



Versnellers op de Big 5

Een inspiratiegids voor een integrale aanpak 16-27



Colofon

Dit is een publicatie van VNG. Deze inspiratiegids is tot stand gekomen met medewerking vanuit programma Focus op Uitvoering (VNG Realisatie): Elianne Wolfert, Isabelle Vugs, Miriam Leeftang en Sophie van Vugt, vanuit Ondersteuningsteam Zorg voor de Jeugd (VNG): Anke van der Landen, vanuit Directie Beleid (VNG): Edgar Oomen. Vanuit platform sociaal domein: Jeannette van Capelleveen, Chantal van Liefland, Vincent Vos, Mariska ten Heuw en Elske Wismeier.

Tekstschrijver

Chantal Richter

Vormgeving

Chris Koning (VNG)

Inhoudsopgave

Voorwoord	4
Inleiding	5
Over het onderzoek	5
Onderzoeksmethode	6
Verankering in bestuurlijke visies	6
Leeswijzer	7
Opwarmer: een inspirerend voorbeeld uit Almelo	8
(1) Inhoudelijk en (2) financieel rendement van integrale aanpak 16-27 jaar	8
(3) Statuur van de uitvoering	10
Deel A. Pijlers van de Big 5: Een rondleiding langs creatieve en effectieve aanpakken	11
B1. Wonen	12
B2. Inkomen	14
B3. Welzijn	16
B4. School & Werk	18
B5. Support	20
Deel B. Acht versnellers op de Big 5	21
Versnellers zijn niet los van elkaar te zien	21
Versneller 1: Werk met leidende principes, geef mandaat en vertrouwen	21
Versneller 2: Werk integraal	22
Versneller 3: Kijk hoe de wet kan bijdragen	25
Versneller 4: Denk toekomstgericht en signaleer vroeg	27
Versneller 5: Maak uitvoering leidend voor beleid	28
Versneller 6: Zet de juiste mensen op de juiste plek	29
Versneller 7: Leer en ontwikkel	31
Versneller 8: Ga voor effectieve financiële sturing	32
Deel C. De integrale Big 5-aanpak vasthouden; wat helpt?	35
Bestuurlijke aandachtspunten	35
Ambtelijke aandachtspunten	35
Deel D. Knelpunten en aanbevelingen	36
1 Krapte op de woningmarkt	36
2 Financiële bestaansonzekerheid	37
3 Harde knip in wetgeving belemmert continuïteit in zorg en begeleiding	37
4 Geschotter financiering op basis van leefgebieden	40
5 Schaarste jeugdzorg en volwassenzorg	41
Tot slot	44
Bijlage: Overzicht respondenten	46
Nawoord	47

Voorwoord

Start met het stellen van vragen. Dat is de sleutel tot het versnellen van de integrale aanpak 16-27. Vragen brengen de noodzakelijke beweging op gang. Vragen zetten aan om naar het geheel van de Big 5 te kijken. Dat geeft de mindset shuffle die zó nodig is. Versterking van de keten gaat immers over zo veel meer dan alleen jeugdzorg. Een jongere die 18 jaar is geworden, is niet klaar met zich ontwikkelen. Jongeren daarin begeleiden op alle levensgebieden is een verantwoordelijkheid die we samen dragen en voelen. Van ouders en verzorgers tot professionals, beleidsmakers, en bestuurders. En ik weet dat dat gelukkig een breed gedragen gevoel is onder mijn collega's in het land.

Samenwerken is niet vanzelfsprekend

We gaan als gemeentebestuur met z'n allen over de Big 5. Dat vraagt dat we over portefeuillevverdelingen en commissiestructuren heen kijken. Deze inspiratiegids prikkelt om de interne en externe samenwerking nog eens goed tegen het licht te houden. Hoe is het bij u in het gemeentehuis geregeld? Wat is het samenspel met ketenpartners? Organiseer effectieve processen. Begin met het goede gesprek, want samenwerking is niet vanzelfsprekend. We hebben elkaar daartoe te inspireren.

Jongeren aan tafel

Ik ben ervan overtuigd dat er vaak veel meer kan dan je dacht. We mogen als gemeente best de ruimte in wet- en regelgeving zoeken, om te doen wat nodig is. Denk out-of-the-box. Neem de jongeren zelf als vertrekpunt. Dat lukt alleen als u daadwerkelijk met hen zelf in contact komt. Mijn advies: Nodig ze uit aan tafel voor uw beleidsoverleg, evaluaties, rondetafelgesprekken en conferenties. Praat niet over, maar mét de jongeren. Hoor van de jonge mensen zelf waar zij tegenaan lopen. Het is een dynamisch leerproces en dat is nooit klaar.

Empowerment

Vanuit het idee van empowerment zie ik de toekomst met hoop, optimisme en kracht tegemoet. Dat is waar de jeugd als levensfase ook over hoort te gaan. Over kansen voor de boeg, nieuwe uitdagingen om te leren en beleven. Het is er al! Ik zie het als onze missie om voor goede bouwstenen te zorgen. Laten wij samen de jeugd de beste kansen bieden.

Ik wens u veel inspiratie en leesplezier.

Nadya Aboyaakoub-Akkouh
Portefeuillehouder 16-27 van VNG-commissie Participatie, Schuldhulpverlening en Integratie (PSI) en wethouder gemeente Amersfoort, portefeuilles jeugdzorg, onderwijs, inburgering en integratie, werk, inkomen en armoedebeleid



Inleiding

Laat mij alsjeblieft niet vallen als ik 18 ben. Dat is de noodkreet in het manifest van het vergeten kind.¹ De 18e verjaardag is voor veel jongeren een bijzondere mijlpaal. Volgens de wet ben je vanaf die dag volwassen. Voor jongeren die opgroeien in een kansrijke situatie is dit niet zo'n punt, maar wat als je al veel hebt meegemaakt, weinig mensen hebt om op terug te vallen, eindelijk de goede hulp hebt of voor je woonplek afhankelijk bent van een voorziening die geregeld wordt door de overheid? Volwassen worden doe je echt niet in de nacht waarin je 17 jaar en 364 dagen oud bent. Die ene dag erbij maakt je niet ineens volwassen. Voor diverse groepen jongeren is versnelling op de Big 5 een grote noodzaak.

Over het onderzoek

Doel

Het doel van het onderzoek is het bevorderen van een soepele overgang van jeugd naar volwassenheid zodat jongeren vanuit een stabiele basis hun volwassen leven kunnen opbouwen. In elke gemeente kent circa 15 % van de jongeren (1 op de 6 à 7) tussen de 16 en 27 jaar serieuze problemen op het pad naar volwassenheid. Ze hebben hulp, ondersteuning en perspectief nodig.²

Uitgangspunt: de Big 5

Om zelfstandig te kunnen zijn, hebben jongvolwassenen een stevige basis nodig op de vijf leefdomeinen.³ Dat gaat niet alleen om een zinvolle dagbesteding met onderwijs en/of werk, maar ook de overgang van jeugdzorg naar volwassenenzorg, een stabiele woonplek, een gezonde financiële situatie en een steunend sociaal netwerk. Adequate steun aan kwetsbare jongeren heeft op lange termijn positief effect. Ze is dus relevant om sociale én financiële redenen.

Deze pijlers van zelfstandigheid zijn bekend als de Big 5. Krachtig hieraan is dat ze door de jongeren zelf zijn geformuleerd. De Big 5 vormt het uitgangspunt voor dit onderzoek.⁴



Wonen

Ik heb een passende, betaalbare woonplek alleen of met anderen, waar ik voor langere tijd kan blijven.



Inkomen

Ik ben goed voorbereid op mijn financiële zelfstandigheid en het voorkomen of oplossen van schulden. En als ik het (nog) niet zelf kan, is er iemand die dit samen met mij kan doen. Ik heb een stabiel inkomen dat voldoende is voor nu en de nabije toekomst.



Welzijn

Het gaat mentaal en lichamelijk goed genoeg met mij en ik heb het gevoel dat ik de toekomst aan kan. Ik herken bij mezelf wanneer het niet of minder goed met me gaat en ik weet waar en bij wie ik dan kan aankloppen voor hulp.



1 Manifest Week van Het Vergeten Kind 2023 (op www.hetvergetenkind.nl)

2 Over 16-27 | VNG (op www.vng.nl)

3 Jongeren ondersteunen bij hun Big 5 | Nederlands Jeugdinstituut (op www.nji.nl)

4 Over 16-27 | VNG (op www.vng.nl)



School & werk

Ik ga naar school, studeer of werk en ik maak plannen voor wat ik later wil doen of worden.



Support

Ik heb tenminste 1 volwassene die er altijd voor me is en ik heb steunende familie, vrienden en/of kennissen waar ik op kan rekenen.



'De Big 5 is een visie en werkwijze die jongeren die opgroeien in kwetsbare omstandigheden helpt bij het creëren van een stevige basis waarop zij hun leven en toekomst verder vorm kunnen geven. Zodat ook deze jongeren de grootste kans hebben om zichzelf te ontwikkelen naar de beste versie van zichzelf.⁵

Onderzoeksmethode

Voor dit onderzoek deden we een kwalitatief *multiple casestudy* onderzoek. We hielden semigestructureerde diepte-interviews met medewerkers van meerdere gemeenten waar een succesvolle aanpak van de overgang van 18- naar 18+ wordt gehanteerd. We gingen in gesprek met gemeenten in verschillende schaalgroottes, een diversiteit aan geografische ligging en de manier waarop de succesvolle aanpak van de overgang van 18- en 18+ is vormgegeven. Zo is er een mooie dwarsdoorsnee ontstaan.

Het onderzoek heeft in de eerste plaats een praktische toepassing op het oog. Het is semi-wetenschappelijk en niet-uitputtend. Het onderzoek biedt inspirerende voorbeelden, inzichten in generieke succesfactoren en aanbevelingen voor versnellingen op de Big 5.

Verankering in bestuurlijke visies

De aanpakken die in dit onderzoek voorbijkomen, sluiten aan bij de bestuurlijke visies die op dit moment zijn vastgesteld. Dit onderzoek en de bestuurlijke visies kunnen een waardevolle bijdrage leveren aan het door ontwikkelen van de (visie op) integrale aanpak voor 16-27 jarigen en bijbehorende leidende principes.

Vier actuele visiedocumenten zijn hierbij van belang:

1. Propositie van gemeenten aan het nieuwe kabinet: 'De winst van het sociaal domein' (2021)
2. VNG-notitie 'Een sterke basis door krachtige samenwerking' (2022)
3. Hervormingsagenda Jeugd (2023)
4. VNG-Raadgever 'Kansengelijkheid en overgang jeugd naar volwassenheid 16-27'

De propositie 'De winst van het sociaal domein' pleit voor het herstellen van bestaanszekerheid, vergroten van kansengelijkheid en het makkelijker maken van gezond leven. Deze overkoepelende propositie sluit voor jongeren aan bij de Big 5, wil soepele overgangen in ondersteuning en begeleiding vanuit onderwijs, (jeugd)zorg en maatschappelijke ondersteuning en begeleiding op gebied van werk en participatie en streeft naar een nauwe samenwerking met het onderwijs en werkgevers.⁶

In de VNG-notitie 'Een sterke basis door krachtige samenwerking' staan veel elementen die ook terugkomen in de aanpakken zoals 'anders samenwerken' en 'anders organiseren' waarbij 'samen leren' een belangrijk onderdeel is.⁷

Ook de inhoud van het principeakkoord voor de Hervormingsagenda Jeugd is terug te vinden in de onderzochte aanpakken. Sterke integrale lokale teams sluiten aan op de hieronder geciteerde opgave.

5 De Big 5 voor een stevige basis (op www.expex.nl)

6 Propositie 'De winst van het sociaal domein' (op www.vng.nl)

7 VNG-Notitie 'Een sterke basis door krachtige samenwerking' (op www.vng.nl)

'(...) Het is van belang dat de problemen in de context van het gezin worden opgepakt. Niet altijd is jeugdhulp voor een kind de meest passende hulp, bijvoorbeeld omdat problemen worden veroorzaakt door stress of schulden van ouders. Geldzorgen, problematische schulden of leven rondom de armoedegrens zorgt in gezinnen voor veel leed en verdriet, eenzaamheid en uitsluiting. Hierdoor ontstaan ook hardnekkige achterstanden op andere gebieden, zoals mentale en fysieke gezondheid, onderwijs, werk, opvoeding en veiligheid. Bovendien wordt deze problematiek vaak doorgegeven aan volgende generaties. Daarom is het van belang bestaans-, inkomens- en woonzekerheid te versterken, participatie te bevorderen en kansenongelijkheid tegen te gaan. Dit vraagt om ondersteuning van kind en gezin en investeringen in aanpalende domeinen zoals het onderwijs, volwassenen-ggz en bestaanszekerheid zowel door het Rijk als door gemeenten. Dit vraagt ook om goede afspraken over de grenzen van domeinen heen over rollen en verantwoordelijkheden. Het is daarbij van belang dat de hulpvraag van de jeugdige en het gezin ook echt wordt gehoord en dat er mét hen een aanpak wordt ontwikkeld. Het betrekken van ervaringsdeskundigheid is hierbij cruciaal. Al deze maatregelen en investeringen zijn nodig voor het realiseren van een vermindering van het beroep op jeugdhulp.⁸

Tot slot bevat de 'Raadgever Kansengelijkheid en overgang jeugd naar volwassenheid 16-27' handvatten voor een samenhangende aanpak en regionale samenwerking.⁹

Leeswijzer

De rapportage van dit onderzoek draagt op twee manieren bij aan het hierboven geformuleerde doel. Enerzijds door te inspireren en kennis te delen aan de hand van mooie voorbeelden (delen A., B. en C.) en anderzijds door knelpunten te ontwarren en aanbevelingen te doen op die punten (deel D). Het is aan u te bepalen waar u behoefte aan heeft en waar u begint met lezen.

- Deel A. geeft een rondleiding langs de creatieve en effectieve aanpakken op de pijlers van de Big 5. Verschillende aanpakken van geïnterviewde gemeenten passeren de revue.
- In deel B. zijn acht versnellers op de Big 5 beschreven, geïllustreerd met voorbeelden uit het land.
- Deel C. gaat in op de vraag wat helpend is om een integrale aanpak op de Big 5 te bestendigen binnen de gemeentelijke organisatie. Wat is nodig om het vast te houden?
- Deel D. beschrijft wat knelpunten blijven, ondanks al het domeinoverstijgend, integraal, out-of-the-box, creatief en bevlogen werken. Het geeft een aantal aanbevelingen om nóg meer versnelling te creëren op de Big 5.

In de tekst is gewerkt met kaders. Een blauw kader bevat een citaat, een groen kader bevat inzicht in een cliënt-perspectief en een oranje kader staat voor inspirerende aanpakken of voorbeelden.

Maar eerst een opwarmer

Voordat u de inhoud induikt, willen we als opwarmer kort stilstaan bij het rendement van een creatieve integrale aanpak voor de jongvolwassen doelgroep. Dit is een zijweggetje in het onderzoek, maar te mooi om niet met u te delen. Het laat goed zien waar wij alle inzet uiteindelijk voor doen.

Veel leesplezier en inspiratie gewenst!

Vragen of suggesties?

Bent u enthousiast geworden? Wilt u meedenken over het vervolg? Of wilt u meer weten over een van de inspirerende voorbeelden uit deze gids? Neemt u dan vooral contact op met het VNG landelijk gemeentelijk netwerk 16-27.

e-mail: aanpak16-27@vng.nl

8 Principeakkoord Hervormingsagenda Jeugd 2023-2028, p. 22 - vastgesteld in VNG-ALV juni 2023 (op www.vng.nl)

9 Raadgever Kansengelijkheid en overgang jeugd naar volwassenheid 16-27 (op www.vng.nl)

Opwarmer: een inspirerend voorbeeld uit Almelo

De winst van de toepassing van een integrale aanpak 16-27 is drieledig: het levert (1) inhoudelijk en (2) financieel rendement op: het is beter voor de persoon zelf en heeft ook nog eens lagere maatschappelijke kosten. Daarnaast (3) levert het een vergroting op van de statuur van de uitvoering. We lichten de drie punten toe.

(1) Inhoudelijk en (2) financieel rendement van integrale aanpak 16-27 jaar

Het vraagt in eerste instantie een investering van middelen en menskracht om de integrale aanpakken vorm te geven, maar het rendement is alle moeite waard. Allereerst voor de jongere zelf. Zij zijn enorm gebaat bij een integrale aanpak die hun situatie en wensen als uitgangspunt neemt in plaats van dat deze gebaseerd is op en beperkt is tot het aanbod is op aanbod vanuit één van de vele kokers die het zorglandschap rijk is. Het uitgaan van dat wat de jongere nodig heeft is als een positieve dominosteen, het heeft effect op veel levensgebeurtenissen en leefgebieden die eraan verwant zijn.

Daarnaast levert het de maatschappij veel op. Een jongere die stabiel aan zijn volwassen leven begint, kan een grotere bijdrage leveren aan de maatschappij. Dit kost de maatschappij minder, zowel qua capaciteit (inzet van zorg en/of politie en justitie), als financieel. Dit behoeft geen betoog.

Hoe werkt dat in de praktijk? We nemen een kijkje in Almelo, waar deze verschillende elementen van rendement samenkomen.

Praktijkvoorbeeld: Almelo kijkt verder

De 21-jarige Peter zit op een bankje dat uitkijkt op het Twentekanaal. Hij geniet van het uitzicht en de frisse lucht, na een paar weken detentie. Het was de derde keer dat hij vastzat, en hij is er helemaal klaar mee. Hij gooit het roer om. De voorbereidingen daarvoor trof hij al in de gevangenis. Daar is hij gestart met een behandeling, en nu laat hij zich nog steeds begeleiden.

Tijdens detentie heeft Peter wat schulden gemaakt, voornamelijk bij zijn ex-vriendin, omdat hij zijn pinpas niet tot zijn beschikking had. Die schuld heeft hij een dag na vrijlating vereffend en voor zijn overige schulden heeft hij een betalingsregeling getroffen. *So far, so good.*

Een woning léék geregeld. Totdat Peter te horen kreeg dat hij de eerste huur vooruit moest betalen. Door het betalen van zijn schulden heeft Peter daar geen geld meer voor. Hij klopte aan bij de gemeente en vroeg om hulp. Volgens de Participatiewet kon men daar echter niets voor hem doen. Peter had er immers zelf voor gekozen om eerst de schuld bij zijn ex af te lossen. Hij ziet nog het gezicht voor zich van de onverbiddelijke huurbaas: 'Ik zet je binnen een dag op straat, als je niet over de brug komt met de eerste huur'. De emoties van dat moment staan Peter nog helder voor de geest. Hij dacht dat het nooit meer goed zou komen, dat zijn pad nu eenmaal in het criminele circuit lag.

Terug de criminaliteit in?

Maar dan komt in allerijl het Doorbraakteam van Almelo bij elkaar. Dat team maakt een kosten/baten analyse. Wat gebeurt er als de huur niet betaald wordt en wat gaat dat kosten? Peter mag hier zelf bij aanwezig zijn en neemt de uitnodiging aan. Tijdens de bijeenkomst zegt hij: 'Voor mijn gevoel heb ik zo mijn best gedaan... als het nu niet lukt dan moet ik maar een keer wat groots gaan stelen.' De reclasseringsambtenaar schat in dat hem dat vanwege zijn recidive op een half jaar detentie komt te staan. Dat zou neerkomen op 56.000 euro maatschappelijke kosten. Dat is 56.000 euro weggegooid geld, want na vrijlating staat Peter weer op precies hetzelfde punt.

Relatief kleine investering zorgt voor lange termijnoplossing

Op het moment dat de projectleider dit bedrag van 56.000 euro op het grote scherm projecteert, vraagt Peter: 'Krijg ik dat?'. 'Nee, dat kost jij in onze maatschappij', luidt het antwoord, en dat laat hem niet koud. De uitkomst van de kosten/baten analyse is dat er vanuit het doorbraakbudget 1.700 euro wordt geschonken om de eerste huur te voldoen. In vergelijking met de te verwachten 56.000 is dit een miniem bedrag én een investering die leidt tot een duurzame verbetering. Schepen varen voorbij. Gelukkig gaat ook zijn leven verder.

In de casus van Peter is gebruik gemaakt van de Doorbraakmethode.¹⁰ Onderdeel van deze methode is de kosten/baten analyse waarin men ook het financieel rendement berekent. Keer op keer blijkt dat het financieren van een doorbraak, naast immateriële winst ook financieel rendement oplevert. Het goede doen voor inwoners resulteert in een demping van uitgaven op het sociaal domein. De casus van Peter toont aan dat out-of-the-box denken veel kan besparen.

“Ik geloof erin dat je maatschappelijke kosten kunt besparen, óók voor de gemeente, door meer mogelijk te maken voor je inwoners.”

Marc Peters, projectleider gemeente Almelo

Doordat de kosten/baten analyse standaard onderdeel is van de Doorbraakmethode is het relatief eenvoudig om het financieel rendement aan te tonen. Lastiger is dat voor de integrale teams omdat de kosten en baten niet eenduidig toe te rekenen zijn aan één aanpak. Terwijl we ook van integrale teams ook duidelijke positieve resultaten zien, zowel op inhoud als financiën.

Inspirerend: Ook integrale teams tonen meerwaarde aan – deze gemeenten werken er al mee

- Gemeente **Woudenberg** heeft een structureel significant lager aantal doorverwijzingen naar eerste en tweedelijnszorg dan de omliggende gemeenten.
- In een pilot heeft gemeente **Borger-Odoorn** het aantal doorverwijzingen naar lichte en middelzware opvoedondersteuning met 80% gereduceerd.
- Daarnaast boekt **Borger-Odoorn** positieve resultaten op de Participatiewet. Het sociaal team zet sinds 2018 in op de doelmatigheid (re-integratie) van de wet. In 2023 is het aantal personen in de bijstand gedaald met 22%. Ter vergelijking; andere gemeenten haalden 17/18%. Een mooie ontwikkeling is ook dat een aantal klanten vanuit de Participatiewet aan het werk zijn gegaan voor het sociaal team. Zij verrijken het sociaal team met waardevolle praktijkkennis, hebben een betekenisvolle baan en uitstroom vanuit de Participatiewet is gerealiseerd.
- Ook gemeente **Utrecht** bespaart op de jeugdhulp door de effectieve inzet van de buurtteams. Kwaliteit en kostenbeheersing kunnen wel degelijk hand in hand gaan. In het volgende tekstkader is de Utrechtse aanpak toegelicht op basis van de situatie in 2019. Inmiddels zijn de kosten op aanvullende jeugdhulp gestegen maar de inzet van buurtteams betekent nog steeds een demping van uitgaven door het afvangen van specialistische zorg.

Praktijkvoorbeeld: Utrechtse buurtteam bereikt in 2019 meer jongeren, en maakt lagere kosten

'We zien dat het relatieve bereik van jeugdhulp zonder verblijf in Utrecht substantieel hoger is dan in Nederland (in 2019 12,5 procent versus 9,1 procent). Dit is vooral het gevolg van het veel grotere bereik van de buurtteams (wijkteams) ten opzichte van het Nederlandse gemiddelde. In Utrecht bereikt het buurtteam in 2019 gemiddeld 9,4 procent van de potentiële doelgroep van jeugdigen, het Nederlands gemiddelde is 1,8 procent. Bij jeugdhulp niet uitgevoerd door het buurtteam (aanvullende jeugdhulp) zien we het tegenovergestelde. Het landelijke bereik van aanvullende jeugdhulp ligt veel hoger dan in Utrecht: 4,7 procent in Utrecht versus 8 procent in Nederland als geheel. (...)

¹⁰ Wat is de Doorbraakmethode (op www.doorbraakmethode.nl)

Kosten jeugdhulp

De gemiddelde kosten per cliënt voor jeugdhulp uitgevoerd door het buurtteam zijn lager dan de gemiddelde kosten van aanvullende jeugdhulp zonder verblijf. Uitgaande van de cijfers over 2019 voor Utrecht, kostte de begeleiding van een cliënt bij het buurtteam gemiddeld ruim 2.800 euro terwijl bij de aanvullende zorg de kosten gemiddeld ruim 5.000 euro per cliënt waren. Was de situatie in Utrecht meer in overeenkomst met het landelijk beeld, dan is het aannemelijk dat Utrecht meer kosten had moeten maken voor de jeugdhulp.¹¹

(3) Statuur van de uitvoering

Doorgaans is de waardering van 'de uitvoering' zowel financieel als inhoudelijk lager dan de waardering van 'beleid' en kan de uitvoering nauwelijks invloed uitoefenen op het beleid en de organisatie. Dat maakt het lastig om professionals en ambtenaren in de uitvoering te boeien en te binden.

De onderzochte aanpakken vergroten de statuur van de uitvoering. Het behelst zoveel méér dan het simpel uitvoeren van vooraf door beleid vastgestelde taken. Uitvoerend ambtenaren en professionals krijgen ruimte en verantwoordelijkheid om creatief te doen wat nodig is en hebben direct invloed op het beleid op deze doelgroep. Dit zorgt voor een optimaal gebruik van de kennis en kunde van de uitvoering en voor veel werkplezier.

11 De Utrechtse aanpak in het sociaal domein, p. 9 (op <https://zorgprofessionals.utrecht.nl/>)

Deel A. Pijlers van de Big 5: Een rondleiding langs creatieve en effectieve aanpakken

De pijlers van de Big 5 kunnen niet los van elkaar worden gezien. Het is van groot belang dat zij in samenhang aangepakt worden. Dat geeft jongeren een stabiele basis. Dat blijkt in de praktijk niet altijd makkelijk te zijn.

De geïnterviewde gemeenten geven bijna allemaal aan te investeren op de leefgebieden die de Big 5 beslaat. De manier waarop en de mate waarin de pijlers verankerd zijn in de eigen aanpak is heel verschillend. Dit varieert van (bijna) volledig geïntegreerd in de eigen aanpak tot het goed doorvragen op de betreffende leefgebieden en indien nodig warm doorverwijzen. De uitdaging is om op verschillende niveaus en schaalgrootten samen te werken. De uitvoering moet allereerst dicht bij de inwoners staan. Voor een succesvolle aanpak is het belangrijk dat dit wordt gecombineerd met domeinoverstijgende samenwerking binnen de gemeente, met partners in de sociale basis, met zorgaanbieders en met regiogemeenten. Dit vraagt veel van betrokkenen. Maar als men hierin slaagt, geeft dat vaak het beste resultaat.

Het goede nieuws is dat een investering op één van de pijlers vaak ook een positieve invloed heeft op de andere. Een voorbeeld hiervan komt uit Groningen.

Praktijkvoorbeeld: Groningen denkt mee met jongvolwassene

De 17-jarige Jamila ruimt het bordspel Monopoly op in de spelletjeskast van de gezamenlijke woonkamer. Anton van 12 jaar woont nog niet zo lang bij hen en ze zag dat hij wel wat gezelschap kon gebruiken. Haar eerste weken als 14-jarige in deze begeleide woonvorm staan in haar geheugen gegrift.

Ondanks de fijne begeleiders, is Jamila er juist aan toe deze beschermd woonplek te verlaten. Helaas heeft zij geen contact meer met haar ouders. Door haar eigen inzet en met behulp van de begeleiding is zij zover dat zij na haar 18e op zichzelf kan gaan wonen. De begeleiding staat hierachter en is trots op wat Jamila bereikt heeft. Er is echter één probleem.

Jamila zit nog op de middelbare school en heeft het financieel niet breed. Zij krijgt ongeveer 100 euro van DUO aan 'tegenoetkoming scholieren'. Daarnaast verdient ze 250 euro met een bijbaantje in de supermarkt. Dat is samen niet genoeg om van rond te komen. Jamila komt niet in aanmerking voor bijzondere bijstand. Haar begeleiders hebben geen idee wat zij haar moeten bieden.

Een moeilijk dilemma

Formeel heeft de gemeente Groningen twee keuzes. Jamila's huidige indicatie waaraan haar woonplek verbonden is, loopt af want Jamila wordt 18 jaar. De gemeente kan ervoor kiezen haar géén Wmo-indicatie voor beschermd wonen toe te kennen, Jamila heeft immers geen beschermd wonen meer nodig. Het resultaat daarvan zou zijn dat Jamila dakloos raakt. Een andere optie is toch begeleid wonen indiceren tot aan de periode dat zij gaat studeren en meer inkomsten krijgt vanuit DUO. Echter, dit betekent forse zorgkosten voor de gemeente terwijl Jamila op het punt is dat ze op eigen benen wil en kan staan. Ze wil niet meer begeleid wonen.

Maatwerk

Gelukkig is maatwerk een optie in Groningen. Door Jamila vanuit het maatwerkbudget tijdelijk financieel te ondersteunen totdat zij recht heeft op volledige studiefinanciering vanuit DUO, is de gemeente met een fractie van de kosten klaar en kan Jamila een woning huren en haar leven vormgeven zoals zij dat zelf wil én kan: zelfstandig!



B1. Wonen

Huisvesting en inkomen zijn twee pijlers van de Big 5 waar het vaakst een interventie op nodig is en die nauw verwant zijn met elkaar. Huisvesting is daarbij de meest complexe pijler. Gemeenten hebben te maken met woningmarktkrapte. Huisvesting voor jongvolwassen kent een breed palet en sterke verkokering door wet- en regelgeving: zelfstandige woonruimte, maatschappelijke opvang, beschermd wonen (Wmo, Wlz, Wzd, Forensisch)¹², wonen in instelling (Wlz/Wzd), begeleid wonen (Wmo) kamertrainingen (Wmo of verlengde Jeugdwet) en zelfstandig wonen met begeleiding (Wmo Wlz/Wzd, Forensisch). De verschillende vormen vallen onder andere wettelijke kaders en bijbehorende financiering en voor al deze vormen is samenwerking met andere ketenpartners vereist. Inzetten op huisvesting is makkelijker gezegd dan gedaan.

Gemeente Amersfoort zet zich in voor een zo breed en divers mogelijk aanbod van huisvesting.

Inspirerend: Amersfoort kiest voor brede aanpak

Gemeente Amersfoort heeft alle vormen van verblijf voor jeugd belegd bij één aanbieder waardoor het makkelijker is om afspraken te maken. Bij 16/17 jaar wordt aangegeven wat het perspectief van de jongere is en wat de jongere nodig heeft. Dit profiel wordt overgedragen aan het lokale team. Het is vervolgens hun verantwoordelijkheid om het perspectiefplan verder vorm te geven. De lokale teams hebben overzicht over de verschillende woonvormen en de beschikbare plekken. Door het op deze manier te organiseren weet de gemeente hoeveel 18+'ers welk soort plek nodig hebben, en kunnen zij hierop anticiperen. In principe hoeft niemand buiten de boot te vallen. De afspraak met de jeugdaanbieder is dat na een gesloten plaatsing zorgvuldig wordt gekeken wat een jongere nodig heeft, bijvoorbeeld beschermd wonen of een overgang naar zelfstandigheid via perspectiefhuizen of kamertraining gefinancierd vanuit verlengde jeugdhulp. Uiteraard moet een jeugdige na 18 jaar daar wel medewerking aan willen verlenen. Er is veel diversiteit in aanbod en mocht er iets buiten het aanbod nodig zijn, kan er aanspraak gemaakt worden op de urgentieregeling. Ondanks de strakke organisatie en het brede aanbod blijft er ruimte voor verbetering, zoals blijkt uit onderstaande quote.

“Op wonen hebben we het in theorie goed geregeld. We krijgen wel terug van de jeugdhulpaanbieder dat de woonvormen vaak grootschalig zijn en dat jongeren overprikkeld raken omdat het te druk is. Vandaar dat we meer willen inzetten op kleinschalige woonzorgvoorzieningen. Zo gaan we starten met kamers met aandacht, die hebben minder prikkels en is voor sommige jongeren een beter uitstroomaanbod.”

Agnes Reitsma, senior beleidsregisseur gemeente Amersfoort

Ook gemeente Haarlem heeft een vermeldingswaardige aanpak op de pijler Wonen van de Big 5.

Inspirerend: Haarlem gaat voor de creatieve aanpak

De landelijke stijging van het aantal dak- en thuisloze jongeren ziet men niet terug in Haarlem. Er is het afgelopen half jaar geen wachtlijst voor deze doelgroep geweest, voorheen was dat wel het geval. Het grote merendeel van de geholpen jongeren stroomt positief uit. Hun aanpak werpt zijn vruchten af. Hoe ze dat doen?

Door een zeer actieve en creatieve inzet op de groep (dreigend) dak- en thuisloze jongeren tussen de 18 en

¹² Afkortingen: Wet Maatschappelijke Ondersteuning (Wmo), Wet Langdurige Zorg (Wlz), Wet Zorg en Dwang (Wzd)

23 jaar. Vanaf dat ze in beeld komen bij de gemeente met een huisvestingsvraagstuk sluit een CJG-coach aan die specialist is in het begeleiden van dak- en thuisloze jongeren. Dit specialisme is belangrijk. Enerzijds weten deze coaches ontzettend veel en hebben zij een groot netwerk. Anderzijds weten zij hoe ze om moeten gaan met jongeren die negatieve ervaringen hebben met hulpverlening en hulpverleningsmoe zijn.

Opvang heeft de eerste prioriteit. Er zijn crisisplekken vanuit Maatschappelijke Opvang beschikbaar voor de duur van ongeveer 6 maanden, verlenging hiervan is mogelijk. Die periode gebruikt men om uitstroom voor de lange termijn te organiseren. Het aanbod wat betreft uitstroom is breed en behoorlijk dekkend. Er worden verschillende doelgroepen onderscheiden, afhankelijk van hoeveel hulp de jongeren nog nodig hebben en in welke mate ze het zelfstandig kunnen redden:

- Begeleid wonen: vaak gebruikt door jongeren die voorheen in residentiële jeugdzorg woonden.
- PACT uitstroomwoningen: jongeren krijgen van de woningbouwcorporatie een 2-jarig contract met ambulante hulp. Na 2 jaar mogen ze op eigen naam blijven wonen.
- Perron 18, een tussenvoorziening voor 18 maanden voor jongeren met een hoge mate van zelfstandigheid. Daarna krijgen deze jongeren een PACT woning, studentenkamer, of een particuliere kamer.¹³
- Creatieve oplossingen: benut bijvoorbeeld een bejaardenhuis waar leegstand is. Daar hebben jongeren de mogelijkheid om 1 à 2 jaar een kamer huren, ze eten met de ouderen, doen iets voor elkaar. Er zijn veel leuke projecten gestart en men is heel creatief aan de slag gegaan. In eerste instantie als project, maar dat is nu omgezet naar bestaand aanbod.
- Een woning via stichting Bedrijf en Samenleving: De stichting koppelt jongeren aan vrijwillige mentoren vanuit het bedrijfsleven die hen een zetje geven richting zelfstandigheid. Dit werkt goed voor jongeren die klaar zijn met de reguliere hulpverlening. De stichting helpt hen ook met huisvesting.¹⁴ Jongeren krijgen bij stichting Bedrijf en Samenleving een contract voor onbepaalde tijd en hoeven niet meer te vertrekken.

“Geen jongere mag op straat slapen. Dat is het uitgangspunt van onze gemeenteraad”

Thomas Witteveen, ketenregisseur gemeente Haarlem

Alkmaar heeft een bijzonder project voor zelfstandige huisvesting.

Inspirerend: Alkmaar focust op zelfstandige huisvesting

Jongeren die vanuit een instelling of residentiële jeugdzorg (bijna) zelfstandig kunnen uitstromen. Die voorziet Alkmaar in een zelfstandige woning met Wmo begeleiding. Dit gebeurt met een tijdelijk huurcontract van 5 jaar, dat ingaat na 2 jaar ‘verdienperiode’. Jongeren krijgen in totaal een contract van 7 jaar waarin zij punten kunnen opbouwen om regulier een sociale huurwoning te bemachtigen. Jaarlijks maakt de gemeente afspraken met de woningcorporatie over het aantal woningen dat beschikbaar wordt gesteld. Eén van de randvoorwaarden om in aanmerking te komen, is het hebben van een zinvolle dagbesteding, bij voorkeur werk of een opleiding.¹⁵

¹³ Perron 18 - HVO-Querido (op www.hvoquerido.nl)

¹⁴ Haarlemse ondernemers helpen dakloze jongeren (op www.binnenlandsbestuur.nl)

¹⁵ Transferpunt Wonen | gemeente Alkmaar (op www.alkmaar.nl)



B2. Inkomen

Het ontbreken van financiële bestaanszekerheid is een veelvoorkomend probleem. In alle gevallen vraagt dit om een creatieve oplossing, omdat de formele mogelijkheid om jongvolwassenen van een volledige uitkering te voorzien, ontbreekt.

Hoe groot het probleem is, laat een recent onderzoeksrapport van het Nibud zien. 'Dit bevestigt de zorgen van het Nibud over de financiële ongelijkheid waarmee jongeren aan hun volwassen leven beginnen.' Het Nibud stelt dat jongeren van 18-21 jaar gemiddeld tussen de € 93 en € 655 per maand tekortkomen, ondanks alle beschikbare landelijke en gemeentelijke regelingen.¹⁶

Jongeren zitten in een lastige positie als het gaat om inkomen en de verschillende manieren waarop gemeenten hiermee omgaan. Onderstaande quotes illustreren dat.

"Financiële bestaanszekerheid - of eigenlijk het gebrek daaraan - is een heel belangrijk thema dat landelijk verder gebracht moet worden. We verwachten heel veel van een jongere die 18 jaar wordt, maar financiële bestaanszekerheid kunnen, willen of mogen we niet altijd organiseren vanuit de Participatiewet. Daar ligt flinke ruimte voor verbetering."

Sierd-Jan Jongsma, procesmanager regio Groningen

"Mensen die een mix van problemen ervaren, merken ook hoe giftig dat soms kan zijn. De kwaliteit van leven komt onder druk te staan en de ellende neemt alleen maar toe. Er blijkt meer mogelijk dan we vaak denken, ook binnen de wetgeving. De Doorbraakmethode biedt inwoners echt perspectief. We doen wat nodig is, met onze gemeenteportemonnee in het achterhoofd."

Eugene van Mierlo wethouder gemeente Almelo

"Er is verschil tussen klantmanagers in het omgaan met de ruimte die de wet biedt, het zou helpen als het gewoon in de wet staat. Wij pleiten daarom voor een aanpassing van de Participatiewet voor jongeren die het echt nodig hebben. Een 'kan'-bepaling is wenselijk: als er sprake is van bepaalde omstandigheden die je goed kan onderbouwen, dan kan er een uitkering verstrekt worden. De beleidsruimte zoals die nu in de wet staat, levert felle discussies op met sommige klantmanagers."

Mirjam van de Kemp, teamcoördinator RMC/Jongerenloket gemeente Amersfoort

¹⁶ Onderzoeksrapport Een (on)zeker inkomen in de stad (2023) | Nibud (op www.nibud.nl)

In de Participatiewet gaan de bepalingen rondom jongvolwassenen ervan uit dat ouders hen financieel ondersteunen. Bij strikte toepassing hebben jongeren tussen de 18 en 21 jaar om die reden geen recht op een volledige uitkering vanuit de Participatiewet. Echter, de Participatiewet biedt beleidsruimte om op incidentele gevallen af te wijken. Of, en in welke mate die ruimte gebruikt wordt, verschilt per gemeente en zelfs per ambtenaar. Strak hanteren van de wet, gebruik maken van beleidsruimte, apart beleid maken voor deze doelgroep; in de interviews zijn alle manieren van omgaan met de Participatiewet voorbij gekomen. Ook het maken van uitzonderingen door middel van maatwerk of Doorbraakmethode kwamen langs. Het komt ook voor dat de gemeente besluit deze doelgroep wél een volledige uitkering toe te kennen.

In de toepassing van de Participatiewet durft de gemeente Utrecht in te gaan tegen dat wat de wet voorschrijft.

Inspirerend: Utrecht zet stap naar voren met jongerentoeslag

In Utrecht is er op het gebied van financiële bestaanszekerheid veel gewerkt met de Doorbraakmethode. De gemeente heeft besloten om de oplossingen voor repeterende knelpunten, na een proefperiode van een jaar, structureel te verankeren in het beleid voor kwetsbare doelgroepen waaronder dak- en thuisloze jongeren. De 4 weken zoektermijn voor jongvolwassenen (onder 27 jaar) is afgeschaft. Ook is de bijverdiennorm losgelaten. Tot slot biedt de gemeente voor jongeren onder de 21 jaar de mogelijkheid om een jongerentoeslag aan te vragen via de bijzondere bijstand ter aanvulling op de bijstandsuitkering.¹⁷

De gemeenten Amersfoort, Groningen, Eindhoven en de Rijnstreekgemeenten doen mee aan het Bouwdepot.

Het Bouwdepot is een aanpak waarbij thuisloze jongeren een jaar lang een maandelijkse schenking ontvangen, om zelf te bouwen aan hun toekomst.

Meer dan 12.500 jongeren in Nederland bevinden zich in een crisissituatie: dak- of thuisloos, met olopende schulden, geen familie en geen sociaal of financieel vangnet. Zij hebben vaak vanaf moment nul pech gehad en bevinden zich al jarenlang in deze omstandigheden. Volgens zowel de jongeren, als de gemeenten en professionals is er binnen het huidige systeem geen passend aanbod voor deze groep (thuisloze) jongvolwassenen met een problematische leefsituatie. Met name de 18- tot 21-jarigen vallen door de mazen van de wet en kunnen zelden uit hun crisissituatie komen.

In die mazen van de wet is het Bouwdepot ontstaan: een aanpak die buiten het systeem om denkt. Wij onderzoeken, in de praktijk, een nieuwe aanpak.

Een jaar lang geeft het Bouwdepot, in de vorm van een stabiel maandelijks inkomen, deze jongeren wat ze nodig hebben: (financiële) rust en de mogelijkheid om zelf aan persoonlijke doelen te werken. Niet gedicteerd door een ander, maar gebaseerd op vertrouwen. Ze komen zelf weer achter het stuur en krijgen de regie over hun leven terug. Het Bouwdepot wordt gerealiseerd in samenwerking met gemeenten en gemeentelijke financiering.¹⁸

Niet alleen het gebrek aan inkomen vormt een bedreiging voor de bestaanszekerheid van jongeren, ook schulden zijn een groot probleem. Opvallend was dat er in de onderzochte aanpakken weinig specifieke aandacht is voor schulden onder jongeren. Jongeren kunnen wel aanspraak maken op de reguliere schuldhelpverlening. Gemeente Amersfoort pakt het anders aan. Daar is een specifieke aanpak ontwikkeld waardoor met een schuldhelpverleningstraject ook op andere pijlers van de Big 5 vooruitgang wordt geboekt.

Inspirerend: Amersfoorts project kwijtschelding schulden voor een tegenprestatie

De gemeente Amersfoort werkt samen met schuldhelpverleningorganisatie Stadsring.¹⁹ Kortdurende trajecten hebben een looptijd van maximaal een jaar. In dat jaar is een jongere van zijn schuld af, mits hij een tegenprestatie levert. In het traject neemt Stadsring de schulden over. Er is dus nog maar één schuldeiser en dat geeft veel rust. Daarnaast gaat een trajectbegeleider van het Jongerenloket met de jongere aan de slag voor de tegenprestatie. De tegenprestatie kan bestaan uit het volgen van een opleiding, het volgen van een helpverleningstraject, werken of een combinatie van deze elementen. In de vorm van mijlpalen wordt een jaar lang in kleine stappen gekeken hoever de jongere is. Door het bereiken van die mijlpalen werkt de jongere langzaam toe naar de tegenprestatie die als voorwaarde voor kwijtschelding van schulden gesteld is.

¹⁷ Jongerentoeslag | gemeente Utrecht (op www.utrecht.nl)

¹⁸ Wat is het bouwdepot (op www.hetbouwdepot.nl)

¹⁹ 'Gratis hulp voor inwoners van Amersfoort en Leusden' (op www.stadsring51.nl/)



B3. Welzijn

Welzijn in de Big 5 gaat over beschikbaarheid en toegankelijkheid van hulpverlening, professionele ondersteuning en behandeling. Dit is een onderwerp dat ingewikkeld ligt bij de overgang van 18- naar 18+. Er is een aantal factoren die de overgang bemoeilijkt. Allereerst de financiering. De financiering vanuit de Jeugdwet loopt af en hulpverlening, begeleiding en behandeling worden na het 18e jaar gefinancierd vanuit Wmo, zorgverzekering, Wlz of Wzd. Het juiste loket vinden is lastig en het aanvragen van zorg kost veel tijd. Vervolgens is er sprake van wachtlijsten in de volwassenzorg en ten slotte is de aanpak vanuit de volwassenzorg fundamenteel anders dan dat jongeren gewend zijn. In plaats van aanbodgericht, werkt het volwassensysteem vraaggericht. De jongvolwassene wordt geacht zelf een hulpvraag te stellen en de benodigde randvoorwaarden te realiseren.

Zowel op regionaal niveau als lokaal besteden gemeenten veel aandacht aan de overgang in zorg. Bijzonder aan de regionale aanpak in Groningen is dat de grootste zorgverzekeraar zich verbonden heeft aan de aanpak.

Inspirerend: Regio Groningen en zorgverzekeraar laten niet los tot Big 5 in orde is

Na de decentralisatie heeft regio Groningen samen met aanbieders en Menzis als grootste verzekeraar een checklist 18-/18+ samengesteld om drempels inzichtelijk te maken en ervoor te zorgen dat de overgang zo soepel mogelijk verloopt. De checklist dient als leidraad voor een toekomstplan, waarover iedere jongere richting diens 18e moet beschikken. De werkwijze is contractueel via het inkooporgaan jeugdhulp vastgelegd.

Daarnaast is in de regio Groningen per gemeente een coördinator 18-/18+ aangesteld zodat er één aanspreekpunt is voor zorgaanbieders, hulpverleners en jongeren als er hobbels in de overgang naar 18 (dreigende) ontstaan.

Naast regionaal wordt er ook lokaal ingezet om de overgang in zorg zo goed mogelijk te laten verlopen. Een mooie aanpak hiervan is terug te vinden in gemeente Rijssen-Holten.

“Het huisbezoek bij een 17,5-jarige jongere bespaart ons heel veel stress, zowel bij jongere zelf, bij de ouders en bij ons.”

Willemien Griemink, jeugdconsulent gemeente Rijssen-Holten

Inspirerend: Rijssen-Holten zoeken vóór de 18e verjaardag contact

De jeugdconsulenten van gemeente Rijssen-Holten leggen preventief en *outreaching* contact met alle jongeren en hun ouders die via 'de toegang' bij hen bekend zijn en die zorg ontvangen in het kader van de Jeugdwet. Zij doen dit zodra de jongere 17,5 jaar is. Zij gaan met de jongere en ouders om tafel en bespreken wat het perspectief is van de jongere vanaf hun 18e en wijzen de jongere en ouders de weg in de acties die zij moeten ondernemen voor een goede overgang. Hiermee voorkomen zij dat er na het 18e jaar onverwachte crisissituaties ontstaan doordat zaken niet goed voorbereid en geregeld zijn. Het bereik van de jeugdconsulenten is ongeveer 50% van de jongeren die hulp ontvangen, dit omdat de andere 50% via een andere route (bijvoorbeeld een huisarts) is geïndiceerd. Deze verwijzingen zijn niet door de jeugdconsulenten gedaan maar staan wel geregistreerd in het indicatiesysteem van de gemeente en worden gecontroleerd door de consulenten 'externe verwijzers'.

Aanpak uitbreiden naar externe verwijzers

De resultaten zijn zó positief dat ook de consulenten 'externe verwijzers' een werkwijze aan het ontwikkelen zijn voor jongeren die via externe verwijzers hulp ontvangen (denk aan hulpverlening via een ondertoezichstelling en een betrokken gecertificeerde instelling). De externe verwijzers nemen contact op met bijvoorbeeld de jeugdbeschermer.

De jeugdconsulenten zien de jongeren jaarlijks en sorteren al eerder voor op de overgang naar volwassenheid. De keuze om 'pas' bij 17,5 jaar de finale check te doen of alles geregeld is hangt samen met wettelijke kaders. De ervaring is dat aanvragen worden afgewezen als deze te ver voor het 18e jaar in gang worden gezet.



B4. School & Werk

Om te kunnen studeren en werken is het hebben van een stabiele basis een voorwaarde. Als je niet kon slapen omdat je je zorgen maakt of je volgende nacht wel een plek hebt om te verblijven, is het haast onmogelijk om de volgende dag op tijd te verschijnen op het werk of je te concentreren op school.

Een voorziening die hierop inspeelt, is Kamer-Raad met plekken in Enschede, Hengelo en Almelo.

Inspirerend: Twente scheidt randvoorwaarden voor studie en werk

Kamer-Raad is een woon-, werk- en leerhuis voor studenten of leerlingen in Twente. Het volgen van een opleiding is voorwaarde voor het wonen bij Kamer-Raad. Jongeren mogen tot aan het behalen van hun diploma bij Kamer-Raad wonen. Iedere jongere ontvangt 2 uur individuele begeleiding per week. Het traject is niet vrijblijvend, er vinden regelmatig evaluaties plaats over het verloop. Het effect van deze aanpak is merkbaar. Jongeren blijven vaak studeren om te blijven wonen. Er zijn jongeren die op mbo-niveau 1 of 2 beginnen en doorgaan tot en met mbo-niveau 4 en met een mooie startkwalificatie hun tijdelijke woning verlaten.²⁰

De beste manier om jongeren en jongvolwassenen te laten studeren en werken is voorkomen dat zij uitvallen. Een van de middelen die gemeenten hebben om uitval tegen te gaan is inzet van leerplicht (onder de 18) en RMC (boven de 18).²¹ Normaliter hebben zij een afgebakend takenpakket.

‘De leerplichtambtenaar verleent geen maatschappelijke zorg aan jongeren onder de 18 jaar, maar wordt ingeschakeld als een jongere onvoldoende is gekwalificeerd. De leerplichtambtenaar houdt toezicht of iemand nog leerplichtig is en of een jongere wel voldoende gekwalificeerd is volgens de wet. Het Regionale Meld- en Coördinatiepunt (RMC) richt zich op jongeren tussen 18 en 23 jaar, met het doel voorwaarden te scheppen zodat zij een passende onderwijs- en/of arbeidsmarktpositie kunnen bereiken.’²²

Gemeente Amersfoort heeft andere keuzes gemaakt als het gaat over de positionering en het takenpakket van RMC zodat er meer preventief wordt gewerkt.

“Die grijze overlap in plaats van de harde knip tussen school en RMC is er één waarvan we horen dat het enorm veel gedonder scheelt.”

Hester van der Kuur, programmamanager gemeente Amersfoort

Inspirerend: Amersfoort; voorkomen is beter dan genezen

Gemeente Amersfoort constateerde een piek in uitval bij 18 jaar. Meestal betrof het jongeren die veel problemen hadden zoals nare situatie thuis, mantelzorgtaken of thuis financieel bij moeten springen. Hierdoor werd school een extra last waar zij vanaf konden met 18 jaar. Het gevolg was dat de eigen positie op de arbeidsmarkt sterk verkleind werd. Om hier verandering in te brengen, is door RMC steeds vaker ingezet op brede ondersteuning van 16- en 17-jarigen in overleg met leerplicht. Daarnaast zijn al eerder twee andere maatregelen getroffen:

1. integratie van RMC en het Jongerenloket
2. trajectbegeleiders op de scholen laten werken

²⁰ Kamer-Raad voor studenten/leerlingen in Twente | Humanitas Onder Dak (op www.humanitasonderdak.nl)

²¹ Afkorting: Regionale Meld- en Coördinatiefunctie (RMC)

²² Leerplicht en RMC: Wegwijzer Jeugd en Veiligheid (op www.wegwijzerjeugdenveiligheid.nl)

Eén gezicht

De trajectbegeleiders op school hebben ook de rol van begeleider van RMC/Jongerenloket. Wanneer een trajectbegeleider bij iemand aan de deur staat vanuit de RMC-rol, en er blijkt dat er meer nodig is, dan zet de begeleider de pet van het Jongerenloket op en vraagt ter plekke breder uit. Zo nodig wordt er direct een vervolgafspraken gepland op korte termijn.

Nabijheid op school

De trajectbegeleiders zijn ook regelmatig op de scholen te vinden. In plaats van het inschakelen van het RMC bij uitval, krijgt het RMC/Jongerenloket al een signaal van scholen zodra er een vermoeden ontstaat van mogelijke uitval. De trajectbegeleiders leggen vervolgens *outreaching* en preventief contact met jongeren, vragen breed uit (op thema's van de Big 5) en verwijzen indien nodig door.



B5. Support

In de interviews kwam de inzet op de pijler support het minst goed uit de verf. Een aantal gemeenten gaf aan weinig invloed te hebben op het sociaal netwerk van de jongeren of daar nog onvoldoende prioriteit aan te geven. Vaak werd er wel uitvraag op gedaan, maar specifieke inzet op support was er weinig. Het belang ervan wordt wel ingezien.

“Hoe doe je het samen met het supportnetwerk? De huidige situatie is niet houdbaar. Wij kunnen er beter in worden om de netwerken aan te boren. Dat is niet het eerste wat hulpverleners doen, daar hebben we nog in te leren.”

Anne-Marie Keizer-Hoefsloot, teamcoördinator Sociaal Team Borger-Odoorn

In Woudenberg is support wél een standaard onderdeel in de aanpak.

“Wij zijn er van 9-17, maar iemand in je netwerk is er 24/7.”

Sanne van de Wetering, teamleider De Kleine Schans gemeente Woudenberg

Inspirerend: Coöperatie De Kleine Schans werkt met de JIM aanpak

‘Soms gaat het mis bij jongeren met het gevolg dat ze geremd worden in hun groei. Hiervan hebben jongeren zelf last, maar ook vaak hun omgeving. Dit is het moment om aan de jongere te vragen of er iemand is die hij/zij vertrouwt, een zo genoemde mentor. Iemand die hen inspireert, energie geeft, dingen leert en als nodig ook een keer de waarheid kan zeggen. We halen jongeren niet uit hun habitat, maar bieden en stimuleren een stabielere groei. Dat is de JIM aanpak, een aanpak die duidelijk werkt.’²³

Bij de intake wordt er altijd gezocht naar iemand in het netwerk die de jongere bij kan staan. Opvallend is dat Woudenberg specifiek inzet op support terwijl de andere pijlers een meer standaard onderdeel zijn van het plan van aanpak.

²³ JIM Werkt (op <https://www.jimwerkt.nl>)

Deel B. Acht versnellers op de Big 5

Tijdens de interviews bleek al snel dat er bepaalde generieke succesfactoren zijn aan te wijzen. We noemen ze in dit deel: de acht versnellers. Deze versnellers kwamen in zowel kleine als grote gemeenten voor, op zowel uitvoering als beleid. Belangrijk dus om deze kennis te delen in gemeenteland.

Versneller 1:	Werk met leidende principes, geef mandaat en vertrouwen
Versneller 2:	Werk integraal
Versneller 3:	Kijk hoe de wet kan bijdragen
Versneller 4:	Denk toekomstgericht en signaleer vroeg
Versneller 5:	Maak uitvoering leidend voor beleid
Versneller 6:	Zet de juiste mensen op de juiste plek
Versneller 7:	Leer en ontwikkel
Versneller 8:	Ga voor effectieve financiële sturing

Versnellers zijn niet los van elkaar te zien

Alhoewel we de versnellers in dit deel los van elkaar behandelen, vormen ze toch vooral een samenhangend geheel van succesfactoren. In de beschrijving ervan is het effectief om ze een voor een te behandelen, zodat we ze kunnen verrijken met de mooie praktijkvoorbeelden die voorbijkwamen tijdens de interviews. Vooral de samenhang van de diverse versnellers maakt dat een aanpak een succesvol is. Als voorbeeld: voor een effectieve integrale aanpak is een lerende omgeving nodig en bestuurlijk vertrouwen in de uitvoering. Wij doen een uitnodiging aan u als lezer om deze versnellers in uw organisatie te bevorderen.

Versneller 1: Werk met leidende principes, geef mandaat en vertrouwen

Leidende principes

Wat een organisatie veel houvast geeft zijn leidende principes. Leidende principes zijn vuistregels die richting geven aan het beleid en de uitvoering in het sociaal domein. Ze helpen gemeenten om na te denken over wat ze willen bereiken voor hun inwoners en hoe ze dat op een goede manier kunnen doen.²⁴ Dat het werken volgens leidende principes helpend is, blijkt uit het gesprek met gemeente Amersfoort.

Inspirerend: Inclusieve stad Amersfoort

De gemeente Amersfoort heeft het beleidskader 'Amersfoort Inclusieve Stad' opgesteld waarin verschillende leidende principes verankerd liggen.²⁵ Deze leidende principes zijn, zowel voor bestuur en beleid als voor de uitvoering, leidend voor het maken van keuzes en bij het bieden van ondersteuning en zorg. Het leidende principe vanuit het inwonersperspectief is terug te zien in heel de organisatie, zowel bij beleid als bij de uitvoering. Dit maakt dat er veel ruimte geboden wordt aan professionals om telkens in gesprekken terug te gaan naar het perspectief van de burger en te doen wat nodig is. Automatisch zorgt dit ervoor dat verschillende partijen in een bepaalde richting naar elkaar toe bewegen: 'doen we dit goed voor de burger en hoe doen we dit goed voor de burger?'

"Het leidende principe is: doen we dit goed voor de burger?"

Agnes Reitsma, senior beleidsregisseur gemeente Amersfoort

²⁴ 'Leidende principes geven richting in sociaal domein' (op <https://www.sociaalweb.nl>)

²⁵ Beleidskader 'Amersfoort Inclusieve Stad' (op <https://amersfoort.notubiz.nl/>)

Mandaat en vertrouwen

Voor het kunnen hanteren van een succesvolle aanpak van de overgang van 18- naar 18+ blijkt bij verschillende gemeenten dat mandatering en vertrouwen vanuit het bestuur naar en in uitvoerend medewerkers en professionals een belangrijke voorwaarde is. Bij veel gemeenten ligt het mandaat om besluiten te nemen binnen of heel dicht op de uitvoering, bij voorkeur niet hoger dan op het niveau van de managers of projectleiders. De uitvoering krijgt veel ruimte om zelf de aanpak vorm te geven. Professionals uit het werkveld krijgen op deze manier veel ruimte en vertrouwen. Zeer brede prestatieafspraken (of het ontbreken daarvan) geven ook extra ruimte voor professionals.

“Vertrouwen in de uitvoering door de algemeen directeur en het college is een voorwaarde.”

Marc Peters, projectleider gemeente Almelo

Gemeente Almelo haakt steeds meer coaches vanuit Werk en Inkomen en sociaal domein aan op de Doorbraakmethode waardoor het leveren van maatwerk een meer standaard en toegankelijk onderdeel wordt van het werk.

Inspirerend: Almelo geeft professionals de ruimte

De gemeente Almelo past de Doorbraakmethode structureel toe. Daar waar de verzorgingsstaat onbedoeld belemmerend werkt, wordt gezocht naar een uitzondering op de regel, een doorbraak. Met deze methode krijgen inwoners perspectief in situaties waarin daar geen reguliere mogelijkheden voor bestaan. Na een pilot en een projectfase van 3 jaar heeft de Doorbraakmethode een vaste inbedding in de organisatie binnen de gemeente Almelo gekregen.²⁶ Deze werkwijze vergroot de handelingsruimte van professionals en toont het volledige vertrouwen van het college in de professionals. Het mandaat om besluiten te nemen ligt bij de projectleider. Daarmee is het verweven met de uitvoering en is er bovendien sprake van een eigen budget. Daardoor kunnen professionals doen wat nodig is zonder dat er een vergrootglas op ligt.

Dilemma's

Hoewel de uitvoering het als bijzonder positief ervaart dat zij vanuit hun professie zelf keuzes mogen maken, brengt het ook dilemma's met zich mee. Vertrouwen gaat samen met verantwoordelijkheid en dat ervaren professionals ook zo. Zij zetten zich maximaal in, voelen zich erg verantwoordelijk maar vinden het soms lastig te bepalen waar de grenzen van de inzet liggen. Zo vinden zij het lastig om te accepteren dat er een wachtlijst ontstaat of om focus te bepalen in de veelheid van thema's die aandacht nodig hebben.

Daarnaast is het een zoektocht om randvoorwaarden te bepalen voor de eigen verantwoordelijkheid van een professional. Steun van de organisatie is hierbij van groot belang.

“Hoe zelforganiserend kunnen we zijn? Als ik het mijn collega's vraag dan zeggen zij: laat ons alsjeblieft bij de gezinnen. Maar als er gedoe is, of als er een dossier opgevraagd wordt, dan heb ik behoefte aan ondersteuning.”

Anne-Marie Keizer-Hoefsloot, teamcoördinator Sociaal Team Borger-Odoorn

Versneller 2: Werk integraal

Integraal werken blijkt in bijna alle onderzochte aanpakken een van de grootste succesfactoren te zijn. Er zijn verschillende manieren om dit vorm te geven. Gemeente Borger-Odoorn koos voor een stichting.

²⁶ Raadsinformatiebrief Voortgang Doorbraakmethode 21 december 2021, gemeente Almelo (op <https://almelo.bestuurlijkainformatie.nl>)

“De professionals zitten bij ons in de wijken, wij zien daar de mensen en wij komen bij de ouders. Daarom nemen wij veel verantwoordelijkheid. Wat ik terug hoor uit andere gemeenten, is dat het vaak financieel gestuurd is: hoort iemand wel of niet bij onze gemeente. Wij proberen vanuit de inhoud te kijken: wat vinden we eigenlijk zelf? Wat heeft het kind nodig?”

Anne-Marie Keizer-Hoefsloot, teamcoördinator Sociaal Team Borger-Odoorn

Inspirerend: Borger-Odoorn werkt met een stichting

Rond de decentralisaties van het sociaal domein heeft de gemeente Borger-Odoorn onderzoek gedaan naar de meest passende vorm. Er is toen een aparte stichting in het leven geroepen. In de stichting zijn veel taken vanuit het sociaal domein samengevoegd. De stichting verzorgt heel het palet vanuit Wmo en Jeugdwet, de inzet op doelmatigheid vanuit de Participatiewet, de schuldhulpverlening, uitvoering van Wet inburgering en het ‘oude’ maatschappelijk werk. Het welzijnswerk is belegd bij een andere organisatie. Specifiek voor jeugd zijn er goede contacten met de scholen (basisonderwijs en vmbo/mavo- school binnen de gemeentegrenzen), het jongerenwerk en vanuit de stichting is er gestart met een POH Jeugd.

Specialismen

Aanvankelijk werkte de stichting volgens het T-Shape model. Dat betekent dat de medewerkers generalistisch werken en in staat zijn om alles op te pakken. In de praktijk blijkt dat niet haalbaar. Het team is nu ingedeeld in 4 functies.

1. sociaal werker (enkelvoudige Wmo vragen)
2. sociaal werker regisseur 1 (maatschappelijk werk, indiceren, enzovoorts)
3. sociaal werker regisseur 2 (veiligheid)
4. regisseur werk & participatie

Men is 1,5 jaar bezig geweest om het team te ontwikkelen en ziet dat de functies in de praktijk goed werken. Ondanks de hoge mate van integraliteit is het zelfs voor dit team nog de uitdaging om onderling verbinding te houden. Drukke heeft daar invloed op. De medewerkers houden de verbinding door vakinhoudelijke overleggen, door teamoverleggen en door werkprocessen met elkaar door te nemen.

Gemeente Woudenberg heeft gekozen voor een coöperatie.

Inspirerend: Alle domeinen onder één dak in Woudenberg

De oprichting van een coöperatie met alle domeinen onder één dak. Daarvoor koos gemeente Woudenberg in 2018. De Jeugdwet, de Wmo, Werk en Inkomen (de volledige uitvoering van de Participatiewet), leerlingenvervoer, de leerplichtambtenaar en een stuk voorveld zijn samengevoegd in coöperatie ‘De Kleine Schans’. Hierdoor zijn er korte lijnen onderling, richting afdeling beleid en de verantwoordelijke wethouders. Het onderbrengen van Werk en Inkomen en leerplicht was het moeilijkst. Dat kan namelijk niet volgens de wettelijke taken. Toch is er een oplossing voor gevonden. Ze werken binnen de coöperatie, alhoewel ze nog steeds in dienst zijn van de gemeente. De leidinggevende van de coöperatie voelt ook aan als hún leidinggevende.

Voordeuroverleg

Hoe werkt De Kleine Schans? Alle vragen komen binnen bij één balie. De baliemedewerker weet heel erg veel. Als mensen bij de balie komen en zij kunnen de gewenste hulp niet bij De Kleine Schans krijgen, dan krijgen zij direct advies hoe zij de hulp wel kunnen organiseren. Doordat de baliemedewerker goed op de hoogte is van al het aanbod, is de vraag intern snel en effectief uit te zetten. Vervolgens bespreekt het voordeurteam de vraag in het voordeuroverleg. Dit team kijkt breed wat er nodig is, wat nog uitvraag behoeft, of er een passend groepsaanbod is, of dat er samengewerkt moet worden door collega's vanuit verschillende disciplines om de hulpvraag op te kunnen pakken.

Zeggenschap ligt bij de leden: maatschappelijke organisaties

De ALV is het hoogste bestuursorgaan van de coöperatie en bestaat uit 24 leden. De leden zijn zeer divers: van huisartsen tot kerken, buurtzorg, jeugdzorginstantie en de gemeente. Zij bespreken wat er in Woudenberg nodig is om de zorg voor groepen inwoners beter te regelen. Welke gaten zijn er en welke oplossingen passen daarbij? De leden doen het met elkaar. Als er vraagstukken zijn, organiseren zij een werkatelier en denken verschillende partijen na over oplossingen of nieuwe initiatieven. De gemeente heeft qua governance een aantal petten op. Zij is opdrachtgever, de wethouder sociaal domein kijkt vanuit beleidsdoelen, de wethouder financiën vanuit financieel oogpunt. De gemeente is eindverantwoordelijk maar ook een van de 24 leden die tijdens de ALV aan tafel zit. De zeggenschap over de koers van De Kleine Schans ligt bij de ALV.

Van hulpvragen tot ontwikkeling sociaal domein

De werking van De Kleine Schans is dus tweeledig. Enerzijds is het de uitvoeringsorganisatie waar alle hulpvragen van 0-100 (van licht tot zwaar), de uitkeringen, de trapliften, de huishoudelijke hulp en alles op het gebied van zorg binnenkomen. Anderzijds zet het in op de ontwikkeling van het brede sociaal domein binnen Woudenberg.

Zowel in Borger-Odoorn als in Woudenberg is er een hoge mate van integraliteit bereikt, maar het is niet vanzelfsprekend. Het fysiek bij elkaar zetten van disciplines leidt niet automatisch tot een integrale aanpak, zo is er soms ook een cultuurverandering nodig. Versneller 7 'cultuurverandering' in dit deel gaat hier verder op in. Uit het voorbeeld van Borger-Odoorn blijkt dat het integraal werken aandacht blijft vragen en soms in de waan van de dag onder druk staat. In Woudenberg is er tijd overheen gegaan voordat het integraal werken goed liep.

“Wat in het begin moeilijk was, was dat mensen niet dezelfde taal spraken. Vanuit de Participatiewet redeneert men: ‘Het kan wel of het kan niet en er zit niets tussenin’. Terwijl vanuit de Jeugdwet de lijn is ‘Ja maar, kan het niet zus of zo?’ Dat botste aanvankelijk. Maar nu zie je dat ze goed van elkaar weten wat ze doen, begrip voor elkaar hebben en gaan kijken wat er wel kan. AVG is altijd ingewikkeld, maar ze zijn creatiever geworden in het kijken hoe kunnen we samen optrekken en het juiste doen voor de inwoner.”

Hans de Bruin, beleidsadviseur gemeente Woudenberg

Woudenberg en Borger-Odoorn zijn voorbeelden van kleine gemeenten die integraliteit op uitvoerend niveau goed georganiseerd hebben. Met toename van de grootte van de gemeente neemt ook de uitdaging om integraal werken vorm te geven toe. Utrecht is een voorbeeld van een grote gemeente die integraliteit op beleidsniveau heeft vormgegeven dankzij een Integraal Kernteam.

Inspirerend: Utrecht houdt kwetsbare jongeren altijd in het achterhoofd

Met dak- en thuisloze jongeren met problemen op meerdere leefgebieden hebben we iets anders te doen. Om die reden is Utrecht gestart met een Integraal Kernteam. Het zo bereikbaar mogelijk maken dat iedereen autonoom, zelfstandig en veilig volwassen kan zijn; dat is de missie van het Integraal Kernteam. Beleidsmedewerkers van de verschillende afdelingen, van wonen tot veiligheid, Wmo, Jeugdwet en Werk en Inkomen zoeken samen naar wat er verbeterd kan worden en wat blinde vlekken zijn. Iedere beleidsmedewerker vertegenwoordigt zijn eigen uitvoerende achterban op de diverse leefgebieden. Daarachter zitten de diverse opgaven. Concreet betekent dit bij het realiseren van jongerenhuisvestingsprojecten ook Werk en Inkomen aan tafel zit omdat zij vanuit de Participatiewet of binnen bestaanszekerheid iets zullen moeten bijdragen om het bereikbaar te maken.

Gezichtspunt van jongeren inbrengen

Het is niet zo dat het Integraal Kernteam het beleid voor jongeren en jongvolwassenen bepaalt. Die verantwoordelijkheid blijft bij de afdelingen die daarover gaan. Het Integraal Kernteam is wel steeds meer onderdeel van het proces, praat en denkt mee zodat alle aspecten belicht worden, effect van voorgenomen beleid op andere thema's duidelijk wordt en men vanuit de diverse leefgebieden zeker weet dat de goede weg wordt ingeslagen. Het Integraal Kernteam probeert ook te prioriteren door de vraag te stellen: uit alle crises die de stad treffen, waar lopen de jongeren nog meer risico dan volwassenen? Daarbij proberen ze urgente crises van jongeren (denk aan: mentale problemen na corona, woningkrapte) meer in het kernteam te beleggen. Dit is effectiever dan jongeren tot een aparte doelgroep maken. Nadelen van een aparte doelgroep zijn dat de gemeente heel veel expertise in huis moet halen, dat het weer andere blinde vlekken oplevert en dat er altijd een knip blijft bij overgang van de ene naar de andere doelgroep (bijvoorbeeld bij 27 jaar).

“Voor een grote gemeente als Utrecht is het een opgave om intern tussen de oren te krijgen dat kwetsbare jongvolwassenen een andere aanpak vragen. En dat die jongvolwassene die bij Werk en Inkomen aanklopt, misschien ook wel bekend is bij een andere afdeling of bij een buurtteam loopt. Dat vraagt wat meer smeerwerk in de organisatie dan in een kleine gemeente.”

Bregje Spaans, beleidsadviseur gemeente Utrecht

Versneller 3: Kijk hoe de wet kan bijdragen

Ruimte zoeken

Een belangrijke succesfactor is de verandering van perspectief als het gaat om wet- en regelgeving. De aanpak op het 18-/18+ vraagstuk stagneert op het moment dat men strak vasthoudt aan de letter van de wet. Hoe gemeenten hier hun weg in zoeken is zichtbaar in de manier waarop zij omgaan met de Participatiewet. Dit is uitgewerkt in [deel A](#). Ook de AVG is een bekend en heet hangijzer waar vanuit verschillende perspectieven naar gekeken kan worden en dat integrale samenwerking kan belemmeren.

Kern van de perspectiefverandering is dat de vraag 'hoe kan de wet bijdragen aan wat er nodig is' het uitgangspunt is. Dat is wat anders dan het uitgangspunt: wat is er vanuit een wettelijk kader mogelijk? Het veranderen van perspectief is niet eenvoudig, het stuit vaak op weerstand en onbegrip over elkaars werkwijze en achterliggende kaders. Een perspectiefverandering kan ontstaan wanneer men direct contact krijgt met professionals vanuit andere domeinen. In het integraal werken wordt duidelijk wat er nodig is om een jongere daadwerkelijk verder te helpen. Een veel gehanteerde methode om te komen tot een verantwoorde belangenafweging is de Doorbraakmethode die wordt toegepast in onder andere gemeente Almelo, Utrecht en Groningen.

Inspirerend: Doorbraakmethode

De Doorbraakmethode is een methode om te zoeken naar een uitzondering op de regel: een doorbraak. Het gaat om het vinden van ruimte binnen wet- en regelgeving, die bijdraagt aan dat wat de inwoner nodig heeft. Er is een overzichtelijke website met informatie over de methode, instrumenten en digitale tool.²⁷

27 'Niemand is hetzelfde. Nederland verdient maatwerk. Daarom is er de Doorbraakmethode' (op www.doorbraakmethode.nl)

Zes processtappen

De Doorbraakmethode kent zes processtappen waarmee een sociaal professional makkelijk en onderbouwd maatwerk kan leveren in het sociaal domein.

Het doel van deze processtappen is het creëren, verdedigen en regelen van maatwerk te vergemakkelijken.

Stap 1. Situatieschets: *Wat is de situatie van de inwoner?*

De focus in deze stap wordt gelegd op het hier en nu. Vragen die hierbij gesteld kunnen worden zijn: wat is er gebeurd? Wat zijn de dingen waar de inwoner nu last van heeft? Wat is er al geprobeerd?

Stap 2. Toekomstperspectief: *Waar wil iemand zelf naartoe?*

Het toekomstperspectief wordt verdeeld in lange- en korte termijn doelen. Waar wil de inwoner zijn over zes maanden? Hoe ziet de inwoner zijn toekomst voor zich? Wat is er dan anders dan nu?

Stap 3. Overzicht: *Wat is er nodig om het toekomstperspectief te bereiken?*

Er wordt overzicht gecreëerd door in kaart te brengen wat er nodig is om dit toekomstperspectief te bereiken. Wat kan de inwoner zelf doen om het perspectief te bereiken? Waar heeft de inwoner ondersteuning bij nodig?

Stap 4. Doorbraak: *Wat moeten we doorbreken om te kunnen werken aan het perspectief?*

Voor maatwerk is vaak een uitzondering nodig: een 'doorbraak'. Dit betreft vaak een oplossing die niet via de standaard route tot stand komt. Het gaat bijvoorbeeld om een uitzondering op de regel. Binnen deze stap staat centraal wat eventueel doorbroken moet worden om tot een oplossing te komen.

Stap 5. Onderbouwen met de waardendriehoek

De legitimatie voor het toepassen komt vanuit de *waardendriehoek*.

De waardendriehoek bestaat uit drie aspecten:

- **Legitimiteit** Welke wetten en regels zijn van belang voor de doorbraak? Door het toepassen van de Doorbraakmethode lijkt het alsof je buiten de lijntjes van de wet kleurt, dit is echter niet zo. Er is altijd wel een wet die de doorbraak legitimeert, denk aan de universele verklaring van de rechten van de mens.
- **Rendement:** Welke maatschappelijke kosten zijn er als gevolg van de huidige situatie rond de inwoner? Er wordt in kaart gebracht wat het rendement zou zijn als er maatwerk wordt toegepast.
- **Betrokkenheid:** Hoe beïnvloedt maatwerk de betrokkenheid rond de inwoner? Wanneer een inwoner geen enkele betrokkenheid of wederkerigheid toont, wordt het heel ingewikkeld om het plan uit te voeren. Er dient sprake te zijn van wederkerigheid vanuit de inwoner: meewerken aan het plan en/of een bijdrage tonen.

Stap 6. Actieplan

Het doorbraakplan krijgt een concretisering in het actieplan: Wie doet wat om de doorbraak te realiseren, hoe gaat het daarna verder en wat wordt er gedaan als het doorbraakplan niet uitpakt als verwacht?

De Doorbraakmethode is geen doel op zich. Essentieel is de kern: zoek ruimte in wet- en regelgeving en maak samen oplossingen mogelijk. Gemeente Borger-Odoorn heeft daarvoor een andere manier gevonden.

“Aan gezond boerenverstand heb je het meest. Als je een keuze kunt verantwoorden in het dossier, is het helemaal prima. Onze professionals hebben alle vrijheid, er moet aan het eind wel een handtekening gezet of toestemming gegeven worden door een leidinggevende. Eigenlijk een vorm van doorbraak maar je noemt het niet zo. Wij zijn van een heel pragmatische aanpak: ‘Hoe kunnen we dingen met zo min mogelijk gedoe voor de collega’s organiseren.’”

Anne-Marie Keizer-Hoefsloot, teamcoördinator Sociaal Team Borger-Odoorn

Tegendraads

Gemeente Utrecht gaat nog een stap verder in de omgang met wet- en regelgeving. In het omgaan met de Participatiewet heeft zij besluiten genomen die feitelijk in strijd zijn met de landelijke wet- en regelgeving. Terugkerende oplossingen voor knelpunten die het gevolg zijn van wetgeving, zijn omgezet naar structureel beleid. En dat is een serieus tegendraadse stap. Want hoewel de Participatiewet beleidsruimte biedt om incidenteel af te wijken, is structureel afwijkend beleid voeren toch wel van een andere orde. Welke aanpassingen gemeente Utrecht gemaakt heeft, is te vinden in [deel A](#) onder het kopje Inkomen.

Versneller 4: Denk toekomstgericht en signaleer vroeg

Toekomstgericht

Centraal in veel aanpakken staat dat zij toekomstgericht zijn ingericht, zodat de overgang van 18- naar 18+ zo soepel mogelijk verloopt en plotselinge crises vermeden worden. Er zijn verschillende manieren om dat te doen.

“Je kunt wel heel strak zeggen: het is niet onze verantwoordelijkheid om te zorgen voor de juiste indicaties bij de overgang naar 18, maar dat vind ik een beetje te makkelijk. Uiteindelijk wil je de zorg zo goed mogelijk organiseren. Dat betekent dat je soms net even een stapje meer moet doen, misschien wel méér dan dat je wettelijk verplicht bent, maar uiteindelijk is het ook in het belang van de gemeente dat het gewoon goed geregeld is.”

Willemien Griemink, jeugdconsulent gemeente Rijssen-Holtten

Grotere gemeenten en regio's sturen op een toekomstgerichte aanpak door de gecontracteerde zorgaanbieders te verplichten met toekomstplannen te werken. Amersfoort, Utrecht, Groningen en Alkmaar werken op die manier.

Soms trekt een gemeente de uitvoering dichter naar zichzelf toe en geeft het toekomstgericht werken zelf vorm. Een voorbeeld hiervan is het preventief huisbezoek van Rijssen-Holtten

Andere gemeenten zetten juist in op vroegsignalering en bewerkstelligen hiermee een preventieve aanpak. Een voorbeeld hiervan is het [Integraal RMC/Jongerenloket van Amersfoort](#).

Vroegsignalering

Bijzonder aan Alkmaar is dat zij de twee vormen van toekomstgericht werken (aansturen en zelf organiseren) in een gemengde vorm toepassen en nadrukkelijk vormgeven vanuit het Wmo-perspectief.

Inspirerend: Het beste van twee werelden in Alkmaar

Het Wmo-perspectief is gericht op het bevorderen van de zelfstandigheid en kijkt naar praktische zaken en ondersteuning hierbij, in plaats van zich te richten op een behandeling. Om die reden stelt de gemeente Alkmaar dat perspectief centraal in de aanloop naar de overgang van 18- naar 18+. Verlengde jeugdhulp is niet altijd noodzakelijk. De gemeente Alkmaar vindt het belangrijk jongeren te stimuleren in hun zelfstandigheid.

Team 16+

Het team 16+ Alkmaar werkt vanuit een praktische insteek. Zij kijken over domeinen heen, samen met de jongere, wat er nodig is. De coördinator heeft hier het mandaat om indicaties te stellen en besluiten te nemen, ook voor de aanpalende domeinen vanuit jeugd, Wmo, Participatiewet en onderwijs. Het 16+ team heeft een centrale rol in analyse en indicatiestelling, zij voert de regie op het hele toegangsproces.

Perspectiefplan

De aanpak van het 16+ team baseert zich op 'perspectiefplannen'. Die moeten zorgaanbieders samen met de jongere vanaf 16-jarige leeftijd invullen. Het idee hierachter is dat nog vroegtijdige interventies en inzet op andere trajecten en wetten mogelijk zijn. Het hanteren van een aanpak vanuit perspectiefplannen vraagt om breder te kijken dan hetgeen er nu nodig is. Het vraagt om ver vooruit te denken in de toekomst, perspectief te bepalen en vanuit daar terug te redeneren naar hetgeen daarvoor nodig is. Door jongeren bewust te maken van hun toekomstperspectief, bevorder je ze om vooruit te denken, en stimuleer je de zelfstandigheid om hier ook mee aan de slag te gaan. Door al op vroegere leeftijd te stimuleren om na te denken over de toekomst en hetgeen hiervoor nodig is, integreer je dit in hun systeem, waardoor het op latere leeftijd eigen is gemaakt.

Er snel bij zijn. Dat is een andere invulling van vroegsignalering, die Haarlem toepast door de inzet van twee teams voor dak- en thuisloze jongeren binnen CJG Kennemerland.

“Het CJG Kennemerland is een heel fijne organisatie, we hebben onze eigen caseload en hebben geen wachtlijst. We gaan direct op elk signaal af, daar maken we ruimte voor. En mocht het gebeuren dat we er eigenlijk geen tijd voor hebben, dan verdelen we het onder de collega's in het team de IJmond (Heemskerk, Beverwijk en Velsen).”

Angela van Teeckelenburg, jongerencoach CJG Kennemerland

Versneller 5: Maak uitvoering leidend voor beleid

Uitvoerbaarheid

Bij [Versneller 1](#) bespraken we hoe belangrijk het is dat directie en bestuur het mandaat (dicht)bij de uitvoering leggen. Geef de uitvoering de ruimte om te doen wat nodig is. Deze versneller is op zichzelf al een grote succesfactor.

Dit succes wordt versterkt als er vanuit de uitvoering ook een feedbackloop gecreëerd wordt richting beleid en uitvoering dus leidend gaat zijn voor het beleid. Op deze manier ontstaat gaandeweg beleid dat uitvoerbaar is en aansluit bij de dagelijkse praktijk van jongeren.

“Ik denk dat de belangrijkste succesfactor is dat er één sociaal team is met een teamleider en een directeur die direct op de uitvoering zitten. Zij hebben een metabeeld van wat er strategisch nodig is en hebben direct invloed op beleid en strategie. De overzichtelijke omvang maakt dat [De Kleine Schans](#) succes heeft.”

Moniek van de Graaf, wethouder gemeente Woudenberg

Toch blijkt dat echte succesfactoren niet afhankelijk zijn van schaalgrootte. Woudenberg is een voorbeeld van een kleine gemeente met directe lijnen, maar ook in het groot, zelfs in regionaal verband leert men van casuïstiek. Een goed voorbeeld hiervan is regio Groningen.

Inspirerend: Groningen - Knelpunten opsporen en verhelpen

Niet loslaten voordat de Big 5 in orde is. Dat is het uitgangspunt in regio Groningen. Hiervoor is de programmatische aanpak Toekomstgericht werken ontwikkeld. De vraag van het programma is hoe zij dit in de praktijk zo goed mogelijk doen. Hierbij is de insteek nadrukkelijk niet om het aanbod aan te passen maar om in te zetten op dat wat niet op elkaar aansluit, of erger nog, wat elkaar uitsluit. Deze knelpunten spoort men op door structureel casuïstiek te bespreken en de knelpunten daarin te ontrafelen. Waar loopt het vast: in de eigen bureaucratie, in de verschillende domeinen, in de samenwerking tussen organisaties? Vanuit beleid krijgen deze systeemfouten een oplossing. Verschillende kaders en aanpakken worden op elkaar aangesloten, zodat er een vloeiende overgang ontstaat van jeugd naar volwassenheid.

Beleid is gebaat bij het kennen van de vraagstukken en knelpunten in de uitvoering. En andersom geldt: de uitvoering heeft baat bij goed contact met beleid. Als de beleidsmedewerkers achter een aanpak staan betekent dit dat de aanpak verankerd is in de gemeentelijke organisatie en deze minder vatbaar is bij de wisseling van bestuurders. Ook op deze manier versterken beleid en uitvoering elkaar.

Versneller 6: Zet de juiste mensen op de juiste plek

Intrinsieke motivatie

Het lijkt cliché maar een groot deel van het succes dichten de gemeenten toe aan de uitvoerders die de aanpak vormgeven. Hoe belangrijk het is om de juiste mensen op de juiste plek te hebben, illustreert het interview met gemeente Haarlem.

“Deze mensen, dit specifieke team. Dat is echt een randvoorwaarde voor het succes van het CJG.”

Thomas Witteveen, ketenregisseur gemeente Haarlem

Wanneer de juiste mensen met intrinsieke motivatie, gekoppeld zijn aan voor hun relevante onderwerpen, zorg je ervoor dat zij zich verbonden voelen, meer verantwoordelijkheid nemen en actief handelen.

“Zoek naar mensen die gedreven zijn om iets op te lossen.”

Jan Holman, programmamanager gemeente Alkmaar

Gemeente Borger-Odoorn en Haarlem selecteren personeel op houding en eigenschappen die vereist zijn voor een succesvolle aanpak.

Inspirerend: Borger-Odoorn - Competenties belangrijker dan specifieke kennis

De gemeente Borger-Odoorn kijkt specifiek een sollicitant beschikt over zelfkennis en reflectievermogen. Kennis kan je (later) opdoen maar zelfreflectie en zelfkennis moeten in de basis aanwezig zijn. Zo creëert de gemeente een lerende cultuur bij de sociale teams. Daarnaast richt het aannamebeleid zich op een hoge mate van zelfstandigheid, vertrouwen, creativiteit, lef, aansluiting (op gebied van taal en cultuur) bij de lokale samenleving. De talentmotivatieanalyse geeft inzicht over talenten en drijfveren.

Rollen en taken verdeeld

Binnen het sociaal team is daarnaast functiedifferentiatie doorgevoerd om het specialisme van hun medewerkers te kunnen behouden. Hierdoor werken ze met verschillende functies met verschillende taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Ook [via deze weg](#) worden de juiste mensen, met hun specialisme, op de juiste plaats gehouden of op de juiste plaats gezet.

“We hebben betrokken, creatieve mensen nodig met affiniteit met de doelgroep, die willen samenwerken om tot maatwerk te komen. Zo kunnen we de aanpak duurzaam borgen.”

Angela van Teeckelenburg, jongerencoach CJG Kennemerland

Selecteer op type mensen afhankelijk van de fase van proces/aanpak

Het selecteren van de juiste mensen op de juiste plaats, houdt ook in dat er gekeken wordt naar de fase waarin een project of aanpak zit. Afhankelijk van de fase van een project of aanpak moet gekeken worden welke profielen hier het beste bij aansluiten.

“Bij de vormgeving van het nieuwe sociaal domein in 2013/2014 zag je dat er collega’s bij betrokken werden die het leuk vonden om te bouwen, om te ontwikkelen en om te pionieren. We zochten toen mensen met lef, die vertrouwen gaven om beslissingen te nemen. Nu het sociaal domein is vormgegeven, zie je dat de vormgeving meer richting kwaliteit gaat. Daar horen dan weer andere type collega’s bij.”

Anne-Marie Keizer-Hoefsloot, teamcoördinator Sociaal Team Borger-Odoorn

Inzet van ervaringsdeskundigheid

De waarde van het inzetten van ervaringsdeskundigen wordt steeds meer gezien en krijgt steeds meer aandacht. Ervaringsdeskundigen snappen waar inwoners tegenaan lopen, ze spreken de taal en het lukt hun inwoners te bereiken in situaties waarin het de gemiddelde ambtenaar niet lukt. Zowel Utrecht als Borger-Odoorn hebben ervaring met de inzet van ervaringsdeskundigheid.

Inspirerend: Preventiewerkers in Borger-Odoorn

Preventiewerkers ondersteunen de sociaal werkers van Borger-Odoorn. Preventiewerkers zijn mensen die zelf te maken hebben gehad met de Participatiewet en dus uit eigen ervaring weten wat een jongere meemaakt. Daarnaast draagt hun rol als preventiewerker bij om via een zachte landing verder te komen in hun arbeidsproces. Met hun levenservaring helpen zij jongeren bij het invullen van formulieren, wandelen ze met een cliënt of ondersteunen in de huishouding. De preventiewerkers worden heel pragmatisch ingezet en lopen met de mensen mee alsof het een goede buur is. De preventiemedewerkers vervullen ook een rol in het toetsen van beleid.

Waar gemeente Borger-Odoorn de preventiewerkers opneemt in het Sociaal Team, zet gemeente Utrecht ervaringsdeskundigen in bij het bepalen van beleid en verschillende ontwikkelopgaven.

Het Integraal Kernteam van Utrecht geeft kwetsbare inwoners een stem. Dat doen ze door gebruik te maken van een jongerenpanel, kinderradraden en het project ‘U-2BHeard!’.

U-2BHeard!

‘Dit project kenmerkt zich door actieve participatie van kwetsbare jongeren (16 – 27 jaar) uit Utrecht. Onze jongeren hebben ervaring met jeugdzorg, schulden of dakloosheid en komen wekelijks samen. We doen samen onderzoek en geven gevraagd en ongevraagd advies aan de gemeente en organisaties. Beleid wordt hierdoor verandert en de jongeren gaan actief participeren in de maatschappij.’²⁸

²⁸ Projecten U-2B Heard (op www.u-2bheard.nl)

Versneller 7: Leer en ontwikkel

Cultuurverandering

Voor een echt succesvolle aanpak op de overgang van 18- naar 18+ is een cultuurverandering binnen de gemeente van essentieel belang. In één speciaal geval kan men vaak wel maatwerk leveren. Maar één geval, één consulent of één creatieve oplossing, brengt nog geen daadwerkelijke (systeem)verandering. Daar is een geheel nieuwe *mindset* voor nodig, waarin elkaar tegemoetkomen, vragen stellen en elkaar helpen de norm is. Dwars door de wetten en domeinen heen. Een pakkend voorbeeld hiervan komt uit gemeente Groningen.

“In het begin van de pilot redeneerde iedere professional vanuit de eigen koker. “Dit moet Jeugdwet zijn” en “Ik vind dat het bij Wmo ligt”. We hebben daarop gevraagd: “Wat heeft deze jongere nodig; wat is de hulpvraag?”. Vervolgens kijken we waar we dat moeten oplossen. En misschien is er een combinatie nodig. Later in de pilot zag je een verschuiving: Vraagstukken werden gezien vanuit een vraag: “Deze jongere heeft volgens mij dit en dat nodig, maar ik weet niet waar ik moet beginnen.” Een heel ander uitgangspunt!”

Karen Tromp, kennisspecialist jeugd en coördinator 18-/18+ gemeente Groningen

Veiligheid is voorwaarde om tot een cultuur van open samenwerking te komen. Een cultuur waarin vragen stellen mag, waar de wil is om elkaar te begrijpen en samen te leren. Bij samen leren hoort ook fouten maken en af en toe onderuit gaan; het is essentieel dat een organisatie zich daarvan bewust is en ook dán de medewerkers blijft steunen.

“Medewerkers moeten zich door beleid en leidinggevendenden gesteund voelen. Als ze twijfelen over een afweging, kunnen ze daarover altijd het gesprek aangaan. Wij moeten voor die keuzes staan.”

Mirjam van de Kemp, teamcoördinator RMC/Jongerenloket gemeente Amersfoort

Trainingen

Trainingen kunnen een belangrijke rol spelen in het bewerkstelligen van een cultuurverandering in een organisatie. Trainingen geven ruimte om te leren en te ontwikkelen. De gemeente Amersfoort heeft een hier een mooi voorbeeld van.

Inspirerend: Amersfoort spreekt één taal

Hoe kun je elkaar sneller vinden, over organisatiegrenzen heen? De gemeente Amersfoort organiseert voor alle medewerkers van de uitvoeringsorganisaties trainingen, zodat iedereen dezelfde taal spreekt en er makkelijker informeel contact is. De trainingen zijn onderdeel van de opleiding ‘Inclusieve Stad’.

Lerende cultuur

Amersfoort organiseert regelmatig activiteiten om samen te kunnen leren en ontwikkelen, waarbij verschillende belangen, onderlinge verschillen in aanpak en zienswijze als meerwaarde worden gezien. Dit draagt bij aan een [lerende cultuur](#); een leidend principe in het beleidskader ‘Amersfoort Inclusieve Stad’.

Daarnaast werkt Amersfoort met transformatiewerkplaatsen. Dat zijn plekken waar professionals van verschillende organisaties en partners samen komen, georganiseerd rondom een specifiek domein/beleidssterrein. Deze transformatiewerkplaatsen vormen het platform voor de gezamenlijke koers, voorbereiden van uitvoeringsbeleid, initiatieven en gezamenlijke vraagstukken.

Onderzoeken

Een heel ander aspect van leren en ontwikkelen is het doen van onderzoek en op basis daarvan beleid (bij) sturen. Professionals de ruimte geven in de uitvoering, ontslaat gemeenten niet van de verantwoordelijkheid om het effect van hun beleid te meten.

“Doen we de goede dingen? Voor zover meten mogelijk is, wil ik meer meten, zodat we zelf aan zet zijn als gemeente en onze verantwoordelijkheid kunnen nemen.”

Moniek van de Graaf, wethouder gemeente Woudenberg

Ook Amersfoort is bewust bezig met onderzoek om hun aanpak te kunnen door ontwikkelen.

Inspirerend: Student onderzoekt Amersfoorts aanbod

De beleidsregisseurs van gemeente Amersfoort hebben aan een student van de universiteit Utrecht (in dezelfde leeftijdscategorie als de doelgroep) gevraagd onderzoek te doen, alles te inventariseren wat er op het gebied van 18-/18+ aan aanbod is en professionals, de loketten en de jongeren te interviewen. Kijkt het Jongerenloket inderdaad naar de volledige Big 5? Wordt bijvoorbeeld support voldoende meegenomen? Kunnen jongeren de weg vinden en hoe ervaren zij het hulpaanbod? Op deze manier hoopt de gemeente aan informatie te komen om een volgende slag te kunnen slaan.

Naast het bijsturen van beleid, kan het gebruik maken van data helpen om prioriteiten te stellen.

Inspirerend: Borger-Odoorn monitort inzet sociaal team

Welke inzet van het sociaal team heeft prioriteit? Dat is soms lastig te bepalen. Het team ziet veel aanknopingspunten voor nieuwe projecten maar de capaciteit is gelimiteerd. In Borger-Odoorn is een medewerker van het sociaal team overgestapt naar afdeling beleid van de gemeente en in de monitoring van het team gedoken.

Kindercoach

Dit gaf interessante inzichten. Er bleken veel verwijzingen te zijn naar lichte en middelzware ondersteuningstypes. De wachtlijsten zijn enorm. Als pilot is de inzet van een kindercoach gestart. Deze kindercoach gaat meteen op een aanvraag af, zonder ingewikkelde constructies zoals verwijzingen. De nadruk ligt op normaliseren: wat zou je zelf doen, wat zou de buurvrouw doen. Het effect mag er zijn: voor betrokken professionals is het werkdruk-verlagend omdat zij niet ter overbrugging van een wachtlijst contacten hoeven te onderhouden. Er is geen wachtlijstproblematiek met de verergering die daardoor kan ontstaan. Het aantal verwijzingen is afgenomen. Van de aanvankelijk 10 doorverwijzingen, zijn er slechts 2 doorgezet; 8 verwijzingen waren niet meer nodig.

Op basis van data denkt Borger-Odoorn nog na over een nieuwe pilot. Er zijn straten waar veel inzet vanuit Wmo en jeugdhulp én participatie is. Wellicht dat daar ook een andere aanpak op te verzinnen is.

Versneller 8: Ga voor effectieve financiële sturing

Bekostiging van maatwerk

Hoe betaal je maatwerk? Hoe zorg je ervoor dat je de kosten in de hand houdt? En wat voor contracten sluit je als gemeente af met zorgaanbieders om de doelen te bereiken die je voor ogen hebt? Deze vragen behandelen we hier aan de hand van concrete casuïstiek.

Werken volgens de Doorbraakmethode levert weliswaar maatschappelijk en financieel rendement op, maar in eerste instantie is er vaak een financiële investering nodig om tot een doorbraak te komen. Gemeente Almeloo heeft daar wat op gevonden.

Inspirerend: Financiële constructie Doorbraakmethode in Almelo

Gemeente Almelo heeft voor het uitvoeren van de Doorbraakmethode een eigen financieel proces ingericht. Het budget voor doorbraak is gereserveerd op de grote geldstroom van Jeugdwet en Wmo. De reservering bedraagt in totaal 4,5 ton waarvan 1 ton doorbraakbudget is. Het andere geld is bestemd voor bekostiging van de projectleider en extra inzet vanuit het sociaal domein.

Te verantwoorden

Voor die reservering is een kostenplaats aangemaakt waarop kosten voor een doorbraak geboekt worden. De onderbouwing van de doorbraak bestaat uit het plan van aanpak en de legitimatie volgens de [waarden-driehoek](#).

Hiermee is het financiële proces te verantwoorden tegenover de accountant terwijl er tegelijk uitgaven mogelijk zijn gemaakt die bijvoorbeeld in het kader van de Participatiewet niet voor de hand liggen. De uitbetaling van het doorbraakbudget is geen beschikking of verstrekking, maar een gift. De bezwaarprocedure is dan ook niet van toepassing. Als de waardendriehoek klopt, dan klopt het en wordt er uitbetaald, zo niet, dan niet en dan wordt het besluit uitgelegd.

Taakgerichte financiering

Amersfoort en Utrecht maken gebruik van taakgerichte financiering voor de inkoop van jeugdhulp. Op deze manier delen deze gemeenten de verantwoordelijkheid voor beperkte financiële middelen met partners. Zij krijgen een bepaald budget met een inhoudelijke opdracht en kunnen hun taak naar eigen professioneel inzicht invullen en vormgeven. Dat is nog niet altijd even gemakkelijk.

“Doe wat nodig is. Zorg voor menselijke maat. Dat klinkt allemaal heel mooi, maar als je een grote opdracht hebt met lumpsum dan knelt dat ook op bepaalde plekken. Dat is waar je als gemeente en aanbieders het gesprek over hebt te voeren. Je maakt dan gezamenlijk de keuze wat je wel of niet doet. Met behulp van leersessies komen we tot een gedeelde visie met de partners. Dat is de zoektocht: Hoe zorgen we ervoor dat we niet van bovenaf opdrachtgever zijn, maar dat je echt samen leert van hoe we de dingen doen in de stad. Dat geeft veel ruimte om ook de randjes op te zoeken en maatwerk te leveren met de partijen omdat er zo’n stevige basis onder ligt.”

Bregje Spaans, beleidsadviseur gemeente Utrecht

Inspirerend: Financiering en inkoop in het Utrechts model

Het Utrechts model kent vier pijlers: 1. Leidende principes, 2. Inrichtingskeuzes, 3. Financiering en inkoop en 4. Volgen, spiegelen en leren.²⁹ Het Utrechts model is gebaseerd op een breed gedragen visie en de keuze om te sturen vanuit ‘de bedoeling’.

Partnerschap en vertrouwen

Financiering en inkoop is de derde pijler van het Utrechts model. Daarin zijn partnerschap en vertrouwen belangrijk. Dit komt tot uiting in contracten die voor de duur van 9 jaar worden afgesloten met aanbieders. Dit geeft continuïteit en de mogelijkheid om een bepaalde werkwijze te bestendigen en gezamenlijk te bouwen. Uitgangspunt is om het samen gewoon te gaan doen.

Gemeente Utrecht heeft sinds 2020 voor de inkoop voor zowel jeugd als Wmo een ontwikkelopgave jongvolwassenen opgenomen. De zorgvraag is leidend, niet zozeer de leeftijd. De gemeente is wat ruimhartiger met verlengde jeugdzorg want waar nodig interpreteren zij dat net wat breder dan letterlijk in de wet staat.

29 De Utrechtse aanpak in het sociaal domein (op <https://zorgprofessionals.utrecht.nl>)

Andersom wordt de Wmo toegepast waar dat nodig is. Daarnaast geeft de gemeente alle partijen de opdracht om te werken met toekomstplannen.

Samenhangend geheel

De gemeente Utrecht benadrukt dat het Utrechts model alleen werkt bij het toepassen van de pijlers als één geheel. Het aanpassen van het model of gebruik maken van slechts één van de elementen leidt niet tot de resultaten zoals men die in Utrecht boekt.

Transformatie leidt tot beheersbare contracten

Bij de decentralisatie van de jeugdzorg was de gedachte dat deze gepaard zou moeten gaan met een transformatie, betaalbare zorg dicht bij de jongere. Dat bleek makkelijker gezegd dan gedaan, zeker omdat transformeren ook investeren betekent, de decentralisatie gepaard ging met een bezuiniging en er lang onduidelijkheid was over de financiële middelen. Momenteel kampen veel gemeenten met groeiende wachtlijsten in het voorveld, de eerste en tweede lijn én hoge kosten voor gespecialiseerde jeugdzorg. Dat het ook anders kan blijkt uit een voorbeeld in Woudenberg.

Inspirerend: Activatie van het voorveld in Woudenberg

Waar vroeger huisartsen jongeren doorverwezen naar gespecialiseerde zorg, komen nu bijna alle hulpvragen binnen bij 'De Kleine Schans'. De oprichting van deze coöperatie in Woudenberg leidde tot een transformatie van de zorg naar het voorveld.

Creatiever, rijker en goedkoper

Hulpvragen komen centraal binnen. De medewerkers van De Kleine Schans beoordelen de hulpvraag en zoeken waar mogelijk een oplossing in het voorveld en maken gebruik van de brede expertise die De Kleine Schans in huis heeft. Hierbij wordt zoveel mogelijk lichte zorg ingezet. Naast dat het hulpaanbod meer 'op maat' is, is het vaak creatiever, rijker en goedkoper.

Sommige jongeren zijn wel gebaat bij gespecialiseerde zorg. In dat geval verwijst De Kleine Schans hen door. Zij geven beschikkingen met een beperkte duur af, waaraan zij evaluatiemomenten koppelen. Op die manier wordt er niet langer gebruik gemaakt van intensieve zorg dan nodig is.

Deze visie en werkwijze hebben resultaat, de verwijzingen naar de eerste en tweede lijn zijn significant afgenomen. Bovendien sluit het aan bij de Hervormingsagenda Jeugd 2023-2028: 'Lokale teams bieden op basis van deze analyse zelf passende en samenhangende basishulp, zowel licht als zwaarder en zowel kort- als langdurig (bijvoorbeeld ook langdurige lichte hulp). Ze evalueren tijdig of ingezette hulp daadwerkelijk helpt en passen waar nodig hun inzet aan.'³⁰

"Uiteraard betekent de inzet van lichtere zorg dat daar geld en capaciteit voor moet zijn en blijven. Mijn zorg is dat de stijgende kosten voor deze lichtere zorg als het nieuwe probleem wordt gezien waarop bezuinigd moet worden. Ik vrees voor het zogeheten 'boemerangbeleid' waar Sharon Stellaard onderzoek naar gedaan heeft."

Moniek van de Graaf, wethouder gemeente Woudenberg

³⁰ Hervormingsagenda Jeugd 2023-2028, p. 29 (op www.vng.nl)

Deel C. De integrale Big 5-aanpak vasthouden; wat helpt?

Starten met een integrale aanpak voor jongeren van 16-27 jaar is niet zo moeilijk. In deel B. hebben vele succesfactoren de revue gepasseerd. Het volhouden van die integrale aanpak, is dat wel.

In dit deel bekijken we hoe je de integrale aanpak zó kunt integreren, dat het minder of niet meer afhankelijk is van een tijdelijke situatie. Die tijdelijke situatie komt bijvoorbeeld voort uit incidentele financiële middelen (SPUK-gelden) of een pilot. Echter is er ook los van die positieve tijdelijke voedingsbodem, wel degelijk legitimatie te vinden voor het voortzetten van de integrale aanpak. In dit deel C. gaan we in op de vraag hoe een integrale aanpak gebaseerd op de Big 5 voor jongeren tussen 16-27 jaar vast te houden. Hierbij adresseren we bestuurlijk en ambtelijk een aantal kernpunten die een duurzame integrale aanpak bevorderen.

Bestuurlijke aandachtspunten

Formuleer leidende principes voor het sociaal domein

Een voorbeeld van zo'n principe kan zijn: 'Iedere jongere die dat nodig heeft, wordt geholpen'.³¹ Op het moment dat duidelijk is wat de leidende principes zijn, kan een besluit over het al dan niet voortzetten van een programma of aanpak daaraan getoetst worden. Door te werken vanuit overkoepelende leidende principes stijgt een organisatie uit boven de waan van de dag en neemt zij besluiten op basis van principes en inhoud in plaats van (de eindigheid van) subsidies.

Beslis dat de aanpak op de kwetsbare doelgroep 16-27 jaar integraal en geënt op de Big 5 moet zijn

Blijf toetsen of het voorgenomen beleid dit besluit dient en sluit aan bij de 10 aandachtspunten die jongeren geformuleerd hebben voor professionals en beleidsmakers.^{32, 33}

Ambtelijke aandachtspunten

Neem de uitvoering serieus

De uitvoering weet wat er nodig is voor een geslaagde aanpak. Doen wat aansluit en nodig is, is financieel rendabel op de lange termijn! Laat afdeling beleid voeden door de uitvoering. Dit sluit aan bij de vijf ontwikkelthema's in de verenigingsstrategie van de VNG.³⁴

Onderhoud als beleid en uitvoering nauw contact

Werk samen en voedt bestuurders met een eenduidig verhaal. Doe aan *storytelling* en maak gebruik van data. Laat zien wat een aanpak oplevert en wat het alternatief zou zijn als de aanpak zou stoppen.

Zet in op een lerende organisatie

Heb een cultuurverandering voor ogen als het gaat om samenwerking, elkaar vragen stellen en het omgaan met wet- en regelgeving. Probeer de succesfactoren van de aanpak zoveel mogelijk te verankeren binnen de reguliere organisatie. Ook als een programma stopt kunnen belangrijke succesfactoren behouden worden.

Werk samen in het VNG landelijk gemeentelijk netwerk 16-27

Help elkaar om creatief om te gaan met middelen die beschikbaar zijn en voedt samen de lobby richting het rijk zodat de doelgroep onder de aandacht blijft en er middelen blijven om te investeren in deze doelgroep.

'Alleen ben je sneller, samen kom je verder'.³⁵

[Contactgegevens](#) van het VNG landelijk gemeentelijk netwerk 16-27.

31 Raadgever Kansengelijkheid en overgang jeugd naar volwassenheid 16-27 (op www.vng.nl)

32 Dit vinden jongeren belangrijk in jeugdhulp | Nederlands Jeugdinstituut (op www.nji.nl)

33 Over 16-27 | VNG (op www.vng.nl)

34 Stap naar voren | Verenigingsstrategie VNG 2030 (op www.vng.nl)

35 Afgeleid van een Afrikaans spreekwoord, vaak geciteerd door Nelson Mandela

Deel D. Knelpunten en aanbevelingen

De geïnterviewde gemeenten zijn betrokken, bevlogen en bereid om grenzen op te rekken in het belang van de jongvolwassenen. Er bestaan prachtige aanpakken vormgegeven door enthousiaste mensen die creatief werken. Makkelijk is het echter niet. Ondanks alle inzet blijven er structureel obstakels. Natuurlijk gaan gemeenten daar zo proactief en innovatief mogelijk mee om, maar feit blijft dat het knelt. In dit deel beschrijven we de meest prangende knelpunten en doen we een aantal aanbevelingen om die het hoofd te bieden. De aanbevelingen adresseren we aan het rijk en gemeenten. Waarbij we beseffen dat makkelijke oplossingen helaas niet bestaan in de complexe realiteit van de zorg voor jeugd en jongvolwassenen. En toch kunnen kleine stappen al van grote betekenis zijn.



1 Krapte op de woningmarkt

De krapte op de woningmarkt is een landelijk probleem waar bijna iedere woningzoekende last van heeft. Het treft ook zeker jongvolwassenen die de stap naar zelfstandigheid willen maken. Sommige jongeren kunnen nog thuis wonen, anderen maken noodgedwongen gebruik van langer verblijf in het kader van verlengde jeugdzorg (met alle kosten van dien) of zijn aangewezen op maatschappelijke opvang.

Gebrek aan zelfstandige huisvesting

Door de problemen op de woningmarkt gaat het ook knellen op andere plekken. Jongeren die met begeleiding best zelfstandig zouden kunnen wonen, zitten nu vast op een plek binnen begeleid wonen of jeugdzorg met verblijf waardoor er geen doorstroom plaatsvindt en beschikbare plekken voor jongeren die het echt nodig hebben steeds schaarser worden.

Gebrek aan begeleid wonen

Het aantal plekken binnen begeleid wonen is beperkt en daarbij geldt: Hoe complexer de zorgvraag, hoe minder plekken er zijn. Dat jongvolwassenen moeilijk kunnen uitstromen in verband met de krapte op de woningmarkt helpt uiteraard niet.

Aanbevelingen voor het rijk

- Behandel kwetsbare jongeren en jongvolwassenen als specifieke doelgroep in elk programma of aanpak die gericht is op woningmarktkrapte.
- Betrek gemeenten bij de programma's, luister naar welke vormen van huisvesting/woonvormen zij nodig hebben en help hen hiertoe te komen.
- Ontschot de financiering en de voorzieningen zodat gemeenten in staat zijn om budget voor begeleid wonen en maatschappelijk opvang flexibel in te zetten.

Aanbevelingen voor gemeenten

- Geef vorm aan een toekomstgerichte visie op de gewenste huisvesting en woonvormen door zorgaanbieders te verplichten met toekomstplannen te werken. Hiermee creëer je ruimte om te anticiperen.
- Betrek de Wmo en het Wmo-perspectief (hoe zorgen we voor een zelfstandige toekomst) al ver vóór het 18e levensjaar. Zodat jongeren die eraan toe zijn, alvast stappen kunnen zetten om met 18 jaar op eigen benen te staan. Door vanuit Wmo- én Jeugdwetperspectief te werken aan een toekomstplan zorg je ervoor dat jongeren een woonvorm/huisvesting krijgen die bij hen past en bevordert je doorstroom vanuit zorg naar zelfstandigheid.
- Zet in op regionale expertteams die jongeren in complexe situaties helpen wanneer zij uitstromen uit jeugdzorg met verblijf. Het gaat erom perspectief te bepalen en te bemiddelen voor een passende plek.

- Wees creatief en maak gebruik van alle alternatieve opties die er zijn:
 - Realiseer doorstroomwoningen
 - Maak afspraken met jongeren-huisvesters en studenten-huisvesters samen met zorgaanbieders en ervaringsdeskundigen
 - Maak afspraken over standaardplekken voor kwetsbare groepen in nieuw op te leveren locaties
 - Maak gebruik van bereidwilligheid en initiatieven vanuit het bedrijfsleven
- Zorg voor een zo gevarieerd mogelijk woningaanbod.



2 Financiële bestaansonzekerheid

In deel A. zagen we dat de wettelijke kaders leiden tot structurele financiële bestaansonzekerheid bij jongeren. Dat is een zorgwekkende situatie, met allerlei nadelige gevolgen op andere vlakken van het leven.

Financieel vangnet onvoldoende

We zien dat er twee aannames ten grondslag liggen aan de extra regels voor jongeren. De eerste aanname is dat ouders jongeren financieel (zouden) moeten (kunnen) ondersteunen. Ten tweede is de visie dat een jongere zou moeten kunnen studeren of werken. Het gevolg van deze aannames is een probleem: wat het financiële vangnet zou moeten zijn, voorziet onvoldoende in de bestaanszekerheid van de meest kwetsbare groep jongvolwassenen.

De wet biedt beleidsruimte voor incidentele uitzonderingen maar dit levert vooral veel discussie op tussen uitvoerende professionals. Dit is geen oplossing voor een structureel probleem. Daarbij voert iedere gemeente eigen beleid om dit knelpunt op te lossen.

De conclusie is dat de extra regels voor jongeren leiden tot méér kansenongelijkheid onder jongeren omdat de aanpak afhankelijk is van het beleid van de gemeente en/of van degene die het dossier behandelt. Dit is bijzonder omdat juist de Participatiewet een landelijke wet is waar ieder in gelijke mate rechten aan zou mogen ontleenen.

Aanbevelingen voor het rijk

- Erken dat de visies onder de wetgeving voor jongvolwassenen niet altijd opgaan en pas de wet zo aan dat er ruimte is voor maatwerk op basis van persoonlijke omstandigheden die afwijken van de norm.
- Pas de Participatiewet zo aan dat jongvolwassenen niet buiten de boot vallen en de Participatiewet weer beantwoordt aan het doel: een financieel vangnet voor wie dat nodig heeft.³⁶



3 Harde knip in wetgeving belemmert continuïteit in zorg en begeleiding

De harde knip in wet- en regelgeving op 18 blijft een groot struikelblok. Jongeren maken voor de wet de stap naar volwassenheid en vallen daarmee direct onder andere, maar ook zeer diverse wet- en regelgeving en dan wordt het heel ingewikkeld. Want wat moet het zijn: Wmo, Wlz, Wzd? En waar vraag je het aan? Hoe lang van tevoren? Welke regels gelden per wet? En hoe zit het eigenlijk met al andere zaken die je moet regelen?

“Mijn dochter neemt deel aan een traject om te voorkomen dat zij in een loverboycircuit terecht komt. Alhoewel ze bijna 18 jaar is, is ze nog kwetsbaar. De Wmo en de zorgverzekering vergoeden dit traject niet...”

Een bezorgde ouder

Het behoeft geen toelichting wat een stress, onzekerheid en instabiliteit de door de wet geforceerde stap naar volwassenheid teweegbrengt. En dat is schrijnend. Zeker voor de jongeren die – vaak na een jarenlange zoektocht en wachtlijsten – rond hun 18e eindelijk een plek hebben die bij hen past. Stabiele ondersteuning is wat er nodig is.

³⁶ Propositie ‘De winst van het sociaal domein’, p. 5 (op www.vng.nl)

“Ik deed als ik ergens woonde nooit mijn schoenen uit. Want meestal als ik weer naar een nieuwe plek moest, gebeurde dat s ‘avonds laat. Ik was altijd klaar om weer te vertrekken. Daardoor had ik ook nooit rust.”

Jongere³⁷

De situatie geldt ook de andere kant op. Sommige jongeren met psychiatrische problematiek hebben dermate complexe zorg nodig dat een Wlz-indicatie op jongere leeftijd gepast zou zijn om hen de benodigde complexe zorg te bieden en eerder een langdurige stabiele plek te creëren of zijn juist eerder toe aan een benadering vanuit de Wmo.

Om de overgang van Jeugdwet naar Wmo of Wlz iets flexibeler te maken is er de optie ‘verlengde jeugdhulp’. Deze optie passen gemeenten veelvuldig toe maar kost veel geld en is uiteindelijk slechts een (tijdelijke) pleister. Een treffend voorbeeld komt uit Rijssen-Holten.

Praktijkvoorbeeld: Tim kan tot zijn 21e jaar bij zorgboerderij in Rijssen-Holten blijven dankzij verlengde jeugdhulp

De ouders van Tim zijn ten einde raad. Een jeugdconsulent is op huisbezoek geweest en heeft gezegd dat zij voor Tim een Wlz-indicatie moeten aanvragen omdat hij bijna 18 jaar wordt. Ouders zijn inmiddels wel gewend aan het vele regelwerk, dat is het probleem niet. Wat wel het probleem is, is dat de zorgboerderij waar Tim eindelijk zijn draai heeft gevonden, geen zorg levert vanuit de Wlz. Dat betekent dus dat Tim zijn plekje (alweer) kwijtraakt met onrust, boosheid en agressie als gevolg. Boos bellen zijn ouders naar de gemeente. Na intern overleg besluit de gemeente een uitzondering te maken en de hardheidsclausule toe te passen. De jeugdconsulent belt ouders op met een tussenoplossing. Ouders moeten wel de Wlz-aanvraag doen, maar voorlopig blijft de gemeente de zorgboerderij betalen vanuit de verlengde jeugdhulp. De jeugdconsulent geeft hierbij wel de waarschuwing dat de gemeente dit kan financieren totdat Tim 21 is. Dat betekent dat er in de tussentijd gezocht moet worden naar een plek voor Tim die de Wlz wél bevestigt. Ondertussen financiert de gemeente de plek vanuit de verlengde jeugdhulp terwijl er een Wlz-indicatie ligt.

Dat gemeenten allerlei constructies verzinnen is enerzijds positief, anderzijds voelt het als iets oplossen waar men niet verantwoordelijk voor is en maar beperkt invloed op heeft.

“Wij hebben een pilot gedaan om te kijken wat er gebeurt als je een oplossing financiert vanuit verschillende domeinen. In onze gemeenten betaalden we vanuit jeugd en beschermd wonen gezamenlijk een aantal verlengde jeugdhulp-trajecten. Dat bleek in sommige gevallen heel helpend te zijn. Het grote manco vind ik wel dat je als gemeente uiteindelijk nog steeds een bypass aan het maken bent in een systeem waar je zelf niet verantwoordelijk voor bent. De wetten verschillen in kwaliteitseisen en financieringsstromen en dat maakt wel ontzettend lastig om daar iets duurzaam op te zetten.”

Sierd-Jan Jongma, procesmanager regio Groningen

37 Stabiele ondersteuning | Nederlands Jeugdinstituut (op www.nji.nl)

Kloof in vergoeding en verschil in verantwoording

Wanneer zorgaanbieders zowel vanuit de Jeugdwet als vanuit Wmo of Wlz zorg bieden is de overgang vooral een bureaucratische aangelegenheid maar, mits op tijd begonnen, goed te regelen. Een groot probleem is echter dat sommige aanbieders enkel financiering vanuit Jeugdwet of Wmo of Wlz accepteren en de overgang van financiering dus ook een overgang van plek betekent. Dit knelpunt is ook gesignaleerd in het onderzoek van Bureau HHM naar zorgcontinuïteit voor jongvolwassenen met een licht verstandelijke beperking (LVB). ‘Het verwijt over de harde knip bij 18+ gaat vaak van aanbieders naar gemeenten, maar sommige aanbieders hanteleren zelf in hun aanbod ook 18 jaar als grens, waardoor iemand over moet naar een andere afdeling of andere aanbieder.’³⁸

Voor sommige gemeenten geldt dat financiering vanuit de Jeugdwet financieel aantrekkelijker is dan financiering vanuit Wmo of Wlz.

Beschikbaarheid van zorg na de knip

Ten slotte zijn er zorgen over de beschikbaarheid van zorg na 18 jaar. Op het moment dat alles vroegtijdig geregeld is, de indicatie is afgegeven maar men vervolgens stuit op enorme wachtlijsten, dan is er nog steeds geen sprake van continuïteit. Dit is bijvoorbeeld het geval bij begeleid wonen of een GGZ-behandeling. Aan een goed vervolg ontbreekt het vaak.

“Als gemeente kan je de overgang naar de Wmo goed op orde hebben voor iemand die uitstroomt vanuit de Jeugdwet, maar die moet alsnog ontzettend lang wachten op behandeling vanuit de Zorgverzekeringswet. Dat wringt aan alle kanten. Daar raken we mensen kwijt.

Lisanne Verberkt, beleidsadviseur, gemeente Utrecht

Ook gemeente Groningen ervaart de overgang naar de Zorgverzekeringswet als een terugkerend knelpunt waar in theorie een oplossing voor bestaat, maar die in de praktijk helaas niet werkt.

“Wat voor nut heeft een coulanceregeling bij de zorgverzekeraar als het niet uitvoerbaar is? In de praktijk komen jeugdigen in de problemen, wanneer zij vóór hun 18e bij een behandelaar waren die niet gecontracteerd is voor 18+ zorg. Wanneer zij bij dezelfde behandelaar willen blijven, is dit niet mogelijk. Vorig jaar hebben we drie van dit soort gevallen aan de hand gehad. Kleine psychologen geven aan het niet te kunnen bolwerken. En zelfs een grote zorgaanbieder wil niet in vaste contracten investeren omdat het zo’n complexe papieren werkelijkheid is.

Ter overbrugging heeft de gemeente verlengde jeugdhulp afgegeven met als opdracht om het pad te lopen wat de NZA wijst, namelijk formele contractering bij een zorgkantoor. Na drie maanden door de bomen het bos niet meer kunnen zien kwamen de zorgaanbieders terug: “geef ons alsjeblieft voor die jeugdigen verlengde jeugdhulp.” In het belang van het kind prima, maar we lossen dan eigenlijk een probleem op wat bij de zorgverzekeraar hoort te liggen.

³⁸ Zorgcontinuïteit voor jongvolwassenen met LVB | Bureau HHM, p. 19 (op <https://open.overheid.nl>)

Zorgverzekeraar zegt: “alles is mogelijk”. Maar in de praktijk is het enorm ingewikkeld. En als er al betaald wordt, is het maximaal 75% van de kosten.”

Karen Tromp, kennisspecialist jeugd en coördinator 18-/18+ gemeente Groningen

Vershil in onderliggende visie en aanpak

Naast dat de wetten verschillen in financieringsstroom, kwaliteitseisen en verantwoordingsstructuren, is er ook sprake van een verschil in onderliggende visie. Waar de Jeugdwet gericht is op het zoeken en organiseren van de juiste hulp, is de Wmo gericht op het bevorderen van zelfstandigheid. Onder de 18 hulp biedt men hulp aan en boven de 18 moeten zij de hulp zelf aanvragen en in staat zijn om een hulpvraag te formuleren. Welke aanpak bij een jongere of jongvolwassene past, is per jongere verschillend. Sommige jongeren zijn gebaat bij een *outreachinge*, meer verzorgende benadering (18- aanpak) en andere jongeren zijn al op jonge leeftijd gebaat bij het vergroten van hun zelfstandigheid (18+ aanpak).

De knip op 18 leidt ertoe dat niet waar jongeren baat bij hebben het uitgangspunt is, maar dat het kader wat leeftijd-technisch aan de orde is, leidend is. Daardoor wordt de vraag gestuurd door het aanbod, in plaats van dat het aanbod aansluit op de behoefte die er is.

“In de Nederlandse rechtspraak doen we het wél. We kijken op maat wat er nodig is. Een kinderrechter mag bepalen of iemand onder het jeugdrecht valt. Ook jongvolwassenen van 20 worden soms onder het jeugdrecht berecht.”

Sanne van de Wetering, teamleider De Kleine Schans gemeente Woudenberg

Aanbevelingen voor het rijk

Op een bepaald moment is er altijd een knip in de overgang van de ene wet naar de andere, of deze nu bij 18, 23 of 27 ligt, de knip blijft tenzij de algemene systematiek in wet- en regelgeving drastisch op de schop gaat. Daar kan het rijk op verschillende manieren mee omgaan.

- Zorg voor een vloeiende overgang door de mogelijkheid te bieden eerder of later over te schakelen van de één naar de andere wetgeving, afhankelijk waar een jongere het meest bij gebaat is.
- Ga met zorgkantoren, zorgverzekeraars en alle betrokkenen rondom GGZ-zorg en Beschermd en Begeleid Wonen in gesprek over capaciteit, beschikbaar aanbod en middelen voor de zorg en begeleiding die niet onder gemeentelijke wetgeving valt.

Aanbevelingen voor gemeenten

Zolang het knelpunt niet is opgelost:

- Zet zoveel mogelijk in op aanbieders die wonen en zorg leveren op basis van de Jeugdwet, Wlz én Wmo.
- Wees er zo vroeg mogelijk bij om de overgang van 18- naar 18+ voor te bereiden: stuur hierop in de contracten met jeugd-aanbieders en/of geef zelf de aanpak hierop vorm.
- Wees je ervan bewust dat het verschil in visie onder de wetgeving ook een verschil in aanpak oplevert en probeer aan te sluiten bij de aanpak die het meest bij de jongere past.
- Betrek de Wmo en het Wmo-perspectief (hoe zorgen we voor een zelfstandige toekomst) al vóór het 18e levensjaar zodat jongeren die eraan toe zijn alvast stappen kunnen zetten om met 18 op eigen benen te staan.



4 Geschotte financiering op basis van leefgebieden

Naast dat de overgang 18- naar 18+ zorgt voor schotten in de financiering, bestaan er ook schotten die gerelateerd zijn aan de afzonderlijke leefgebieden. In plaats dat de aanpak op de Big 5 integraal wordt gefinancierd, lijkt elke pijler een ander potje geld met zich mee te brengen. Dit komt een integrale aanpak niet ten goede,

veroorzaakt veel administratieve druk en dus meer tijd en kosten aan verantwoording. En erger nog, het sluit totaal niet aan bij de leefwereld van de jongere. De jongere is niet op te delen in afzonderlijke delen maar functioneert als één geheel, het mechanisch opknippen op basis van leefgebieden maakt het leven van jongeren en jongvolwassen én van de organisaties die hen willen helpen onnodig complex en onoverzichtelijk.

“In deze leeftijdscategorie moeten zeulen van loketje naar loketje is rampzalig, je raakt ze kwijt. Het zou heel mooi zijn als een deel van de drie grote financieringsstromen in één potje komt. Zodat je dit kunt uitgeven aan mengvormen van onderwijs, jeugdhulp, werk en inkomen. Dat zou echt een uitkomst zijn geweest voor onze pilot MBO Track.³⁹ Daar waren vier organisaties bij betrokken en die zaten alle vier een verantwoording te schrijven, nog los van de verantwoording voor de eigen organisatie en accountant. Het is een heel goed initiatief, de jongeren gaan naar één plek en het zal hen worst wezen waar het geld vandaan komt.”

Hester van de Kuur, programmamanager gemeente Amersfoort

Aanbevelingen voor het rijk

- Neem alle leefgebieden van de jongere als uitgangspunt voor wet- en regelgeving en financiering.
- Ontschot de financiering, maak het makkelijker om budget passend en over de domeinen heen in te zetten.

Aanbevelingen voor gemeenten

- Leer van andere gemeenten. Inspireer elkaar met slimme manieren in het omgaan met de schotten in financiering. Onderzoek of het mogelijk is om een reservering te maken op de grote geldstromen en hiervoor een [aparte kostenplaats](#) in te richten waarbinnen domeinoverstijgende projecten gedraaid kunnen worden.
- Ga zo pragmatisch mogelijk met de verschillende budgetten om. Kijk waar ruimte is en probeer daarop aan te sluiten en daarvan uit te bekostigen zonder allerlei nieuwe programma's op te tuigen die vanuit de lijn gefinancierd moeten worden.



5 Schaarste jeugdzorg en volwassenenzorg

Voor de schaarste in de jeugd en volwassenenzorg zijn veel oorzaken aan te wijzen en het probleem kent veel facetten. Zonder de illusie te hebben volledig te zijn, lichten we hier een aantal facetten toe die in de interviews naar voren zijn gekomen. Een van de factoren die de schaarste in stand houdt, is het gebrek aan doorstroming. Aanbieders houden jongeren met een indicatie vaak lang vast. Door het lang vasthouden van de jongeren ontstaat er een wachtlijst aan de voorkant.

³⁹ MBO TRACK in Amersfoort is een alternatieve route voor leerlingen die vastlopen in het regulier onderwijs, mbo, v(s)o of praktijkonderwijs of leerlingen die een vrijstelling van leerplicht hebben; de pilot richt zich op elke jongere die zelf perspectief wil creëren, maar nu de aansluiting mist.

Bron: Verbinding jeugdhulp en onderwijs | Bureau Regio Amersfoort (op www.bureauregioamersfoort.nl)

“De eerste en tweedelijns zorg vanuit de Jeugdwet is erop gericht dat de situatie van een jongere verbetert. De bedoeling is dat als doelen behaald zijn, maar er nog wel wat steun nodig is, er afgeschaald wordt naar het lokale veld. De ervaring is dat aanbieders bevreesd zijn om een jongere terug te geven. Terwijl er juist veel meer moet worden afgeschaald, uiteraard wel afhankelijk van wat er in de gemeente beschikbaar is. In Woudenberg hebben ze een structuur staan waarbinnen dat kan.”

Sanne van de Wetering, teamleider De Kleine Schans, gemeente Woudenberg

De systematiek van verwijzen en indiceren maakt dat er meer een beroep gedaan wordt op de eerste en tweedelijnszorg. Het gevolg hiervan is medicalisering van problemen. Vervolgens nemen de problemen in ernst toe doordat er een wachtlijst is voor eerstelijns en relatief lichte zorg. Als men uiteindelijk aan de beurt is, is er intensiever en langer hulp nodig dan op het moment van indicatiestelling.

Aanbevelingen voor gemeenten

- Bied passende hulp. Dat is in de aanpak van schaarste veel belangrijker dan de inzet van beschikbare hulp omdat er geen andere hulp voor handen is. Passende hulp is effectiever en levert sneller resultaat op. Zet in op een goede analyse aan de hand van de Big 5 en sluit in het aanbod aan bij de behoefte.
- Zet snel, creatief en laagdrempelig hulp in vanuit het voorveld.
- Probeer zoveel mogelijk indicaties zelf af te geven in plaats van dit via de huisarts te laten gaan zodat er grip ontstaat op de indicatiestroom.
- Geef reële indicaties af voor eerste en tweedelijnszorg en evalueer met jongere/jongvolwassene en ouders over de resultaten. Schaal af wanneer de jongere verder kan met beschikbare ondersteuning vanuit het voorveld. Verander van zorg als dat noodzakelijk is.

Aansluiting bij maatschappelijke beweging

De aanbevelingen in dit Deel D. beantwoorden aan tal van publicaties en onderzoeken. Het belangrijkste is dat deze aanbevelingen aansluiten bij de 10 aandachtspunten die jongeren zélf geselecteerd hebben voor professionals en beleidsmakers.⁴⁰

1. Laat mij pas los als de belangrijkste zaken gereld zijn: de Big 5.
2. Help mij praktisch.
3. Help mij met verantwoordelijkheden en keuzes.
4. Geef me tijd en ruimte.
5. Sta naast mij.
6. Laat mij de baas over mijn eigen leven zijn.
7. Werk positief.
8. Help mij om een vangnet te creëren.
9. Help mij op tijd met korte en lange termijn stappen naar mijn toekomst.
10. Geen knip. Bied passende, doorlopende steun.

Ze komen terug in de ‘De winst van het sociaal domein’, een propositie van gemeenten aan het kabinet Rutte IV waarin zij pleiten voor een betere aansluiting van de Jeugdwet op de Wmo, Participatiewet en Wlz.⁴¹

Daarnaast komen zij overeen met de aanbevelingen in het onderzoek van bureau HHM naar zorgcontinuïteit voor jongvolwassenen met een licht verstandelijke beperking (LVB) waarbij transitiebegeleiding in de overgang van jeugd naar volwassenheid een belangrijk onderdeel is.

⁴⁰ Dit vinden jongeren belangrijk in jeugdhulp | Nederlands Jeugdinstituut (op www.nji.nl)

⁴¹ Propositie ‘De winst van het sociaal domein’ (op www.vng.nl)

Belangrijke elementen van transitiebegeleiding zijn:

- tijdig anticiperen en toekomstgericht werken, bijvoorbeeld met een toekomstplan of vergelijkbaar instrument,
- integraal kijken, bij voorkeur breder dan zorg en ondersteuning, gericht op alle leefgebieden en
- organiseren van regie, dat wil zeggen: iemand die alle lijnen bij elkaar brengt en vanuit een vertrouwensband met de jeugdige kan toewerken naar het beoogde resultaat.

In de hele transitiefase is het betrekken (en zo nodig opbouwen) van het informele netwerk van belang.⁴²

Ten slotte sluiten de aanbevelingen aan bij de Hervormingsagenda Jeugd 2023-2028 waarin opgeroepen wordt om tijdig een toekomstperspectief te formuleren en te werken met een persoonlijk toekomstplan gebaseerd op de Big 5.⁴³

⁴² Zorgcontinuïteit voor jongvolwassenen met LVB | Bureau HHM, p. 12 (op <https://open.overheid.nl>)

⁴³ Hervormingsagenda Jeugd 2023-2028 (op www.vng.nl)

Tot slot

Een nachtje ouder maakt nog geen volwassene

De ene dag is een jongere 17 jaar en 364 dagen oud, de volgende dag 18 jaar. Vanuit de wet gezien is die jongere in de nacht een ander mens geworden. Een jongadolescent die geen fouten mag maken, en volwassen keuzes maakt. Het is een administratieve, procedurele kijk op de werkelijkheid, die geen relatie heeft met de ontwikkelingsleeftijd van een jongere. Terwijl vanuit de wetenschap juist bekend is hoe geleidelijk het volwassen- worden gaat.

Onder wetenschappers is er internationale consensus dat de overgang naar zelfstandigheid van jongeren in de jeugdzorg geleidelijk moet verlopen. Daarbij dient die ondersteuning gebaseerd te zijn op de 'ontwikkelingsleeftijd' en op de behoeften van jongeren in plaats van op simpelweg hun biologische leeftijd. Elke jongere ontwikkelt zich in een eigen tempo naar zelfstandigheid.⁴⁴

Maatschappelijke trends

De tragiek die de knip van 18- naar 18+ met zich meebrengt, tekent zich af in een maatschappelijke tendens van vervreemding, angst, onzekerheid en prestatiedruk. Het leven blijkt niet zo maakbaar als generaties lang gepretendeerd hebben. En dat is moeilijk voor veel mensen. Mensen missen houvast, sociale structuren zijn afgenomen, de huidige generatie jongvolwassenen beseft dat zij het niet automatisch beter krijgt dan haar ouders en hun zorgen over hun toekomst en de wereld zijn groot. Dit alles heeft impact en vertaalt zich in mentale problemen en een extra beroep op de geestelijke gezondheidszorg.

Nieuw is niet nieuw

De besproken knelpunten en aanbevelingen zijn ook niet bedoeld als simpele oplossingen voor een complex probleem. De kwaliteit en capaciteit van de jeugdzorg staat al decennialang onder druk en echte oplossingen zijn nog niet gevonden. Het blijft vaak bij pleisters plakken waarbij in 'nieuw' beleid de voorgestelde oplossingen en bijbehorende terminologie door de jaren heen onthutsend hetzelfde blijven. Dat constateert onderzoeker Sharon Stellaard in haar proefschrift 'Boemerangbeleid: over aanhoudende tragiek in passend onderwijs- en jeugdzorgbeleid.' De sociale wetenschapper roept de overheid op tot reflectie en leren van het verleden. Stellaard stelt dat hulpaanbod de vraag naar hulp stuurt. Ook de manier waarop het aanbod georganiseerd is, geeft sturing aan de vraag. In plaats van dat de hulp aansluit bij wat jongeren daadwerkelijk nodig hebben. Stellaard stelt kritische vragen.

"Hoe aannemelijk is het dat de maatregelen die we nu nemen, daadwerkelijk leiden tot verandering als ze al een aantal keer geprobeerd zijn? En als we effectiviteit en efficiëntie belangrijk vinden, kunnen we dan kritisch kijken hoe efficiënt en effectief de maatregelen in het verleden geweest zijn?"⁴⁵

Sharon Stellaard, onderzoeker jeugdzorgbeleid

44 'Stop hulp aan jongeren niet zodra ze 18 jaar worden' | Rijksuniversiteit Groningen (op www.rug.nl)

45 'We zitten bijna in 2025 en we voeren nog steeds hetzelfde gesprek' (op www.nos.nl)

Inspiratie

Deze vragen zetten aan het denken over de toekomst van de integrale aanpak 16-27. Een jongere is na de 18e verjaardag niet ineens volwassen. Waak voor ontrechte aannames, kijk naar de mens – ongeacht de leeftijd. De reflecties uit dit onderzoek dragen hieraan bij.

We hopen dat u geïnspireerd bent geraakt door de mooie voorbeelden. Dank aan alle gemeenten en hun samenwerkingspartners voor die hun inbreng tot dit waardevolle rapport hebben gemaakt.

Bijlage: Overzicht respondenten

Gemeente	Contactpersonen	Functies	Aanpak / Methode
Alkmaar	Jan Holman	Programmamanager Wmo	Aanpak overgang 18-/18+ vanuit Wmo-perspectief Toekomstplannen
Almelo	Marc Peters	Projectleider Doorbraakmethode	De Doorbraakmethode
Amersfoort	Hester van de Kuur	Programmamanager voortijdig schoolverlaten, leerplicht, mbo	Integraal RMC/ Jongerenloket Bouwdepot Project tegen-prestatie schulden Toekomstplannen
	Mirjam van de Kemp	Teamcoördinator RMC/Jongerenloket	
	Agnes Reitsma	Senior beleidsregisseur specialistische jeugdhulp en verblijf	
Borger-Odoorn	Anne-Marie Keizer-Hoefsloot	Teamcoördinator	Sociaal team Borger-Odoorn Preventiewerkers
Groningen	Karen Tromp	Kennisspecialist en coördinator 18-/18+	Programma Toekomstgericht werken De Doorbraakmethode Toekomstplannen Het Bouwdepot
	Sierd-Jan Jongma	Procesmanager regio Groningen	
Haarlem	Thomas Witteveen	Ketenregisseur dak- en thuisloze jongeren	Aanpak dak- en thuisloze jongeren vanuit CJG Stichting Bedrijf en Samenleving
	Angela van Teeckelenburg	Jongerencoach, CJG Kennemerland	
Rijssen-Holten	Willemien Griemink	Jeugdconsulent	Preventief huisbezoek
	Niek Kuipers	Beleidsadviseur Jeugd	
Utrecht	Lisanne Verberkt	Beleidsadviseur maatschappelijke ontwikkeling	Utrechts model Integraal Kernteam De Doorbraakmethode Toekomstplannen U-2BHeard!
	Bregje Spaans	Beleidsadviseur maatschappelijke ontwikkeling	
Woudenberg	Moniek van de Graaf	Wethouder	De Kleine Schans JIM
	Sanne van de Wetering	Teamleider De Kleine Schans	
	Hans de Bruin	Beleidsadviseur	

Nawoord

Deze inspiratiegids spoort aan om de grenzen op te zoeken. Om verder te kijken dan je eigen domein. Als voorbeeld: Beperk je in de gemeentelijke aanpak niet tot schulden, maar verbreed je blik naar voortijdig schoolverlaten en ondermijning. Onrust op één terrein van je leven, bijvoorbeeld inkomen, geven problemen in de andere. Ook wonen en uitstroom uit de zorg kunnen niet los van elkaar worden gezien. Zo zijn er in iedere regio bijna wel 40 casussen waar partijen op vastlopen bij de overgang 18-/18+, vaak is dit financieel gedreven. Ook zorg en onderwijs liggen momenteel nog ver uit elkaar. En eigenlijk wisten we dat allemaal allang binnen het lokaal bestuur. Ik word altijd erg blij van de collega's die binnen deze context het toch voor elkaar krijgen om een integrale aanpak te realiseren. En die beweging is groeiend, deze inspiratiegids helpt om een integrale aanpak op nog meer plekken te realiseren!

Lenigheid

Het is misschien wat onwennig, maar een tikkeltje buiten de lijntjes kleuren mag best. Mooi hoe onze portefeuillehouder 16-27 Nadya Aboyaakoub daar met vuur ook een voortrekkersrol in pakt. Zij stimuleert tot nieuwe invalshoeken te komen en ik kan dat alleen maar ondersteunen. En ik besef goed dat het echt niet altijd meevalt. Van gemeenten en ketenpartners vraagt het een behoorlijke mate van lenigheid om het aanbod aan elkaar te koppelen. Wees goed in je eigen domein en in staat om dit op te rekken naar de verbinding met andere domeinen. Soms gewoon door de verbinding naar de domeinen op te nemen in je eigen werk.

Inspirerende voorbeelden

De kracht ligt in integraliteit. In de verbinding tussen die domeinen. Ik ben onder de indruk van de creatieve oplossingen die door het hele land worden gevonden, zoals de perspectiefplannen in Alkmaar en het innovatieve bouwdepot in Amersfoort, Groningen, Eindhoven en de Rijnstreekgemeenten. En er zijn er nog veel meer, zoals u in deze inspiratiegids las. Deze voorbeelden helpen om te komen tot de versnellers op de Big 5. Zo hoeft u niet steeds te starten met nieuwe innovatieve programma's, maar helpen de versnellers om te komen tot een werkende integrale aanpak die jongeren ondersteunt bij de overgang van jeugd naar jongvolwassenheid.

Durven te doen

Ik wens u een gezonde dosis lef toe. Durf te doen wat nodig is. Voorbij systemen, regelgeving en conventies. Voel u gesteund door andere collega's en vooral ook geïnspireerd door jongeren zelf. Hun noodkreet is duidelijk: Laat ze niet los, totdat de Big 5 geregeld is.

Edgar Oomen

VNG projectleider jongvolwassenen in een kwetsbare positie (16-27 jr)



**Vereniging van
Nederlandse Gemeenten**

Nassaulaan 12
2514 JS Den Haag
+31 70 373 83 93

info@vng.nl

oktober 2023

[vng.nl](https://www.vng.nl)