

Vergaderjaar 2016–2017

31 839

Jeugdzorg

Nr. 559

**BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VOLKSGEZONDHEID,
WELZIJN EN SPORT**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 januari 2017

Naar aanleiding van berichtgeving in Nieuwsuur van 17 december 2016 heeft de Tweede Kamer bij de Regeling van Werkzaamheden van 20 december 2016 verzocht om een brief over de ondersteuning van kwetsbare jongeren bij de overgang naar volwassenheid (Handelingen II 2016/17, nr. 37, item 34). Bij deze voldoe ik aan dit verzoek. Ik geef daarmee tevens invulling aan mijn toezegging in het Algemeen Overleg Maatschappelijke Opvang van 30 november 2016 (Kamerstuk 29 325, nr. 81) inzake concretisering van de motie Bergkamp/Koşer Kaya (Kamerstuk 31 839, nr. 492) over een integraal verbeterplan voor jongeren die geen opleiding volgen en geen inkomen en/of vast woonadres hebben.

Wanneer jongeren 18 jaar worden verandert er veel in hun leven. Als jongeren meerderjarig worden, worden ze van de ene op de andere dag als volwassenen gezien. Er treden voor jongeren hierdoor veranderingen op. Voor hulpbehoevende jongeren treden er daarnaast ook veranderingen op in het wettelijk kader van hulp en ondersteuning. Kwetsbare jongeren kunnen deze veranderingen niet altijd bijbenen, waardoor het essentieel is om hen in deze levensfase de juiste zorg te bieden. We moeten dan ook extra waakzaam zijn omdat sommige adolescenten in de overgang naar volwassenheid tussen wal en schip kunnen vallen. Dit betreft bijvoorbeeld jongeren met een licht verstandelijke beperking, jongeren in de jeugdhulp, jongeren in de pleegzorg en jongeren zonder netwerk. Dit probleem is niet nieuw. Deze problematiek bestond ook in het oude stelsel, en ook in onze buurlanden zien we vergelijkbare problemen.

Ik heb het realiseren van zorgcontinuïteit en ondersteuning in de overgang naar volwassenheid binnen het huidige stelsel hoog op de agenda gezet, samen met gemeenten, VNG, met de departementen OCW, SZW, BZK en VenJ, zorgaanbieders, zorgverzekeraars en uw Kamer. Bij dit proces betrekken we ook de jongeren zelf. Zij kunnen vanuit hun ervaring immers bij uitstek aangeven waar jongeren behoefte aan hebben in deze

levensfase. Onder de noemer «18-/18+» zijn we hiermee in een gezamenlijke verantwoordelijkheid aan de slag gegaan. In deze brief beschrijf ik welke acties er zowel lokaal als landelijk in gang zijn gezet om deze problematiek aan te pakken en schets ik een vooruitblik.

Met de Participatiewet, de Wmo en Jeugdwet hebben gemeenten veel mogelijkheden gekregen om integraal beleid te voeren en een sluitende aanpak te realiseren voor deze jongeren. Bij de overgang naar volwassenheid is het aan gemeenten om een goede aansluiting tussen deze drie wetten te realiseren. Om alle jongeren te ondersteunen richting participatie en zelfredzaamheid is een integrale en preventieve aanpak nodig van de gemeente en partners op de leefgebieden onderwijs, werk, inkomen, zorg, veiligheid en wonen. Deze aanpak vraagt om aandacht, tijd, gerichte keuzes, creativiteit en lef.

We zien in de praktijk dat dit vraagstuk bij veel gemeenten op het netvlies staat en in veel gemeenten gaat dit dan ook goed. Zo hanteert Groningen een checklist van 18- naar 18+, die inzicht geeft in de risico's en mogelijkheden van jongeren die 18 worden, ontwikkeld door aanbieders, gemeenten en een zorgverzekeraar. Een speciale taskforce, bestaande uit professionals uit verschillende domeinen zoals onderwijs, wonen en werk, ontvangt deze checklist, bespreekt de knelpunten en lost ze op. Amsterdam werkt middels een MBO-jeugdteam aan deze problematiek. Dit team ondersteunt veelal kwetsbare studenten ongeacht hun leeftijd op een breed palet aan levensgebieden en werkt hierin nauw samen met netwerkpartners (jongerenloket, schuldhulpverlening, verslavingszorg, leerplicht en jeugdadviseurs). De gemeenten Eindhoven, Enschede en Hengelo onderzoeken met private investeerders de ontwikkeling van innovatieve interventies die bijdragen aan een soepele overgang naar volwassenheid bij kwetsbare jongeren. Een ander goed voorbeeld is het programma «Elke jongere telt» van de gemeente Rotterdam, waarin een integrale aanpak voor risicojongeren ontwikkeld is. De overgang 18-/18+ is een belangrijk onderwerp binnen dit programma.

Landelijke werkagenda

Deze voorbeelden tonen aan dat gemeenten de instrumenten in handen hebben om lokaal oplossingen voor kwetsbare jongeren in de overgang naar volwassenheid te forceren. Tegelijkertijd spelen de problemen die adolescenten ondervinden in de overgang naar volwassenheid op meer terreinen dan alleen de zorg. Ook zaken als onderwijs, werk, veiligheid, huisvesting en financiën vragen om aandacht in deze levensfase. Deze brede problematiek vraagt om een gezamenlijke aanpak, van verschillende partijen. Gemeenten hebben mij nu gevraagd om gezamenlijk met hen en andere departementen (SZW, OCW, BZK en VenJ) op te trekken om deze problematiek aan te pakken. Daarom ondersteun ik VNG en gemeenten met een landelijke werkagenda. Dit doe ik in nauwe samenwerking met de andere departementen die raakvlakken hebben met deze problematiek. De landelijke werkagenda wordt opgepakt door een werkgroep van gemeenten, SZW, OCW, BZK, VenJ, VWS, VNG en het Nederlands Jeugdinstituut (NJI). Deze werkagenda richt zich enerzijds op het vergroten en delen van kennis op gemeentelijk niveau en anderzijds op het wegnemen van bestuurlijke knelpunten op landelijk niveau die oplossingen in de weg kunnen staan.

- Toekomstplan voor jongeren

Er zijn op veel plekken in het land gemeenten en instellingen bezig met nadenken over en het maken van een toekomstplan voor deze individuele jongeren. In een recent onderzoek van Samenwerkend Toezicht Jeugd (2016) constateerden de inspecties dat de verschillende partijen die bij

ondersteuning van een kwetsbare jongere betrokken zijn vaak afzonderlijk van elkaar een plan maken¹. Om dit probleem van versnippering te verhelpen richten de partners – NJi, Movisie, Divosa en de VNG – zich op het ontwikkelen van bouwstenen waarmee een geïntegreerd en compleet toekomstplan gemaakt kan worden voor de leeftijd 16–27 jaar. Naar verwachting worden deze bouwstenen in juni van dit jaar opgeleverd.

Professionals moeten ruim voor de 18^e verjaardag aan de slag met *een integraal* toekomstplan: in samenspraak met de adolescent en andere betrokkenen moet worden vastgelegd welke ondersteuning er nodig is op alle leefdomeinen: wonen, school, werk, inkomen, vrienden, relaties en zorg in de overgang naar volwassenheid. Gemeenten kunnen dit als voorwaarde in de opdrachtverlening aan zorgaanbieders opnemen. Aangezien professionals het dichtst bij deze jongeren staan, hebben ze een grote verantwoordelijkheid bij de overgang naar volwassenheid. Gemeenten en professionals kunnen afspraken maken over het gebruik van een dergelijk plan, aansluitend op of in plaats van bestaande plannen en werkwijzen in het eigen domein. Zo is het bijvoorbeeld kansrijk om het toekomstplan te beschouwen als invulling van het verplichte plan van aanpak van de participatiewet. In het volgende bestuurlijk overleg met de VNG en branches zal ik dit punt aan de orde brengen.

– Verlengde pleegzorg na 18 jaar

Ik ben van mening dat wanneer pleegkinderen hun 18^e jaar bereiken, afgewogen moet zijn of zij al zelfstandig verder kunnen of dat verlengde pleegzorg of een andere vorm van begeleiding of ondersteuning nog nodig is. De hulpbehoevende pleegkinderen zijn kwetsbaar aangezien de stap naar zelfstandigheid op het 18^e jaar nog teveel gevraagd kan zijn. De Jeugdwet faciliteert uitdrukkelijk de mogelijkheid dat kinderen vanaf hun 18^{de} jaar nog in hun pleeggezin kunnen blijven. Het is aan gemeenten om in overleg met pleegouders, pleegkinderen, de pleegzorgaanbieder en eventueel de gezinsvoogd tot een beoordeling te komen wat nodig en wenselijk is voor de 18-jarige. Om dat extra te stimuleren, verkennen de VNG, Jeugdzorg Nederland, de vereniging voor pleeggezinnen (NVP) en het Nederlands Jeugdinstituut (NJI) de mogelijkheden om dit verder te ontwikkelen. In het toegezegde Actieplan Pleegzorg zal ik hier nader op ingaan. Dit actieplan kunt u nog dit kwartaal tegemoet zien.

– Informatie voor jongeren en ouders

Uit gesprekken met jongeren en ouders, onder andere verenigd in het zogenaamde Kennisnetwerk Ouders en Jeugd, is geconstateerd dat veel informatie over de veranderingen in de levensfase 16 tot 27 jaar nu versnipperd te vinden is of niet concreet is. Daarom zal door het NJi, Divosa en Movisie ook aandacht besteed worden aan het verbeteren van de informatievoorziening aan ouders en jongeren over hun rechten, plichten en mogelijkheden. Dit helpt ouders en jongeren om regie te houden. De gemeente Amstelveen is hier concreet mee bezig en informeert jongeren actief over de mogelijkheden voor zorg in ondersteuning in de overgang naar volwassenheid. Een van de meest gewaardeerde initiatieven in de informatievoorziening voor jongeren is de app Kwikstart. In Kwikstart vinden jongeren alle te regelen zaken op een rijtje. Op dit moment wordt Kwikstart verder ontwikkeld door Stichting Hoezo Anders en Kwikstart.

¹ Inspectierapport.

– Kennisdeling en uitwisseling van goede voorbeelden

We stimuleren het vergroten en delen van kennis van bestaande mogelijkheden om deze problematiek aan te pakken en faciliteren het delen van goede voorbeelden. De huidige wet- en regelgeving biedt veel mogelijkheden om de problematiek aan te pakken. De VNG heeft in juni 2016 de handreiking «18– 18+ van jeugd naar volwassenheid» geplubliceerd in samenwerking met het NJi. Communicatie verloopt via nieuwsbrieven, workshops, learn & share-bijeenkomsten en een website. Vanaf eind januari 2017 zal een nieuw portal gelanceerd worden op <http://www.16-27.nl>, dit is een webpagina waar de samenwerkende partijen hun informatie aanbieden.

– Levensloopbenadering: een soepele overgang naar volwassenheid

Leeftijd zegt niet alles: soms past een Wmo-voorziening beter bij de ondersteuningsvraag van een 17-jarige, soms heeft een 18-jarige een vraag in het verlengde van zijn zorg van de Jeugd-GGz. Er is een roep vanuit gemeenten om onafhankelijk van leeftijdsgrenzen en afhankelijk van het individu, te kunnen kiezen voor de meest passende voorziening. De Jeugdwet faciliteert uitdrukkelijk de mogelijkheid om jeugdhulp te bieden na het 18de jaar, zoals blijkt uit artikel 1.1, daar moet wel binnen een half jaar na de 18e verjaardag duidelijkheid over zijn. Omgekeerd kan ook besloten worden tot bijvoorbeeld ondersteuning vanuit de Wmo 2015, afhankelijk van de behoeften en zelfstandigheid van de jongere. De Wmo 2015 (artikel 2.1.2, vierde lid, e) verplicht gemeenten bovendien om in hun beleidsplan bijzondere aandacht te besteden aan de wijze waarop de continuïteit van hulp wordt gewaarborgd voor jeugdigen die vanuit de Jeugdwet doorstromen naar de Wmo 2015. Gemeenten geven echter aan dat bijvoorbeeld op het gebied van huisvesting, veiligheid of maatschappelijke opvang van kwetsbare jongeren landelijke regelgeving soms in de weg staat voor een goede oplossing. Voorbeelden die genoemd worden zijn belemmeringen in de mogelijkheden voor huisvesting bij woningcorporaties en zorginstellingen. Ik bespreek in februari in themasessies met gemeenten de mogelijkheden voor een meer soepele overgang naar volwassenheid. Hierbij gaan we inhoudelijke, financiële en juridische knelpunten verkennen, en stellen we samen vast voor welke knelpunten beleidsintensivering of bestuurlijke agendering op Rijksniveau nodig is.

– Gedwongen zorg

Net als uw Kamer ontvang ik signalen dat huidige landelijke wetgeving niet altijd aansluit op de zorgbehoeften van jongeren. Professionals en gemeenten maken zich vooral zorgen over jongeren met een (licht) verstandelijke beperking die zorgmoe zijn, en zodra ze 18 worden elke vorm van ondersteuning weigeren. Mede op verzoek van uw Kamer heb ik laten onderzoeken of er juridische mogelijkheden zijn om jongeren die (na afloop van een kinderbeschermingsmaatregel) over onvoldoende capaciteiten beschikken om geheel zelfstandig te functioneren in de maatschappij en in hoeverre er mogelijkheden zijn om deze kwetsbare jongvolwassenen te (blijven) begeleiden of behandelen na het bereiken van de meerderjarigheid. Volgens het onderzoek van het WODC, dat ik in november 2016 aan uw Kamer heb gestuurd, zijn deze juridische mogelijkheden vooralsnog beperkt². Het wetsvoorstel zorg en dwang, dat reeds in de Eerste Kamer ligt (Kamerstuk 31 996), verruimt de mogelijkheden voor zorgverleners om zorg in het uiterste geval met dwang toe te passen. Daarnaast wordt binnen de Werkagenda 18-/18+ in samenspraak

² Kamerstuk 31 839, nr. 554.

met departementen, zorgaanbieders, VGN, zorgverzekeraars en gemeenten gezocht naar alternatieven, waarbij professionals al eerder aansturen op vrijwillige continuering van zorg. Met de VGN, die uw Kamer in oktober 2016 ook een brief over dit onderwerp heeft toegestuurd³, heb ik afgesproken om aan de hand van praktijkcasussen na te gaan of dit voldoende oplossing biedt en voor welke knelpunten nog een bestuurlijke oplossing gevonden moet worden.

– Jongeren buiten beeld

Jongeren zonder startkwalificatie hebben een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt: ze zijn vaker werkloos, zijn oververtegenwoordigd in de uitkering, werken vaker op flexibele basis, ontvangen lagere beloningen en volgen weinig (bij)scholing. De gemeente heeft een deel van deze jongeren niet in beeld, waardoor de gemeente deze jongeren niet kan begeleiden naar school, werk of een combinatie daarvan. Deze jongeren in beeld brengen, bereiken en activeren vereist samenwerking tussen de Regionale Meld en Coördinatiefunctie en de dienst Werk en Inkomen van gemeenten. Daarom hebben de Ministers Asscher en Bussemaker aan de regio's gevraagd hierover bestuurlijke afspraken te maken. In het voorjaar van 2016 hebben de regio's jongeren tot 23 jaar in beeld gebracht. Daarnaast heeft Minister Asscher de Participatiewet aangepast, zodat vanaf 2017 ook jongeren van 23 tot 27 jaar in beeld gebracht kunnen worden. Regio's hebben ambities geformuleerd over het aantal jongeren dat ze willen Matchen op werk. De Volkskrant schreef recent (5 januari 2017) een mooie reportage over de manier waarop Dordrecht deze ambities bereikt. Ook sociale partners zijn betrokken. Voor jongeren zonder startkwalificatie is de Beroepsbegeleidende leerweg (BBL) in het mbo een belangrijke route naar werk en diploma, maar het aantal BBL plekken is de afgelopen vijf jaar gehalveerd. Het is dus lastig voor jongeren om een BBL plek te vinden. Daarom is de SER gevraagd hoe de BBL en nieuwe vormen van praktijkleren voortijdig schooluitval en werkloosheid kunnen voorkomen. De SER heeft in een eerste advies verklaringen gegeven voor de daling van de BBL en komt in het voorjaar van 2017 met een vervolgadvis. De gemeenten Leeuwarden en Rotterdam zijn in dit kader, middels financiering vanuit VWS, met organisatie Van de Straat (samenwerkingsverband met o.a. Stichting Zwerfjongeren Nederland) bezig met het uitvoeren van een pilot⁴ om de overgang van jeugdhulp naar volwassenheid (16–23 jaar) beter te regelen. Binnen de pilot wordt samen met jongeren en professionals in kaart gebracht welke aanpak werkt en welke knelpunten er lokaal spelen in de overgang naar volwassenheid. Hierdoor wordt echt vanuit de praktijk van de jongeren zelf hun probleem benaderd en gekeken welke veranderingen er noodzakelijk zijn om deze problematiek op te lossen – lokaal danwel landelijk. Daarnaast is het de bedoeling om professionals ook echt beschikbare ruimte die er is goed te laten ervaren en benutten; er is achter de

schermen veel mogelijk bij goede samenwerking. Er komt ook nadrukkelijk naar voren dat de overgang veel meer omvat dan alleen zorg: betaalbare woonruimte, een stabiel inkomen, voorkomen en oplossen van schulden en een diploma halen ondanks schulden. Van de Straat rond op dit moment hun rapportage af, waarbij ik met hen kijk op welke wijze de conclusies zo breed mogelijk kunnen worden verspreid.

³ 31 oktober 2016: Inventarisatie systeemdwang Gehandicaptenzorg.

⁴ Meer informatie: <http://zwerfjongeren.nl/van-de-straat/jeugdhulp-18-18/>.

– (Ex-) dak- en thuisloze jongeren met schulden

Uw Kamer heeft aandacht gevraagd voor de knelpunten waar jongeren met schulden tegenaan lopen indien zij een opleiding willen gaan volgen. Staatssecretaris Klijnsma zal uw Kamer op een dezer dagen hierover informeren. Zij noemt in haar reactie verschillende mogelijkheden die er reeds zijn om deze jongeren te helpen, bijvoorbeeld via een algemene lening van de gemeente waarmee de verschillende schulden van jongeren worden geherfinancierd. Voor een deel van de jongeren biedt dit geen volledige oplossing, zoals voor de (ex-) dak en thuisloze jongeren. Voor deze jongeren is er meer nodig. Zo zullen de maatwerkregelingen die de diverse uitvoeringsorganisaties van de rijksoverheid aanbieden in beeld worden gebracht om gemeenten te ondersteunen bij het bieden van een oplossing aan deze kwetsbare jongeren. Daarnaast wordt aan de hand van een kortlopend onderzoek in beeld gebracht of en zo ja, welke aanvullende quick wins mogelijk zijn. Het Ministerie van SZW heeft tevens subsidies toegekend aan de ontwikkeling van een ondersteuningsprogramma voor de gemeentelijke schuldhulpverlening en voor de landelijke ondersteuning bij de (verdere) ontwikkeling van een aanpak voor vroegsignalering van schuldproblematiek. Voor een uitgebreide beschrijving verwijs ik u naar eerder genoemde Kamerbrief.

– Aansluiting onderwijs- arbeidsmarkt-zorg en overgang naar volwassenheid

Ook op het terrein van onderwijs, arbeidsmarkt en zorg worden knelpunten ervaren door gemeenten. Om tot een sluitend vangnet te komen voor jongeren die voortijdig school verlaten, werken de Ministeries van OCW en SZW samen met wethouders van de G32. De Kamer is hierover geïnformeerd bij brief van de Staatssecretaris van SZW van 2 december 2016 (Kamerstuk 34 352, nr. 50).

Ook hier wordt inzichtelijk gemaakt wat er voor nodig is om jongeren zonder startkwalificatie te matchen op werk. Er wordt in het kader van het Werkcongres 2017, dat wordt georganiseerd in samenwerking met de G32, gewerkt aan een handreiking. Een deel van de knelpunten kan in de praktijk worden opgelost. Mogelijke oplossingen voor deze knelpunten worden beschreven in de handreiking. Een voorbeeld van zo'n knelpunt is dat jongeren die niet reageren op contactverzoeken, uit het oog worden verloren. Een oplossing daarvoor is een meer outreachende aanpak en samenwerking met informele organisaties (in zeven gemeenten zijn we hiervoor een pilot gestart⁵). De handreiking is naar verwachting eind maart 2017 gereed voor gemeenten. Tijdens het werkcongres in februari 2017 gaan Minister Bussemaker en Staatssecretaris Klijnsma in gesprek met wethouders Werk en Inkomen en wethouders Onderwijs. Hier zal worden besproken welke knelpunten niet in de praktijk kunnen worden opgelost en bestuurlijke actie vergen.

– Overgang van Jeugd GGZ naar volwassen GGZ

De continuïteit van de GGZ-zorg voor de groep 18-/18+ is onderdeel van de Werkagenda 18-/18+ vanwege de overgang van de jeugd GGZ/hulp (binnen de Jeugdwet, onder regie van de gemeente) naar de volwassenen GGZ (onder de Zorgverzekeringswet). In het huidige stelsel zit er een schot in de financiering van de GGZ. Aansluiting op de volwassenen-GGZ dwingt een adolescent soms te wisselen van behandelaar, afhankelijk van de contracten van gemeenten en zorgverzekeraars met zorgaanbieders. In themasessies verkennen we samen met gemeenten, zorgaanbieders en

⁵ Voor meer informatie over deze pilot, zie www.aanpakjeugdwerkloosheid.nl.

-verzekeraars oplossingsrichtingen met betrekking tot knelpunten voor de aansluiting van het aanbod van JeugdGGZ. Gemeenten zijn hier al mee bezig, ook als follow-up van het Jongerius-beraad. Daarnaast worden knelpunten in regelgeving met betrekking tot eisen aan volwassen-GGZ en jeugd-GGZ verkend. Hier gaan we vaststellen voor welke knelpunten reeds oplossingsmogelijkheden bestaan die verder ontwikkeld dan wel breder bekendgemaakt moeten worden, of dat er sprake is van vraagstukken die we bestuurlijk moeten oplossen.

Tot slot

Ik wil samen met gemeenten, VNG, departementen, zorgaanbieders en -verzekeraars en andere partijen de overgang naar volwassenheid voor kwetsbare jongeren te versoepelen. Onder regie van VWS gaan we dit voorjaar per thema over alle knelpunten met gemeenten diepgaand in gesprek. Dit moet resulteren in concrete voorstellen voor kansrijke oplossingen van de knelpunten in de 18-/18+ problematiek. Ik wil met de betrokken organisaties samen de bestaande knelpunten verhelpen. Dit doen we regionaal waar mogelijk, waarbij we op lokaal niveau best practices delen, en Rijksbreed waar nodig. Door deze problematiek gezamenlijk op te pakken komen we tot de beste oplossingen voor deze jongeren.

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
M.J. van Rijn