

drift for transition

Rapportage

De basis op orde

De borging van de
overgangperiode 18min/18plus
in vijf steden

Datum

11 september 2017

Auteur

Frank van Steenbergen
Karlijn Schipper

De basis op orde

De borging van de overgangperiode
18min/18plus in vijf steden

Frank van Steenbergen

Karlijn Schipper

Datum

11 september 2017

Deze studie is uitgevoerd in opdracht van Stichting Zwerfjongeren Nederland en het mobilisatieprogramma Van de Straat.

INHOUDSOPGAVE

SAMENVATTING.....	3
1. INLEIDING.....	6
1.1 Doelstelling onderzoek.....	6
1.2 Methodologie.....	7
1.3 Leeswijzer.....	8
2. DE VERBROKEN OVERGANGSPERIODE IN HISTORISCH PERSPECTIEF.....	9
3. WAAROM ZOU DE VERBROKEN OVERGANGSPERIODE NU WEL GELIJMD WORDEN?.....	11
3.1 Het momentum van de decentralisaties.....	11
3.2 Toegenomen aandacht en urgentie.....	11
3.3 Toegenomen bureaucratie en complexiteit.....	12
3.4 Uitsluiting een halt toeroepen?.....	13
4. INSTITUTIONELE BORGING VAN OVERGANGSPERIODE 18MIN/18PLUS.....	14
4.1 Status van de borging van de experimenten in Leeuwarden en Rotterdam.....	14
4.2 Borging van de overgangperiode in Almere, Leiden en Tilburg.....	15
4.3 Analyse van de vijf borgingsprocessen.....	16
4.4 Kneipunten en uitdagingen in de praktijk.....	18
5. DE AARD VAN DE PROBLEMATIEK.....	19
5.1 De basis op orde: een huis, een inkomen en perspectief.....	19
5.2 Complexiteit van de problematiek.....	20
5.3 Samenvattend.....	21
6. HET INSTITUTIONELE WEB.....	22
6.1 Het realiseren van verbindingen en integraliteit.....	22
6.2 De ruimte voor innovatie en het centraal stellen van jongeren.....	23
6.3 Wet- en regelgeving en kaders.....	23
Kader 1. Complexiteit leidt tot uitsluiting.....	25
6.4 Wijze van financiering.....	25
6.5 Het effect van regiogrenzen.....	26
Kader 2. Regiogrenzen.....	26
6.6 Kennisontwikkeling.....	27
6.7 Samenvattend.....	27
7. ROLLEN EN SAMENWERKING.....	28
7.1 De kunst en complexiteit van het samenwerken.....	28
7.2 Herbezinning op rollen en functies.....	32
7.3 Samenvattend.....	35
8. CONCLUSIES & AANBEVELINGEN.....	36
8.1 Status van het borgingsproces rondom 18min/18plus.....	36
8.2 Paradoxen binnen de borging van 18min/18plus.....	38
8.3 Noodzaak paradigmaverschuiving: van 18min/18plus naar de basis op orde.....	40
8.4 De politiek van 18min/18plus.....	40
8.5 Vanuit de symptomen naar het fundament.....	41
8.6 Noodzaak voor een continu reflectieproces.....	42
Bijlage 1.....	43

SAMENVATTING

Van de een op de andere dag bestempelt de wet een jongere als volwassene. Dit maakt het bereiken van het 18e levensjaar niet alleen een mijlpaal op persoonlijk vlak, maar ook een kantelpunt op bureaucratisch niveau. Je mag ineens meer, maar je moet ook meer zelf betalen, regelen, etc. Vooral voor jongeren die een deel van hun jeugd opgroeien in de jeugdhulp is het bereiken van hun 18e levensjaar een ingrijpende gebeurtenis, want in principe stopt deze vorm van ondersteuning als een jongere 18 jaar wordt ¹. Een deel van deze jongeren redt het vervolgens op eigen benen, een ander deel niet. Vooral degenen met een beperkt sociaal netwerk hebben een verhoogde kans om in deze periode tussen wal en schip te vallen en verdwijnen daardoor soms na hun 18e levensjaar buiten beeld van hulpverleners, gemeenten of hun ouders/omgeving. Vaak ontstaan binnen een kort tijdsbestek uiteenlopende problemen: schulden, onderwijsachterstand, verslavingen en huisuitzettingen en komen de jongeren na een aantal maanden opnieuw terecht in het opvang- en/of ondersteuningscircuit. Vaak met geïntensiveerde en meervoudige problematiek. Dit is nadrukkelijk het geval bij dak- en thuisloze jongeren. Vandaar dat ambtenaren, professionals en jongeren zelf pleiten voor een meer zachte overgang naar volwassenheid. Want in hoeverre is het realistisch om te verwachten dat een 18-jarige (al dan niet in een kwetsbare positie) zijn of haar eigen boontjes kan doppen?

Momentum voor een doorbraak

Dit is precies waar de gemeenten zich anno 2015 – sinds de decentralisaties van de jeugdhulp en participatiewet – over buigen. Maar waarom de recente aandacht voor dit thema? Want reeds sinds de verlaging van de leeftijd voor een meerderjarige van 21 naar 18 in 1988 bestaat er binnen het zorgsysteem een knip tussen de leeftijd 18min en 18plus. Ondanks dat meerdere personen en instituten de afgelopen decennia alarmerende signalen afgeven, hebben ministeries, gemeenten en zorgaanbieders de verbroken overgangperiode 18min/18plus niet structureel opgepakt. De decentralisaties uit 2015 en de daarmee gepaarde bezuinigingen en transformatie van de zorg, zijn de reden dat dit ‘hoofdpijndossier’ omvangrijker en zichtbaarder is dan voorheen en opnieuw op de agenda staat van gemeenten. Dit biedt volgens wethouders, ambtenaren en professionals in het sociale domein mogelijkheden om de verbroken overgangperiode 18min/18plus aan te kaarten. De hamvraag is echter waarom het nu wel zou lukken om de verbroken overgangperiode duurzaam te tackelen?

Onderzoek in vijf gemeenten

Om dit te onderzoeken hebben we gekeken naar hoe vijf verschillende gemeenten de borging van de overgangperiode 18min/18plus oppakken. In Rotterdam en Leeuwarden is het thema opgepakt aan de hand van een pilot, in samenwerking met Van de Straat. In Almere, Leiden en Tilburg is de verbroken overgangperiode opgepakt binnen het ‘reguliere beleid’ rondom jongeren in een kwetsbare positie tussen 16 en 27 jaar gericht op jeugdhulp, participatie, maatschappelijke opvang, et cetera. Op basis van deskstudie en 16 interviews in de periode januari 2016 – april 2017 geven we antwoord op de vraag: Hoe verloopt de institutionele borging van de overgangperiode tussen 18min en 18plus binnen de vijf steden? En hoe verhoudt een specifieke aanpak zich daarin tot een generieke aanpak? Onder de institutionele borging verstaan we hier de vertaling van de overgangperiode in beleid, in hoeverre dit beleid wordt

¹ Wel bestond de vrijwillige optie om de jeugdhulp te verlengen (zie hoofdstuk 2).

gedragen door het bestuur en wordt omgezet in concrete maatregelen en afspraken in de praktijk.

Status en aard van de borgingsprocessen

In de vijf gemeenten is de decentralisatie en de reorganisatie van het sociale domein aangegrepen om de overgangperiode 18min/18plus aan te kaarten – ondanks dat de meeste steden al voor de decentralisaties bezig waren met het verkennen van de overgangperiode. Dit was het moment om het probleem gezamenlijk op het netvlies te krijgen en elkaars rollen en verantwoordelijkheden te bediscussiëren. Men kwam als het ware 'op het puntje van de stoel te zitten'. Ondanks lokale doorbraken en ontwikkelingen, verloopt de borging in alle gemeenten volgens de respondenten traag en wordt het proces als complex ervaren. Over het algemeen geldt dat het meeste beleid inmiddels op papier staat, maar dat de concrete implementatie in de praktijk veelal op zich laat wachten – dit geldt zowel voor de experimentele als de generieke beleidscontext.

De vormgeving van het borgingsproces heeft overigens in alle vijf de gemeenten een experimenteel karakter, omdat de thematiek voor velen (relatief) nieuw was en het speelveld door de reorganisatie veranderd was. Een belangrijk startpunt was het in kaart brengen van de knelpunten op institutioneel niveau en in de levens van jongeren. Vervolgens hebben de gemeenten in hun aanpak een andere focus of benadering gekozen. Zo is in enkele steden specifiek gericht op de knip tussen 18min en 18plus, terwijl andere steden de borging meer generiek oppakken in een aanpak voor jongeren van 16 tot 27 jaar. Ook beziet de ene gemeente de verbroken overgangperiode meer als een zorgprobleem en de andere gemeente als een integraal probleem waardoor de focus ligt op het reorganiseren/optuigen van (aangrenzende) velden zoals werk, inkomen, huisvesting en onderwijs. Daarnaast ligt de nadruk soms meer op beleid of juist op samenwerken. Het belangrijkste verschil tussen de experimentele en generieke beleidscontext is dat in de pilots de wensen en noden en de directe betrokkenheid van de jongeren een centrale positie inneemt.

Knelpunten en paradoxen

In het borgen van de overgangperiode 18min/18plus lopen betrokkenen in de praktijk tegen identieke knelpunten aan, te weten dat het primair gaat om de basis op orde te krijgen voor de jongeren (hoofdstuk 5), dat zowel jongeren als professionals verstrikt raken in het institutionele web (hoofdstuk 6) en dat de gewijzigde rollen en verantwoordelijkheden hebben geleid tot een zoektocht naar een nieuwe modus voor samenwerking (hoofdstuk 7). Een reden voor de ervaren complexiteit en stroperigheid die respondenten ervaren is dat zij zich in een schizofrene positie, maar vooral ook in een paradoxale wereld bevinden. Dit type paradoxen in de praktijk leidt tot extra verwarring rondom het borgingsproces van de overgangperiode en maakt dat betrokkenen gevangen raken in hun eigen gordiaanse knoop.

Gestandaardiseerd maatwerk?

Een voorbeeld van deze paradoxen is te vinden in de praktische borging van de overgangperiode. Deze kan tot op heden vooral nog in gang worden gezet door het probleem bijzonder te maken. Oftewel, door op casusniveau een uitzondering te creëren voor jongeren die problemen ondervinden. Daarbij is zelfs zo'n individuele aanpak afhankelijk van de persoonlijke inzet, vaardigheden en connecties van direct betrokkenen. De oplossingen blijven als gevolg daarvan een uitzondering binnen het bestaande regime, terwijl het doel van een institutionele

borging juist is om het individuele niveau te ontstijgen en een structurele aanpak te realiseren. Tegelijkertijd geven respondenten aan dat er geen generieke oplossing bestaat in de praktijk omdat de complexiteit van de problematiek en de diversiteit binnen de brede doelgroep jongeren juist vraagt om maatwerk. De paradox die zich hier vervolgens aftekent is: in hoeverre is maatwerk te standaardiseren?

Van 18min/18plus naar de basis op orde

Vanuit het transitieperspectief is de overgangperiode 18min/18plus 'slechts' een symptoom van de onduurzaamheid in de omgang met jongeren en jongvolwassenen die in een kwetsbare positie verkeren. Het staat symbool voor een meervoudige uitsluitingsproces, aangezien de onderliggende problematiek betrekking heeft op velden als onvoldoende betaalbare huisvesting, onvoldoende inkomen, een beperkt sociaal netwerk, beperkte toegang tot onderwijs, etc. De knip tussen 18min/18plus is dan ook geen geïsoleerd probleem, maar hangt samen met het op orde krijgen van de basis op tal van andere terreinen. Het is wellicht productiever om te investeren in jongeren door hen zicht te bieden op en met hen samen te werken aan een duurzame toekomst. In essentie gaat het om een paradigmaverschuiving van het volwassen zijn naar het volwassen worden. En een voorwaarde voor perspectief is om te werken aan het op orde krijgen van de basis waaruit een jongere zich kan ontplooien.

De verschuiving van de focus op 'de knip tussen jeugdhulp en volwassenondersteuning' naar een 'domein overstijgende benadering' is in dit licht een positieve ontwikkeling. Het is gebleken dat het op de spits drijven van het symptoom (overgangperiode 18min/18plus) een effectieve werkwijze kan zijn om het gehele systeem onder druk te zetten. Juist als hiervoor een momentum bestaat en zolang de integraliteit en complexiteit van een (groep) jongere(n) en hun context het startpunt is. In die zin heeft de huidige borging een flinke bijvangst opgeleverd. Naast de beleidsaandacht lijkt het op individueel casusniveau gemakkelijker om doorbraken te realiseren dan voorheen.

Randvoorwaarden voor een inclusieve aanpak

Echter, met de specifieke focus op de overgangperiode is geenszins het meervoudige uitsluitingsproces van jongeren in een kwetsbare positie – en in het bijzonder dak- en thuisloze jongeren – een halt toegeroepen. Om dit structureel te adresseren zijn een viertal randvoorwaarden geïdentificeerd in deze studie. Ten eerste is zojuist het belang beschreven van een inzet op de basale noden van jongeren in een kwetsbare positie (bijv. een dak boven het hoofd, voldoende inkomen en een toekomstperspectief). Ten tweede is een cruciale rol weggelegd voor politieke durf. Want een keuze voor en het voorzien in basale noden van alle jongeren is in essentie een politieke keuze. Ten derde toont deze studie de noodzaak aan voor een brede maatschappelijke verantwoordelijkheid en coalitie rondom huisvesting, inkomen, onderwijs, etc. waarbij de transitie naar volwassenheid niet alleen een kwestie is van de gemeente en de zorgsector. Ten slotte is het zoeken naar een modus voor samenwerking binnen gemeenten een randvoorwaarde waarin een gezamenlijke taal, transparantie en urgentie cruciale ingrediënten zijn. De praktijk heeft aangetoond dat het vertrekken vanuit de noden van jongeren een bindmiddel is voor zo'n modus. Kortom, het investeren in jongeren zal gepaard moeten gaan met het voorzien in basale noden, politieke durf, een brede maatschappelijke verantwoordelijkheid en coalitie en een effectieve modus voor samenwerking.

1. INLEIDING

De jeugdhulp stopt als een jongere 18 jaar wordt². Van de een op de andere dag bestempelt de wet hem of haar als volwassene. Aangezien de jongeren uit bijvoorbeeld de jeugdzorg de bemoeienis in hun leven veelal beu zijn, is een logisch gevolg dat zij eindelijk zelf en zonder hulp een nieuwe start willen maken. Een deel van deze jongeren redt het op eigen benen, een ander deel niet. Vooral degenen met een beperkt sociaal netwerk vallen in deze periode tussen wal en schip. Veel van deze jongeren verdwijnen daardoor na hun 18^e levensjaar buiten beeld van hulpverleners, gemeenten of hun ouders/omgeving. Vaak ontstaan binnen een kort tijdsbestek uiteenlopende problemen: schulden, onderwijsachterstand, verslaving en huisuitzettingen. Hierdoor komen de jongeren na een aantal maanden of jaren opnieuw terecht in het opvang- en/of ondersteuningscircuit. Dit keer met geïntensiveerde en meervoudige problematiek. Los van de maatschappelijke implicaties heeft dit ook vergaande financiële consequenties. Een 'warme overdracht' op hun 18^e jaar had mogelijk veel problemen kunnen voorkomen. Of zoals een respondent stelt: "de huidige situatie is sociaal onwenselijk, moreel onwenselijk en financieel onwenselijk".

1.1 Doelstelling onderzoek

Vanuit het transitieperspectief bezien is de overgangperiode 18min/18plus 'slechts' een symptoom van de onduurzaamheid in de omgang met jongeren en jongvolwassenen die in een kwetsbare positie verkeren. Het is een van de uitsluitingsmechanismen die al sinds jaar en dag voorkomt, maar wegens de doorgevoerde decentralisaties en het invoeren van de Jeugdwet in 2015 bestaat momentum om de hulp passend te laten aansluiten en de persistente problematiek van jongeren die tussen wal en schip vallen blijvend een halt toe te roepen³. Gemeenten en organisaties hebben op eigen wijze ingespeeld op deze dynamiek. In deze rapportage zetten we de verschillende strategieën tegen elkaar af.

Samen met de gemeente Leeuwarden en Rotterdam en de zorgaanbieders en onderwijs, heeft het mobilisatieprogramma Van de Straat⁴ in opdracht van het ministerie van Volksgezondheid Welzijn & Sport tussen 2014 en 2016 een praktijkexperiment uitgevoerd dat zich specifiek richtte op de problematiek omtrent 18min/18plus, zoals deze knip in zorg en ondersteuning doorgaans wordt genoemd. Het experiment heeft als doel om vanuit de leefwereld van jongeren te werken aan een doorlopende zorglijn (van 16 jaar tot 23 jaar)⁵. De gemeenten Almere, Tilburg en Leiden hebben een andere koers gevaren. Ook zij hebben de problematiek met betrekking tot 18min/18plus geadresseerd, maar dan verweven binnen het 'reguliere beleid' rondom jongeren in een kwetsbare positie tussen 16 en 27 jaar gericht op jeugdhulp, participatie, maatschappelijke opvang, et cetera.

² Tenzij sprake is van verlengde jeugdhulp (zie ook paragraaf 2).

³ Van Steenberg, F. & Loorbach, D. (2016) Van Steenberg, F. & Loorbach, D. (2015) Dwalen in het systeem en op straat. DRIFT: Erasmus Universiteit Rotterdam.

⁴ Van De Straat is een mobilisatieprogramma dat zich focust op de maatschappelijke inclusie van dak- en thuisloze jongeren. Het is een samenwerkingsverband tussen Stichting Zwerfjongeren Nederland, Federatie Opvang, Kamers met Kansen en DRIFT. Voor meer informatie zie: <http://zwerfjongeren.nl/van-de-straat/>

⁵ Voor meer informatie, zie: <http://zwerfjongeren.nl/van-de-straat/jeugdhulp-18-18/>

Het doel van de rapportage is niet om knelpunten binnen de hulpverlening van de jongeren boven tafel te krijgen, want deze zijn reeds geïdentificeerd binnen de steden Leeuwarden en Rotterdam en in tal van andere studies⁶. In deze rapportage kijken we daarentegen naar de specifieke problematiek rondom de borging van de overgangperiode op het 18e levensjaar. We bieden inzicht in de manier waarop verschillende gemeenten en zorgaanbieders de ervaren kloof adresseren en in hoeverre zij in staat zijn deze in institutionele zin te dichten. De focus op het gemeentelijke niveau komt voort uit het feit dat gemeenten sinds diverse decentralisaties in 2015 verantwoordelijk zijn voor de ondersteuning van jongeren tot 18 jaar (in het kader van de Jeugdwet), maar ook voor een groot deel van de ondersteuning na het 18e levensjaar⁷. Door het institutionele borgingsproces van vijf gemeenten met elkaar te vergelijken, biedt deze rapportage een eerste stap in het overkomen van het gebrek aan kennis dat bestaat over de stand van zaken wat betreft de overgangperiode 18min/18plus.⁸ In de analyse zetten we de experimentele en generieke aanpak tegen elkaar af. De centrale vraagstelling luidt:

Hoe verloopt de institutionele borging van de overgangperiode tussen 18min en 18plus binnen de vijf steden? En hoe verhoudt een specifieke aanpak zich daarin tot een generieke aanpak?

We beantwoorden deze vraag op basis van een tweeledig onderzoek. In 2016 is een tussenevaluatie van de experimenten in Leeuwarden en Rotterdam uitgevoerd. In 2017 zijn de gemeenten Almere, Tilburg en Leiden bevraagd op de institutionele borging. Onder de institutionele borging verstaan we hier de vertaling van de overgangperiode in beleid, in hoeverre dit beleid wordt gedragen door het bestuur en wordt omgezet in concrete maatregelen en afspraken in de praktijk. In principe kijken we of beleid wordt geformuleerd aangaande de overgangperiode en of een nieuwe norm wordt gerealiseerd. Of dit vervolgens daadwerkelijk wordt uitgevoerd en doorgevoerd in de praktijk is vanwege de omvang van dit onderzoek niet te achterhalen. Kortom met institutionele borging doelen we op de manier waarop het vangnet bij de overgang naar volwassenheid wordt gedicht binnen het (nieuwe) beleid.

1.2 Methodologie

Tussen januari tot en met juni 2016 zijn zeven interviews afgenomen met betrokken spelers en een drietal observaties uitgevoerd in het kader van een tussenevaluatie van het experiment 18min/18plus in Leeuwarden en Rotterdam. De geïnterviewden waren direct betrokken bij de experimenten in Leeuwarden en Groningen. Om de inzichten van deze reflectie⁹ af te zetten tegen ervaringen elders in het land is een vergelijkende analyse uitgevoerd. Op basis van het

⁶ Voor documentatie over deze knelpunten, zie: <http://zwerfjongeren.nl/van-de-straat/jeugdhulp-18-18/>. En zie ook de website van het NJI (<http://www.nji.nl/nl/Kennis/Dossier/van-jeugd-naar-volwassenheid>) en de VNG (<https://vng.nl/onderwerpenindex/jeugd/jeugdhulp/18-plussers>).

⁷ De ondersteuning vanaf het 18e levensjaar is ondergebracht binnen diverse wettelijke kaders: de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo), Zorgverzekeringswet (Zvw) of Algemene wet bijzondere ziektekosten (AWBZ) en/of de Participatiewet. Tevens dragen gemeenten ook (mede-)verantwoordelijkheid qua ondersteuning op het vlak van huisvesting en onderwijs. Zie ook paragraaf 6.3 voor een meer uitgebreide toelichting op de wet- en regelgeving rondom de overgangperiode 18min/18plus.

⁸ Deze lacune is signaleerd door Ebben, P & Berghuis, H. (2017) Meta-analyse naar inhoudelijke aansluiting van wetgeving voor jongeren met een beperking van 18 tot 23 jaar. Q-Consult Zorg, Utrecht.

⁹ Zie: Van Steenbergen (2016) interne tussenevaluatie transitie-experiment 18-/18+. DRIFT: Erasmus Universiteit Rotterdam.

netwerk van Van de Straat, een deskstudie en vragenlijst zijn een drietal gemeenten geselecteerd: Almere, Leiden en Tilburg. In de drie steden zijn in de periode van januari tot maart 2017 negen interviews uitgevoerd met ambtenaren en professionals/hulpverleners in de jeugdhulp. Tevens is in mei 2017 aan de gemeente Leeuwarden en Rotterdam een statusupdate gevraagd aan de hand van drie centrale vragen. Dit om de data uit 2016 meer up-to-date te krijgen en zo een gedegen vergelijking te maken tussen de vijf steden.

In totaal gaat het dus om 16 interviews. In alle vijf de steden zijn steeds drie respondenten geselecteerd: gemeenteambtenaar, professional vanuit de jeugdhulp en een professional vanuit de maatschappelijke opvang. Respondenten zijn primair verantwoordelijk voor de 18min/18plus problematiek. Aan alle respondenten is eenzelfde type vragenlijst voorgelegd (bijlage 1), hoewel in Rotterdam en Leeuwarden ook een specifieke focus lag op het experiment, terwijl in de drie andere steden de focus meer algemeen was. In alle vijf de steden zijn de interviews aangevuld met een deskstudie van rapporten, notities, analyses, casuïstiek, etc.

Op basis van onze data pretenderen wij niet over een compleet beeld te beschikken. Zo zijn er veel meer zorgaanbieders binnen een gemeente actief dan degene die wij hebben gesproken. Bovendien zijn de interviews een momentopname van een veld dat continu in beweging en ontwikkeling is. Toch denken wij op basis van de rijkheid van de data een scherp beeld te kunnen schetsen van de status en de complexiteit van de 18min/18plus problematiek in alle vijf de steden en de wijze waarop deze geborgd is en wordt. Het vormt daarmee een impressie van de overeenkomsten en de diversiteit die terug te vinden is bij alle 388 Nederlandse gemeenten.

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk twee plaatsen we de verbroken overgangperiode in historisch perspectief, waarna we in hoofdstuk drie onderzoeken waarom de verbroken overgangperiode nu wel gelijmd zou worden. In hoofdstuk vier gaan we in op de vraag hoe de gemeenten de overgangperiode 18min/18plus oppakken en hoe het proces verloopt. We maken daarin onderscheid tussen Leeuwarden en Rotterdam, en Almere, Tilburg en Leiden. Dit hoofdstuk eindigt met een vergelijking tussen de institutionele borgingsprocessen. In hoofdstuk 5, 6 en 7 behandelen we uitdagingen en obstakels die respondenten ervaren in de praktijk. Achtereenvolgens staan we stil bij de aard van de problematiek, het institutionele web en rollen en samenwerking. In de conclusie komen we terug op de belangrijkste bevindingen. Daarnaast vangen we het paradoxale en politieke karakter van (de aanpak van de) overgangperiode. Tot slot geven we een aanzet hoe vanuit meervoudige symptoombestrijding toegewerkt kan worden naar een integrale benadering.

2. DE VERBROKEN OVERGANGSPERIODE IN HISTORISCH PERSPECTIEF

Voordat we in gaan op de aanpakken van de vijf gemeenten dient eerst de vraag gesteld te worden waarom gemeenten en zorgaanbieders de verbroken overgangperiode niet eerder hebben opgepakt, want deze 'knip' bestaat namelijk al sinds de leeftijd voor een meerderjarige in 1988 is verlaagd van 21 naar 18. Sindsdien hebben meerdere personen en instituten wel degelijk alarmerende signalen afgegeven aan de politiek, de overheid en zorgaanbieders. Zoals in het rapport van de Algemene Rekenkamer uit 2001¹⁰ is te lezen:

De Algemene Rekenkamer stelt vast dat veel gemeenten en ook andere actoren van mening zijn dat de besparing in de jeugdhulpverlening door het aanpassen van deze leeftijdsgrens tot een impuls van de zwerfjongerenproblematiek heeft geleid.

De consequentie van het aanpassen van die leeftijdsgrens is bijvoorbeeld de versnippering van regie en verantwoordelijkheden. Meerdere decentralisaties van beleid spelen hierin een grote rol zoals de decentralisatie van de jeugdzorg naar het provinciale of grootstedelijke niveau in 1989 middels de Wet op de Jeugdhulpverlening¹¹. Zo stelt diezelfde Rekenkamer in 2001:

De gemeente heeft de regie over het jeugdbeleid, de provincie over de jeugdzorg. Gezamenlijk zijn zij verantwoordelijk voor een samenhangende zorg voor de jeugd. In veel provincies komt deze afstemming slecht van de grond, waardoor veel (voorzieningen voor) zwerfjongeren tussen de wal en het schip vallen. Ook de afstemming met andere sectoren, zoals de geestelijke gezondheidszorg, verslavingszorg en sociaal pedagogische diensten kan beter. Het Rijk heeft hierbij een regierol.

Een aanvullende complicatie is de decentralisatie van de maatschappelijke opvang binnen de Welzijnswet in 1994 naar gemeenten, te weten de 43 zogenoemde centrumgemeenten. En ook de recente decentralisaties van de jeugdhulp, alsmede de participatiewet en de langdurige zorg in 2015 zijn tekenen van een steeds complexere systeemwereld. Deze systeemwereld is het product van historische beleids- en wetwijzigingen alsmede verschuivende opvattingen en omgangsvormen aangaande marginale groepen (Van Steenberghe & Loorbach 2015)¹². De huidige belofte is echter – zoals bij de meeste decentralisaties – dat de decentralisatie van de jeugdhulp in 2015 om dingen gemakkelijker en minder bureaucratisch te maken.

De lage leeftijdsgrens in combinatie met de versnippering van regie en verantwoordelijkheden bestaat dus al bijna 30 jaar. En in die zin zouden we binnen dit uitsluitingsproces kunnen spreken van een zekere banaliteit van systemisch geweld, waarbij de uitsluitende macht zich niet concentreert in een bepaalde wet, beleidsregeling, zorgaanbieder, gemeente of persoon, maar relationeel van aard is¹³. Nu bestond binnen de Wet op Jeugdzorg wel een uitzonderingsregel

¹⁰ Algemene Rekenkamer (2001) Opvang zwerfjongeren: Rapport over de opvang van zwerfjongeren. Den Haag, 2001

¹¹ Met de Wet op de Jeugdhulpverlening wordt in 1989 de jeugdzorg naar het provinciale of grootstedelijke niveau gedecentraliseerd. Dit leidt niet tot de gewenste integratie en samenhang, aangezien de jeugdzorg gefragmenteerd blijft over een vrijwillig deel (bij het ministerie van VWS) en een justitieel deel (bij het ministerie van Justitie). Tevens blijft de jeugd-ggz een eigen financiering houden.

¹² Van Steenberghe, F. & Loorbach, D. (2015) Dwalen in het systeem en op straat. DRIFT: Erasmus Universiteit Rotterdam.

¹³ Dit systematische uitsluitingsproces doet denken aan de 'banaliteit van het kwaad'-these van Hannah Arendt in die zin dat het proces verregaand is gebureaucratiseerd en geïnstitutionaliseerd waardoor ondermeer iedere ambtenaar, politicus, professional, ondernemer een radartje is dat slechts verantwoordelijk was voor 'een deel van het geheel'. Doordat hun beslissingen niet of nauwelijks gewicht in de schaal leggen, vormden deze in werkelijkheid tezamen een weinig ontziend proces van sociale uitsluiting. De uitsluiting van deze jongeren krijgt - in de lijn van Arendt - daarmee

voor jongeren die de leeftijd van 18 jaar bereikten en toch nog zorg nodig hadden. Echter, de 'voortgezette' of 'verlengde' jeugdzorg tot het 23e levensjaar liet te wensen over, aangezien zorgaanbieders hier veelal niet bekend mee waren en deze zorg vrijwillig van aard was en alleen op verzoek en/of met toestemming van de jongeren ingezet kon worden. Tevens was de regel dat dit verzoek binnen een half jaar nadat de jeugdzorg was beëindigd werd ingediend. Hierbij was een eerdere indicatie van provinciale jeugdzorg een voorwaarde¹⁴. Mocht het toch lukken om de jeugdzorg te verlengen, dan waren de mogelijkheden in kwantitatieve en kwalitatieve zin zeer beperkt (Steketee, Vandenbroucke & Rijkschroeff 2009)¹⁵.

iets banaals, aangezien 'het laat zien op wat voor wijze goed georganiseerde systemen hun ondergeschikten kunnen beroven van hun moraliteit waardoor zij in staat zijn tot daden die mogelijk indruisen tegen de wetten van de ethiek'.

¹⁴ Eenmaal 18 jaar en zonder een eerdere indicatie voor provinciale jeugdzorg, was op grond van de Wet op de jeugdzorg hulp uitgesloten en onrechtmatig. Deze jongvolwassenen dienden een beroep te doen op het reguliere lokale aanbod van gemeenten of ABWZ - gefinancierde zorg en/of zorg op basis van de Zorgverzekeringswet (Zvw).

¹⁵ Bijvoorbeeld door lange wachtlijsten en omdat veel opvangcentra en zorgaanbieders alsnog de leeftijdsgrens van 18 jaar hanteerde en minderjarigen voorrang kregen. Zie ook: M. Steketee, M. Vandenbroucke & R. Rijkschroeff, (2009) (Jeugd)zorg houdt niet op bij 18 jaar, Utrecht: Verwey-Jonker Instituut 2009. Daarbij is een veel gehoorde kritiek dat de specialistische jeugdzorg teveel gericht was op creëren van afhankelijkheid van zorg en te weinig op het voorbereiden op een zelfstandig en onafhankelijk leven (wat vooral een noodzaak is voor de jongeren in deze levensfase).

3. WAAROM ZOU DE VERBROKEN OVERGANGSPERIODE NU WEL GELIJMD WORDEN?

De recente en aanhoudende verontwaardiging over de persistentie van dit (vloeibare) uitsluitingsproces roept een aantal vragen op voor de praktijk. Namelijk sinds wanneer en waarom staat de overgangperiode bij de gemeenten op de politieke en –beleidsagenda? En waarom zou de kloof tussen 18min en 18plus nu wel gedicht worden?

3.1 Het momentum van de decentralisaties

Het merendeel van de respondenten geeft aan dat de drie decentralisaties uit 2015 de reden zijn dat dit punt nu op de agenda staat. Een respondent omschrijft de overgangperiode 18min/18plus als een “fantastisch hoofdpijndossier dat van de grote overheid bij de kleine overheid is neergelegd, waardoor de pijn voelbaarder is”. Door de toegenomen aandacht en de erkenning voor het vraagstuk, wordt het huidige moment door wethouders, ambtenaren en professionals in het sociale domein gezien als het uitgelezen moment om de overgangperiode duurzaam aan te kaarten. Of zoals een van de respondenten het stelt:

“De bekostiging voor jeugd lag eerder niet bij de gemeente... De unieke kans die we nu natuurlijk hebben, nu zowel de jeugd als de Wmo verantwoordelijkheid van de gemeente zijn, om te zeggen: nou, die schotten die we tussen 18-min en 18-plus hebben, beleidsmatig, maar ook financieel, die hoeven er helemaal niet meer te zijn. Uiteindelijk komt het allemaal uit een en dezelfde pot. Dus hoezo doen we nou moeilijk?”

Het feit dat gemeente nu verantwoordelijk is voor de jeugdhulp biedt mogelijkheden. Sinds de decentralisaties (die gepaard gaan met bezuinigingen en een transformatie van de zorg) slijpelt volgens een andere respondent “het besef door dat het om een groepje jongeren gaat, die maatwerk nodig hebben”. De urgentie om dit aan te pakken wordt vooral benadrukt binnen de hulpverleningswereld en ook “de gemeenten kunnen de ogen niet langer sluiten.” In het adresseren van 18min/18plus geeft een aantal hulpverleners aan dat het belangrijk is geweest dat gemeenten zijn gaan erkennen dat het specialisme van hulpverleners belangrijk is. Onder andere het inzicht dat het Wmo-aanbod niet aansluit op de behoefte en problematiek van de doelgroep.

3.2 Toegenomen aandacht en urgentie

Maar sporadische aandacht voor het vraagstuk is er in de afgelopen jaren altijd geweest aldus de respondenten, met andere woorden: het is geen nieuw fenomeen. De aandacht en erkenning is in de afgelopen jaren echter geïntensiveerd, zo beaamt ook de volgende respondent:

“Nu is er meer landelijke aandacht. Het werd altijd wel gepoogd, maar lukte niet zoveel ... Er zijn meerdere pogingen gedaan, maar ik vind, het is altijd onder de aandacht geweest. En er is ook wel altijd inspanning geweest om dat goed op elkaar aan te sluiten. Alleen niet met zoveel aandacht als dat er nu aan gegeven wordt.”

Een andere respondent vertelt dat het thema wel als zodanig erkend werd, maar dat er nooit eerder een specifieke opgave of beleidsvraagstuk geformuleerd was. Sinds 2016 bestaat binnen de gemeente Tilburg bijvoorbeeld de portefeuille 18min/18plus. Hierbij wordt gesteld dat er vanuit de Jeugdwet altijd de optie 'verlengde jeugdzorg' kon worden toegepast, maar dat niet werd "gekeken naar een passend Wmo-arrangement".

Meerdere respondenten geven aan dat zij al bezig waren met de overgangperiode voordat de decentralisaties werden doorgevoerd. Sommigen ter voorbereiding op de decentralisaties, anderen omdat ze de urgentie al langer vanuit de praktijk voelden. Wat tevens opvalt, is dat de benaming 'doorlopende zorglijn' ertoe heeft geleid dat het vraagstuk in Rotterdam 'een item' werd. Dit label hielp om de overgangperiode te adresseren en te communiceren binnen beleidsdiscussies. Een van de respondenten stelt dat deze benaming er "een item van heeft gemaakt", maar stelt dit vervolgens ook ter discussie: "iedereen gebruikt het nu, maar we moeten nog duidelijk krijgen wat het is en betekent", want een "doorlopende zorglijn is niet eeuwig". Ook in gesprek met een ambtenaar van de gemeente Leiden blijkt dat 'zorgcontinuïteit' een van de centrale uitgangspunten was van waaruit de gesprekken met de zorgaanbieders werden gevoerd.

Ook wordt het huidige maatschappelijke tijdsbeeld genoemd als oorzaak voor meer aandacht en erkenning. In de jaren '90 en het eerste deel van de jaren '00 heerste een beter sociaaleconomisch klimaat. Toen kwamen jongeren bijv. "nog aan de bak", "konden zij zich langer verbergen" en "waren de uitkeringen hoger". Echter, momenteel is volgens enkele respondenten het beleid op het vlak van uitkeringen, startkwalificaties, e.d. behoorlijk aangescherpt. De nadruk ligt meer op eigen verantwoordelijkheid, 'ontzorgen' en activering, en dit zou volgens de respondenten ook leiden tot meer maatschappelijke uitval van jongeren die in mindere mate aan de strengere eisen kunnen voldoen. Deze uitval is meer omvangrijk en daardoor zichtbaar, wat leidt tot meer berichtgeving in lokale en nationale media¹⁶. Tot slot, speelt ook de verharding van het publieke en politieke debat een rol waar het idee dat jongeren (in de bijstand) lui zijn dominante is en de gemeente de jongeren "in de nek hijgt dat ze moeten werken, werken, werken".

3.3 Toegenomen bureaucratie en complexiteit

Dat met de decentralisaties in het sociale domein momentum is ontstaan staat vast, maar tegelijkertijd blijkt dat er ook ontwikkelingen zijn die de kloof tussen 18min en 18plus mogelijksterwijs vergroten. Zo benadrukken respondenten de bureaucrativering die gepaard ging met de decentralisering, waardoor het jeugdveld ook voor cliënten onduidelijker is geworden. Tevens is mede door bezuinigingen het discours verhard en het toekennen van beschikkingen strenger. Tegelijkertijd is het maar de vraag of (vooral) de (kleinere) gemeenten de expertise en capaciteiten in huis hebben om de slag te maken. Zorg is volgens velen een vak apart waar niet elke ambtenaar evenveel gevoel voor of kennis over heeft mede door de snelheid waarmee ambtenaren van dossiers en plek wisselen.

¹⁶ Zie bijvoorbeeld de aandacht voor zogenaamde 'spookjongeren' (zie: <https://www.volkskrant.nl/economie/overheid-wil-betere-hulp-voor-66-duizend-jongeren-zonder-baan-of-diploma-a4444004>) en denk aan de toenemende aandacht voor schuldenproblematiek (<http://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2106944-gemeenten-helpen-jongeren-met-schulden.html>) en schooluitval bij jongeren.

Deze voorbeelden tonen allereerst dat er ontwikkelingen zijn die buiten het handelingskader van ambtenaren en hulpverleners vallen. Denk aan de toenemende complexiteit om de basis voor jongeren op orde te brengen en te houden en de verharding van politieke discussies. Bovendien dienen de jeugdhulpinstellingen zich te verhouden tot landelijke normenkaders (bijvoorbeeld het scheiden van wonen en zorg), terwijl de gemeente de opdrachtgever is. En blijft de financiële logica dominant in het denken en handelen¹⁷. Ten tweede is het veld continue in beweging en zijn er ontwikkelingen die de hulpverleners met argusogen in de gaten houden. Denk aan de landelijke en lokale verkiezingen, het verdwijnen van de dbc's, het feit dat de jeugdbescherming onder het tuchtrecht valt en de wildgroei aan kleine organisaties. Tot slot maken hulpverleners zich zorgen om de groep jongeren die geen Wajong-uitkering¹⁸ meer krijgt, want wordt hierdoor niet opnieuw een risicogroep gecreëerd? Dit soort ontwikkelingen maken dat de hoofden van de betrokken instanties en personen 'vooral naar overleven staat'.

3.4 Uitsluiting een halt toeroepen?

Het grote aantal ronde- tafelsessies, symposia en workshops die in de afgelopen jaren hebben plaatsgevonden (en nog steeds plaatsvinden) en waarin knelpunten in kaart worden gebracht rondom dit vraagstuk, onderschrijft dat de aandacht en erkenning voor de overgangperiode legio is. Maar – zoals een van de respondenten zich afvraagt – worden vraagstukken als dit blijkbaar alleen opgepakt, wanneer er op grote schaal aandacht wordt gegeneerd? Zo ja, dan sluiten we bijna 30 jaar lang systematisch mensen uit. En wat betekent dit dan wel niet voor andere uitsluitingsmechanismen (zoals vraagstukken omtrent schulden en onderwijs¹⁹)? Of zoals in de quote hierboven wordt gesteld: "hoezo doen we moeilijk?" In essentie gaat het vraagstuk om een uiterst subjectieve en overigens een fictieve grens. Waarom zou deze niet simpelweg te beslechten zijn door een betere aansluiting binnen de zorgketen (desnoods met dwang)? Respondenten ervaren het vraagstuk echter als uitermate complex, mede door perverse financiële prikkels (hoofdstuk 6). Dat is logisch, want waarom hebben we het anders bijna 30 jaar nagelaten om het vraagstuk serieus te adresseren? De hamvraag is vervolgens: waarom zou het nu dan wel lukken om dit ogenschijnlijk simpele vraagstuk duurzaam te tackelen? Zijn momenteel niet dezelfde reflexen, processen en technieken waar te nemen als tijdens eerdere decentralisaties en beleidswijzigingen? Waaruit blijkt dat de reproductie van de uitsluiting (door bureaucratische scheidslijnen en het wegduiken voor verantwoordelijkheid) dit keer wel wordt doorbroken? Om deze vragen te verkennen zal het beleid uit de vijf steden onder de loep worden genomen, waarbij wordt gekeken naar de status van het borgingsproces alsmede tegen welke knelpunten men aanloopt in de praktijk.

¹⁷ Ook geven een aantal respondenten aan dat de financiële middelen die het rijk beschikbaar stelt voor het jeugddomein slinken (zo stelt een respondent dat het budget voor het jeugddomein in Holland Rijnland met 23% gedaald is).

¹⁸ Een Wajong-uitkering is beschikbaar voor jongvolwassenen vanaf 18 jaar die door ziekte en/of handicap (op jonge leeftijd) arbeidsongeschikt zijn en niet meer kunnen werken.

¹⁹ Zie ook de Van De Straat experimenten gericht op 'Onderwijs op Maat' en schulden: <http://zwerfjongeren.nl/van-de-straat/proefveld-onderwijs/> en <http://zwerfjongeren.nl/van-de-straat/onderwijs-op-maat-aan-dak-en-thuisloze-jongeren/> en <http://zwerfjongeren.nl/van-de-straat/schulden/>.

4. INSTITUTIONELE BORGING VAN OVERGANGSPERIODE 18MIN/18PLUS

In deze paragraaf geven we antwoord op de vraag hoe de vijf gemeenten de overgangperiode 18min/18plus oppakken en hoe het institutionele borgingsproces verloopt. Hierbij baseren we ons op de beleidsstukken en interviews met respondenten. We maken in dit hoofdstuk een splitsing tussen de borging van de overgangperiode in Leeuwarden en Rotterdam en in die van Almere, Leiden en Tilburg om op deze manier te bezien op welke manier en in hoeverre een experimentele aanpak van invloed is op de aard, snelheid en de intensiteit van de institutionele borging.

4.1 Status van de borging van de experimenten in Leeuwarden en Rotterdam

In de steden Leeuwarden en Rotterdam had de aanpak van de overgangperiode 18min/18plus een experimentele focus. Al voordat het experiment in 2014/2015 officieel startte, waren de betrokkenen bezig met een verkenning van een adequate overgangperiode en stond de thematiek op hun netvlies. Bijvoorbeeld de zorgaanbieders Timon en Prokino uit Rotterdam werkten sinds 2012 al aan een “doorlopende zorglijn” gericht op jongeren die de leeftijdsgrens van 18 jaar bereikten. De inzet van de experimenten is om vanuit de leefwereld van de jongeren een domein overstijgende aanpak te ontwerpen, alsmede specifieke knelpunten in kaart te brengen rondom een dergelijke integrale aanpak en op basis daarvan specifieke acties te formuleren en gerichte oplossingen in te zetten. Het hoofddoel is om te voorkomen dat de jongeren in het experiment niet tussen wal en schip vallen op en na het bereiken van hun 18e levensjaar. Beide steden zien zichzelf als voorloper op het vlak van de adresseren van en acteren op de overgangperiode, vooral omdat zij al voor de decentralisaties waren gestart met het agenderen hiervan. De experimenten zijn kleinschalig; het aantal participerende jongeren ligt rond de 15 -20 en in de meeste gevallen gaat het om de “eigen jongeren” van de betrokken instanties, aangezien ze daar “een link mee hebben”.

Door de casusgerichte aanpak hebben de twee experimenten zicht gegeven op de knelpunten bij jongeren alsmede de institutionele knelpunten in de integrale aanpak (op het vlak van hulp, thuis, werk/opleiding en financiën). Het verschil tussen de twee steden is dat Leeuwarden op basis van de institutionele knelpunten ingezet heeft op samenwerking en in Rotterdam een beleidsgedreven aanpak is gekozen door meer in te zetten op onderzoek van knelpunten en het betrekken van het veld en gemeentelijke clusters. Dit heeft volgens de betrokkenen geleid tot een “enorme impact in beleid”, maar doordat men “snel het beleid in is gevlogen, is de praktijk vergeten”. In Leeuwarden lijkt het juist andersom: daar benoemd men de impact in de praktijk, maar ligt de inbedding in beleid wat achter.

Medio 2016 geven de respondenten aan dat de impact van de pilots beperkt is gebleven en dat de borging van het experiment traag verloopt. Bijvoorbeeld de deadline is in Rotterdam inmiddels verschoven van medio 2016 naar 2018. De reden voor de vertraging is dat de gemeente samen met zorgaanbieders in Rotterdam “middenin de arrangementen zitten” en aangezien sluitende arrangementen nog te ver weg zijn, richten zij zich op zogenaamde “tussenarrangementen”. In de tussentijd hebben de betrokkenen het thema in Rotterdam wel

kunnen agenderen en kunnen inbedden in stedelijke programma's als "Elke jongere telt"²⁰ en "Eerder thuis"²¹. De betrokkenen geven te kennen dat ze pas net zijn gestart en dat resultaat "gestaag" wordt geboekt. Dat "veel in gang is gezet, maar nog weinig is geborgd". De meerwaarde was vooral dat met het experiment een leerproces in gang is gezet. Bovendien merken de respondenten dat jeugdhulpaanbieders binnen aanbestedingen nu ook inschrijven op 18+ waardoor een "duidelijke overlap" bestaat.

Zowel in Rotterdam als in Leeuwarden zijn de experimenten afgerond²². In Leeuwarden loopt nog wel het project '18min/18plus Soepele Overgang'. De resultaten van beiden vormen de basis voor het uitvoeringsprogramma 18min/18plus dat momenteel in ontwikkeling is en in de loop van 2017 zal resulteren in een gericht aanpak voor de overgangperiode. In de afgelopen maanden is in Leeuwarden tevens een verbreding gemaakt naar knelpunten in het onderwijs en de ontschotting van budgetten en wet- en regelgeving op wijkniveau. In Rotterdam is sinds 2016 het programma 'Elke jongere telt' actief waarin 18min/18plus een belangrijk speerpunt is. In dit programma zijn bevindingen uit het experiment vertaald naar verschillende maatregelen die naar eigen zeggen "een verschil gaan maken in de overgang van 18min en 18plus", zoals de focus op het toekomstplan en "financiële zelfredzaamheid" (bijv. middels een mentor). In mei 2016 heeft de gemeente 14 maatregelen opgetekend die uiteen vallen in vijf categorieën, te weten: een toekomstplan verzekert een doorlopende zorg, één inkoop, invoering van periodieke contactmomenten met jongeren na hun 18e, huisvesting op orde, één intake voor dak- en thuisloze jongeren en budgetbeheer als basis. Rotterdam is tevens betrokken bij het landelijk overleg rondom 18min/18plus waarbij wetgevingsaspecten rondom de overgangperiode worden behandeld en knelpunten en oplossingen worden aangepakt.

4.2 Borging van de overgangperiode in Almere, Leiden en Tilburg

De gemeenten Almere, Leiden en Tilburg hebben de aanpak voor overgangperiode 18min/18plus niet expliciet aangevlogen als experiment, maar hebben de opgave opgepakt binnen reguliere beleidsprocessen en als onderdeel van de volledige herinrichting van het jeugdveld. Sinds de decentralisaties hebben gemeenten en zorgaanbieders veel stappen gezet en werk verricht. Toch geven respondenten aan dat het intern regelen van de doorgaande zorg een traag proces blijft en dat vooral concrete acties nog moeilijk vorm krijgen. In Tilburg is een experimentele leeromgeving opgericht en in 2016 begonnen met het inventariseren van knelpunten en het onderzoeken van de mogelijke ontwikkelingsrichtingen in regioverband. Deze leeromgeving maakt het gemakkelijker om over te gaan tot concrete acties, bijvoorbeeld door middel van de pilot met transferconsultanten. Desalniettemin geven hulpverleners aan dat, ondanks de inzet van de verschillende actoren, ongeduld ontstaat omdat het voornamelijk nog bij praten blijft. In Almere ligt het beleidsplan op tafel maar zijn nog steeds gesprekken gaande over hoe daar verder invulling aan te geven. Toen eind 2016 bleek dat het budget voor jeugdhulp ernstig overschreden zou worden, is een stop gezet op de instroom van de jeugdhulp. Crisishulp bleef wel mogelijk. Deze situatie leidde tot media-aandacht en discussies in de Tweede Kamer.

²⁰

http://www.rotterdam.nl/Clusters/Maatschappelijke%20ontwikkeling/Document%202016/jeugd/Programmaplan_Elke%20jongeren%20telt_%20web_maart2016_DEF.pdf

²¹http://www.rotterdam.nl/Clusters/Maatschappelijke%20ontwikkeling/Document%202015/Wmo/Actieprogramma_OG_GZ%20-%20Eerder_Thuis.pdf

²² In Leeuwarden is de pilot in december 2016 afgerond.

Volgens respondenten heeft dit de discussie intern gebracht 'waar het moet zijn' en is een positief gevolg dat de gemeente op het puntje van haar stoel zit om de inkoop ondanks de grove bezuinigen voor 2017 goed te regelen. In maart 2017 waren er nochtans geen concrete afspraken tussen gemeente en zorginstellingen. De gemeente Leiden lijkt in relatieve zin meer in beweging te zijn. In 2015-2016 is een jeugdnotitie geschreven door de gemeente met een plan van aanpak waarin expliciet verschillende concrete acties benoemd worden. Desondanks geven respondenten in Leiden tegelijkertijd aan dat er nog een grote slag te slaan is wat betreft de implementatie. De volgende concrete acties zijn in de drie gemeenten benoemd:

- Transferconsulenten / transitiecoaches proberen als oliemannetjes de hiaten te zoeken in het systeem en ondersteunen professionals met zoeken naar de juiste ambtelijke route. Gericht op eerstelijnszorg (en toeleiding) en een tijdelijke interventie.
- Sleutelteams - bestaande uit enkel een groep ambtenaren of bestaande uit ambtenaren en professionals van zorgpartners (en andere aanverwante domeinen) - waar institutionele barrières op casusniveau beslecht worden. Het doel is om vastgelopen casuïstiek te doorbreken²³.
- Wijziging van bekostiging op basis van inspanning naar bekostiging op basis van resultaten. Uit pilots komen positieve reacties want schept duidelijkheid en is een verademing omdat het vertrouwen is in professional.
- Integrale perspectiefplannen die jongeren en zorgprofessionals samen ruim voor de 18^e verjaardag opstellen om het pad uit te stippelen. Functioneert tevens als een "toegangsticket" voor een Wmo-voorziening.

De beleidsambities van de drie gemeenten voor de toekomst zijn – wat vanuit institutioneel perspectief niet verrassend is – grotendeels identiek aan elkaar. Een gedeelde ambitie is onder andere het werken met integrale toekomstplannen, die in Leiden en de jeugdhulpregio Holland Rijnland sinds januari 2017 contractueel met jeugdhulpaanbieders reeds verplicht zijn gesteld. Ook in Tilburg is gestart met de toekomstplannen. Feitelijk zijn deze toekomstplannen niets meer dan een voortzetting van de '1 Gezin 1 Plan'-methodiek. Daarnaast ligt de focus op het eerder voorbereiden en graduele afbouw van hulp aan jongeren. En wordt de oplossing voor de verbroken overgangperiode ook gezocht in het uitbreiden van de Wmo met producten die beter aansluiten bij de behoeften van de doelgroep 16 – 27 jarigen in een kwetsbare positie. Een voorbeeld van een dergelijk product is een zogenaamde 'life coach'. In Almere zien beleidsadviseurs en jeugdzorginstellingen veel potentie in een integraal budget voor het sociale domein of een apart potje om jongeren die tussen hokjes vallen te helpen. Dit blijkt echter vooral nog een uitgesproken wens. Vanuit de zorginstellingen ligt in de drie gemeenten de nadruk op het betrekken van ervaringsdeskundigen, als zelf ook het uitbreiden van het zorgaanbod bijvoorbeeld met nieuwe woonvormen of combinaties van zorg en onderwijs.

4.3 Analyse van de vijf borgingsprocessen

Als we de benaderingen van de verschillende gemeenten naast elkaar zetten, dan vallen vijf dimensies op die een rol spelen in het borgen van de overgangperiode 18/-18+. Dit zijn de

²³ Dit zien we in meerdere Nederlandse gemeenten, zoals in Groningen waar men op deze thematiek met een zogenaamde Taskforce Jongerenaanpak werkt voor een groep jongeren tussen de 16 en 27 jaar. Veelal worden deze teams geïnstalleerd op voorspraak van een (of meerdere) wethouders, oftewel er wordt bestuurlijke urgentie en ruimte geboden.

adressering van de overgangperiode in beleidsstukken, concrete aanpassingen in praktijk, betrokkenheid van jongeren bij de formulering van beleid, wijzigingen in het inkoopbeleid van zorg en hulp, de mate van integraliteit van de jeugd aanpak, de mate waarin het op de agenda staat van het college en/of de gemeenteraad en aanpassingen in wet- en regelgeving.

In vergelijking valt op dat de overgangperiode 18min/18plus op verschillende manieren is ingebed in beleid. Sommige gemeenten hebben een apart beleidsplan voor jongeren, terwijl het thema in andere gemeenten onderdeel is van het bredere beleidsplan van het sociale domein. Er wordt dan wel onderscheid gemaakt tussen jongeren en volwassenen. Soms is de thematiek onderdeel van stedelijke programma's. Zoals dit in Rotterdam het geval is met het kernprogramma 'Elke jongere telt'. Opvallend is dat de thematiek in alle gemeenten breder wordt ingebed doordat het of onder de koepel van de 'doorlopende zorglijn' valt ofwel dat het gaat om de leeftijdsgroep 16-27 jaar.

Het oprekken van de leeftijdsgroep is een manier waarop geprobeerd wordt integraliteit vorm te geven. Daarnaast besteden alle gemeenten aandacht aan de aangrenzende domeinen van financiën, wonen etc. De nadruk op integraliteit is in alle gemeenten evident. Toch zien we verschillen, zoals de gemeente Leeuwarden die expliciet richt op een 'soepele overgang'. Ook blijkt dat het in de praktijk moeilijk blijkt om andere beleidsdomeinen te betrekken bij de thematiek van 18min/18plus (zie paragraaf 6.1)²⁴. Daarnaast is de verbinding met of de werkwijze van de afdeling inkoop belangrijk in het borgingsproces en in hoeverre hier integraliteit in aan te brengen is. In de meeste gemeente vindt binnen het domein van de jeugdhulp een verschuiving plaats van de financiering naar een resultaatgerichte financiering. In een andere gemeente zullen de afdeling Jeugdhulp en Wmo vanaf 2018 de inkoop gezamenlijk doen.

Voor alle gemeenten geldt dat – ondanks de motivatie en inzet – het moeilijk blijkt om de stap te zetten van beleidsvorming naar aanpassingen in de praktijk. Volgens de respondenten is de snelheid in alle steden traag. Het meeste beleid staat inmiddels op papier, maar moet nog echt in de praktijk worden doorgevoerd. Ondertussen werken de meeste gemeenten met doorbraakteams of sleutelteams om op casusniveau doorbraken te realiseren en met het verplicht stellen van toekomstplannen om jongeren eerder voor te bereiden op hun 18^e levensjaar.

Wat betreft de betrokkenheid van jongeren bij de borging van de overgangperiode, valt vooral het verschil tussen de experimentele en niet-experimentele aanpak op. In de pilots in Leeuwarden en Rotterdam waren de ervaringen en perspectieven van jongeren een belangrijk onderdeel van het proces. In beide steden werden de jongeren gecoacht en werden vanuit hun leefwereld gezamenlijk knelpunten opgetekend en in kaart gebracht. Tevens konden zij aangeven wat ze nodig hadden om hun basis wel op orde te krijgen en bijv. naar school te gaan. In andere gemeenten zijn jongeren niet tot nauwelijks betrokken bij de beleidsvorming, of alleen indirect via de zorgaanbieders. In Leiden werd daarentegen weer actief gesproken met cliëntenraden, een werkgroep 16+ en jongeren- en ouderaden. Hier lijkt meer ruimte te zijn voor ervaringsdeskundigen.

²⁴ Zie bijvoorbeeld het onderzoek van Inspectie SZW naar de betrokkenheid van de gemeentelijke afdelingen werk en inkomen bij de integrale ondersteuning van de jongeren:
<https://www.inspectieszw.nl/publicaties/rapporten/2017/07/13/met-18-jaar-ben-je-niet-volwassen>

Daarnaast is de politieke betrokkenheid een van de elementen die meespeelt in de borgingsfase, denk aan de wijze waarop de wethouder zich in enkele gemeenten committeert aan het thema en de gemeenteraad ruimte biedt voor innovatie en experiment.

Als we de experimentele en institutionele aanpak tegen elkaar afzetten dan zien we wel degelijk verschil in snelheid en focus, maar de concrete aanpassingen en aanpakken komen grotendeels overeen. Allereerst is de meerwaarde van het frame van een experiment dat er een gedeelde urgentie ontstaat en het mogelijk wordt sneller te acteren. Echter deze snelheid zit vooral in de beginfase. Ook Leeuwarden en Rotterdam lopen op het moment aan tegen dezelfde traagheid als de gemeenten die geen pilot hebben opgezet. Daarbij dient benoemd te worden dat ook de institutionele aanpak een experimenteel karakter heeft, omdat de opgave in alle gemeente (de herinrichting van het jeugdveld) nieuw is sinds de decentralisaties. Ook in andere gemeente worden daarom leeromgevingen opgericht en knelpunten verzameld op casusniveau. De focus verschilt dan weer wel. In de experimentele aanpak is de focus binnen de reorganisatie van het jeugdveld meer specifiek gericht op de knip 18min/18plus.

4.4 Knelpunten en uitdagingen in de praktijk

De respondenten is gevraagd welke obstakels en uitdagingen zij ervaren binnen de borging van de overgangperiode 18min/18plus in hun gemeente. Het antwoord is drieledig. Allereerst waren de meeste knelpunten geen specifieke zorgvraagstukken, maar hebben zij betrekking op het garanderen van een zekere bestaanszekerheid van jongeren met een bepaalde ondersteuningsvraag. Ten tweede maakt het institutionele web van wet- en regelgeving en voorzieningen het lastig om de overgangperiode te borgen omdat deze niet aansluit bij de kwetsbare situatie van de doelgroep. In zeldzame gevallen komen al deze elementen samen en ontstaat een samenspel waardoor jongeren niet alleen knel komen te zitten in hun dagelijkse leven maar ook in een complexe systeemwereld. De respondenten geven dan ook aan dat de overgangperiode 18min/18plus het leven van een grotere groep kwetsbare jongeren onnodig compliceert. Het derde punt is de zoektocht naar een nieuwe modus van samenwerken en het herbezinnen op rollen. In de volgende drie hoofdstukken lichten wij deze knelpunten verder toe.

5. DE AARD VAN DE PROBLEMATIEK

De overgangperiode heeft volgens de respondenten betrekking op meer domeinen dan alleen op zorg en ondersteuning. De dominante uitdagingen waarmee jongeren in deze leeftijdscategorie te maken hebben spelen zich primair af op het vlak van huisvesting, inkomen, werk en onderwijs. De overgangperiode gaat – net zoals bij alle jongeren in deze leeftijdscategorie – in essentie om het op orde krijgen van de basis van waaruit een jongere zich kan ontplooien.

5.1 De basis op orde: een huis, een inkomen en perspectief

Ten eerste benoemt het merendeel van de respondenten betaalbare huisvesting en combinaties van huisvesting en begeleiding als een urgent en prangend probleem. Dit heeft deels te maken met het verdwijnen van behandelplekken door bezuinigingen en een grotere vraag dan aanbod naar betaalbare woningen²⁵. Een dak boven je hoofd en een plek voor jezelf is noodzakelijk beginpunt voor jongeren om andere zaken op orde te krijgen. Niet alleen omdat een adres noodzakelijk is om je bij instanties in te schrijven. Een gevolg van het woonprobleem en/of onvoldoende inkomen (bijv. door schulden) is bijvoorbeeld dat jongeren noodgedwongen langer verblijven in gesloten instellingen, terwijl dit onnodig en vanuit behandelperspectief mogelijk niet gewenst is. Ook stopt hierdoor de doorstroom. Het woonprobleem maakt het dominante leidmotief van sociaal beleid ('terug naar huis') dubbelhartig, want – zo geeft een hulpverlener aan – dit is voor sommige doelgroepen al een gepasseerd station. De respondent verwoordt het als volgt:

“Heel leuk deze mantra, maar ik heb er voor mijn kinderen niets aan. Bij onze doelgroepen gaat het niet om ‘terug naar huis’, maar om zelfstandigheid, een inkomen en een woning. Dit maakt het mantra lastig en dat we soms als zorginstelling in een spagaat zitten. We zetten sommige jongeren echt af bij het Leger Des Heils omdat we ze niet meer binnen kunnen houden... ze eindigen niet zoals je zou willen dat ze eindigen”.

Het vergroten van het woningaanbod voor kwetsbare jongeren vraagt volgens respondenten om een gemeente die meer actief stuurt op dit vraagstuk en vanuit maatschappelijke noodzaak in gesprek gaat met de woningbouwcorporaties. Zorgaanbieders zijn zelf ook zoekende naar vernieuwende woonvormen en zoeken daarbij de samenwerking op met private partners. Maar zij geven ook aan dat dit vaak geen structurele oplossingen zijn, terwijl de grootte van het probleem hier wel om vraagt.

Ten tweede is ook de financiële situatie van jongeren een struikelblok in het borgen van de overgangperiode 18min/18plus. De financiële situatie van jongeren is volgens een respondent “compleet *out of control*”. Aan de ene kant komen er met 18 jaar allerlei financiële verantwoordelijkheden op jongere af die naast het volgen van een zorgtraject vaak geen sociaal netwerk hebben waar ze op terug kunnen vallen. Aan de andere kant wordt het volgens

²⁵ Mogelijk bestaat er ook een mismatch tussen de (hoge) wensen van de huurder en de status van de woning. De gemeente Rotterdam onderzoekt momenteel bijvoorbeeld of er daadwerkelijk sprake is van een tekort aan aanbod, of dat het aanbod niet past bij de wensen van de jongeren.

respondenten steeds lastiger voor jongeren om hun financiële situatie op orde te hebben. Zaken die meespelen zijn het verhoogde eigen risico en de krimp van de Wajong-uitkering. Ook jeugdwerkloosheid is een groot probleem, evenals drugsproblematiek. Respondenten geven tevens aan dat het aanvragen van een uitkering voor het 18^e levensjaar uiterst moeizaam verloopt. Bovendien weten veel professionals niet dat het mogelijk is om als gemeente een uitzondering te maken en/of staat het niet op hun vizier om dit bijvoorbeeld samen met de jongeren in de jeugdhulp op te pakken. Jongeren weten zelfstandig ook niet het 'juiste loket' te vinden. Wanneer een uitkering niet is geregeld voordat de jongere 18 jaar wordt, betekent dit ten minste een wachttijd van een aantal maanden totdat de complete procedure is doorlopen. In die tijd heeft de 18-jarige mogelijk geen inkomen, waardoor een respondent aangeeft dat "we daardoor jongeren dwingen om schulden te maken". Tevens zijn door bezuinigingen de potjes voor bijzondere kosten verdwenen, waardoor gaten in het (financiële) vangnet van jongeren niet goed gedicht kunnen worden.

Tot slot benoemen respondenten in enkele gemeenten ook de stap van onderwijs naar werk als knelpunt. Vooral in Leeuwarden proberen de betrokkenen bij het experiment een verbinding te maken met het onderwijsveld om jongeren niet alleen het onderwijs in te krijgen, maar ook om hen een traject op maat mogelijk te maken. Voor jongeren die speciaal onderwijs volgen, is vervolgonderwijs volgen op een 'normale' instelling vaak geen optie, waardoor de mogelijkheid om een startkwalificatie te behalen klein is. Een ander obstakel is dat jongeren met een 'rugzak' geweigerd worden door onderwijsinstellingen en/of dat zij uitvallen omdat zij kampen met meervoudige problematiek en daarom moeizaam aansluiting vinden met reguliere trajecten²⁶. Tegelijkertijd zijn deze jongeren ook nog niet gerechtigd voor de Participatiewet. Bovendien is er nog onvoldoende begeleiding van onderwijs naar werk. Dit hangt samen met de ervaring uit de praktijk dat jongeren meer ondersteuning nodig hebben in de stap van onderwijs naar arbeidsmarkt. Op plekken waar deze begeleiding wel op orde is, blijft een knelpunt voor gemeenten hoe de jongeren in beeld te houden die uit het onderwijs vallen. Om deze reden is bijvoorbeeld in Leiden door het college besloten om jongeren onder de 18 jaar begeleiding te bieden vanuit de Participatiewet. In alle interviews wordt benadrukt dat de ROC-instellingen een belangrijke rol spelen in het bieden van onderwijs op maat, maar dat vanwege de organisatie en werkwijze van deze Mbo-scholen het soms lastig is om een gemeenschappelijke deler te vinden.

5.2 Complexiteit van de problematiek

Zoals blijkt uit de vorige paragraaf is de overgangperiode geen geïsoleerd probleem. Respondenten benadrukken dan ook de complexiteit van de overgangperiode. Bijvoorbeeld de betrokkenen bij de experimenten in Leeuwarden en Rotterdam geven aan dat ze door de diepte in te duiken pas echt ontdekten hoe complex het eigenlijk is ("het is zó complex"). Deze complexiteit doet zich zowel op het vlak van de jongeren voor als op het institutionele vlak (zie hoofdstuk 6). Een goed voorbeeld is de ondersteuning aan jonge statushouders of alleenstaande minderjarige vluchtelingen, die wordt beschreven als extra complex. Dit komt deels door de positie en achtergrond van deze jongeren, of zoals een respondent stelt: "het verschil in cultuur en taal evenals de invloed vanuit het land van afkomst de overgang naar de meerderjarige

²⁶ Zie ook onze rapportage naar het experiment Onderwijs op Maat. https://www.drift.eur.nl/wp-content/uploads/2017/03/20170307_Evaluatie-Onderwijs-op-Maat-DEF.pdf

leeftijd kwetsbaar maakt”. Deels komt dit doordat de financiering voor deze 18minners anders is omdat niet de gemeente maar het rijk financieert.

In de gemeenten vinden veranderingen en doorbraken nog vooral plaats op individueel casusniveau wat vraagt om veel arbeidsuren en noodzakelijke bewustwording en agendering bij diverse partners. Van structurele verandering en borging is nog geen sprake. De framing van de aanpak als een experiment (zoals in Leeuwarden en Rotterdam) of de bestuurlijke steun van een sleutelteam dat op casusniveau doorbraken genereert, is behulpzaam daar het (tijdelijk) zorgt voor flexibiliteit in regels en procedures. Echter op deze manier lukt het borgen van de overgangperiode alleen door “het bijzonder te maken, maar eigenlijk wil je dit als standaard hebben”. Of zoals een andere respondent stelt: “dat het meer normaal wordt, en dat het geen uitzondering blijft”. In plaats van elke keer de oorlog winnen zien respondenten heil in het “generaliseren van een aanpak” waarbij een “domein-doorbrekende aanpak” wordt gecombineerd met “doorzettingsmacht”.

Echter, respondenten benadrukken dat betrokkenen nog steeds aan “het zoeken zijn naar goede oplossingen”. Het blijkt lastig om iets in korte tijd af te breken, wat in al die jaren is opgebouwd. Tegelijkertijd kan de overgangperiode als zorgvraagstuk misschien ‘opgelost’ worden met een relatief kleine ingreep (zoals het uitbreiden van de Wmo), maar zoals beschreven behelst het soepel verlopen van de overgangperiode 18min/18plus meer dan alleen zorg en ondersteuning. Zo zegt een respondent: “Maar stel je hebt de doorgaande zorg intern georganiseerd, dan ben je er nog niet want dat is alleen maar zorg. Terwijl het ook over onderwijs, wonen en inkomen gaat. De levens van jongeren past niet in hokjes” en “zorg kunnen we zo veel inkopen als we willen, maar succesmarkers zijn de basale voorwaarden: wonen, eten, maatje om je heen”. Dit maakt ook een oplossingsrichting niet eenduidig. Binnen het huidige veld blijken persoonlijke relaties en contacten echter cruciaal te zijn in het doorbreken van de huidige impasse. Door deze individuele en tijdelijke noties, blijft een aanpak gericht op de overgangperiode een uitzondering op de regel. Een respondent vraagt zich in dit licht af: “hoe komen we uit de vicieuze cirkel?”, want “deze categorie/groep jongeren zal er altijd blijven”, het is een “tijdloos probleem”.

5.3 Samenvattend

In dit hoofdstuk staat beschreven waarom de aard en complexiteit van de problematiek maakt dat de kloof tussen 18min/18plus lastig te dichten is. Geconstateerd is dat de overgangperiode betrekking heeft op meer domeinen dan alleen op zorg en ondersteuning. Aangrenzende uitdagingen spelen zich af op het vlak van huisvesting, inkomen, werk en onderwijs. Wat vanuit de leefwereld van de jongere een vanzelfsprekende conclusie is aangezien hij of zij niet in dit type beleidsdomeinen denkt en handelt. Respondenten spelen hierdoor met de vraag of we de zorg in Nederland niet veel te belangrijk maken en het meer efficiënt zou zijn om de pijlen te richten op het in orde krijgen van de basis. Door de aard van de problematiek is het borgen van de overgangperiode niet slechts een geïsoleerd probleem, maar heeft het betrekking op een complex samenspel van factoren.

6. HET INSTITUTIONELE WEB

De tweede categorie van knelpunten binnen het adresseren van de overgangperiode heeft betrekking op het institutionele web van wet- en regelgeving, voorzieningen, contracten, infrastructuur en routes die niet aansluiten op de situatie van jongeren en de aard van de problematiek. Dit maakt integraal werken lastig en bemoeilijkt het overbruggen van de overgangperiode. Een teken dat het systeem niet naar behoren functioneert, zijn de lange wachtlijsten waardoor doorstroom hapert en jongeren klem komen te zitten.

6.1 Het realiseren van verbindingen en integraliteit

Op basis van de knelpunten in het vorige hoofdstuk met betrekking tot 'de basis op orde' lijkt het maken van verbindingen tussen het zorgdomein en andere beleidsdomeinen een cruciale stap in het dichtmaken van de overgangperiode 18min/18plus. Respondenten vertalen dit in een roep om een integrale ziens- en werkwijze en een aanpak voor jongeren op maat, wat in de praktijk echter nog lastig is vorm te geven.

Allereerst ervaren respondenten dat de verbinding met andere sectoren buiten het zorg-, hulpverlenings- en opvangcircuit moeizaam tot stand komt. Sectoren die genoemd worden, zijn: huisvesting, werk, onderwijs, schulden en zorgverzekeringen. Een andere verbinding die meerdere malen genoemd is, is de aansluiting met de sociale wijkteams (zie ook hieronder). Dit type verbindingen worden sinds kort door de gemeenten verkend, maar in de praktijk blijft het echter nog voornamelijk de hulp- en zorgsector die zich over de knip tussen 18min/18plus ontfermt en hier op wordt aangesproken. Het risico is dat de overgangperiode een geïsoleerd probleem blijft²⁷, terwijl de complexiteit en aard van de problematiek juist vraagt om integraliteit.

Bovendien zien enkele respondenten een drang tot centralisering bij gemeenten waarin het onderbrengen van problemen binnen gemeentelijke clusters leidt tot het denken en handelen in schotten. Vooral de respondenten buiten de gemeente ervaren vast te lopen in het verkokerde gemeentelijk apparaat, en de traagheid van de werkprocessen. Ook het gebrek aan inhoudelijke kennis zowel bij ambtenaren als binnen de gemeenteraad als struikelblok gezien, wat niet bijdraagt aan een adequate (en dus integrale) adressering van de overgangperiode.

Tot slot benoemen respondenten de onduidelijkheid binnen het gewijzigde speelveld als gevolg van de decentralisaties en bezuinigingen, als reden voor het gebrek aan integraliteit. De reorganisatie van het jeugdveld, de routes en processen voor zowel zorginstellingen, gemeenten en jongeren zijn sinds de decentralisaties constant in ontwikkeling. Zorgaanbieders geven bijvoorbeeld aan dat het nog steeds niet voor alle spelers helder is wanneer ze welk vorm van financiering kunnen aanvragen en dat het lastig is om via de reguliere routes de continuïteit van de zorg tijdig (dus voor het 18^e levensjaar) te waarborgen. Hierdoor is er geen warme/langzame overgang tussen instellingen, aanbieders en het wisselen van woonplaatsen en is de stap voor jongeren alleen maar groter. Niet alleen geven professionals aan – zoals beschreven in het vorige hoofdstuk – dat zij vooral moeten vertrouwen op hun persoonlijke connecties, kost bovendien het organiseren van het voorbereiden van jongeren op de knip door administratieve

²⁷ Zie ook: Van Steenberghe, F. & Looibach, D. (2016) Dwalen in het systeem en op straat. DRIFT: Erasmus Universiteit Rotterdam.

lasten en bureaucratische eisen veel tijd. Hierdoor nemen de daadwerkelijke contacturen die hulpverleners doorbrengen met de jongeren af (zie ook hoofdstuk 7).

6.2 De ruimte voor innovatie en het centraal stellen van jongeren

Een uitdaging die ook enkele keren genoemd wordt, is het creëren van ruimte voor innovatie. Aangezien het leveren van maatwerk en een integrale werkwijze een langdurig proces is en vraagt om een cultuurverandering, kan volgens zorgaanbieders deze andere manier van werken (vanuit de praktijk) alleen vorm krijgen wanneer zij experimenteerruimte krijgen. Respondenten noemen veelal flexibiliteit en mandaat als randvoorwaarden. Het hebben van een grotere beleidsvrijheid en het tonen van lef zijn zowel een struikelblok als een kans, volgens respondenten. Enkele gemeente ervaren dat de experimenteerruimte beperkt dan wel van korte duur is. Vooral buiten de zorgsector is het lastig om pilots op te starten omtrent een thema als schulden of onderwijs. Ook omdat door de decentralisaties en de herschikking van het jeugdveld, de gemeenten juist op zoek zijn naar stabiliteit en formele routes proberen vast te leggen. Bijvoorbeeld in Tilburg ervaren hulpverleners dat de gemeente na een verkennende fase waarin meer ruimte was voor uitzonderingen en alternatieve routes, steeds meer het belang benadrukken van het vastleggen van de formele routes. Daarentegen heeft in Rotterdam en Leeuwarden de framing van een experiment geholpen om ruimte voor innovatie en doorbraken te creëren. In Leeuwarden wordt het experiment bijvoorbeeld regionaal gebruikt als één van de projecten voor kennisuitwisseling en om de '18min/18plus'-groep beleidsmatig in te bedden binnen de gemeente.

Om te zorgen dat jongeren de zorg krijgen die ze nodig hebben en zorgcontinuïteit te garanderen, is het volgens respondenten nodig dat vanuit de praktijk en vraaggestuurd gewerkt wordt en de jongeren centraal staan. Deze persoonlijke dimensie was ook het uitgangspunt van de experimenten in Leeuwarden en Rotterdam. Dit vraagt volgens respondenten onder meer om een cultuurverandering van gemeenten en aanbieders. In plaats van te laten leiden door financiële logica en door angst om positie te verliezen, zouden deze organisaties zich moeten laten leiden door het belang van jongeren zelf. Vanuit financieel oogpunt is dit volgens alle respondenten op de lange termijn zelfs voordeliger. Ook dienen zowel zorgaanbieders en gemeenten, jeugdhulp te zien als iets dat ook 18+ers aangaat. In Leeuwarden en Rotterdam werd bovendien ondervonden dat het centraal stellen van de jongeren vraagt om een andere relatie tussen jongeren en volwassenen, en een andere vorm van hulp. Hierbij is de volwassenen meer een ouder of mentor waar ze lange tijd op terug kunnen vallen. Ook is het zaak dat hulpverleners niet proberen "om problemen uit de handen van jongeren te trekken", want de betrokkenheid en rol van jongeren zelf binnen het proces moet volgens respondenten voorop staan binnen de overgangperiode. Dit kan bijvoorbeeld middels de inzet van ervaringsdeskundigen en/of directe invloed op het proces. Dit zou volgens respondenten ook beter aansluiten bij de wensen van jongeren die op hun 18^e de jarenlange bemoeizucht en het hopen tussen instellingen vaak zat zijn.

6.3 Wet- en regelgeving en kaders

Ondanks dat de decentralisaties van de zorg de belofte met zich droeg het institutionele web van wet- en regelgeving te versimpelen, blijft dit voor respondenten een barrière in het

garanderen van zorgcontinuïteit voor jongeren²⁸. Zo kunnen jongeren met bijvoorbeeld een beperking tussen de 18 en 23 jaar mogelijk met zes verschillende stelsels te maken hebben, namelijk: de Jeugdwet, passend onderwijs, de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo), de Participatiewet, de Wet langdurige zorg (Wlz) en de zorgverzekeringswet²⁹. En dan zijn aangrenzende stelsels als bijvoorbeeld huisvesting, onderwijs en schulden nog geeneens meegenomen. Desalniettemin is in Leeuwarden het vooruitschrijdende inzicht ontstaan dat voor veel knelpunten geen nieuwe of complexe beleidsaanpassingen nodig zijn, maar dat binnen bestaande wet- en regelgeving eigenlijk al best veel kan. Het casusgericht werken aan de hand van concrete knelpunten heeft daar geholpen om duidelijkheid te scheppen wat betreft wet- en regelgeving.

Respondenten geven aan dat vooral de groep 18minners met een zorgvraag die net een te laag IQ hebben en een lichte psychische problematiek buiten de wettelijke kaders vallen. Dit zijn de jongeren die 'net dat beetje extra' ondersteuning nodig hebben. Ondanks dat gemeenten de mogelijkheid hebben en verplicht zijn verlengde jeugdhulp te bieden tot 23 jaar, grijpen zij niet graag naar dit instrument en zijn sommige gemeenten streng in het toekennen van een beschikking voor de verlengde jeugdhulp. Professionals en gemeenteambtenaren geven bovendien aan dat verlengde jeugdhulp geen structurele oplossing is voor de 'knip'. Tevens brengt de verandering van wettelijke kaders in sommige gevallen ook een verandering van voorzieningen, aanbieders, professionals en een type zorg met zich mee voor de jongeren, waardoor op een cruciale fase in de ontwikkeling van jongeren geen sprake is van continuïteit. Een ander punt qua wet- en regelgeving is het aanvragen van een uitkering voor het 18^e levensjaar en het inschrijven voor een woning voordat je 18 jaar bent. Dit blijven volgens een respondent "lastige drempels, omdat de wetgeving weinig ruimte lijkt te laten. En deze periode zorgt vaak voor een vergroting van problematiek doordat jongeren geen geld hebben en slecht tijdelijk of soms in een slechte omgeving kunnen verblijven".

²⁸ Binnen het huidige kader van de jeugdwet wordt er onderscheid gemaakt tussen verblijf, begeleiding en behandeling en persoonlijke verzorging. De Wmo biedt alleen verblijf (beschermd wonen) en begeleiding. Behandeling voor volwassenen valt onder de zorgverzekeringswet of de wet langdurige zorg (Wlz; alsook PV).

²⁹ Ebben, P & Berghuis, H. (2017) Meta-analyse naar inhoudelijke aansluiting van wetgeving voor jongeren met een beperking van 18 tot 23 jaar. Q-Consult Zorg, Utrecht.

Kader 1. Complexiteit leidt tot uitsluiting

Het institutionele web waarin de kwetsbare jongeren zich bevinden, maakt het in enkele gevallen uitermate moeilijk voor professionals en jongeren zelf om voor de 18^e verjaardag de zaken op orde te brengen. Vooral voor jongeren met een complexe gezinssituatie, meervoudige problematiek en een langdurige geschiedenis in de jeugdzorg. Deze jongeren kunnen aanlopen tegen verschillende van deze institutionele barrières (woonplaatsbeginsel, gemeentegrenzen, onduidelijke routes etc.) waardoor het lastig is om een plekje te verzekeren bij een zorginstelling en tijdig een beschikking te regelen. Een professional zegt: “Dan worden de jongeren 18, maar is er eigenlijk niets geregeld. Voordat je weet waar je naartoe moet, voordat je weet welk potje je moet hebben. De belofte was dat het allemaal gemakkelijker zou worden met de Jeugdwet. Maar al die potjes bij 18: Wlz, Wlo, Verlengde Jeugdhulp. Die zijn er nog steeds”.

Bovendien merken professionals in de praktijk dat de situatie niet alleen een ‘zorgvraagstuk’ is, want op een moment dat onduidelijk is waar een jongere zich met 18 zal vestigen, kan hij zich bijvoorbeeld ook niet inschrijven op een ROC. En gezien de preciaire financiële situatie van jongeren vragen zij zich af waar ze bijvoorbeeld de bijkomende kosten van een opleiding van betalen. Een respondent geeft aan dat door het samenspel van deze factoren lastig is om samen met een jongere voor de 18^e verjaardag zaken op orde te hebben, zelfs als ze daar al vroeg mee beginnen. Zo’n jongere komt terecht in een vicieuze cirkel (geen woonruimte – niet inschrijven – geen financiering – nog geen 18), waardoor de moed de betrokken professionals soms in de schoenen zakt. Ze denken: waarom hameren we zo op ‘zorg op maat’ en ‘de cliënt’ centraal, terwijl dat in de praktijk niet te doen is? Waarom zou een gemeente moeten bepalen welke instelling geschikt is voor zo een jongen? Hoe zit het met zelf kunnen kiezen? In een enkel geval vrezen ze dan dat zo een jongeren (weer) gaat zwerven. Zo vertelt de professional over een van haar jongeren: “Zo hebben ze hem ook van straat geplukt. Het aantal jongeren dat gaat zwerven is echt hoog en dat komt door 18min/18plus”.

6.4 Wijze van financiering

Ook de wijze van financiering draagt bij aan de complexiteit van het adresseren van de overgangperiode 18min/18plus. Respondenten benoemen vooral de trend van aanbestedingen als struikblok en obstakel. Los van de notie dat het werken met aanbestedingen alleen ten gunste is van de grotere organisaties (“het recht van de sterkste”), zien zij deze wijze van financiering als belemmering van een integrale bekostiging. Of zoals een respondent uit Leeuwarden stelt:

“Ik heb al een aantal keren in het afgelopen half jaar met mijn Wmo-collega bij financiën gezeten, van jongens we hebben deze casus en daar is deze integrale oplossing voor nodig buiten de bestaande regelgeving om. Maar dan komen we altijd te zitten met het punt van de rechtmatigheid. Bij de accountantscontrole, waar moeilijk gedaan kan worden over het punt dat wij een oplossing hebben toegepast die eigenlijk niet mag volgens de regelgeving. Daar moeten we natuurlijk vanaf.”

Dit citaat legt een spanning bloot tussen het gelijkheidsbeginsel en maatwerk leveren, oftewel het maken van onderscheid (en dus ongelijkheid). Los daarvan ageren respondenten vooral tegen de aparte financieringsstromen die het onmogelijk maken om door domeinen heen te gaan en winst te boeken. In plaats daarvan dwingt deze wijze van financieren de gemeenten en instellingen om vragen te stellen als “waar staat welke cliënt nu ingeschreven?” of “waar krijgen we niet voor betaald?”. Bovendien zouden de aanbestedingen “verwarring en afhankelijkheid veroorzaken”. In Leeuwarden wordt het werken aan een gezamenlijk inkoopbeleid bij de

gemeente (tussen jeugdhulp en maatschappelijke opvang) gezien als belangrijk instrument om 'losse afspraken tussen individuen te overstijgen en te komen tot generiek beleid.

Wederom zien respondenten binnen de financiering van de zorg een belangrijke rol voor een sturende gemeente die middels inkoopprocedures eisen voor maatwerk en integraliteit kan opleggen. Dit staat echter haaks op de trend van centralisering die zich vertaalt in het denken en dus ook het aanbesteden in schotten. Vandaar dat respondenten pleiten voor experimenteren met een alternatieve wijze van financieren van een kleine groep buiten de reguliere aanbesteding, voor samenwerkingen tussen zorgaanbieders en andere subsidierelaties. Zoals een langdurige financiering die aansluit bij het idee van een 'doorlopende zorglijn'. Samenvattend in de woorden van een respondent: "beloon nu goed gedrag", "stel ons nu veilig" en "breng ruimte voor ontwikkeling" in de subsidierelatie in plaats van "een marktsituatie te stimuleren".

6.5 Het effect van regiogrenzen

Interessant is dat met de decentralisaties naar het gemeentelijk niveau, de regionale samenwerking steeds belangrijk wordt. Deze is volgens een respondent 'uit nood geboren omdat niemand wist hoe het moest'. Inkoop van (specialistische) jeugdhulp wordt doorgaans regionaal georganiseerd, waarbinnen gemeenten in sommige gevallen eigen eisen kunnen stellen en afspraken kunnen maken³⁰. Echter deze regionale samenwerking benoemen respondenten ook als struikelblok in het borgen van de overgangperiode.

Allereerst is er een verschil tussen dorpen en steden als het gaat om de verschillen in ervaren urgentie, aard en complexiteit van de problematiek, de expertise bij lokale partijen en de omgang met jongeren. Een enkele respondent stelt dan ook dat de overgangperiode bovenregionaal moet worden opgepakt, vooral omdat de meeste jongeren naar de steden toestromen vanwege de mogelijkheden op scholing en

Kader 2. Regiogrenzen

De betekenis van wet- en regelgeving voor het handelen van zorgaanbieders

Professional in de zorg: "Flevoland heeft gezamenlijke inkoop, maar elke gemeente vindt nog steeds dat voor bepaalde dingen eigen regeltjes mogen gelden. Bijvoorbeeld ambulante spoedhulp (ASH) wordt door 5 van de 7 gemeenten gezamenlijk ingekocht, maar twee gemeenten hebben gezegd dat ze dat zelf willen organiseren. Als wij [als zorginstelling] een crisis binnenkrijgen, dan moeten wij door het woonplaatsbeginsel eerst bedenken waar een kind vandaan komt of waar de ouders wonen. Op het moment dat de ouders bijvoorbeeld in Lelystad wonen, dan kunnen wij geen ASH aanbieden, want Lelystad heeft dat niet ingekocht. [...] Ik heb in mijn computer een lijstje met alle gemeenten en regeltjes om te kijken welke/waar/wanneer van toepassing zijn. Afhankelijk van de regel, dan moet je een andere weg behandelen. Uiteindelijk bewandelt de weg zich wel, maar eigenlijk is het van de gekke dat we moeten nadenken waar een kind vandaan komt alvorens we kunnen handelen".

³⁰ Respondenten geven aan dat samenwerking zeker voor de specialistische zorg steeds belangrijker wordt, want het is soms lastig om een juiste instelling te vinden voor passende zorg en het is niet mogelijk voor gemeenten om alle zorg te bieden. In het gesprek met zorgprofessionals in Tilburg worden de voordelen van de regionale samenwerking op een rijtje gezet: de schaalgrootte, meer mensen om mee na te denken, solidariteitsafspraken waardoor je financieel ook sterker staat, gezamenlijk afspraken maken met zorgaanbieders waardoor er minder bureaucratie ontstaat. Als grootste voordeel noemen de respondenten dat het tempo door de samenwerking hoger ligt. Wat echter ingewikkeld is, zo benadrukt een andere respondent, is dat er weliswaar 42 jeugdhulpregio's zijn in Nederland, maar dat de Wmo weer op een andere schaal – vaker lokaal of sub-regionaal – en vaak met andere contracten en voorwaarden worden ingekocht.

toegang tot andere voorzieningen. Bovendien kunnen er grote verschillen ontstaan tussen gemeenten wat betreft regelgeving, manier van werken en beoordelingskaders op het moment dat er geen goede afspraken gemaakt worden. Het gevolg voor jeugdhulpaanbieders die werkzaam zijn in meerdere regio's en/of gemeenten, en regelmatig ook nog gecontracteerd zijn voor Wmo of Wlz, is dat zij te maken krijgen met verschillende financiële regelingen en geen eenduidig beleid kunnen formuleren. Tevens belemmert het ook het bieden van de goede zorg. Het woonplaatsbeginsel – dat door alle respondenten benoemd wordt als 'crime' (of een vergelijkbare term) – speelt hierin ook een rol.

6.6 Kennisontwikkeling

Vanwege de hardnekkigheid en duurzaamheid van de problematiek van de jongeren wordt gehamerd op kennisontwikkeling bij betrokken organisaties en actoren wat betreft de overgangperiode 18min/18plus. Methodiekbeschrijvingen en effectmetingen moeten een uitkomst bieden volgens de respondenten. Vooral de eerste wordt benoemd als een uitdaging, of zoals een respondent stelt: "het beschrijven van dingen, daarin lopen we achter". Volgende deze respondent moet middels methodiekbeschrijvingen meer gedocumenteerd worden om de aanpak vervolgens op te schalen en op andere plekken toe te passen. Dit opschalen is overigens ook terug te vinden in de agendering, want respondenten geven aan dat andere gemeenten het probleem van de scheidslijn tussen 18min en 18plus soms niet zien. Vooral rondom de relatief kleinere gemeenten is men bezorgd over het mogelijke gebrek aan urgentie en expertise. Het gesprek aan expertise wordt door enkele respondenten gekoppeld aan de noodzaak voor meer en langdurige scholing van professionals. Een laatste uitdaging binnen de kennisontwikkeling is het meten van effect. Kennisontwikkeling wordt door respondenten ook gezien als een middel om de overgangperiode te borgen. Vooral omdat het wel of niet oppakken van de overgangperiode "nu teveel van personen afhangt" en juist "bovenindividueel" opgepakt dient te worden.

6.7 Samenvattend

Eerder is opgemerkt dat de overgangperiode betrekking heeft op meer domeinen en betrekking heeft op een complex samenspel van factoren. In dit hoofdstuk staat beschreven hoe en waarom het institutionele web rond jongeren maakt dat de kloof tussen 18min/18plus lastig te dichten is. Binnen deze categorie zijn een zevental struikelblokken geïdentificeerd. Dit zijn het gebrek aan ruimte voor innovatie en het centraal stellen van jongeren, complexe wet- en regelgeving, contraproductieve wijze van financiering, het effect van regiogrenzen, de decentralisatie op wijkniveau en het functioneren van de sociale wijkteams, en tot slot de moeilijkheid om kennisontwikkeling te vergroten. Dit institutionele web is onderdeel van of vergroot de ervaren complexiteit in het dichten van de knip tussen 18min en 18plus.

7. ROLLEN EN SAMENWERKING

De decentralisaties en bezuinigingen hebben geleid tot een gewijzigd speelveld waarin niet alleen de aard van de problematiek en de institutionele knelpunten aan het licht zijn gekomen rondom de overgangperiode 18min/18plus, maar waarin vooral de verhoudingen tussen betrokken actoren zijn gewijzigd. De vier dominante relaties zijn a) de gemeente en zorgaanbieders, b) tussen gemeentelijke afdelingen en diensten, c) tussen zorgaanbieders en d) de gemeente, zorgaanbieders en andere partijen zoals onderwijsinstellingen, schuldhulpverlening, e.d. Niet alleen de gemeente, maar ook de zorginstellingen vonden het namelijk noodzakelijk om zich te reorganiseren en daarmee is ook de rol van de instellingen en de professionals veranderd. Deze veranderingen hebben zorginstellingen en gemeenten aangespoord om op een andere manier te denken, werken en organiseren, of daar een begin mee te maken. Dit alles heeft geleid tot een speelveld met andere rollen, verantwoordelijkheden en afhankelijkheden die we in dit hoofdstuk tegen het licht houden.

7.1 De kunst en complexiteit van het samenwerken

De decentralisatie en de daarbij gepaarde bezuinigingen vragen om andere en intensievere vormen van samenwerking tussen gemeente en zorgaanbieders, zorgaanbieders onderling, gemeenten onderling en tussen actoren/instanties in brede zin: woningcorporaties, onderwijs etc. Voor de gemeente, die door de decentralisatie de verantwoordelijkheid heeft voor het organiseren van de jeugdhulp, is dit een 'nieuwe tak van sport'. De overgangperiode 18min/18plus valt en/of staat volgens de respondenten bij een goede samenwerking tussen deze verschillende actoren, instanties en afdelingen van de gemeente. Dit is volgens een respondent tevens de handicap van 18min/18plus: 'het zit een beetje in alles', waardoor je snel aan 'losse touwtjes loopt te trekken'. In deze paragraaf staat de kunst en complexiteit van het samenwerken centraal.

7.1.1 In hetzelfde schuitje

Ondanks dat de ervaring leert dat samenwerken tussen de verschillende partijen niet vanzelf gaat, geeft een merendeel van respondenten aan dat er wel steeds meer een gedeelde visie ontstaat tussen mensen en organisaties die zich bezighouden met kwetsbare jongeren. Zorgaanbieders en gemeenten zijn te spreken over de onderlinge samenwerking die de afgelopen jaren flink verbeterd is. Er bestaat volgens een respondent 'het besef dat we in hetzelfde schuitje zitten' waardoor er meer samenhang ontstaat tussen alles wat er voor de kwetsbare groep jongeren georganiseerd wordt.

Deze verbetering is volgens respondenten mede te danken aan de gemeenten die de samenwerking actief opzoeken en bereidheid tonen mee te denken en te werken als gevolg van decentralisaties³¹. In Leeuwarden wordt benoemd dat zij het experiment expliciet inzetten om doorbraken in samenwerking te genereren. Een belangrijke factor is de erkenning van de ervaring en rol van zorginstellingen. Dit kan bijvoorbeeld tot uiting komen in een beleidsnotitie die als een symbolisch steuntje in de rug voelt of wanneer ambtenaren een 'lerende houding' aannemen. Door de decentralisaties zijn de 'lijntjes korter geworden' en weten professionals en ambtenaren

³¹ Dit geldt overigens vooral voor de grotere zorgaanbieders.

elkaar beter te vinden. Bijvoorbeeld de zorgprofessionals benoemen het belang van een specifieke ambtenaar die fungeert als ‘partner in crime is’ en hen ruimte geeft om vanuit de praktijk oplossingen te ontwikkelen.

Desondanks blijkt uit de interviews dat het perspectief van de gemeenteambtenaren en professionals in de zorg op de snelheid en de aard van de doorbraken (m.b.t. de overgangperiode) verschillen. In andere woorden zijn de zorgaanbieders kritischer op de opbrengsten van de verbeterde samenwerking. Tevens is er volgens respondenten in meerdere gemeenten een duidelijk verschil kenbaar in de mate waarin sommige organisaties de zaken serieus nemen en beter acteren binnen bestaande dynamiek. Ook geven ze aan dat met sommige partners beter valt samen te werken en afspraken te maken zijn dan met andere partners. Dit verschilt volgens de respondenten per organisatie en regio. De respondenten in Leeuwarden kenmerken de situatie in Friesland als redelijk overzichtelijk, omdat ze steeds te maken hebben met dezelfde partijen en mensen waardoor het netwerk toegankelijk is.

Daarnaast lijkt ook tussen zorgaanbieders onderling het besef van de meerwaarde van onderlinge samenwerking te groeien. Een professional in de zorg geeft aan dat ze: “als organisatie niet altijd de zorg of het maatwerk kan leveren wat nodig is en daarom is het niet meer dan logisch dat je naar de buurman kijkt die dat wel kan bieden. Vroeger hield je de jongere bij je en ging je klungelen in de marge”.

7.1.2 Overleg en afstemming: in teams, tafels en centra

De samenwerking tussen gemeente en zorgaanbieders is verder geïnstitutionaliseerd in gemeentelijke en regionale werkgroepen, overlegtafels en partner-overleggen waar zij elkaar ontmoeten. Bijvoorbeeld een zorgtafeloverleg waar hoofdaanbieders proberen om op casusniveau doorbraken te realiseren of bredere overleggen met partners waar bijvoorbeeld de wijkteams en de maatschappelijke opvang aanwezig zijn. De respondenten beoordelen de sfeer van dit soort bijeenkomsten als positief en de zorgaanbieders waarderen de ruimte die ze krijgen om mee te denken. Ze hebben het gevoel dat de gemeente doorgaans ‘echt luistert’. In Leiden benadrukken de respondenten de meerwaarde van de aanwezigheid van cliëntenraden tijdens dergelijke bijeenkomsten. Hierdoor ontstaat een open sfeer en interactieve uitwisseling.

De meerwaarde van dergelijke bijeenkomsten is volgens respondenten dat ambtenaren aan de ene kant een beeld van casuïstiek krijgen, wat het gevoel van urgentie vergroot en helpt om niet alleen abstract in termen van geld te denken. Andersom biedt het de ambtenaren de mogelijkheid om aan zorgaanbieders uit te leggen hoe ‘de gemeente er in staat’. In verschillende gemeenten wordt gewerkt met zogenaamde sleutelteams. Bijvoorbeeld in Leiden kunnen professionals casussen kunnen inbrengen en knellende wet- en regelgeving bespreken in het sleutelteam (dat niet specifiek gericht is op jongeren). Ook voor het sleutelteam is volgens een respondent het doel om een andere manier van denken – vanuit mensen in plaats vanuit beleid – gewoon te maken. Een wenselijk bijeffect is dat er bij bepaalde patronen beleidstechnisch mogelijk meer ruimte ontstaat. Ook in Tilburg bestaat een dergelijk sleutelteam dat zich niet intern op de gemeente richt, zoals in Leiden, maar juist op de samenwerking met partners in het veld.

Ook vanuit het perspectief van de jongeren is samenwerking tussen verschillende partijen noodzakelijk. Dit is ook de reden waarom in Leiden een pilot start met een stedelijk jongeren centrum. Het idee is dat benodigde expertise vanuit verschillende domeinen in dit pand

aanwezig is (onderwijs, werk en inkomen, jeugd, Wmo, verslaving en jongerenwerk). Op die manier kan de jongere met zijn hulpvraag centraal komen te staan, en wordt gekeken naar wat nodig is ongeacht wet of regel. Een pragmatische manier die bovendien de samenwerking tussen partners faciliteert. Een samenwerkingsnetwerk dus waarbij alle partijen letterlijk onder één dak zitten.

7.1.3 Decentralisatie op wijkniveau

Zoals beschreven in paragraaf 6.1 is voor respondenten de verbinding van de jeugdhulp met andere beleidsdomeinen en instituten een cruciale stap in het dichten van de kloof binnen de overgangperiode 18min/18plus. De samenwerking tussen verschillende organisaties en professionals is in de meeste gemeenten georganiseerd in de vorm van sociale wijkteams. Deze (relatief nieuwe) infrastructuur op gemeentelijk niveau is onder meer verantwoordelijk voor de toegang tot de jeugdhulp. Deze wijkteams zijn in elke gemeente (en soms ook binnen gemeenten) anders georganiseerd en bovendien nog sterk in ontwikkeling³², waardoor het op basis van de verschillende interviews niet mogelijk is om generieke conclusies te trekken over het functioneren van de teams in het algemeen. Toch blijkt dat deze teams een belangrijke positie innemen in het institutionele web rondom jongeren, maar niet altijd de aansluiting met de doelgroep weten te vinden.

Ten eerste komt uit de interviews naar voren dat sommige wijkteams onvoldoende zijn geëquipeerd om de doelgroep 16-27 jarigen goed te kunnen bedienen, omdat ze specialistische kennis en expertise van de doelgroep missen³³. Bijvoorbeeld omdat professionals het niet gewend zijn jongeren actief te benaderen of zich weinig raad weten met de zwaardere casuïstiek. Een respondent uit de zorgen dat de situatie van jongeren hierdoor mogelijk sneller en/of onnodig escaleert en hulpverleners in de wijkteams zich wellicht wenden tot meer ingrijpende maatregelen (zoals gesloten opvang). Daarnaast geven een aantal respondenten aan dat de samenwerking tussen de zorginstellingen die de jongeren (soms al jaren) begeleiden en deze wijkteams nog suboptimaal is. De ervaring leert dat sommige professionals die in een keukentafelgesprek de hulpvraag van jongeren in kaart moeten brengen, 'op de regels zitten' en zich nauwelijks wenden tot de reeds opgebouwde dossiers en ervaring van professionals 'van de 18min kant'.

Over de wijkteams in Leiden wordt opgemerkt dat de jeugd- en gezinsteams opvoedingsgericht en meer outreachend zijn, terwijl de sociale wijkteams zich richten op eigen verantwoordelijkheid en indicatiestellend werken. Dit wringt volgens een respondent vooral voor specialistische zorg waar de knip door financieringsstromen harder is. In Leiden is de afspraak tussen professionals en gemeente gemaakt dat de leeftijdsgrens niet te strak wordt gehanteerd door de jeugd- en gezinsteams omdat de continuïteit van hulpverleners belangrijk is. Desondanks ontglippen volgens een respondent de jongeren toch aan de aandacht van deze twee teams. Temeer omdat de infrastructuur op schaalniveau van de wijk niet past bij de leefwereld van jongeren die zich veelal bewegen door heel de stad.

³² In Leiden zijn er bijvoorbeeld Jeugd en Gezinsteams en Sociale Wijkteams. In Tilburg werken alle professionals in de SWT van 0-100, terwijl in andere teams de professionals zich richten op een doelgroep.

³³ Zie de publicatie van Toezicht Sociaal Domein/Samenwerkend Toezicht Jeugd (maart 2017) *Het wijkteam en kwetsbare gezinnen*. Hierin wordt bijvoorbeeld in gegaan op de bundeling van specialistische en generalistische kennis in de wijkteams.

7.1.4 Creëren van gemeenschappelijkheid

Uit de interviews blijkt dat het creëren van gemeenschappelijkheid een belangrijk aspect van de kunst en complexiteit van samenwerken is. Dit was bijvoorbeeld volgens de respondenten in Rotterdam en Leeuwarden de meerwaarde van het experiment. Door als collega's aan tafel te zitten ontstaat volgens een respondent een gemeenschappelijk belang en gevoel van verbondenheid waardoor het vraagstuk van de overgangperiode meer leeft en er meer betrokkenheid is. Voorwaarden zijn onder andere spreken vaneen gezamenlijke taal, weten waar de ander mee bezig is en een gedeeld gevoel van urgentie. Over het belang taal voor integrale samenwerking zegt een respondent:

“Tegenwoordig proberen we erin te slijten dat gesproken wordt over 16-27 jaar want 18min/18plus is een systeemterm. Noem je het 18min/18plus dan heb je het over een zorgprobleem, heb je het over vroegtijdig-schoolverlaters dan spreek je weer andere mensen binnen de gemeente aan en noem je het uitkeringsgerechtigden dan gaat de afdeling werk en inkomen wel lopen”.

Kortom de urgentie van de overgangperiode 18min/18plus wordt buiten de afdelingen jeugd/zorg alleen gevoeld op het moment dat ‘het probleem’ zodanig benoemd wordt dat andere afdelingen de jongeren waar het over gaat ook herkennen als ‘hun jongeren’. Op basis van deze gedachte ligt de crux bij het gezamenlijk op dezelfde manier benoemen van de opgave. Bij het stimuleren van een gedeelde urgentie benoemen respondenten in Leeuwarden en Rotterdam het werken met jongerencoaching. Zij hebben hier positieve ervaringen mee, want het brengt “jongeren aan tafel”, brengt de knelpunten in kaart vanuit het perspectief van jongeren in creëert meer urgentie bij alle betrokkenen, aldus de respondenten.

7.1.5 Conservatisme, botsende culturen en organisatielagen

Ondanks de noodzaak en de vele platformen die samenwerking mogelijk maken, lijkt dit toch in de praktijk lastig vorm te geven. Uit de interviews blijkt dat het conservatisme van veel zorgaanbieders, gemeentelijke afdelingen en andere instellingen een van de knelpunten is. Dit geldt vooral voor organisaties die in een financiële kramp zitten en daardoor vooral bezig zijn met het beschermen van ‘hun eigen stukje’ en budgetten. Deze gevestigde belangen kunnen zorgen voor het bevechten van het territorium, behoudzucht en soms ook tot expansiedrift. Dit is volgens enkele respondenten het gevolg van de onzekere situatie en overlevingsdrang die ontstaan is door reorganisaties en bezuinigingen.

Terwijl de respondenten deze trend constateren en bekritisieren – het staat immers “haaks op de noodzakelijke innovatie” – blijkt het lastig om zich te onttrekken aan dit soort praktijken (“daar doe ik ook aan mee”). Respondenten schrijven (wederom) een belangrijke rol toe aan de gemeente die meer stabiliteit kan genereren in de subsidiëring en financiering van instellingen in de vorm van langdurige relaties. Hierdoor kunnen mogelijk ook de barrières beslecht worden die de samenwerking tussen zorgaanbieders compliceren. In Leeuwarden stelt een respondent bijvoorbeeld dat het werken met verschillende partijen binnen de hulpverlening en opvang (bijv. jeugdhulp, opvang, psychiatrie, verslavingszorg) al “moeilijk genoeg is”. Deze partijen hebben hun eigen culturen (bijv. ‘eigen motivatie’ versus ‘outreaching’) en rollen (“is het al gedekt” versus het “uitrukken”). Door deze verschillende realiteiten zijn alle partijen bezig met een eigen zoektocht en werken ze langs elkaar heen.

Tot slot benoemen respondenten ook de samenwerking binnen en tussen diverse organisatorische lagen als knelpunt. Zo stelt een respondent uit Leeuwarden dat samenwerken vaak beter werkt op management- en bestuursniveau, dan lager in de organisatie waar men nog denkt en werkt in termen van concurrentie. Andere respondenten zien het echter juist net andersom. Zij zien de uitdaging in het meer betrekken en meekrijgen van het bestuur en middelmanagement. Een zorgprofessional in Almere geeft bijvoorbeeld als reden dat het op de werkvloer gemakkelijker is om het belang van jongere voorop te stellen. Op managementniveau zijn mensen daarentegen vaak vanuit financiële overwegingen niet eerlijk wat ze als organisatie wel of niet kunnen of bestaat weerwil bestaat om zware casussen op te pakken.

7.1.6 Ongelijke en dubbelzinnige verhoudingen

Ondanks de overwegend positieve ervaringen over samenwerkingen tussen gemeente en zorginstellingen, geven respondenten aan dat verschillende partijen tijdens overleggen en bijeenkomsten tegenover elkaar staan door wederzijds onbegrip of botsende belangen. Dezelfde tegenstellingen vinden ook hun weg naar de praktijk. Dit heeft vooral te maken met het institutionele web (zie hoofdstuk 6). In het interview met de gemeente Almere werd de relatie tussen gemeente en zorgaanbieders omschreven als laverend tussen partner- en opdrachtgeverschap. Zo zegt een respondent: “We zijn partners want we zijn wederzijds afhankelijk en kunnen niet om elkaar heen, maar de gemeente is ook opdrachtgever want we betalen de zorgaanbieders [...] Ik heb het wel eens van een aanbieder naar mijn kop gekregen: ‘Als jullie [de gemeente] een persoon zouden zijn dan had ik jullie gediagnostiseerd met multiple stoornis’. Enerzijds voeren gemeenten en zorgaanbieders een beleidsdialoog gebaseerd op wederzijds begrip en vertrouwen, en anderzijds levert de gemeente vervolgens “vijf kantjes met eisen bij een contract. Ook al willen we bouwen aan robuust opdrachtgeverschap, uiteindelijk draait het om geld”. Deze schizofrenie roept ook vragen op over de mate van afhankelijkheid tussen zorgaanbieders en gemeenten en de mate waarin kritiek op beleid en elkaars functioneren mogelijk is, want kritiek kan mogelijk leiden tot het verliezen van een aanbesteding of een korting op subsidies. De verhoudingen tussen zorgaanbieders zijn ook ongelijk, daar grote partijen iets meer in de melk te brokkelen hebben. Sommige gemeenten bieden zorgaanbieders de mogelijkheid om te werken met onderaannemerschap waardoor de kleine partijen, zoals een respondent vertelt, moeten hopen dat ze door de grote partijen ingekocht worden.

7.2 Herbezinning op rollen en functies

Gegeven het conservatisme, de botsende culturen en de dubbelzinnige verhoudingen, is de vraag hoe de noodzakelijke gemeenschappelijkheid en integraliteit gecreëerd en gestimuleerd kan worden. Respondenten geven aan dat het continu bediscussiëren van rollen cruciaal is. De decentralisaties hebben een verregaande impact op het sociale domein, wat volgens de respondenten leidt tot een “herbezinning op de eigen rol en functie”. Deze verkenning van de eigen rol en bijbehorende grenzen gebeurde volgens respondenten voorheen vooral intern, wat leidde tot fragmentatie. Nu er binnen het sociale domein steeds minder vanuit het huidige aanbod wordt gedacht (want “je redt het ook niet vanuit huidige aanbod”), kunnen de eigen organisatiegrenzen ook ter discussie gesteld worden. Hier ligt overigens wel een spanning gezien de gevestigde belangen en het feit dat sommige zorgaanbieders verantwoordelijk zijn voor omstreeks 400 medewerkers. Het is daarom van belang dat het gehele veld rondom kwetsbare

jongeren onderdeel is van deze zoektocht, discussie en reflectie (de maatschappelijke opvang, jeugdhulp, GGZ, welzijn, onderwijs, schuldhulp, gemeente, wijkteams, etc.).

7.2.1 Herpositionering

Door de decentralisatie en reorganisatie van het sociale domein staat de rol van zorginstellingen ter discussie. De instellingen die zich in een vroeg stadium hebben voorbereid op de transitie door na te denken over wat dit zou betekenen voor de organisatie, plukken daar nu de vruchten van omdat ze zich profileren als stevige partner van de gemeente, zo blijkt uit gesprek met zorgprofessionals in Tilburg. Hieruit blijkt ook het belang van het ter discussie stellen van de rol van de organisatie in verhouding tot andere actoren in het veld.

Zorginstellingen zijn naar eigen zeggen meer op de stoel van regisseur terecht gekomen. Vooral wat betreft het inbrengen van specialisme of het organiseren van de samenwerking rondom jongeren. Uit het interview met een zorgprofessional in Leiden blijkt ook dat zij graag het voortouw neemt, omdat dit de mogelijkheid biedt om vanuit de praktijk te werken. Bovendien komt door de slechte communicatie tussen verschillende financiers en de werkwijze met de perspectief- en toekomstplannen – die professionals moeten aansporen eerder te starten met het in kaart brengen van brede palet aan leefdomeinen – de verantwoordelijkheid voor het soepel laten verlopen van de overgangperiode meer bij de zorginstellingen en -professionals te liggen. Andere aanvullende taken die zorgaanbieders uitvoeren, zijn lobby en agendering om bijvoorbeeld op casusniveau doorbraken te realiseren. Dit doen zij door continu gesprekken te voeren en ervaringen te delen, maar ook door te fungeren als consultant voor de Sociale Wijkteams.

Vooraf voor organisaties die tweedelijnszorg bieden en geen 18+ aanbod hebben lijkt het meer zoeken te zijn naar hun rol³⁴. Een vraag die zij zichzelf stellen is hoe zij zich kunnen positioneren als specialist ten opzichte van 18plus zorg. Door de decentralisaties en de focus op de doorlopende zorglijn, dienen zij zich steeds meer te verhouden tot het 18plus veld. Bijvoorbeeld de zorginstelling in Tilburg heeft binnen de organisatie een werkgroep 18plus ingericht om over deze vraagstukken na te denken en voor jeugdbescherming betekent dat laatste bijvoorbeeld dat de organisatie zich meer moet verhouden tot zorg in het vrijwillige kader. Binnen het vrijwillige kader hebben zij de rol van expert in het ondersteunen bij complexe cliënten en situaties. Voor organisaties en professionals die alleen zorg bieden aan 18min doet de knip ook 'pijn' omdat de verantwoordelijkheid letterlijk stopt, terwijl de overgangperiode soms nog niet goed geregeld is. Dit kan leiden tot gevoelens van machteloosheid bij professionals.

Ook voor gemeenten is het takenpakket sinds de decentralisaties veranderd en uitgebreid, zoals: een luisterend oor bieden, meedenken, know-how inbrengen, erkennen dat het complex is, betrokkenheid van bestuurders aanwakkeren, direct contact (korte lijntjes) stimuleren en het proces faciliteren. Ook van zorgaanbieders en andere partners wordt er veel verwacht van de gemeente.

³⁴ Voor organisaties die ook 18plus zorg bieden, is het vraagstuk 18min/18plus vooral een knelpunt achter de schermen.

7.2.2 Verwachtingen

Hoe lastig die bezinning op de eigen organisatiegrenzen is, wordt duidelijk wanneer we kijken hoe de rol van de gemeenten wordt ervaren en wat van de gemeente verwacht wordt. Waar de ene respondent vindt dat de gemeente maatwerk-oplossingen moet afdwingen door contracten af te sluiten met aanbieders en moet sturen door middel van het stellen van eisen bij inkoopproducenten, zijn andere van mening dat de bal bij zorgaanbieders ligt. Vanuit dit perspectief moeten de aanbieders een meer integrale aanpak afdwingen en vervolgens pas naar de gemeente stappen die hun financieringsstromen daarop kunnen aanpassen. Sommige zorginstellingen menen juist dat de gemeente meer op de achtergrond moet blijven (en zitten "liever niet aan tafel" met de gemeente, omdat zorgaanbieders zelf aan het hervormen zijn). Weer anderen stellen dat de gemeente een partner is en als voortrekker van de hervorming van het sociale domein andere domeinen moet betrekken (zoals huisvesting, schuldhulp, sociale dienst en onderwijs).

7.2.3 Anders werken

Het herpositioneren als organisatie behelst ook een andere manier van werken. Naast de besproken veranderingen voor de gemeenten, dienen ook zorgorganisaties hun werkwijze aan te passen aan de veranderingen van het veld. Bijvoorbeeld door het verdwijnen van de regisserende rol van Bureau Jeugdzorg³⁵ is er geen vanzelfsprekende vraag naar zorg en moeten aanbieders zelf het veld in om cliënten te bereiken. Deze connectie met het veld is niet evident aanwezig. Bijvoorbeeld in Rotterdam wordt gewerkt met zorgbemiddelingsteams die vraag en aanbod aan elkaar poogt te verbinden. Door bezuinigingen, andere manier van financieren (naar resultaatgerichte financiering) en de verschuiving van het mantra naar eigen kracht, moeten de zorgaanbieders ook nadenken over de wijze waarop ze de zorg aanbieden en hun methodes. Het gaat dan niet alleen over eerder voorbereiden en preventie, maar ook om het verbeteren van de behandelingen in termen van efficiëntie en effectiviteit. Tevens benoemen een aantal instellingen de noodzaak om te innoveren. Het gaat om samenwerkingen zoeken met alternatieve partners buiten het zorgdomein, andere vormen van zorg aanbieden en de verbinding zoeken met het maatschappelijk verkeer/de volwassenwereld. Ook intern betekent dit dat de zorgaanbieders – net als gemeenten – verkokering en schotten binnen de organisatie moeten doorbreken.

7.2.4 De rol van professional binnen organisatie

Niet alleen de organisatie als geheel, maar ook de taken van de zorgprofessionals is volgens de respondenten breder dan voorheen. Los van de accounthouders die zich bezighouden met contracten en afspraken, houden ook professionals zich steeds meer bezig met beleid en organisatorische kwesties van de organisatie. Daarnaast legt de behoefte aan innovatie en samenwerken de nadruk op het aangaan van relaties met de buitenwereld en netwerken. Hierdoor nemen sommige hulpverleners meer de rol aan van projectmanager. Een gevolg van de

³⁵ De bureaus Jeugdzorg zijn veranderd in gecertificeerde instellingen. Voor 2015 verliep de toegang tot de jeugdzorg via (een indicatiebesluit van) Bureau Jeugdzorg. Sinds de komst van de Jeugdwet in 2015 verloopt de toegang tot jeugdhulp in het vrijwillig kader via de gemeente en in het gedwongen kader via de gecertificeerde instelling en de rechter (<https://www.pleegzorg.nl/over-pleegzorg/veranderingen-in-2015/>).

bureaucratisering is dat hulpverleners minder tijd doorbrengen met een cliënt, en zich bovendien begeven in twee werelden: de zakelijke wereld van de gemeente en de cliëntgerichte wereld van de hulpverleners. Een hulpverlener vertelt over de gesprekken die zij voert met de gemeenten: “dan heb ik het niet eens meer over cliënten. Als ik naar mijn baan kijk als gedragsdeskundige dan ben ik 80% van de tijd aan het koehandelen. Alsof ik op de markt prijsafspraken aan het maken ben”.

7.3 Samenvattend

Uit de vorige hoofdstukken bleek dat overgangperiode betrekking heeft op meer domeinen en een complex samenspel van factoren. Daarbij komt dat het institutionele web rond jongeren maakt dat de kloof tussen 18min/18plus lastig te dichten is. Zo lopen respondenten in de praktijk tegen allerlei struikelblokken aan zoals het gebrek aan ruimte voor innovatie. Een derde element dat meespeelt in het adresseren van de overgangperiode is samenwerken. De decentralisaties en bezuinigingen hebben geleid tot een gewijzigd speelveld waardoor de verhouding, verantwoordelijkheden en rolverdeling tussen betrokken actoren is gewijzigd. Ondanks dat het belang van deze samenwerking door de betrokkenen wordt benadrukt, maken ongelijke verhoudingen, botsende belangen en culturen en conservatisme het in de praktijk lastig om de gemeenschappelijkheid vorm te geven.

8. CONCLUSIES & AANBEVELINGEN

Om terug te komen op de hoofdvraag van deze tussenevaluatie: hoe verloopt de institutionele borging van de overgangperiode in de gemeenten Leeuwarden, Rotterdam, Almere, Leiden en Tilburg? En hoe verhoudt een specifieke aanpak zich daarin tot een generieke aanpak? Het blijkt dat alle steden hard werken aan de institutionele borging van de overgangperiode 18min/18plus en dat de decentralisaties uit 2015 een momentum creëerde om de overgangperiode te agenderen en hier beleid op te ontwikkelen. Tegelijkertijd geven de steden te kennen tegen tal van obstakels en uitdagingen aan te lopen.

De meeste respondenten ervaren de overgangperiode als uiterst complex, vooral vanwege de diversiteit aan regels, betrokken personen en organisaties. De complexiteit is opmerkelijk, omdat zij de overgangperiode op meta-niveau veelal als een simpel beleidsverschijnsel beschouwen. Deze spanning kan – ondanks de inzet van de betrokken ambtenaren en professionals – tot fronsende wenkbrauwen leiden, want zoals uit hoofdstuk 2 blijkt is er al decennia een collectief onvermogen om het uitsluitingsproces rondom het 18^e levensjaar van jongeren in een kwetsbare positie duurzaam te adresseren. Uit de historische analyse blijkt dat de problemen rondom de overgangperiode van 18min naar 18plus reeds sinds de jaren '80 geagendeerd worden. Het huidige complexe karakter van de systeemwereld is dan ook te bezien als een product van historische beleids- en wetwijzigingen alsmede verschuivende opvattingen en omgangsvormen aangaande marginale groepen. Dus moet men ook de vraag durven stellen: waarom zou het nu wel lukken om het uitsluitingsproces rondom het 18^e levensjaar duurzaam te adresseren? Bieden de doorgevoerde decentralisaties in 2015 echt de mogelijkheid om de systematische uitsluiting te doorbreken? Om dit soort vragen adequaat te kunnen adresseren is reflectie vereist op de genoemde uitdagingen en beschreven spanningen in de voorgaande hoofdstukken. In dit concluderende hoofdstuk laten we de belangrijkste inzichten de revue passeren en maken we de balans op van de huidige institutionele borging van de overgangperiode in de vijf steden.

8.1 Status van het borgingsproces rondom 18min/18plus

Wanneer we borgingsprocessen in de vijf steden tegen het licht houden valt op dat geen van allen hetzelfde is, maar dat de overeenkomsten legio zijn. Zo lopen betrokkenen in de praktijk tegen identieke knelpunten aan, te weten dat het primair gaat om de basis op orde te krijgen van de jongeren (hoofdstuk 5), dat zowel jongeren als professionals verstrikt raken in het institutionele web (hoofdstuk 6) en dat de gewijzigde rollen en verantwoordelijkheden hebben geleid tot een zoektocht naar een nieuwe modus voor samenwerking (hoofdstuk 7). In de vijf gemeenten is de reorganisatie van het sociale domein aangegrepen om de overgangperiode 18min/18plus aan te kaarten. Dit was het momentum om het probleem gezamenlijk op het netvlies te krijgen en elkaars rollen en verantwoordelijkheden te bediscussiëren. Men kwam als het ware 'op het puntje van de stoel te zitten'.

8.1.1 Het identificeren van knelpunten

Een belangrijk startpunt voor veel gemeenten was het in kaart brengen van de knelpunten op institutioneel niveau en de levens van jongeren. De focus van de borging verschilt echter, zo is in enkele steden specifiek gericht op de knip tussen 18min en 18plus, terwijl andere steden de

borging meer generiek oppakken in een aanpak voor jongeren van 16 tot 27 jaar. Ook beziet de ene gemeente het meer als een zorgprobleem en de andere gemeente als een integraal probleem waardoor de focus ligt op het reorganiseren/optuigen van (aangrenzende) velden zoals werk, inkomen, huisvesting en onderwijs. Ook ligt de focus soms meer op beleid of juist op samenwerken.

8.1.2 Traagheid en complexiteit

Echter, ondanks lokale doorbraken verloopt de borging in alle gemeenten volgens de respondenten uiterst traag. Het meeste beleid staat inmiddels op papier, maar moet nog in de praktijk worden doorgevoerd. Bovendien lijkt de borging vooral gerealiseerd te worden door van het probleem een uitzondering te maken en betreft het vooral doorbraken op individueel casusniveau die afhankelijk zijn van de persoonlijke vaardigheden en connecties van direct betrokkenen. De oplossingen blijven als gevolg daarvan een uitzondering binnen het bestaande regime, terwijl het doel van een institutionele borging juist is om het individuele niveau te ontstijgen. De vraag is dan: hoe van een uitzondering een regel te maken? En hoe kan een structurele inbedding van de overgangperiode worden gerealiseerd? Echter, uit de verdieping in de praktijk blijkt ook dat er geen generieke oplossing bestaat. De complexiteit van de problematiek en de diversiteit binnen de brede doelgroep jongeren, vraagt volgens respondenten juist om maatwerk gericht op de jongere in kwestie, een benadering waarbinnen een waaier aan oplossingen bestaan die hybride en flexibel zijn en waarin creativiteit en ondernemerschap de uitgangspunten zijn. Dit is een paradoxale uitdaging, want hoe kan maatwerk worden gestandaardiseerd en op grotere schaal worden toegepast? In de volgende paragraaf komen we hierop terug.

8.1.3 Samenwerking en gemeenschappelijkheid

Een belangrijke schakel in het vormgeven van integraal maatwerk is de samenwerking binnen de gemeenten en tussen gemeenten, zorgaanbieders en andere (in)direct betrokkenen zoals woningcorporaties, zorgverzekeraars, onderwijsinstellingen, etc. Het blijkt dat de samenwerking commitment en kennis van zaken op drie dimensies van belang is, te weten strategisch, tactisch en operationeel. De samenwerking hangt volgens de respondenten echter teveel af van persoonlijke connecties en urgentiebesef. Daarbij blijft de integraliteit te willekeurig en sporadisch, maar vooral ook te beperkt. De overgangperiode wordt in het land veelal vanuit het perspectief van zorg en opvang gezien, maar hoe zit het met de aanverwante velden als huisvesting, onderwijs, werkgelegenheid, schulphulpverlening? Binnen de vijf steden wordt die bredere integraliteit juist in wisselende mate opgezocht. Het is gebleken dat een sleutel voor een productieve samenwerking het creëren van een zekere gemeenschappelijkheid in taal en urgentie is.

8.1.4 De meerwaarde van het experiment

En wat is nu de waarde van de experimentele aanpak (aan de hand van een pilot) in Rotterdam en Leeuwarden versus een meer reguliere aanpak in Almere, Leiden en Tilburg? Wat blijkt is dat

de vormgeving van het borgingsproces in alle vijf de gemeenten een experimenteel karakter heeft. Niet zozeer omdat er met een pilot is gewerkt, maar omdat de thematiek voor velen relatief nieuw was en het speelveld door de reorganisatie veranderd was. Dit gegeven benadrukt het belang van het creëren van een leeromgeving. Verder is gebleken dat hoewel Leeuwarden en Rotterdam het thema met hun pilot relatief snel hebben opgepakt, dat niet direct geleid heeft tot het sneller realiseren van concrete beleidsaanpassingen. Of er daadwerkelijk in de praktijk resultaten worden geboekt lijkt vooral afhankelijk van personen. Alsmede van de bestuurlijke context en waarin ruimte wordt gecreëerd en gecommuniceerd om van bestaande regels en procedures af te stappen. Het belangrijkste verschil tussen de twee typen aanpakken is de focus op de jongeren. Rotterdam en Leeuwarden hebben vanwege de pilot meer gewerkt met en vanuit de wensen en noden van de jongeren en ervaringsdeskundigen (door middel van jongerencoaching). Het werken vanuit de leefwereld wordt als een meerwaarde gezien omdat het een voorwaarde is om problematiek integraal te bezien en het een gedeelde urgentie gecreëerd bij alle betrokkenen. Het wordt namelijk menselijker. Overigens is voor een focus op jongeren niet per se een pilot nodig, want in Leiden is ook nauw samengewerkt met jongeren. De andere twee gemeenten hebben de jongere centraal – net als zo'n beetje alle gemeenten in Nederland – als motto, maar zij hebben jongeren niet direct betrokken bij het institutionaliseringsproces.

8.2 Paradoxen binnen de borging van 18min/18plus

De conclusies dat het institutionele borgingsproces traag verloopt en veelal beperkt blijft tot successen op het individuele (casus)niveau en dankzij individuele inzet en connecties, stroken met andere conclusies van vergelijkbare studies bij Nederlandse gemeenten³⁶. Maar hoe kunnen we dit verklaren?

Een reden voor de ervaren complexiteit en stroperigheid die respondenten ervaren is dat zij zich in een schizofrene positie (zie bijvoorbeeld hoofdstuk 7), maar vooral ook in een paradoxale wereld bevinden. Op basis van de inzichten uit de vorige hoofdstukken zijn een aantal spanningen waar te nemen.

1. Eenvoudige complexiteit

In meerdere interviews wordt een spanning zichtbaar tussen uitspraken als “het is zó complex” en “hoezo, doen we moeilijk?” Aan de ene kant wordt belicht dat mensen vastzitten in eigen logica's, terwijl de overgangperiode aan de andere met een ogenschijnlijke simpele beleidsaanpassing aangepast zou kunnen worden.

2. Benoemde isolatie

Het probleem van de overgangperiode 18min/18plus agenderen, benoemen en er beleid rondom organiseren, betekent vervolgens dat het probleem geïsoleerd wordt. De valkuil is dat de overgangperiode bijvoorbeeld een zorgprobleem wordt, terwijl het een integrale zienswijze en aanpak vereist.

³⁶ Zoals in het onlangs verschenen rapport van de Inspectie SZW 'Met 18 jaar ben je (niet) volwassen. Samenwerking voor continuïteit van de ondersteuning voor 18-plussers en de rol van Werk en Inkomen daarin'. Hierin wordt bijvoorbeeld geconstateerd dat slechts een derde van de respondenten (beleidsmedewerkers van Nederlandse gemeenten) aangeeft een beleidsplan te hebben waarin aandacht is voor de continuïteit van de zorg voor jongeren vanuit de jeugdhulp na hun 18e jaar.

3. Grenswerken

Het aanpakken van de overgangperiode gaat per definitie over het doorbreken van grenzen. In eerste instantie tussen 18min en 18plus, maar ook over het doorbreken van grenzen tussen beleidsschotten, zorgaanbieders en gemeenten. De hang naar integraliteit en het bijbehorende grenswerk zorgt voor een werkveld waarin constante spanningen en discussies overheersen. Het gaat tegen de stroom in en vergt dan ook een specifieke houding en arbeidsethos van betrokken personen, of dat nu een professional, ambtenaar of jongere zelf is.

4. Decentraal centraliseren

De decentralisaties hebben veel bevoegdheden lokaal bij gemeenten belegd. Hiertegenover bestaat de spanning om beleid van bovenaf en vanuit gemeentelijke diensten en clusters uit te rollen. Door die centralisering wordt de problematiek mogelijk wederom opgeknipt in beleidskaders en sectoren en uitgerold over een stad, dorp, wijken, etc.

5. Conservatief experimenteren

Een andere spanning die door respondenten wordt benoemd is het ervaren conservatisme bij zowel gemeenten als zorgaanbieders wegens vele beleidsaanpassingen, bezuinigingen en reorganisaties. Het experimenteren met innovatieve vormen van inclusie en opvang staat hier haaks op, aangezien dit vraagt om een gezamenlijke agenda en gedeelde verantwoordelijkheid.

6. Hoog en laag samenwerken

Wat betreft het samenwerken, spreken respondenten elkaar tegen als het gaat om geslaagde samenwerking. Waar de een aangeeft dat het makkelijker is op operationeel niveau, geeft de ander aan dat juist in de praktijk de samenwerking moeizaam verloopt. Dezelfde tegenspraak omtrent wel/geen haperende samenwerking zien we op het tactische niveau (bijv. middenmanagement) en op strategisch niveau (bijv. bestuurlijke kringen).

7. Gemeenschappelijke ongelijkheid

De spanning tussen het creëren van gemeenschappelijkheid als voorwaarde voor integraal werken en tegelijkertijd de ongelijke verhoudingen tussen grote en kleine zorgaanbieders, tussen regio's (bijv. regiobinding en regiogrenzen) en de gemeente als opdrachtgever en partner.

8. Levendige systeemwereld

Waar in de interviews vooral de systeemwereld centraal staat, wordt de leefwereld – ondanks de casusgerichte aanpak – nog onderbelicht. De overgangperiode speelt zich vooral af op het niveau van institutionele inbedding terwijl werken vanuit de leefwereld het oorspronkelijke doel is. Jongeren zijn slechts mondjesmaat betrokken.

9. Gestandaardiseerd maatwerk

De successen binnen de institutionele borging op het niveau van de jongeren worden tot nu toe geboekt op individueel casusniveau. Respondenten geven aan dat maatwerk hierin een vereiste is. Tegelijkertijd is het de bedoeling om oplossingen op te schalen en te standaardiseren, maar (hoe) kan maatwerk de standaard worden?

Dit type paradoxen die de praktijk kenmerken leidt tot extra verwarring rondom het borgingsproces van de overgangperiode en maakt dat betrokkenen gevangen raken in hun eigen gordiaanse knoop. Want in hoeverre leidt de complexiteit af van het doel van een structurele aanpak van het uitsluitingsproces van jongeren in een kwetsbare positie. Immers de verwarring zorgt er mogelijk voor dat wat op het spel staat uit het zicht verdwijnt. Om daarbij terug te komen op het citaat uit de inleiding: waarom is “de huidige situatie sociaal onwenselijk, moreel onwenselijk en financieel onwenselijk”? Het werken vanuit deze urgentie zou een leidraad kunnen vormen in de volgende fase van het borgingsproces. Want hoe kan men zorgen dat het uitsluitingsproces binnen het huidige momentum wel duurzaam en structureel wordt geadresseerd? Oftewel, hoe kan het individuele niveau van oplossingen worden ontstegen? Of is maatwerk immer een vereiste als aanvulling op een zekere standaardisering?

8.3 Noodzaak paradigmaverschuiving: van 18min/18plus naar de basis op orde

Vanuit het transitieperspectief is de overgangperiode 18min/18plus ‘slechts’ een symptoom van de onduurzaamheid in de omgang met jongeren en jongvolwassenen die in een kwetsbare positie verkeren. Ook uit de constatering van de respondenten in deze studie blijkt dat de overgangperiode slechts een symptoom is van de onderliggende problematiek (geen betaalbare huisvesting, onvoldoende inkomen, beperkt sociaal netwerk, etc.). De knip tussen 18min/18plus is dan ook geen geïsoleerd probleem, maar hangt samen met het op orde krijgen van de basis op tal van andere terreinen. Dit is de reden waarom integraliteit een belangrijk uitgangspunt vormt binnen de borgingsprocessen van de verschillende gemeenten. De verschuiving van de focus op ‘de knip binnen de jeugdhulp’ naar een ‘domein overstijgende benadering’, moet echter niet gepaard gaan met verminderde aandacht voor de specifieke problemen die bij de knip horen.

Het is van belang om te investeren in jongeren door zicht op een duurzame toekomst te bieden in combinatie met een erkenning van de waarde van het nu. Het feit dat sommige gemeenten de categoriale indeling in levensfasen wegnemen door bijvoorbeeld te spreken over 16-27 jaar is meer vruchtbaar. Het gaat niet om een zachte landing in het volwassen leven, maar om het leggen voor een solide fundament voor het opstijgen. In essentie gaat het om een verschuiving van het volwassen *zijn* naar het volwassen *worden*. Een voorwaarde is om de basis op orde te hebben en de uitsluitingsmechanisme die jongeren bij de grond houden, weg te nemen. Het voorzien in die basis en het voorzien in noden is een primaire taak van de verzorgingsstaat. Dit vraagt om nieuwe instituties en werkwijzen, en te zorgen voor voldoende betaalbare huisvesting en voldoende inkomen. Deze studie bevestigt de noodzaak voor een brede maatschappelijke verantwoordelijkheid rondom huisvesting, inkomen, onderwijs, etc. waarbij de transitie naar volwassenheid niet alleen een kwestie is van de gemeente en de zorgsector.

8.4 De politiek van 18min/18plus

Veel van het hier bovenstaande is terug te brengen tot een spanning op meta-niveau namelijk de spanning tussen universeel en specialistisch beleid waarin logica's en idealen als rechtmatigheid en maatwerk met elkaar botsen. Zoals gezegd zorgt grenswerken voor een constante spanning en het moeten maken van keuzes. Maar wat is het kompas waaraan men deze keuzes moet spiegelen? Wie maakt deze keuzes die lef en doorzettingsvermogen vergen?

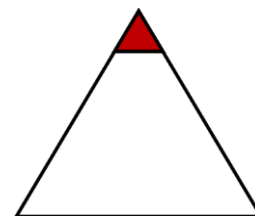
En wat is het tijdsfad voor het maken van keuzes en doorvoeren van veranderingen? Oftewel, wat is de onderliggende visie, urgentie en democratische besluitvorming voor het aanpakken van de overgangperiode tussen 18min en 18plus?

Het aanpakken van de overgangperiode en investeren in jongeren is primair een politieke keuze die mede afhankelijk is van het politieke discours rondom groepen in de marge. Naast de brede nadruk op eigen verantwoordelijkheid, zelfredzaamheid, zo min mogelijk uitkeringen et cetera, speelt de lokale politieke een rol in de wijze waarop borgingsprocessen vorm krijgen. Denk aan de ruimte die de gemeenteraad kan bieden voor innovatie en de aanpak van basale noden als voldoende huisvesting en inkomen. Veranderingen in de toekomst (zoals de gemeenteraadsverkiezingen in maart 2018) kunnen dit lokale speelveld doen wijzigen en vormen dan ook een test voor de samenwerking die de afgelopen jaren is opgebouwd tussen ambtenaren en zorgaanbieders. Ook in regionaal verband. Zeker gezien het feit dat de gemeenten in 2020 verantwoordelijk zijn voor het voorkomen van dakloosheid bij jongeren, de opvang van jongeren en het beschermd wonen voor jongeren met een psychische aandoening. Het politieke karakter komt ook tot uiting in het feit dat het leeftijdsprobleem in de Jeugdwet niet is gerepareerd, terwijl respondenten erop wijzen dat er inhoudelijk of vanuit de leefwereld van jongeren geen reden is om de Jeugdwet niet tot (bijvoorbeeld) 23 jaar laten lopen.

8.5 Vanuit de symptomen naar het fundament

Maar wat als de urgentie, de discussie of de aandacht voor de overgangperiode 18min/18plus afneemt? Het idee dat het in beleid gegoten is, garandeert niet dat het probleem in de praktijk opgelost zal worden. Het kleine aantal praktische ingrepen getuigt dat er nog een lange weg is te gaan.

De overgangperiode 18min/18plus creëert een brandpunt waardoor legitimiteit ontstaat om te interveniëren bij lokale overheden en zorgaanbieders. Het zelfgecreëerde probleem (de overgangperiode) wordt vervolgens genormaliseerd en daarmee wordt het beheersbaar gemaakt (of beter gezegd: het krijgt de schijn van beheersbaarheid). Dit leidt veelal tot een kunstmatige isolatie van het probleem, een zorgprobleem wel te verstaan.

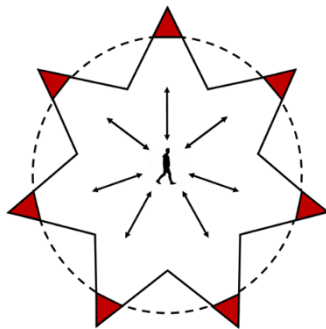


Figuur 1. Symptoombestrijding gericht op het topje van de ijsberg

Ondanks dat de framing van de overgangperiode als zorg- en beleidsdomein alleen het tipje van de ijsberg aangepakt (zie ook figuur 1), blijkt uit de interviews dat de focus op het symptoom wel degelijk haar vruchten heeft afgeworpen. Denk bijvoorbeeld aan de gewijzigde samenwerking en herbezinning op cultuur en werkwijzen bij zowel gemeenten als zorgaanbieders. Om deze reden stellen we dat het aangrijpen, en het op de spits drijven van het symptoom een effectieve werkwijze kan zijn om vervolgens het systeem onder druk te zetten. Vervolgens kan vanuit het acteren op symptomen worden gewerkt aan het optuigen van alternatieve structuren en praktijken die integraliteit en ruimte voor innovatie en diversiteit bevorderen.

In andere woorden is het zaak om de urgentie van verschillende 'problemen' (of ijsbergtoppen) gelijktijdig en in relatie tot elkaar aan te grijpen (zie figuur 2). Denk aan de opmerking van een respondent dat een afdeling als Werk & Inkomen zich niet aangesproken voelt als het gaat om 18min/18plus, maar wel als het gaat om jongeren die uitkeringsgerechtigd zijn. Vervolgens kan

vanuit de integraliteit en complexiteit gewerkt worden waarin een (groep) jongere(n) en hun context het startpunt is.



Figuur 1. Meervoudige symptoombestrijding in relatie tot integraliteit

Kortom om te zorgen dat de uitsluitingsmechanisme die jongeren in de marge of tussen wal en schip duwen, continu aandacht krijgt van beleidsmakers en binnen bredere maatschappelijke veld, kan aangehaakt worden bij het thema dat als het meest urgent wordt ervaren en bestuurlijke aandacht geniet. De ingezette beweging kan vanuit daar verder gebracht worden. Zonder blind te staren op en het isoleren van specifieke problemen. Dit kan door middel van een doorbraakteam, taskforce of sleutelteam zoals dat in het land gebeurt. Deze vereisen wel een meer strategische visie over de aanpak en positie in relatie tot het bestuur en de politiek om goed te kunnen omgaan met verandering van bestuurlijke en politieke winden. Continue voeding geven aan en gezamenlijk reflecteren op interdepartementale samenwerking is daarin een randvoorwaarde.

8.6 Noodzaak voor een continu reflectieproces

Deze evaluatie doet een poging dit reflexieve vermogen aan te wakkeren bij de betrokkenen in het algehele veld. Want we merken breder in sectoren als de jeugdhulp, de maatschappelijke opvang en aanverwante sectoren dat niet iedereen de hardnekkigheid van deze problematiek doorziet. Of dat men het meer als vrijblijvende exercitie ziet om jongeren in een kwetsbare positie zicht te geven op gelijke kansen en een duurzame toekomst. Breder in het land zien we de neiging naar het eindeloos op elkaar afstemmen van projecten en partijen en het blijven hangen in het inventariseren van talloze knelpunten. Hierdoor lijken daadwerkelijke structurele oplossingen voornamelijk uit te blijven. Een onderbelichte dimensie daarin is de rol van de lokale politiek die desgewenst doorbraken kan realiseren, maar nu ook blijft hangen in het aansturen op de hierboven beschreven neiging tot meer afstemming en samenwerking³⁷.

De overgangperiode 18min/18plus heeft een belangrijke symbolische en richtinggevende waarde. Het is zaak het huidige momentum te blijven benutten en toe te blijven werken richting een paradigmaverschuiving waarin de jongere en zijn of haar ontwikkelingspotentieel centraal staat. Daarin is niet het lijmen van de overgangperiode 18min/18plus het uiteindelijke doel, maar het op orde brengen van een aantal basisnoden (zoals een dak boven het hoofd en voldoende inkomen). Een blijvende monitoring van de institutionele borgingsprocessen en een bredere, landelijke inkadering is een noodzaak om dit besef te versterken. Daarnaast blijft het noodzakelijk om rollen en verantwoordelijkheden continu te bediscussiëren. Alleen door deze kritisch en constructief tegen het licht houden is het mogelijk om meervoudigheid als uitgangspunt te nemen in het garanderen van bestaanszekerheid voor kwetsbare jongeren.

³⁷ Zie ook: Loorbach, D. & Van Steenbergen, F. (2016) Het lokale als strijdtonel voor politieke transitie. Christen Democratische Verkenningen, Jaargang 2016, nummer 2. Uitgeverij Boom: Amsterdam.

Bijlage 1

INTRODUCTIE	
Rol binnen organisatie Betrokkenheid bij thema en doelgroep	Kunt u uw eigen functie en de rol binnen uw organisatie omschrijven? Wat is uw relatie tot jongeren in kwetsbare posities / dak- en thuisloosheid / 18min en 18plus?
AGENDERING	
Wie/kartrekker Wat Wanneer In hoeverre Waarom/aanleiding Ontwikkeling - Snelheid - Draagvlak - Invulling: <i>verschil voor en na transitie SD.</i>	Sinds wanneer staat de overgangperiode 18-/18+ in uw gemeente/organisatie op de beleidsagenda? En, waarom? Waarom niet eerder? Waarom zo complex? Bij wie staat het op de agenda? Hoe heeft de aandacht voor het thema zich ontwikkeld sinds het op de agenda staat? Hoe is het thema in de loop der jaren behandeld/beschouwd?
GEMEENTELIJK BELEID + STAND VAN ZAKEN NU	
Fase Draagvlak binnen/buiten gemeente Verantwoordelijkheid Inzicht in systeem en knelpunten Beleid Concrete acties/ impact Vertrouwen Knelpunten en obstakel	Kunt u iets vertellen over hoe er invulling gegeven wordt aan gemeentelijk beleid? Uit de vragenlijst blijkt dat het thema breed gedragen wordt. Maar waar bestaat en blijkt dat uit? Door wie wordt het wel/niet gedragen? Is er binnen uw gemeente een apart beleidsplan jeugd of is dit thema ondergebracht binnen een breder thema (zoals wijkteams of sociaal domein)? Waarom? Uitgangspunt? Waar blijkt dat uit?
SAMENWERKING EN ROLLEN	
Partners Samenspel gemeente en zorgaanbieders Samenwerking buiten de keten Rolverdeling (perceptie/houding) Verantwoordelijkheid (perceptie/houding) Rol jongeren Rol regio Samenwerken andere gemeenten Uitdagingen Financieringsstructuren verantwoordingsprocessen	Hoe verloopt het samenspel/-werking tussen gemeente en de zorgaanbieders 18min en zorgaanbieders 18plus? En hoe zit het met samenwerking buiten de keten (e.g. zorgverzekeraars, schuldhulp, onderwijs, werk, etc.)? Rolverdeling? Wie moet wat doen? Wie pakt haar/zijn rol wel/niet? Wie is waar verantwoordelijk voor? Zijn er in de afgelopen jaren wijzigingen opgetreden in de rolverdeling en verantwoordelijkheden (in perceptie, houding, etc.)? Wat is de rol van regionale samenwerking? Waar bestaat de samenwerking uit? Wat is de aard? In hoeverre zijn de jongeren betrokken binnen jullie gemeentelijke aanpak? Wat is de rol van de jongeren in het vormgeven van beleid en aanpak? In hoeverre staat de leefwereld van de jongere centraal? Wat zijn 'drivers and barriers' om met de jongeren zelf aan de slag?
TOEKOMST	
Korte termijn Lange termijn	Hoe ziet u de toekomstige ontwikkeling van het adresseren van de overgangperiode 18min/18plus? Wat gaan jullie doen in het komende (half) jaar? Wat moet er juist wel/niet gebeuren in de komende maanden/jaren? En waarom?

