

Bijlage 1

Toezicht Sociaal Domein - Onderzoek 'Participatie zonder Startkwalificatie'

Gemeentebeeld Apeldoorn

Inleiding

De vier rijksinspecties, samenwerkend in Toezicht Sociaal Domein (hierna TSD), zijn najaar 2017 gestart met onderzoek naar hoe jongvolwassenen van 18 tot 27 jaar deelnemen aan de maatschappij, wanneer zij zonder startkwalificatie uitstromen (of zijn uitgestroomd) uit het Voortgezet Speciaal Onderwijs (VSO; Cluster 3 en 4), Praktijkonderwijs (PrO) of de Entree-opleidingen (MBO Niveau 1).

Veel jongvolwassenen binnen deze doelgroep hebben hulp nodig nadat zij school verlaten, op het gebied van werk en inkomen (W&I), vervolgonderwijs, wonen of zorg. Sinds de drie decentralisaties in 2015 is er in korte tijd veel veranderd voor deze kwetsbare jongvolwassenen, wat grote invloed heeft op de zorg en ondersteuning die zij ontvangen, gericht op participatie. Een groot deel van de doelgroep viel voor 2015 onder de Wajong-regeling. De toegang hiertoe is voor jongvolwassenen met arbeidsvermogen afgesloten. Sinds 2015 zijn gemeenten verantwoordelijk voor de participatie van deze groep jongvolwassenen met een arbeidsbeperking. Samen met scholen, zorgaanbieders en werkgevers moeten zij de doelgroep op integrale wijze ondersteunen. TSD heeft onderzocht hoe de gemeente Apeldoorn samen met haar netwerkpartners deze nieuwe taak oppakt.

Het doel van het onderzoek is dat gemeenten, scholen en netwerkpartners beter in staat zijn om de doelgroep passende zorg en ondersteuning te bieden, die samen leiden tot duurzame participatie. De resultaten van het onderzoek moeten de gemeente Apeldoorn helpen bij het benoemen van verbeterpunten in de uitvoering, om hier in samenwerking met de netwerkpartners mee aan de slag te gaan. De centrale onderzoeksvraag luidt: Wat doet de gemeente samen met haar netwerkpartners voor de doelgroep op het gebied van passende zorg en ondersteuning, waardoor de doelgroep duurzaam kan participeren?

Deze centrale vraag wordt beantwoord aan de hand van vier belangrijke thema's uit de toezichtkaders jeugd en volwassenen van TSD¹:

1. Doelgroep is in beeld
2. Passende ondersteuning/jongvolwassene centraal
3. Samenhang en samenwerking in de aanpak
4. Aanpak voor de doelgroep is effectief

Belangrijk uitgangspunt in het onderzoek is de aandacht voor het perspectief van de jongvolwassenen zelf. Wat willen zij als zij school verlaten, hoe worden zij voorbereid op de stap na school, wat is hun toekomstbeeld, wat vinden zij van de mate van (non)participeren en welke ervaringen hebben zij met het lokale netwerk dat zich richt op zorg en ondersteuning bij de participatie?

De bevindingen in de bijgevoegde factsheet, waar dit gemeentebeeld als onderbouwing voor dient, zijn gebaseerd op interviews met jongvolwassenen uit de doelgroep, interviews met professionals van de gemeente, scholen en zorgaanbieders in het netwerk² rondom de jongvolwassenen en CBS-data over

¹ Voor meer informatie, zie: <https://www.toezichtsociaaldomein.nl/onderzoeken-en-instrumenten/t/toezichtkaders/documenten>

² VSO-, PrO- en Entreescholen, Stimenz, Philadelphia, MEE, Lucrato, jongerenloket/Activerium, RMC en Wmo.

de participatie van de doelgroep. Per toezichtthema – 1 in beeld, 2 passend, 3 samenhangend en 4 effect - geeft TSD aan wat sterke punten zijn in de uitvoering en welke ontwikkelpunten er zijn. Afsluitend zal er een kort overkoepelend beeld geschetst worden, inclusief aanbevelingen.

1 Doelgroep in beeld

criterium uit het toetsingskader dat de inspecties hebben gehanteerd:
- Kwetsbare jongvolwassenen in beeld

Sterke punten:

Vervolgstep na school vrijwel altijd duidelijk

In Apeldoorn is er een goed beeld van de doelgroep bij de scholen, op het moment dat een jongvolwassene op het punt staat de school te verlaten. Als deze jongvolwassenen de school verlaten, wordt nagestreefd dat in alle gevallen de vervolgstap vast staat. Praktijkscholen volgen de jongvolwassenen tot twee jaar na schoolverlaten in het kader van hun nazorgplicht. Binnen het VSO en Entree-onderwijs is dit nog niet verplicht en gebeurt dit daarom in mindere mate. Het beeld is dat de meeste jongvolwassenen goed worden overgedragen van school naar vervolgopleiding, werk, dagbesteding of uitkering als vervolgstap, waardoor zij in beeld blijven. De meeste geïnterviewde jongvolwassenen ervaren een goede voorbereiding op school voor de overgang naar werk, dagbesteding, uitkering of anderszins. Vanuit het Entree-onderwijs stromen de meeste jongvolwassenen uit naar vervolgonderwijs op niveau 2. Ook deze jongvolwassenen worden goed voorbereid door school op de vervolgstap.

Netwerkoverleg

Drie keer per jaar wordt er in de gemeente Apeldoorn een netwerkoverleg gehouden, waarin alle uitstromende VSO en PrO jongvolwassenen besproken worden die nog geen concreet vervolgtraject hebben. Aan dit overleg nemen de relevante actoren in de regio deel, waaronder professionals van de gemeente (Wmo, W&I), het jongerenloket, het Regionale Meld- en Coördinatiefunctie voortijdig schoolverlaten (RMC), MEE Veluwe (op afroep), Lucrato en de scholen. Wanneer een jongvolwassene besproken wordt in het scholennetwerk, wordt deze hiervan op de hoogte gesteld. Professionals geven aan dat zij overwegen om de jongvolwassenen zelf aan te laten sluiten bij dit overleg. TSD zou dit een positieve ontwikkeling vinden. Daarnaast overwegen partijen om het netwerkoverleg uit te breiden, door ook jongvolwassenen te bespreken die uitstromen uit het Entree-onderwijs. Ook dit zou TSD een goede stap vinden, op weg naar een aanpak om de doelgroep zoveel mogelijk in beeld te houden.

Een besproken jongvolwassene krijgt na het netwerkoverleg een aantekening in het systeem van W&I. Wanneer deze jongvolwassene zich vervolgens na het verlaten van de school meldt bij W&I, komt de aantekening naar boven bij de 'poortmedewerkers' dat het een VSO of PrO jongvolwassene betreft en wordt contact opgenomen met het jongerenloket van W&I. Het jongerenloket heeft daarbij het uitgangspunt om dergelijke jongvolwassenen niet los te laten tot iemand anders de casus heeft overgepakt.

Invulling RMC-functie

Het RMC heeft de wettelijke taak jongvolwassenen tot 23 jaar, die niet naar school gaan en geen startkwalificatie hebben, te registreren. Ook dienen zij de jongvolwassenen te benaderen, om hen terug leiden naar school, te ondersteunen naar werk, of een combinatie daarvan. Het RMC initieert en coördineert daarin de samenwerking van betrokken partijen.

Het RMC heeft een compleet overzicht van de omvang van de doelgroep tot 23 jaar in de gemeente Apeldoorn. Alle jongvolwassenen onder de 23 - waaronder de doelgroep (via de *startset*

jongvolwassenen in een kwetsbare positie, aangeleverd door DUO) - staan bij hen geregistreerd. Ook jongvolwassenen die doorstromen naar vervolgonderwijs en uitvallen uit de Entree-opleiding of MBO niveau 2 komen in dit systeem weer naar boven. Het RMC werkt in de gemeente Apeldoorn ook preventief, bijvoorbeeld door spreekuur te houden op scholen waar jongvolwassenen dreigen uit te vallen. Het RMC kan het Wmo systeem raadplegen en zien wat er is besproken bij een Wmo keukentafelgesprek. Er is daarnaast contact tussen MEE Veluwe en het RMC, bijvoorbeeld over de nazorg in het praktijkonderwijs.

'Vindplaatsen' om in beeld te komen

De stad Apeldoorn heeft veel zorg- en welzijnsinstellingen die zich bezighouden met de doelgroep en waar de doelgroep zich toe kan wenden als zij hulp nodig hebben. Deze instellingen hebben samen een groot bereik. Voorbeelden zijn het Jongeren Informatie Punt (JIP), Stimenz Werkt, het Outreachend Team van Stimenz (voor dakloze jongvolwassenen), de sociale wijkteams en landelijke organisaties als MEE of Philadelphia. Wanneer deze instellingen in goede verbinding staan met scholen en de gemeente, dan biedt dit veel kansen om de doelgroep (weer) in beeld te krijgen en te houden.

Ontwikkelpunten:

Sluitende benadering schoolverlaters

De meeste risico's voor een jongvolwassene om uit beeld te raken, zitten (logischerwijs) in de jaren na schoolverlaten. Hierin wordt door een professional de vergelijking gemaakt met een 'estafettestokje'; als deze wordt doorgegeven, dan kan het zijn dat deze valt. School is bijvoorbeeld verantwoordelijk voor de jongvolwassenen die bij hen staan ingeschreven. Wanneer zij uitstromen, is er niet altijd een partij die klaarstaat om hen over te nemen. Ondanks de voorbereiding op uitstroom uit het onderwijs, wordt er door de netwerkpartners aangegeven dat jongvolwassenen uit beeld kunnen raken als zij de school verlaten. Dit geldt met name voor de jongvolwassenen die bij uitstroom in de zomermaanden (als de scholen dicht gaan) nog geen perspectief hebben op een vervolgstap. De school kijkt dan naar de gemeente om in actie te komen, maar dat doet de gemeente niet altijd direct. In de zomermaanden ontstaat dan een gat. Er is op dit moment geen sprake van een situatie dat scholen vaste contactpersonen hebben binnen de diverse betrokken afdelingen (Wmo, W&I) van de gemeente, zodat er in zulke gevallen niet snel gehandeld kan worden. Scholen ervaren het daarom als een gemis dat zij geen vaste contactpersonen hebben.

Netwerkoverleg zonder Entree-onderwijs en zonder terugkoppeling

Jongvolwassenen uit het Entree-onderwijs komen in het netwerkoverleg (nog) niet ter sprake. Ook wordt er in het (volgende) overleg niet teruggekoppeld wat er voor een besproken jongvolwassene is gedaan. Dit ervaren betrokken professionals als een gemis.

RMC bereik en monitor

Hoewel de RMC-functie al goed wordt ingevuld, kan deze nog verder worden versterkt. Zo is er geen achtergrondinformatie beschikbaar over jongvolwassenen die doorstromen vanuit het VSO naar het Entree-onderwijs, die vervolgens uitvallen of tegen problemen aanlopen. Deze groep komt weliswaar via het VSV-register naar boven, maar hun VSO-achtergrond is dan niet bekend. Verder is het RMC terughoudend met het koppelen van informatie op persoonsniveau. RMC-medewerkers geven aan dat zij alleen met een duidelijke aanleiding mogen zoeken in de gecombineerde systemen van DUO en SUWI-net. Hierdoor wordt niet alle beschikbare informatie ontsloten, wat monitoring van de doelgroep op een hoger aggregatieniveau bemoeilijkt. Het is bijvoorbeeld handig om te weten of een jongvolwassene gebruikt maakt van zowel Wmo- als Participatiewetvoorzieningen. Ook op hoger aggregatieniveau is het handig om inzicht te hebben in de samenloop tussen Wmo en Participatiewet voor de doelgroep. Hoewel het RMC de doelgroep administratief in beeld heeft, kan men ondanks grote inspanningen niet met alle jongvolwassenen contact krijgen. Zij die wel bereikt worden, willen niet altijd

ondersteund worden. Er zijn ondanks eerdere verkennende gesprekken geen concrete afspraken tussen het RMC en Stimenz (of een andere zorginstelling) om toch in contact te komen met de (voor het RMC) onbereikbare jongvolwassenen.

Er zijn nog geen afspraken over welke partij de jongvolwassenen uit de doelgroep monitort en ondersteunt wanneer zij 23 worden. Medewerkers van het RMC in Apeldoorn hebben wel de ruimte om ondersteuning te blijven bieden aan deze jongvolwassenen, maar moeten een eigen administratie hiervan bijhouden. Het RMC krijgt geen meldingen van DUO over de status van de 23+ jongvolwassenen, omdat dit niet tot de wettelijke taak van het RMC behoort. Er zijn geen werkafspraken binnen het RMC over de ondersteuning aan 23-27 jarigen. Wanneer deze ondersteuning wel plaatsvindt, is dit op initiatief van de individuele medewerker.

Uit beeld bij werk beëindiging

Wanneer jongvolwassenen na het doorstromen naar werk uitvallen, kunnen zij makkelijk uit beeld raken. Lucrato is als preferred supplier van W&I een belangrijke partij als het gaat om arbeidsbemiddeling en volgt een jongvolwassene tot twee maanden na plaatsing. Als jongvolwassenen daarna hun werk verliezen, dan is er geen partij die dat weet of iets met die informatie doet om de jongvolwassene weer op te pakken. Hier ligt een mogelijke rol voor werkgevers, zij kunnen ook contact opnemen met de organisatie die de jongvolwassene bij hen geplaatst heeft. Verder heeft niet elke jongvolwassene een jobcoach, die bijvoorbeeld aan Lucrato kan terugkoppelen wanneer het dienstverband is beëindigd. In Apeldoorn zijn Lucrato en het Activerium – de fysieke ruimte waar alle mensen worden ondersteund die een beroep doen op de Participatiewet - belangrijke organisaties om jongvolwassenen uit de doelgroep toe te leiden naar werk. Daarnaast is er ook Stimenz Werkt, als een soort voorliggende voorziening voor jongvolwassenen in de bemiddeling naar werk. Jongvolwassenen die via Stimenz Werkt ondersteuning krijgen, komen niet automatisch in beeld bij de gemeente en zijn dat dus ook niet bij werkuitval.

Wmo monitoring

De Wmo-consulent volgt cliënten niet gedurende de periode dat zij via een zorgaanbieder dagbesteding hebben. Meestal wordt een indicatie voor een jaar afgegeven. Na deze periode kan er op initiatief van de jongvolwassene (of zorgverlener) een driehoeksgesprek voor een herindicatie plaatsvinden, met de Wmo-consulent en de begeleiding van de dagbesteding. De doelgroep die dagbesteding heeft in het kader van de Wmo is gedurende dat jaar defacto buiten beeld bij de gemeente.

Monitoring niet uitkeringsgerechtigden (Nuggers)

W&I registreert de groep nuggers maar beperkt, omdat er ook maar beperkt ondersteuning aan hen wordt verleend. Het gaat hier bijvoorbeeld om 16-17 jarigen die niet meer naar school gaan, of jongvolwassenen uit de doelgroep met een hele kleine baan, die hulp nodig hebben om een betere baan (met meer uren) te vinden. Informatie over deze groep is interessant voor het RMC, maar deze informatie bereikt het RMC niet.

2 Passende ondersteuning/jongvolwassene centraal

Criteria uit het toetsingskader dat de inspecties hebben gehanteerd:

- Zorg en ondersteuning gericht op participeren naar vermogen
- Passende zorg en ondersteuning
- Laagdrempelige toeleiding en toegang tot zorg en ondersteuning

Sterke punten:

Vorbereiding op school

De jongvolwassenen en hun ouders worden op het VSO en PrO voorgelicht en voorbereid op de uitstroom vanuit school. Zo krijgen alle leerlingen van het VSO en PrO automatisch een bericht van school dat zij kunnen worden ingeschreven in het doelgroepenregister (ten behoeve van de banenafpraak) en worden zij (en hun ouders) vanuit school ook geholpen bij deze inschrijving. Op scholen is er veel aandacht voor de ontwikkeling van de jongvolwassenen en hun vervolgstappen. Ook de ouders worden hierin actief betrokken. Het ontwikkelperspectiefplan dat op de VSO-scholen mét de jongvolwassenen samen wordt gemaakt, is hier een goed voorbeeld van. Daarnaast wordt er in kleine stappen arbeidstraining gegeven aan de doelgroep, waardoor deze wordt uitgerust voor de uitstroom naar de arbeidsmarkt (bij wie dat tot de mogelijkheden behoort).

Doorstart jongerenloket

In 2018 is het jongerenloket W&I weer opgestart en zijn er ondermeer klantmanagers (trajectbegeleiders) aangesteld voor jongvolwassenen tot 27 jaar. Deze specialisatie leidt tot meer aandacht en maatwerk voor de doelgroep. In 2019 wordt het jongerenloket verder doorontwikkeld, waardoor ondermeer betere aansluiting op het RMC tot stand moet komen en het jongerenloket weer bij alle relevante partijen op het netvlies komt te staan. Daarnaast wordt er nagedacht over het hanteren van routekaarten voor specifieke doelgroepen, zoals een route voor jongvolwassenen met een blijvende ondersteuningsbehoefte, een route voor langdurende ontwikkelplekken voor jongvolwassenen met gedragsproblematiek en een route voor jonge statushouders.

Laagdrempelige uitkeringsaanvraag W&I

W&I hanteert het uitgangspunt om jongvolwassenen snel uitsluitel te geven over hun aanvraag. Daarbij streeft men ernaar om jongvolwassenen zo min mogelijk te belasten met papierwerk. De gemeente vult de aanvraag al zoveel mogelijk in, om zo de doelgroep te ondersteunen.

Diagnose en follow up W&I en Wmo

De trajectbegeleiders van W&I en de Wmo-consulenten hebben de gelegenheid de doelgroep face to face te spreken. In dit gesprek wordt een brede uitvraag gedaan over de leefgebieden heen. Er is hierbij oog voor de 'vraag achter de vraag'. W&I beschikt over diagnose instrumenten en de professionals kunnen testen laten afnemen bij de doelgroep, bijvoorbeeld om vast te stellen of er sprake is van een licht verstandelijke beperking. Zowel W&I als Wmo beschikken over verschillende instrumenten om te kunnen diagnosticeren en hebben ook de ruimte om deze in te zetten. In de periode na de diagnose wordt rekening gehouden met de mogelijkheden van de doelgroep. Zo hoeft de doelgroep niet standaard de zoektermijn van vier weken (in het kader van de Participatiewet) te doorlopen en wordt er direct ingespeeld op de ondersteuningsbehoefte. Als een Wmo-voorziening aan de orde is, bijvoorbeeld dagbesteding, dan kan de jongvolwassene aangeven naar welke aanbieder hij wil. Daarbij wordt hij ondersteund door de Wmo-consulent, want vaak weet de jongvolwassene niet precies wat hij wil of waar hij allemaal uit kan kiezen. Zowel in het kader van W&I als de Wmo kan de gemeente vele instrumenten en voorzieningen inzetten voor de doelgroep.

Ontwikkelpunten:

Passende plek direct na school

De netwerkpartners geven aan dat het niet altijd makkelijk is om voor de jongvolwassenen een passende plek te vinden als vervolgstap na school. Zo wordt signaleerd dat het lastig is om bijvoorbeeld stage-, werk- of BBL-plekken te vinden voor de doelgroep. Een specifiek aandachtspunt is het tekort aan plekken voor jongvolwassenen met gedragsproblematiek. Ook is het lastig om plekken te vinden voor jongvolwassenen onder de 18 jaar die uitstromen uit het VSO. Deze jongvolwassenen zijn soms

niet terug te plaatsen op school, aangezien er geen toelaatbaarheidsverklaring meer voor hen wordt afgegeven. Voor deze jonge leerlingen - maar ook voor oudere jongvolwassenen waarvoor de stap van school naar werk te groot is - is er onvoldoende aanbod in de gemeente Apeldoorn. Om dit op te vangen is er nauwere en proactievere samenwerking nodig bij de uitvoering van de Wmo en de Participatiewet. De gemeente kan in het kader van de Participatiewet deze jongvolwassenen wel alvast ondersteunen, maar doet dat nu nog niet proactief. Lucrato biedt deze nuggers basisdienstverlening aan, maar monitort deze jongvolwassenen onvoldoende. Voor deze groep is echter een actievere inzet vereist, bijvoorbeeld door hen dezelfde ondersteuning te bieden als jongvolwassenen met uitkering (met in achtnaam van wet- en regelgeving).

Eén contactpersoon en één plan

De geïnterviewde jongvolwassenen geven aan het prettig te vinden wanneer één professional langdurig aan hen verbonden is, die samen met hen regie voert en waar ze altijd op terug kunnen vallen voor vragen op het gebied van werk, wonen of zorg. De uitvoeringspraktijk is echter anders georganiseerd. De doelgroep heeft vaak een contactpersoon per afdeling of organisatie, zodat veel jongvolwassenen te maken hebben met een grote groep contactpersonen. Per contactpersoon is er vaak ook nog sprake van een plan, zodat de doelgroep ook met meerdere plannen te maken heeft die in het ergste geval tegenstrijdig van aard zijn. Het streven van de gemeente om op het gebied van W&I één vast contactpersoon voor de jongvolwassenen aan te stellen, komt al deels tegemoet aan dit grote knelpunt. Idealiter is er sprake van één contactpersoon die alle domeinen bestrijkt.

Van aanbod- naar vraaggerichte initiatieven

De gemeente ontplooit veel initiatieven om kwetsbare jongvolwassenen te ondersteunen, wat ondermeer tot uiting komt in de talrijke trajecten en projecten. Hierbij is de behoefte van het individu vaak niet het vertrekpunt, volgens betrokken netwerkpartners. De indruk bestaat dat jongvolwassenen bij trajecten moeten worden gezocht. De initiatieven in Apeldoorn zijn daarmee nogal aanbod gericht. Opvallend hierbij is dat het ondanks dit grote aanbod volgens professionals in de gemeente ontbreekt aan een aanpak voor multiproblematiek, terwijl de doelgroep hier regelmatig mee te maken heeft.

Handelen buiten de eigen kaders

De netwerkpartners ervaren dat binnen de ondersteuning niet altijd maatwerk geboden kan worden. Soms moet er 'geknokt' worden voor een bepaalde aanpak. Factoren die hierbij belemmerend werken, zijn het denken binnen de eigen beleidskaders vanuit de afdelingen Wmo en W&I. De netwerkpartners ervaren dat financiering leidend is voor de ondersteuning die uiteindelijk geboden kan worden. Hoewel gemeenten nuggers proactief kunnen oppakken en toegang kunnen geven tot de voorzieningen vanuit de Participatiewet, gericht op ondersteuning richting arbeidsmarkt, is de praktijk in Apeldoorn dat jongvolwassenen nuggers geen prioriteit hebben. Als zij al ondersteuning krijgen, heeft deze een 'kaal' karakter. De gemeente geeft aan dat zij keuzes moet maken wie wel en wie niet ondersteund kan worden, omdat er te weinig budget is om aan de groep nuggers maatwerk in de ondersteuning te kunnen bieden.

Stimuleren persoonlijke ontwikkeling dagbesteding

De Wmo-consulent hanteert een plan met doelen voor de jongvolwassene, welke ook met de zorgaanbieder wordt afgestemd bij aanvang van de dagbesteding. Wmo-consulenten hebben vervolgens geen contact meer met de jongvolwassene of zijn begeleiders op de dagbestedingsplek. Hierdoor hebben zij volgens de netwerkpartners geen goed beeld van de persoonlijke groei en het arbeidsvermogen van de jongvolwassene, gedurende de periode waarvoor de indicatie is afgegeven. Binnen de Wmo in Apeldoorn is er geen specifiek doelgroepenbeleid en wordt er nog geen onderscheid gemaakt tussen mensen op verschillende treden van de participatieladder. Zorgaanbieders van dagbesteding worden ook niet actief aangestuurd op het stimuleren van persoonlijke ontwikkeling. Beleidsmatig en in de uitvoering is er te weinig focus op het stimuleren van persoonlijke groei, daarom blijft een deel van de

jongvolwassenen te lang dagbesteding volgen. De gemeente onderkent deze situatie en geeft aan via een project de aansluiting te stimuleren tussen Wmo en W&I, met als doel dat meer jongvolwassenen de overstap maken van een Wmo voorziening naar ondersteuning via de Participatiewet. Dit verloopt moeizaam, omdat het ontbreekt aan een 'gemeenschappelijke taal' tussen deze twee sectoren, zo blijkt uit intern onderzoek.

Verantwoordelijkheid gemeente voor jongvolwassenen met Wet Langdurige zorg (WLZ)

Professionals signaleren dat jongvolwassenen met een WLZ indicatie tussen wal en schip raken wanneer het UWV de aanvraag voor een Wajong uitkering heeft afgewezen, omdat de gemeente hen vervolgens niet ondersteund met betrekking tot de participatie. Als een jongvolwassene een WLZ indicatie aanvraagt rond zijn 18e levensjaar - bijvoorbeeld om begeleid te kunnen gaan wonen - en deze toegewezen krijgt, wordt er vanuit gegaan dat de situatie op grond waarvan de indicatie is afgegeven, permanent is. Sommige van deze jongvolwassenen krijgen een Wajong uitkering van het UWV, maar van anderen wordt de aanvraag afwezen omdat het UWV van mening is dat er nu weliswaar geen arbeidsvermogen is, maar dat de situatie over enkele jaren veranderd kan zijn. De jongvolwassenen die geen Wajong uitkering krijgen, ontvangen in Apeldoorn vervolgens ook geen hulp van de gemeente met betrekking tot participatie. Vanwege de WLZ indicatie en de bijbehorende voorzieningen (zoals dagbesteding), gaat de gemeente ervan uit dat zij in het kader van de Wmo of Participatiewet geen ondersteuning gericht op participatie hoeft aan te bieden. De WLZ is een voorliggende voorziening op de Wmo; de WLZ-indicatie is voor de gemeente een aanwijzing dat ontwikkelperspectief m.b.t. participatie ontbreekt, vanwege de 24-uurs zorgbehoefte. Vanuit financieel oogpunt is het voor de gemeente ook niet aantrekkelijk om dure voorzieningen gericht op participatie in te zetten, de jongvolwassene lijkt immers een beperkt - of geen - arbeidsvermogen te hebben en heeft vaak al dagbesteding via de WLZ. Gevolg is dat jongvolwassenen die zichzelf kunnen en willen ontwikkelen, stil blijven staan, omdat zowel het UWV als de gemeente hen niet ondersteunt in de participatie. Het grootste deel van de desbetreffende jongvolwassenen behoort echter wel tot de doelgroep van de banenafpraak.

Maatwerk Lucrato

Jongvolwassenen die door 'poortmedewerkers' van het jongerenloket als kansrijk op de arbeidsmarkt worden beoordeeld, worden doorgestuurd naar Lucrato. Hier kan men training, stages of trajecten volgen, maar ook direct bemiddeld worden naar werk. Lucrato is *preferred supplier* van de gemeente op het gebied van reïntegratie en bemiddeling, er is daarmee weinig keus voor degenen die Lucrato niet zien zitten of waarvoor de aanpak van Lucrato niet werkt. De geïnterviewde jongvolwassenen zijn niet positief over Lucrato. Deels is dit een imago probleem: Lucrato is de voormalige WSW organisatie en hieraan kleeft een negatief imago voor de jongvolwassenen. Voor een deel is deze mening van de doelgroep gebaseerd op hun eigen ervaringen. Jongvolwassenen ervaren geen maatwerk, bijvoorbeeld doordat jong en oud 'bij elkaar zit' bij trainingen. Een deel van de doelgroep wil daarom niet naar Lucrato. Dit kan een probleem zijn als de jongvolwassene een Participatiewet uitkering heeft waar de voorwaarde aan gekoppeld is dat de jongvolwassene zich moet melden bij Lucrato voor ondersteuning. Professionals zijn tevens van mening dat Lucrato niet goed in de behoefte van de doelgroep kan voorzien, omdat Lucrato overwegend ingericht is voor jongvolwassenen met een lichte ondersteuningsbehoefte.

Jongvolwassenen waarvoor Lucrato niet geschikt is of die hier niet naartoe willen, kunnen een beroep doen op Wmo-voorzieningen. Philadelphia heeft bijvoorbeeld een jobcoach beschikbaar voor jongvolwassenen die (om uiteenlopende redenen) niet naar Lucrato willen of kunnen, zodat zij toch ondersteund kunnen worden richting arbeidsmarkt.

Serius nemen doelgroep

Naast dat het voor veel jongvolwassenen moeilijk is om een goede hulpvraag te formuleren en te begrijpen wat er van hen gevraagd wordt, hebben zij ook het gevoel dat zij niet altijd serieus genomen

worden door professionals van de gemeente of school. Dit beeld komt sterk naar voren in de interviews met de doelgroep, maar ook in de gesprekken met professionals van zorginstellingen. Zowel de doelgroep zelf als de professionals die aan hen verbonden zijn, geven aan dat gesprekken met de gemeente beter verlopen en dat de uitkomst ervan vaker positief is (toekenning Wmo-voorziening, Participatiewet uitkering, of toelating tot school) als de professional mee gaat op gesprek. Vanuit het RMC gaan medewerkers mee met jongvolwassenen om een Wmo-indicatie te regelen als zij twijfelen of de jongvolwassene zijn hulpvraag goed kan formuleren. Het Outreachend Team van Stimenz gaat met hun jongvolwassenen mee naar intakegesprekken op school; het team zit daar geregeld samen met hun jongvolwassenen om alles in goede banen te leiden. Het Outreachend Team van Stimenz, MEE Veluwe en Philadelphia gaan vaak mee met hun jongvolwassenen naar gesprekken bij W&I en Wmo, met het idee dat het gesprek anders niet goed verloopt en procedures weer opnieuw doorlopen moeten worden.

3 Samenhang en samenwerking in de aanpak

criterium uit het toetsingskader dat de inspecties hebben gehanteerd:
- Samenhange zorg en ondersteuning voor jongvolwassenen

Sterke punten:

Netwerkaanpak

Scholen, gemeente, zorginstellingen en Lucrato sluiten steeds meer op elkaar aan. Dit gaat via geformaliseerde overlegstructuren (scholennetwerkoverleg, brede satelliet), maar de partners proberen ook bij elkaars overleg aan te sluiten, om bijvoorbeeld casuïstiek te bespreken. Dit zorgt voor samenhang in de ondersteuning van de doelgroep op casusniveau. Zo sluiten RMC-consulenten aan bij het overleg van het jongerenloket, waardoor er direct contact is met de poortmedewerkers van de Participatiewet. Ook wordt er op casusniveau overleg gevoerd tussen medewerkers van het RMC en het jongerenloket. De scholen hebben goed contact met de maatschappelijk werkers van Stimenz. Ook met de MEE schoolmaatschappelijk werkers en consulenten is goed contact. Vanuit de Entree-opleidingen wordt samengewerkt met zorginstellingen (waaronder het CJG). Het Outreachend team van Stimenz heeft een directe lijn met schoolmaatschappelijk werk, waar het 'hun' (ex)dakloze jongvolwassenen betreft. Ook zijn er korte lijnen tussen het Outreachend Team van Stimenz en het Activerium waar het jongerenloket gevestigd is. Medewerkers van W&I en Wmo zijn aangesloten op het sociale wijkteam. Kortom, er wordt geïnvesteerd in een netwerkaanpak waarbij partijen steeds meer op elkaar aansluiten en elkaar op casusniveau weten te vinden.

Ontwikkelpunten:

Informatiedelen op persoonsniveau en het koppelen van informatie op geaggregeerd niveau

Professionals zien verbetermogelijkheden om de samenhang in de ondersteuning op casusniveau te verbeteren. Zo wordt aangegeven dat het sinds de invoering van de AVG moeilijker is geworden om informatie te delen. Professionals delen informatie meestal pas als de jongvolwassene er toestemming voor heeft gegeven, maar die doet dat niet altijd. Het is dus moeilijk om integraal te werken (volgens de 'één plan-gedachte') voor de doelgroep, zo wordt aangegeven. Naast de AVG speelt ook dat partijen nog teveel denken en handelen vanuit hun eigen kader en dat er in de gemeente wordt gewerkt met een groot aantal systemen die niet op elkaar aansluiten, waarbij professionals ook geen toegang hebben tot elkaars systemen. Op meer geaggregeerd niveau is de gemeente, sinds de invoering van de AVG, terughoudend met het delen en koppelen van informatie afkomstig van Participatiewet, Wmo en het RMC, ook al is de gekoppelde informatie niet te herleiden tot persoonsniveau. Dit bemoeilijkt het voor

de gemeente om samenloop en samenhang tussen voorzieningen te duiden, wat wel wenselijk is in het kader van beleidsvorming en evaluatie.

Overzicht aanbod ondersteuning

De gemeente Apeldoorn ontplooit veel initiatieven voor de doelgroep en beschikt over een groot aanbod van projecten, trajecten en voorzieningen om de doelgroep te ondersteunen. Daarnaast beschikt de gemeente over een uitgebreid zorg- en welzijnslandschap. Veel instellingen doen iets voor de doelgroep, zij het op gesubsidieerde, non profit of vrijwillige basis. De dynamische wijze waarop beleidsinitiatieven worden ontplooid, het grote gemeentelijke aanbod en de inzet van de vele zorg- en welzijninstellingen, creëert bij alle partijen een behoefte aan overzicht, logica, coördinatie en stroomlijning. De huidige werkwijze van de gemeente voorziet hier onvoldoende in. Deze situatie creëert inefficiëntie in de aanpak, moeilijkheden bij het volgen van de doelgroep en bij het bepalen of een aanpak succesvol is voor de doelgroep in zijn geheel.

Stroomlijning en logica van de aanpak gaat ook over het hanteren van dezelfde leeftijdsgrens voor jongvolwassenen. Apeldoorn hanteert op dit moment verschillende leeftijdsgrenzen voor jongvolwassenen: Het jongerenloket is er bijvoorbeeld voor jongvolwassenen tot 27 jaar, maar het Outreachend Team van Stimenz ondersteunt (dakloze) jongvolwassenen tot 23 jaar en moet ze daarna overdragen aan het sociaal wijkteam. Het Outreachend Team moet vanuit – en samen met – het wijkteam ondersteuning bieden. Volgens het Outreachend Team is de drempel voor de doelgroep te hoog om zich te melden bij het sociale wijkteam en heeft deze te weinig expertise omtrent dakloze jongvolwassenen. Alle dakloze jongvolwassenen – ongeacht de leeftijd – weten het Outreachend Team wel te vinden, het is niet logisch dat jongvolwassenen van 23+ dan niet bij hen terecht kunnen.

Regievoering

Het ontbreekt op casusniveau aan een regisseur die het overzicht houdt op alle ondersteuning, die de contactpersonen en plannen verbindt, zaken (integraal) in werking zet en knopen doorhakt. Als een jongvolwassene meerdere contactpersonen heeft – wat meestal het geval is – dan lijkt niemand eindverantwoordelijk te zijn voor de aanpak. Een voorbeeld van gebrek aan regievoering is de (al eerder aangehaalde) situatie dat de verantwoordelijkheid voor een jongvolwassene die op het punt staat school te verlaten of reeds verlaten heeft te lang bij school blijft liggen. Jongvolwassenen die vervolgens zijn aangewezen op hulp en ondersteuning van de gemeente worden volgens betrokkenen door de gemeente niet adequaat opgepakt; de gemeente neemt in zulke gevallen onvoldoende haar (regisserende) verantwoordelijkheid.

4 Effect van de Apeldoornse aanpak

Criteria uit het toetsingskader dat de inspecties hebben gehanteerd:

- Zorg en ondersteuning gericht op het behalen van effecten
- Het perspectief van jongvolwassenen benutten om integrale zorg en ondersteuning te verbeteren

In de gemeente Apeldoorn stroomt zo'n 50 procent van de jongvolwassenen die het VSO, PrO en Entree-onderwijs verlaten door naar vervolgonderwijs, overeenkomstig de landelijke cijfers (51% in de gemeente Apeldoorn; 53% landelijk beeld; 160 absoluut aantal). Van de jongvolwassenen die niet doorstromen naar vervolgonderwijs maar uitstromen naar de arbeidsmarkt, stromen minder jongvolwassenen uit naar werk dan landelijk het geval is (29% in de gemeente Apeldoorn; 40% landelijk beeld; 40 absoluut aantal). Daarnaast hebben meer jongvolwassenen zo'n 3-4 maanden nadat zij school verlaten een uitkering (41% in de gemeente Apeldoorn; 28% landelijk beeld; 60 absoluut aantal). Dit

aantal is aanzienlijk hoger dan het landelijk beeld. Deze CBS cijfers zijn gebaseerd op het schooljaar 2016 – 2017, met als peildatum 1 oktober 2017.

TSD heeft sterke indicaties dat de significant lagere uitstroom naar werk en het significant hogere aantal met een uitkering (ten opzichte van het landelijk gemiddelde) te maken heeft met het bepalen van de afstand tot de arbeidsmarkt van de doelgroep. 'Poortmedewerkers' van W&I maken deze inschatting zodra de jongvolwassenen zich melden. Als er een korte afstand wordt ingeschat (<1 jaar), dan gaat een jongvolwassene naar Lucrato voor training en arbeidsbemiddeling. Wordt er een langere afstand ingeschat (>1 jaar), dan gaat de jongvolwassene naar het Activerium voor ontwikkeling of training. Bemiddeling naar arbeid is dan voor deze groep in principe binnen een jaar niet aan de orde. Naast de inschatting welke jongvolwassene kansrijk is en welke jongvolwassene niet, speelt dat Lucrato op dit moment niet optimaal is toegerust om de doelgroep direct te plaatsen bij werkgevers. Bij Lucrato krijgt de doelgroep training als voorbereiding op uitstroom naar werk, maar Lucrato kan hierbij niet altijd maatwerk leveren. Daarnaast is Lucrato nog volop bezig de eigen organisatie te stroomlijnen en sluit haar dienstverlening nog te weinig aan op banen of vacatures bij werkgevers.

Uit de landelijke CBS cijfers wordt duidelijk dat werk behouden voor de doelgroep moeilijk is. Het aandeel van de doelgroep dat twee jaar na schoolverlaten werkzaam is, is significant lager dan drie maanden na uitstroom³. Landelijk gezien is 54 procent van de doelgroep na 2 jaar nog aan het werk. TSD heeft geen cijfers van Apeldoorn opgevraagd bij het CBS, maar de gesproken professionals geven aan dat ook in Apeldoorn de doelgroep om diverse redenen maar moeilijk werk kan behouden naarmate de tijd vordert. Voor een deel ligt dit aan de doelgroep zelf, maar ook aan werkgevers die het moeilijk vinden de doelgroep over langere tijd de benodigde begeleiding te geven, of dat zij de doelgroep na twee jaar geen vast dienstverband aanbieden.

Het aantal jongvolwassenen zonder werk, zonder uitkering en niet in vervolgonderwijs is in Apeldoorn ongeveer gelijk aan de landelijke cijfers (31% in de gemeente Apeldoorn; 32% landelijk beeld; 50 absoluut aantal). Het is aannemelijk dat een groot deel van deze groep in beeld is en ondersteuning krijgt van instellingen zoals het JIP, Stimenz Werkt, het Outreachend Team van Stimenz, Philadelphia, MEE of het RMC. Als de verbinding tussen deze instellingen en scholen, gemeente en werkgevers nog verder wordt versterkt, dan kan deze groep zonder werk, uitkering of vervolgopleiding verkleind worden.

Het laatste effect op de doelgroep dat TSD benoemt, heeft te maken met het creëren van zorgmijders. Jongvolwassenen uit de doelgroep vertonen zorgmijdend gedrag omdat partijen onvoldoende aansluiten bij hun behoeften en hen onvoldoende serieus nemen. Dit beeld komt sterk naar voren in de interviews met de jongvolwassenen en professionals bevestigen dit. Het wordt voor professionals steeds moeilijker om in contact te komen met deze teleurgestelde jongvolwassenen; zij moeten zich vervolgens extra bewijzen om het vertrouwen weer terug te winnen. Een deel van de doelgroep sluit zich helemaal af van hulp, maar vaak betreft dit juist degenen die hulp het hardst nodig hebben.

Aanbevelingen

De gemeente heeft de ambitie om een sluitende aanpak voor jongvolwassenen uit de doelgroep te realiseren; elke jongvolwassene heeft een plek in het onderwijs, werk of een arrangement (combinatie van onderwijs, werk/dagbesteding en zorg). Jongvolwassenen zijn daarbij voldoende gekwalificeerd voor onderwijs en arbeidsmarkt, zo luidt het gemeentelijk beleid.

Apeldoorn heeft vele zorg- en welzijnsinstellingen die zich bezighouden met de doelgroep en waar de doelgroep zich toe kan wenden als zij hulp nodig hebben. De gemeente is ondernemend en ontwikkelt vele initiatieven en projecten om kwetsbaren jongvolwassenen, waaronder de doelgroep, te ondersteunen. De gemeente beschikt over vele instrumenten en voorzieningen die ingezet kunnen

³ Voor meer informatie zie: <https://www.toezichtsociaaldomein.nl/documenten/publicaties/2019/02/18/cbs-update-fase-ii-participatie-zonder-startkwalificatie>

worden voor de doelgroep. Scholen in Apeldoorn bereiden de doelgroep goed voor op de vervolgstap na school. Hiermee zijn in ruime mate randvoorwaarden aanwezig om via een netwerkbenadering de doelgroep passende hulp te bieden, zodat deze jongvolwassenen duurzaam en naar vermogen kunnen participeren. Daarmee is ook de sluitende aanpak te realiseren die de gemeente voorstaat voor deze jongvolwassenen.

De gemeente heeft de sluitende aanpak echter nog niet gerealiseerd; er zijn nu nog te veel momenten waarop de doelgroep uit beeld raakt. De gezamenlijk aanpak is nog overwegend gericht op plaatsing en stabilisering en in mindere mate gericht op activering, persoonlijke ontwikkeling en uitstroom naar werk. De keten van werk en inkomen is nog onvoldoende ingericht op directe bemiddeling van de doelgroep naar werk. Het netwerk moet zich verstevigen en gezamenlijke werkwijzen moeten nog inslijten. Het is daarbij belangrijk dat toegewerkt wordt naar een duurzame structuur waarbij de gemeente coördineert, verbindt en de zekerheid biedt dat het gezamenlijk ingeslagen pad gevolgd wordt.

Om stappen te maken ten aanzien van het doel dat de gemeente zich heeft gesteld - een sluitende aanpak voor de doelgroep - adviseert TSD dat er nog meer nadruk wordt gelegd op:

1. Het in beeld hebben en houden van de doelgroep, met name ook tussen het 23^e en 27^e levensjaar⁴. Bij toezichtthema 1 - doelgroep in beeld – heeft TSD beschreven op welke momenten de doelgroep uit beeld kan raken.
2. Meer uitgaan van de behoefte van de doelgroep, door te werken volgens de principes van één plan en één contactpersoon/regisseur. De jongvolwassene wordt hierbij proactief en laag frequent ondersteund, maar op momenten ook juist (tijds)intensief. Dit alles door een professional die naast de jongvolwassene staat en langdurig aan hem verbonden is, om samen regie te kunnen voeren.
3. Het bevorderen van persoonlijke groei en uitstroom naar werk, waarbij de uitdaging is om de doelgroep langdurig arbeidsfit en aan het werk te houden.
4. Het realiseren van een adequate aansluiting tussen de WLZ en de gemeentelijke voorzieningen, zodat jongvolwassenen met een WLZ-indicatie én arbeidsvermogen niet tussen wal en schip raken. In principe is de WLZ een voorliggende voorziening voor de Wmo. Het staat gemeenten juridisch gezien echter vrij om WLZ-cliënten te ondersteunen. Gemeenten zijn hiertoe niet verplicht, maar de WLZ of de Wmo verbieden het ook niet. Op casusniveau kan de gemeente een afweging maken om dit te doen.
5. Het bestendig maken van de gezamenlijk aanpak, waarbij de gemeente haar initiatieven, projecten en werkwijzen stroomlijnt. Daarbij worden de netwerkpartners voorzien in hun behoefte aan coördinatie binnen het netwerk.

⁴ De Functionaliteit 'Jongvolwassenen in beeld' van het Ministerie van SZW en het Inlichtingenbureau voor jongvolwassenen van 23- 27 jaar zou hierin van toegevoegde waarde kunnen zijn. Het betreft jongvolwassenen zonder werk, uitkering of inschrijving voor het onderwijs.