid voor kinderen, jongeren en volwassenen.

BRON: Domein Gezondheid, Sport & Welzijn, Hogeschool Inholland, 2016

- **Relevant:** De ervaringen in Bos en Lommer, Haarlem en Rotterdam wijzen erop dat een deel van de 18-plus doelgroep de weg naar de wijkteams moeilijk weet te vinden en dat de overgang van 18- naar 18+ nog lang niet altijd goed verloopt. Daarnaast wordt specifiek aangegeven dat het aanbod voor verstandelijk beperkten 18+ jongeren ontoereikend is. Dit laatste punt ligt in lijn met de brief van de VGN.

Om een beeld te geven van de wijze waarop beleid rond de 18-/18+ doelgroep verloopt, volgen hieronder enkele praktijkvoorbeelden

Praktijkvoorbeeld: Enkele onderdelen uit beleid en uitvoering 18-/18+ in de Regio Alkmaar

In de Regio Alkmaar werken de gemeenten samen aan een aansluitende aanpak rond 18 jaar. De gemeente Alkmaar een **integraal team** ingericht gericht op de doelgroep 17 tot 23 jaar. Het integrale team bestaat uit gedragswetenschapper Jeugd, klantmanager beschermd wonen, Klantmanager Halt te werk, klantmanager Wmo, RMC medewerker (voorkomen voortijdig school verlaten), J&G coach Alkmaar (J&G = Jeugd en Gezin), J&G coach Alkmaar, J&G coach Alkmaar. Het integrale team werkt onder leiding van een senior Frontoffice Jeugd. Het team bespreekt casuïstiek en maakt integraal maatwerk mogelijk voor jongeren die opgroeien met jeugdhulp richting zo veel mogelijk zelfstandigheid. De samenstelling van het team maakt het mogelijk om de doelgroep integraal te benaderen en op alle levensgebieden hulp te bieden. Uitgangspunt van de hulpverlening is de ondersteuningsvraag van de jongere. Het team is bevoegd te beschikken voor jeugdhulp, Wmo-verstrekkingen, participatietrajecten, inkomensondersteuning en mag gebruik maken van maatwerkbudgetten Wmo voor onorthodoxe oplossingen.

De gemeenten in de regio Alkmaar werken samen in het **project aansluitende aanpak 18-18+**. Doel van dit project is om voor de doelgroep 18-/18+ continuïteit van ondersteuning te bieden. Als de cliënt 17,5 jaar is, hebben de zorgverlener die vanuit de Jeugdwet betrokken is samen met de cliënt een perspectiefplan opgesteld. In dat plan staat welke ondersteuningsbehoefte de cliënt heeft (op de leefgebieden wonen, inkomen, werk/opleiding/dagbesteding en zorg/ondersteuning) en hoe ondersteuning gecontinueerd kan worden na het 18e levensjaar. Met het 17,5 jarigenplan gaat het toegang loket van de gemeente met de cliënt om tafel om de juiste afspraken te maken, zodat het plan gerealiseerd kan worden en gecontinueerd gerealiseerd wordt op de vier leefgebieden. Er zijn hierbij heldere afspraken gemaakt over wie (gemeente of gecertificeerde instelling) de regie voert bij uitvoering van het plan. De gemeente monitort de voortgang en regisseert waar nodig. De monitoring loopt van 17 tot 18,5 jaar.

BRON: Telefonisch interview met Gemeente Alkmaar, 2017

- **Relevant:** Uit het interview blijkt dat er specifiek aandacht en beleid is voor de doelgroep. Door het project 'perspectiefplan' probeert de gemeente met de cliënt en betrokken hulpverleners de overgang vanuit de Jeugdwet naar andere regimes goed te laten verlopen, zodat continuïteit van zorg en ondersteuning geboden kan worden.

In oktober 2015 dienden de Kamerleden Bergkamp/Koser Kaya een motie in die grotendeels overlappend is met de motie Dik-Faber/Voordewind, welke aanleiding was voor het voorliggende onderzoek. In de motie Bergkamp/Koser Kaya werd gevraagd om een integraal verbeterplan voor jongeren die geen opleiding volgen en geen inkomen en/of vast woonadres hebben. Naar aanleiding van die motie stuurde de Staatssecretaris een brief aan de Tweede Kamer (kamerstuk 34104-113 ISSN 0921 – 7371, 29 november 2016). In die brief is het volgende opgenomen:

Kamerbrief over integraal verbeterplan voor jongeren

Ook in het oude stelsel was het een lastige opgave om voor deze jongeren over de verschillende domeinen heen (arbeid, onderwijs, hulp en zorg) integrale hulp en ondersteuning te organiseren. Nu gemeenten verantwoordelijk zijn voor zowel jeugdhulp, maatschappelijke ondersteuning als participatie, is er veel meer mogelijk. De decentralisaties bieden kansen om lokaal meer maatwerk te bieden voor deze jongeren. We zien dat steeds meer gemeenten en hun uitvoeringpartners deze kansen ook echt pakken. Ook gaan zij actief op zoek naar manieren van werken die het beste aansluiten op de leefwereld van deze jongeren.

Een mooi voorbeeld van een aanpak die door de decentralisaties mogelijk wordt gemaakt, is het programma Elke Jongere Telt van de gemeente Rotterdam, een integrale aanpak voor risicjongeren van 16 tot 27. De gemeente werkt met deze aanpak intern en extern samen om 7.000 jongeren tussen 12 en 27 jaar ondersteuning te bieden richting onderwijs, werk en zorg. Drie overkoepelende maatregelen voeren de boventoon: 1) werken vanuit het één gezin, één plan, één regie principe voor alle domeinen 2) alle jongeren een mentor en 3) een 'Dok' waar alle kennis, informatie en middelen bij elkaar komen. Er zijn vijf speerpunten om de gemeentelijke structuur en instrumenten meer in samenhang te krijgen:

1. De overgang van 18- naar 18+ moet onbelemmerd zijn.
2. Alle risicjongeren blijvend in beeld.
3. Aandacht voor school en werk.
4. Jongeren schuldenvrij maken
5. 'Afhakers' weer op de rit krijgen.

Er is bewust gekozen voor maatregelen die niet ophouden bij de grens tussen zorg en veiligheid of die tussen onderwijs en werk. Denk hierbij aan een Toekomstplan waarmee doorlopende hulp van 18- naar 18+ op het gebied van onder meer zorg en huisvesting verzekeren. Een mentor die de jongere gedurende lange tijd bijstaat. Een Selfie-intake waardoor jongeren zelf inzicht kunnen geven in hun problemen. Begeleiding tijdens de vier weken zoekperiode bij een uitkering. En één platform voor initiatieven rond kwetsbare en risicjongeren: het Jongeren DOK.

Integraal verbeterplan

In de motie Bergkamp/Koser Kaya wordt gevraagd om een integraal verbeterplan voor jongeren die geen opleiding volgen en inkomen en/of vast woonadres hebben. Met de volgende acties en initiatieven wordt, samen met VNG en andere landelijke partners, als volgt invulling gegeven aan de motie:

- a) Landelijke werkagenda 18-/18+
- b) Verspreiden van goede voorbeelden
- c) Van de Straat (praktijkexperiment)
- d) Aanpak jeugdwerkloosheid
- e) Vervolgaanpak voortijdig schoolverlaten

BRON: Tweede Kamer der Staten generaal, Stand van zakenbrief inzake uitvoering motie Bergkamp/Koser Kaya over een verbeterplan jongeren, 29 november 2016 (kamerstuk 34104-113 ISSN 0921 – 7371)

→ **Relevant:** De Kamerbrief beschrijft het integrale verbeterplan voor jongeren die geen opleiding volgen en geen inkomen en/of vast woonadres hebben. Het verbeterplan bevat acties en initiatieven van VNG en andere landelijke partners om doorlopende hulp van 18- naar 18+ over de grenzen van de verschillende domeinen (zorg, veilig, onderwijs en werk) te ondersteunen. Uit de brief blijkt dat op landelijk niveau aandacht en initiatief is om integrale hulp aan jongeren verder te verbeteren. Het verbeterplan beoogt een bijdrage te leveren aan het verbeteren van de kwetsbare positie van jongeren en draagt daarmee naar verwachting bij aan de ontwikkelmogelijkheden van jongeren.

Handreiking voor gemeenten van 18- naar 18+

Jongeren tussen de 16 en 27 die niet in staat zijn om zelfstandig en met steun van hun eigen netwerk volwassen te worden, hebben speciale aandacht nodig. Na de decentralisaties hebben gemeenten meer te maken met de ondersteuning voor deze kwetsbare jongeren.

...

De jongere belandt van de 'pedagogische en beschermende' omgeving van school en de instanties van de Jeugdwet nu in de vraaggerichte Wmo en de meer eisen stellende Participatiewet. Ook verlenen de sociale diensten of corporaties nauwelijks hulp aan de jongere voordat deze meerderjarig is. De aansluiting tussen de stelsels klopt theoretisch, maar in de praktijk vallen jongeren vaak tussen wal en schip. Om alle jongeren te ondersteunen richting participatie en zelfredzaamheid is een integrale en preventieve aanpak nodig van de gemeente en partners op de leefgebieden onderwijs, werk, inkomen, zorg, veiligheid en wonen. Deze aanpak vraagt om aandacht, tijd, strategie, creativiteit en lef. Deze handreiking is voor en door gemeenten gemaakt en geeft gemeenten praktische handvatten om hun integrale beleid en dienstverlening zo in te richten dat de groep jongeren tussen de 16 en 27 jaar de juiste ondersteuning krijgt bij de voorbereiding op hun toekomst.

BRON: VNG, Van 18-min naar 18-plus, handreiking voor gemeenten bij de overgang van Jeugd naar volwassenheid (2016)

→ **Relevant:** De handreiking is opgesteld met en voor gemeenten en biedt praktische handvatten om hun integrale beleid en dienstverlening voor de doelgroep 16 tot 27 jaar goed in te richten. Het is één van de voorbeelden van landelijke initiatieven en documenten die gemeenten ondersteunen bij het opstellen van effectief beleid. Naast de handreiking worden regelmatig conferenties en andere bijeenkomsten gehouden voor gemeenten en andere partijen waar ervaringen en goede voorbeelden rondom de doelgroep 16 tot 27 jaar worden uitgewisseld.

In hoeverre geven bestaande onderzoeksrapporten antwoord op dit motie-onderdeel?

In de bestaande onderzoeksrapporten wordt de motie vraag 'Wat zijn de mogelijkheden voor ontwikkeling van 18-plus binnen de Wmo?' niet letterlijk beantwoord. Wat wel uit de onderzoeken naar voren komt, is dat de Wmo de ruimte biedt aan gemeenten om het beleid samen met ketenpartners zo vorm te geven dat voor de 18-plus doelgroep een integraal aanbod kan ontstaan van zorg, veiligheid, onderwijs en werk. Uit de onderzoeken blijkt ook dat er (grote) verschillen bestaan tussen gemeenten in hoe zij het beleid in het sociaal domein rondom de doelgroep vormgeven. Er zijn daarmee ook verschillen in de mate waarin er een passend aanbod is voor de doelgroep. De VGN concludeert dat er in het Wmo-beleid onvoldoende aandacht is besteed aan het ontwikkelperspectief van de doelgroep. Het onderzoek van de Universiteit Leiden (2016) ondersteunt die conclusie. Daarin wordt aangegeven dat er waarschijnlijk meer tijd nodig is om nazorg (na het 18e levensjaar) beter te ontwikkelen.

Een belangrijke bevinding is dat de Wmo is nu te veel gericht op ouderen en 'langer thuis wonen' en te weinig rekening met de behoeften van jongeren. Hierbij dient de kanttekening te worden geplaatst dat duidelijk is dat het beleid nog sterk in ontwikkeling is en dat het beleid zich nog moet gaan zetten. Er zijn verschillende handreikingen, ondersteunende websites en landelijke initiatieven (waaronder het integrale verbeterplan voor jongeren) voor de 18-plus doelgroep.

In de onderzoeken wordt niet ingegaan op de effecten van het beleid in termen van outcome (behalen van cliënt ontwikkeldoelen) of cliëntervaringen.

4.4. **Motie-onderdeel 4: 'hoe de overgang van de Jeugdwet en Passend onderwijs naar Wmo 2015, Wlz en Participatiewet in de praktijk verloopt'**

Wat is in de wet opgenomen over de overgang van de verschillende wetten?

In de wet is opgenomen dat de gemeente sinds 1 januari 2015 verantwoordelijk is voor de uitvoering van de Jeugdwet. Wanneer een jongere de leeftijd van 18 jaar bereikt, eindigt de Jeugdwet voor deze jongere van rechtswege (met uitzondering van de doorlooptegeling, zie 4.2). Onder welke wet de jongere terecht zal komen, is afhankelijk van zijn/haar zorgbehoefte. Mocht de jongere in aanmerking komen voor zorg vanuit de Wmo of de participatiewet, dan is de gemeente wederom verantwoordelijk voor de uitvoering van deze zorg. Mocht de jongere via de uitzonderingsregel doorstromen naar de Wlz, dan is de gemeente niet langer eindverantwoordelijk voor de uitvoering van de zorg. Hierbij dient de kanttekening te worden geplaatst dat niet duidelijk is hoe vaak de uitzonderingsregel, zoals behandeld bij motieonderdeel een, wordt gebruikt. Op basis hiervan kan geconcludeerd worden dat een jongere die op basis van leeftijd de Jeugdwet verlaat en een blijvende zorgvraag heeft, in de meeste gevallen onder de verantwoordelijkheid van de gemeente blijft in de vorm van een andere wet (Wmo of participatiewet).

Wat is er bekend over hoe de overgang tussen de verschillende wetten verloopt?

Om deze subvraag te beantwoorden, zijn de knelpunten met betrekking tot de in verschillende rapporten genoemde overgang geïnterviewd en geclusterd. De knelpunten worden in deze paragraaf afgezet tegen de maatregelen die in de wetgeving en via beleidsondersteunende initiatieven (bijvoorbeeld publicatie van een handreiking) al zijn of worden genomen om de overgang te versoepelen.

Hieronder volgt eerst een toelichting op de wijze waarop knelpunten en getroffen maatregelen zijn geïnterviewd in het kader van de voorliggende meta-analyse. De daarop volgende paragraaf bevat een inhoudelijke beschrijving van de knelpunten en oplossingen.

Onderzoek aanpak - Inventarisatie van huidige knelpunten

In 2009 heeft het Verwey-Jonker instituut onderzoek gedaan naar knelpunten die adequate hulpverlening aan de doelgroep belemmeren. In 2015 heeft de Kinderombudsman onderzocht of de knelpunten die toen naar voren kwamen uit het onderzoek nu nog steeds actueel zijn. In mei 2016 heeft de VGN onderzoek gedaan naar de door hun leden ervaren knelpunten bij de overgang van 18- naar 18+. Deze knelpunten zijn opgenomen in de onderstaande twee kaders.

Issues rondom continuering van hulp in brede zin aan kwetsbare jongeren

Het Verwey-Jonker instituut benoemt in haar rapport (2009) de volgende knelpunten die een belemmering vormen voor adequate hulpverlening:

- *Een tekort aan een passend hulpverleningsaanbod: Vanwege het geringe aanbod waar hulpverleners naar kunnen verwijzen, komen er weinig aanvragen. Het gebrek aan vraag leidt er vervolgens toe dat de ontwikkeling van hulpverleningsaanbod stagneert.*
- *Het ontbreken van de juiste expertise over deze groep jongeren: De kwetsbare jongeren waar het onderzoek op ziet hebben andere hulpverlening nodig dan de volwassenzorg hen kan bieden. Zo is voor deze jongeren een outreachende en orthopedagogische benadering nodig, terwijl de volwassenzorg uitgaat van een vraaggerichte benadering.*
- *Het vrijwillige karakter van de hulpverlening na 18 jaar*
- *Een slechte aansluiting tussen jeugd- en volwassenzorg: Dit punt ziet met name op de gebrekkige overdracht van de jeugdzorg naar de volwassenzorg. Redenen die hiervoor worden genoemd zijn beperkte tijd van hulpverleners, onvolledige overdracht vanwege privacy aspecten, het ontbreken van een duidelijke hulpvraag en onduidelijkheid over de regie in cases.*

- *Onduidelijkheid over wie verantwoordelijk is voor de zorg van de doelgroep: In veel gevallen zijn meerdere (hulp-)instanties tegelijkertijd betrokken bij de jongere. Tussen deze verschillende partijen vindt afstemming plaats. Het ontbreekt daarentegen aan een regisseur die boven de partijen hangt en verantwoordelijk is voor de totstandkoming van de benodigde zorg.*

Uit de gesprekken die in het kader van het onderzoek van de Kinderombudsman zijn gevoerd, komt het beeld naar voren dat bovenstaande knelpunten nog steeds actueel zijn.

Uit het onderzoek van de Kinderombudsman kwamen verder de volgende issues naar voren over de continuering van hulp in brede zin aan kwetsbare jongeren:

- *Jongeren geven aan dat ze niet goed worden voorbereid op het feit dat ze op hun 18e zo zelfstandig mogelijk in de maatschappij moeten functioneren.*
- *Gemeenten hebben beperkt zicht op deze doelgroep, terwijl ze vanaf 1 januari 2015 verantwoordelijk zijn voor de continuering van hulp.*
- *Voor deze groep jongeren is het vooral lastig om woonruimte te vinden op de plek waar zij willen wonen en het is een groep die vaak met schuldenproblematiek te maken heeft.*
- *De decentralisatie van de jeugdzorg gaat uit van eigen kracht en de inzet van het eigen netwerk van de jongeren die hulp nodig hebben. Maar deze jongeren hebben hier vaak niet de (sociale) vaardigheden voor. Verder komt het bij deze jongeren geregeld voor dat het sociale netwerk ontbreekt of in negatieve zin aanwezig is.*
- *De mate waarin door jeugdbeschermers of hulpverleners tijdig gestart wordt met het opstellen van een plan over de continuering van hulp en de mate waarin daarbij een grondige risicotaxatie wordt uitgevoerd.*
- *Terughoudendheid bij instanties om dwingende maatregelen zoals mentorschap en curatele aan te vragen, ook als dat een passende maatregel wordt geacht.*
- *Onbekendheid in het jeugdveld van de (on)mogelijkheden van de maatregel mentorschap*

BRON: De Kinderombudsman, 2015

Door VGN geïnventariseerde Knelpunten bij de overgang van 18- naar 18+
Tabel 14 Ervaren knelpunten bij de overgang van 18- naar 18+
(maximaal vijf antwoorden mogelijk)

<i>Knelpunten</i>	<i>%</i>
Aansluiting van jeugdhulp (Jeugdwet) naar ondersteuning (Wmo).	49%
Het bekostigen van verblijf voor cliënten die (nog) geen toegang krijgen tot de Wlz omdat de blijvendheid (nog) niet kan worden aangetoond	39%
Grijs gebied tussen Jeugdwet, ZvW en Wlz leidt tot kastje-muur-effect	39%
Het in de Wlz kunnen continueren van de LVG behandeling die gestart is in de Jeugdwet	35%
Er is onvoldoende aansluiting tussen de Wmo en de Participatiewet (geen integrale arrangementen)	29%
De overgang van onderwijs naar participatiewet verloopt moeizaam	27%
Overig, namelijk...	25%
Cliënten met een Wlz-indicatie krijgen geen Wajong-uitkering, maar zijn aangewezen op de Participatiewet	18%
De jongere kiest ervoor om de behandeling en/of ondersteuning te stoppen na zijn 18e verjaardag	18%
Geen toegang krijgen tot behandeling vanuit de subsidieregeling 'extramurale behandeling'	14%
De jongere die aangewezen is op de participatiewet krijgt onder de 21 jaar nog geen uitkering van de gemeente	14%

BRON: VGN, Monitor Sociaal Domein, Meting 6, mei 2016

De knelpunten die door het Verwey-Jonker instituut, De Kinderombudsman en de VGN zijn aangedragen, zijn ten behoeve van voorliggende meta-analyse geclusterd tot vijf overkoepelende knelpunten, namelijk:

- Knelpunt 1: de complexiteit van de wetgeving rondom de doelgroep
- Knelpunt 2: overgang 18-/18+
- Knelpunt 3: het ontbreken van een passend hulpverleningsaanbod
- Knelpunt 4: versnippering
- Knelpunt 5: uit beeld raken

Onderzoek aanpak - Inventarisatie oplossingen van knelpunten

Naast knelpunten bevatten de geïnventariseerde publicaties informatie over stappen die zijn en worden gezet om de knelpunten op te lossen. In voorliggende meta-analyse zijn vier documenten meegenomen, namelijk:

- Kamerbrief 'De ondersteuning van kwetsbare jongeren bij de overgang naar volwassenheid' [kamerstuk 1084648-160469-J] (2017).
- VNG (2016). Van 18-min naar 18-plus. Handreiking voor Gemeenten bij de overgang van jeugd naar volwassenheid.
- 18, en dan? Voorstel voor landelijke werkagenda 2016-2017. Gemeentelijke Werkgroep 18+/18-.
- Kamerbrief Stand van zakenbrief inzake uitvoering motie Bergkamp/Koser Kaya over een verbeterplan jongeren' (2016). [kamerstuk 1060503-159002-DMO].

Daarnaast zijn verschillende voorbeelden gevonden van initiatieven die erop gericht zijn om voor de doelgroep de overgang tussen enerzijds Jeugdwet en (passend) onderwijs en anderzijds Wmo, Participatiewet en Wlz soepel te laten verlopen.

Toelichting op de overkoepelde knelpunten en oplossingen

Hieronder volgt per overkoepeld knelpunt een uitleg over de aard van het knelpunt en is per knelpunt aangegeven welke maatregelen, initiatieven en voorbeelden er zijn gericht op het oplossen van het knelpunt.

Knelpunt 1: de complexiteit van de wetgeving rondom de doelgroep

Het eerste knelpunt binnen de kaders van deze motie is de complexiteit van de wetgeving. Bij het doorlezen van de wetsartikelen, het doornemen van de onderzoeken en artikelen en het spreken met contactpersonen uit het veld kwam dit knelpunt regelmatig ter sprake. Om te bepalen vanuit welk wettelijk kader een jongere hulp geboden moet worden is veel kennis nodig over de toegangscriteria en processen rondom indicatiestelling c.q. het afgeven van beschikkingen. In praktijk blijkt dat het opbouwen, bijhouden en verspreiden van deze kennis voor gemeenten en zorgaanbieders (en hun toegangsmedewerkers en indicatiestellers) veel aandacht en tijd vraagt. Dat dit lastig is blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat het voor sommige zorgaanbieders niet duidelijk is dat het mogelijk is om al (ruim) voor de 18e verjaardag van een cliënt een Wlz-indicatie aan te vragen. Ook blijkt deze onduidelijkheid uit het aanleveren van incomplete dossiers aan het CIZ, resulterend in vertraging van het indicatieproces. Mogelijk ligt gebrek aan kennis over het indicatieproces (of complexiteit ervan) hieraan ten grondslag. De complexiteit van de wetgeving c.q. het gebrek en kennis is één van de oorzaken van het feit dat sommige jongeren tussen wal en schip vallen.

In de inventarisatie van de VGN staan ervaren knelpunten die lijken samen te hangen met een grijs gebied in toegangscriteria voor de wetten, namelijk:

- 'Grijs gebied tussen Jeugdwet, ZvW en Wlz leidt tot kastje-muur-effect'
- 'Geen toegang krijgen tot behandeling vanuit de subsidieregeling 'extramurale behandeling'

In de Monitor Sociaal Domein worden de ervaren knelpunten niet nader toegelicht voor de doelgroep. Wel wordt in de monitor in algemene zin een conclusie getrokken over ervaren knelpunten bij de toegang en toeleiding in de gehandicaptensector. Die conclusie staat hieronder.

Bijna alle aanbieders ervaren knelpunten bij de toegang en toeleiding.

Slechts 4% van de aanbieders ervaart geen knelpunten bij de toegang en toeleiding. Een ruime meerderheid ervaart de volgende knelpunten rond de Wmo: de afbakening tussen de Wlz en de Wmo, het onvoldoende herkennen van de problematiek van cliënten door gemeenten om een juiste indicatie te kunnen stellen, de hoogte van de eigen bijdrage en onvoldoende bekendheid van het wijkteam met de doelgroep. Ook bij de instroom van nieuwe cliënten die vallen onder de Jeugdwet, ervaren aanbieders knelpunten. Het gaat hierbij om de afbakening tussen de Wlz en de Jeugdwet, het onvoldoende herkennen van de problematiek van cliënten om een juiste indicatie te kunnen stellen.

BRON: VGN, Monitor Sociaal Domein, Meting 6, mei 2016

De ervaren knelpunten uit de Monitor Sociaal Domein lijken sterk samen te hangen met de complexiteit van de wetgeving. In hoeverre de ervaren knelpunten samenhangen met enerzijds het werkelijk niet aansluiten van toegangscriteria van verschillende wetten of anderzijds met gebrek aan kennis over juiste toepassing van toegangscriteria is niet duidelijk.

Door te investeren in kennis van wetgeving rondom toegangscriteria en (administratieve) processen die samenhangen met de toegang zal een deel van de problematiek rondom overgang 18-/18+ opgelost kunnen worden. Investeren in kennis bij gemeenten en zorgaanbieders komt ten goede aan de overgang 18-/18+ en de bijbehorende continuïteit van zorg voor deze doelgroep.

Onderstaand tekstkader beschrijft een voorbeeld van hoe de Gemeente Groningen ervoor zorgt dat kennis over relevante wetgeving rondom de doelgroep aanwezig is.

Aanpak rond de Checklist 'Van 18- naar 18+' in Groningen

In Groningen is een checklist 'Van 18- naar 18+' ontwikkeld, waarmee jeugdhulpaanbieders hulp kunnen aanvragen bij de gemeente of Menzis als zich een knelpunt lijkt voor te doen bij de overgang van 18- naar 18+. Bij de gemeente is één coördinator toegewezen, die korte lijnen heeft binnen de gemeente en met Menzis. Samen met de jeugdhulpaanbieder wordt vervolgens gezocht naar een passende oplossingen, indien nodig buiten de gebaande paden.

BRON: Versterken samenwerking, 2016.

Knelpunt 2: overgang 18-/18+

'Aansluiting van jeugdhulp (Jeugdwet) naar ondersteuning (Wmo)' is het hoogst scorende ervaren knelpunt in het onderzoek van de VGN. Dit knelpunt is in 2009 tevens onderschreven door Verwey-Jonker en opnieuw bevestigd door de Kinderombudsman in 2015. Dit wekt de suggestie dat er op dit gebied nog ruimte voor verbetering is. De Kinderombudsman (2015) licht het knelpunt als volgt toe: "Dit punt zit met name op de gebrekkige overdracht van de jeugdzorg naar de volwassenzorg. Redenen die hiervoor worden genoemd zijn beperkte tijd van hulpverleners, onvolledige overdracht vanwege privacy aspecten, het ontbreken van een duidelijke hulpvraag en onduidelijkheid over de regie in cases".

Uit de knelpunten en ook uit het onderzoek waarbij we per motieonderdeel hebben gekeken (paragraaf 4.1 t/m 4.3), blijkt de roep om een integrale aanpak. Niet alleen tussen de verschillende wetten, maar ook tussen de verschillende actoren waar de jongeren mee te maken krijgen. Waarbij duidelijke afspraken over wie wanneer de regie voert en welke informatie nodig is voor een goede overgang van het ene naar het andere stelsel essentieel is.

Vanuit de VNG, het NJi en andere partijen zijn er allerlei initiatieven om het veld te ondersteunen bij het verbeteren van de overgang tussen de stelsels. Zo is er een Gemeentelijke werkgroep 18-/18+ opgericht. De werkgroep heeft een handreiking voor gemeenten opgeleverd. De handreiking van de VNG gaat uit van de noodzaak tot een integrale aanpak en geeft concrete voorbeelden van de wijze waarop gemeenten de integrale aanpak op het gebied van preventie en samenwerking tussen gemeenten hebben vormgegeven.

Er zijn enkele initiatieven op microniveau gevonden welke een integrale aanpak impliceren en samenwerking zoeken tussen de verschillende partijen. Deze initiatieven zijn in onderstaand kader opgenomen.

Voorbeeldprojecten van gemeenten - geen enkele jongvolwassene tussen wal en schip

In mei 2016 heeft een bijeenkomst plaatsgevonden over de sluitende aanpak 18-/18+. Tijdens deze bijeenkomst zijn vier voorbeeldprojecten van gemeenten besproken die allen tot doel hebben dat geen enkele jongvolwassene tussen wal en schip valt op het moment dat de jongvolwassene de leeftijd van 18 jaar bereikt. De gemeente Leeuwarden biedt onderwijs op maat voor dak- en thuisloze jongeren. De gemeente Leidschendam-Voorburg heeft zogenoemde doorstroomconsulenten die de zorgovergang begeleiden op het moment dat een jongere 18 jaar wordt. De gemeente Rotterdam brengt zogenaamde risicjongeren in de leeftijd van 12 tot 27 jaar in kaart en wil professionals allround maken zodat zij de overgang van jeugdhulpvoorzieningen naar voorzieningen voor volwassenen soepel kunnen begeleiden. Tot slot heeft de gemeente Zaanstad aangegeven dat zij een Vangnet hebben. De medewerkers van het Vangnet ondersteunen hulpverleners in casussen waarbij geen passende oplossing wordt gevonden en de betrokken hulpverlener niet het mandaat heeft om in te grijpen en te improviseren waar nodig. De

medewerkers van het Vangnet kunnen op basis daarvan voorstellen doen voor aanpassing van het beleid.

BRON: Universiteit van Leiden, 2016

Voorbeelden van samenwerking tussen zorgverzekeraars en/of gemeenten en/of zorgaanbieders

Werkafspraken: Jongere wordt 18 en het is nog niet duidelijk welke zorg nodig is

(Groningen/Menzis)

Het inrichten van een tussenfase om samen te bepalen wie welke verantwoordelijkheid krijgt. Dat betekent o.a. onafhankelijk multidisciplinair expertteam vroegtijdig (bijv. bij 16 jaar) inzetten; het team is verantwoordelijk voor een prognoseplan (toekomstgericht op alle levensdomeinen) zodat ook de jongere zelf beter weet wat hij kan verwachten.

BRON: Factsheet die is ontwikkeld ter gelegenheid van de Avondconferentie Versterken Samenwerking (24-09-2015). De informatie op deze sheet is bedoeld om deelnemers te inspireren en in vogelvlucht een beeld te geven van diverse samenwerkingsinitiatieven.

Knelpunt 3: het ontbreken van een passend hulpverleningsaanbod

Een knelpunt dat nauw samenhangt met het knelpunt 'overgang 18-/18+' is het knelpunt 'ontbreken van een passend hulpverleningsaanbod': een aanbod dat aansluit bij de ondersteuningsbehoefte van de doelgroep. Zoals in de voorgaande paragraaf aangegeven, moet het hulpverleningsaanbod aansluiten op het ontwikkelperspectief van de jongere. VGN en Universiteit Leiden geven respectievelijk in hun brief en rapport aan dat in het Wmo-beleid het ontwikkelperspectief van de jongere onvoldoende is meegenomen. Er zijn echter ook voorbeelden in de handreiking van de VNG en het voorbeeld uit de gemeente Alkmaar waaruit blijkt dat gemeenten met betrokken partijen integraal beleid aan het vorm geven zijn, specifiek gericht op de leeftijdscategorie 16 tot 27 (of soms 23).

Knelpunt 4: versnippering

'Overgang onderwijs naar participatie moeizaam' en 'slechte aansluiting Wmo en Participatie' zijn twee punten waaruit blijkt dat samenwerking nu nog niet soepel verloopt tussen de netwerkpartners van de verschillende stelsels die betrokken zijn bij de doelgroep. Dit komt ook naar voren in de Kamerbrief (2017) 'De ondersteuning van kwetsbare jongeren bij de overgang naar volwassenheid'. Met versnippering wordt bedoeld dat partijen elkaar niet weten te vinden en niet op de hoogte zijn van de (nieuwe) routes en mogelijkheden binnen het lokale stelsel. Residentiële instellingen, (gezins)voogden, jeugdredresseerders en andere betrokkenen zijn niet altijd bekend met de mogelijkheden van wijkteams. Scholen en partijen in de zorg weten elkaar niet altijd te vinden, of pas in een laat stadium. De verschillende partijen die betrokken zijn bij een jongere, hebben niet of nauwelijks contact met elkaar totdat er iets met de jongere misgaat.

Deze versnippering blijkt ook uit een recent onderzoek van Samenwerkend Toezicht Jeugd (2016). De inspecties constateerden in dit onderzoek dat de verschillende partijen die een jongere hulp bieden vaak afzonderlijk van elkaar plannen maken. De partners (NJI, Movisie, Divosa en de VNG) gaan zich richten op het ontwikkelen van bouwstenen waarmee een geïntegreerd en compleet toekomstplan gemaakt kan worden voor de leeftijd 16-27 jaar. De verwachting is dat deze bouwstenen in juni van dit jaar opgeleverd zullen worden (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2017).

In het onderstaande kader worden enkele voorbeelden gegeven van samenwerking tussen zorgverzekeraars en/of gemeenten en/of zorgaanbieders uit de factsheet 'Versterken Samenwerking'.

Voorbeelden van samenwerking tussen zorgverzekeraars en/of gemeenten en/of zorgaanbieders

Preventieproject Beweegpret (VGZ en gemeente Nijmegen)

Een deel van de preventieve acties gericht op bewegen is gerealiseerd. Een positieve ontwikkeling is de introductie van gezondheidsmakelaars en de verbinding die zij leggen naar het veld (o.a. de sociale wijkteams). Ook de interventies voor kinderen met overgewicht ('Beweegpret') en valpreventie zijn goed van de grond gekomen.

Jeugdhulpcatalogus (Samenwerkende gemeenten West Brabant West en de koepel van kleine zorgaanbieders)

Het kind en zijn hulpvraag is uitgangspunt van de ondersteuning. Een hulpvraag wordt door de regio geplaatst in een van de 14 zorgprofielen. Per profiel wordt vervolgens aangegeven welke resultaten een kind en zijn ouders kan bereiken. Een zorgaanbieder kan op deze profielen inschrijven.

Als een kind zich meldt, stelt een zorgaanbieder een behandelplan op, waarin hij aangeeft hoe het kind helpt om het resultaat te bereiken.

Samenwerkingsvoorbeeld: Bestuurlijk overleg

(Gemeente Utrecht, Zilveren Kruis, Huisartsen Utrecht Stad)

In het kader van de samenwerking tussen deze drie partijen is er een halfjaarlijks Bestuurlijk overleg over afstemmingsvraagstukken. Daarnaast wordt kennis gedeeld over elkaars werkwijze en worden afspraken gemaakt over samenwerking en interventies.

Gezinscoach traject 'Lekker in je vel'

(CZ en gemeente Den Bosch)

Het project 'Lekker in je vel' is een initiatief van Edgar van Mil, kinderarts in het Jeroen Bosch Ziekenhuis. In het project komen de gezinnen samen in een groep die wordt begeleid door een gezinscoach. Bij het project zijn ook diëtisten, fysiotherapeuten en de GGD betrokken. CZ ondersteunt dit project via het CZ Fonds. Er is ook onderzoek naar de resultaten van deze vernieuwende aanpak.

BRON: Factsheet die is ontwikkeld ter gelegenheid van de Avondconferentie Versterken Samenwerking (24-09-2015). De informatie op deze sheet is bedoeld om deelnemers te inspireren en in vogelvlucht een beeld te geven van diverse samenwerkingsinitiatieven.

Knelpunt 5: uit beeld raken

Een ander knelpunt is het gevaar van 'uit beeld raken' op het moment dat de jongere 18 jaar oud wordt. Op dat moment wordt het karakter van de hulpverlening vrijwillig en kan de jongere ervoor kiezen om de behandeling en/of ondersteuning te stoppen. Wanneer de jongere kiest voor stopzetten, kan hij/zij uit beeld raken van de hulpinstanties.

In het onderzoek van de Kinderombudsman (2015) wordt geconcludeerd dat het niet mogelijk is om gedwongen hulp te bieden aan kwetsbare jongeren die de leeftijd van 18 jaar hebben bereikt. Er zijn weliswaar maatregelen die in het gedwongen kader aan volwassenen kunnen worden opgelegd, maar deze zijn volgens de Kinderombudsman vaak niet passend voor deze groep kwetsbare jongeren. "Dit leidt er toe dat de veiligheid en het welzijn van deze jongeren onvoldoende kan worden gewaarborgd, omdat er geen passende dwangmaatregel is, terwijl zij dit wel hard nodig hebben", aldus de Kinderombudsman.

Er is door de Universiteit Leiden in 2016 onderzoek gedaan naar de mogelijkheden om jeugdhulp een verplichtend karakter te geven. Uit dit onderzoek blijkt dat een vorm van mentorschap een manier zou kunnen zijn om een jongere ook na zijn 18e verjaardag in beeld te houden.

Jongeren verdwijnen niet alleen uit beeld bij de hulpinstanties, ook op school kan de doelgroep uit beeld verdwijnen. Jongeren zijn vanaf hun 18e immers niet langer leerplichtig. Het deel van de doelgroep dat school op het 18e levensjaar verlaat zonder startkwalificatie is relatief groot.

In het kader van Werkcongres 2017, dat wordt georganiseerd in samenwerking met de G32, is gewerkt aan een handreiking om in kaart te brengen wat nodig is om jongeren zonder een startkwalificatie te matchen op werk. Naar verwachting is deze handreiking eind maart 2017 gereed voor gemeenten (Tweede Kamer der Staten Generaal, 2017).

Ook in de Brief aan de Kamer die naar aanleiding van de motie Bergkamp/Koser Kaya werd geschreven, wordt aandacht gegeven aan dit onderwerp: een vervolgaanpak voor voortijdige schoolverlaters is één van de speerpunten van het integraal verbeterplan dat in de brief staat.

Onderstaand voorbeeld uit de gemeente Alkmaar geeft aan wat een gemeente zoal doet en andere gemeenten dus ook kunnen doen om te voorkomen dat jongeren uit beeld raken.

Praktijkvoorbeeld: Onderdeel uit beleid en uitvoering 18-/18+ in de Regio Alkmaar

Om te voorkomen dat jongeren buiten beeld is er een directe lijn tussen het RMC en de toegangsmedewerkers van de gemeente. Alle jongeren tot 23 jaar die school verlaten zonder startkwalificatie worden gemeld bij de gemeente. Daarnaast zijn er (net als in andere gemeenten) voorzieningen en projecten in de wijk/buurt om in contact te komen met (hang)jongeren. Ook worden jongeren met een mogelijke hulpvraag gemeld door personen uit hun eigen netwerk (buurman/vriend/oom) die zich zorgen maken.

BRON: Telefonisch interview met Gemeente Alkmaar, 2017

In hoeverre geven bestaande onderzoeksrapporten antwoord op dit motie-onderdeel?

Knelpunt 1: de complexiteit van de wetgeving rondom de doelgroep

De signalen uit de rapporten wijzen er op dat complexiteit van wetgeving c.q. het gebrek aan kennis over de toegangscriteria van de verschillende wetten en (administratieve) processen rondom toegang, er toe leiden dat een deel van de doelgroep tussen wal en schip valt. Investeren in kennis en bijvoorbeeld het inrichten van een taskforce of ander orgaan waar kennis rondom de doelgroep gebundeld is en waar hulpverleners terecht kunnen met hun vragen zijn oplossingen die al worden toegepast (bijvoorbeeld Gemeente Groningen).

Knelpunten 2 en 3: 'overgang 18-/18+' en 'ontbreken passend hulpverleningsaanbod'

Er is erg veel aandacht voor het verbeteren van de overgang 18-/18+. Toch blijkt uit verschillende rapporten en recente signalen vanuit aanbieders van gehandicaptenzorg dat het regelmatig niet lukt om op cliëntniveau tot een geïntegreerde aanpak te komen. Tegelijkertijd zijn er veel voorbeelden gegeven van gemeenten die al integraal beleid hebben gevormd of daar hard mee bezig zijn. Wat duidelijk is, is dat het neerzetten van een geïntegreerde aanpak complex is. Waar het nu wel en niet goed loopt en hoe het kan dat het op de ene plek wel lukt en de andere plek niet, daar is niet structureel zicht op. Dit lijkt een witte vlek in bestaand onderzoek te zijn.

Knelpunt 4: versnippering

Het vierde knelpunt is de versnippering: partijen weten elkaar niet te vinden en zijn niet op de hoogte van de (nieuwe) routes en mogelijkheden binnen het lokale stelsel van hulpverlening aan de doelgroep. Het lijkt niet altijd duidelijk te zijn wie waarvoor verantwoordelijk is en verschillende instanties die met een jongere te maken hebben, maken hun eigen plannen. Er is in veel gevallen te weinig sprake van samenwerking. Duidelijke afspraken over wie wanneer de regierol neemt, zou kunnen helpen om coördinatie van hulpverlening rondom de cliënt te verbeteren. Een witte vlek in de bestaande materie zou kunnen zijn: Waarom lukt samenwerking tussen betrokken partijen bij de ene gemeente wel en bij de andere niet?

Knelpunt 5: uit beeld raken

Omdat ondersteuning vanuit Wmo, Wlz en Participatiewet een vrijwillig karakter heeft, bestaat het risico dat jongeren na het 18de levensjaar uit beeld raken. Universiteit Leiden geeft in haar onderzoek aan dat een vorm van mentorschap een manier zou kunnen zijn om een jongere ook na het 18e levensjaar in beeld te houden. Het voorbeeld van de gemeente Alkmaar laat zien hoe gemeenten door nauwe samenwerking tussen het loket toegang en het RMC kunnen voorkomen dat 18-plussers zonder startkwalificatie school verlaten en geen vervolg ondersteuning krijgen, terwijl ze dat wel nodig hebben.

5. Conclusies en aanbevelingen

De aanleiding voor deze meta-analyse was de vraag uit de motie Dik-Faber/Voordewind:

'Deze motie verzoekt de regering aanvullend onderzoek te doen naar de inhoudelijke aansluiting tussen de verschillende wetgevingen waar de groep jongeren van 18 tot 23 met een beperking mee te maken heeft'

De conclusies en aanbevelingen zijn als volgt opgebouwd. Als eerste worden de algemene conclusies toegelicht welke betrekking hebben op de gehele meta-analyse en haar context. Uit deze algemene conclusies vloeien een tweetal aanbevelingen voort. Na het behandelen van deze overkoepelende conclusies en aanbevelingen wordt ingegaan op de verschillende knelpunten die zijn beschreven bij de vier motie-onderdelen. Per knelpunt worden verschillende aandachtspunten en witte vlekken toegelicht.

Algemene conclusies

Uit de meta-analyse blijkt dat er geen grote knelpunten zijn in de inhoudelijke aansluiting van wetgeving rondom de doelgroep. Er zijn wel veel signalen dat in de praktijk inhoudelijke aansluiting van hulp aan de doelgroep niet goed verloopt. Het aanpassen van wetgeving is daar geen oplossing voor. Er zijn grote verschillen tussen gemeenten in beleid en uitvoering rondom de doelgroep. Dit is een logisch gevolg van de decentralisaties en daarbij behorende beleidsvrijheid. Het is aan gemeenten en betrokken partijen om lokaal (nog) beter af te stemmen tussen alle partijen rondom de doelgroep en zo een integrale aanpak te realiseren, waarbij jongeren niet uit beeld raken. Het investeren in kennis over de (toegangscriteria) van de wetten en het organiseren van een loket waar hulpverleners met vragen over overgang 18-/18+ terecht kunnen, draagt bij aan de overgang van de doelgroep.

Er is geen totaaloverzicht dat inzichtelijk maakt wat de stand van zaken is in verschillende gemeenten. Daardoor is het niet mogelijk om conclusies te trekken over de mate waarin op gemeentelijk niveau de juiste afspraken zijn gemaakt om een integrale aanpak en soepele overgang tussen de stelsels op cliëntniveau te realiseren. Door het ontbreken van dat totaaloverzicht is het op basis van deze meta-analyse niet te bepalen welke gemeenten (aanvullende) maatregelen moeten nemen om de overgang 18-/18+ te verbeteren. Daardoor is ook niet duidelijk of alle bestaande initiatieven en genomen maatregelen (zoals het integraal verbeterplan en de handreiking 18-/18+ voor gemeenten) voldoende zijn om een passend, afgestemd hulpaanbod te realiseren voor de doelgroep.

Zoals gezegd is de hoofdmoot van de geïnventariseerde knelpunten lokaal van aard en deze moeten dus ook lokaal worden opgelost. Uit de inventarisatie van de VGN blijkt echter ook dat aanbieders knelpunten ervaren die samenhangen met de toegang tot de wetten. De aard en omvang van deze knelpunten is op basis van de publicaties die in deze meta-analyse zijn meegenomen niet nader te duiden. Wel blijkt uit de monitor sociaal domein dat een deel van het probleem ligt bij de onbekendheid met de wetten.

Witte vlek – stand van zaken overgang 18-/18+: Er is geen totaaloverzicht dat laat zien in welke gemeenten het nu wel en niet goed loopt en hoe het kan dat het op de ene plek wel lukt en de andere plek niet.

Algemene aanbevelingen

Deze algemene conclusies geven aanleiding voor de volgende aanbevelingen:

1 Casusonderzoek op gemeentelijk niveau

Zoals gezegd ontbreekt op dit moment een totaaloverzicht op basis waarvan duidelijk wordt hoe de overgang 18-/18+ er in verschillende gemeenten voor staat. Wat duidelijk is dat problematiek lokaal van aard is en oplossingen vaak ook lokaal gevonden moeten worden. Om een compleet beeld te schetsen van de specifieke problematiek en een concreet beeld te krijgen van de aard en omvang van de problematiek bevelen we aan om casusonderzoek uit te voeren op gemeentelijk niveau. Door bij een tiental gemeenten de volgende aspecten in kaart te brengen wordt duidelijk of er nog (grotere) groepen zijn binnen de doelgroep waarbij toegang overgang 18-/18+ structureel tot problemen leidt.

Omvang van de doelgroep waarbij overgang problematisch verloopt

- Hoe groot is de totale doelgroep 18-/18+ met een lichtverstandelijke beperking binnen de gemeente?
- Welk deel van de doelgroep ontvangt jeugdhulp voor het 18^e levensjaar?
- Bij welke deel van die groep verloopt de overgang 18-/18+ problematisch?

Samenstelling van de doelgroep waarbij overgang 18-/18+ problematisch verloopt

- Zijn er subdoelgroepen te identificeren waarbij overgang 18-/18+ structureel moeizaam verloopt?

Aard van de problematiek bij overgang 18-/18+

- Wat zijn de oorzaken van een problematische overgang van 18-/18+?

Door bovenstaande vragen in een tiental gemeenten te beantwoorden wordt aard en omvang van de problematiek veel duidelijker. Ook wordt duidelijk welke problemen structureel en welke lokaal van aard zijn en welke problemen eventueel in wetgeving opgelost moeten worden. Het geeft deelnemende gemeenten daarnaast de gelegenheid om van elkaar te leren.

2 Inrichten van een projectgroep die de diepte in gaat

Om bottlenecks in de overgang 18-/18+ structureel op te kunnen lossen is dieper inzicht in de aard van de problematiek van de overgang 18-/18+ nodig. VWS zou meer regie kunnen nemen door (vertegenwoordigers van) alle partijen die betrokken zijn bij de doelgroep bij elkaar te brengen in een projectgroep waarin cliëntcasussen 'problematische overgang 18-/18+' besproken worden. Door met elkaar op cliëntniveau de diepte in te gaan, wordt inzichtelijk welke problemen ontstaan op de randen van de wetten en welke problemen binnen bestaande wetgeving lokaal goed opgelost kan worden. De uitkomsten van deze projectgroep kunnen enerzijds gebruikt worden voor aanpassing van wetgeving indien dat nodig is, en anderzijds voor het verspreiden van kennis over oplossingsrichtingen die direct toepasbaar zijn in het veld.

Conclusie motie-onderdeel 1 – functioneren uitzonderingsregel

De uitzonderingsregel is bedoeld voor jongeren die voor hun 18e zorg ontvingen vanuit de Jeugdwet en ook na het bereiken van de 18-jarige leeftijd behoefte houden aan deze zorg. Het betreft de 18-plussers met de ZZP's LVG 1-5.

Uit cijfers van het CIZ blijkt dat het aantal cliënten met een geldig Wlz-indicatiebesluit voor ZZP LVG 1-5 in de periode januari 2015 tot oktober 2016 met 35% is afgenomen. In verschillende publicaties wordt gesuggereerd dat te streng wordt geïndiceerd. In de documentenanalyse van het voorliggende onderzoek zijn geen documenten gevonden die inzicht bieden in de gevolgen van de strenge indicatiecriteria. Het is daardoor niet duidelijk in hoeverre de strenge indicatiecriteria er in praktijk toe leiden dat jongeren 18-23 niet de juiste zorg krijgen.

Witte vlek- indicatiecriteria uitzonderingsregel: in hoeverre de strenge indicatiecriteria er in praktijk toe leiden dat jongeren 18-23 geen gebruik kunnen maken van de uitzonderingsregel en als gevolg daarvan niet de juiste zorg krijgen is niet bekend.

Een knelpunt dat niet in de publicaties naar voren is gekomen, maar alleen uit een kort telefonisch interview met de VGN, zijn problemen in het proces en de timing van indicatiestelling. Dit lijkt een **witte vlek – timing indicatiestelling** te zijn: besluitvorming door het CIZ duurt relatief lang en indicaties worden te laat, namelijk vaak pas na het 18e levensjaar, afgegeven. Deze bottleneck in het proces zorgt ervoor dat er geen volledig plan opgesteld kan worden om de zorg te continueren, er mogelijk discontinuïteit van zorg ontstaat en jongeren gedemotiveerd raken en/of uit beeld raken. Het CIZ geeft hierover aan dat normen voor doorlooptijd van indicatiestelling worden gehaald en het aanvragen van een indicatie voorafgaand aan het 18^e levensjaar wel is toegestaan.

Conclusie motie-onderdeel 2 – aard en gebruik doorloopregeling

In 2015 maakten 21.680 18-plussers gebruik van Jeugdhulp en/of Jeugdreclassering in 2015. De omvang van het gebruik is samengevat per soort zorg in onderstaande tabel.

Soort zorg +18 plussers in Nederland	Aantal zorg- en hulpdagen
In totaal	7.782.550
Jeugdhulp zonder verblijf:	4.045.525
Jeugdhulp met verblijf (pleegzorg)	2.555.090
Jeugdhulp met verblijf (gezinsgericht)	320.520
Jeugdhulp met verblijf (gesloten plaatsing)	62.405
Jeugdhulp met verblijf (anders)	799.010

Witte vlek – functioneren doorloopregeling : op basis van de publicaties die zijn meegenomen in deze meta-analyse is het niet mogelijk om te beoordelen of de doorloopregeling te veel of te weinig wordt gebruikt. Daarnaast is ook niet duidelijk of en welke problemen ontstaan wanneer er geen gebruik wordt gemaakt van de doorloopregeling.

Conclusie motie-onderdeel 3 – de mogelijkheden binnen de Wmo voor 18-plus om zich te ontwikkelen

De Wmo bevat geen restricties die het bemoeilijken of onmogelijk maken om het ontwikkelperspectief van de doelgroep 18-plus vorm te geven. Uit verschillende publicaties blijkt dat het ontwikkelperspectief tot nu toe nog onvoldoende vorm werd gegeven in gemeentelijk beleid.

Tegelijkertijd komt duidelijk naar voren dat beleid nog sterk in ontwikkeling is en dat het beleid zich nog moet gaan zetten. Er zijn verschillende handreikingen, ondersteunende websites en landelijke initiatieven (waaronder het integrale verbeterplan voor jongeren) voor de 18-plus doelgroep.

Witte vlek – ontbreken van meting uitkomsten van lokaal beleid: in de onderzoeken wordt niet ingegaan op de effecten van het beleid in termen van outcome (behalen van cliënt ontwikkeldoelen) of cliëntervaringen. Daardoor zijn er ook geen harde cijfers bekend over de effecten van het gemeentelijk beleid op dit onderwerp.

Conclusies motie-onderdeel 4 -: hoe de overgang van de Jeugdwet en Passend onderwijs naar Wmo 2015, Wlz en Participatiewet in de praktijk verloopt'

Het voorliggende onderzoek heeft vijf overkoepelde knelpunten in kaart gebracht rondom de overgang tussen de verschillende wetten waar de doelgroep mee te maken heeft. De knelpunten zijn:

- Knelpunt 1: de complexiteit van de wetgeving rondom de doelgroep
- Knelpunt 2: overgang 18-/18+
- Knelpunt 3: het ontbreken van een passend hulpverleningsaanbod
- Knelpunt 4: versnippering
- Knelpunt 5: uit beeld raken
- Mogelijk knelpunt 6: grijs gebied in toegangscriteria voor wetten

In de algemene conclusie en aanbevelingen eerder in dit hoofdstuk zijn de knelpunten 1 tot en met 4 al nader toegelicht en zijn enkele aanbevelingen gedaan.

Een aandachtspunt dat met dit motie-onderdeel samenhangt en nog niet aan bod is gekomen is met betrekking tot knelpunt 5 'uit beeld raken' is het volgende.

Aandachtspunt - Uit beeld raken: Omdat ondersteuning vanuit de Wmo, Wlz en Participatiewet een vrijwillig karakter heeft, bestaat het risico dat jongeren na het 18e levensjaar uit beeld raken. Universiteit Leiden geeft in haar onderzoek aan dat een vorm van mentorschap een manier zou kunnen zijn om een jongere ook na zijn/haar 18e levensjaar in beeld te houden. Ook afspraken met het RMC kunnen voorkomen dat een deel van de doelgroep uit beeld raakt.

Literatuurlijst

- Bureau HHM (2016). Onderzoek LVB 18+: Tijdelijke behoefte aan een beschermende woonomgeving in kaart gebracht.
- Bureau HHM (2015). Meerderjarigen met verstandelijke beperking en tijdelijke behoefte aan beschermende woonomgeving.
- CBS (2016). Een op de tien jongeren krijgt jeugdhulp.
- CBS (2015). Kosten Jeugdwet 18 plussers en voogdij.
- CIZ (2017). Beleidsregels indicatiestelling Wlz 2017).
- CIZ (2016). Kwartaalrapportage CIZ 2015 Q4 t/m 2016 Q3: Indicatiestelling Wlz.
- CPB (2016). Op eigen benen? Samenhang van Jeugdzorg met het gebruik van WMO-zorg en inkomensondersteuning vanaf het achttiende levensjaar.
- Domein Gezondheid, Sport & Welzijn, Hogeschool Inholland (2016). Jongeren en Wijkteams. Verkennend onderzoek in Amsterdam, Haarlem en Rotterdam.
- Gemeente Alkmaar. Telefonisch interview Q-Consult – gemeente Alkmaar, 02-02-2017.
- Gemeentelijke werkgroep 18-/18+. (2016). 18, en dan? Voorstel voor landelijke werkagenda 2016 – 2017.
- Kinderombudsman (2015). "Ik kan het (niet) zelf": Een verkenning van de problematiek van de continuering van (gedwongen) hulp aan kwetsbare jongeren die de leeftijd van 18 bereiken.
- Inspectie voor de Gezondheidszorg (2016). Tussenrapportage Jeugdgezondheidszorg Toezicht 2016-2017 periode 1.
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (geraadpleegd op 27-01-2017). Wat verandert er in de zorg als een jongere 18 jaar wordt? Via: <https://www.wlz-overgangsrecht.nl/afbakening/18-jaar>.
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2016). Voortgangsrapportage Nieuw Jeugdwet. [Kamerstuknummer 1040162-157666-J] 4 november 2016
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2014). Memorie van toelichting Wetsvoorstel langdurige zorg. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 33 891, nr. 3
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2014). Memorie van toelichting van Wet maatschappelijke ondersteuning. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 33 841, nr. 3
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2014). Regels inzake de verzekering van zorg aan mensen die zijn aangewezen op langdurige zorg (Wet langdurige zorg): Tweede nota van wijziging. Vergaderjaar 2013–2014, 33 891, nr. 17

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2013). Memorie van toelichting bij de Jeugdwet. Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 33 684, nr. 3

NJi (2016). Doel en doelgroep per stelselwet.

Participatiewet 2015. Verkregen op 27-01-2017 via: <http://wetten.overheid.nl/BWBR0015703/2017-02-01>.

Passend onderwijs (2014). Passend onderwijs in het kort. Geraadpleegd op 27-01-2017 via: <https://www.wlz-overgangsrecht.nl/afbakening/18-jaar>.

SCP (2016). Overall rapportage sociaal domein 2015 Rondom de transitie.

Tweede Kamer der Staten Generaal (2017). De ondersteuning van kwetsbare jongeren bij de overgang naar volwassenheid' [kamerstuk 1084648-160469-J].

Tweede Kamer der Staten Generaal (2016). Motie van de leden Dik-Faber en Voordewind. [kamerstuk 34104-113 ISSN 0921 – 7371].

Tweede Kamer der Staten Generaal (2016). Stand van zakenbrief inzake uitvoering motie Bergkamp/Koser Kaya over een verbeterplan jongeren. [kamerstuk 1060503-159002-DMO].

Tweede Kamer der Staten Generaal (2015). Rapportage Kwetsbare jongeren op weg naar zelfstandigheid van het Samenwerkend Toezicht Jeugd/Toezicht Sociaal Domein (STJ/TSD). [kamerstuk STJ/TSD/161031PEP].

Universiteit Leiden (2016). Verplichte (na)zorg voor kwetsbare jongvolwassenen? Onderzoek naar de juridische mogelijkheden voor (verplichte) hulp aan kwetsbare jongvolwassenen na kindbescherming.

Versterken Samenwerking (2016). Een soepele overgang met de Checklist 'Van 18- naar 18+'

Versterken Samenwerking (2015). Factsheet versteken samenwerking in de zorg (2015).

VGN (2016). Inventarisatie systeemdwang Gehandicaptenzorg.

VGN (2016). Monitor Sociaal Domein.

VNG (2016). Van 18-min naar 18-plus. Handreiking voor Gemeenten bij de overgang van jeugd naar volwassenheid.

VNG (2016). Vier voorbeeldprojecten 18-/18+: niemand tussen wal en schip.

ZorghulpAtlas (2015). Transitie jeugdzorg: een overzicht (verkregen via Movisie).