



RAPPORT

# Evaluatie bestuurlijke akkoorden pleegzorg en gezinshuiszorg

70910 – 1 mei 2024

RAPPORT

# Evaluatie bestuurlijke akkoorden pleegzorg en gezinshuiszorg

Dorien van Duivenboden  
Ad Baan  
Maya Ramdin  
Rosanne van Seben  
Mattias Gijsbertsen

70910 – 1 mei 2024

# Inhoudsopgave

<b>Samenvatting .....</b>	<b>4</b>
<b>1. Inleiding .....</b>	<b>6</b>
1.1 Aanleiding en context.....	7
1.2 Doel van het onderzoek.....	8
1.3 Aanpak en onderzoeksmethoden .....	9
1.4 Leeswijzer .....	10
<b>2. Context en juridisch kader van de bestuurlijke akkoorden.....</b>	<b>11</b>
2.1 Bredere ontwikkelingen in de jeugdzorg.....	12
2.2 Juridisch kader .....	13
<b>3. Proces en uitvoering bestuurlijke akkoorden .....</b>	<b>16</b>
3.1 Proces rondom afgeven beschikking na 18 jaar .....	17
3.2 Het wel of niet continueren van zorg na 18 jaar .....	22
3.3 Gevolgen van de uitvoering voor aanbieder en gemeente .....	23
<b>4. Effect van de bestuurlijk akkoorden.....</b>	<b>25</b>
4.1 De weg naar zelfstandigheid .....	25
4.2 De meerwaarde van de leeftijdsverlenging .....	26
4.3 Factoren die het werk van pleeg- en gezinshuisouders in de periode vanaf 18 jaar verzwaren.....	29
<b>5. Conclusies en aanbevelingen .....</b>	<b>30</b>
5.1 Beantwoording van de onderzoeksvragen .....	31
5.2 Conclusies en aanbevelingen .....	32
<b>Nawoord .....</b>	<b>35</b>
<b>Bijlagen.....</b>	<b>37</b>
B1. Respons enquête.....	38
B2. Onderzoeksvragen .....	39
B3. Interviewleidraden.....	40
B4. Relevante documenten .....	42

# Samenvatting

## Aanleiding en context

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het beschikbaar stellen en financieren van alle vormen van jeugdhulp, zo ook jeugdhulp in gezinsvorm. Hierbij gold voorheen voor zowel gezinshuizen als pleegzorg dat de hulp stopte op het moment dat een jeugdige 18 werd. Een leeftijd waarop veel jongeren echter nog onvoldoende voorbereid bleken op een zelfstandig leven, met mogelijke problemen tot gevolg.

Middels een bestuurlijke afspraak voor pleegzorg uit 2018 en een bestuurlijke afspraak voor gezinshuiszorg uit 2020, is afgesproken dat het recht op pleeg- en gezinshuiszorg, standaard doorloopt tot 21-jarige leeftijd, tenzij de jeugdige dit na zijn of haar 18<sup>e</sup> niet wil. De bestuurlijke afspraak voor wat betreft pleegzorg is sinds 1 januari 2023 wettelijk verankerd.

## Onderzoeksvragen en onderzoeksmethoden

Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) heeft Berenschot gevraagd een evaluatie uit te voeren van de bestuurlijke akkoorden, aangaande de effecten van de leeftijdsverlening in de pleegzorg en in de gezinshuiszorg. In dit evaluatieonderzoek worden de volgende onderzoeksvragen beantwoord:

- Is het doel van de bestuurlijke akkoorden, namelijk het creëren van vanzelfsprekendheid omtrent zorg tot 21 jaar, behaald?
- In hoeverre is het aantal jongeren dat na hun 18<sup>e</sup> verjaardag in een pleeggezin of gezinshuis verblijft, toegenomen?
- In hoeverre draagt het langer kunnen verblijven in een pleeggezin of gezinshuis bij aan een stevigere basis voor jongeren?
- Wat zijn de overige effecten van de bestuurlijke akkoorden voor verschillende stakeholders?

In dit onderzoek is gebruikt gemaakt van een documentstudie, vijf enquêtes uitgezet onder gemeenten, pleegzorgaanbieders, gezinshuisaanbieders, gezinshuisouders en pleegouders, en interviews met pleeg- en gezinshuisouders en pleeg- en gezinshuisjongeren.

## Beantwoording van de onderzoeksvragen

1. Is het doel van de bestuurlijke akkoorden, namelijk het creëren van vanzelfsprekendheid omtrent zorg tot 21 jaar, behaald?

Over het algemeen is de mogelijkheid tot pleeg- en gezinshuiszorg tot 21 jaar bij ouders, jongeren, aanbieders bekend. Het proces omtrent het aanvragen van zorg tot 21 jaar lijkt de vanzelfsprekendheid van het gebruikmaken van zorg na 18 jaar echter in de weg te staan. Zo moet toch vaak nog officieel een verlenging worden aangevraagd en gemeenten voeren in sommige gevallen ook nog een noodzakelijkheidstoets uit voordat de zorg na 18 jaar gecontinueerd wordt. Deze check wekt bij de pleeg- en gezinshuisouders en jongeren de suggestie dat het ook mogelijk is dat de verlenging niet doorgaat, wat soms veel stress kan opleveren voor de pleeg- en gezinshuisouders en jongeren zelf.

2. In hoeverre is het aantal jongeren dat na hun 18<sup>e</sup> verjaardag in een pleeggezin of gezinshuis verblijft, toegenomen?

In dit onderzoek kan geen onderbouwde uitspraak worden gedaan over deze vraag omdat gemeenten en aanbieders aangeven hier geen exacte data over te hebben. Wel blijkt uit de factsheet pleegzorg dat ruim vier keer meer jongeren na hun 18<sup>e</sup> in 2022 een pleeggezin woonden ten opzichte van 2017. Voor gezinshuizen lijkt dergelijke informatie niet beschikbaar.

### 3. In hoeverre draagt het langer kunnen verblijven in een pleeggezin of gezinshuis bij aan een stevigere basis voor jongeren?

Alle bevraagde partijen zien de meerwaarde van de leeftijdsverlening in pleeg- en gezinshuiszorg in. Ouders, jongeren en zorgaanbieders geven allemaal aan de positieve effecten van de leeftijdsverlenging op te merken of te ervaren als gevolg van de uitvoering van het bestuurlijk akkoord. De rust, continuïteit, stabiliteit en het gevoel van veiligheid, die allemaal een direct gevolg zijn van de mogelijkheid om de plaatsing te verlengen, dragen bij aan een goede voorbereiding en aan de kans dat de stap naar zelfstandigheid met succes gezet kan worden. Op 18-jarige leeftijd zijn veel jongeren namelijk nog onvoldoende volwassen om op eigen benen te staan. Dit geldt nog sterker voor pleegjongen en jongeren in gezinshuizen, aangezien zij vaak nog te kampen hebben met problemen uit het verleden. Een aantal jongeren gaf in het onderzoek expliciet aan dat ze het niet alleen op eigen kracht gered zouden hebben zonder de steun en de stabiliteit die de pleeg- of gezinshuiszorg hen na hun 18<sup>e</sup> bood.

### 4. Wat zijn de overige effecten van de bestuurlijke akkoorden voor verschillende stakeholders?

Aan gemeenten en aanbieders is gevraagd welke effecten de bestuurlijke akkoorden hebben op andere zorg (zorg vanuit Wmo, verlengde Jeugdhulp tot 23 jaar) en wat het effect ervan is op de knelpunten (administratieve lasten, financiële druk, wachtlijsten). Gemeenten en aanbieders hebben bij de vragen in de enquête op gemiddeld 60% van de vragen geantwoord 'weet ik niet'. Zij hebben wel suggesties gegeven van mogelijke effecten maar kunnen hierover geen onderbouwde uitspraken doen. In dit onderzoek kan daardoor helaas op deze vraag geen concreet antwoord worden gegeven.

## Conclusie en aanbevelingen

Op basis van de antwoorden op de onderzoeksvragen kan worden gesteld dat het onderzoek laat zien dat het verlengen van zorg tot 21 jaar daadwerkelijk een stevigere basis biedt voor jongeren. Daarmee hebben de bestuurlijke afspraken een belangrijk positief effect: de leeftijdsverlening geeft rust en stabiliteit, wat de kans om met succes een goede stap naar zelfstandigheid te maken vergroot. Tegelijkertijd maakt het onderzoek duidelijk dat, ondanks de afspraken die gemaakt zijn met de bestuurlijke akkoorden, het continueren van zorg tot 21 jaar nog niet in alle gevallen een vanzelfsprekendheid is. Bovendien zijn er veel verschillen tussen de handelwijze van gemeenten. Deze verschillen doen zich voor op het wel of niet moeten aanvragen van de verlenging, het doen van een noodzakelijkheidstoets, de geldigheidsduur van de afgegeven beschikking en het aantal evaluatiemomenten, en de mate waarin de aanvraag onderbouwd moet worden.

Het feit dat door een deel van de gemeenten, het wel of niet verlengen van pleeg- of gezinshuiszorg na 18 jaar nog inhoudelijk wordt afgewogen is niet in lijn met de tekst van het bestuurlijk akkoord en de wetgeving. Het lijkt erop dat gemeenten onvoldoende beseffen dat verlenging van plaatsingen, indien die wens aanwezig is, vanzelfsprekend dient te zijn. Dat gemeenten een check willen doen of de jongere de zorg wil continueren, is vanuit de huidige context van de jeugdzorg begrijpelijk, maar onterecht en er lijkt nog veel winst te behalen in het verder standaardiseren van pleeg- en gezinshuiszorg tot 21 jaar.

Hierbij wordt tot slot als belangrijkste aanbeveling gedaan om vanuit de gemeente te anticiperen op de leeftijdsgrens van 18 jaar met een pakket aan informatie aan pleeg- en gezinshuisouders over wat er verandert aan rechten, plichten en voorzieningen (18-/18+). De mate waarin pleeg- en gezinshuisouders over de relevante informatie beschikken is nu afhankelijk van de gemeenten en instellingen waar ze mee te maken hebben. De suggestie is om dat zodanig te standaardiseren en verbreden, dat alle relevante informatie gemakkelijk te vinden is door alle pleeg- of gezinshuisouders en jongeren en dat alle informatie actueel is, inclusief informatie over het recht om zorg standaard door te laten lopen tot 21 jaar.



## HOOFDSTUK 1

# Inleiding

In dit hoofdstuk geven we een beschrijving van de aanleiding en context, gaan we in op het doel van het onderzoek en de onderzoeksvragen en geven we een beschrijving van onze aanpak en onderzoeksmethoden.

## 1.1 Aanleiding en context

### Pleegzorg en gezinshuiszorg

Pleegzorg en gezinshuiszorg zijn vormen van jeugdhulp in gezinsvormen die kunnen worden ingezet op het moment dat een kind (tijdelijk) niet bij zijn of haar biologische ouders kan wonen. Hierbij is pleegzorg de meest voorkomende vorm.<sup>1</sup>

Pleegzorg is een vorm van hulp waarbij een kind tijdelijk in een ander gezin gaat wonen. Het kind wordt dan niet alleen door de biologische ouders maar (ook) door pleegouders verzorgd en opgevoed. Pleegkinderen blijven de wettelijke kinderen van hun ouders.<sup>2</sup> In een pleeggezin wordt doorgaans één pleegkind opgenomen. Er bestaan verschillende vormen van pleegzorg zoals reguliere of perspectief biedende pleegzorg, netwerkpleegzorg waarbij iemand uit het sociale netwerk de zorg op zich neemt, crisispleegzorg en deeltijdpleegzorg.<sup>3</sup>

Naast pleegzorg bestaat er gezinshuiszorg: een vorm van jeugdhulp die wordt ingezet op het moment dat er sprake is van meer complexe problematiek.<sup>4</sup> In gezinshuizen wonen kinderen en jongeren die uit huis zijn geplaatst. Gezinshuizen zijn kleinschalig (gemiddeld drie tot zes kinderen) en de gezinshuisouders zijn professionele jeugdhulpverleners. Het gezinshuis staat vaak in een gewone woonwijk of dorp. De kinderen wonen er samen met één of twee gezinshuisouders, die een zo gewoon mogelijk thuis bieden.<sup>5</sup> De gezinshuisouder wordt ondersteund door andere professionals, zoals een gedragswetenschapper of andere jeugdzorgprofessionals. Voor gezinshuizen valt er een onderscheid te maken tussen gezinshuizen in loondienst bij een zorgaanbieder en zelfstandige gezinshuizen.<sup>6</sup> Daartoe worden de volgende categorieën gehanteerd: gezinshuis in driehoeksamenwerking met zowel een zorgaanbieder als franchisegever, gezinshuis in samenwerking met een zorgaanbieder, gezinshuis in loondienst van een zorgaanbieder (of andere organisatie), gezinshuis in samenwerking met een franchisegever en een vrijgevestigd gezinshuis.

Het CBS beschrijft dat bijna 36 duizend jongeren in de eerste helft van 2023 jeugdhulp met verblijf kregen. Dat is ruim 9% van alle jongeren met jeugdhulp. Hiervan waren 18 duizend jongeren in een pleeggezin opgenomen. Ruim 5 duizend jongeren kregen gezinsgerichte opvang, waaronder gezinshuiszorg.<sup>7</sup>

#### 1.1.1 Knelpunten pleegzorg en gezinshuiszorg 18 jaar

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het beschikbaar stellen en financieren van alle vormen van jeugdhulp, zo ook jeugdhulp in gezinsvormen. Hierbij gold voorheen voor zowel gezinshuizen als pleegzorg dat de hulp in principe werd beëindigd op het moment dat een jeugdige 18 werd. Alleen middels het aanvragen van verlengde jeugdhulp kon de (pleeg) zorg na de 18<sup>e</sup> verjaardag nog doorlopen. Op deze leeftijd bleken veel jongeren echter nog onvoldoende voorbereid op een zelfstandig leven.<sup>8</sup> Uit cijfers van het CBS blijkt dat in het algemeen geldt dat jongeren in 2020 gemiddeld met 23,7 jaar uit huis gaan.<sup>9</sup> Deze cijfers onderstrepen dat jongeren van 18 jaar dus vaak nog niet in staat zijn om de stap naar een zelfstandig leven te maken. Veel jongeren slagen er uiteindelijk met hulp van hun netwerk in om met vallen en opstaan zelfstandig te functioneren.

Pleegjongeren en jongeren uit gezinshuizen hebben soms nog extra begeleiding nodig. Ze hebben vaak op 18-jarige leeftijd nog geen opleiding afgerond en hebben doorgaans minder steun van een netwerk. Zo bleek uit eerder onderzoek dat jongeren die een gezinshuis moesten verlaten terwijl zij daar eigenlijk nog niet klaar voor waren, in de problemen komen.<sup>10</sup> Het onderzoek geeft voorbeelden van jongeren met een beperkt sociaal netwerk die in de maatschappelijke opvang belandden of terugkeerden naar hun biologische ouders terwijl daar een onwenselijke thuissituatie is. Een kind dat te vroeg zelfstandig gaat wonen heeft bovendien een vergrote kans op schulden, werkloosheid, huisvestingsproblemen, en zelfs een verhoogd risico op drugsgebruik, criminaliteit of om in de prostitutie terecht te komen.<sup>11</sup>

1 <https://www.jeugdzorgnederland.nl/pleegzorg/algemeen/>  
2 <https://www.pleegzorg.nl/bibliotheek/1-wat-is-pleegzorg/3-wat-is-pleegzorg>

3 Voor de gehanteerde definities zie: <https://www.pleegzorg.nl/bibliotheek/1-wat-is-pleegzorg/34-vormen-van-pleegzorg>  
4 <https://www.pleegzorg.nl/bibliotheek/1-wat-is-pleegzorg/748-verschillen-tussen-pleeggezin-en-gezinshuis#:~:text=Pleegouders%20zijn%20vrijwilligers%20en%20gezinshuisouders,een%20gezinssituatie%20met%20vaste%20opvoeders>  
5 <https://www.regelhulp.nl/onderwerpen/uit-huis/gezinshuis#:~:text=Wat%20is%20een%20gezinshuis%3Fvaak%20in%20een%20gewone%20wijk>  
6 <https://www.nji.nl/gezinshuizen/verschillende-vormen-van-gezinshuizen>

7 <https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/rapportages/2023/jeugdhulp-1e-halfjaar-2023/1-jongeren-met-jeugdhulp>

8 Memorie van toelichting, Wijziging van de Jeugdwet en enkele andere wetten in verband met de verlenging van de duur van pleegzorg en het vervallen van de verleningsbeschikking bij machtigingen tot uithuisplaatsing en gesloten jeugdhulp (35 833).

9 <https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/dashboard-bevolking/levensloop/uit-huis-gaan#:~:text=De%20meeste%20jongeren%20verlaten%20tussen,minder%20vaak%20thuiswonend%20dan%20mannen.>

10 AEF, Ruimte om volwassen te worden, onderzoek naar de effecten van het verhoogen van de leeftijdsgrens voor gezinshuizen (2019, Den Haag).

11 Nji, 'Pleegzorg na 18 jaar, Hoe doet u dat in uw gemeente?' (2018).

### 1.1.2 Bestuurlijke akkoorden pleeg- en gezinshuiszorg standaard tot 21 jaar

Gezien de problemen die zich voordeden bij jeugdigen waarbij de financiering voor pleegzorg en gezinshuizen vanaf 18 jaar stopte, is door de betrokken partijen middels twee bestuurlijke akkoorden besloten dat het recht op pleegzorg en gezinshuiszorg standaard door moet lopen tot 21-jarige leeftijd.

In juli 2018 sloten het ministerie van VWS, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en Jeugdzorg Nederland een bestuurlijk akkoord waarin werd vastgelegd dat het recht op pleegzorg, en daarmee het bijbehorende recht op begeleiding en pleegvergoeding vanuit de pleegzorgaanbieder en het recht op een vertrouwenspersoon, standaard doorlopen tot 21-jarige leeftijd, tenzij de jeugdige dit na zijn of haar 18<sup>e</sup> niet wil. Vanaf het moment dat de jeugdige 18 jaar is en dus meerderjarig, is de pleegzorg vrijwillig en kan een jeugdige beslissen te stoppen met de pleegzorg. Op 1 januari 2023 werd het bestuurlijk akkoord voor de leeftijdsverruiming van pleegzorg wettelijk verankerd door middel van een wijziging van de Jeugdwet.<sup>12</sup>

Ook voor gezinshuiskinderen gold voorheen dat zij standaard tot 18 jaar gebruik konden maken van gezinshuiszorg. Wanneer een jongere in een gezinshuis 18 jaar wordt, stopte de gezinshuiszorg omdat de volwassen leeftijd bereikt is. Op dit moment kon onder voorwaarden verlengde jeugdhulp worden ingezet. Voor jongeren die in een gezinshuis 18 jaar worden spelen dezelfde grote veranderingen als voor pleegkinderen. ‘Niet zelden komen jongeren in een gezinshuis uit onveilige en problematische situaties. Het opbouwen van stabiliteit en vertrouwen is van cruciaal belang voor hun verdere leven. Middels een bestuurlijke afspraak willen partijen het voor jongeren in een gezinshuis vanzelfsprekend maken langer gebruik te maken van de hulp en ondersteuning van het gezinshuis, opdat ze het huis verlaten wanneer ze hier aan toe zijn.’<sup>13</sup>

In 2020 werd daarom voor de gezinshuizen een bestuurlijke akkoord gesloten. Met dit akkoord tussen het ministerie van VWS, de VNG, Jeugdzorg Nederland, de Vereniging Gehandicaptenzorg Nederland (VGN), gezinshuis.com en Driestroom werd afgesproken dat ook de leeftijdsgrens voor jongeren in gezinshuizen standaard doorloopt tot 21 jaar. Deze bestuurlijke afspraak voor gezinshuizen is niet wettelijk verankerd.

## 1.2 Doel van het onderzoek

In beide bestuurlijke akkoorden is de afspraak opgenomen om na een aantal jaar te evalueren, met als doel lessen te trekken uit de verlengde duur van pleegzorg en de uitkomsten mee te nemen in het besluit over eventuele wettelijke verankering van de duur van gezinshuizen. Deze afspraak is op een later moment onderstreept door een motie.<sup>14</sup> Het ministerie van VWS heeft Berenschot gevraagd een evaluatie uit te voeren van de bestuurlijke akkoorden, aangaande de effecten van de leeftijdsverlening in de pleegzorg en in de gezinshuiszorg.

### 1.2.1 Onderzoeksvragen

Met deze evaluatie worden de volgende onderzoeksvragen beantwoord:

- Is het doel van de bestuurlijke akkoorden, namelijk het creëren van vanzelfsprekendheid omtrent zorg tot 21 jaar, behaald?
- In hoeverre is het aantal jongeren dat na hun 18<sup>e</sup> verjaardag in een pleeggezin of gezinshuis verblijft, toegenomen?
- In hoeverre draagt het langer kunnen verblijven in een pleeggezin of gezinshuis bij aan een stevigere basis voor jongeren?
- Wat zijn de overige effecten van de bestuurlijke akkoorden voor verschillende stakeholders?

Deze onderzoeksvragen zijn in bijlage 2 verder geoperationaliseerd tot specifieke onderzoeksvragen, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen onderzoeksvragen die enerzijds betrekking hebben op het proces en de uitvoering van de bestuurlijke akkoorden en anderzijds op de effecten van de bestuurlijke akkoorden.

Bij het proces en uitvoering richten we ons op de procedure rondom het afgeven van een beschikking na 18 jaar, het continueren van zorg, de uitstroom na 18 jaar bij het niet continueren van zorg en de gevolgen van de uitvoering voor aanbieder en gemeente. Bij het effect van de bestuurlijke akkoorden kijken we naar het effect voor de jeugdige en de aanbieder. De vraag die hierbij centraal staat is in hoeverre de pleeg- en gezinshuisouders en de jongeren meer zekerheid ervaren als gevolg van de bestuurlijke akkoorden en voelen jongeren zich beter voorbereid op de toekomst.

<sup>12</sup> Memorie van toelichting, Wijziging van de Jeugdwet en enkele andere wetten, (35 833).

<sup>13</sup> Bestuurlijke akkoord verruiming leeftijdsgrens in gezinshuizen (2020).

<sup>14</sup> Motie van de leden Raemakers en Ceder, Wijziging van de Jeugdwet en enkele andere wetten in verband met de verlenging van de duur van pleegzorg en het vervallen van de verleningsbeschikking bij machtigingen tot uithuisplaatsing en gesloten jeugdhulp (35833-22).



### 1.2.2 Scope van het onderzoek

Dit onderzoek richt zich op de effecten van de bestuurlijke akkoorden ten aanzien van de leeftijdsverlenging van 18 naar 21 jaar in de pleegzorg en gezinshuiszorg. Hierbij zijn de effecten van deze verlenging voor verschillende betrokkenen, zoals jongeren, pleeg- of gezinshuisouders, aanbieders en gemeenten in kaart gebracht.

In dit onderzoek kijken we naar alle typen pleegzorg en gezinshuiszorg zoals benoemd in paragraaf 1.1. Na 21 jaar bestaat er nog de wettelijke mogelijkheid om jeugdhulp tot 23 jaar te verlengen. Pleeg- en gezinshuiszorg van 21 tot 23 jaar, ook wel verlengde pleeg- of gezinshuiszorg genoemd, valt buiten de scope van dit onderzoek.

Deze evaluatie richt zich op de periode sinds de inwerkingtreding van de bestuurlijke akkoorden. Voor pleegzorg is dat vanaf 2018 tot heden en voor gezinshuiszorg vanaf 2020 tot heden. De focus van het onderzoek ligt op hoe de stand van zaken nu is. De situatie vóór de bestuurlijke akkoorden ligt dus buiten de scope van dit onderzoek. Ook eventuele andere wijzigingen in wet- en regelgeving gedurende deze periode worden niet meegenomen in dit onderzoek.

Tot slot is het belangrijk te benoemen dat de huidige evaluatie niet is bedoeld als breed onderzoek naar 18-/18+ in de jeugdzorg of andere knelpunten die spelen rondom pleeg- en gezinshuiszorg, zoals bijvoorbeeld problemen rondom huisvesting na het verlaten van een pleeggezin of gezinshuis. In de resultaten van dit onderzoek zullen eventuele, relevante bevindingen over dergelijke knelpunten wel worden gepresenteerd als bijvangst.

## 1.3 Aanpak en onderzoeksmethoden

Het onderzoek is begeleid door een begeleidingscommissie bestaande uit de VNG, Jeugdzorg Nederland, de VGN, de Nederlandse Vereniging voor Pleeggezinnen (NVP) en Present 24x7 (de Landelijke Beroepsvereniging voor Gezinshuisouders) en het ministerie van VWS. De begeleidingscommissie werd voorgezeten door de lector Jeugd bij Hogeschool Windesheim. Voor de evaluatie is gebruikgemaakt van een combinatie van onderzoeksmethoden:

- **Deskstudie.** Om richting te geven aan ons onderzoek zijn we gestart met een deskstudie. Deze deskstudie diende ter voorbereiding voor het opstellen van het juridisch kader, de vragenlijsten voor de enquêtes en interviewleidraden. We hebben de twee bestuurlijke akkoorden en de memorie van toelichting, behorende bij de wetwijziging van de Jeugdwet ten aanzien van de verlenging van de duur van pleegzorg, bestudeerd. Daarnaast hebben we eerdere relevante onderzoeksrapporten, beleidsstukken en kamerstukken bestudeerd. In bijlage 4 is een lijst met relevante bronnen opgenomen.
- **Enquêtes.** Onder pleegzorg- en gezinshuiszorgaanbieders, gemeenten, pleegouders en gezinshuisouders hebben wij vragenlijsten uitgezet. Met behulp van de leden van de begeleidingscommissie is de enquête eerst gevalideerd. Vervolgens zijn de enquêtes via het netwerk van de leden van de begeleidingscommissie (inclusief Gezinshuis.com en de Driestroom) verspreid onder pleegouders, gezinshuisouders, pleegzorgaanbieders, gezinshuiszorgaanbieders en gemeenten. Middels de contactgegevens op de website [pleegzorg.nl/pleegzorgorganisaties](https://www.pleegzorg.nl/pleegzorgorganisaties) zijn pleegzorgaanbieders gemaild en gebeld.<sup>15</sup> Gemeenten zijn benaderd via het ambtelijk netwerk van de 42 jeugdregio's van de VNG (J42 netwerk) en kregen vragen over zowel pleegzorg als gezinshuiszorg. De vragenlijsten zijn opgesteld op basis van de beleidsstukken uit de documentstudie, zoals kamerbrieven en onderzoeken, maar ook bijvoorbeeld de praktische handleiding over pleegzorg na 18 jaar van het Nederlands Jeugdinstituut (Nji) en de NVP.<sup>16</sup> Onderwerpen die aan bod kwamen in de vragenlijst hadden betrekking op het proces van het afgeven van de beschikking na 18 jaar, het aantal jeugdigen dat in zorg blijft na 18 jaar, knelpunten bij de uitvoering van de bestuurlijke akkoorden, voorbereiding op zelfstandigheid, begeleiding en uitstromingsmogelijkheden na 18 jaar en het effect van de bestuurlijke akkoorden.

<sup>15</sup> <https://www.pleegzorg.nl/pleegzorgorganisaties>

<sup>16</sup> <https://www.nji.nl/sites/default/files/2021-05/Pleegzorg-na-18-jaar.pdf>

Hoewel vragen gesloten waren, hebben veel de respondenten de tijd genomen om onder de antwoorden een toelichting te geven. Dit heeft de uitkomsten van de enquêtes verder ingekleurd. In bijlage 1 is een overzicht van het aantal respondenten weergegeven. Bij de enquêtes van pleegzorgouders, pleegzorgaanbieders, gezinshuisouders en gezinshuisaanbieders is een landelijke spreiding op te merken bij de respondenten. Bij de enquête voor gemeenten hebben we twintig jeugdzorgregio's weten te bereiken. Ook hier was wel sprake van een landelijke spreiding en hebben grote en kleine gemeenten de enquête ingevuld.

- **Interviews met pleeg- en gezinshuisouders.** Waar de enquête met name bedoeld was om een kwantitatief en representatief beeld te krijgen van de mate van implementatie van de bestuurlijke afspraken en het effect vanuit het perspectief van de verschillende betrokkenen, is vervolgens met semigestructureerde interviews de verdieping gezocht op het effect van de bestuurlijke akkoorden. Hiertoe zijn allereerst gesprekken met pleegouders en gezinshuisouders gevoerd. Er zijn in totaal twaalf interviews gehouden met één of twee pleeg- of gezinshuisouders per interviews. In zes gesprekken ging het hierbij om pleegouders, in vijf om gezinshuisouders en één respondent gaf zowel pleegzorg als gezinshuiszorg. De interviews met de pleeg- en gezinshuisouders zijn voortgekomen uit de reacties op de enquête waarin zij aangaven bereid te zijn in gesprek te gaan. Vooraf werd aan de pleeg- en gezinshuisouders een gespreksleidraad gestuurd met een aantal vragen (zie bijlage 3), maar tijdens het gesprek was voor de pleeg- en gezinshuisouders ruimte om ook zelf onderwerpen in te brengen. Tijdens de gesprekken is in eerste instantie ingegaan op de ervaringen van pleeg- of gezinshuisouders met de leeftijdsverlenging en het proces eromheen. De nadruk van de interviews lag op de vraag in hoeverre deze ouders het voortzetten van pleegzorg of gezinshuiszorg na 18 jaar als een vanzelfsprekendheid ervaren. Dit was ook een van de hoofdvragen van het onderzoek. Daarnaast werden vragen gesteld over wat het volgens deze ouders jongeren oplevert dat zij tot hun 21<sup>e</sup> in de pleegzorg of de gezinshuiszorg kunnen blijven.

- **Interviews met jongeren.** Wij hebben interviews gevoerd met vier jongeren die ervaring hebben (gehad) in de pleegzorg, en vier jongeren die ervaring hebben (gehad) in de gezinshuiszorg. De jongeren die we hebben gesproken waren tussen de 17 en 24 jaar oud en hebben allemaal gekozen om gebruik te (gaan) maken van de leeftijdsverlenging. Wij hebben niet kunnen spreken met jongeren die ervoor kozen om op 18-jarige leeftijd het pleeggezin of gezinshuis te verlaten. Pleeg- en gezinshuisouders die wij hebben gesproken hadden hier wel ervaring mee en vertelden ons meer over deze jongeren. De interviews met pleegjongeren en jongeren uit gezinshuizen zijn opgezet in samenwerking met Jongwijs. Dit is een netwerkorganisatie voor jongeren in de pleegzorg. Het doel van deze gesprekken was om een beeld te krijgen bij de ervaring van jongeren met het kunnen verblijven in een pleeggezin of gezinshuis tot 21 jaar. Er werd bijvoorbeeld stilgestaan bij de vraag of zij zich hierdoor beter voorbereid voelen op de toekomst. De gebruikte interviewleidraad is opgenomen in bijlage 3.

## 1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 geeft een contextbeschrijving van het beleid rondom pleeg- en gezinshuiszorg, de rol en positie van gemeenten vanaf 2015 en schetst het juridisch kader van de bestuurlijke akkoorden. In hoofdstuk 3 en 4 beschrijven we achtereenvolgens de resultaten van dit onderzoek. In hoofdstuk 3 gaan we in op het proces en de uitvoering van bestuurlijke akkoord in de pleeg- en gezinshuiszorg en in hoofdstuk 4 op het effect van het bestuurlijk akkoord voor jongeren. In hoofdstuk 5 beschrijven we tot slot de conclusies en aanbevelingen.



## HOOFDSTUK 2

# Context en juridisch kader van de bestuurlijke akkoorden

In dit hoofdstuk beschrijven we eerst de context van en een aantal bredere ontwikkelingen binnen de jeugdzorg. De effecten van de bestuurlijke akkoorden moeten namelijk geplaatst worden in deze bredere context van de jeugdzorg. Bij het presenteren van onze bevindingen en onze duiding daarvan in de volgende hoofdstukken, zullen we dan ook teruggrijpen op onderstaande ontwikkelingen. Vervolgens gaan we in dit hoofdstuk in op het juridisch kader van de bestuurlijke akkoorden.

## 2.1 Breder ontwikkelingen in de jeugdzorg

### 2.1.1 Vanaf 2015 verandering in rol en taken van gemeenten en grote financiële opgaven

De rol en taken van gemeenten in de jeugdzorg zijn sinds 2015 drastisch veranderd. Gemeenten werden toen wettelijk verantwoordelijk voor het beschikbaar stellen en financieren van alle vormen van jeugdhulp.<sup>17</sup> Daarmee kregen gemeenten in Nederland een geheel nieuwe rol als opdrachtgever en financier van de jeugdzorg en daarmee ook voor de pleeg- en gezinshuiszorg.

Een belangrijke reden om de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de jeugdzorg (voorheen belegd bij het Rijk en de provincies) bij gemeenten onder te brengen, was dat gemeenten als lokale overheid veel dichterbij de burger staan en daarmee, beter dan het Rijk of de provincie, in staat zouden zijn de jeugdzorg effectiever, met meer lokale samenhang en ook goedkoper uit te (laten) voeren. De overheveling van verantwoordelijkheden en taken van het Rijk en de provincies naar gemeenten ging in dat verband dan ook gepaard met een landelijke korting op het totale budget.

Daarmee stonden gemeenten vanaf 2015 voor de opgave om de jeugdzorg zodanig in te richten, aan te sturen en te financieren, dat niet alleen de kwaliteit geborgd zou blijven, maar dat ook de beoogde inverdieneffecten waargemaakt zouden worden. Waar gemeenten, om wat voor redenen dan ook, dat niet voor elkaar kregen, droegen zij zelf de consequenties. De afgelopen tien jaar was het voor een aanzienlijk deel van de gemeenten niet haalbaar om de jeugdzorgtaken binnen de daarvoor ontvangen budgetten uit te (laten) voeren. Dat leidde in de afgelopen jaren tot een steeds scherper debat tussen gemeenten en het Rijk over de toereikendheid van de jeugdzorgmiddelen die gemeenten toebedeeld krijgen en over de oorzaken van de ontstane financiële tekorten. De financiële uitdagingen waar gemeenten voor staan, verklaren waarom veel gemeenten grip proberen te krijgen of houden op de instroom in de geïndiceerde jeugdhulp, waaronder ook pleeg- en gezinshuiszorg.

### 2.1.2 Van zware naar lichtere zorg en de voordelen van pleeg- en gezinshuiszorg

Binnen de jeugdzorg bestaan de nodige inhoudelijke argumenten om zeer terughoudend om te gaan met uithuisplaatsing van kinderen of jongeren. Zo gaat een uithuisplaatsing gepaard met de nodige nadelen voor wat betreft de binding tussen kind en de biologische ouder, of mogelijk zelfs schadelijke gevolgen voor de ontwikkeling van het kind. Daarnaast zijn er financiële redenen om relatief dure jeugdzorg (zoals uithuisplaatsingen en specialistische jeugdzorg) waar mogelijk te vervangen door lichtere vormen van zorg. Toch ontstaan in de dagelijkse praktijk van de jeugdzorg regelmatig doorslaggevend redenen en omstandigheden die uithuisplaatsing wenselijk of onvermijdelijk maken. Bijvoorbeeld wanneer de veiligheid of (geestelijke) gezondheid van een kind in het geding is, of als er sprake is van pedagogische onmacht aan de kant van de ouders.

Wanneer wordt overgegaan tot uithuisplaatsing, al dan niet op basis van een rechterlijke machtiging, kan pleegzorg of gezinshuiszorg belangrijke voordelen bieden boven plaatsing in ander verblijfsoplossingen zoals jeugdinstituten. Dit heeft onder meer te maken met de stabiliteit en de gezinscontext waarin een kind dan tijdelijk of langdurig wordt opgevangen en de grote persoonlijke betrokkenheid van pleeg- en gezinshuisouders bij hun pleegkinderen. Daarnaast zijn er, geredeneerd vanuit gemeenten, ook financiële redenen: pleeg- en gezinshuiszorg is goedkoper dan verblijfsoplossingen in jeugdzorginstellingen. De Jeugdwet stelt dan ook dat bij een uithuisplaatsing het kind, 'indien redelijkerwijs mogelijk', bij een pleegouder of in een gezinshuis wordt geplaatst, tenzij dit aantoonbaar niet in het belang is van het kind.<sup>18</sup>

Aanvankelijk was er na de decentralisatie van de jeugdzorg (overgang van taken van Rijk en provincie naar gemeenten) sprake van een sterke verzakelijking in de verhouding tussen gemeenten (in de opdrachtgeversrol) en jeugdzorgaanbieders (in de opdrachtnemersrol). Omdat gemeenten en jeugdzorgaanbieders elkaar nodig hebben om de grote opgaven effectief aan te pakken, is er in de jaren na 2015 verschuiving geweest naar meer partnerschap tussen gemeenten en zorgaanbieders.<sup>19</sup> Bijvoorbeeld door meerjarig te contracteren borgen gemeenten de continuïteit van jeugdzorgaanbieders. Daarnaast proberen veel gemeenten ook de noodzakelijke ruimte te bieden voor vernieuwing en innovatie.

<sup>18</sup> Kwaliteitscriteria Gezinshuizen (2019).

<sup>19</sup> Een aantal van deze ontwikkelingen en een aantal onderliggende onderzoeken komen ook aan de orde in paragraaf 1.3 van de [Hervormingsagenda Jeugd 2023-2028 \(overheid.nl\)](https://www.hervormingsagenda-jeugd-2023-2028.overheid.nl)

### 2.1.3 Bredere knelpunten in de jeugdzorg die ook betrekking hebben op de uitvoering van de bestuurlijke akkoorden

Een aantal van de vraagstukken en knelpunten die we tegenkwamen bij deze evaluatie van de bestuurlijke akkoorden pleeg- en gezinshuizorg, heeft te maken met knelpunten die zich breder voordoen in de jeugdzorg.

- De beschikbaarheid van passende jeugdhulp staat onder druk met name waar het gaat om specialistische jeugdzorgvormen. Zoals ook aangegeven in de Hervormingsagenda jeugd spelen stijgende vraag naar jeugdzorg, krimpende budgetten en arbeidsmarkttekorten hierbij een rol. Onder meer waar het gaat om kamertraining of om vormen van specialistische jeugdzorg hebben ook pleeg- en gezinshuisouders en jongeren daardoor last van hiaten of tekorten in het aanbod van die zorg en de wachtlijsten die daar het gevolg van zijn.
- **Het vraagstuk '18/18+':** daarbij gaat het om de vormen van zorg, hulp en ondersteuning op alle leefgebieden die mede afhankelijk zijn van de leeftijdsgrens van 18 jaar. Als jongeren ook na hun 18<sup>e</sup> zorg nodig hebben, krijgen ze als gevolg van de knip 18-/18+ daarbij te maken met de leeftijdsafhankelijkheid van die voorzieningen. 'Met 18 verandert de omgeving van de jongere: de betrokkenheid van voogden en instanties vanuit de jeugdhulp eindigt bij volwassenheid. Plotseling zit de jongere 'aan het stuur' en moet hij zijn eigen hulpvraag formuleren en eigenlijk ook zijn eigen problemen oplossen.<sup>20</sup> Dat kan dus voor jongeren boven de 18 en voor hun pleeg- of gezinshuisouders problemen opleveren bij het vinden of continueren van andere vormen van hulp of zorg. Ook de schaarste van woonaanbod is hierbij zeer bepalend.

### 2.1.4 'Zo thuis mogelijk' opgroeien

'Meer kinderen zo thuis mogelijk opgroeien' is een van de beleidslijnen van het Actieprogramma Zorg voor de Jeugd vanuit het ministerie van VWS en JenV (2018) en in de Hervormingsagenda Jeugd.<sup>21</sup> Het doel van deze beleidslijn is om kinderen een liefdevolle en stabiele omgeving te bieden. Als dat niet lukt spelen pleegzorg en andere vormen van gezinsgerichte jeugdhulp een belangrijke rol in het realiseren van het doel. Als kinderen niet meer thuis kunnen wonen, wordt zo veel mogelijk gestuurd op het kleinschalig, gezinsgericht en perspectief biedend opvangen van jongeren, bij voorkeur in het eigen netwerk. Er is dus een beweging in gang gezet om jeugdigen 'zo thuis mogelijk' op te laten groeien en zo min mogelijk in (grote) instellingen op te nemen. Daarmee wordt dus ook een groter beroep gedaan op pleegzorg en gezinshuizen.

## 2.2 Juridisch kader

In deze paragraaf beschrijven we het juridische kader van de bestuurlijke akkoorden<sup>22</sup> ten aanzien van leeftijdsverlenging in respectievelijk pleeg- en gezinshuizorg. We geven een overzicht van de doelen en verwachtingen van de bestuurlijke akkoorden.

### 2.2.1 Pleegzorg

In het bestuurlijk akkoord ten aanzien van pleegzorg spraken gemeenten en pleegzorgaanbieders af om per 1 juli 2018 pleegzorgtrajecten (en het bijbehorende recht op begeleiding en pleegvergoeding vanuit de pleegzorgaanbieder en het recht op een vertrouwenspersoon) standaard tot 21 jaar in te zetten, tenzij het pleegkind dit niet wil (van een «nee, tenzij»-systeem naar een «ja, tenzij»-systeem). De doelstelling van het bestuurlijk akkoord was daarmee dat het ervoor zorgt dat het voor alle pleegkinderen en betrokken partijen duidelijk is dat in elk geval tot 21 jaar gebruik kan worden gemaakt van pleegzorg. De pleegzorg door laten lopen tot 23 jaar blijft via verlengde pleegzorg mogelijk.

20 VNC, Van 18-min naar 18-plus, handreiking voor gemeenten bij de overgang van jeugd naar volwassenheid (2016).

21 Actieprogramma Zorg voor de Jeugd (2018); Hervormingsagenda Jeugd, p.33.  
22 In algemene zin is een bestuurlijk akkoord een overeenkomst tussen verschillende partijen op bestuurlijk niveau. Dit kan op verschillende niveaus plaatsvinden, zoals tussen verschillende overheden, tussen overheidsinstanties en particuliere (branche)organisaties. Het doel van een bestuurlijk akkoord is vaak om samenwerking te bevorderen en afspraken te maken over beleid, uitvoering of andere bestuurlijke aangelegenheden. De specifieke inhoud en juridische gevolgen van een bestuurlijk akkoord kunnen sterk variëren. Het kan bindende afspraken bevatten of een meer informeel karakter hebben.

Deze afspraak is vervolgens per 1 januari 2023 wettelijk verankerd. De wettelijke verankering werd nodig geacht om de bestuurlijke afspraak ook juridisch te borgen zodat pleegouders en pleegkinderen rechtszekerheid wordt geboden.<sup>23</sup> In de overgang van het bestuurlijk akkoord naar wetswijziging werden in de Memorie van Toelichting behorende bij de wijziging van de Jeugdwet verschillende verwachtingen uitgesproken:

- De verlenging van de leeftijdsgrens zorgt ervoor dat pleegkinderen geen extra aanvragen voor pleegzorg tot de leeftijd van 21 jaar hoeven in te dienen, meer zekerheid hebben over hulp en begeleiding na hun 18<sup>e</sup> verjaardag en zich makkelijker stap voor stap kunnen voorbereiden op zelfstandigheid. Pleegkinderen worden hierdoor beter in staat gesteld om uiteindelijk een goed zelfstandig leven te leiden, waardoor ze naar verwachting minder met problematiek, zoals schulden en werkloosheid, te maken zullen krijgen.
- Jeugdigen en hun (pleeg)ouders die te maken hebben met pleegzorg na het 18<sup>e</sup> jaar hebben ook recht op contact met en ondersteuning van een vertrouwenspersoon.
- Ook voor (toekomstige) pleegouders zorgt het kunnen bieden van zorg tot 21 jaar voor meer zekerheid in hun relatie met hun pleegkind, omdat zij in staat worden gesteld hun pleegkind langer te begeleiden.
- Voor pleegzorgaanbieders biedt de duidelijkheid rond het pleegcontract ook voordelen. Voorheen moesten pleegzorgaanbieders met gemeenten in gesprek over het verlengen van een pleegcontract na de 18<sup>e</sup> verjaardag van de jeugdige. Door de voorgestelde wetswijziging hoeft dat niet meer.
- Pleegzorgaanbieders worden verder beter in staat gesteld om een passend hulpverleningsplan op te stellen. Het hulpverleningsplan kan langer van kracht zijn voor de jeugdige, waardoor pleegzorgaanbieders beter in staat worden gesteld om aan een goede toekomst voor het pleegkind te werken.
- Een groot voordeel voor gemeenten is dat er meer tijd is om de jeugdige te begeleiden en voor te bereiden op zelfstandigheid. Dit levert gemeenten (financiële) voordelen op aangezien ze naar verwachting minder aanvullende hulpverlening aan deze jeugdigen hoeven te bieden. Vanuit het kennisplatform Gezinspiratieplein is hierover in 2017 een maatschappelijke businesscase uitgevoerd, waarbij dit beeld ook naar voren komt.<sup>24</sup>

- Daarnaast verminderen naar verwachting de uitvoeringslasten voor gemeenten, aangezien een gemeente niet meer (per geval) met de betreffende pleegzorgaanbieder in gesprek hoeft te gaan over het verlengen van pleegzorg na de 18<sup>e</sup> verjaardag van de jeugdige.

De hoofdpunten uit de memorie van toelichting van de wetswijziging zijn als volgt:

- Het recht op pleegzorg loopt standaard door totdat het pleegkind 21 jaar wordt, tenzij het pleegkind dit niet wenst. Pleegkinderen die voorafgaand aan hun 18<sup>e</sup> verjaardag pleegzorg ontvingen, kunnen tot 21 jaar standaard aanspraak blijven maken op pleegzorg.<sup>25</sup>
- Pleegcontracten zullen met de voorgestelde wijziging van de Jeugdwet standaard aangeboden worden tot 21 jaar in plaats van tot 18 jaar.<sup>26</sup>
- Vanaf het moment dat de jeugdige 18 jaar is en dus meerderjarig, is de pleegzorg vrijwillig en kan een jeugdige beslissen te stoppen met de pleegzorg.<sup>27</sup>
- De gemeente voert in die gevallen geen noodzakelijkheidstoets meer uit en de pleegzorgaanbieder zal niet meer (per geval) in gesprek gaan met de betreffende gemeente.<sup>27</sup>
- Netwerkpleegouders zonder pleegcontract kunnen geen aanspraak maken op de verlenging.<sup>28</sup>
- Pleegzorgaanbieders maken met pleegouders maatwerkafspraken voor het pleegkind. Bijvoorbeeld over het coachen naar volwassenheid, het onderhouden en faciliteren van contact met de biologische ouders, voogd, andere gezinsleden en naasten, het in gang zetten van aanvullende hulp, het onderhouden van contacten met betrokken instanties zoals de jeugdbeschermer, het wijkteam en de gemeente, het jaarlijks evalueren hoe het met de jeugdige en de pleegouders gaat en het bespreken en vragen om toestemming van de jeugdige voor pleegzorg na het bereiken van de leeftijd van 18 jaar.<sup>29</sup>
- Onderdeel van de begeleiding is het voeren van een gesprek over het toekomstperspectief (zelfstandigheidsgesprek). De aanbeveling is om dit gesprek rond de leeftijd van 16 jaar, zodat de betrokkenen niet geconfronteerd worden met een jeugdige die pleegzorg wenst te beëindigen. Ook wanneer de jongere wenst te blijven moeten jongeren tijdig worden voorbereid op de toekomst.<sup>30</sup>

23 Memorie van toelichting, Wijziging van de Jeugdwet en enkele andere wetten (35 833), 2.

24 Maatschappelijke Business Case 'Verlengde Pleegzorg' (2017), zie <https://www.gezinspiratieplein.nl/publicaties/themas/18/114-mbc-verlengde-pleegzorg-2017/file?tmpl=component>

25 Memorie van toelichting, 35 833, p.2.

26 Memorie van toelichting, 35 833 p.6.

27 Memorie van toelichting, 35 833 p.6; Memorie van toelichting, Artikel I onderdeel C, 35 883 p.21.

28 Memorie van toelichting, 35 833 p.1.

29 Memorie van toelichting, 35 833, p.3.

30 Memorie van toelichting, 35 833, p.3.

- Er worden geen nieuwe pleegcontracten afgesloten na 18 jaar, tenzij er al een indicatiebesluit ligt.<sup>31</sup>

Er zijn vanuit het Rijk financiële middelen overgeheveld naar het gemeentefonds om uitvoering te geven aan het standaard door laten lopen van pleegzorg totdat het pleegkind 21 jaar wordt.<sup>32</sup>

## 2.2.2 Gezinshuizorg

De doelstelling van het bestuurlijk afspraak was om het voor jongeren in een gezinshuis vanzelfsprekend te maken om langer gebruik te maken van de hulp en ondersteuning van het gezinshuis, opdat ze het huis verlaten wanneer ze hieraan toe zijn. Zoals eerder genoemd zijn de jongeren die in gezinshuizen wonen erg divers. In het bestuurlijk akkoord voor gezinshuizorg worden de verwachtingen daarom verdeeld over twee doelgroepen.

- De groep jongeren met perspectief op zelfstandig wonen. Een langer verblijf in het gezinshuis, waar een vertrouwensband met de gezinshuisouders is opgebouwd, biedt de benodigde stabiliteit en veiligheid voor de jongere om toe te groeien naar zelfstandigheid.
- De groep jongeren waarvan op 18-jarige leeftijd nog niet in te schatten is wat een realistisch toekomstperspectief is. Bij deze jongeren en gezinshuisouders is er dan ook grote behoefte om de gezinshuisplek na de 18<sup>e</sup> verjaardag te kunnen continueren, om in deze tijd te onderzoeken welk perspectief het best aansluit bij de mogelijkheden en wensen van de jongere. De extra tijd binnen het gezinshuis draagt bij aan de basisveiligheid van een jongvolwassene. Dit kan bovendien het toekomstperspectief (ten goede) veranderen.

Middels de bestuurlijke afspraak loopt ook gezinshuizorg standaard door tot 21 jaar. Het verblijf in het gezinshuis wordt verlengd tot de leeftijdsgrens van 21 jaar, tenzij de jongere dat zelf niet wil;

- en/of de gezinshuisouder(s) niet instemmen
- en/of voor alle partijen (inclusief de jongere) duidelijk is dat de jongere andere passende hulp nodig heeft, en die hulp ook beschikbaar is
- en/of de jongere voldoet aan de criteria van de Wlz'.<sup>33</sup>

Als voorwaarde wordt expliciet in het bestuurlijk akkoord gesteld dat 'in overleg tussen gemeente, jongere, gezinshuisouder(s) en, indien betrokken, de behandelverantwoordelijke, een perspectief voor de toekomst is vastgesteld.

Voor wat betreft gezinshuizen is er gekozen dit niet wettelijk vast te leggen, maar vast te houden aan een breed geformuleerde bestuurlijke afspraak met gemeenten en de gezinshuissector. In de memorie van Toelichting bij de leeftijdsverruiming voor pleegzorg staat daarover dat *'er wordt vastgehouden aan een bestuurlijke afspraak met gemeenten en de gezinshuissector. Men kan dan in de lokale context bepalen voor welke kinderen een langer verblijf in een gezinshuis passend is en voor welke kinderen er andere hulp en ondersteuning ingezet moet worden, bijvoorbeeld vanuit de Wmo 2015, Zvw of Wlz. Een wetswijziging, waarbij één uniforme vorm wordt opgelegd aan alle gezinshuizen en gemeenten, sluit niet goed aan op de praktijk waarin gezinshuizen en de hulp die ze leveren zeer divers zijn.'*<sup>34</sup> Het belangrijkste verschil is daarmee dat verlenging van gezinshuizorg tot 21 jaar in tegenstelling tot pleegzorg juridisch niet afdwingbaar is bij de rechter, omdat het niet in de Jeugdwet is opgenomen.

Voor de uitvoering van het akkoord is een financiële afspraak gemaakt. Het Rijk voegt financiële middelen toe aan het subcluster Jeugdhulp van de Algemene Uitkering. Het gaat om de volgende bedragen: € 2,2 miljoen in 2019; € 6,1 miljoen in 2020; € 7,8 miljoen in 2021; € 9,5 miljoen in 2022; € 11,4 miljoen vanaf 2023 structureel.

<sup>31</sup> Memorie van toelichting, 35 833, p7.

<sup>32</sup> Memorie van toelichting, Wijziging van de Jeugdwet en enkele andere wetten in verband met de verlenging van de duur van pleegzorg en het vervallen van de verleningsbeschikking bij machtigingen tot uithuisplaatsing en gesloten jeugdhulp (35 833).

<sup>33</sup> VNG, bestuurlijke afspraak gezinshuizen, Verruiming leeftijds grens in gezinshuizen.

<sup>34</sup> Memorie van toelichting, Wijziging van de Jeugdwet en enkele andere wetten in verband met de verlenging van de duur van pleegzorg en het vervallen van de verleningsbeschikking bij machtigingen tot uithuisplaatsing en gesloten jeugdhulp (35 833).



### HOOFDSTUK 3

# Proces en uitvoering bestuurlijke akkoorden

In dit hoofdstuk geven we inzicht in het proces en de uitvoering rondom het bestuurlijk akkoord en de wetgeving ten aanzien van leeftijdsverlenging voor pleeg- en gezinshuizenzorg. Dit hoofdstuk beschrijft de resultaten met betrekking tot het proces rondom het afgeven van een beschikking na 18 jaar, het continueren van zorg na 18 jaar, uitstroom na 18 jaar bij het niet continueren van zorg en de gevolgen van de uitvoering voor de aanbieder en gemeenten.



## Kenmerken respondenten

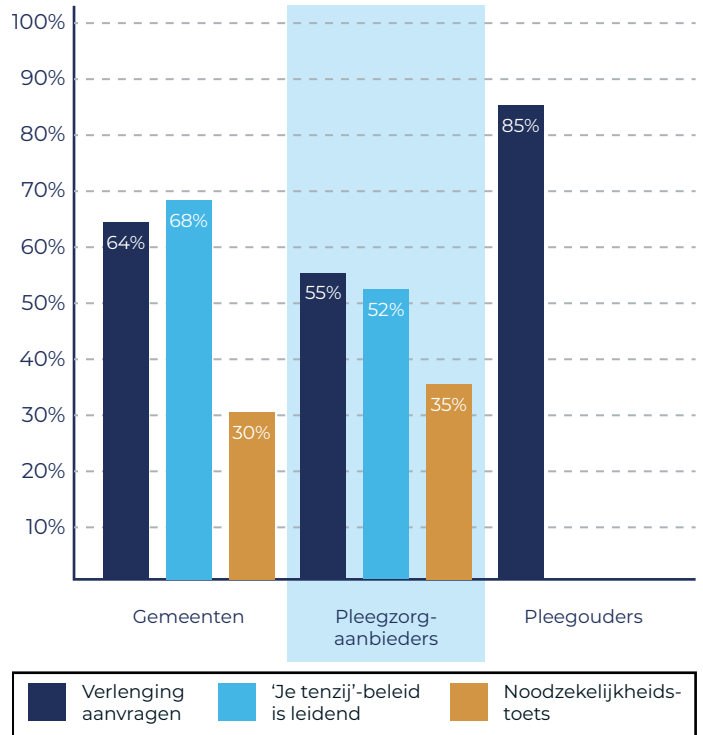
Informatie in dit hoofdstuk komt grotendeels uit de enquêtes afgenomen bij pleeg- en gezinshuizorgouders, gemeenten en aanbieders. Het merendeel van de pleegouders dat antwoord heeft gegeven op de enquête, geeft reguliere/perspectiefbiedende pleegzorg. Het merendeel van de gezinshuisouders dat antwoord heeft gegeven geeft gezinshuizorg in samenwerking met een franchisegever; van de gezinshuizorgaanbieders kwamen de meeste antwoorden uit gezinshuis in driehoeksamenwerking met zowel een zorgaanbieder als franchisegever of gezinshuis in samenwerking met een zorgaanbieder. De enquête voor gemeenten betrof zowel de vragen voor gezinshuizorg als pleegzorg, deze zijn dus door dezelfde respondenten ingevuld. Het grootste deel van de respondenten vanuit de gemeenten waren beleidsmedewerkers. De enquête is niet ingevuld door wettelijk verwijzers of medewerkers uit de toegang, maar door medewerkers die wat verder van de uitvoering afstaan. Voor een exacte toelichting op het aantal en type respondenten, zie bijlage 1.

De data van de enquêtes worden verder ondersteund met uitkomsten van de interviews met pleeg- en gezinshuisouders, jongeren uit pleeggezinnen en gezinshuizen en eerdere rapportages en documenten.

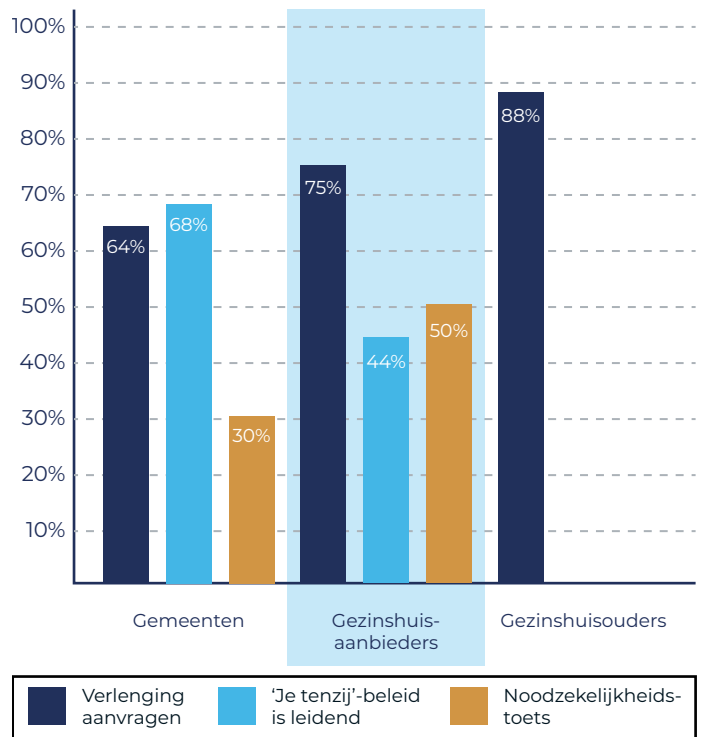
### 3.1 Proces rondom afgeven beschikking na 18 jaar

In de enquêtes hebben we gemeenten, aanbieders en pleeg- en gezinshuisouders gevraagd of het verlengen van pleeg- of gezinshuizorg moet worden aangevraagd. Aan gemeenten en aanbieders hebben we gevraagd of het de ervaring is dat er een 'ja tenzij'-beleid wordt gevoerd en of er wel of geen sprake is van een noodzakelijkheidstoets. Onderstaande tabellen geven weer hoeveel procent van de respondenten deze vragen met 'ja' heeft beantwoord, om deze in de volgende paragrafen verder toe te lichten.

**Figuur 1. Antwoorden 'Ja' van gemeenten, pleegzorgaanbieders en pleegouders over het aanvragen van een verlenging, of er sprake is van een 'ja tenzij'-beleid' en of een noodzakelijkheidstoets wordt uitgevoerd (pleegzorg).**



**Figuur 2. Antwoorden Ja van gemeenten, gezinshuizorgaanbieders en gezinshuisouders over het aanvragen van een verlenging, of er sprake is van een 'ja tenzij'-beleid' en of een noodzakelijkheidstoets wordt uitgevoerd (gezinshuizorg).**



### 3.1.1 'Ja tenzij'-beleid

In de bestuurlijke akkoorden is aangegeven dat pleeg- en gezinshuiszorg standaard doorloopt tot 21 jaar tenzij het kind dat niet wil. Hiermee wordt beoogd dat het beleid over gaat van een 'nee tenzij'- naar een 'ja tenzij'-beleid. We hebben daarom zowel in de enquête als in gesprekken gevraagd in hoeverre het 'ja tenzij'-beleid wordt uitgevoerd door de gemeenten en aanbieders en of pleeg- en gezinshuisouders ook een 'ja tenzij'-beleid ervaren.

Zoals in de figuren wordt weergegeven, geeft vanuit de gemeenten 68% aan dat een 'ja, tenzij'-beleid rondom de leeftijdsverlenging leidend is voor zowel pleeg- als gezinshuiszorg. Deze respondenten vanuit de gemeenten geven in de toelichting aan dat dit immers het beleid en hun opdracht is. Deze respondenten vanuit de gemeenten stellen dat de wens van de jongere en de pleeg- of gezinshuisouders leidend is: wanneer zij allebei de wens hebben om de zorg te continueren, dan gaan deze gemeenten daarin mee.

Gemeenten die aangeven dat zij geen 'ja, tenzij'-beleid voeren (32%) geven aan dat zij per casus bekijken wat het meest passend is, waarbij bijvoorbeeld ook de zorg vanuit de Wmo of een begeleid wonen-traject wordt overwogen mocht dat beter aansluiten bij de situatie van de jongere. Pleegzorg en gezinshuiszorg lopen in de gemeenten waar de respondenten vandaan komen in deze gevallen dus niet standaard door tot 21 jaar.

Met betrekking tot het 'ja tenzij'-beleid geven de uitkomsten uit de enquête van de aanbieders en de gesprekken met de pleeg- en gezinshuisouders een ander beeld van de situatie dan de gemeenten aangeven.

44% van de respondenten van gezinshuisaanbieders en 52% van de respondenten van pleegzorgaanbieders ervaart een 'ja tenzij'-beleid. Het percentage van de pleegzorgaanbieders is mogelijk iets hoger omdat het in dit akkoord inmiddels wettelijk is verankerd. Door deze wettelijke taak wordt het 'ja tenzij'-beleid mogelijk beter gehandhaafd. Beide percentages zijn echter beduidend lager dan de inschatting van de gemeenten. Het kan dus zo zijn dat hoewel gemeenten de intentie hebben om een 'ja tenzij'-beleid te voeren de aanbieders dit niet zo ervaren.

Uit toelichting op de antwoorden van aanbieders blijkt dat zij bij de uitvoering van het 'ja tenzij'-beleid verschillen ervaren tussen gemeenten. Een aantal aanbieders stellen dat zij gemeenten soms moeten wijzen op de bestuurlijke akkoorden en wetswijziging.

Pleeg- en gezinshuisouders hebben geen gesloten maar een open vraag gekregen over het 'ja tenzij'-beleid. Uit de kwalitatieve beantwoording en uit de gesprekken blijkt dat een meerderheid aangeeft een 'ja tenzij'-beleid te ervaren. De meerderheid van de pleeg- en gezinshuisouders benadrukt dat het proces vanaf de leeftijdsverlenging van 18 tot 21 jaar soepel verliep, maar slechts een aantal geeft aan negatieve ervaringen te hebben en tegen veel drempels aan te lopen.

### 3.1.2 Verlenging aanvragen

Zowel gemeenten als aanbieders en pleeg- en gezinshuisouders geven aan dat er in de meeste gevallen wel een verlenging moet worden aangevraagd voor het continueren van pleeg- en gezinshuiszorg tot 21 jaar. Respondenten van de gemeenten geven vaak als verklaring dat de jongere na zijn of haar 18<sup>e</sup> verjaardag meerderjarig is en dus zelf toestemming moet geven voor het laten doorlopen van de pleeg- of gezinshuiszorg. Ook geven gemeenten aan te willen uitsluiten dat andere zorg dan pleeg- of gezinshuiszorg wenselijk is. Het gaat dan bijvoorbeeld om zorg uit de Wlz of Wmo, zoals beschermd wonen of kamertraining. De pleeg- en gezinshuisouders die wij hebben gesproken onderschrijven dat gemeenten vaak deze redenen aanvoeren, waardoor nog wel een verlenging moet worden aangevraagd.

Bij 36% van de bevroegde gemeenten is geen aanvraag nodig voor de verlenging van de beschikking. Deze gemeenten geven aan dat de beschikking nu op basis van de bestuurlijke akkoorden standaard doorloopt totdat de jongere 21 is. Wanneer een jongere geen gebruik wil maken van de leeftijdsverlenging en op 18-jarige leeftijd wenst het pleeggezin verlaten, moet hij of zij dit proactief aangeven.

Pleeg- en gezinshuisouders geven in de enquête aan dat er juist wel een verlenging van de pleeg- en gezinshuiszorg moet worden aangevraagd (respectievelijk 85% en 88%). Hier moet echter wel een nuance in aangebracht worden. Het kan voor pleeg- en gezinshuisouders onduidelijk zijn wat het aanvragen van een verlenging precies inhoudt. Het kan zijn dat sommige pleeg- en gezinshuisouders eventuele administratie en/of het invullen van formulieren hebben ervaren als het formeel moeten verlenen via een aanvraag, terwijl het voor de gemeente slechts als een administratieve handeling wordt gezien. Wel zijn er pleeg- en gezinshuisouders die hebben ervaren dat om een stevige onderbouwing werd gevraagd, zo blijkt uit de enquête en de gesprekken.

Opvallend is ook dat in de gesprekken met de pleeg- en gezinshuisouders naar voren komt dat zij niet op de hoogte waren van de bestuurlijke akkoorden en de mogelijkheid om de pleeg- of gezinshuiszorg te verlengen tot 21 jaar, totdat de aanbieder hen erop wees. De vanzelfsprekendheid van de leeftijdsverlenging is er dus (nog) niet in alle gevallen.

Het voeren van een 'ja tenzij'-beleid en het aanvragen van een verlenging lijken twee tegenstrijdige ontwikkelingen in het beleid rondom leeftijdsverlenging in de pleeg- en gezinshuiszorg. Als een 'ja tenzij'-beleid wordt gevoerd, zou je verwachten dat er geen verlenging meer hoeft worden aangevraagd. Een 'ja tenzij'-beleid betekent immers dat de zorg standaard doorloopt tot 21 jaar tenzij het kind dat niet wil.

Opvallend is dat bij de respondenten van gemeenten en bij de pleezorgaanbieders de percentages voor een 'ja tenzij'-beleid en een verlenging aanvragen juist dichtbij elkaar liggen. 68% van de respondenten bij de gemeenten heeft geantwoord een 'ja tenzij'-beleid te voeren en 64% van de respondenten van gemeenten heeft geantwoord dat wel een verlenging moet worden aangevraagd. Deze resultaten van de gemeente zijn voor zowel gezinshuiszorg als pleegzorg hetzelfde. Bij de pleezorgaanbieders antwoordt 52% een 'ja tenzij'-beleid te ervaren en 55% geeft aan wel een verlenging te moeten aanvragen. Een verklaring kan zijn dat er wel een verlenging moet worden aangevraagd, maar dat wordt ervaren dat deze gemakkelijk wordt afgegeven.

Bij gezinshuiszorgaanbieders liggen deze percentages verder uit elkaar: 75% geeft aan een verlenging te moeten aanvragen en 44% ervaart een 'ja tenzij'-beleid. Een verklaring voor deze percentages kan zijn dat de leeftijdsverlenging bij gezinshuiszorg niet wettelijk verankerd is waardoor minder vaak een 'ja tenzij'-beleid wordt ervaren en er vaker wel een verlenging moet worden aangevraagd.

#### *Noodzakelijkheidstoets*

35% van de pleezorgaanbieders geeft aan dat een noodzakelijkheidstoets wordt uitgevoerd bij het verlengen van pleegzorg tot 21 jaar. De helft van de gezinshuisaanbieders geeft aan dat een noodzakelijkheidstoets wordt uitgevoerd. Dit verschil zou kunnen worden verklaard door het wettelijk verankeren van de leeftijdsverlenging van de pleegzorg, waarbij de noodzakelijkheidstoets werd afgeschaft. Bij gezinshuiszorg is het bestuurlijke akkoord niet wettelijk verankerd.

Van de bevraagde gemeenten geeft 30% aan een noodzakelijkheidstoets uit te voeren in het kader van het afgeven van een beschikking ter verlenging van de pleeg- en gezinshuiszorg tot 21 jaar. Zoals in de vorige paragraaf beschreven geeft 64% van de gemeenten aan dat er nog een verlenging moet worden aangevraagd voor pleeg- en gezinshuiszorg tot 21 jaar. Wanneer gemeenten dus vragen om een verlenging aan te vragen, betekent dit niet automatisch dat ook een noodzakelijkheidstoets wordt uitgevoerd. Toch is het opvallend dat nog 30% van de gemeenten aangeeft dat voor pleegzorg een toets wordt uitgevoerd terwijl er in de wet staat dat deze werd afgeschaft.

Daarnaast geven gemeenten iets vaker aan bij gezinshuis kinderen een noodzakelijkheidstoets uit te voeren na een aanvraag voor een verlenging. Dit brengt volgens gezinshuisouders ook knelpunten met zich mee: in gezinshuizen verblijven vaak kinderen met complexere problematiek dan in pleeggezinnen. Kinderen hebben bijvoorbeeld een licht verstandelijke beperking (LVB). Voornamelijk LVB jongeren hebben moeite om te onderbouwen waarom zij (langer) zorg nodig hebben.

Uit de enquête blijkt echter wel dat de respondenten een verschillende interpretatie hebben van de implicatie van een noodzakelijkheidstoets. Volgens de respondenten uit de gemeenten is de noodzakelijkheidstoets in de meeste gevallen slechts een administratieve check. Aanbieders en pleeg- en gezinshuisouders ervaren dat bij de noodzakelijkheidstoets juist veel onderbouwing nodig is.

#### *Onderbouwing voor benodigde verlenging*

Pleeg- en gezinshuisouders geven in de enquête aan dat er wel een verlenging moet worden aangevraagd (respectievelijk 85% en 88%). Uit de gesprekken met pleeg- en gezinshuisjongeren en pleeg- en gezinshuisouders komt naar voren dat er binnen het gezin onzekerheid ontstaat tijdens het aanvragen van de verlenging. Dit is ook voelbaar voor de jongeren in kwestie. De jongere die de 18 is gepasseerd, wordt meegenomen bij het regelen van de verlenging en moet vaak ook zelf tekenen. Ook geven respondenten aan dat de verlenging onderbouwd moest worden. Bij deze onderbouwing wordt gevraagd naar gebeurtenissen uit het verleden van de jongeren die ervoor hebben gezorgd dat zij nu in pleeggezinnen of gezinshuizen wonen. Dit werd tijdens één van de interviews omschreven door een jongere als het herleven van trauma's.

Uit de kwalitatieve beantwoording van de enquête door pleeg- en gezinshuisouders en uit de interviews met pleeg- en gezinshuisouders blijkt dat in sommige gevallen een noodzaak voor de verlenging moet worden aangetoond door middel van meerdere gesprekken en verslagen, in andere gevallen moet er een 'toekomstplan' worden ingediend en in weer andere gevallen volstaat het invullen van één formulier of een gesprek. Het is voor pleeg- en gezinshuisouders of begeleiders niet goed mogelijk die onzekerheid over de continuïteit van de pleeg- en gezinshuiszorg weg te houden bij de jongeren. Zeker bij jongeren die veel behoefte hebben aan veiligheid en continuïteit levert dat daardoor soms veel spanning op. Die spanning kan zorgen voor een terugval in gedrag en/of ontwikkeling. Terwijl de meeste jongeren die we spraken juist zo positief mogelijk willen nadenken en reflecteren over zichzelf, zijn ze bij zware indicatie- of verantwoordingseisen immers gedwongen om juist de problemen, ontwikkelingsachterstand en psychische schade uitgebreid over het voetlicht te brengen, soms alleen schriftelijk, soms ook in gesprekken.

Pleegzorgaanbieders geven in 45% van de gevallen aan dat er verschillen zijn tussen regio's of gemeenten in de mate waarin een verlenging onderbouwd moet worden. Gezinshuisaanbieders geven in 19% van de gevallen aan dat er verschillen zijn tussen regio's of gemeenten in de mate waarin een verlenging onderbouwd moet worden.

#### *Contact tussen pleeg- en gezinshuisouders en gemeente en aanbieder*

Uit de enquête blijkt dat 68% van de pleegouders het contact met de aanbieder als (zeer) positief waardeert. 56% van de gezinshuisouders waardeert het contact met de aanbieder als (zeer) positief. Bij een (zeer) positieve waardering blijkt uit de toelichting op de antwoorden dat de pleegzorgorganisatie of de organisatie waar het gezinshuis deel van uitmaakt in die gevallen vaak zelf veel zaken regelt die nodig zijn voor de verlenging. Hierdoor hebben pleeg- en gezinshuisouders er zelf weinig omkijken naar.

20% van de pleegouders ervaart het contact met de pleegzorgaanbieder juist als (zeer) negatief. Slechts 3% van de gezinshuisouders waardeert het contact met de gezinshuisaanbieder als (zeer) negatief. Redenen hiervoor zijn de vele personeelwisselingen of het vele papierwerk dat geregeld moet worden.

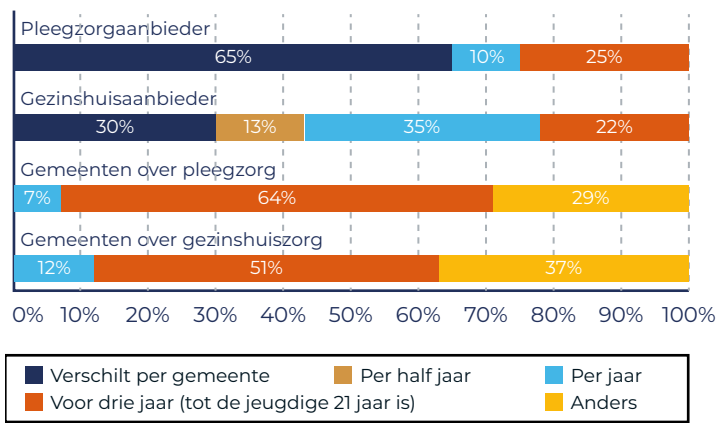
52% van de pleegouders ervaart het contact met de gemeente als (zeer) positief. 29% van de pleegouders geeft aan het contact met de gemeente als neutraal te ervaren. 55% van de gezinshuisouders ervaart het contact met de gemeente als (zeer) positief. 30% van de gezinshuisouders geeft aan het contact met de gemeente als neutraal te ervaren. Uit de kwalitatieve toelichting komt naar voren dat de reden voor deze positieve uitkomst is dat het contact via de pleeg- en gezinshuisaanbieder liep. Dit wordt als erg fijn ervaren. Mede hierdoor ervaren pleeg- en gezinshuisouders meestal geen drempels in dit proces.

19% van de pleegouders ervaart het contact met de gemeente als (zeer) negatief. 15% van de gezinshuisouders ervaart het contact met de gemeente als (zeer) negatief. Uit de gesprekken kwam ook naar voren dat in enkele gevallen de opstelling van de gemeenten als ronduit wantrouwend werd ervaren. Men ervoer af en toe tegenwerking van de gemeente. In die gevallen kostte de uitgebreide toetsing door gemeenten de pleeg- en gezinshuisouders en de begeleiders veel tijd en energie; tijd en energie die ze veel liever in andere dingen zouden steken. Een aantal gezinshuisouders gaf aan dat de goedkeuring van sommige aanvragen een periode van een half jaar in beslag nam. Ook het daarna wachten op de uitslag kon soms nog maanden duren. Het kost dan niet alleen veel tijd, maar ook de onzekerheid, die ermee gepaard gaat, duurt dan langer.

#### *Geldigheidsduur van de afgegeven beschikking en verschil met beschermingsmaatregelen*

De respondenten oordelen wisselend over de geldigheidsduur van de afgegeven beschikking (zie figuren 3 en 4). Slechts 25% van de pleegzorgaanbieders geeft aan dat voor drie jaar een beschikking wordt afgegeven (tot de jeugdige 21 jaar is). Daartegenover staat dat 64% van de gemeenten aangeeft dat er voor drie jaar een beschikking wordt afgegeven. Slechts 22% van de gezinshuiszorgaanbieders geeft aan dat er voor drie jaar een beschikking wordt afgegeven. Daartegenover staat dat 51% van de gemeenten aangeeft dat voor drie jaar een beschikking wordt afgegeven. Bij de categorie 'anders' merken gemeenten op dat het maatwerk is hoe lang de geldigheid is van de afgegeven beschikkingen.

Figuur 3. Geldigheidsduur van de afgegeven beschikking.



In gesprekken met pleeg- en gezinshuisouders en jongeren wordt bevestigd dat er verschil is de geldigheidsduur van een afgegeven beschikking. De beschikking duurt soms een (half) jaar en soms drie jaar. Een reden die gemeenten geven voor het afgeven van indicaties van één of een half jaar is dat meerderjarige jongeren zelf zeggenschap hebben over of zij in het pleeggezin willen blijven of niet. Dit moet de jongere dus zelf actief aangeven. Een andere verklaring die hiervoor wordt gegeven door gemeenten is dat zij regelmatig willen evalueren of pleegzorg nog nodig en passend is, en of andere zorg vanuit de Wmo of Wlz wellicht passender is.

In de beantwoording van de vragen over de geldigheidsduur van het afgeven van de beschikking is meer diversiteit in de antwoorden van gezinshuizen. Minder gezinshuizorgaanbieders en gemeenten geven aan dat beschikkingen gelijk voor drie jaar worden afgegeven, dan dit bij pleegzorg het geval is. Opvallend is dat er bij gezinshuizorg ook beschikkingen van een halfjaar worden afgegeven, waarna er opnieuw geëvalueerd wordt of dit de meest passende vorm van zorg is. Gezinshuisouders merken dan ook sterker dan pleegouders de verschillen tussen gemeenten omdat ze meer jongeren in huis hebben met mogelijk verschillende gemeenten in het kader van het woonplaatsbeginsel.

19% tot 20% van de pleegzorgaanbieders, gezinshuisaanbieders en gemeenten antwoordt dat voor wat betreft de tijdsduur van de beschikking, onderscheid wordt gemaakt tussen jongeren die voor hun 18<sup>e</sup> levensjaar een jeugdbeschermingsmaatregel hadden en jongeren zonder jeugdbeschermingsmaatregel. Redenen voor het maken van onderscheid zijn dat er bij jongeren met een jeugdbeschermingsmaatregel vaak zorgen zijn rondom de veiligheid, wat vraagt om een stabiele aanpak voor de langere termijn. Een aantal pleegzorgaanbieders geeft aan dat ze inschatten dat het aanvragen van een verlenging makkelijker gaat voor jongeren met een jeugdbeschermingsmaatregel omdat de voogd vanuit de gecertificeerde instelling (GI) dan het initiatief hiervoor neemt.

### *Knelpunten bij het aanvragen van een verlenging*

In sommige gesprekken werd gewezen op knelpunten bij de indicatiestelling en de verantwoording. Bij het aanvragen van de verlenging werd dan gevraagd om verantwoording waarbij werd doorggevraagd naar gebeurtenissen uit het verleden. Jongeren beschreven dat dit tot gevolg had dat zij trauma's herleefden.

Een terugkerend punt daarbij is het woonplaatsbeginsel. Het woonplaatsbeginsel, zoals aangepast in de jeugdwet in 2022, gaat uit van de woonplaats waar de jeugdige staat ingeschreven op het moment van de zorgvraag. Dit zorgt echter voor onduidelijkheid tussen gemeenten over wie verantwoordelijk is voor de financiering van de verlenging of voor financiering van extra hulp. In enkele gevallen werd dit het onderwerp van getouwtrek tussen gemeenten en dit zorgde met regelmaat voor onzekerheid in de pleeggezinnen en gezinshuizen en voor onduidelijkheid, onzekerheid en soms frustratie, aldus een aantal pleeg- of gezinshuisouders.

Verder benoemen pleegzorgaanbieders dat bij pleeg- en gezinshuisouders soms onduidelijkheid heerst over de financiën van de verlenging tot 21 jaar. Ook wordt enkele keren aangegeven dat gemeenten niet voldoende op de hoogte zijn van het 'ja, tenzij'-beleid waardoor aanbieders en pleeg- en gezinshuisouders veel moeite moeten doen om een verlenging voor elkaar te krijgen. Het proces werd door een pleegouder omschreven als een 'strijd' met de gemeente en andere instanties.

### 3.1.3 Zelfstandigheidsgesprek

Van de gemeenten geeft 80% aan dat een standaard zelfstandigheidsgesprek wordt gevoerd met de jongere en zijn of haar pleeg- of gezinshuisouders. Dit is niet een noodzakelijkheidstoets maar een gesprek om te praten over de toekomst na uitstroom uit de pleeg- of gezinshuizorg. Dit is geen verplicht onderdeel van het proces, maar wordt in de memorie van toelichting van de wetswijziging leeftijdsverlenging pleegzorg wel aangemoedigd. Pleegzorgaanbieders zouden dit gesprek moeten voeren. Bij gezinshuizorg staat in de bestuurlijke afspraak dat de behandelverantwoordelijke, een perspectief voor de toekomst is vastgesteld.

Onder de bevroagde pleegzorgaanbieders geeft 93% aan dat een dergelijk gesprek plaatsvindt. Onder gezinshuisaanbieders is dat 96%. Van de gemeenten geeft 79% aan dat er wel een standaard zelfstandigheidsgesprek wordt gevoerd met de jongere en andere betrokkenen om te praten over de toekomst na uitstroom uit pleeg- of gezinshuiszorg.

Uit de kwalitatieve antwoorden van aanbieders blijkt dat er contact is met de gemeente wanneer er verlenging nodig is. Maar bij de afronding is de gemeente niet inhoudelijk betrokken en zorgen de betrokkenen voor een juiste afronding. Gemeenten geven in de kwalitatieve beantwoording aan dat het vooral aan aanbieders is om de jongeren te begeleiden naar zelfstandigheid. Dit verklaart mogelijk het verschil in beantwoording tussen aanbieders en gemeenten.

Hierin verschilt het op welke leeftijd dit gesprek plaatsvindt. Het moment en de invulling van het gesprek is maatwerk. Ook wie er aanwezig zijn bij het gesprek kan verschillen: de jongere zelf, pleeg- of gezinshuisouder(s) en de aanbieder zijn in alle gevallen aanwezig, maar de gemeente of biologische ouders niet altijd. Soms vindt dit gesprek al vanaf 16 jaar plaats. Deze leeftijd is passend bij de overgang 18-/18+ waarna jeugdzorg stopt. Echter, uit gesprekken met jongeren blijkt dat 16 jaar voor pleeg- of gezinshuiszorg vroeg is aangezien ze tot 21 jaar zouden mogen blijven. Het effect hiervan was volgens de jongeren dat zij te vroeg werden lastig gevallen met vragen over de toekomst.

## 3.2 Het wel of niet continueren van zorg na 18 jaar

In de enquête heeft geen enkele pleegouder geantwoord dat de gemeente een beschikking niet heeft afgegeven voor het verlengen van pleegzorg. Dit betekent dat op basis van de antwoorden van de respondenten de pleegzorg in alle gevallen de verlenging lijkt te zijn toegekend. In de enquête hebben vijf gezinshuisouders van de 48 geantwoord dat er geen beschikking werd afgegeven door gemeenten tot 21 jaar, ook al was de wens tot continueren er wel bij gezinshuisouders en jongeren. Soms werd er wel tot 19 jaar een beschikking afgegeven maar dan geen verlenging meer. Redenen die hiervoor werden gegeven waren dat de gemeente beschermd wonen een passende woonvorm vond, of vond dat de jongere op 'te hoog niveau functioneerde'. Ook kwam het voor dat de gemeente een beschikking gaf voor één jaar, maar daarna weigerde.

In de enquêtes van dit onderzoek geven gemeenten en aanbieders aan dat zij geen data hebben over het exacte aantal jongeren dat na hun 18<sup>e</sup> verjaardag in een pleeggezin of gezinshuis woont. Echter, uit de factsheet pleegzorg blijkt dat op 31 december 2022 2.648 jongeren van 18 jaar of ouder in een pleeggezin woonden.<sup>35</sup> Dit is 15% van alle pleegkinderen, en ruim vier keer meer dan in 2017. In de factsheet pleegzorg van 2022 wordt deze toename genoemd als effect van bestuurlijk akkoord verlengde pleegzorg tot 21 jaar. Voor gezinshuizen hebben we geen dergelijke informatie gevonden.

### 3.2.1 Uitstroom na 18 jaar bij niet continueren

Als de pleeg- en gezinshuiszorg na 18 niet wordt doorgezet komt dit volgens pleeg- en gezinshuisouders vaak doordat de jongere zelf het gezin wil verlaten, zo geven zij aan in de interviews. In dit geval is er dus ook geen wens om zorg te continueren. Uit interviews komt naar voren dat enkele jongeren na hun 18<sup>e</sup> verjaardag graag zelfstandig willen zijn en geen 'bemoeienis' meer willen van pleeg- en gezinshuisouders. Het woningtekort maakt het wel moeilijk voor deze jongeren om woonruimte te vinden. Uit de kwalitatieve antwoorden van de enquête blijkt dat gezinshuisaanbieders de indruk hebben dat als de zorg niet is gecontinueerd wordt, dit komt doordat er andere passende hulp nodig en ook beschikbaar is, of omdat jongeren zelf ervoor kiezen om het gezin te verlaten. Deze uitspraak kan echter worden niet onderbouwd met kwantitatieve data. In een aantal gevallen willen of kunnen de pleeg- en gezinshuisouders de zorg niet meer voortzetten.

35 Pleegzorg Nederland, 'Factsheet Pleegzorg 2022'.

Ook blijkt uit gesprekken met pleeg- en gezinshuisouders dat wanneer jongeren er op 18-jarige leeftijd zelf voor kiezen om te vertrekken uit het pleeggezin of gezinshuis, het voorkomt dat deze jongere er volgens de pleeg- of gezinshuisouders nog niet klaar voor waren. In deze gevallen kunnen jongeren in de problemen terechtkomen, omdat zij bijvoorbeeld moeilijk met geld om kunnen gaan of erg beïnvloedbaar zijn door anderen die verkeerde intenties hebben. Een aandachtspunt hierbij is dat gemeenten aangeven dat het vaak niet mogelijk is voor jongeren om terug te keren naar het pleeggezin of gezinshuis als het blijkt dat zelfstandig wonen toch niet lukt. Er zijn in sommige gevallen wel afspraken met pleegzorgaanbieders of gezinshuisaanbieders over terugkeer naar een pleeggezin of gezinshuis, maar in de praktijk lukt dit vaak niet wegens het tekort aan pleegzorgplekken en gezinshuisplekken. Dit geldt helemaal voor gezinshuizen omdat daar naar een aantal plekken voor kinderen beschikbaar zijn, die opgevuld worden door nieuwe kinderen wanneer er een plek vrijkomt. Om deze reden is het voor gezinshuisjongeren extra lastig om terug te keren wanneer zij het gezinshuis eenmaal hebben verlaten, maar blijkt dat zelfstandig wonen nog niet goed gaat.

Vaak zijn jongeren op 18-jarige leeftijd nog niet toe aan zelfstandigheid. Na het verlaten van het pleeggezin of het gezinshuis is er vanuit de jongeren vaak behoefte aan een tussenstap voordat zij zelfstandig gaan wonen. Het gaat dan om vervolglekken met zorg. Denk hierbij aan kamertraining of beschermd of begeleid wonen. Vaak wordt genoemd door aanbieders als gemeenten dat er een tekort is aan vervolglekken met zorg. Dit is niet anders wanneer jongeren uitstromen wanneer zij 18 of 21 zijn. Ook een tekort aan huisvesting voor jongeren die niet uitstromen naar zorg is hierbij een probleem.

### 3.2.2 Verdere verlenging tot 23 jaar

Enkele van de jongeren die we spraken heeft vanaf hun 21ste gebruik gemaakt van verlenging tot 23 jaar. De mogelijkheid van verlenging tot 23 jaar bleek niet bij alle jongeren die wij spraken bekend te zijn. De toetsing door gemeenten is dan anders en uitgebreider dan bij verlenging tot 21 jaar.

## 3.3 Gevolgen van de uitvoering voor aanbieder en gemeente

### 3.3.1 Andere zorg: zorg vanuit Wmo, Verlengde Jeugdhulp

Uit de enquêtes blijkt dat gemeenten bijna geen data hebben over het effect van leeftijdsverlenging van pleeg- en gezinshuiszorg op zorg vanuit de Wmo en de verlengde Jeugdhulp (waaronder pleeg- en gezinshuiszorg tot 23 jaar). Door de afwezigheid van deze data kunnen we hier geen uitspraak over doen. Respondenten schetsen wel een aantal verwachtingen. Onder andere verwachten respondenten dat de zorg vanuit de Wmo door de leeftijdsverlenging iets is afgenomen. Respondenten hebben hier geen cijfers over maar redeneren dat jongeren die uitstromen uit de pleegzorg, vaak in de Wmo terechtkomen. Doordat jongeren nu langer in de pleegzorg of gezinshuizen zitten, duurt het langer voordat zij zorg vanuit de Wmo nodig hebben. Respondenten redeneren ook dat verlengde Jeugdhulp (waaronder pleeg- en gezinshuiszorg tot 23 jaar) iets is toegenomen, doordat de optie verlengen tot 21 bekend is en daardoor nu ook de optie tot 23 vaker wordt voorgesteld.

### 3.3.2 Knelpunten: administratieve lasten, financiële druk, wachtlijsten

#### *Administratieve lasten*

Gemeenten geven aan ook geen data te hebben over het effect op administratieve lasten. Wel doen zij een aantal uitspraken over hun ervaringen, die een wisselend beeld weergeven. Wanneer er voor de verlenging meteen een beschikking van drie jaar wordt afgegeven, lijken de administratieve lasten lager dan wanneer er (half)jaarlijks wordt geëvalueerd en opnieuw een beschikking wordt afgegeven. Een aantal gemeenten geeft aan wel hogere administratieve lasten te ervaren omdat zij immers door de leeftijdsverlenging langer betrokken blijven bij de zorg, waar andere gemeenten weer stellen dat het slechts om enkele simpele administratieve handelingen gaat, en dat de lasten hierdoor niet significant zijn toegenomen.

### *Financiële druk*

Het blijft onduidelijk of de bestuurlijke akkoorden hebben geleid tot meer financiële druk voor gemeenten. In de enquête geven gemeenten namelijk veelal aan dat zij dit niet weten. Gemeenten schetsen wel een aantal verwachtingen. Een aantal gemeenten geeft aan dat de financiële druk kan zijn toegenomen omdat zij pleegzorg en gezinshuizen een dure hulpvorm vinden, die nu langer wordt ingezet. Andere gemeenten geven weer aan dat het effect van de leeftijdsverlenging op de financiële lasten gering is omdat het om hele kleine aantallen jongeren gaat. Ook kan het bestuurlijk akkoord hebben geleid tot een afname van de financiële druk, omdat andere zorgkosten mogelijk hierdoor zijn afgenomen. We hebben hiervoor geen concrete aanwijzingen. Bij het achterhalen van de financiële gegevens over pleegzorg en gezinshuiszorg viel overigens op dat gemeenten een beperkt overzicht leken te hebben van dit deel van de uitgaven aan jeugdzorg. Een mogelijke verklaring daarvoor is dat de uitgaven aan pleegzorg en gezinshuiszorg ten opzichte van de totale uitgaven aan jeugdzorg relatief beperkt is.

### *Wachlijsten*

Wat betreft de wachlijsten kunnen respondenten niet vaststellen of de leeftijdsverlenging hier verandering in heeft gebracht. Wel geven zowel aanbieders als gemeenten aan dat het gebrek aan plekken in de pleegzorg en de gezinshuiszorg in algemene zin een groot knelpunt is.





## HOOFDSTUK 4

# Effect van de bestuurlijk akkoord

In dit hoofdstuk beschrijven we de effecten van het bestuurlijk akkoorden pleeg- en gezinshuizenzorg voor de jongeren zelf, zoals blijkt uit de enquêtes en interviews met pleeg- of gezinshuisouders en jongeren. De in totaal twintig interviews (waarvan twaalf met pleeg- en gezinshuisouders en acht met jongeren) gaven de mogelijkheid om door te vragen op antwoorden uit de enquête en geven inzicht in wat de leeftijdsverlening in de praktijk oplevert voor jongeren en voor pleeg- en gezinshuisouders. De extra uitdagingen rond de stap naar zelfstandigheid voor jongeren met een jeugdzorgverleden.

Hierbij moeten we vooraf opmerken dat het bij de gesprekken gaat om een beperkte, niet-representatieve respondentengroep waarmee de gesprekken zijn gevoerd. De antwoorden gebruiken we ter illustratie van wat de bestuurlijke akkoorden teweeg hebben gebracht voor deze pleeg- en gezinshuisjongeren en ouders. Hoewel elk gesprek weer met nieuwe inzichten opleverde, ontstond er wel een informatieverzadiging ten aanzien van de onderzoeksvragen doordat in de gesprekken dezelfde hoofdlijnen zich aftekenden.

## 4.1 De weg naar zelfstandigheid

Vanaf 18 jaar komt er, door de grotere wettelijke verantwoordelijkheden en beslissingsbevoegdheid en het toewerken naar zelfstandigheid, veel op de jongeren af. Waar het in deze tijd voor jongeren in het algemeen vaak al een enorme uitdaging is om keuzes te maken en zich op eigen kracht staande te houden, is de stap naar zelfstandigheid voor kinderen/jongeren met een jeugdzorgverleden om een aantal redenen vaak nog moeilijker. Uit de interviews kwam het beeld naar voren dat het voor jongeren met een jeugdzorgverleden in de meeste gevallen een bijna onmogelijke opgave is om de stap naar zelfstandigheid al op 18-jarige leeftijd met succes te maken.

De belangrijkste redenen daarvoor zijn dat jongeren met een jeugdzorgachtergrond vaak een moeilijke tijd hebben gehad in hun oorspronkelijke gezin. De ouderlijke zorg voor hen schoot vaak tekort en ze hebben in hun jeugd regelmatig veel moeten verduren en ellende/problemen meegemaakt. Ook hebben ze in veel gevallen obstakels en tegenslagen moeten overwinnen. Veel van deze kinderen hebben weinig vertrouwen kunnen opbouwen in volwassenen of leeftijdsgenoten, zich niet kunnen hechten, te maken gekregen met psychische en gedragsproblemen en/of leer- en ontwikkelingsachterstanden opgelopen. Daarnaast is er bij een deel van de kinderen in de jeugdzorg ook sprake van andere problemen of handicaps (bijvoorbeeld een licht verstandelijke beperking (LVB) of een hersenbeschadiging), soms als gevolg van een verslaving van de biologische ouders.

De impact van een problematische jeugd werkt ook door in de fase waarin een jongere over moet gaan op zelfstandigheid, omdat die stap een sterk appel doet op je mentale ontwikkeling, je inschattingsvermogen en de mate waarin je stevig in je schoenen staat.

In de interviews gaven pleeg- en gezinshuisouders en jongeren de volgende voorbeelden van het doorwerken van problemen uit het verleden na het 18<sup>e</sup> jaar:

- (Over)gevoeligheid voor stress
- Moeilijk alleen kunnen zijn
- Terugkerende paniekaanvallen als er dingen fout gaan
- Neerslachtigheid/somberheid.

Soms hebben jongeren, in samenspraak met pleeg- en gezinshuisouders of met begeleiders al eerder professionele hulp gezocht bij het verwerken van problemen uit het verleden, maar regelmatig blijkt juist in de fase van 18 jaar de behoefte/noodzaak te ontstaan om alsnog of weer professionele hulp hierbij te zoeken.

## 4.2 De meerwaarde van de leeftijdsverlenging

Met de enquête vroegen we pleeg- en gezinshuisouders om aan te geven in hoeverre zij het eens zijn met stellingen die betrekking hebben op het effect van het bestuurlijk akkoorden.

Tabel 1 geeft een overzicht van de uitkomsten van de enquêtes, zoals ingevuld door de pleeg- en gezinshuisouders.

Tabel 1. **Effecten leeftijdsverlenging pleeg- en gezinshuisouders.**

Stelling	(Zeer)Eens	Neutraal	(Zeer)Oneens
Merk ik dat het <b>vanzelfsprekender</b> is geworden om <b>langer gebruik te (gaan) maken</b> van pleegzorg/gezinshuis na het bereiken van de leeftijd van 18 jaar	Gezinshuis: 71% Pleegzorg: 75%	Gezinshuis: 13% Pleegzorg: 11%	Gezinshuis: 15% Pleegzorg: 13%
Merk ik dat de jongere(n) in mijn pleeggezin het gevoel hebben <b>een veiligere thuishaven</b> te hebben doordat zij ook na hun 18 <sup>e</sup> mogen blijven	Gezinshuis: 98% Pleegzorg: 94%	Gezinshuis: 0% Pleegzorg: 4%	Gezinshuis: 2% Pleegzorg: 2%
Ervaar ik als pleegouder <b>meer zekerheid in het kunnen opbouwen van een relatie</b> met de jongere(n) doordat zij ook na hun 18 <sup>e</sup> mogen blijven	Gezinshuis: 78% Pleegzorg: 87%	Gezinshuis: 17% Pleegzorg: 9%	Gezinshuis: 4% Pleegzorg: 4%
Verwacht of ervaar ik dat jongere(n) <b>beter voorbereid zijn op een goed en zelfstandig leven</b> omdat zij langer te tijd krijgen zich daarop voor te bereiden	Gezinshuis: 94% Pleegzorg: 96%	Gezinshuis: 6% Pleegzorg: 4%	Gezinshuis: 0% Pleegzorg: 0%
Verwacht of ervaar ik dat jongere(n) <b>minder te maken krijgen met problematiek zoals schulden, criminaliteit en prostitutie</b> nadat zij het pleeggezin verlaten omdat zij meer tijd krijgen om zich voor te bereiden op een zelfstandig leven	Gezinshuis: 78% Pleegzorg: 97%	Gezinshuis: 17% Pleegzorg: 2%	Gezinshuis: 5% Pleegzorg: 0%
Verwacht of ervaar ik dat jongere(n) <b>minder een beroep hoeven te doen op ondersteuning en zorg vanuit de gemeente (Wmo en andere vormen van hulp)</b> wanneer zij het gezin verlaten op 21-jarige leeftijd in plaats van 18-jarige leeftijd.	Gezin: 83% Pleegzorg: 87%	Gezin: 13% Pleegzorg: 10%	Gezin: 4% Pleegzorg: 2%

*De leeftijdsverlenging biedt de noodzakelijke ruimte en zekerheid voor de jongeren*

De uitkomst van de enquêtes in tabel 1 laat zien dat het overgrote deel van de pleeg- en gezinshuisouders door de mogelijkheid van verlenging van de plaatsing onderschrijft dat:

- er meer zekerheid is gekomen in het opbouwen van de relatie met de jongeren
- jongeren beter zijn voorbereid op zelfstandigheid
- de risico's op problemen en terugval zijn afgenomen
- er na verlaten van de pleegzorgsetting minder ondersteuning nodig zal zijn.

Een duidelijke rode draad uit de interviews en de enquêtes (inclusief de toelichtingen op de antwoorden) is dat de leeftijdsverlenging naar 21 jaar de jongere meer zekerheid en veel betere mogelijkheden biedt om zich goed voor te bereiden op zelfstandigheid. De leeftijdsverlenging biedt de jongeren (mits ze daar ook zelf voor kiezen natuurlijk) een langere voorbereidingstijd en de mogelijkheid om zich in die leeftijdsfase door te ontwikkelen. Vaak zien pleeg- en gezinshuisouders juist in die periode belangrijke groeispongen in de ontwikkeling van de jongere. Dat maakt, ook in termen van maatschappelijke kosten/baten de opbrengst van de leeftijdsverlenging naar verwachting heel groot, zo gaven meerdere pleeg- en gezinshuisouders aan. De stap naar zelfstandigheid is voor veel jongeren een sluitstuk van een korte of lange periode van begeleiding en zorg.

Als die stap te vroeg gezet moet worden of gezet wordt en mislukt, kunnen daarmee de goede stappen die in het voortraject zijn gemaakt teniet worden gedaan.

Met name in de gesprekken is door jongeren en door pleeg- en gezinshuisouders concreet toegelicht hoe dat in de praktijk werkt. Waarom verlenging van de plaatsing na 18 jaar meerwaarde heeft voor jongeren en pleeg- en gezinshuisouders en hoe belangrijk dat was in hun specifieke situatie. Vanuit het perspectief voor de jongeren benoemen veel pleeg- en gezinshuisouders en jongeren de rust, continuïteit, veiligheid en de mogelijkheid om in de fase tussen de 18 en 21 jaar, waarin voor iedere jongere heel veel gebeurt, nog te kunnen profiteren van een stabiele en ondersteunende gezinsomgeving. Veel van de pleeg- en gezinshuisouders en ook de jongeren zelf geven aan dat door de rust en continuïteit van een veilige plek na het 18<sup>e</sup> levensjaar, de jongeren tussen 18 en 21 jaar juist dan (of dan pas) grote stappen zetten in hun ontwikkeling, bijvoorbeeld op het gebied van meer overzicht en zelfvertrouwen, betere inschatting van risico's en daarnaar handelen, het beter in staat zijn om om te gaan met hun eigen (soms problematische) familie.

Met andere woorden, als de jongere langer de tijd krijgt (en neemt) is de kans om de stap naar zelfstandigheid met succes te zetten vele malen groter dan wanneer de jongere die extra tijd niet heeft.

Meerdere jongeren gaven ook aan dat ze pas in de leeftijdsfase vanaf 18 jaar eraan toe waren om in het reine te komen met wat ze eerder in hun leven hadden meegemaakt. En dat maakt ook dat ze zich dan positiever kunnen richten op hun toekomst en op de stap naar zelfstandigheid.

Jongeren geven aan dat de formele/wettelijke verlenging belangrijk is, zelfs ook als ze zonder formele verlenging waarschijnlijk ook hadden mogen blijven bij hun pleeg- en gezinshuisouders. Als er namelijk iets verandert in het pleeggezin, bijvoorbeeld door ziekte, biedt die formele verlenging de directe aanknopingspunten die je dan nodig hebt bij het zoeken naar andere mogelijkheden.

De meerwaarde voor de jongere zelf hangt samen met de meerwaarde die de pleeg- of gezinshuisouder ervaart. Die heeft namelijk meer tijd om de jongere naar zelfstandigheid te begeleiden. En dat maakt de pleegouderrol in die fase ook mooier en kansrijker. Ook vinden pleeg- en gezinshuisouders het vaak mooi om te zien hoeveel belangrijke stappen jongeren in periode 18 tot 21 jaar nog weten te zetten in hun ontwikkeling naar volwassenheid. Omgekeerd is het voor pleeg- en gezinshuisouders een zeer hard gelag als een jongere vastloopt doordat de stap naar zelfstandigheid te vroeg is gemaakt.

Aanbieders benoemen dat zij meer zekerheid ervaren als gevolg van de bestuurlijke akkoorden. Het is voor hen helder welke cliënten in de zorg blijven en welke uitstromen. Ook pleegzorgaanbieders, naast pleeg- en gezinshuisouders, onderschrijven dat de jaren tussen 18 en 21 jaar cruciale jaren zijn om jongeren voor te bereiden op zelfstandigheid. De leeftijdsverlenging helpt hen ook om een beter hulpverleningsplan op te stellen, omdat er meer tijd is om naar de doelen in het hulpverleningsplan toe te werken.

#### *Risico's van te vroeg vertrek*

De inschatting van pleeg- en gezinshuisouders is dat als jongeren al op hun 18<sup>e</sup> vertrekken, dit de risico's op mislukking van een succesvolle stap naar zelfstandigheid aanzienlijk vergroot. In sommige gevallen is er op het moment dat die overstap niet goed gaat nog wel steun uit het eigen netwerk of de eigen familie, maar regelmatig is die steun er nauwelijks of helemaal niet. Soms, als de jongere daar ook zelf voor kiest uiteraard, is dan terugkeer naar het pleeggezin of gezinshuis mogelijk. Soms is dat niet meer mogelijk en wordt, al dan niet in samenspraak met de pleeg- en gezinshuisouders gezocht naar haalbare alternatieven. Het komt echter ook voor dat een jongere geen contact meer zoekt en uit beeld verdwijnt bij pleeg- en gezinshuisouders.

#### *Over de biologische ouders en eigen netwerk van het kind/de jongere*

Een bekend gegeven in de jeugdzorg is dat, ook als kinderen langdurig worden gescheiden van eigen familie en netwerk, dat eigen netwerk wel blijft trekken, ook al is er veel misgegaan in het verleden. Daar moeten de pleeg- en gezinshuisouders dan ook met veel tact en inzicht mee omgaan. De pleeg- en gezinshuisouders die we hebben gesproken, waren zich bewust van het belang van de verbinding met de biologische ouders en de familie en deden (in samenspel met de begeleiders en de voogden) ook hun best die te onderhouden. Of soms, als die verbinding er niet meer was, die alsnog te zoeken.

Het beeld van de ondersteunende rol bij het zelfstandig worden van de biologische ouders, de familie of het eigen netwerk uit het verleden was divers. In enkele gevallen bleek de eigen familie wel een ondersteunende of vangnetrol te kunnen en willen spelen in de leeftijdsfase na 18 jaar. In de meeste gevallen waren er echter, voorafgaand aan uithuisplaatsing, in het oorspronkelijke gezins- en familiesysteem veel dingen mis en had de jongere ook na een verblijf in het pleeggezin daar weinig steun of vangnet van te verwachten. Er zijn in de gesprekken ook gevallen beschreven waarin terugkeer naar het oude netwerk de jongere weinig te bieden heeft of niet mogelijk is. Ook komt het voor dat het teruggaan naar de eigen omgeving/familie van de jongere voor hem of haar juist extra risico's met zich meebrengt, bijvoorbeeld door verslaving, criminaliteit of de zware problematiek waar de biologische ouders zelf mee kampen.

Keert de jongere terug in het eigen netwerk, zo bleek uit de verhalen, dan is het nog wel afwachten of dat ook op de wat langere termijn standhoudt. In de periode dat de jongere in een pleeggezin was, kan er aan beide kanten veel veranderd zijn.

NB, rondom dit onderwerp kwam tot slot naar voren dat je pas op je 16<sup>e</sup> mag je beslissen of je biologische ouders bij de besprekingen over jou aanwezig mogen zijn of al dan niet gespreksverslagen mogen krijgen. Waar het contact ernstig verstoord is, kan dat voor het kind of de jongere onveilig zijn.

#### *Schulden, werkloosheid en huisvestingsproblematiek*

De verwachting van het bestuurlijk akkoord was dat het maatschappelijke baten op zou leveren. Dit wordt echter in dit onderzoek niet bevestigd door gemeenten omdat zij hier geen data over hebben. Op de vragen of de mate van schuldenproblematiek, huisvestingsproblematiek of de werkloosheid is veranderd naar aanleiding van de bestuurlijke akkoorden werd door gemeenten in bijna 90% van de gevallen met 'weet ik niet' beantwoord.

Inzichten over de huisvestingsproblematiek kwamen tijdens dit onderzoek wel breed naar voren. Door het woningtekort hebben jongeren die uitstromen uit de pleegzorg moeite om een huis te vinden. Aan vervolgplekken met zorg, zoals kamertraining of beschermd wonen is ook een tekort en ook aan plekken in de pleegzorg zelf. De leeftijdsverlenging heeft hier geen veranderingen in gebracht; een aantal respondenten geeft aan dat de problemen rondom het vinden van een passende vervolgplek slechts is verschoven naar 21 jaar.

### 4.3 Factoren die het werk van pleeg- en gezinshuisouders in de periode vanaf 18 jaar verzwaren

#### Positie pleegouder wordt eenzamer

Pleegouders beschrijven dat het wegvallen van een aantal jeugdhulpvoorzieningen bij 18 jaar meer zorg neerlegt bij pleegouders en hen eenzamer maakt in hun zorgende rol en het opkomen voor het belang van de jongere. In de huidige situatie geldt de hogere leeftijdsgrens wel voor pleegzorg, maar niet voor veel andere jeugdhulpvoorzieningen, zoals voogdij of vormen van hulpverlening. Dat heeft dus consequenties voor de terugvalmogelijkheden na het 18<sup>e</sup> jaar, van jongeren zelf en van pleegouders, op andere voorzieningen.

Schaarste en capaciteitsproblemen in andere jeugdzorgvoorzieningen zijn ook voor pleeg- en gezinshuisouders en jongeren duidelijk voelbaar. Zoals aangegeven in hoofdstuk 3 zijn er na de decentralisaties rond het organiseren en financieren van jeugdhulpvoorzieningen nogal wat problemen ontstaan. Waaronder wachtlijsten voor specialistische jeugdzorg, schaarste in of een beperkte toegankelijkheid van voorzieningen voor jeugd, zoals bijvoorbeeld kamertraining. Er lijkt een tendens dat mede door de schaarste aan andere voorzieningen, jongeren met een te zware problematiek in pleeggezinnen en gezinshuizen verblijven. Dat wordt ook door pleeg- en gezinshuisouders geconstateerd. Kamertraining kan in sommige gevallen een welkome en logische vervolgstap zijn op een pleeggezin of gezinshuis, maar die mogelijkheid is lang niet altijd op het goede moment beschikbaar. Er is schaarste in dat soort voorzieningen en ook krijgen pleeg- en gezinshuisouders en jongeren regelmatig te maken met restricties zoals bijvoorbeeld een leeftijdsbeperking. Enkele pleeg- en gezinshuisouders gaven aan dat het moeten wachten op specialistische zorg soms tot grote knelpunten en stress in het pleeggezin of gezinshuis kan leiden. In sommige gevallen leidde dat tot onveiligheid voor de andere kinderen in het gezin. Hetzelfde geldt voor het zoeken naar tussenoplossingen in de stap naar zelfstandigheid. Dat betekent dat het appel op pleeg- en gezinshuisouders om zelf naar eventuele tussenoplossingen te zoeken groter wordt. Pleeg- en gezinshuisouders gaven voorbeelden van creatieve oplossingen zoals een tiny house in de achtertuin, proefwonen op een camping of in leegstaande boerderijen.

#### Gebrek aan casusregie als meerdere organisaties betrokken zijn

Een aantal pleeg- en gezinshuisouders ervaart dat (casus) regie ontbreekt, vooral als het gaat om zwaardere problematiek waarbij er meerdere instanties vanuit hun eigen invalshoek of expertise bij dezelfde casus betrokken zijn. Voor pleeg- en gezinshuisouders zelf kan het dan vervolgens heel lastig of bewerkelijk zijn om, als de keten rondom het kind niet functioneert, dat vlot te trekken of om instanties die hun rol niet volledig oppakken daarop te wijzen. Dit kan namelijk schuren met de onderlinge rolverdeling. Dit probleem speelt in alle leeftijdsfasen, maar is ook aanwezig bij een leeftijd tussen de 18 en 21 jaar.



## HOOFDSTUK 5

# Conclusies en aanbevelingen

Dit hoofdstuk beschrijft de conclusies en aanbevelingen op basis van de resultaten uit het onderzoek. We geven eerst in hoofdlijnen antwoord op de onderzoeksvragen. Vervolgens duiden we de belangrijkste resultaten ten aanzien van het proces rondom het continueren van zorg na 18 jaar. We sluiten af met de belangrijkste aanbevelingen die pleeg- en gezinshuisouders en jongeren meegaven in het onderzoek.

## 5.1 Beantwoording van de onderzoeksvragen

1. Is het doel van de bestuurlijke akkoorden, namelijk het creëren van vanzelfsprekendheid omtrent zorg tot 21 jaar, behaald?

Over het algemeen is de mogelijkheid tot pleeg- en gezinshuizorg tot 21 jaar bij ouders, jongeren, aanbieders bekend. Ook gaven de meeste pleeg- en gezinshuisouders aan dat zij door de aanbieder tijdig op de hoogte werden gebracht van de mogelijkheid om pleegzorg of gezinshuizorg te verlengen tot 21 jaar. Een enkele pleeg- of gezinshuisouder gaf aan dat zij zonder bericht van de aanbieder niet hadden geweten dat het mogelijk was om te verlengen tot 21 jaar. Anderen merkten juist bij de aanbieder of de gemeenten dat kennis rondom de rechten en plichten van de wetswijziging en bestuurlijke akkoorden beperkt aanwezig was. Hoewel de jongere dan bijvoorbeeld recht had op verlenging werd daar soms nog over gediscussieerd.

Hoewel het dus over het algemeen bekend is dat de mogelijkheid tot het continueren van zorg er is, lijkt het proces hieromtrent de vanzelfsprekendheid van het gebruikmaken van de pleeg- en of gezinshuizorg na 18 jaar in de weg te staan. Zo moet toch vaak nog wel officieel een verlenging worden aangevraagd en gemeenten voeren in sommige gevallen ook nog een noodzakelijkheidstoets uit voordat de zorg na 18 jaar gecontinueerd wordt. Hierbij worden jongeren en pleeg- en gezinshuisouders gevraagd om de noodzaak voor zorg te onderbouwen. Gemeenten geven aan dat het nodig is om deze verlenging aan te vragen om zo controle te houden op de vraag of andere zorg niet mogelijk passender is en of de jongere die meerderjarig is geworden, zelf wel actief instemt met de verlenging.

Het feit dat gemeente de check doet of de jongere en ouders de zorg willen continueren en of dit de meest passende vorm is van zorg, maakt dat jongeren en pleeg- of gezinshuisouders soms stress ervaren. Deze check wekt bij de pleeg- en gezinshuisouders en jongeren de suggestie dat het ook mogelijk is dat de verlenging niet doorgaat. De resultaten uit dit onderzoek wijzen erop dat het niet toekennen van een verlenging een uitzondering is. Hoe vaak een verlenging daadwerkelijk niet doorgaat valt met dit onderzoek niet met zekerheid vast te stellen.

Wanneer het aanvragen van een verlenging gepaard gaat met het aanleveren van een uitgebreide noodzakelijkheidstoets, zorgt dit voor nog meer stress. Hierbij moeten de pleeg- en gezinshuisouders en jongeren bijvoorbeeld veel documenten aanleveren en gesprekken voeren met de aanbieder en/of gemeente. Naast dat zij onzekerheid voelen over of de verlenging wel toegekend gaat worden, is het ook mentaal zwaar om uitvoerig na te denken over waarom de zorg (nog) nodig is. Pleeg- en gezinshuisouders en jongeren moeten hiervoor namelijk actief terugdenken aan het verleden van de jongere, waar die vaak te maken hebben gehad met trauma's en moeilijke situaties.

2. In hoeverre is het aantal jongeren dat na hun 18<sup>e</sup> verjaardag in een pleeggezin of gezinshuis verblijft, toegenomen?

In dit onderzoek kan op basis van de resultaten van de vragenlijsten geen onderbouwde uitspraak worden gedaan over deze vraag. Dit komt door het feit dat gemeenten en aanbieders aangeven hier geen exacte data over te hebben. Voor pleegzorg kan verwezen worden naar de laatste factsheet pleegzorg. Uit de factsheet pleegzorg blijkt dat op 31 december 2022 2648 jongeren van 18 jaar of ouder in een pleeggezin woonden.<sup>36</sup> Dit is 15% van alle pleegkinderen, en ruim vier keer meer dan in 2017. In de factsheet pleegzorg van 2022 wordt deze toename genoemd als effect van het bestuurlijk akkoord over verlengde pleegzorg tot 21 jaar. Voor gezinshuizen lijkt dergelijke informatie niet beschikbaar.

3. In hoeverre draagt het langer kunnen verblijven in een pleeggezin of gezinshuis bij aan een stevigere basis voor jongeren?

Alle bevraagde partijen zien de meerwaarde van de leeftijdsverlenging in pleeg- en gezinshuizorg in. Ouders, jongeren en zorgaanbieders geven allemaal aan de positieve effecten van de uitvoering van de leeftijdsverlenging op te merken of te ervaren. De rust, continuïteit, stabiliteit en het gevoel van veiligheid, die allemaal een direct gevolg zijn van de mogelijkheid om de plaatsing te verlengen, dragen zeker bij aan een goede voorbereiding en aan de kans dat de stap naar zelfstandigheid met succes gezet kan worden. De jaren tussen 18 en 21 jaar zijn cruciale jaren omdat de meeste jongeren, op weg naar zelfstandigheid dan (pas) belangrijke stappen zetten in hun ontwikkeling.

36 Pleegzorg Nederland, 'Factsheet Pleegzorg 2022'.

Op 18-jarige leeftijd zijn veel jongeren nog onvoldoende volwassen om op eigen benen te staan. Dit geldt nog sterker voor pleegjongeren en jongeren in gezinshuizen, aangezien zij vaak nog te kampen hebben met problemen uit het verleden. Een aantal jongeren gaf in het onderzoek dan ook expliciet aan dat ze het niet alleen op eigen kracht gered zouden hebben zonder de steun en de stabiliteit die de pleeg- of gezinshuiszorg hen na hun 18<sup>e</sup> bood.

De beleidslijn 'zo thuis mogelijk opgroeien' zet in op het bieden van een stabiel en liefdevol thuis, waarin pleeg- en gezinshuiszorg een cruciale rol spelen. Middels de bestuurlijke akkoorden voor pleeg- en gezinshuiszorg is het mogelijk om langer 'zo thuis mogelijk' op te groeien. In dit onderzoek hebben we veel onderbouwing gevonden voor de positieve bijdrage van het 'zo thuis mogelijk' opgroeien.

#### 4. Wat zijn de overige effecten van de bestuurlijke akkoorden voor verschillende stakeholders?

Aan gemeenten en aanbieders is gevraagd welke effecten de bestuurlijke akkoorden hebben op andere zorg (zorg vanuit Wmo, verlengde Jeugdhulp tot 23 jaar) en wat het effect ervan is op knelpunten als administratieve lasten. Gemeenten en aanbieders hebben bij de vragen in de enquête op gemiddeld 60% van de vragen geantwoord 'weet ik niet'. Zij hebben wel suggesties gegeven van mogelijke effecten ingevuld maar kunnen hierover geen onderbouwde uitspraken doen. In dit onderzoek kan daardoor helaas op deze vraag geen concreet antwoord worden gegeven.

## 5.2 Conclusies en aanbevelingen

Het doel van de bestuurlijke afspraken was onder andere het bieden van een stevigere basis aan jongeren. De uitkomsten van dit onderzoek bevestigen dat het verlengen van zorg tot 21 jaar daadwerkelijk een stevigere basis biedt voor jongeren. De bestuurlijke afspraken worden grotendeels uitgevoerd, jongeren hebben nu recht op zorg tot 21 jaar en dat heeft een positief effect: de leeftijdsverlening geeft rust en stabiliteit, wat de kans om met succes goede stap naar zelfstandigheid te maken vergroot. Tegelijkertijd maakt het onderzoek duidelijk dat, ondanks de afspraken die gemaakt zijn met de bestuurlijke akkoorden, het continueren van zorg tot 21 jaar nog niet in alle gevallen een vanzelfsprekendheid is. In de volgende paragrafen plaatsen we deze bevinding verder in context (punt 1), gaan we in op de verschillen tussen gemeenten hierbij (punt 2) en beschrijven we de belangrijkste knelpunten die in het proces worden ervaren (punt 3).

#### 1. Gemeenten maken nog wel een inhoudelijke afweging bij de verlenging van pleeg- en gezinshuiszorg.

Het feit dat door een deel van de gemeenten, het wel of niet verlengen van pleeg- of gezinshuiszorg na 18 jaar nog inhoudelijk wordt afgewogen is niet in lijn met de tekst van het bestuurlijk akkoord en de wetgeving. In de memorie van toelichting staat dat pleegzorgtrajecten standaard tot 21 jaar worden ingezet, tenzij het pleegkind dit niet wil (van een «nee, tenzij»-systeem naar een «ja, tenzij»-systeem). In het bestuurlijk akkoord voor de leeftijdsverlening in gezinshuizen staat dat het verblijf wordt verlengd tot de leeftijdsgrens van 21 jaar, tenzij de jongere dat zelf niet wil:

- en/of de gezinshuisouder(s) niet instemmen
- en/of voor alle partijen (inclusief de jongere) duidelijk is dat de jongere andere passende hulp nodig heeft, en die hulp ook beschikbaar is
- en/of de jongere voldoet aan de criteria van de Wlz.

Het lijkt er echter op dat gemeenten onvoldoende beseffen dat verlenging van plaatsingen, indien die wens aanwezig is, vanzelfsprekend dient te zijn. Dat gemeenten een check willen doen of de jongere de zorg wil continueren, is vanuit de huidige context van de jeugdzorg begrijpelijk, maar met name voor pleegzorg onterecht. Voor pleegzorg staat namelijk zelfs in de wet dat de gemeente geen noodzakelijkheidstoets meer uitvoert en dat de pleegzorgaanbieder niet meer (per geval) in gesprek zal gaan met de betreffende gemeente.



Uit onze resultaten is gebleken dat er desondanks soms nog wel een noodzakelijkheidstoets wordt uitgevoerd en dat pleegouders en jongeren soms juist nog veel moeten onderbouwen om een verlenging te krijgen. Het is daarbij wel opvallend dat niet strak is gedefinieerd in de memorie van toelichting wat een noodzakelijkheidstoets is. Het blijft daarmee open voor eigen interpretatie of een korte administratieve check of een uitgebreidere onderbouwing met een inhoudelijke toets onder de term 'noodzakelijkheidstoets' valt. Daarnaast wordt door sommige gemeenten aangegeven dat zij tussentijds na de verlenging evalueren of de zorg noodzakelijk is. Uit de memorie van toelichting blijkt dat het de taak is van zorgaanbieders om actief jaarlijks te evalueren hoe het met de jongere en de pleegouders gaat. Uit de antwoorden van de gemeente blijkt niet of de gemeenten zelf de evaluatie doen of dat de pleegzorgaanbieders doen.

NB, voor gezinshuiszorg is in de bestuurlijke afspraak een uitzondering opgenomen dat de verlenging niet gegeven hoeft te worden als de jongere andere passende hulp nodig heeft of dat de jongere voldoet aan de criteria van de Wlz. Bij gezinshuiszorg is het dus begrijpelijker dat gemeenten onderzoeken of gezinshuiszorg tot 21 jaar de beste zorg is voor de jongeren.

2. Op basis van de informatie verstrekt door de respondenten blijkt er een verschil te bestaan tussen hoe de gemeenten het proces inzake de verlenging aanpakken.

Er zijn veel verschillen tussen de handelswijze van gemeenten rondom het proces van de verlenging tot 21 jaar. Deze verschillen doen zich op verschillende punten voor: het wel of niet moeten aanvragen van de verlenging, het doen van een noodzakelijkheidstoets, de geldigheidsduur van de afgegeven beschikking en het aantal evaluatiemomenten, en de mate waarin de aanvraag onderbouwd moet worden. Soms kijken gemeenten bij het moment van aanvraag van de verlenging eerst ook of er een andere zorg mogelijk is, die passender is bij de situatie van de jongere.

De verschillende handelswijzen lopen uiteen tussen twee uitersten. Bij het ene uiterste laat een aantal gemeenten naar aanleiding van de bestuurlijke akkoorden de beschikking zonder onderbouwing standaard doorlopen tot 21 jaar. Hierbij vindt er geen contact plaats met de jongere. Bij het andere uiterste worden jongeren en pleeg- en gezinsouders door de gemeente uitvoerig gevraagd te onderbouwen waarom de verlenging van 18 tot 21 jaar nodig is. De meeste gemeenten bewegen zich tussen deze twee uitersten, en vragen wel om een onderbouwing, maar zien dit bijvoorbeeld slechts als een formaliteit. Dit is vaak ook omdat de jongere na 18 jaar meerderjarig is en zelf zeggenschap heeft over de zorg, en hier dus zelf mee moet instemmen.

De geldigheidsduur van de afgegeven beschikking van de beschikking die na 18 jaar door gemeenten wordt afgegeven, verschilt ook en loopt uiteen van een beschikking van een half jaar (dit doet zich het vaakst bij gezinshuizen voor) en een beschikking voor drie jaar.

3. Knelpunten omtrent het verlengen van zorg tot 21 jaar.

Tijdens dit onderzoek zijn, met name door pleeg- en gezinshuisouders en jongeren ook knelpunten naar voren gebracht, die zij ervaren bij of na de verlenging van zorg tot 21 jaar. Knelpunten die meermaals werden genoemd zijn:

- **De overgang 18-/18+ waar het gaat om de beschikbaarheid van de gewenste vormen van (extra) hulp of zorg.** Door de leeftijdsovergang zijn namelijk een aantal jeugdzorgvoorzieningen niet meer beschikbaar. Daarnaast geeft een deel van de jongeren aan dat zij vaak na de 18<sup>e</sup> verjaardag onvoldoende beeld hebben van wat er allemaal voor hen verandert. Het gaat dan enerzijds om rechten en plichten. En anderzijds om helderheid bij wie (welke instantie of professional) ze voor wat kunnen/moeten aankloppen. Dat laatste geldt vooral als er meerdere instanties en hulpverleners betrokken zijn. Ook het niet beschikbaar zijn of de komst van wachtlijsten voor verschillende andere vormen van hulp of zorg als vervolgstap na pleeg- of gezinshuiszorg vormen een knelpunt. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om kamertraining, begeleid wonen of specialistische jeugdzorg.

- **Het ervaren van drempel bij het proces.** Hoewel het aanvragen van een verlenging bij sommige gemeenten zonder drempels gaat, zijn er ook pleeg- en gezinshuisouders, jongeren en aanbieders die aangeven dat zij wel veel drempels hebben ervaren in dit proces. Deze drempels zijn er bijvoorbeeld in de vorm van eisen aan onderbouwing van de aanvraag, veel papierwerk, hoge eisen aan verantwoording en verwarring rondom het woonplaatsbeginsel (welke gemeente is verantwoordelijk). Vooral dit laatste kan tot vervelende ervaringen voor pleeg- of gezinshuisouders en jongeren leiden.
- **Het ontbreken van (casus)regie.** Een aantal pleeg- en gezinshuisouders heeft hier ervaring mee, vooral als het gaat om zwaardere problematiek waarbij er meerdere instanties vanuit hun eigen invalshoek of expertise bij dezelfde casus betrokken zijn. Voor pleeg- en gezinshouders zelf kan het dan vervolgens heel lastig of bewerkelijk zijn om, als de keten rondom het kind niet functioneert dat vlot te trekken. Of om instanties die hun rol niet volledig oppakken daarop te wijzen. Dit kan namelijk schuren met de onderlinge rolverdeling.

### 5.2.1 Aanbevelingen van pleeg- en gezinshuisouders en jongeren

In de antwoorden op de enquête en vooral in de gesprekken hebben pleeg- en gezinshuisouders en jongeren tot slot ook een aantal aanbevelingen meegegeven. We zetten deze aanbevelingen hieronder kort op een rij (voor zover de tips direct betrekking hadden op de leeftijdsverlenging):

- Anticipeer als instelling/overheid op de leeftijdsgrens van 18 met een pakket aan informatie aan pleeg- en gezinshuisouders over wat er verandert aan rechten, plichten en voorzieningen (18-/18+). De mate waarin pleeg- en gezinshuisouders over de relevante informatie beschikken is nu afhankelijk van de gemeenten en instellingen waar ze mee te maken hebben. De suggestie is om dat zodanig te standaardiseren en verbreden, dat alle relevante informatie gemakkelijk te vinden is door alle pleeg- of gezinshuisouders en jongeren en dat alle informatie actueel is, inclusief informatie over het recht om zorg standaard door te laten lopen tot 21 jaar.
- Volg als begeleidende instelling de jongeren die op 18-jarige leeftijd zelf besluiten het gezinshuis of het pleeggezin te verlaten zonder vervolgplek of vervolgzorg, en/of biedt hen een goed bereikbare terugvalmogelijkheid aan. Als voorbeeld werd daarbij de JIM-aanpak genoemd. JIM staat voor 'Jouw ingebrachte mentor'. Dat is een steun- en vertrouwensfiguur die een jongere zelf kiest uit de eigen omgeving en die ook kan optreden als vertegenwoordiger van de jongere richting professionals of instanties.
- Zorg voor een neutraal escalatiepunt voor een doorbraak als er in de ketensamenwerking rond het kind/de jongere iets is misgegaan en/of als partijen hun rol niet goed oppakken/waarmaken. Kanttekening daarbij is het niet ingewikkelder te maken dan het is. Het advies is extra lagen, rollen of overleggrema te vermijden omdat samenspel tussen meerdere betrokkenen, zeker bij ingewikkelde casuïstiek, vaak al moeilijk genoeg is.
- Betrek als overheid ervaringsdeskundigen (pleeg- gezinshuisouders, uitvoerende professionals, jongeren) bij nieuw beleid of bij het bedenken van oplossingen voor knelpunten. Mensen die zelf de pijn ervaren als het misloopt met de ondersteuning bedenken andere en betere oplossingen dan mensen die er verder vanaf staan.

# Nawoord

Van Delayla de Lange ontvingen wij na het interview achteraf een gedicht over haar ervaringen met betrekking tot 18 jaar worden in pleegzorg.

## 18 worden in de jeugdzorg

Verbitterd en getekend voor het leven  
Aan beide kanten met verdriet omgeven  
Geen betekenis van mijn glimlach  
Het is de neppe vrolijkheid die je zag

Probeer het goed te verstoppen  
Zodat ze mijn gedachten niet kunnen schoppen  
Van binnen ga ik kapot aan verdriet  
Ik herken mezelf hierin gewoon niet

De redelijk veilige haven die voor mij gecreëerd was  
Ik gebruik het als mijn kompas  
Ik word geleid door de basis die ik heb meegekregen  
Maar de heftige dingen die zijn voor mij verborgen

18 is maar een getal  
Maar ik, ik ben doodsbang dat ik het verknal  
Ik ben bang dat ik op straat kom te staan  
Zonder dat ik ooit de kans krijg op een goede baan

Ik weet dat mijn pleegouders mij blijven steunen  
Dat ik nog jaren op hun schouders mag leunen  
Ik weet dat ik hun huis gelukkig nog niet hoeft te verlaten  
Maar ik wil dat mensen hoger op hier eens over gaan praten

Want ik heb op jonge leeftijd al keuzes moeten maken  
Die een kind van 8 niet hoort te krijgen  
Keuzes die volwassenen niet eens kunnen maken  
Maar ik, ik moest altijd boven mezelf uitstijgen

Iemand die mij niet kent leest mijn verhaal, het verhaal wat ik  
op papier heb gezet  
Het is niet zomaar iets wat je even reset  
Ik heb hulp en begeleiding nodig  
Maar iemand hoger op vindt dit misschien onnodig

Ik sta op het punt mijn volwassen leven te beginnen  
Maar om hulp en begeleiding te behouden zou ik een goede  
reden moeten verzinnen  
Ik heb in mijn verleden al zo veel meegemaakt  
Ik ben het vertrouwen in mensen meermaals kwijtgeraakt

De angst om er alleen voor te komen staan is slopend  
Dit gevoel is enorm verdovend  
Ik ben bang om de veiligheid kwijt te raken  
Is er dan niemand die over mij kan waken

Ik moest vroeg volwassen worden  
Kon ik soms maar terug in de tijd  
De gebeurtenissen uit mijn verleden worden steeds diepere  
fjorden  
Kon ik maar even terug als kleine meid

Voor mijn gevoel loop ik vaak achter de feiten aan  
En soms laat ik daarom een traan  
Ik kan het nog niet alleen  
Ik heb echt iemand nodig om mij heen

Iemand die mij echt ziet staan  
En mij niet zomaar laat gaan  
Iemand die mij het volwassen leven uitlegt  
Iemand die mij vertrouwen toezegt

Jongeren om mij heen vieren feest als ze 18 jaar worden  
Iedereen is blij en viert feest  
En ik, ik doe gezellig mee  
Totdat een pleegkind 18 wordt, deze leeftijd wordt door velen gevreesd

Je ziet het niet van de buitenkant  
Maar wij maken een start met een 10-0 achterstand  
Er wordt hier niet oké mee omgegaan  
Elk kind van 18 kan natuurlijk al alles aan

Het wordt tijd dat hier verandering in komt  
Ik hoop dat het eindelijk ergens binnenkomt  
Ik hoop dat het binnenkomt bij iemand die hierover gaat  
U kunt hier nog iets aan veranderen het is nog niet te laat

Ik spreek voor degene die dat niet kunnen  
Ik deel mijn verhaal voor degene die dat niet durven  
We moeten elke jongeren een goede start in het leven gunnen  
Wij zijn op golven van emoties aan het surfen

-Delayla de Lange

# Bijlagen

## BIJLAGE 1

# Respons enquête

	Gezinshuisouders	Pleegouders	Pleegzorgaanbieder	Gezinshuis-zorgaanbieder	Gemeente
Aantal reacties	48	48	22	74	61 (20 regio's)
Type respondenten	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Gezinshuis in samenwerking met een franchisegever (32)</b></li> <li>• Gezinshuis in samenwerking met een zorgaanbieder (8)</li> <li>• Gezinshuis in loondienst van een zorgaanbieder (of andere organisatie) (6)</li> <li>• Gezinshuis in driehoeksamenwerking met zowel een zorgaanbieder als franchisegever (2)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Regulier/ perspectief biedende pleegzorg (30)</b></li> <li>• Netwerkpleegzorg (10)</li> <li>• Crisispleeg-zorg (4)</li> <li>• Deeltijd pleegzorg (4)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Geen onderscheid</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Gezinshuis in driehoeksamenwerking met zowel een zorgaanbieder als franchisegever (26)</b></li> <li>• Gezinshuis in samenwerking met een zorgaanbieder (21)</li> <li>• Gezinshuis in loondienst van een zorgaanbieder (of andere organisatie) (16)</li> <li>• Gezinshuis in samenwerking met een franchisegever (10)</li> <li>• Een vrijgevestigd gezinshuis (1)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Beleids-medewerker (38)</b></li> <li>• Kwaliteits-adviseur (6)</li> <li>• Teamleider sociaal domein (4)</li> <li>• Contract-manager (3)</li> <li>• Gedragswetenschapper (3)</li> <li>• Overig (7)</li> </ul>

## BIJLAGE 2

# Onderzoeksvragen

Onderzoeksvraag	Onderdeel
1. In hoeverre geven gemeenten standaard een beschikking af tot 21 jaar? Zijn er gevallen waarbij of gemeenten waar een verlenging moet worden aangevraagd? In hoeverre is de ervaring dat de overgang soepel verloopt? Zijn hierbij verschillen voor jongeren met en zonder jeugdbeschermingsmaatregel?	Proces en uitvoering
2. In hoeverre is er sprake van een hoger aantal jongeren dat na hun 18 <sup>e</sup> verjaardag in een gezinshuis/de pleegzorg verblijft?	Proces en uitvoering
3. In hoeverre is het voor jongeren in een gezinshuis/de pleegzorg vanzelfsprekend om langer gebruik te maken van de hulp en ondersteuning van het gezinshuis/de pleegzorg na het bereiken van de leeftijd van 18 jaar?	Proces en uitvoering
4. Waar komen jeugdigen terecht die na hun 18 <sup>e</sup> de pleegzorg of een gezinshuis verlaten? Gaan zij omdat ze een passende plek hebben gekregen die meer geschikt is, en zo ja wat voor plekken zijn dit dan? Of is het beeld dat zij uitgeschreven worden zonder dat er altijd een passende vervolgplek is? In hoeverre spelen andere aspecten mee bij het wel of niet uitstromen van een jongeren op zijn/haar 18 <sup>e</sup> verjaardag?	Proces en uitvoering
5. In hoeverre biedt het standaard aanbieden van zorg in een gezinshuis/de pleegzorg tot 21 jaar meer duidelijkheid voor de zorgaanbieder en zijn zij beter in staat een passend hulpverleningsplan op te stellen?	Proces en uitvoering
6. Wat zijn de financiële effecten voor gemeenten? Is er sprake van minder uitvoeringslasten als gevolg van de stevigere basis die jongeren nu hebben?	Proces en uitvoering
7. In hoeverre hebben de bestuurlijke afspraken effect op andere aspecten? Zijn wachtlijsten bijvoorbeeld langer geworden?	Proces en uitvoering
8. In hoeverre biedt het standaard aanbieden van zorg in een gezinshuis/de pleegzorg tot 21 jaar meer zekerheid voor de pleeg- en gezinshuisouder in relatie met de jeugdige?	Effect
9. In hoeverre helpt het standaard aanbieden van zorg in een gezinshuis/de pleegzorg tot 21 jaar gemeenten in het beter voorbereiden van jeugdigen op zelfstandigheid omdat zij meer tijd hebben?	Effect
10. In hoeverre draagt het langer verblijven in een gezinshuis/de pleegzorg (tot 21 jaar in plaats van tot 18 jaar) bij aan een stevigere basis, en zijn jongeren beter voorbereid op hun toekomst?	Effect

## BIJLAGE 3

# Interviewleidraden

## Leidraad Jongeren

1. Introductievragen:
  - a. Hoe is het om 18 te worden (of hoe was het) voor jou? En hoe is dat in de context van een pleeggezin of gezinshuis?
  - b. Denk je nu veel na over de toekomst/dacht je veel na over de toekomst en het al dan niet verlaten van het huis/gezin?
2. In hoeverre ervaar jij door de leeftijdsverlening dat je beter voorbereid bent op de toekomst?
  - a. Ervaar je erdoor meer zekerheid in relatie met je pleegouders/gezinshuisouders?
  - b. Wat vind je ervan dat het ministerie dit besluit heeft genomen? Een goede beslissing?
  - c. Wat betekent meer zekerheid voor jou?
  - d. Hoe zou je je denk je voelen als je op je 18<sup>e</sup> het pleeggezin/gezinshuis zou moeten verlaten? Wat zouden de gevolgen hiervan zijn?
3. In hoeverre ervaar jij het nu als vanzelfsprekend dat jij tot 21 jaar gebruik kan maken van de gezinshuiszorg/pleegzorg?
  - a. Heb jij besloten om gebruik te maken van de verlenging of wil je dit doen? Waarom wel of waarom niet?
  - b. Wat was jouw rol in deze beslissing? Moest jij toestemming geven en/of kwam daar papierwerk bij kijken?
  - c. Heb je drempels ervaren in dit proces?
4. Heb je al plannen na het verlaten van het pleeggezin/gezinshuis?
5. Welke factoren spelen volgens jou een rol bij de keuze van een pleeg-/gezinshuis-jongere om wel of niet het pleeggezin of gezinshuis te verlaten op zijn of haar 18<sup>e</sup> verjaardag?
6. Welk effect heeft de mogelijkheid om langer te blijven op de relatie met jouw biologische ouders?
  - a. Hoe is de relatie met je biologische ouders?
  - b. Was teruggaan naar je biologische ouders een optie voor jou na je 18<sup>e</sup>.
7. Heb je verbeterpunten in of ten opzichte van de huidige situatie?
  - a. Wat zou er beter kunnen in de wetgeving?
  - b. Waar loop je nu tegenaan?
  - c. Wat heb je nodig om bijvoorbeeld nog meer zekerheid te voelen of beter voorbereid te zijn op de toekomst?
8. Extra: ken jij andere jongeren die het leuk zouden vinden om te worden geïnterviewd over dit onderwerp?



## Leidraad ouders

1. In hoeverre ervaart u als gevolg van de leeftijdsverlening meer zekerheid in de relatie met de jeugdigen?
2. In hoeverre ervaart u het als vanzelfsprekend dat jeugdigen tot 21 jaar gebruik maken van de gezinshuiszorg/pleegzorg?
  - a. Hoe ervaart de jongere dat volgens u?
  - b. Is het in de praktijk ook echt 'ja, tenzij'?
  - c. Welke drempels ervaarde u?
3. Waar komen jeugdigen terecht die na hun 18<sup>e</sup> de pleegzorg of het gezinshuis verlaten?
  - a. Verlaten zij deze zorgplekken omdat ze een passende plek hebben gekregen die meer geschikt is, en zo ja wat voor plekken zijn dit dan?
  - b. Of is er het beeld dat zij uitgeschreven worden zonder dat er altijd een passende vervolgplek is?
  - c. En als ze 21 zijn?
4. Welke aspecten spelen een rol bij het wel of niet uitstromen van een jeugdigen op zijn/haar 18<sup>e</sup> verjaardag?
5. In hoeverre ervaart u dat het langer verblijven in een gezinshuis/pleeggezin bijdraagt aan het creëren van een stevigere basis, en zijn jeugdigen beter voorbereid op hun toekomst?
6. Wat verstaat u onder een steviger basis?
7. Wat verstaat de jongere daaronder?
8. Wanneer heeft die steviger basis meerwaarde, 'betaalt die zich uit'? Welke meerwaarde? (NB kan ook alleen de bijdrage aan 'een gevoel van geborgenheid/het erbij horen' op zich zijn).
9. Hoe werkt de mogelijkheid om langer te kunnen blijven door in de relatie met de biologische ouders van de jongere?
10. Verbeterpunten in of ten opzichte van van de huidige situatie?
11. Naam jongere die geïnterviewd wil worden.

## BIJLAGE 4

# Relevante documenten

- Kamer debat 'Aanpassing leeftijdsgrens bij pleegzorg en regels uithuisplaatsing bij gesloten jeugdhulp' (7 september 2022)
- Actieplan Pleegzorg 2017/2018 + Kamerbrief Actieplan pleegzorg 31 839 (30 mei 2017)
- Actieprogramma zorg voor de Jeugd 2018
- Bestuurlijke afspraak gezinshuiszorg 2020
- Bestuurlijke afspraak verlengde pleegzorg\_definitief
- Factsheet pleegzorg 2021
- Factsheet pleegzorg 2022
- Gemeentefonds meicirculatie 2018
- Gezinshuizen | Branches Zorg voor Jeugd
- Gezinshuizen | Nederlands Jeugdinstituut (nji.nl)
- Gezinshuizen | VNG
- Home - ledenportaal (present24x7.nu)
- Kernteam gezinshuizen
- Kamerbrief 1525383-190189-J 'Aanpak gezinshuizen' (mei 2019)
- Kamerbrief -31839-635 Voortgang pleegzorg ( april 2019)
- Memorie van toelichting wijziging Jeugdwet
- motie Raemakers Ceder (d.d. 7 september 2022)
- NJI/ NVP handreiking pleegzorg na 18 jaar
- Ruimte om Volwassen te worden AEF rapport
- VNG Handreiking overgangssituaties



## **‘WIJ ZIJN BERENSCHOT, GRONDLEGGER VAN VOORUITGANG’**

Nederland is continu in ontwikkeling. Maatschappelijk, economisch en organisatorisch verandert er veel. Al ruim 85 jaar volgen wij als adviesbureau deze ontwikkelingen op de voet en werken we aan een vooruitstrevende samenleving. De behoefte om iets fundamenteels te betekenen voor mens en maatschappij zit in onze genen. Met onze adviezen en oplossingen hebben we dan ook actief meegebouwd aan het Nederland van vandaag. Altijd op zoek naar duurzame vooruitgang.

Alles wat we doen is onderzocht, onderbouwd en vanuit meerdere invalshoeken bekeken. Zo komen we tot gefundeerde adviezen en slimme oplossingen. Die zijn op het eerste gezicht misschien niet altijd de meest voor de hand liggende. Juist deze eigenzinnigheid maakt ons uniek. Daarbij zijn we niet van symptoombestrijding. En gaan pas naar huis als het is opgelost.

### **Berenschot Groep B.V.**

Van Deventerlaan 31-51, 3528 AG Utrecht

Postbus 8039, 3503 RA Utrecht

030 2 916 916

[www.berenschot.nl](http://www.berenschot.nl)