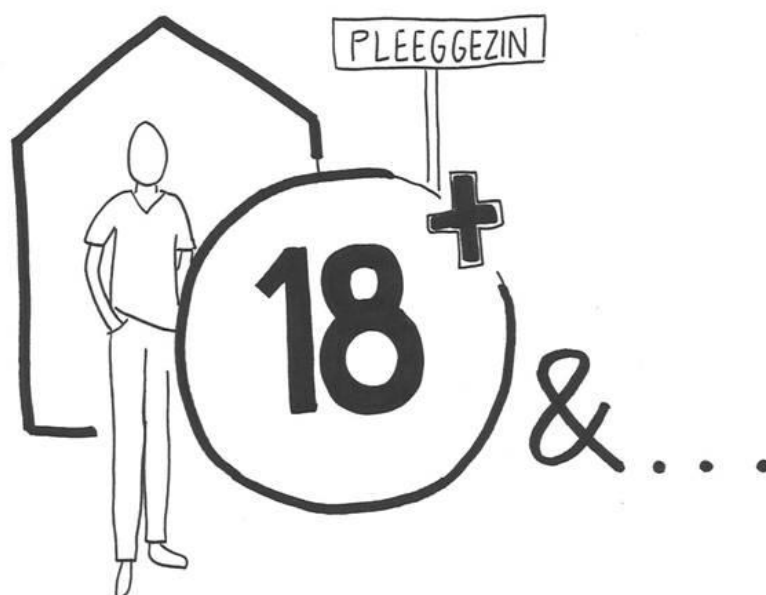


Maatschappelijke Business Case 'Verlengde Pleegzorg'

Mei 2017



Colofon

© Sinzer, Stichting Kinderpostzegels Nederland & Gezinspiratieplein

Deze publicatie is op initiatief van Stichting Kinderpostzegels Nederland en Gezinspiratieplein tot stand gekomen en opgesteld door Sinzer.

Mei 2017

Auteur

Emma Verheijke, Sinzer
Vincent Belgraver, Sinzer

Illustratie

Sacha Sluijter, Gezinspiratieplein

Meer informatie over deze publicatie

Heeft u vragen naar aanleiding van deze publicatie?
Neem dan gerust contact met ons op.

Sinzer | Emma Verheijke

emma@sinzer.org | www.sinzer.org

Stichting Kinderpostzegels Nederland | Caecilia van der Meer
c.van.der.meer@kinderpostzegels.nl | www.skn.nl

Gezinspiratieplein | Annemieke de Vries

a.devries@gezinspiratieplein.nl | www.gezinspiratieplein.nl

Projectpartners



Dick de Vreugd



Henk Snellen



Noor Tromp



Hans Kodde



Mariska van der Steege



John Coopmans

Met dank aan:

Jongeren en pleegouders die in de focusgroepen hun ervaringen hebben gedeeld.

JongWijs, de Nederlandse Vereniging voor Pleeggezinnen en Ervaren Jaren die meegedacht hebben in de grote lijn van dit project.

De Gemeenten, die ons van feedback hebben voorzien en in het bijzonder Gerie van Rijssen van de Gemeente Apeldoorn.



Inhoudsopgave

Colofon	2
Inhoudsopgave	3
Samenvatting	5
1. Introductie	7
1.1 'Blessuretijd' voor pleegkinderen die 18 zijn geworden	7
1.2 Waarom deze maatschappelijke Business Case?	7
1.3 Leeswijzer	8
2. Aanpak	8
2.1 Maatschappelijke Business Case	8
2.2 Proces	9
3. Scope en veranderingstheorie	10
3.1 Scope van de maatschappelijke Business Case	10
3.2 Veranderingstheorie	10
3.2.1 Maatschappelijk probleem	10
3.2.2 Urgentie	10
3.2.3 Schaal van het maatschappelijk probleem	11
3.2.4 Verlengde pleegzorg als oplossing	11
4. Stakeholderanalyse	11
5. Effecten	12
5.1 Effecten voor jongeren met verlengde pleegzorg	12
5.2 Effecten voor Gemeenten en Rijksoverheid	15
5.3 Effecten voor Zorgverzekeraars	17
5.4 Totaaloverzicht van effecten per stakeholder	18
6. De maatschappelijke waarde van verlengde pleegzorg	19
6.1 Waarde per stakeholder	19
6.2 Verhouding tussen kosten en maatschappelijke waarde	20
Conclusie	22
Bronnen	23
Bijlage 1: Zes pijlers van positieve gezondheid	25
Bijlage 2: Uitleg financiële proxies en waarde per effect	26





Samenvatting

Veel Nederlandse jongeren blijven nog een aantal jaar thuis wonen nadat ze achttien jaar zijn geworden. In 2016 woonde 88% van de 18-jarige jongeren nog thuis en was de gemiddelde leeftijd waarop jongeren zelfstandig gingen wonen 24,6 jaar (CBS, 2016). Op hun 18^e zijn jongeren vaak nog niet klaar voor een grotere mate van zelfstandigheid. De zekerheid, begeleiding, aanmoediging en aandacht die zij thuis krijgen is nog van grote waarde, of zelfs essentieel om zich voor te kunnen bereiden op de zelfstandigheid. Des te meer geldt dit voor jongeren die in een pleeggezin wonen. Door hetgeen zij hebben meegemaakt en de achterstand die daardoor vaak is opgelopen, zijn juist deze jongeren bij het bereiken van de volwassen leeftijd nog niet klaar voor de zelfstandigheid. Toch is het voor hen geen vanzelfsprekende optie om in het pleeggezin te blijven wonen. De jeugdhulp en pleegvergoeding stoppen, waarmee ook de pleegzorg ten einde komt. Vanaf dat moment wordt van hen een grotere zelfredzaamheid gevraagd, die lang niet altijd aansluit bij hun mogelijkheden.

Als er bij het bereiken van de volwassen leeftijd nog sprake is van een hulpvraag biedt de Jeugdwet de mogelijkheid voor verlengde pleegzorg. Pleegzorgorganisaties kunnen dan begeleiding blijven geven, en bovendien blijven de pleegouders een vergoeding ontvangen. Zo kan de jongere langer in het pleeggezin blijven wonen, begeleiding blijven ontvangen en verder op weg naar zelfstandigheid worden geholpen.

Gemeenten beslissen over het al dan niet afgeven van een beschikking voor de pleegzorgverlenging. Om hen te kunnen helpen in hun besluitvorming en het belang van verlengde pleegzorg concreet te kunnen aantonen, is het nodig om meer zicht te krijgen op de maatschappelijke waarde ervan. Wat zijn de maatschappelijke kosten en baten? Welke maatschappelijke problemen kunnen op termijn worden voorkomen door jongeren met een hulpvraag ook na hun 18^e verjaardag in een pleeggezin te laten wonen? En wat is de potentiële kostenbesparing die het voorkomen van deze maatschappelijke problemen oplevert?

Om deze vragen te beantwoorden heeft adviesbureau Sinzer in opdracht van Gezinspiratieplein en Stichting Kinderpostzegels Nederland een maatschappelijke Business Case (mBC) over verlengde pleegzorg ontwikkeld, waarmee de verwachte maatschappelijke waarde van een verlengde pleegzorgplaatsing in kaart is gebracht. Daarbij is nauw samengewerkt met een projectgroep, bestaande uit vertegenwoordigers van enkele pleegzorgaanbieders en onafhankelijke adviseurs. Het traject bestond uit vier fasen, waaronder een verificatieronde waarin jongeren met verlengde pleegzorg, pleegouders en externe experts door middel van focusgroepen en interviews zijn betrokken. Bovendien is er aan de hand van vragenlijsten een meting uitgevoerd onder een groep pleegjongeren (18+) en pleegouders. De resultaten daarvan dienden als basis voor deze mBC. Uitgebreid literatuuronderzoek, dat gedurende het hele proces heeft plaatsgevonden, heeft het geheel verder onderbouwd.

De waarde van verlengde pleegzorg wordt al duidelijk wanneer alleen naar de (beleefde) waarde voor de jongeren zelf wordt gekeken. Hun (vaak indrukwekkende) verhalen illustreren het belang van het gezinsleven om zich geliefd, ondersteund, aangemoedigd en gewaardeerd te voelen, zeker in een levensfase waarin veel verandert en keuzes moeten worden gemaakt. De waarde daarvan gaat echter veel verder dan alleen het emotionele aspect. Zo gaven veel jongeren aan dat de kans dat zij zonder pleegzorgverlenging een vervolgopleiding zouden zijn gaan volgen een stuk kleiner zou zijn geweest. Tijdens een focusgroep kwamen er bovendien verhalen boven tafel over jongeren die, bij gebrek aan een stabiele thuissituatie, een zwervend bestaan leiden of zijn vervallen in criminaliteit, drugsgebruik of zelfs prostitutie. Ook het maken van schulden kwam vaak ter sprake. Enkele jongeren gaven aan dat ook hun leven er zo uit had kunnen zien als zij na hun 18^e niet in het pleeggezin hadden kunnen blijven. “Dat ene jaartje extra heeft voor mij het verschil gemaakt”, zei een van hen.

De maatschappelijke kosten van genoemde problemen (maar bijvoorbeeld ook werkloosheid of benodigde ondersteuning bij zelfstandig wonen) zijn aanzienlijk, en vormen een grote financiële last voor Gemeenten, de Rijksoverheid en (in mindere mate) zorgverzekeraars. Het investeren in effectieve manieren om dergelijke kosten te voorkomen is dan ook nodig. Deze mBC laat zien dat pleegzorgverlenging daarvoor een geschikt middel is. Zelfs wanneer wordt uitgegaan van conservatieve scenario's en een deel van de verwachte effecten niet in kostenbesparingen worden uitgedrukt (bijvoorbeeld omdat er geen gegevens zijn om deze op te baseren), blijkt dat de kosten van een jaar pleegzorgverlenging (ongeveer € 14.000) gemakkelijk kunnen worden ‘terugverdiend’ wanneer bepaalde maatschappelijke problemen (die voor een deel van de jongeren zouden optreden als pleegzorg niet zou worden verlengd en jongeren op zelfstandigheid zijn aangewezen) worden voorkomen.



Deze maatschappelijke Business Case laat zien dat verlengde pleegzorg een belangrijke maatschappelijke (meer)waarde heeft. Allereerst vanuit het perspectief van de jongeren, bijvoorbeeld op het gebied van ervaren welzijn en toekomstkansen. Maar ook vanuit het perspectief van Gemeenten en de Rijksoverheid, met name als het gaat om het voorkomen van maatschappelijke problemen en de daarmee gepaard gaande kosten. Uit de analyse blijkt dat iedere geïnvesteerde euro in verlengde pleegzorg naar verwachting minimaal € 1,27 aan maatschappelijke waarde oplevert, grotendeels in de vorm van maatschappelijke kostenbesparingen. Deze constatering zou door Gemeenten dan ook moeten worden meegenomen bij het maken van beleid (bijvoorbeeld met betrekking tot een eventuele verhoging van de beschikkingsduur) of in de besluitvorming omtrent het afgeven van beschikkingen voor pleegzorgverlenging. Immers, het is duidelijk dat het investeren in verlengde pleegzorg vanuit verschillende perspectieven loont.

Aanvullend onderzoek en monitoring zijn van belang om de effecten van verlengde pleegzorg (nog) beter te kunnen begrijpen, met name op langere termijn. Deze mBC biedt daarvoor een goede basis.



1. Introductie

1.1 ‘Blessuretijd’¹ voor pleegkinderen die 18 zijn geworden

Op het moment dat jongeren 18 jaar worden, verandert er veel voor hen. Voor de wet zijn zij vanaf dat moment volwassen, wat niet alleen nieuwe mogelijkheden, maar ook allerlei verplichtingen en verantwoordelijkheden met zich meebrengt. Er moet van alles geregeld worden, zoals het afsluiten van een zorgverzekering en het aanvragen van eventuele toeslagen. Hoewel het bereiken van de 18-jarige leeftijd voor sommige jongeren een mooi moment is om het ouderlijk huis te verlaten, woonde in 2016 ongeveer 88% van de 18-jarigen nog gewoon thuis. In datzelfde jaar was de gemiddelde leeftijd waarop jongeren op zichzelf gingen wonen 24,6 jaar (CBS, 2016). Terwijl sommige jongeren puur om financiële redenen graag nog een aantal jaar thuis blijft wonen, is een ander deel simpelweg nog niet klaar voor een grotere mate van zelfstandigheid. Voor hen is de ‘zekerheid’, begeleiding, aanmoediging en aandacht die zij in de thuissituatie krijgen nog van grote waarde, of zelfs essentieel om zich voor te kunnen bereiden op de zelfstandigheid. De mogelijkheid om thuis te blijven wonen biedt dan ook uitkomst.

Voor jongeren die in een pleeggezin wonen is het echter niet vanzelfsprekend dat zij in het gezin kunnen blijven wonen wanneer zij 18 worden. De jeugdhulp en pleegvergoeding stoppen, waarmee in principe ook de pleegzorg ten einde komt. Echter, juist deze groep jongeren is bij het bereiken van de 18-jarige leeftijd vaak nog niet klaar voor de zelfstandigheid, terwijl dat wel van hen verwacht wordt. De vaardigheden die nodig zijn om zelfstandig te kunnen functioneren zijn niet altijd voldoende ontwikkeld, en bovendien beschikken ze lang niet altijd over een (voldoende sterk) pro-sociaal netwerk dat hen ondersteunt of waarop ze kunnen terugvallen (Montgomery et al., 2006; Everson-Hock et al., 2011). Het feit dat zij 18 jaar zijn en daarmee voor de wet volwassen zijn, betekent niet dat ze ook in de praktijk voldoende zelfstandig zijn om zichzelf te redden.

In het geval een jongere na zijn of haar 18e verjaardag nog behoefte heeft aan ondersteuning of begeleiding, kan er een beroep worden gedaan op verlengde pleegzorg. Pleegzorgorganisaties kunnen in dat geval begeleiding blijven geven aan de pleegouders en de jongere, en bovendien blijven de pleegouders een vergoeding ontvangen. Op deze manier kan een jongere ook na het bereiken van de volwassen leeftijd nog in het pleeggezin blijven wonen (Pleegzorg Nederland, 2017). Juist jongeren in een pleeggezin kunnen er veel baat bij hebben om nog wat langer in de ‘thuissituatie’ te blijven. Net als veel andere jongeren (of misschien nog wel veel meer), hebben ook zij na hun achttiende verdere begeleiding naar zelfstandigheid nodig.

1.2 Waarom deze maatschappelijke Business Case?

Om Gemeenten te kunnen helpen in hun besluitvorming en het belang van verlengde pleegzorg concreet te kunnen aantonen, is het nodig om meer inzicht te krijgen in de maatschappelijke waarde van verlengde pleegzorg. Wat zijn de maatschappelijke kosten en baten daarvan? Welke maatschappelijke problemen kunnen op termijn worden voorkomen door jongeren met een hulpvraag ook na hun 18^e verjaardag in een pleeggezin te laten wonen? En wat is de potentiële kostenbesparing die het voorkomen van deze maatschappelijke problemen oplevert? Voor wie is dat een besparing? Met name in de Nederlandse context is daarover nog weinig bekend. Deze maatschappelijke Business Case (mBC) dient dan ook als verkenning van de te verwachten maatschappelijke effecten waarin een verlengde pleegzorgplaatsing resulteert. Daarbij is specifiek aandacht besteed aan de mogelijke financiële effecten (kostenbesparingen) voor verschillende partijen, hoewel (niet-financiële) effecten voor de primaire doelgroep (de jongeren) daarbij uiteraard niet uit het oog zijn verloren. De inzichten die dit oplevert kunnen vervolgens helpen om beter onderbouwde besluiten te nemen, bijvoorbeeld met betrekking tot het al dan niet afgeven van een beschikking voor verlengde pleegzorg of beleidsvorming. Daarnaast biedt het handvatten voor uitgebreider onderzoek in de toekomst. De noodzaak daarvoor, met name als het gaat om de effecten op lange termijn, is tijdens de totstandkoming van deze mBC duidelijk geworden.

¹ Deze term werd in deze context geïntroduceerd door Femmie Juffer, hoogleraar ‘adoptie en pleegzorg’ aan de Universiteit Leiden en auteur van het boek ‘18 x 18. Pleegkinderen op de drempel’.

1.3 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk wordt de aanpak van deze mBC toegelicht. In hoofdstuk 3 wordt de scope van de analyse toegelicht en wordt de veranderingstheorie gepresenteerd. Hoofdstuk 4 besteedt aandacht aan de stakeholders. In hoofdstuk 5 worden de belangrijkste effecten voor ieder van deze stakeholders gepresenteerd en toegelicht. De maatschappelijke waarde van die effecten wordt helder in hoofdstuk 6, waarin ook duidelijk wordt hoe deze waarde zich verhoudt ten opzichte van de kosten van verlengde pleegzorg. In de samenvatting en conclusie worden de kernpunten van de analyse op een rijtje gezet.

2. Aanpak

2.1 Maatschappelijke Business Case

De maatschappelijke Business Case (mBC) is een veelgebruikte methode om het economische én maatschappelijke nut van een interventie in kaart te brengen. In aanvulling op de (meer traditionele) zakelijke Business Case, waar kosten en opbrengsten puur vanuit het perspectief van de organisatie of financier worden bekeken, wordt er in een mBC ook aandacht besteed aan de kosten en opbrengsten voor de maatschappij. Door de kosten af te zetten tegen de potentiële maatschappelijke opbrengsten wordt duidelijk wat het maatschappelijk rendement van de interventie is en hoe dit rendement precies ontstaat. Hierbij draait het niet puur om financiële gegevens; er wordt ook uitvoerig aandacht besteed aan andere belangrijke effecten die naar verwachting op zullen treden. Uiteindelijk gaat het om het 'totaalplaatje': het geheel van zowel financiële als niet-financiële effecten, die in samenhang met elkaar dienen om beleid of keuzes te onderbouwen, aan te passen of verder uit te werken. Om tot een mBC te komen worden in principe de volgende stappen doorlopen:

Figuur 1: De stappen om tot een maatschappelijke Business Case te komen.



Verandertheorie

Het proces begon met het opstellen van de zogenaamde 'verandertheorie'. Hierin werd aandacht besteed aan het maatschappelijk probleem waarop de interventie (in dit geval verlengde pleegzorg) zich richt, de urgentie en omvang daarvan, en de oplossing die wordt geboden.

Stakeholderanalyse

In de volgende stap is in kaart gebracht wat de belangrijkste 'stakeholders' zijn. Dit zijn personen of partijen die betrokken zijn bij of veranderingen (effecten) zullen ondervinden als gevolg van de inzet van verlengde pleegzorg. Daarbij is een selectie gemaakt van de belangrijkste stakeholders (zie hoofdstuk 4).

Effecten bepalen

Vervolgens is voor de belangrijkste stakeholders in kaart gebracht welke effecten voor hen naar verwachting optreden, als gevolg van verlengde pleegzorg. Daarbij is gebruik gemaakt van informatie uit de literatuur en praktijkervaring van leden uit de betrokken projectgroep. Bovendien zijn de verwachte effecten voorgelegd aan pleegouders, jongeren en een groep van externe deskundigen, waarna verdere aanscherping kon plaatsvinden. Om vast te stellen of en in welke mate effecten naar verwachting optreden is een aantal indicatoren opgesteld. Aan de hand daarvan is vervolgens een meting uitgevoerd onder jongeren met verlengde pleegzorg en hun pleegouders.

Effecten waarderen en input bepalen

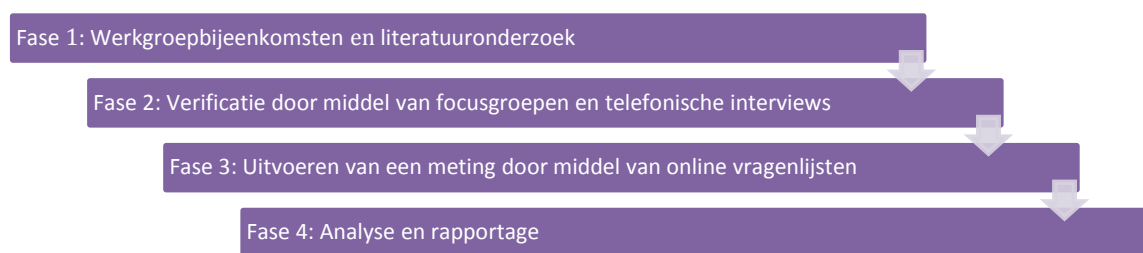
In een mBC worden effecten zoveel mogelijk uitgedrukt in een financiële waarde. Door de waarde van effecten (inclusief 'zachtere' effecten zoals het hebben van een pro-sociaal netwerk) uit te drukken in een geldeenheid, kunnen de kosten van verlengde pleegzorg worden afgezet tegen de maatschappelijke waarde die dit naar verwachting oplevert. De waarden worden hierbij vastgesteld aan de hand van proxies: inschattingen van waarden wanneer een exacte maat (waarde) niet voor handen is. Daarbij is het soms nodig om te rekenen met gemiddelden of een schatting te doen.² Op deze manier is inzicht verkregen in de waarde van de effecten voor de verschillende stakeholders. Overigens is bij het bepalen van de totale waarde van een effect rekening gehouden met de zogenaamde 'impact claim': het deel van het effect dat naar verwachting toe te schrijven is aan verlengde pleegzorg. Van de impact claim is steeds een inschatting gemaakt, gebaseerd op input van de projectgroep en uitkomsten van de focusgroepbijeenkomsten met pleegouders en pleegjongeren.

2.2 Proces

Om deze mBC te ontwikkelen is een projectgroep samengesteld, bestaande uit vertegenwoordigers van verschillende pleegzorgorganisaties (Parlan, Kompaan en De Bocht, De Rading en Lindenhout) en twee zelfstandig adviseurs die beiden veel ervaring hebben met de thematiek. Consultants van Sinzer hebben het gehele proces begeleid.

Er zijn vier fases doorlopen, zoals weergegeven in onderstaand figuur:

Figuur 2: Vier fases voor de maatschappelijke Business Case 'Verlengde Pleegzorg'



Fase 1: Werkgroepbijeenkomsten en literatuuronderzoek

De projectgroep is drie keer bij elkaar gekomen om de basis van de mBC vast te stellen. In deze bijeenkomsten is met elkaar de verandertheorie vastgesteld, vond er een stakeholderanalyse plaats en is een inventarisatie gemaakt van de belangrijkste te verwachten effecten voor deze stakeholders als gevolg van verlengde pleegzorg. De leden van de projectgroep hebben daarbij gebruik gemaakt van hun praktijkervaring. Parallel aan de bijeenkomsten is uitvoerig literatuuronderzoek uitgevoerd ter onderbouwing van de mBC.

Fase 2: Verificatie door middel van focusgroepen en telefonische interviews

De bijeenkomsten van de projectgroep resulteerden in een raamwerk van verwachte maatschappelijke effecten. Ter verificatie van de juistheid en compleetheid hiervan vonden twee focusgroepbijeenkomsten plaats: één met jongeren in verlengde pleegzorg en één met pleegouders. In beide bijeenkomsten van ongeveer anderhalf uur is uitvoerig gesproken over de overgang naar volwassenheid van pleegkinderen en alles wat daarbij komt kijken. Daarbij was veel aandacht voor de vraag hoe het leven van de jongeren eruit zou hebben gezien als de pleegzorg niet was verlengd. Zonder de verwachtingen van de projectgroep concreet voor te leggen, benoemden zowel de jongeren als de pleegouders dezelfde effecten als door de projectgroep en op basis van literatuuronderzoek al waren vastgesteld. Hiermee ontstond een solide basis voor de verdere uitwerking van de mBC.

² Zie bijlage 2 voor een toelichting op de gehanteerde proxies.

Fase 3: Uitvoeren van een meting door middel van online vragenlijsten

Er zijn twee vragenlijsten opgesteld: een voor jongeren en een voor pleegouders. In de vragenlijsten werd steeds gevraagd naar de mate waarin een effect naar verwachting optreedt. Hoewel de vragenlijsten voor ouders en jongeren verschilden qua formulering, werden vrijwel dezelfde punten voorgelegd. Diverse pleegzorgaanbieders zijn benaderd met de vraag namen en e-mailadressen van pleegjongeren en pleegouders beschikbaar te stellen (nadat hen om toestemming was gevraagd), wat ertoe leidde dat uiteindelijk 78 pleegouders en 71 jongeren konden worden benaderd. In totaal vulden 50 pleegouders en 36 pleegjongeren de vragenlijst in.

Fase 4: Analyse en rapportage

De resultaten van de vragenlijst zijn geanalyseerd door Sinzer. Daarbij is onder andere bestudeerd hoe de antwoorden van de pleegjongeren zich verhouden tot de antwoorden van de pleegouders. Hoewel er enige verschillen bestaan (toegelicht in hoofdstuk 5), komen de antwoorden op hoofdpunten grotendeels overeen, wat kan worden geïnterpreteerd als een indirecte verificatie van de enquêteresultaten. Het geheel heeft uiteindelijk geleid tot deze rapportage.

3. Scope en veranderingstheorie

3.1 Scope van de maatschappelijke Business Case

Deze maatschappelijke Business Case is een prognose. Met andere woorden: het verschaft inzicht in de *verwachte* maatschappelijke waarde van een verlengde pleegzorgplaatsing. Er is gefocust op de effecten die voor verschillende stakeholders (zie hoofdstuk 4) naar verwachting optreden wanneer een jongere verlenging van de pleegzorgplaatsing na de leeftijd van 18 jaar krijgt. Er is in deze mBC verondersteld dat jongeren één jaar pleegzorgverlenging krijgen. In de praktijk is dit echter wisselend, en kan de duur van de pleegzorgverlenging variëren van enkele maanden tot maximaal vier jaar. Overigens is er in de huidige praktijk van een meerjarige verlenging relatief weinig sprake.

3.2 Veranderingstheorie

De projectgroep heeft een veranderingstheorie opgesteld die het uitgangspunt voor de verdere analyse vormde.

3.2.1 Maatschappelijk probleem

Ieder jaar verlaten veel jongeren die 18 jaar zijn geworden een pleeggezin of krijgen geen begeleiding meer. De overgang naar de 'praktische zelfstandigheid' die vanaf dat moment van hen wordt verwacht verloopt in het merendeel van de gevallen moeizaam omdat de jongere hier nog niet klaar voor is en bovendien vaak onvoldoende basis (sociaal netwerk) heeft om op terug te vallen. Dit kan allerlei negatieve gevolgen met zich meebrengen voor zowel de jongere als de maatschappij, zoals de opbouw van schulden, uitval uit studie, werkloosheid, verslaving, verslechtering van gezondheid, delinquentie, dakloosheid of een slecht ervaren kwaliteit van leven. Door de hoofdstukken van dit rapport heen zullen deze aspecten verder worden uitgewerkt.

3.2.2 Urgentie

Jongeren

Een te snelle of vroege overgang naar (grotendeels) volledige zelfstandigheid, zonder daartoe voldoende te zijn toegerust, kan tot een breed spectrum aan problemen leiden, zowel op korte als lange(re) termijn.

Ouders/ pleegouders

(Pleeg)ouders maken zich zorgen over 'hoe nu verder' en ervaren daardoor soms een grote druk, onder andere wanneer de jongere 'aanklopt' als er problemen zijn.



Gemeenten, Rijksoverheid en Zorgverzekeraars

Wanneer jongeren vervallen in criminaliteit, opleidingen niet afronden, in een uitkeringssituatie belanden of relatief veel gebruiken maken van zorg (bijvoorbeeld als gevolg van psychosociale problematiek), leidt dit tot hoge kosten voor de maatschappij.

3.2.3 Schaal van het maatschappelijk probleem

Om vast te kunnen stellen wat de schaal van het benoemde maatschappelijk probleem is, moeten we weten hoeveel jongeren (die op hun 18^e een pleeggezin verlaten) op dat moment onvoldoende waren voorbereid op praktische zelfstandigheid. In 2015 werden er in totaal 8.647 pleegzorgplaatsingen beëindigd (Pleegzorg Nederland, 2016). Onbekend is echter welk deel werd beëindigd omdat de jongere 18 jaar werd, en welk deel van die jongeren op dat moment eigenlijk nog niet klaar was voor de zelfstandigheid die vervolgens van hem of haar wordt gevraagd. Er kunnen dan ook geen harde uitspraken worden gedaan over de schaal van het maatschappelijk probleem. Overigens verwacht de projectgroep op basis van praktijkervaring dat dit bij een 'aanzienlijk' deel van de jongeren het geval zal zijn. Ter illustratie: uit een dossieranalyse van een van de betrokken pleegzorgaanbieders bleek dat er in 2015 28 pleegzorgplaatsingen zijn beëindigd omdat de jongere 18 jaar werd. Echter, 17 van die jongeren (61%) waren op dat moment onvoldoende voorbereid op zelfstandigheid.

3.2.4 Verlengde pleegzorg als oplossing

Verlengde pleegzorg biedt een oplossing voor pleegjongeren die op hun 18^e, om uiteenlopende redenen, er nog niet aan toe zijn om zelfstandig te gaan wonen. Wanneer er sprake is van een specifieke hulpvraag kan de Gemeente vanuit de Jeugdwet een beschikking afgeven voor pleegzorgverlenging. Deze kan maximaal doorlopen totdat de jongere 23 jaar wordt. In overleg met de jongere, de pleegouders en de pleegzorgaanbieder stelt de Gemeente vast of verlenging noodzakelijk en wenselijk is. Nadat een beschikking voor verlenging is afgegeven kan de jongere, in ieder geval gedurende de tijd van de beschikking, in het pleeggezin blijven wonen. Op deze manier heeft hij of zij meer tijd om zich, met begeleiding van de pleegouders en eventuele hulpverlening, verder voor te bereiden op de zelfstandigheid. In hoofdstuk 5 wordt dieper ingegaan op de effecten van verlengde pleegzorg.

4. Stakeholderanalyse

Een stakeholder is een persoon of organisatie die investeert in en/of veranderingen ondervindt als gevolg van een bepaalde activiteit of interventie. Tijdens een brainstormsessie heeft de projectgroep een overzicht gemaakt van partijen die naar verwachting veranderingen ondervinden als gevolg van verlengde pleegzorg. Vervolgens is een inschatting gemaakt voor welke van die stakeholders de meest relevant en significante effecten worden verwacht. Uiteindelijk zijn alleen deze partijen (de zogenaamde 'key stakeholders' meegenomen in deze analyse. Dit zijn:

- Jongeren
- Gemeenten en Rijksoverheid
- Zorgverzekeraars

Vanzelfsprekend zullen ook pleegouders (en mogelijk de biologische ouders) veranderingen ondervinden. Zo zal het pleegouders rust geven wanneer zij de kans krijgen de jongeren nog wat langer te begeleiden op weg naar zelfstandigheid. Tijdens de focusgroep met pleegouders kwam duidelijk naar voren dat zij zich vaak zorgen maken over de toekomst van de jongere indien hij/zij op 18-jarige leeftijd al op eigen benen moet staan. Vanwege de scope van deze analyse zijn effecten voor pleegouders verder buiten beschouwing gelaten. Hetzelfde geldt voor de zorgaanbieders, die ongetwijfeld ook effecten van verlengde pleegzorg zullen ondervinden. Overigens komt een deel van die effecten terug bij de stakeholders 'Gemeenten en Rijksoverheid' en 'Zorgverzekeraars', die als financiers optreden.

5. Effecten

Per stakeholder is op basis van literatuuronderzoek, expertise van de projectgroep, focusgroepen met pleegjongeren en pleegouders en interviews met enkele experts bepaald wat de belangrijkste te verwachten effecten zijn. Deze worden in dit hoofdstuk uitgewerkt en toegelicht. Voor een groot deel van de effecten is aan de hand van een meting onder jongeren en pleegouders bepaald in welke mate deze effecten naar verwachting optreden. De antwoorden van de jongeren en pleegouders lagen bij alle vragen dicht bij elkaar, hoewel de pleegouders de positieve effecten van verlengde pleegzorg over het algemeen iets hoger inschatten dan de jongeren. Om de kans waarop een effect optreedt vast te stellen is er steeds gerekend met het gemiddelde van de antwoorden van ouders en jongeren. Omdat deze antwoorden niet sterk verschilden is dit gerechtvaardigd. Een tabel met het complete overzicht van de effecten is opgenomen aan het eind van dit hoofdstuk.

5.1 Effecten voor jongeren met verlengde pleegzorg

Opbouw van een pro-sociaal netwerk

Sociale steun is een belangrijke beschermende factor in het leven van kinderen en volwassenen. Het kan onder andere beschermen tegen negatieve invloeden van problemen en risicofactoren (Hermanns, 2001; Bot *et al.*, 2013). Sociale steun kan bestaan uit familie, vrienden en burens die voor de jongere beschikbaar zijn voor emotionele en praktische steun. Echter, een aanzienlijk deel van de ex-pleegjongeren beschikt over een onvoldoende sterk pro-sociaal netwerk op het moment dat zij op 18-jarige leeftijd het pleeggezin verlaten (Osgood *et al.*, 2005). Hoewel onderzoek hierover erg schaars is, is het aannemelijk dat pleegzorgverlenging jongeren meer tijd biedt om een pro-sociaal netwerk op te bouwen. Het ontbreken van een (voldoende sterk) pro-sociaal netwerk kan leiden tot anti-sociaal gedrag, sociaal isolement en sociale pijn (Metz *et al.*, 2012) en kan op termijn zelfs resulteren in een verhoogd risico op het vertonen van crimineel gedrag (Osgood *et al.*, 2005). Ook tijdens de focusgroepdiscussies die we uitvoerden ontstond een gesprek over de opbouw van een pro-sociaal netwerk. Zo gaf een van de jongeren aan dat ze *juist* in de periode nadat ze achttien was geworden sociaal actief werd, en de tijd nam om in vriendschappen te investeren. Daarbij helpt het, naar haar eigen zeggen, dat ze zich niet druk hoeft te maken over “het op orde krijgen van m’n leven”, maar de tijd en rust heeft om leuke dingen te doen met vrienden. Pleegjongeren en pleegouders, die via de meting zijn bevraagd, schatten de kans dat pleegzorgverlenging bijdraagt aan het opbouwen van een duurzaam pro-sociaal netwerk op 64%.

Grotere kans op het behalen van een schooldiploma en/of vervolgdiplooma

Verschillende internationale onderzoeken (zie bijvoorbeeld Blome, 1997; McMillan & Tucker, 1999) illustreren dat pleegjongeren over het algemeen een significante onderwijsachterstand hebben. Uit de genoemde studies blijkt dat zij minder vaak dan andere jongeren hun middelbare school afronden, en (mede als gevolg daarvan) ook minder vaak een vervolgopleiding afronden. Onderzoek van Courtney & Dworsky (2007) suggereert dat verlengde pleegzorg hierop een positief effect heeft. Hun analyse toonde bijvoorbeeld aan dat jongeren die op hun 19^e nog in een pleeggezin woonden ongeveer twee keer zoveel kans hadden om op dat moment een opleiding te volgen, en bovendien ook een significant grotere kans hebben om een vervolgopleiding van meerdere jaren te volgen. In een ander artikel stellen deze onderzoekers, die in de Verenigde Staten als experts gelden op dit gebied, dat verlenging van pleegzorg jongeren de kans geeft om eventuele onderwijsachterstanden die zij hebben opgelopen ten opzichte van andere jongeren te compenseren (Courtney & Dworsky, 2006). Ook tijdens de focusgroepen met jongeren en pleegouders die voor deze mBC zijn uitgevoerd kwam het effect op het gebied van onderwijs sterk naar voren. Een van de jongeren zei:

“Als ik niet bij mijn pleegouders had kunnen blijven wonen nadat ik 18 werd, heb ik geen idee wat er van me terecht zou zijn gekomen. Eén ding weet ik wel: ik zou nooit meer naar school zijn gegaan en geen enkel diploma hebben behaald. Zonder hun aanmoediging was het me allemaal niet gelukt.”

In de vragenlijst zijn jongeren gevraagd of ze op dit moment een vervolgopleiding volgen of deze hebben gevolgd. Bijna alle jongeren gaven aan dat dit het geval was. Vervolgens is hen en hun pleegouders gevraagd hoe groot ze de kans schatten dat ze ook zonder verlengde pleegzorg een vervolgopleiding zouden zijn gaan volgen. Zowel de jongeren als de pleegouders achten die kans klein: gemiddeld 38%.

Grotere kans op een baan, een hoger inkomen en meer inkomenszekerheid

Het behoeft weinig uitleg dat het afronden van de middelbare school (en met name het afronden van een vervolgopleiding) de kans op het vinden van een baan aanzienlijk vergroot. Bovendien heeft dit positieve effecten op het inkomen dat men uiteindelijk verdient (CBS, 2012). Volgens Peters *et al.* (2009) zijn de te verwachte positieve effecten op het gebied van werk en inkomen als gevolg van verlenging van de pleegzorg (waarbij ze uitgaan van verlenging tot 21 jaar) een zeer belangrijk voordeel van die verlenging. Hoewel de grotere kans op het afronden van een vervolgopleiding als belangrijkste reden van dit effect wordt benoemd, is het ook denkbaar dat andere factoren hierop van invloed zijn (bijvoorbeeld wanneer verlenging van de pleegzorg een positief effect heeft op het mentaal welzijn van de jongere). De effecten op het gebied van baankans en inkomenszekerheid zijn niet uitgevraagd in de meting. Informatie uit de literatuur biedt echter voldoende aanknopingspunten om aan te nemen dat deze effecten optreden.

Grotere mate van financiële zelfredzaamheid

Volgens het NIBUD (2017) is iemand financieel zelfredzaam wanneer deze persoon “weloverwogen keuzes maakt, zodanig dat zijn financiën in balans zijn op zowel korte als op lange termijn”. Daarbij merkt het NIBUD op dat dit niet betekent dat iemand alles zelf moet kunnen, maar bijvoorbeeld ook kan inschatten wanneer het nodig is om hulp in te schakelen. Tijdens de bijeenkomsten van de projectgroep en de focusgroepen met pleegjongeren en pleegouders bleek dat veel pleegjongeren op 18-jarige leeftijd nog onvoldoende financieel zelfredzaam zijn. Financiële vaardigheden of kennis over financiële onderwerpen zijn nog niet altijd sterk ontwikkeld, of het lukt pleegjongeren nog niet deze toe te passen in de praktijk. Dat is met name problematisch bij de overgang naar volwassenheid, omdat dan opeens allerlei financiële zaken moeten worden geregeld, zoals een zorgverzekering of het aanvragen van toeslagen (Gemeente Nijmegen, geen datum). Hoewel dit voor alle jongeren geldt, is het specifiek voor ex-pleegjongeren *extra* van belang dat zij zich financieel zelfstandig kunnen redden. Terwijl de groep ‘reguliere’ jongeren in de praktijk nog weleens terug kan vallen op familie (bijvoorbeeld voor financiële ondersteuning), is dit bij (ex-)pleegjongeren in veel mindere mate het geval (Courtney & Dworsky, 2006). De verwachting is dat verlenging van pleegzorg bijdraagt aan een grotere mate van financiële zelfredzaamheid van jongeren. Er is dan immers meer tijd om hen te begeleiden bij de overgang naar financiële zelfstandigheid, waarbij aandacht kan worden besteed aan alles wat daarbij komt kijken. In de focusgroepen gaven jongeren en pleegouders aan dat daar veel aandacht aan wordt besteed. De kans dat pleegzorgverlenging leidt tot een grotere mate van financiële zelfredzaamheid wordt door de pleegjongeren en pleegouders die in de meting zijn bevraagd op 69% geschat.

Voorkomen van schulden

Longitudinaal onderzoek³ uit de Verenigde Staten laat zien dat jongeren met verlengde pleegzorg significant minder schulden hebben dan jongeren die op 18-jarige leeftijd het pleeggezin verlaten (Courtney & Dworsky, 2006). Hoewel de exacte redenen voor dat verschil nog niet zijn onderzocht, lijkt het aannemelijk dat eerdergenoemde effecten (grotere kans op een vervolgdiplooma, baan, grotere financiële zelfredzaamheid en de opbouw van een pro-sociaal netwerk) daar een belangrijke rol in spelen. In een rapportage van Gemeente Nijmegen (geen datum) wordt bovendien beschreven dat de overgang naar volwassenheid vaak wel direct leidt tot kosten (verzekeringen, huur, inboedel, etc.), maar dat daar lang niet altijd direct (voldoende) inkomsten tegenover staan. Dit is problematisch wanneer de jongere niemand heeft om (financieel) op terug te vallen. Ook wordt benoemd dat “de ontbrekende ontwikkeling in het onvolwassen brein er mede voor zorgt dat jongeren buitengewoon impulsief gedrag vertonen en daardoor in de schulden komen” (Gemeente Nijmegen, geen datum). Naar schatting van pleegjongeren en pleegouders is de kans dat pleegzorgverlenging bijdraagt aan het voorkomen van schulden in de eerste paar jaar na het bereiken van 18-jarige leeftijd 65%.

Verbetering van de ‘positieve gezondheid’

In 2011 introduceerden Huber *et al.* (2011) het concept ‘positieve gezondheid’. Binnen dit concept gaat gezondheid steeds minder over ziekten en zorg, maar veel meer om gezondheid en gedrag en mens en maatschappij. Het gaat niet alleen om fysieke en mentale gesteldheid, maar ook over vitaliteit en welbevinden en de mogelijkheden die mensen hebben om met ziekten, beperkingen en tegenslagen om te gaan (sociale weerbaarheid). Zelfregie en veerkracht van het individu staan centraal. Aanvullend onderzoek heeft geleid tot een opsplitsing van het concept in zes hoofddimensies⁴, namelijk:

³ Onderzoek waarbij herhaaldelijk en (zoveel mogelijk) steeds op dezelfde manier metingen worden verricht om een ontwikkeling in kaart te brengen.

⁴ Zie bijlage 1 (“Het spinnenweb: zes pijlers van positieve gezondheid”) voor een uitwerking van de zes dimensies.

- 
1. Lichaamsfuncties;
 2. Mentale functies en mentale beleving;
 3. Spirituele dimensie/ zingeving;
 4. Kwaliteit van leven;
 5. Sociaal-maatschappelijke participatie;
 6. Dagelijks functioneren

Vanuit het concept positieve gezondheid wordt gezond zijn niet beschouwd als een doel op zich, maar als een waarde die belangrijk is om andere doelen te bereiken, zoals werken, leren en actieve participatie in de maatschappij.

Wanneer wordt gekeken naar de verschillende dimensies van het concept, kan worden beredeneerd dat verlenging van de pleegzorg voor sommige jongeren kan bijdragen aan hun positieve gezondheid. Zo draagt de opbouw van een (sterker) pro-sociaal netwerk bijvoorbeeld bij aan de pijler ‘sociaal-maatschappelijke participatie’, waar het hebben van sociale contacten en het ontvangen van steun van anderen volgens het model van Huber onderdeel van uitmaken⁵. Daarbij is het interessant te vermelden dat er aanwijzingen zijn dat verlengde pleegzorg leidt tot een grotere mate van maatschappelijke participatie wanneer wordt gekeken naar de mate waarin vrijwilligerswerk wordt gedaan (Courtney *et al.*, 2007). Op het gebied van gezondheid (zowel fysiek als mentaal) vonden Courtney & Dworsky (2006) dat jongeren met verlengde pleegzorg zich significant gezonder voelen. Bij jongeren zonder verlenging was bovendien vaker sprake van mentale gezondheidsproblematiek. Hiermee kan een koppeling worden gemaakt naar de factoren ‘lichaamsfuncties’ en ‘mentale functies en mentale beleving’.

Overige effecten

Naar alle waarschijnlijkheid geven bovengenoemde effecten nog geen compleet beeld van de effecten die verlengde pleegzorg heeft op jongeren. Desalniettemin geeft het een goede eerste impressie. Bovendien zijn dit de effecten die ook in de wetenschappelijke literatuur terug zijn te vinden. Verder onderzoek is nodig om aanvullende effecten te kunnen identificeren. Sommige onderzoekers hebben daartoe een eerste aanzet gedaan, bijvoorbeeld op het gebied van seksueel gedrag en het voorkomen van tienerzwangerschappen (Courtney *et al.*, 2007).

Wat zeggen de jongeren en ouders?

Tijdens de focusgroepdiscussie en in de vragenlijsten is jongeren gevraagd waarom verlengde pleegzorg voor hen van belang is (geweest). Ter illustratie, enkele van hun opmerkingen:

“Het geeft je een hoop rust, waardoor je veel beter aan je toekomst kunt werken. Ook kan ik beter ontdekken wie ik ben, kan ik me beter voorbereiden om zelfstandig te gaan wonen. M’n pleegouders hebben me laten nadenken over bepaalde keuzes.”

“Verlengde pleegzorg heeft me kans op een gelukkig leven gegeven.”

“Het warme gevoel van thuis, dat is zo belangrijk voor me. Als ik op mezelf zou wonen of ergens anders, dan zou ik dat niet hebben gehad. De aandacht die m’n pleegouders me geven, hun hulp en hun begeleiding geven me zelfvertrouwen. Dat jaartje extra gaf me de ‘boost’ die ik nodig had om zelf verder te kunnen”

“Zonder verlengde pleegzorg was er niets van me terecht gekomen. Ik zou compleet radeloos zijn geweest. Een vriend van me zat in dezelfde situatie als ik, maar kreeg geen verlenging. Heb hem al een tijd niet gesproken, maar de laatste keer zag hij er slecht uit. Volgens mij gebruikt hij veel drugs en doet ie verkeerde dingen. Ik ben blij dat mij dat niet is overkomen.”

⁵ Zie bijlage 1 (“Het spinnenweb: zes pijlers van positieve gezondheid”) voor een uitwerking van de zes dimensies.



“Als ik naar Kamertraining was gegaan was het allemaal heel anders geweest. Daar word je aan je lot overgelaten. Er is steeds een andere begeleider, en het voelt niet zoals thuis. Als je thuiskomt is er iemand om je verhaal bij te doen, je aan te moedigen of je te helpen. Ergens anders is dat niet. Ik kan nu echt nog niet zonder hoor.”

5.2 Effecten voor Gemeenten en Rijksoverheid

Deze paragraaf besteedt specifiek aandacht aan effecten die naar verwachting optreden voor Gemeenten. Daarbij is gefocust op enkele veranderingen die resulteren in een mogelijke kostenbesparing.

Voorkomen kosten als gevolg van criminaliteit

Uit Amerikaans onderzoek (Courtney *et al.*, 2007) blijkt dat jongeren met pleegzorg na hun 18^e significant minder vaak worden gearresteerd of zelfs een gevangenisstraf krijgen opgelegd dan ex-pleegjongeren bij wie pleegzorg op hun 18^e stopt. Zo bleek dat – toen jongeren op hun 21^e werden bevraagd – 77% van de mannen die op hun 18^e het gezin verlieten ooit weleens is gearresteerd, ten opzichte van 20% van de mannen met langere pleegzorg. Bij de vrouwen liggen deze percentages op respectievelijk 54% en 4%. Hoewel de Amerikaanse context zich zeker niet laat vergelijken met de Nederlandse context, is dit mogelijk een aanwijzing dat pleegzorgverlenging een preventieve werking heeft op het gebied van criminaliteit. Bovendien constateerden Steketee *et al.* (2009) op basis van Nederlands onderzoek, o.a. in samenwerking met de toenmalige Bureaus Jeugdzorg, dat een deel van de jongeren ‘afglijdt’ richting criminaliteit als gevolg van onvoldoende begeleiding naar zelfstandige volwassenheid. Het lijkt dan ook aannemelijk dat dit gedeeltelijk kan worden voorkomen wanneer die begeleiding wordt geboden in de vorm van pleegzorgverlenging.

Als onderdeel van de meting in deze mBC is pleegouders en jongeren gevraagd in hoeverre ze verwachten dat pleegzorgverlenging bijdraagt aan het voorkomen van criminaliteit. Daarbij is een onderscheid gemaakt tussen lichte criminaliteit (die mogelijk resulteert in een taakstraf) en zware criminaliteit (die mogelijk leidt tot een detentiestraf). De kans dat een lichte vorm van criminaliteit binnen enkele jaren na het verlaten van het pleeggezin op 18-jarige leeftijd is voorkomen mede door verlengde pleegzorg wordt op 36% geschat. Voor zware criminaliteit is dat 26%.

Voorkomen kosten voor ondersteuning bij wonen

Wanneer een jongere onvoldoende voorbereid is op zelfstandigheid, wordt ook (volledig) zelfstandig wonen al snel een uitdaging. Diverse onderzoeken (zoals benoemd in een publicatie van Montgomery *et al.*, 2006) onderschrijven dit. Ook in de focusgroepdiscussies werd dit duidelijk. Geen van de aanwezige jongeren achtte zichzelf in staat om op 18-jarige leeftijd zelfstandig te wonen. Onvoldoende controle over de praktische kanten van zelfstandigheid (financiën, een huishouden runnen, dingen plannen), een gebrek aan emotionele steun en de angst niet terug te kunnen vallen op iemand, als het even tegen zit werden allemaal als redenen benoemd. Ook in de vragenlijst zijn zowel jongeren als pleegouders gevraagd naar de gereedheid voor zelfstandig wonen. Slechts een heel klein deel van de respondenten gaf aan te verwachten dat de jongere daar op 18-jarige leeftijd klaar voor zou zijn geweest. Tegelijkertijd gaf een groot deel van hen aan te verwachten dat de jongere zonder verlengde pleegzorg in een vorm van ondersteuning bij wonen (bijvoorbeeld Kamers met Kansen) terecht zou zijn gekomen. De kans dat deze ondersteuning nodig zou zijn geweest wordt gemiddeld op 76% geschat.

Voorkomen kosten van thuisloosheid (maatschappelijke opvang)

Een deel van de ex-pleegjongeren krijgt op 18-jarige leeftijd ondersteuning bij het zelfstandig wonen, zoals beschreven bij het vorige punt. Dit is echter niet altijd het geval. Sommige jongeren weten de weg naar verdere hulpverlening niet goed te vinden of staan hier niet voor open. Wanneer zij zich niet zelfstandig kunnen redden, is de kans aanwezig dat zij een zwervend bestaan gaan leiden. Vaak betekent dit dat de jongere bij verschillende vrienden en kennissen overnacht. Er is sprake van thuisloosheid. Ook uit Amerikaans onderzoek (Courtney *et al.*, 2007) blijkt dat hiervan regelmatig sprake is. Stichting Zwerfjongeren Nederland (2016) geeft aan dat een groot deel van de thuisloze jongeren een verleden in de jeugdhulpverlening heeft. Op termijn kunnen de maatschappelijke kosten van thuisloosheid sterk oplopen. Uit onderzoek blijkt namelijk dat thuisloosheid de kans op bijvoorbeeld criminaliteit en het gebruik van middelen aanzienlijk verhoogt (Noom *et al.*, 2003). Bovendien doet een deel van de thuislozen beroep op de maatschappelijke opvang. In deze mBC is ervoor gekozen de voorkomen maatschappelijke kosten (die als gevolg van thuisloosheid naar verwachting zouden zijn gemaakt) te baseren op de kosten van maatschappelijke opvang (overige kosten die gepaard gaan met thuisloosheid worden niet meegerekend).



Uit de meting bleek dat de kans dat een jongere thuisloos raakt wanneer hij of zij het pleeggezin op 18-jarige leeftijd zou hebben verlaten op 51% wordt geschat. De inschatting van pleegouders kwam sterk overeen met die van de jongeren zelf. Echter, niet alle thuisloze jongeren zullen gebruik maken van de maatschappelijke opvang.

Omdat cijfers hierover ontbreken, is dat percentage in deze mBC op 20% ingeschat. Al met al leidt dit tot de aanname dat de kans 10% is dat de jongeren zonder pleegzorgverlening een beroep op de maatschappelijke opvang zouden hebben gedaan.

Voorkomen kosten voor bewindvoering of mentorschap

De Nederlandse wet biedt mogelijkheden voor bewindvoering of mentorschap. Bewindvoering kan worden aangevraagd wanneer een volwassene niet in staat is financiële zaken zelfstandig te kunnen regelen. De bewindvoerder beheert in dat geval het geld en de goederen van de betrokkene. Bij mentorschap is sprake van belangenbehartiging of advisering voor zaken van niet-materiële aard. In het rapport 'Ik kan het (niet) zelf' (Kinderombudsman, 2015) constateert de Kinderombudsman dat er "duizenden jongeren op hun 18^e de jeugdzorg verlaten zonder adequate hulp". Er wordt dan ook geadviseerd om voor deze jongeren indien nodig een bewindvoerder of mentor aan te stellen om de belangen van deze jongeren te behartigen en hen te adviseren.

Er wordt aangenomen dat de noodzaak voor bewindvoering of mentorschap grotendeels kan worden voorkomen wanneer verlengde pleegzorg wordt ingezet. Immers, in dat geval kunnen de pleegouders de belangen van de jongere blijven behartigen en de benodigde adviezen geven. Pleegjongeren en pleegouders schatten dat de kans dat een jongere zonder verlengde pleegzorg onder een vorm van bewindvoering of mentorschap was gekomen op 61%⁶.

Voorkomen kosten toeleiding naar werk of opleiding (Participatiewet)

Wanneer een jongere geen opleiding volgt en geen werk heeft, kan hij of zij zich inschrijven bij het UWV om een uitkering aan te vragen. Deze uitkering wordt echter niet zomaar toegekend, integendeel zelfs. Volgens de Participatiewet zijn jongeren tussen 18 en 27 jaar verplicht om eerst vier weken zelf actief te zoeken naar werk of een opleiding (Rijksoverheid, 2017). Indien dat niet lukt (maar de jongere wel actief aan de zoekverplichting heeft voldaan) hebben Gemeenten de taak om deze jongeren ondersteuning op maat te bieden bij het vinden van werk of een opleiding (waarbij geldt dat het vinden van een opleiding de voorkeur heeft).

Pleegjongeren en pleegouders schatten de kans dat een jongere zonder verlengde pleegzorg ondersteuning bij het vinden van een opleiding of werk nodig zou hebben gehad op 55%. Daarbij is alleen gekeken naar jongeren die überhaupt een opleiding volgen of werk hebben. Immers, jongeren die ook in verlengde pleegzorg geen opleiding volgen of werk hebben, zullen mogelijk alsnog gebruik maken van ondersteuning. Van een besparing is in dat geval geen sprake.

Voorkomen kosten uitkeringen Participatiewet

Verschillende internationale onderzoeken wijzen uit dat ex-pleegjongeren significant vaker gebruik maken van voorzieningen zoals een uitkering (zie bijvoorbeeld Courtney *et al.*, 2011). Hoewel deze resultaten als gevolg van verschillen in wet- en regelgeving niet direct toepasbaar zijn op de Nederlandse context, dient het wel als indicatie voor een mogelijk verhoogd beroep op uitkeringen. Dit heeft bijvoorbeeld te maken met eerder beschreven factoren zoals een relatief lager opleidingsniveau en het gebrek aan een voldoende sterk sociaal netwerk. Overigens wordt een uitkering, met name aan jongeren tot 27 jaar, niet snel toegekend. Op basis van de Participatiewet geldt bijvoorbeeld dat het recht op een uitkering in principe vervalt als een jongere studiefinanciering kan krijgen door een opleiding te gaan volgen. Onder bepaalde voorwaarden kan een uitkering wel (tijdelijk) worden toegekend tijdens de periode waarin wordt gezocht naar werk of een opleiding.

Op basis van bestaande informatie kunnen geen onderbouwde uitspraken worden gedaan over het percentage jongeren voor wie naar verwachting een uitkering wordt voorkomen als gevolg van verlengde pleegzorg. Echter, uit de resultaten van de vragenlijst bleek dat 55% naar verwachting ondersteuning nodig zou hebben gehad bij het vinden van werk of een opleiding. In deze mBC is de aanname gedaan dat 20% van die groep ook tijdelijk een uitkering zou hebben ontvangen binnen enkele jaren na het verlaten van het

⁶ De projectgroep acht dit percentage aan de hoge kant, o.a. omdat er een gerechtelijke uitspraak nodig is. Echter, i.v.m. consistentie met de rest van het rapport is besloten uit te gaan van de resultaten van de meting onder pleegjongeren en pleegouders en is het genoemde percentage gehanteerd. Bovendien zijn andere cijfers niet voorhanden.



pleeggezin. Dit komt neer op 11% voor de groep als geheel.

Voorkomen kosten schuldhulpverlening

Financiële zelfredzaamheid is een belangrijk onderdeel van praktische zelfstandigheid. Echter, met name onder ex-pleegjongeren die op hun 18^e het pleeggezin verlaten is de mate van financiële zelfredzaamheid relatief beperkt. Hoewel dit mogelijk ook voor de groep ‘reguliere’ jongeren geldt, hebben ex-pleegjongeren vaak een onvoldoende stevige sociale basis om op terug te vallen, bijvoorbeeld als zij hulp of advies nodig hebben bij financiële zaken (Courtney, 2009). Bovendien is hun inkomen, zoals eerder vermeld, om diverse redenen vaak lager ten opzichte van andere jongeren. De Kinderombudsman (2015) benoemt dat dit mogelijk leidt tot de opbouw van schulden en, uiteindelijk, een beroep op een vorm van schuldhulpverlening. Hoewel verder onderzoek nodig is om dit eenduidig aan te tonen, verwacht de projectgroep van deze mBC dat pleegzorgverlening de kans op schulden en een beroep op schuldhulpverlening aanzienlijk kan verkleinen.

Zoals eerder benoemd bleek uit de meting dat pleegjongeren en pleegouders de kans op 69% schatten dat pleegzorgverlening leidt tot een grotere mate van financiële zelfredzaamheid. De kans dat hierdoor een beroep op schuldhulpverlening binnen enkele jaren na het verlaten van het gezin wordt voorkomen schatten zij op 59%.

5.3 Effecten voor Zorgverzekeraars

Voorkomen kosten als gevolg van verslavingsproblematiek

Ex-pleegjongeren hebben een verhoogde kans op het gebruik van middelen (drugs en alcohol), aldus Berlin *et al.* (2011). Onderzoek van Courtney & Dworsky (2006) wees bovendien uit dat jongeren die langer in pleeggezinnen woonden significant minder gebruik maken van drugs en alcohol, en daar bovendien ook minder vaak verslaafd aan zijn. Hoewel tal van factoren van invloed zijn op het gebruik van drugs en alcohol (en een eventuele verslaving daaraan), biedt onderzoek dus reden te veronderstellen dat pleegzorgverlening een preventieve werking heeft. Overigens is meer onderzoek hiernaar van belang. Desalniettemin bieden ook verhalen uit de praktijk onderbouwing voor dit effect. Zo gaven enkele pleegouders tijdens de focusgroep aan de kans groot te achten dat hun pleegkind zonder pleegzorgverlening verslaafd zou zijn geraakt aan drugs of alcohol. Iemand zei:

“Deze kinderen kunnen slecht met emoties omgaan. Ze neigen snel naar verdoving en zelfmedicatie, met een groot risico op verslaving.”

Pleegouders en jongeren zijn gevraagd naar de kans dat verlengde pleegzorg heeft voorkomen dat de jongere overmatig gebruik zou zijn gaan maken van alcohol en/of drugs, of hieraan zelfs verslaafd zou zijn geraakt. Deze kans werd gemiddeld geschat op 46%. Hoewel dit in eerste instantie wellicht vrij hoog lijkt, is het geheel in lijn met de verhalen uit de praktijk die jongeren en ouders deelden tijdens de focusgroepen. Daar spraken zij niet alleen over hun eigen situatie, maar vertelden ook over wat zij zagen gebeuren met andere jongeren. Om uitspraken te kunnen doen over een eventuele besparing voor zorgverzekeraars moet worden vastgesteld voor welk deel van de jongeren de inzet van verslavingszorg door verlengde pleegzorg naar verwachting is voorkomen. Immers, niet alle jongeren zullen in de praktijk een beroep hebben gedaan op verslavingszorg. Helaas bestaan er geen harde cijfers waarmee het aantal voorkomen trajecten verslavingshulp kan worden geschat. Om toch tot een inschatting te komen is uitgegaan van cijfers van Jellinek (2016) op basis van gegevens van 2014. Daaruit blijkt dat ongeveer 10% van de personen die verslaafd zijn aan drugs en/of alcohol in behandeling zijn. Dit percentage wordt dan ook in deze mBC gehanteerd, waarna wordt verondersteld dat de kans op het voorkomen van verslavingszorg ongeveer 5% bedraagt.

Voorkomen kosten Geestelijke Gezondheidszorg

Op basis van diverse onderzoeken concludeert Ward (2011) dat de kans op het ontstaan van mentale problematiek, ‘destructieve gedragspatronen’ en zelfs zelfmoord significant groter zijn als de overgang naar volwassenheid “te vroegtijdig, te gehaast en te gedwongen verloopt”. Eerder in dit rapport werd al duidelijk dat hiervan bij sommige ex-pleegjongeren sprake is. Immers, zij moeten de overgang naar zelfstandige volwassenheid, althans naar hun beleving, te vroeg en te snel maken. Hermanns (in Van den Bergh & Weterings, 2010) geeft aan dat ex-pleegjongeren ten opzichte van andere jongeren een grotere kans hebben op de ontwikkeling van psychische problematiek. Onderzoek van Courtney *et al.* (2007) geeft bovendien aanwijzingen dat het aantal jongeren met psychische problematiek significant lager is onder jongeren met verlengde pleegzorg. Hetzelfde geldt voor het gebruik van geestelijke gezondheidszorg.

Pleegouders zijn gevraagd naar de kans dat de jongere een vorm van GGZ nodig zou hebben gehad binnen enkele jaren na het verlaten van het pleeggezin op 18-jarige leeftijd. Dit werd geschat op 64%.

5.4 Totaaloverzicht van effecten per stakeholder

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de effecten per stakeholder. Daarbij is vermeld:

- De *indicator* waarmee het effect is gemeten;
- De *kans* (uitgedrukt in een percentage) dat dit effect optreedt als gevolg van verlengde pleegzorg. Dit percentage is gebaseerd op een meting onder pleegjongeren en pleegouders. Hen is gevraagd naar de kans dat een effect naar hun verwachting optreedt. Het percentage is een gemiddelde van de uitkomsten van jongeren en ouders gecombineerd. Over het algemeen kwamen de antwoorden van ouders en jongeren sterk overeen.
- De *duur van het effect* geeft aan hoe lang het effect naar verwachting zal aanhouden of voor welke periode deze is meegerekend in de analyse. Dit is alleen ingevuld voor effecten die daadwerkelijk in de berekening zijn opgenomen. In de meeste gevallen is er uitgegaan van een periode van één jaar. In enkele gevallen is besloten een periode van twee of drie jaar aan te houden. Zo duurt een schuldhulpverleningstraject over het algemeen standaard drie jaar en zal ook de waarde van een vervolgdiplooma langer dan een jaar aanhouden. Inschattingen hiervan zijn gemaakt door de projectgroep.
- De *impactclaim* (uitgedrukt in een percentage) geeft aan welk deel van het effect naar verwachting is toe te schrijven aan verlengde pleegzorg. De percentages zijn gebaseerd op schattingen van de projectgroep. De impactclaim is alleen benoemd voor effecten die in de berekeningen zijn opgenomen.

Effect	Indicator	Kans %	Duur	Impact %
Jongeren met verlengde pleegzorg				
Opbouw pro-sociaal netwerk	Kans iemand gehad om op terug te vallen	64%	3 jaar	50%
Grotere kans vervolgdiplooma	Kans behalen vervolgdiplooma door verlengde PLZ	62%	3 jaar	50%
Grotere financiële zekerheid	<i>Effect niet gemeten</i>	PM	-	-
Grotere financiële zelfredzaamheid ⁷	Kans beter in staat fin. situatie inventariseren	69%	-	-
	Kans beter in staat geld verantwoord besteden	69%	-	-
	Kans beter in staat financiële planning maken	66%	-	-
	Kans meer kennis over financiële onderwerpen	71%	-	-
Schulden voorkomen	Kans voorkomen schulden door verlengde PLZ	65%	1 jaar	50%
Beter ervaren positieve gezondheid	<i>Effect niet gemeten</i>	PM	-	-
Gemeenten en Rijksoverheid				
Voorkomen kosten lichte criminaliteit	Kans voorkomen lichte criminaliteit (taakstraf)	36%	1 jaar	50%
Voorkomen kosten zware criminaliteit	Kans voorkomen zware criminaliteit (detentie)	26%	1 jaar	25%
Voorkomen kosten ondersteuning bij wonen	Kans voorkomen inzet ondersteuning bij wonen	76%	1 jaar	100%
Voorkomen kosten thuisloosheid (opvang)	Kans voorkomen inzet maatschappelijke opvang ⁸	10%	1 jaar	75%
Voorkomen kosten bewindv. / mentorschap	Kans voorkomen bewindvoering / mentorschap	61%	2 jaar	75%
Voorkomen kosten toeleiding werk/opleiding	Kans voorkomen inzet toeleiding werk of opleiding	55%	-	-
Voorkomen kosten uitkering Participatiewet	Kans voorkomen uitkering Participatiewet	11%	1 jaar	25%
Voorkomen kosten schuldhulpverlening	Kans voorkomen beroep op schuldhulpverlening	59%	3 jaar	25%
Zorgverzekeraars				
Voorkomen kosten verslavingszorg	Kans voorkomen inzet verslavingszorg ⁹	5%	1 jaar	25%
Voorkomen kosten GGZ	Kans op voorkomen inzet GGZ	64%	1 jaar	25%

⁷ Dit effect is wel gemeten, maar hieraan is geen waarde gekoppeld in de berekeningen. Naar verwachting komt de waarde van dit effect grotendeels terug in de effecten 'schulden voorkomen' en 'voorkomen kosten schuldhulpverlening'. Daaraan is wel een waarde gekoppeld.

⁸ In de meting is de indicator 'kans op voorkomen thuisloosheid' gehanteerd. Op basis van aanvullend deskresearch is vervolgens een inschatting gemaakt op de kans van het voorkomen van inzet maatschappelijke opvang.

⁹ In de meting is de indicator 'kans dat problematisch drugs- of alcoholgebruik is voorkomen (door verlengde pleegzorg)' gebruikt. Op basis van aanvullend deskresearch is vervolgens een inschatting gemaakt op de kans van het voorkomen van inzet verslavingszorg.

6. De maatschappelijke waarde van verlengde pleegzorg

Aan een groot deel van de beschreven effecten is een financiële waarde toegekend om inzichtelijk te maken welke maatschappelijke waarde dat effect naar verwachting heeft. Bij de stakeholders Gemeenten/ Rijksoverheid en Zorgverzekeraars is daarbij steeds gebruik gemaakt van (kost)prijs gerelateerde waarderingsmethoden. Op deze manier kan inzichtelijk worden gemaakt welke kostenbesparingen potentieel optreden als gevolg van verlengde pleegzorg. Om sommige effecten voor de stakeholder 'jongeren' uit te kunnen drukken in een financiële waarde is gezocht naar 'proxies' waarmee de waarde van de effecten inzichtelijk kan worden gemaakt, zonder dat daarbij sprake hoeft te zijn van een kostenbesparing. Overigens zijn niet alle effecten in een financiële waarde uitgedrukt. Zie bijlage 2 voor een overzicht van de gekozen proxies.

6.1 Waarde per stakeholder

Waarde voor pleegjongeren

Wanneer alleen wordt gekeken naar de effecten die in euro's zijn uitgedrukt, blijkt dat de opbouw van een pro-sociaal netwerk voor hen het belangrijkste effect is (€ 1.392). Daarna volgen het voorkomen van schulden (€ 845) en het behalen van een vervolgdiplooma (€ 678). Echter, de daadwerkelijke maatschappelijke waarde voor de jongeren laat zich moeilijk in een eurowaarde vatten. Immers, wanneer rekening wordt gehouden met de mogelijke effecten van een vervolgopleiding op het inkomen op langere termijn, zal sprake zijn van een veel groter effect. Ook zijn effecten op het gebied van ervaren gezondheid en welzijn niet uitgedrukt in een financiële waarde, terwijl deze zeer belangrijk zijn. Immers, eerder bleek al dat pleegzorgverlenging een positief effect kan hebben op het psychisch welzijn van de jongere, waarbij voornamelijk over de korte termijn werd gesproken. In de focusgroep met jongeren werd dit als een van de belangrijkste effecten van verlengde pleegzorg genoemd. Zo gaven jongeren aan dat de 'warmte van het gezin', de 'liefde van de pleegouders' en 'de motivatie en aanmoediging die ze bieden' het meest waardevol zijn en bijdragen aan de mogelijkheid om zich nog wat langer goed voor te bereiden op de zelfstandigheid.

Effect	Proxy	Waarde per jongere ¹⁰
Opbouw pro-sociaal netwerk	€ 1.500	€ 1.392
Vervolgdiplooma	€ 754	€ 678
Grotere financiële zekerheid	PM	PM
Grotere financiële zelfredzaamheid	PM	PM
Schulden voorkomen	€ 2.600	€ 845
Betere ervaren 'positieve gezondheid'	PM	PM
Totaal		€ 2.915

Waarde voor Gemeenten en Rijksoverheid

De waarde van verlengde pleegzorg voor Gemeenten en Rijksoverheid laat zich het makkelijkst vertalen in potentiële kostenbesparingen. Voorkomen kosten op het gebied van ondersteuning bij wonen (bijvoorbeeld in de vorm van Kamers met Kansen of begeleid wonen) vormt de belangrijkste potentiële besparingspost (€ 7.600 per jongere). Ook voorkomen kosten als gevolg van dak- of thuisloosheid (€ 2.625), bewindvoering of mentorschap (€ 1.350) en criminaliteit (€ 1.276, lichte en zware criminaliteit opgeteld) zijn substantieel. De potentiële besparingen op het gebied van Participatiewetuitkeringen zijn op basis van deze analyse minimaal (€ 76). Het uitkeringsbedrag voor 18 tot 21-jarigen is laag, en bovendien is de kans dat een jongere een uitkering krijgt vrij klein door de eisen die daarvoor gelden. De potentiële kosten ter voorkoming van uitkeringen op de langere termijn zijn in deze analyse niet meegenomen. Echter, wanneer rekening wordt gehouden met de verhoogde kans op een vervolgopleiding en baan, is het aannemelijk dat voor sommige jongeren ook een uitkeringssituatie op langere termijn wordt voorkomen. In dat geval loopt deze besparingspost snel op (een bijstandsuitkering kost ongeveer € 14.000 per jaar). Kostenbesparingen op het gebied van toeleiding naar werk of een opleiding (onderdeel van de Participatiewet) konden ook niet worden gekwantificeerd, terwijl hier naar verwachting wel sprake van is.

¹⁰ Gebaseerd op de gemiddelde kans op het bereiken van het effect x financiële proxy x percentage impactclaim x duur van het effect.

Tot slot is het van belang op te merken dat ook de baten voor Gemeenten en Rijksoverheid zich niet alleen in euro's laten uitdrukken. Immers, het welzijn, gezondheid en positieve participatie in de maatschappij zijn belangrijke doelen. In deze analyse is op verschillende manieren naar voren gekomen dat verlengde pleegzorg daar een bijdrage aan kan leveren.

Effect	Proxy	Waarde per jongere ¹¹
Voorkomen kosten lichte criminaliteit	€ 3.570	€ 643
Voorkomen kosten zware criminaliteit	€ 9.740	€ 633
Voorkomen kosten ondersteuning bij wonen	€ 10.000	€ 7.600
Voorkomen kosten thuisloosheid (opvang)	€ 35.000	€ 2.625
Voorkomen kosten bewindvoering / mentorschap	€ 1.500	€ 1.349
Voorkomen kosten toeleiding arbeid / opleiding	PM	PM
Voorkomen kosten uitkering Participatiewet	€ 2.760	€ 76
Voorkomen kosten schuldhulpverlening	€ 1.500	€ 642
Totaal		€ 13.568

Waarde voor Zorgverzekeraars

Voor zorgverzekeraars is het voorkomen van gebruik van geestelijke gezondheidszorg (€ 1.300 per jongere) een relevante besparingspost. De kostenbesparingen met betrekking tot verslavingshulp zijn daarentegen verwaarloosbaar gebleken (€ 14). Overigens kan nog aan diverse andere besparingsposten worden gedacht, die door een gebrek aan beschikbare informatie overigens niet in deze analyse konden worden meegenomen. Te denken valt bijvoorbeeld aan minder beroep op de eerstelijnsgezondheidszorg (zoals de huisarts) wanneer sprake is van een positief effect op het welzijn.

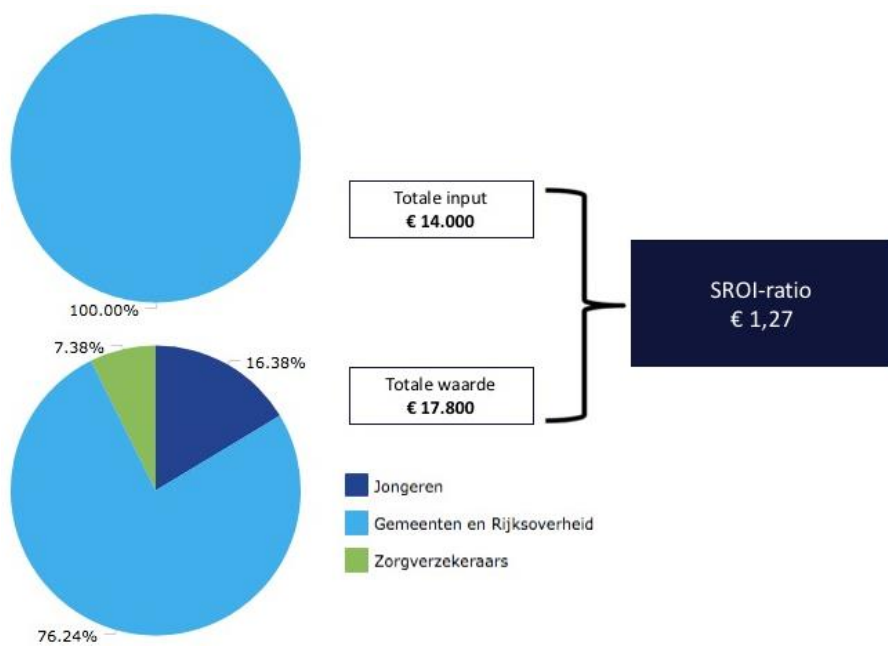
Effect	Proxy	Waarde per jongere ¹²
Voorkomen kosten verslavingszorg	€ 1.500	€ 14
Voorkomen kosten GGZ	€ 8.000	€ 1.300
Totaal		€ 1.314

6.2 Verhouding tussen kosten en maatschappelijke waarde

Wanneer de kosten van verlengde pleegzorg (€ 14.000 per jongere, uitgaande van één jaar (VNG, 2015) worden afgezet tegen de maatschappelijke waarde waartoe dat leidt (€ 17.800), resulteert dit in een ratio van € 1,27. Dit betekent dat iedere geïnvesteerde euro naar verwachting € 1,27 aan maatschappelijke waarde oplevert. De investering van € 14.000 wordt gedaan door de stakeholder Gemeenten en Rijksoverheid, maar zal naar verwachting worden terugverdiend door besparingen van ongeveer dezelfde omvang op andere posten. Overigens zal deze besparing in de praktijk naar verwachting hoger uitvallen, aangezien effecten op langere termijn niet konden worden gekwantificeerd (te denken aan uitkeringen of voorkomen ondersteuningskosten betaald vanuit de Wmo). De verwachte besparing voor Zorgverzekeraars bedraagt ongeveer € 1.310, terwijl deze stakeholder niet direct investeert in de pleegzorgverlenging. Het resterende deel van de gecreëerde waarde (€ 2.920) komt voort uit de gekwantificeerde effecten voor jongeren. Zoals eerder beschreven zal de beleefde waarde voor deze groep in de praktijk overigens aanzienlijk hoger uitvallen, omdat een groot deel van de voor hen optredende effecten niet in een waarde is uitgedrukt.

¹¹ Gebaseerd op de gemiddelde kans op het bereiken van het effect x financiële proxy x percentage impactclaim x duur van het effect.

¹² Gebaseerd op de gemiddelde kans op het bereiken van het effect x financiële proxy x percentage impactclaim x duur van het effect.





Conclusie

Deze maatschappelijke Business Case heeft de maatschappelijke (meer)waarde van verlengde pleegzorg aangetoond. Aan de hand van expertise van de betrokken pleegzorgaanbieders, adviseurs, pleegjongeren, pleegouders en enkele externe experts is er een inventarisatie gemaakt van de belangrijkste effecten die naar verwachting optreden voor jongeren, Gemeenten en Rijksoverheid en Zorgverzekeraars. Aanvullend literatuuronderzoek heeft het geheel vervolgens verder onderbouwd. Een meting door middel van vragenlijsten, die is uitgezet onder jongeren met verlengde pleegzorg en hun pleegouders, diende om te bepalen in welke mate deze effecten optreden. De uitkomsten daarvan waren het uitgangspunt voor de uiteindelijke berekening van de maatschappelijke waarde van verlengde pleegzorg.

Er is uitvoerig aandacht besteed aan de waarde van verlengde pleegzorg voor de primaire doelgroep: de jongeren zelf. Effecten zoals het opbouwen van een pro-sociaal netwerk en het vergroten van de kans op het afronden van een opleiding bleken een belangrijke maatschappelijke waarde te vertegenwoordigen. Bovendien biedt internationaal onderzoek reden om aan te nemen dat verlengde pleegzorg bijdraagt aan de ontwikkeling en het welzijn van jongeren, zowel op korte als lange termijn. De verhalen van jongeren illustreren het belang van het gezinsleven om zich geliefd, ondersteund, aangemoedigd en gewaardeerd te voelen, zeker in een levensfase waarin veel verandert en keuzes moeten worden gemaakt. De waarde daarvan gaat echter veel verder dan alleen het emotionele aspect. Veel jongeren gaven aan dat de kans dat zij zonder pleegzorgverlenging een vervolgopleiding zouden zijn gaan volgen een stuk kleiner zou zijn geweest. Tijdens een focusgroep kwamen er bovendien verhalen boven tafel over jongeren die, bij gebrek aan een stabiele thuissituatie, een zwervend bestaan leiden of zijn vervallen in criminaliteit, drugsgebruik of zelfs prostitutie. Ook het maken van schulden kwam vaak ter sprake. Enkele jongeren gaven aan dat ook hun leven er zo uit had kunnen zien als zijn na hun 18^e niet in het pleeggezin hadden kunnen blijven. “Dat ene jaartje extra heeft voor mij het verschil gemaakt”, zei een van hen.

De maatschappelijke kosten van genoemde problemen (maar bijvoorbeeld ook werkloosheid of benodigde ondersteuning bij zelfstandig wonen) zijn aanzienlijk, en vormen een grote financiële last voor Gemeenten, de Rijksoverheid en (in mindere mate) Zorgverzekeraars. Het investeren in effectieve manieren om dergelijke kosten te voorkomen is dan ook nodig. Deze mBC laat zien dat pleegzorgverlenging daarvoor een geschikt middel is. Zelfs wanneer wordt uitgegaan van conservatieve scenario's en een deel van de verwachte effecten niet in kostenbesparingen wordt uitgedrukt (bijvoorbeeld omdat er geen gegevens zijn om deze op te baseren), kunnen de kosten van een jaar pleegzorgverlenging (ongeveer € 14.000) gemakkelijk worden 'terugverdiend' wanneer bepaalde maatschappelijke problemen (die voor een deel van de jongeren zouden optreden als pleegzorg niet zou worden verlengd) worden voorkomen. Dit is des te meer het geval wanneer ook rekening zou worden gehouden met de kostenbesparingen op nog langere termijn (bijvoorbeeld op het gebied van uitkeringen of het gebruik van Wmo-ondersteuning).

Deze maatschappelijke Business Case laat zien dat verlengde pleegzorg een belangrijke maatschappelijke (meer)waarde heeft. Allereerst vanuit het perspectief van de jongeren, bijvoorbeeld op het gebied van ervaren welzijn en toekomstkansen. Maar ook vanuit het perspectief van Gemeenten en de Rijksoverheid, onder andere als het gaat om het voorkomen van maatschappelijke problemen en de daarmee gepaard gaande kosten. Bovendien hebben Gemeenten bijvoorbeeld vanuit hun doelstellingen en verantwoordelijkheden op het gebied van welzijn en leefbaarheid (nog los van de financiële effecten) baat bij de positieve effecten van pleegzorgverlenging.

Uit de analyse blijkt dat iedere geïnvesteerde euro in verlengde pleegzorg naar verwachting minimaal € 1,27 aan maatschappelijke waarde oplevert, grotendeels in de vorm van maatschappelijke kostenbesparingen. Tel daar de niet in euro's uit te drukken waarde van het welzijn van jongeren bij op (zowel op korte als lange termijn), en er ontstaat een nog veel positiever scenario. Het is duidelijk dat het investeren in verlengde pleegzorg vanuit diverse opzichten loont.

Dit rapport begon met de constatering dat veel (of misschien wel: juist) pleegjongeren op hun 18^e nog niet klaar zijn voor de grotere mate van zelfstandigheid die van hen wordt gevraagd wanneer zij het pleeggezin moeten verlaten. Zeker gezien hun verleden, de achterstanden die zij daardoor vaak hebben opgelopen en het feit dat Nederlandse jongeren gemiddeld pas tussen hun 24^e en 25^e het ouderlijk huis verlaten, is het niet gek dat pleegjongeren wat 'blessuretijd' nodig hebben. Deze maatschappelijke Business Case laat zien dat het afgeven van een beschikking voor pleegzorgverlenging of het verhogen van de beschikkingsduur daarvoor een uitstekend middel is, die niet alleen ten goede komt aan het welzijn en toekomstperspectief van de jongere, maar ook leidt tot maatschappelijke kostenbesparingen. Deze constatering zou door Gemeenten dan ook moeten worden meegenomen bij de vorming van beleid (bijvoorbeeld met betrekking tot verhoging van de beschikkingsduur) of in de besluitvorming omtrent het afgeven van beschikkingen voor pleegzorgverlenging.

Bronnen

- Berden, C.; Kok, L. (2011) *Kosten en baten van welzijn en maatschappelijke dienstverlening*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Berlin, M.; Vinnerljung, B.; Hjern, A. (2011) School performance in primary school and psychosocial problems in young adulthood among care leavers from long term foster care, *Children and Youth Services Review* 33 (12): 2489-2497.
- Bot, S. (red), Roos, S. de; Sadiraj, K.; Keuzenkamp, S.; Broek, A. van den; Kleijnen, E. (2013) *Terecht in de jeugdzorg. Voorspellers van kind- en opvoedproblematiek en jeugdzorggebruik*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Blome, W. (1997) What happens to foster kids: Educational experiences of a random sample of foster care youth and a matched group of non-foster care youth, *Child and Adolescent Social Work* 14: 41-53.
- CBS (2012) *Studeren loont. Inkomens van afgestudeerden in het mbo, hbo en wetenschappelijk onderwijs, 2007-2009*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2016) *Jongeren blijven langer bij ouders thuis*. Geraadpleegd op 8 februari 2017 van <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2016/27/jongeren-blijven-langer-bij-ouders-thuis>.
- Clemens, I.; Lens, K.; Pemberton, A. (2015) *De rol van herstelbemiddeling in het strafrecht*. Tilburg: Tilburg University, International Victimology Institute Tilburg (INTERVICT).
- Courtney, M.; Dworsky, A. (2006) Early outcomes for young adults transitioning from out-of-home care in the USA, *Child and Family Social Work* 11: 209-219.
- Courtney, M.; Dworsky, A.; Cusick, G.; Havlicek, J.; Perez, A.; Keller, T. (2007) *Midwest Evaluation of the Adult Functioning of Former Foster Youth: Outcomes at Age 21*. Chicago: Chapin Hall Center for Children at the University of Chicago.
- Courtney, M. (2009) The difficult transition to adulthood or foster youth in the US: Implications for the state as a corporate parent, *Social Policy Report* 23 (1): 1-19.
- Courtney, M.; Dworsky, A.; Brown, A.; Cary, C.; Love, K.; Vorhies, V. (2011) *Midwest Evaluation of the Adult Functioning of Former Foster Youth: Outcomes at Age 26*. Chicago: Chapin Hall Center for Children at the University of Chicago.
- Donkoh, C.; Underhill, K.; Montgomery, P. (2006) Independent living programs for improving outcomes for young people leaving the care system, *Cochrane Database of Systematic Reviews* 3: 1-18.
- Gemeente Nijmegen (g.d.) *Tussen schip en wal. Analyse 18 +/- problematiek kwetsbare jongeren regio Nijmegen*. Nijmegen: Gemeente Nijmegen, afdeling Maatschappelijke Ontwikkeling.
- Hermanns, J. (2001) *Kijken naar opvoeding: Opstellen over jeugd, jeugdbeleid en jeugdzorg*. Amsterdam: Uitgeverij SWP.
- Hermanns, J. (2010) *Pleegkinderen op weg naar volwassenheid*. In P. Van den Berg & T. Weterings, *Pleegzorg in Perspectief. Ontwikkelingen in theorie en praktijk*. Assen: Van Gorcum.
- Huber, M.; Kottnerus, J.; Green, L.; Van der Horst, H.; Jadad, A.; Kromhout, D.; Leonard, B.; Lorig, K.; Loureiro, M.; Van der Meer, J.; Schnabel, P.; Van Weel, C.; Smid, H. (2011) How should we define health, *British Medical Journal* 343: 235-237.
- Judex (2017) *Hoe hoog is de bijstandsuitkering?* Geraadpleegd via https://www.judex.nl/rechtsgebied/uitkeringen_%26_sociale_zekerheid/bijstandswet/artikelen/838/hoe-hoog-is-de-bijstandsuitkering_.htm



Kinderombudsman (2015) Ik kan het (niet) zelf. Een verkenning van de problematiek van de continuering van (gedwongen) hulp aan kwetsbare jongeren die de leeftijd van 18 bereiken. Den Haag: De Kinderombudsman.

McMillan, C.; Tucker, J. (1999) The status of older adolescents at exit from out-of-home care, *Child Welfare* 78 (3): 339-359.

Metz, J.; Meijs, L.; Roza, L.; Baren, E. van; Hoogervorst, N. (2012) *Grenzen aan de civil society*. In: Jumelet, H.; Weneink, J. (samenstelling en redactie). *Zorg voor onszelf? Eigen kracht van jeugdigen, opvoeders en omgeving, grenzen en mogelijkheden voor beleid en praktijk*. Amsterdam: Uitgever SWP.

Montgomery, P.; Donkoh, C.; Underhill, K. (2006) Independent living programs for young people leaving the care system: The state of the evidence,

Nederlands Jeugdinstituut (2017) *Dossier 'Van Jeugd naar volwassenheid' – Wet- en regelgeving*. Geraadpleegd via <http://www.nji.nl/nl/Kennis/Dossier/van-jeugd-naar-volwassenheid/Leren-en-werken/Wet--en-regelgeving>.

Noom, M.; Roorda-Honée, J.; Heydendaal, P. (2003) *Thuisloosheid bij jongeren en volwassenen*. Houten: Bohn Stafleu van Loghum.

NOS (2016) Pleegkinderen na hun achttiende vaak in de knel. Geraadpleegd op 3 mei 2017 via <http://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2148944-pleegkinderen-na-hun-achttiende-vaak-in-de-knel.html>.

Osgood, D.; Foster, E.; Flanagan, C.; Gretchen, R. (2005) On your own without a net: the transition to adulthood for vulnerable populations. Chicago: The University of Chicago Press.

PBI (2016) *Tarieven bewindvoering*. Geraadpleegd via <http://www.bpbi.nl/files/files/Tarieven%202016.pdf>.

Peters, C.; Dworsky, A.; Courtney, M.; Pollack, H. (2009) *Extending Foster Care to Age 21: Weighing the Costs to Government against the Benefits to Youth* [Issue Brief]. Chicago: University of Chicago, ChapinHall.

Pleegzorg Nederland (2016) *Factsheet Pleegzorg 2015*. Geraadpleegd op 11 december 2016 via https://www.pleegzorg.nl/media/uploads/pers_pagina/2015_factsheet_pleegzorg_def.pdf.

Pleegzorg Nederland (2017) *Wanneer een pleegkind 18 jaar wordt*. Geraadpleegd op 3 mei 2017 van <https://www.pleegzorg.nl/voor-pleegouders/wanneer-een-pleegkind-18-jaar-wordt/>.

Steketee, M.; Vandenbroucke, M.; Rijkschroeff, R. (2009) *(Jeugd)zorg houdt niet op bij 18 jaar*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

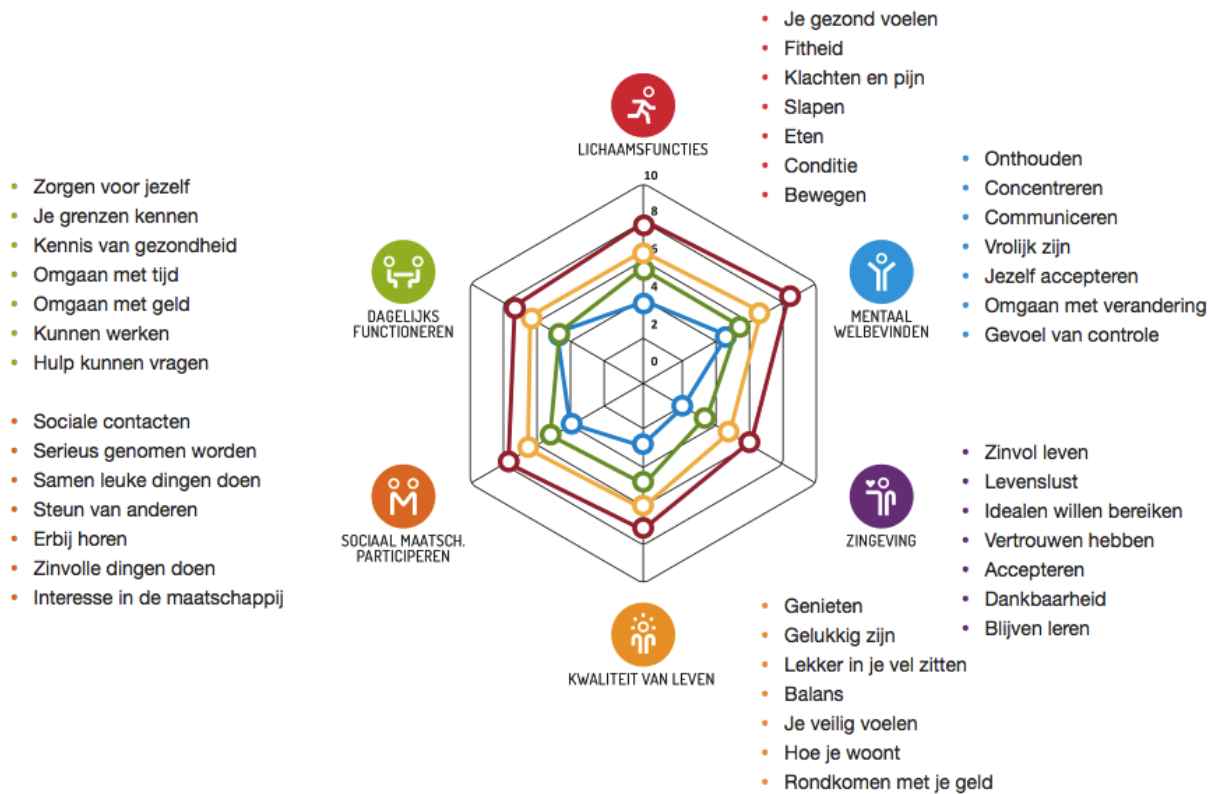
Stichting Zwerfjongeren Nederland (2016) *Factsheet zwerfjongeren Nederland*. Geraadpleegd via <http://zwerfjongeren.nl/wp-content/uploads/2016/10/Factsheet-Zwerfjongerenbeleid-okt-2016-DEF.pdf>.

Van Berkum, E. (2014) *Handreiking aanbod jongeren 16 – 23 jaar. De transitie naar volwassenheid*. Rapport in opdracht van Foodvalley Gemeenten.

VNG (2015) *Handreiking pleegvergoeding*. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

Ward (2011) Continuities and discontinuities: issues concerning the establishment of a persistent sense of self amongst care leavers, *Children and Youth Services Review* 33 (12): 2512 – 2518.

Bijlage 1: Zes pijlers van positieve gezondheid



Bron: <http://www.ipositivehealth.com/scoringsinstrument-voor-positieve-gezondheid/>

Bijlage 2: Uitleg financiële proxies en waarde per effect

Opbouw van een pro-sociaal netwerk (stakeholder: jongeren)

Wanneer jongeren langer in een pleeggezin kunnen blijven, hebben zij meer tijd om een pro-sociaal netwerk op te bouwen. De contacten die er in die tijd worden gelegd zijn naar verwachting duurzaam. Op dat netwerk kan later worden teruggevalen. In de samenleving zijn er initiatieven om mensen te helpen wanneer iemand op bepaalde punten in het leven een coach, mentor of maatje nodig heeft. Een bekend fenomeen zijn maatjesprojecten. Maatjesprojecten draaien op vrijwilligers. De Nederlandse overheid heeft een maatregel ingesteld om vrijwilligers tegemoet te komen met een bedrag van maximaal € 1.500 per jaar. Dit bedrag is als proxy genomen om de waarde van een pro-sociaal netwerk in kaart te brengen.

Grotere kans op een vervolgdiploma

Er is uitgegaan tussen het verschil tussen het minimumloon en het gemiddelde startsalaris van een MBO'er. Om een conservatief scenario te schetsen is uitgegaan van het minimumloon van een 23-jarige: €18.446 per jaar. Het startsalaris van een MBO'er ligt meestal tussen € 19.200 - € 21.600 per jaar. Er is uitgegaan van het laagste bedrag. Het verschil tussen minimumloon en startsalaris van een MBO'er is dan € 754.

Schulden voorkomen

Volgens het NIBUD is de gemiddelde schuld van een uitwonende MBO'er EUR 6.445. De schuld van een thuiswonende MBO'er is € 3.841. Het verschil, ongeveer € 2.600, is genomen als proxy voor het effect 'schulden voorkomen'.

Voorkomen kosten lichte criminaliteit

De waarde van het voorkomen van lichte criminaliteit is bepaald op basis van de gemiddelde kosten voor een taakstraf. Deze bedragen gemiddeld € 3.570, inclusief kosten voor dagvaarding en rechtszitting (Clemens *et al.*, 2015).

Voorkomen kosten zware criminaliteit

De waarde van het voorkomen van lichte criminaliteit is bepaald op basis van de gemiddelde kosten voor een vrijheidsstraf. Deze bedragen gemiddeld € 9.740, uitgaande van een maand detentie, inclusief kosten voor dagvaarding en rechtszitting (Clemens *et al.*, 2015).

Voorkomen kosten ondersteuning bij wonen

Ondersteuning bij wonen kan plaatsvinden in allerlei vormen. Mogelijkheden zijn bijvoorbeeld Kamers met Kansen of begeleid wonen. Deze zijn veelvoorkomend. De kosten verschillend uiteraard per casus, en hangen onder andere af van de duur en de tarieven van de aanbieder. In deze mBC is uitgegaan van een gemiddelde kostenpost van € 10.000, gebaseerd op de kosten van Kamers met Kansen en Begeleid Wonen gedurende een jaar (Van Berkum, 2014).

Voorkomen kosten thuisloosheid (maatschappelijke opvang)

De maatschappelijke kosten van thuisloosheid zijn berekend aan de hand van de kosten voor een plek in de maatschappelijke opvang gedurende één jaar. Deze bedragen gemiddeld € 35.000 (Berden & Kok, 2011). Overigens zijn de totale kosten van thuisloosheid naar verwachting hoger, bijvoorbeeld wanneer ook rekening wordt gehouden met mogelijke criminaliteit, verslaving, et cetera.

Voorkomen kosten bewindvoering of mentorschap

De gemiddelde kosten voor bewindvoering of mentorschap bedragen ongeveer € 1.500 per jaar (PBI, 2016).

Voorkomen kosten uitkering Participatiewet

Voor jongeren van 18, 19 of 20 jaar geldt een aangepast (lager) uitkeringsbedrag. Voor een alleenstaande 'jongmeerderjarige' zonder kinderen is dat ongeveer € 230 per maand. Er wordt uitgegaan van de periode van een jaar (€ 2.760). Uitvoeringskosten en administratieve kosten zijn daarin niet meegenomen (Judex, 2017).



Voorkomen kosten schuldhulpverlening

De gemiddelde kosten voor schuldhulpverlening bedragen ongeveer € 1.500 op jaarbasis (Maatschappelijke Prijslijst, 2017).

Voorkomen kosten verslavingszorg

Er is weinig zicht op de vormen van GGZ waarvan ex-pleegjongeren doorgaans gebruik maken. Om de potentiële besparingspost te bepalen is dan ook uitgegaan van een zeer grof gemiddelde. Hiervoor zijn de gemiddelde kosten van een 2^e-lijns deeltijd GGZ-behandeling van 16 weken (€ 8.000) als proxy genomen (Maatschappelijke Prijslijst, 2017).

Voorkomen kosten verslavingszorg

Om de potentiële omvang van de besparing te bepalen is gekeken naar de bedragen die door zorgverzekeraar CZ worden vergoed. Het gecontracteerde tarief voor een gespecialiseerde GGZ-behandeling (verslaving) is € 1.100, uitgaande van een DBC van 250-799 minuten (laagste DBC). Dit is dan ook een conservatieve inschatting.