

Expertreview Wmo Keten Welzijn
Jongeren 18-23 jaar

Rally Rijkschroef
Majone Steketee
Myriam Vandenbroucke

Maart 2010

Inhoud

1.	Inleiding	5
2.	Knelpunten hulpverlening aan jongeren tussen 18 en 23 jaar	7
3.	Sluitende aanpak	15
3.1	Begeleiding naar zelfstandigheid in het kader van de Wmo: de rol van Centra Jeugd en Gezin	15
3.2	Recht op verlenging geïndiceerde jeugdzorg	17
3.3	Betrek ook het onderwijs via zorg in en om de school	18
3.4	Werk en inkomen	19
4.	Bestuurskracht via netwerkbenadering	21
4.1	Van achteruit naar voren	21
4.2	Netwerkaanpak	24
4.3	Eerste knooppunt in netwerkbenadering: het bereiken van de jongeren	26
4.4	Belangrijke schakels in het netwerk	27
5.	Contouren beleidskader Jeugdhulpverlening 18-23 Inclusief	37
	Literatuur	39

1. *Inleiding*

De gemeente hebben in het kader van de Wmo een specifieke verantwoordelijkheid ten aanzien van kwetsbare jongeren in het kader van prestatieveld 2: 'Op preventie gerichte ondersteuning van jeugdigen met problemen met opgroeien en van ouders met problemen met opvoeden'. Het Verwey-Jonker Instituut heeft een interdepartementaal onderzoek uitgevoerd naar de hulpverlening aan jongeren uit de jeugdzorg die 18 jaar worden of dat onlangs zijn geworden. Dit gebeurde op verzoek van het programmaministerie voor Jeugd en Gezin op grond van signalen dat de zorg aan deze groep hapert. We hebben onderzocht in hoeverre er inderdaad knelpunten optreden, van welke aard die zijn en welke groepen jongeren daar vooral mee te maken krijgen (Steketee, Vandenbroucke en Rijkschroeff 2009).

In het kader van het onderzoek heeft een expertreview plaatsgevonden door een wetenschappelijke reviewgroep bestaande uit prof. dr. T. van Yperen (Universiteit van Utrecht, Nederlands Jeugdinstituut), prof. dr. G. ten Dam (Universiteit van Amsterdam, Onderwijsraad), prof. dr. H. Boutellier (Vrije Universiteit, Verwey-Jonker Instituut), dr. M. Steketee (Verwey-Jonker Instituut), dr. M. Vandenbroucke (Verwey-Jonker Instituut) en dr. R. Rijkschroeff (Verwey-Jonker Instituut). De expertreview bestaat uit drie delen: knelpunten, algemene oplossingsrichtingen en de uitwerking van de oplossingsrichtingen. Het verslag van de expertreview is opgenomen als bijlage in de rapportage van het onderzoek aan het programmaministerie voor Jeugd en Gezin

2. *Knelpunten hulpverlening aan jongeren tussen 18 en 23 jaar*

Vanuit verschillende hoeken komen er signalen dat de hulpverlening en ondersteuning aan jongeren uit de jeugdhulpverlening die op korte termijn 18 jaar worden of dat net zijn geworden, om verbetering vragen. Het Verwey-Jonker Instituut heeft onderzocht welke mogelijke knelpunten er zijn in hulpverlening voor 18- tot 23-jarigen.

Samenvatting van de knelpunten in de hulpverlening aan jongeren tussen 18 en 23 jaar

Uit het onderzoek komt duidelijk naar voren dat er knelpunten zijn bij het bieden van zorg aan 18- tot 23-jarigen.

Een belangrijke conclusie uit het huidige onderzoek is dat hoewel jongeren van 18 jaar en ouder wettelijk meerderjarig zijn, dit niet automatisch betekent dat zij in hun ontwikkeling ook volwassen genoeg zijn om zelfstandig te functioneren. De wereld is complex en de weg naar zelfstandige volwassenheid is niet gemakkelijk. Jongeren op weg naar volwassenheid hebben behoefte aan begeleiding en aansturing hierbij. Voor een heel grote groep jongeren is dit geen probleem aangezien zij genoeg steun hierin ondervinden binnen de thuissituatie. Er is echter een groep kwetsbare jongeren voor wie deze wettelijke meerderjarigheid wel een probleem is (zie ook Blom et al., 2009). Het gaat dan om jongeren uit de jeugdzorg die onvoldoende steun en begeleiding krijgen vanuit de thuissituatie of hun omgeving. De knelpunten die wij met het huidige onderzoek gevonden

hebben komen voort uit het centrale probleem dat jongeren in de zorg met 18 jaar niet automatisch volwassen en zelfstandig zijn, terwijl zij volgens de wet wel meerderjarig zijn. De knelpunten hebben in het bijzonder te maken met een tekort aan adequaat hulpaanbod, gebrek aan de juiste expertise met betrekking tot deze groep 18+-jongeren in de zorg, het vrijwillige karakter van de hulpverlening na 18 jaar, een slechte aansluiting tussen jeugd- en volwassenenzorg en onduidelijkheid over verantwoordelijkheden en financiën.

Een belangrijke conclusie is dat als gevolg van de knelpunten een vicieuze cirkel ontstaat als het gaat om het zorgaanbod: omdat er geen aanbod is waarnaar men kan verwijzen, komen er nauwelijks aanvragen voor deze zorg en omdat er geen aanvragen zijn wordt er ook geen aanbod ontwikkeld. Het gevolg voor de jongeren is dat zij uit beeld raken bij de zorginstellingen en dat zij op latere leeftijd met een opstapeling van problemen terugkeren in de volwassenenzorg of gaan zwerven.

Tekort aan adequaat aanbod

In kwantitatieve en kwalitatieve zin is er een zeer beperkt aanbod om naar te verwijzen wanneer een jongere 18 jaar wordt. Uit het onderzoek blijkt dat de doelgroep van jongeren van 18 tot 23 jaar behoefte heeft aan veelal 'lichte' begeleiding en ondersteuning, die zij niet krijgen in de volwassenenzorg. Omdat dit type aanbod ontbreekt krijgen zij te 'zware' volwassenenzorg.

Volgens de Wet op de jeugdzorg is voortzetting van de jeugdzorg mogelijk mits de zorg gestart is voor het 18e jaar en binnen een halfjaar na beëindiging van de zorg. Wat betreft de verlenging van het bestaande aanbod zijn er verschillende knelpunten. Ten eerste is er een tekort aan voorzieningen gericht op deze doelgroep. De beschikbare voorzieningen zijn veelal zelfstandigheidstraining, begeleid

wonen of kamertrainingen. Echter, de wachtlijsten voor die voorzieningen zijn van dien aard dat de meeste jongeren al uit zicht verdwenen zijn voordat er een plek voor hen beschikbaar is. Een ander gevolg is dat jongeren te lang zorg krijgen die voor hen niet passend is. De wachtlijsten zorgen er soms zelfs voor dat instellingen jongeren naar de volwassenenzorg doorsturen terwijl eigenlijk de jeugdzorg hulp zou moeten bieden. Een tweede knelpunt dat te maken heeft met het verlengen van het bestaande jeugdzorgaanbod na 18 jaar is dat de hulp gestart moet zijn voordat de jongere 18 jaar wordt. Er bestaat weinig hulpaanbod gericht op zelfstandigheid specifiek voor jongeren tussen 18 en 23 jaar. Het gevolg is dat in de praktijk jongeren al op 16-jarige leeftijd aan dit soort projecten deelnemen, terwijl ze hier qua ontwikkelingsniveau nog niet aan toe zijn. Binnen de volwassenenzorg is er ook geen specifiek aanbod dat zich richt op het begeleiden van jongvolwassenen naar zelfstandig functioneren.

Een van de gevolgen van het tekort aan adequaat aanbod is dat instellingen jongeren van 16 en 17 jaar gaan 'voorsorteren' naar de volwassenenzorg, dat wil zeggen dat jongeren vanwege hun leeftijd niet meer een indicatie voor jeugdzorg krijgen (de 'second best' oplossingen). Een opmerkelijke uitkomst van het onderzoek is dat 70% van de zorginstellingen jongeren die ouder zijn dan 18 jaar niet meer naar Bureau Jeugdzorg verwijzen wanneer zij in aanmerking komen voor verlenging van jeugdzorg. Wij concluderen hieruit dat het zogenaamde voorsorteren gebeurt door de aanmelders naar de Bureaus Jeugdzorg.

Gebrek aan expertise voor de doelgroep van 18 tot 23 jaar

Zowel instellingen voor jeugdzorg als volwassenenzorginstellingen ervaren problemen bij het bieden van zorg aan jongeren tussen 18 en 23 jaar. De problemen hebben vooral

te maken met een gebrek aan expertise en aan specifiek aanbod. Dit geldt voor de volwassenenzorg die moeite heeft om de jongeren te bereiken en geen orthopedagogisch klimaat kan bieden. De volwassenenzorg gaat ervan uit dat mensen zelf om hulp komen vragen. Juist bij de groep jongeren die uit de jeugdzorg komt heeft dat vaak geen zin. Ze hebben al (een aantal jaren) een traject doorlopen en zijn daardoor niet gemotiveerd om hulp te vragen (Van Lieshout, 2007). Een bijkomend probleem is dat de volwassenenzorg of maatschappelijk werk ook niet beschikt over een outreachend aanbod of een inloopspreekuur voor jongeren.

Ook de jeugdzorg zelf heeft moeite de jongeren te behouden. De begeleiding die zij bieden aan 12- tot 18-jarigen sluit niet aan bij de wensen van jongvolwassenen. Bovendien verandert de zorgvraag wanneer jongeren ouder worden: naast bijvoorbeeld psychosociale ondersteuning hebben jongeren hulp nodig bij het vinden van een woning en werk en het regelen van de zorgverzekering. Vooral jongeren die niet beschikken over een sociaal netwerk hebben professionele begeleiding naar zelfstandigheid nodig. Het gaat dan om een 'lichte' vorm van begeleiding, terwijl zij volgens de medewerkers van Bureau Jeugdzorg veelal in de gespecialiseerde zorg terechtkomen.

Vrijwillig karakter hulpverlening 18+

Een ander knelpunt is dat de vervolghulpverlening vanaf 18 jaar alleen plaatsvindt op basis van vrijwilligheid, er is geen dwangmiddel mogelijk (*Wet op de jeugdzorg*). Jongeren moeten zelf aangeven of zij gebruik willen maken van verlengde jeugdzorg of volwassenenzorg. Indien jongeren 'zorgmoe' zijn of niet goed in staat zelf in te schatten welke hulp voor hen het beste is, dan leidt deze regel er mogelijk toe dat jongeren niet de hulp of bescherming krijgen die nodig is.

Slechte aansluiting tussen jeugdzorg en volwassenenzorg

Voorts zijn er problemen bij de aansluiting tussen de jeugdzorg en de volwassenenzorg. In het bieden van zorg aan 18+-jongeren komt als duidelijk knelpunt naar voren dat de overdracht van jeugdzorg naar volwassenenzorg, de zogenaamde warme overdracht, niet goed verloopt. Verschillende factoren maken dat de overdracht niet eenvoudig is. De tijd van de hulpverleners is beperkt, de overdracht van informatie is onvolledig omwille van privacy, de jongere geeft niet duidelijk aan wat het probleem is en niemand voelt zich verantwoordelijk om in de overdracht ervoor te zorgen dat de nodige hulp er komt. Als een jongere wordt verwezen van de ene naar de andere instantie en er is geen 'warme overdracht', dan is de kans groot dat de jongere uit beeld raakt bij de casemanagers van het Bureau Jeugdzorg.

Er zijn twee typen overdracht van de zorg aan 18- tot 23-jarigen waarbij het vaak mis gaat:

- de overdracht tussen de provinciaal gefinancierde jeugdzorg en gemeentelijke voorzieningen;
- de overdracht tussen de provinciaal gefinancierde jeugdzorg en de AWBZ-gefinancierde volwassenenzorg.

Het gevolg is dat jongeren als zorgmissers en zorgmijders bij het bereiken van hun 18e verjaardag tussen wal en schip raken en 'uit beeld' verdwijnen. Nogmaals, zij hebben vaak geen (stabiel) netwerk en zonder ondersteuning is de kans groot dat zij later weer in beeld komen als zwerfjongere of bij de volwassenenzorg.

Onduidelijkheid over de bestuurlijke verantwoordelijkheid, de probleemeigenaar van nazorg en de financiële verantwoordelijkheid

Omdat vaak verschillende lokale voorzieningen, jeugdzorg en volwassenenzorg betrokken zijn bij de behandeling of begeleiding van een jongere, zijn ook meerdere personen verantwoordelijk voor een goede overdracht tussen de jeugd- en volwassenenzorg op alle fronten. De juiste informatie moet voorhanden zijn en men moet zeker weten dat de hulp die nodig is er ook daadwerkelijk komt. Een probleem hierbij is dat niet duidelijk is wie het initiatief neemt om zaken op te pakken (zie ook Weekers & Sohier, 2007). De vraag is: wie is de 'probleemeigenaar'? Volgens de zorgaanbieders is de zorg te versnipperd en denkt men te veel in (eigen) sectoren. De jongeren zelf gaven ook aan dat meer samenwerking tussen de provinciaal gefinancierde jeugdzorg, gemeentelijke instellingen en de AWBZ-gefinancierde zorg nodig is om de steun en begeleiding na hun 18e jaar te garanderen.

Een van de oplossingen voor de overdracht van jeugdzorg naar volwassenenzorg is goede nazorg voor jongeren. Goede nazorg houdt in dat begeleiding van jeugdigen in aansluiting op een verblijf of behandeling in een (justitiële) instelling gericht is op het zelfstandig functioneren van jeugdigen in de samenleving. Het merendeel van de instellingen in het onderzoek zegt ook daadwerkelijk nazorg te bieden. Echter, de nazorg is tot op heden niet voldoende voor jongeren om de verwachte zelfstandigheid aan te kunnen. Het is onduidelijk wie verantwoordelijk is voor de nazorg aan deze jongeren. Gemeenten hebben nog geen aanbod ontwikkeld dat aansluit op de problematiek waar deze jongeren mee worstelen. Ze worden geacht binnen de volwassenenzorg de juiste begeleiding en hulp te ontvangen.

Een ander knelpunt is de vraag wie, in de praktijk, verantwoordelijk is voor de financiering van de zorg voor 18- tot

23-jarigen. Bij jeugdproblematiek spelen vaak de verschillende leefsfere(n) (gezin, school en sociaal functioneren) een rol en is de problematiek complex. Integrale indicatiestelling en een integraal zorgplan zijn hierbij belangrijk. In een zorgstelsel waarbij elk domein beschikt over een eigen toegang en eigen budget ontbreekt momenteel een duidelijke regiefunctie waarbij de verschillende zorginstellingen ook aangesproken kunnen worden op hun verantwoordelijkheid en bijdrage in de jeugdketen. Hierdoor wijzen in de praktijk de zorgaanbieders naar elkaar wat betreft de financiële verantwoordelijkheid. Zo is het volgens de medewerkers van Bureau Jeugdzorg moeilijker geld vrij te maken voor een zorgtraject voor een 18-jarige omdat dit betekent dat zij het aan zorgtrajecten voor minderjarigen moeten onttrekken. Ook de jongeren zelf ervaren het als knelpunt dat vaak onduidelijk is welke instantie de financiële verantwoordelijkheid heeft voor jongeren die 18 jaar worden en zorg nodig hebben.

Aanvulling door de review commissie

De reviewcommissie voegt de groei van de jeugdzorg als knelpunt toe. Deze groei betreft zowel het zorggebruik in de jeugdzorg als het zorggebruik in speciale onderwijsvoorzieningen. Van Yperen (2009, p. 2-3) constateert dat er een *'explosie is waar te nemen in de aanvragen voor speciale onderwijsvoorzieningen voor jeugdigen met hoofdzakelijk ernstige gedragsproblemen. Cijfers laten over de periode 2000-2005 een stijging zien van aanmeldingen voor het cluster 4 onderwijs, waar veel jeugdigen met ernstige gedragsproblemen naar worden verwezen, van 55 procent. (...) Op basis van recente cijfers lijkt een gemiddelde groei van 17,5 procent per jaar aannemelijk. Bij doorzetting van deze trend zou dat binnen vijf jaar een verdubbeling van het aantal bekostigde leerlingen inhouden'*. De vraag

is waar deze groei vandaan komt. Een mogelijke oorzaak is dat jongeren te zware zorg krijgen voor relatief eenvoudige hulpvragen die niet binnen de provinciaal gefinancierde zorg behandeld hoeven worden. Dit heeft als gevolg dat wanneer jongeren van 18 jaar gebruik willen maken van de mogelijkheid om jeugdzorg te verlengen het steeds moeilijker wordt om een indicatie te krijgen omdat alle hulp en middelen al ingezet worden voor de jongere leeftijdsgroepen. Als een Bureau Jeugdzorg moet kiezen tussen hulp aan een 18- of 18+ -jongere kiest het eerder voor de 18- jongere.

3. *Sluitende aanpak*

In het onderzoek geven de experts aan dat de gaten bij de overgang in het aanbod gedicht kunnen worden via een sluitende aanpak met netwerken tussen de relevante instellingen: jeugdzorg, algemene (gemeentelijke) instellingen (inclusief huisvesting en inkomen), onderwijs en de volwassenenzorg.

Volgens de recent voorgestelde wijziging van de Wet op de jeugdzorg (Tweede Kamer 2008-2009, 31 977) krijgen de gemeenten de regiefunctie over de jeugdketen: gemeenten dienen afspraken te maken met de partijen in de jeugdketen over de inrichting van de coördinatie van zorg in concrete gevallen en hoe deze wordt belegd. De gemeente is verantwoordelijk dat er een beslissing wordt genomen over wie coördineert (sluitende afspraken tussen gemeente, Centrum voor Jeugd en Gezin en overige partijen in de jeugdketen).

3.1 *Begeleiding naar zelfstandigheid in het kader van de Wmo: de rol van Centra Jeugd en Gezin*

De groep kwetsbare jongeren, vooral jongeren die uit een gesloten setting, pleeggezin of voogdijregeling komen, heeft begeleiding naar zelfstandigheid nodig. Wanneer zij 18 jaar worden komt er te veel op hen af, aldus de jongerenraad van jeugdzorginstelling Cardea (zie ook Blom, Schomaker & Wolff, 2009). Zo moeten jongeren die onder toezicht staan

in een instelling of een (gezins)voogd hebben nog leren om de financiën te beheren. Ook moeten zij vanaf het 18e jaar zelf hun zorgverzekering betalen en een woning, werk of opleiding zoeken. Deze jongeren hebben vaak geen sociaal netwerk waar zij op terug kunnen vallen; zij zijn eenzaam en hebben pedagogische structuur nodig. Binnen de Wet op de jeugdzorg en de provinciaal gefinancierde jeugdzorg gaat het om behandeling; voor begeleiding moeten de jongeren bij de gemeente zijn in het kader van de Wmo.

De gemeenten hebben op grond van de Wmo een specifieke verantwoordelijkheid ten aanzien van kwetsbare jongeren in het kader van prestatieveld 2. Via de Centra voor Jeugd en Gezin dient de gemeente een op de doelgroep van kwetsbare jongeren van 18 tot 23 jaar gericht beleid te voeren om hen toe te leiden naar het reguliere aanbod op het terrein van wonen, zorg en inkomen.

Het concept van het Centrum voor Jeugd en Gezin is voortgekomen uit een voorafgaande periode van ontwikkeling van de zorg voor jeugdigen en gezinnen en beleidsaanpassingen. Hieruit is het basismodel CJG ontstaan. In dit model worden vier basistaken geschetst:

- a. jeugdgezondheidszorg (via de voormalige WCPV);
- b. vijf gemeentelijke functies uit de Wmo (informatie en advies, signalering, toeleiding naar hulp, lichte pedagogische hulp, coördinatie van zorg);
- c. de relatie tussen lokale zorg en Bureau jeugdzorg / geïndiceerde zorg;
- d. de relatie met zorg- en adviesteams.

De eerste drie basistaken waren al eerder wettelijk opgedragen aan gemeenten. De basistaken zijn dus maar gedeeltelijk nieuw. Het gaat er vooral om dat deze basistaken in het Centrum voor Jeugd en Gezin op een logische wijze aan elkaar verbonden worden.

3.2 *Recht op verlenging geïndiceerde jeugdzorg*

Recht op geïndiceerde jeugdzorg tot 23 jaar

In het onderzoek hebben experts het voorstel gedaan om alle jongeren het recht op verlengde jeugdzorg te geven. Op dit moment is binnen de jeugdzorg alleen voorzetting of hervatting van jeugdzorg mogelijk tot 23 jaar. In het strafrecht is het echter altijd mogelijk om jongvolwassenen onder het jeugdstrafrecht te laten berechten. Een soortgelijke procedure zou ook voor het civiele jeugdrecht ontwikkeld moeten worden, waardoor onder bepaalde voorwaarden kwetsbare jongeren van 18 tot 23 jaar recht op geïndiceerde jeugdzorg hebben.

Eenduidige financieringsregeling

Het uitgangspunt moet zijn: wat heeft de jongere nodig aan begeleiding en hulpverlening op de relevante leefgebieden (arbeid, school, welzijn, wonen, inkomen). Daarbij dient de financiering de jongere te volgen, bijvoorbeeld met een persoonsgebonden budget (rugzakje) of ‘persoonsvolgend’ budget. Volgens de experts is op dit moment vaak de financiering bepalend voor de zorg die de jongere krijgt.

De jongeren moeten een totaalpakket aangeboden krijgen waarin de verdeling van de financiering naar AWBZ-, provinciaal of gemeentelijk gefinancierde zorg duidelijk is, desnoods achteraf. Dit mag echter geen belemmering vormen voor het inzetten van een traject.

In Gelderland heeft een aantal regiogemeenten met de provincie hierover duidelijke afspraken gemaakt: de jongere krijgt één aanpak aangeboden, waarbij één zorgcoördinator betrokken is (*Wie de jeugd heeft, beleidskader jeugd 20-09-2012*, Provincie Gelderland 2008). De verschillende financiers (provincie, gemeenten en zorgverzekeraars) regelen achteraf de kosten die daarmee gepaard gaan. De financiering moet

afhangen van wat de jongere nodig heeft. De jongere krijgt een potje (een soort persoonsgebonden budget) en achteraf wordt bekeken hoe de financiering plaatsvindt.

3.3 *Betrek ook het onderwijs via zorg in en om de school*

De reviewcommissie benadrukt dat het onderwijs een belangrijke speler is als het gaat om het realiseren van een integraal aanbod voor de doelgroep van kwetsbare jongeren. Vooral bij belangrijke transitiemomenten zoals de overgang van voortgezet onderwijs naar het middelbaar beroepsonderwijs blijkt dat veel jongeren de school voortijdig verlaten. Bij de overgang van het voortgezet onderwijs naar het middelbaar beroepsonderwijs ontbreekt de warme overdracht waardoor jongeren uit het zicht van de school en de leerplichtambtenaar raken. Dat een goede overdracht mogelijk en effectief is blijkt uit het voorbeeld van de ‘warme’ overdracht van het primaire onderwijs naar het voortgezet onderwijs.

Het veld van de jeugdhulpverlening constateert dat de mbo’s vanuit de overheid een extra maatschappelijke opdracht hebben gekregen. Vroeger was de opdracht alleen het aanleren van een beroep en wie niet wilde leren ging van school af. De laatste jaren hebben de mbo’s ook een maatschappelijke opdracht om het voortijdig schoolverlaten (de doelgroep van ‘kwetsbare jongeren’) tegen te gaan.

De mbo’s hebben het gevoel dat deze maatschappelijke opdracht door de overheid ‘bij hen over de schutting is gegooid’. Als onderwijsinstelling kunnen zij dit niet alleen aan. Zij zoeken het daarom in de richting van netwerken en samenwerkingsverbanden. De Zorgadviesteam (ZAT’s) zijn hier een voorbeeld van een belangrijk knooppunt in een net-

werkbenadering. Het ZAT fungeert wel als signaleringspunt, maar het zou de ZAT's volgens de experts ontbreken aan een goede aansluiting met de zorgstructuur om de jongeren te kunnen doorverwijzen. Daarnaast constateren de ZAT's zelf ook dat het ontbreekt aan een op de kwetsbare jongeren toegesneden intersectoraal aanbod van begeleiding op de relevante levensterreinen waar deze jongeren zich bevinden (inclusief schuldhulpverlening).

3.4 Werk en inkomen

Per 1 oktober 2009 is de Wet investeren in jongeren in werking getreden. De Wet investeren in jongeren (WIJ) verplicht gemeenten om jongeren van 18 tot 27 jaar die zich melden voor een uitkering een aanbod te doen. Dit kan een baan zijn, een vorm van scholing of een combinatie van beide, afgestemd op de situatie van de jongeren. Als zij werk accepteren krijgen ze salaris van de werkgever. Bij acceptatie van het leeraanbod krijgen ze waar nodig een inkomen dat even hoog is als de bijstandsuitkering. Als zij het aanbod niet accepteren dan krijgen zij ook geen uitkering van de gemeente.

Ook jongeren van 16 en 17 jaar die geen scholing of opleiding volgen, minder dan zestien uur per week werken en voldoen aan de kwalificatieplicht, of aan wie een vrijstelling van die kwalificatieplicht is verleend, hebben recht op een werkleeraanbod.

Het kabinet wil jongeren stimuleren hun school af te maken, werken en leren te combineren of een baan te aanvaarden. De maatregelen in de Wet investeren in jongeren zijn bedoeld om te bevorderen dat jongeren duurzaam aan de slag komen en te voorkomen dat ze afhankelijk worden van de bijstand.

De wet geldt voor jongeren onder de 27 jaar die bij de gemeente aankloppen voor een bijstandsuitkering. De nieuwe regeling geldt niet voor jongeren die niet kunnen werken of leren. Het kan hierbij bijvoorbeeld gaan om jongeren met een handicap. Deze groep jongeren komt wel in aanmerking voor financiële ondersteuning die aansluit bij de huidige bijstandsnorm.

4. *Bestuurskracht via netwerkbenadering*

De reviewcommissie constateert dat jeugdzorg, werk en inkomen, en onderwijs nog steeds aparte beleidswerelden zijn.

Ten Dam geeft als voorbeeld dat de Onderwijsraad tot nu toe geen verzoek gekregen heeft om van buiten het ministerie van OCW over deze vraagstukken een (intersectoraal) advies uit te brengen. De reviewcommissie pleit voor meer bestuurskracht via netwerkbenadering, waarbij vooral de jongere zelf het uitgangspunt moet zijn van de aanpak.

4.1 *Van achteruit naar voren*

Van Yperen wijst op de perverse prikkel om de verantwoordelijkheid voor de oplossing van een probleem van de jeugdige en/of de opvoeder net zo lang door te schuiven tot het in het gespecialiseerde circuit terechtkomt. De reviewcommissie is voorstander van een benadering waarin een betere (preventieve) werking van het systeem dat ervoor zit de druk op de daadwerkelijke zorg verlicht. Dit sluit aan bij de governance-aanpak die Boutellier bepleit, waarbij problemen zoveel mogelijk van achteruit (curatieve veld) naar voren (preventieve veld) worden aangepakt via een probleemgestuurde benadering (Boutellier, Steketee & Rijkshroeff, 2004).

Het uitgangspunt van de door de reviewcommissie voorgestelde benadering is dat samenwerking het best te realiseren is vanuit de concrete urgentie van de problemen. In dit

verband wordt het concept van een ‘probleemgestuurde pedagogische infrastructuur’ geïntroduceerd. Gedeelde probleemdefinities zijn een voorwaarde om in geval van samenwerking in ketens of netwerken interventies, begeleiding en hulpverlening te organiseren. Niet het aanbod of de vraag, maar het probleem dient centraal te staan. De aard en de ernst van de problematiek sturen de schakelingen in het netwerk rond jeugd en gezin.

In dat verband kunnen we een vergelijking maken met een voetbalelftal. De (curatieve) jeugdzorg staat tussen de palen (en vliegen de ballen om de oren). De veldspelers zijn onvoldoende in staat de aanval te keren. In een dergelijke situatie wordt vanuit de verdediging opnieuw opgebouwd.

De doelman coacht zijn verdediging; de verdediging ondersteunt het middenveld en het middenveld bedient de voorhoede. In deze beweging van achteren naar voren zijn de curatieve instanties de proactieve laatste instanties. In het doel staan de justitiële jeugdinrichtingen, als laatste schakel in de keten. De verdediging bestaat uit de instellingen die zich bezighouden met risico's (Bureaus Jeugdzorg, de jeugd-GGZ, geïndiceerde jeugdzorg zoals Families First, MST, Boddaert Centra). In het middenveld bevinden zich de maatschappelijke organisaties voor wie de jeugdproblematiek een afgeleide doelstelling is, maar die toch een belangrijke rol spelen in het voortijdig signaleren en corrigeren van probleemgedrag. Een duidelijk voorbeeld: het onderwijs, maar ook zorg en welzijn en opvoedingsondersteuning hebben een normatieve functie. De voorhoede bestaat uit de burgers en de spontane sociale verbanden die zij aangaan (zelfhulporganisaties, Big Brother Big Sister, Goal, de sportwereld). Een klakkeloos appel op burgers om hun verantwoordelijkheid te nemen bij ‘de jeugdproblematiek’ is zinloos; zij willen zich institutioneel gesteund weten. Dat is een fundamenteel uitgangspunt voor een probleemgestuurde pedagogische infrastructuur.

De deelnemers aan de review onderschrijven dit model en vullen het aan. De residentiële jeugdzorg staat niet alleen in de goals, maar moet ook een rol krijgen in het zorgtraject als onderdeel van het behandelplan en niet als de oplossing. Een verblijf in een residentiële instelling is en blijft een noodgreep, maar als het wordt opgevat als een onderdeel van het zorgtraject dan krijgt het een plaats in het gehele traject tot en met de resocialisatie van de jongeren naar huis. Daarmee zijn ze niet het eindstation in het veld, maar een deel van de verdediging. Daarnaast is het belangrijk om het netwerk in een probleemgestuurde benadering ‘van achteruit naar voren’ erbij te betrekken. Het opsporen en activeren van het netwerk van de jongeren is een essentieel onderdeel van de resocialisatie van deze jongeren. Een andere aanvulling is dat de voetbaltrainers (de regisserende coaches) ook bij het veld horen.

Concreet betekent dit dat samenwerkingsverbanden opereren vanuit een gedeeld inzicht in de problemen en in de manier waarop deze kunnen ontstaan. Men hanteert, met andere woorden, gemeenschappelijke probleemdefinities en probleemanalyses. Door de betrokkenheid van de jeugdzorg bestaat de mogelijkheid om preventie te definiëren als een proces ‘van achteren naar voren’. De effectiviteit van een probleemgestuurde aanpak valt af te leiden uit de mate waarin de instellingen rond jeugd en gezin erin slagen om jongeren binnen de reguliere pedagogische instituties te houden of ze daarin terug te krijgen. De reguliere voorzieningen (gezin, onderwijs, algemene voorzieningen) vormen samen met de secundaire (Centrum voor Jeugd en Gezin) en tertiaire instituties (Bureau Jeugdzorg) de pedagogische infrastructuur.

4.2 *Netwerkaanpak*

Als algemene oplossingsrichting is in de eerste fase van het onderzoek ‘netwerken’ naar voren gekomen. Netwerken tussen de relevante instellingen kunnen de gaten dichten.

Hierbij gaat het om jeugdzorg, algemene (gemeentelijke) instellingen (inclusief huisvesting en inkomen), onderwijs en de volwassenenzorg. Ook de experts in het onderzoek onderschrijven dat het nodig is om een intersectoraal begeleidingsaanbod te ontwikkelen dat gericht is op alle relevante levensterreinen waar jongeren mee te maken hebben. Het Centrum voor Jeugd en Gezin en het Bureau Jeugdzorg vormen centrale schakels in het netwerk.

Belangrijke aspecten van een netwerkbenadering zijn:

Hanteer een intersectorale aanpak

Het aanbod moet niet verkokerd zijn: ‘los van de afzonderlijke domeinen’, ‘los van de afzonderlijke sectoren’. Het is van groot belang dat gemeenten en provincies diverse ontwikkelingen in de domeinen zorg, onderwijs, veiligheid en digitalisering zoveel mogelijk in onderlinge samenhang aanpakken. Alleen zo komt samenwerking tot stand waarbij er voor één gezin één plan is, waarbij alle verschillende sectoren betrokken worden waarmee jongeren van 18 tot 23 jaar te maken hebben.

Het ontbreekt aan een op de kwetsbare jongeren toegesneden intersectoraal aanbod van begeleiding op de relevante levensterreinen (inclusief schuldhulpverlening en toeleiding naar werk en scholing). De ZAT's hebben volgens de experts nu nog geen optimale aansluiting met de zorgstructuur om 18+-jongeren goed te kunnen doorverwijzen.

Specifieke trajecten

Er is behoefte aan specifieke trajecten voor de doelgroep van kwetsbare jongeren van 18-23 jaar. De jongere zelf is het vertrekpunt en het knooppunt (van de ondersteuning en begeleiding naar zelfstandigheid) waar alles bij elkaar komt. Laat een persoonlijke coach samen met de jongere een begeleidings- en zorgplan opstellen dat alle relevante levensgebieden (school, wonen, werk, inkomen) omvat.

Hiervoor bestaan ook instrumenten, zoals kansmanagement. Een belangrijk element dat in de aanpak en het plan centraal moet staan is het realiseren van een stabiel netwerk rondom de jongeren zelf: 'geen jongere de deur uit zonder netwerk'. Bij de uitwerking van de oplossingsrichtingen ontbreekt de rol van informele (sociale) netwerken. Het informele sociale netwerk is de tweede partij na de hulpverleners. Het meenemen en opbouwen van een eigen sociaal netwerk is cruciaal in de begeleiding naar zelfstandigheid.

Aanbod niet alleen een zaak van professionals

- Jongeren zelf zijn actor: de vraag van de jongere is het uitgangspunt.
- Methodiek van jongerenparticipatie; peer mediation.
- Het belang van het informele (sociale) netwerk wordt vaak over het hoofd gezien. Betrek ook het netwerk als actor in de specifieke trajecten en in de methodiek. Dit geldt ook voor het pleeggezin.

Coaching of coördinatie om gaten te dichten (brugfunctie)

Het gaat om trajectbegeleiding, bijvoorbeeld in de vorm van persoonlijke coaching, maar ook om coördinatie (welke ondersteuning en zorg zijn nodig). Het is belangrijk dat de coach niet gekoppeld is aan de vindplaats want als de jongere deze plaats verlaat moet de coach wel bij hem/haar kunnen blijven. De jongere moet zelf aangeven wie het

meest dichtbij staat om als coach te kunnen optreden.

Een probleem is de toegang tot de relevante instellingen.

Gewenst zijn:

- aandachtsfunctionarissen van instellingen op casus-niveau;
- doorzettingsmacht wat betreft het nakomen van afspraken (zoals de DOSA-regisseur in de sluitende persoonsgerichte aanpak in Rotterdam).

4.3 Eerste knooppunt in netwerkbenadering: het bereiken van de jongeren

De eerste voorwaarde in de netwerkbenadering is dat instellingen in staat zijn om jongeren uit de doelgroep te bereiken op de 'natuurlijke' plekken waar zij komen. Zorg dat er op die plekken mogelijkheden voor jongeren zijn in de vorm van een laagdrempelige inloop waar ze met hun vragen terecht kunnen. De deelnemers zeggen dat niet het bestaande aanbod de oplossingen moet bepalen (want dat is volgens zorginstanties onduidelijk), maar je moet oplossingen bedenken vanuit de vindplaatsen van de jongeren. Vindplaatsen zijn het onderwijs, jongerenwerk en welzijnswerk.

Het onderwijs (vooral de mbo's) vormt de plek waar een belangrijk deel van deze kwetsbare jongeren te bereiken is: 'daar zit de doelgroep'. In de school is er aandacht voor de begeleiding naar volwassenheid via mentoren en ongeveer twee derde van de mbo's heeft een ZAT. Vaste deelnemers in de ZAT's zijn een jeugdarts, de leerplichtambtenaar, maatschappelijk werk en Bureau Jeugdzorg; bij een kwart van de ZAT's is ook de politie een vast teamlid. Een andere partij die veelal meevergadert in het ZAT is de GGZ.

4.4 *Belangrijke schakels in het netwerk*

Het is onduidelijk waar 'licht' aanbod zit om de bulk van de jeugdigen en gezinnen snel en afdoende te helpen. Het aanbod van lichte pedagogische ondersteuning is ernstig versnipperd (Van Yperen, 2009, p.4). Volgens van Yperen zijn in dit verband nodig:

- een duidelijke positionering van waar die lichte, eerste-lijns pedagogische hulp te vinden en te krijgen is;
- een duidelijke beschrijving van wat die hulp te bieden heeft, wat de inhoud is (wie kunnen daar terecht) en wat de gedachte daarachter is;
- een duidelijke en eenvormige toegang tot die hulp.

Het ligt voor de hand om het 'probleemeigenaarschap' ten aanzien van het lichte aanbod van opvoedingsondersteuning en de begeleiding naar zelfstandigheid vanwege het wettelijk kader van de Wmo bij de gemeentelijke overheid te leggen: *'De wethouder moet zorgen dat instellingen afspraken maken en zorgen dat altijd duidelijk is wie zorg coördineert.'*¹ Een belangrijke nieuwe actor als het gaat om het lichte aanbod van opvoedingsondersteuning en de begeleiding van jongeren naar zelfstandigheid is het Centrum Jeugd en Gezin.

A. Centrum Jeugd & Gezin als schakel

In de oplossingsrichtingen uit de eerste fase van het onderzoek worden de Centra voor Jeugd en Gezin veelal genoemd als belangrijke schakel in de samenwerking tussen instel-

1 Zie het interview met minister Rouvoet, Binnenlands Bestuur 27-2-2009, p.27 en de memorie van toelichting op de wetswijziging Wet op de Jeugdzorg TK 2008-2009, 31 977.

lingen met als doel een integrale aanpak bij de begeleiding naar zelfstandigheid (knooppunten van de clusters verbinden).

Veel gemeenten maken samenwerkingsafspraken met de instellingen binnen de verschillende domeinen zorg, onderwijs, veiligheid en digitalisering om problemen rondom jongeren zoveel mogelijk in onderlinge samenhang aan te pakken.

Dit hangt samen met de vorming van Centra voor Jeugd en Gezin. Het ondersteuningstraject voor gemeenten in het kader van de Centra voor Jeugd en Gezin zoekt aansluiting bij ontwikkelingen die direct voor gemeenten van belang zijn, zoals die in het onderwijs, geïndiceerde jeugdzorg, eerstelijns gezondheidszorg en veiligheidshuizen. Dit bevordert samenhang en een integrale aanpak.

‘Via het Centrum voor Jeugd en Gezin dienen in ieder geval alle preventieve functies van opvoed- en gezinsondersteuning en op het terrein van jeugdgezondheidszorg gebundeld beschikbaar te worden gesteld voor alle jeugdigen tot 23 jaar en hun ouders, te beginnen vanaf de prenatale fase. De jeugdgezondheidszorg en de opvoed- en opgroeiondersteuning vormen samen de basisfuncties voor elk Centrum voor Jeugd en Gezin. Tevens vindt via het Centrum voor Jeugd en Gezin afstemming plaats met het Bureau Jeugdzorg en met het onderwijs. De kaderstellende afspraken voor de afstemming met het Bureau Jeugdzorg moeten gemeenten met provincies samen maken. Als ondersteuning of zorg nodig is die te zwaar is om vanuit het Centrum voor Jeugd en Gezin te bieden, zal vanuit het Centrum voor Jeugd en Gezin worden gezorgd voor een effectieve overdracht naar de relevante voorziening die deze zorg wel kan bieden. Het gaat hierbij om een overdracht waarbij zeker wordt gesteld dat ondersteuning of zorg op gang komt.’ (Uit de memorie van toelichting op de wetwijziging Wet op de jeugdzorg, Tweede Kamer 2008-2009, 31 977, p. 2.)

Toeleiding naar reguliere voorzieningen

De Centra voor Jeugd en Gezin dienen voorts een laagdrempelig inlooppunt te bieden voor de doelgroep van 18+-jongeren en hun ouders. Via de Centra voor Jeugd en Gezin zou de gemeente een op de doelgroep van jongeren van 18 tot 23 jaar gericht beleid moeten voeren om hen toe te leiden naar het reguliere aanbod op het terrein van wonen, zorg en inkomen. Dit kan bijvoorbeeld via de inzet van jeugdcoaches.

Aanjager

Binnen lokale voorzieningen, jeugdzorg en volwassenenzorg hebben meerdere personen de verantwoordelijkheid dat overdracht op alle fronten goed gebeurt. Zij moeten beschikken over de juiste informatie en zeker weten dat de hulp die nodig is ook daadwerkelijk geboden wordt. Een probleem hierbij is dat niet duidelijk is wie het voortouw neemt om zaken op te pakken (Weekers & Sohier, 2007). Hier is een belangrijke rol weggelegd voor de Centra voor Jeugd en Gezin als aanjager richting netwerken.

Makelaarsfunctie

Bij de overgang naar 18 jaar raken kwetsbare jongeren letterlijk uit beeld, terwijl juist voor hen een outreachende, sluitende en persoonsgerichte aanpak wenselijk is. Ook hier is een rol weggelegd voor de Centra voor Jeugd en Gezin als makelaar tussen de relevante netwerken en instellingen (ook toeleiding naar reguliere eerstelijnsvoorzieningen, zoals het opbouwwerk en de sociale dienst). De makelaar heeft de regie in eerste instantie in handen en helpt bij het vinden van een coach. Waar deze coach werkzaam is hoeft niet vast te liggen. Afhankelijk van de hulpvraag van de jongere is de coach een maatschappelijk werker, een jongerenwerker, et cetera. Deze coach heeft de verantwoordelijkheid voor het zorgtraject en de toeleiding naar reguliere voorzieningen.

B. Het Bureau Jeugdzorg als schakel

De Centra voor Jeugd en Gezin zijn een belangrijke schakel als het gaat om het realiseren van 'lichte' begeleidende hulp van de jongeren. Bureau Jeugdzorg is nu de schakel als het gaat om 'zwaardere' vormen van hulp. In Nederland kan niet rechtstreeks verwezen worden naar de geïndiceerde hulpverlening, maar wel naar het Bureau Jeugdzorg. Het Bureau Jeugdzorg verschaft toegang tot de gespecialiseerde jeugdzorg. De taken van Bureau Jeugdzorg zijn grofweg in te delen in een indicatietaak, een aansluitingstaak en andere taken. Het belangrijkste werk van het Bureau Jeugdzorg is de indicatietaak: het beoordelen van het verzoek om hulp en vaststellen van de juiste zorg. Het beoordelen van de vraag van een cliënt staat feitelijk los van het aanbod van de jeugdzorg. Het Bureau Jeugdzorg bekijkt of de cliënt zorg nodig heeft en zo ja, welke. Het Bureau Jeugdzorg dient vast te stellen:

- of de jeugdige jeugdzorg nodig heeft, verleend door een jeugdzorgaanbieder;
- of de jeugdige geestelijke gezondheidszorg nodig heeft;
- of civiele plaatsing in een gesloten jeugdzorginstelling nodig is.

Het Bureau Jeugdzorg heeft een expliciete outreachende taak gekregen in de Wet op de jeugdzorg. Dat houdt in dat het Bureau Jeugdzorg actief moet optreden bij signalen van derden over ernstige opvoed- en opgroei problemen.

Probleemeigenaarschap

Het ligt voor de hand om het 'probleemeigenaarschap' ten aanzien van de geïndiceerde verlengde jeugdzorg (voor 18- tot 23-jarigen) voor jongeren vanwege de Wet op de jeugdzorg bij de provinciale overheid te leggen.

Een plicht om samen te werken (de zogenaamde zorg-

plicht) met het oog op een warme overdracht voor jeugdzor-
ginstellingen kan de problemen met de wettelijke regeling
oplossen. De instellingen hebben de verantwoordelijkheid
voor zorg en mogen de jongeren alleen overdragen aan
instellingen als zij er daadwerkelijk terechtkunnen met hun
vragen om begeleiding en hulp. Deze instellingen zijn verant-
woordelijk voor de 'warme' overdracht bij de overgang van
verplichte jeugdzorg naar andere instellingen of de volwas-
senenzorg voor jongeren met verlengd recht op geïndiceerde
jeugdzorg. De Bureaus Jeugdzorg treden hierbij als schakel
op voor de geïndiceerde jeugdzorg, bijvoorbeeld door middel
van het inzetten van een coach. Deze coach blijft gedurende
een periode verantwoordelijk voor de controle of jongeren
de hulp en begeleiding krijgen die zij nodig hebben. Analoog
aan de nieuwe Wet passend onderwijs die in 2011 in werking
zal treden, moet deze coach checken of er voldoende infor-
matieoverdracht plaatsvindt en of de overdracht daadwerke-
lijk leidt tot behandeling. Een jongere wordt pas losgelaten
wanneer het zeker is dat een andere instelling de cliënt
heeft overgenomen.

C. Het onderwijs als schakel

Zoals hiervoor is beschreven, zien de betrokken deskundigen
het onderwijs als belangrijke partner bij de aanpak en bege-
leiding van deze jongeren in de leeftijd van 18 tot 23 jaar.

Niet alleen is het onderwijs een belangrijke vindplaats als
het gaat om het signaleren van die jongeren die extra zorg
of begeleiding nodig hebben, maar het kan zelf ook een be-
langrijke bijdrage leveren bij de begeleiding van het proces
en ontwikkeling tot zelfstandigheid. Onlangs zijn er verschil-
lende rapporten uitgebracht die betrekking hebben op de rol
van het onderwijs ten aanzien van deze 'kwetsbare' jonge-
ren. Het rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Re-
geringsbeleid (WRR) 'Vertrouwen in de school' (2009) en het

advies van de Onderwijsraad ‘Onderwijs en maatschappelijke verwachtingen’ (2008) over maatschappelijke verwachtingen ten aanzien van het onderwijs bieden aanknopingspunten om (ook) het onderwijs als schakel in de netwerken te betrekken. Het onderzoek beschouwt het onderwijs als belangrijke vindplaats maar ook als belangrijke schakel voor jongeren in de begeleiding naar zelfstandigheid. In de volgende paragrafen bespreken we de mogelijke bijdrage van het onderwijs aan de oplossingsrichtingen van het huidige onderzoek.

Netwerkorganisatie vanuit het onderwijs: de plusschool en de netwerkschool

Het WRR-rapport is een zoektocht naar de vraag hoe scholen kunnen voorkomen dat zogenaamde ‘overbelaste’ jongeren voortijdig het onderwijs verlaten. In de definitie van de WRR gaat het om *leerlingen die gebukt gaan onder een opeenstapeling van problemen, uiteenlopend van beperkte vaardigheden en gedragsproblemen tot gebroken gezinnen, chronische armoede, schulden, verslaving, criminaliteit in de directe omgeving, etc. Veel van deze ‘overbelaste’ leerlingen wonen in de G4 (WRR 2009, p. 12).*

Ook bij deze ‘overbelaste’ jongeren ontbreekt een stabiele thuissituatie, terwijl buitenshuis de problemen zich opstapelen. Omdat voortijdig schoolverlaten het gevolg is van een stapeling van problemen op meerdere leefgebieden is een groot aantal zeer uiteenlopende actoren erbij betrokken, elk met verschillende verantwoordelijkheden. De centrale aanbeveling van het WRR-rapport is dat *dreigende ‘overbelaste’ uitvallers duurzame vormen van structuur en verbondenheid geboden moet worden. Leerlingen moeten weten dat er regels zijn waaraan ze zich moeten houden, dat deze strikt gehandhaafd worden en dat zij hard moeten werken om te presteren. Maar ze moeten tegelijk voelen dat ze erbij horen, dat er mensen zijn die om hen geven, en*

die hen willen helpen te voldoen aan alle eisen en regels (WRR, p. 15). Dit moet volgens de WRR vorm krijgen in een ‘andere’ school die uitgaat van een bredere kerntaak dan alleen het overdragen van kennis. Deze school heeft als doel de jongere te helpen naar een plek in de maatschappij en daarbij aandacht te geven aan de persoon met zijn/haar sociaal-emotionele problemen die te maken hebben met de ‘overbelasting’.

Zo stelt ook ten Dam ‘*dat voor hun verdere loopbaan het belangrijk is dat leerlingen beschikken over kennis en vaardigheden waarmee ze in de samenleving en op de arbeidsmarkt kunnen participeren. Daarnaast is het wezenlijk dat je jezelf gaat zien als onderdeel van die samenleving, als iemand die daaraan kan en mag deelnemen. Het betekent eveneens dat je in die rol (steeds meer) verantwoordelijkheid neemt voor je eigen handelen.*’ De MBO Raad heeft een voorstel gedaan hoe in het mbo invulling gegeven kan worden aan een combinatie van ‘leren, loopbaan en burgerschap’ (16 januari 2009).

Het doel van een dergelijke ‘andere’ school impliceert nauwe samenwerking met actoren buiten de school, namelijk met ouders, met hulpverlenende instanties als jeugdzorg en GGD, en met de buurt en de lokale arbeidsmarkt. Een school met een dergelijk ‘plus’ in het aanbod noemt de WRR een ‘plusschool’ (WRR 2009, p. 16).

In het advies ‘Onderwijs en maatschappelijke verwachtingen’ schetst de Onderwijsraad (2008) net als de WRR verschillende schoolvarianten voor de opstelling van de school tegenover nieuwe maatschappelijke taken.

‘De multifunctionele school’ is de zogenaamde maximumvariant van de voorgestelde schooltypen. Volgens de Onderwijsraad *verbreedt deze school doelen, doelgroepen en werkwijzen en pakt naast de twee hoofdfuncties ook andere*

functies en bijbehorende taken op, zoals het bieden van ontspanning en vrijetijdsbesteding, het aanbieden van opvang en ondersteuning aan ouders, en het bieden van diverse ontplooiingsmogelijkheden (Onderwijsraad, 2008). De school zal de nieuwe functies en taken onderbrengen in de eigen schoolorganisatie. De multifunctionele school wordt daarmee volgens de Onderwijsraad een brede maatschappelijke instelling die naast onderwijs en vorming ook zorg, opvang en vrijetijdsbesteding biedt (Onderwijsraad, p. 59).

De 'sobere' variant is de minimumvariant. Deze school concentreert zich in functies en taken op wat wettelijk is voorgeschreven als *het gaat om kwalificeren en socialiseren, en wat nodig is om deze functies tot een bepaald basisniveau te vervullen (Onderwijsraad, p. 60). Volgens de Onderwijsraad kan in de praktijk deze minimumvariant veel extra werk met zich meebrengen: een school met relatief veel probleemleerlingen zal veel extra zorg en begeleiding moeten bieden om het gewenste basisniveau te halen.*

De derde variant is een tussenvariant, namelijk de netwerkschool. Deze school breidt net als de vorige twee varianten zijn doelen en taken uit en neemt zo verantwoordelijkheid voor maatschappelijke vragen en problemen, maar schakelt voor de uitvoering andere partijen in of werkt daarmee samen.

Onderwijs als vindplaats

Binnen het onderwijs is een aantal ontwikkelingen gaande die zich richten op de groep van kwetsbare jongeren zoals deze in het onderzoek naar voren zijn gekomen. Deze ontwikkelingen zijn er vooral op gericht om te zorgen dat deze kwetsbare jongeren binnen het reguliere onderwijs steun en begeleiding krijgen.

Een relevante beleidsontwikkeling binnen het onderwijs is de introductie van de nieuwe wet *passend onderwijs* (ministerie van OCW). In de toekomst wil men schoolbestu-

ren wettelijk verplicht gaan stellen om voor elke leerling, ook leerlingen met een (ernstige) beperking of problematiek, een onderwijsaanbod te ontwikkelen dat past bij zijn mogelijkheden en beperkingen. Een belangrijke doelstelling van passend onderwijs is het vereenvoudigen en verbeteren van de huidige zorgstructuur. Er moet meer ruimte voor maatwerk komen, zodat de zorg meer vraaggericht kan worden opgezet. De meest vergaande vorm van passend onderwijs is *inclusief onderwijs*. Dit is erop gericht om leerlingen met behoefte aan speciaal onderwijs te integreren in regulier onderwijs.

Ook komt er de *zorgplicht* voor het onderwijs. Zorgplicht is de verplichting van scholen om bij de overgang po-vo of vo-mbo te zorgen voor een 'warme' overdracht. Een jongere wordt pas losgelaten wanneer het zeker is dat een volgende instelling de jongere heeft overgenomen. Wat betreft initiatieven om iets te doen aan de aansluitproblematiek tussen vmbo en mbo onderstreept de Onderwijsraad het belang van doorlopende leerlijnen van het primair onderwijs naar het voortgezet onderwijs en verdere vervolgopleidingen, aansluitend bij de wensen van scholieren. Hiertoe behoren ook een betere samenwerking tussen vmbo (voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs) en kort-mbo (middelbaar beroepsonderwijs), die moet leiden tot een betere onderlinge aansluiting, en betere samenwerking tussen scholen en bedrijven. Op dit moment tracht een beperkt aantal scholen om in de vorm van een experiment de overgang van vmbo naar kort-mbo te vergemakkelijken door middel van een geïntegreerde leerroute (Uit: Onderwijsraad, Richtpunten bij onderwijsagenda's).

Ten Dam wijst ten slotte op de *Wet investeren in jongeren*, waarin gemeenten verplicht worden jongeren van 18 tot 27 jaar die zich melden voor een uitkering een aanbod te doen. Dit kan een baan zijn, een vorm van scholing of

een combinatie van beide, afgestemd op de situatie van de jongeren. Als zij werk accepteren krijgen ze salaris van de werkgever. Bij acceptatie van het leeraanbod krijgen ze waar nodig een inkomen dat even hoog is als de bijstandsuitkering.

Als zij het aanbod niet accepteren dan krijgen zij ook geen uitkering van de gemeente.

Zorgadviesteams als knooppunten

In de eerste fase van het onderzoek worden zorgadviesteams (ZAT's) als voorbeeld naar voren geschoven als een belangrijk knooppunt in een netwerkorganisatie om de problemen van jongeren te signaleren en de zorg rondom de jongere te organiseren.

Op dit moment heeft ongeveer twee derde van de voescholen een eigen ZAT. Vaste deelnemers in de ZAT's zijn een jeugdarts, de leerplichtambtenaar, maatschappelijk werk en Bureau Jeugdzorg; bij een kwart van de ZAT's is ook de politie een vast teamlid. Een andere gebruikelijke partij die meevergadert in het ZAT is de GGZ.

Inmiddels worden er ook op steeds meer ROC's ZAT's ingericht. De WRR gaat nog een stap verder en stelt de vraag of de ROC's met hun stevige organisatorische infrastructuur niet een centrale rol kunnen vervullen als 'thuisbasis' - niet als 'eigenaar' - voor het centrale draaipunt van de gecoördineerde jeugdzorg. Dat zou kunnen in de vorm van op deze doelgroep toegesneden Centra voor Jeugd en Gezin, maar ook door een bundeling van (boven-) gemeentelijke voorzieningen.

5. *Contouren beleidskader Jeugdhulpverlening 18-23 Inclusief*

De reviewcommissie is van oordeel dat er een herbezinning nodig is op de wijze waarop ons stelsel ten aanzien van de jeugdhulpverlening is ingericht en werkt. Dat betekent niet dat er een ingrijpende stelselwijziging nodig is.

De basis van de vorming van een effectief stelsel is eenheid in beleid ‘van achteruit naar voren’. Een samenhangend beleid moet gericht zijn op een beperking van de instroom in alle gespecialiseerde voorzieningen, zowel in de jeugdzorg als in de speciale onderwijsvoorzieningen. Hiervoor is het nodig flink te investeren in voorlichting aan ouders en andere (beroeps)opvoeders en te investeren in preventie en lichte hulpvormen in het lokale circuit van onder meer de jeugdgezondheidszorg, de kinderopvang en het reguliere onderwijs (zie ook Van Yperen, p.6).

Contouren van een beleidskader Jeugdhulpverlening 18-23 Inclusief

- Maatwerk voor hulpverlening en ondersteuning aan jongeren van 18-23 jaar:
 - is preventief voor de doelgroep van overbelaste jongeren of jongeren die begeleiding nodig hebben naar zelfstandigheid;
 - is secundair en tertiair preventief voor de jongeren van de verplichte jeugdzorg;
 - heeft een ‘harde’ indicatiemogelijkheid naar zorginstellingen voor jongeren van 18-23 jaar met zorgplicht

(recht op ondersteuning of zorgplicht in de jeugdzorg).

- Verbinding wettelijke VWS-, OCW- en SZW-kaders: Wmo, Wet op de jeugdzorg, Wet investeren in jongeren (WIJ), onderwijs sectorwetten e.a. door:
 - adequater benutten van wet- en regelgeving;
 - tegengaan van verkokering: één loket; één indicatie-orgaan; één intersectoraal budget;
 - afstemming van het financieringsstelsel op wat de jongeren nodig hebben.
- De 'omgekeerde' beweging inzetten: in plaats van een glijbaan richting curatieve zorg de beweging richting preventie. Daarbij moet de zorgplicht altijd centraal staan: een jongere wordt pas losgelaten wanneer een andere instelling hem volledig heeft opgepakt.
- Een probleemgestuurde netwerkaanpak 'van achteruit naar voren' (Rouvoet in BB 27-2-2009: *'mijn oprechte overtuiging is dat in de praktijk hulpverleners niet naar elkaar wijzen, maar zich de vraag stellen: wat kan ik nu doen?'*) met de wethouder als coach (Rouvoet: *'De wethouder moet zorgen dat instellingen afspraken maken en zorgen dat altijd duidelijk is wie zorg coördineert.'* zie ook Tweede Kamer 2008-2009, 31 977).

Literatuur

Blom, A., Schomaker S., & Wolff, A. (2009). *Achttien is de deadline. Voorzorg in de jeugdzorg*. Delft: Tan Heck.

Boutellier, H., Rijkschroeff, R., & Steketee, M. (2004). *Van achteruit naar voren. Evaluatie beleid jeugd & veiligheid in Amsterdam, 1999-2004*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Onderwijsraad. (2008). *Onderwijs en Maatschappelijke Verwachtingen*. Den Haag: Onderwijsraad.

Prinsen, B., & Wolthuis, A. (2008). 12-plussers in de Centra voor Jeugd en Gezin. In *Jeugd en Co. Voor professionals in de jeugdsector*, 2(4), 30-31.

Provincie Gelderland (2008). *Wie de jeugd heeft, beleidskader jeugd 20-09-2012*.

Steketee, M., Vandenbroucke, M., & Rijkschroeff, R. (*Jeugd*) *zorg houdt niet op bij 18 jaar*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Tweede Kamer 31977, nr. 2 (2008-2009). *Wijziging van de Wet op de jeugdzorg in verband met het opnemen van een gemeentelijke verantwoordelijkheid voor de jeugdketen*.

Tweede Kamer 31977, nr. 3 (2008-2009). *Wijziging van de Wet op de jeugdzorg in verband met het opnemen van een gemeentelijke verantwoordelijkheid voor de jeugdketen*.

Memorie van toelichting.

Weekers, S., & Sohier, R. (2007). *Meerderjarig in de jeugdzorg, en dan... ?*. 's-Hertogenbosch: Provinciale Raad voor de Volksgezondheid en Maatschappelijke zorg.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2009). *Vertrouwen in de school. Over de uitval van 'overbelaste' jongeren*. Den Haag: WRR.

Winsemius, P., Tiemeijer, W., Berg, M. van den., Jager-Vreugdenhil, M., & Reekum, R. van (2008). *Kohnstammling. Niemand houdt van ze...*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.

Yperen, T. van (2009). Schakelen. Naar een effectief stelsel voor jeugd en opvoeding. In: Graas, D. et al. (red). *Praktijkboek jeugdzorg: van verbouwen naar onderbouwen*. Houten: Bohn Stafleu van Loghum.

Colofon

Dit betreft een publicatie die uitkomt binnen het VWS-programma “Beter in Meedoen”. Dit meerjarige programma is gericht op de vernieuwing en kwaliteitsverbetering van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Meer informatie over dit programma kunt u vinden op de website: www.invoeringwmo.nl

Opdrachtgever/financier	Ministerie van VWS
Auteurs:	Dr. R.A.L Rijkschroeff, Dr. M.J. Steketee, Dr. M.W.G Vandenbroucke
Redactie:	Prof. dr. J.C.J Boutellier Dr. M.M.J. Stavenuiter Drs. T. Nederland
Uitgave	Omslag Grafital, Valkenswaard Verwey-Jonker Instituut Kromme Nieuwegracht 6 3512 HG Utrecht T 030-2300799 F 030-2300683 E secr@verwey-jonker.nl I www.verwey-jonker.nl

De publicatie kan gedownload en/of besteld worden via onze website: <http://www.verwey-jonker.nl>.

Behalve via deze site kunt u producten bestellen door te mailen naar verwey-jonker@denhaagmedigroep.nl of faxen naar (070) 33 66 995, onder vermelding van de titel van de publicatie, uw naam, factuuradres en afleveradres.

ISBN 978-90-5830-375-2

© Verwey-Jonker Instituut, Utrecht 2010.

Het auteursrecht van deze publicatie berust bij het Verwey-Jonker Instituut. Gedeeltelijke overname van teksten is toegestaan, mits daarbij de bron wordt vermeld.

The copyright of this publication rests with the Verwey-Jonker Institute. Partial reproduction is allowed, on condition that the source is mentioned.

