



Kwetsbaar, 18 jaar en dan?

Welke inspiratie en inzichten biedt het buitenland voor dit ingewikkelde vraagstuk?

Inhoud

Samenvatting	3
Inleiding	5
Denemarken	6
Duitsland	9
Engeland	13
Zweden	16
Noorwegen	18
Conclusies	23
Bronnen	25



Samenvatting

Voor de meeste kinderen is 18 worden geen probleem, zij bereiden zich daarop voor met steun van hun ouders. Maar voor kinderen in kwetsbare posities, zoals in pleegzorg of andere vormen van jeugdhulp, is dat een stuk zwaarder. Zij worden geconfronteerd met *sudden adulthood* en hun situatie verandert van de een op de andere dag. Deze quickscan van het NJi biedt een kijkje op hoe andere Europese landen met deze problematiek omgaan.

Meer samenhang in wetgeving sociaal domein

Kwetsbare zorgjongeren die achttien worden, zijn ook in andere landen een belangrijk aandachtspunt. Uit internationaal onderzoek blijkt dat jongeren die voor hun achttiende zorg ontvangen, bijvoorbeeld in een instelling of pleeggezin, niet goed worden voorbereid op hun overgang naar volwassenheid en op veel domeinen vaak slechter presteren. Aanpassing en aanvulling van wetgeving is een belangrijk middel om beter op deze overgang te anticiperen. Wat opvalt, is dat de wetgeving in het sociaal domein in Engeland, Denemarken, Zweden en Duitsland meer samenhang en minder of geen schotten kent. Dit helpt gemeenten en uitvoerend professionals uit verschillende domeinen om beter samen te werken, informatie uit te wisselen en ondersteuning voor jongeren tussen 16 en 27 ononderbroken te organiseren. Nazorg is een integraal onderdeel van dezelfde wet die de jeugdhulp bepaalt.

Aandacht voor alle leefdomeinen

In buitenlandse wetgeving valt op, dat de focus niet alleen op een continuering van zorg ligt. Het gaat om een verantwoordelijkheid van de lokale overheid om een jongere die als minderjarige zorg ontvangt, zo optimaal mogelijk te begeleiden naar een volwassen leven zonder ondersteuning. Niet alleen zorg en de voortzetting daarvan zijn dus belangrijk, maar ook ondersteuning op de domeinen die het mogelijk moeten maken om een zelfstandig leven te kunnen leiden, zoals onderwijs en opleiding, toegang tot de arbeidsmarkt en huisvesting. Er is dus een meer integrale benadering en niet zozeer een 'zorgreflex'. Er zijn allerlei voorbeelden van hoe dit geregeld wordt. Zo is er in Engeland een project waarbij jongeren in een woning kunnen wonen, onder begeleiding, tot ze 21 zijn. En hebben een aantal gemeenten in Denemarken een aparte jongerenafdeling.

De bestudeerde landen hebben in hun beleid specifiek aandacht voor de leeftijdsgroep 16 tot 27 jaar. De lokale situatie in Noorwegen is interessant, omdat daar richtlijnen en afspraken zijn tussen de dienst verantwoordelijk voor jeugdhulp en nazorg en de sociale dienst verantwoordelijk voor arbeidstoeleiding en huisvesting. Deze inzichten zijn bruikbaar voor de woonplaatsdiscussie in Nederland.

Op tijd beginnen en perspectief bieden

Een andere belangrijke les is om op tijd te beginnen met de voorbereiding op de overgang naar achttien. Dit is niet alleen belegd bij de zorgaanbieder, maar is een verplichting van de gemeente. Engeland heeft het *pathway plan* (toekomstplan), waarmee de gemeente al moet beginnen als de jongere zestien is. De jongere heeft hier zelf ook een belangrijke stem. In Denemarken is het verplicht voor alle jongeren die een vorm van zorg ontvangen voor hun achttiende, een persoonlijk plan te maken. Dit plan gaat over de benodigde zorg en ondersteuning, maar vooral ook over onderwijs en toegang tot de arbeidsmarkt. Het voorbeeld van Uppsala, met de lokaal door vertaalde 'on the way' (*På Väg*) actieplannen, laat zien dat dit ook in Zweden in ontwikkeling is. De omgekeerde redenering in Noorwegen zou ook handvatten bieden voor Nederland. Als een jongere 18 wordt en jeugdhulp ontvangt, moet vanuit het perspectief van de jongere worden beredeneerd waarom de jeugdhulp niet zou moeten worden doorgezet. De lokale afdeling voor jeugd en gezin moet de jongere ook na bepaalde tijd nog eens benaderen en de jongeren heeft tot 23 jaar een spijtoptie. De buitenlandse voorbeelden pleiten voor een meer gefaseerde uitstroom uit jeugdhulp.

Zorgverlaters in beeld

De quickscan geeft ook een urgente boodschap voor gemeenten: weet wie de jonge zorgverlaters zijn. Dit betekent met hen in contact gaan voor ze 18 worden, ook als ze elders jeugdhulp ontvangen. Betere data over zorgverlaters is nodig. Maar daadwerkelijk op tijd met ze om de tafel gaan zitten is een nog belangrijker stap. En geef de jongeren die zorgverlaten dan ook een stem, zij zijn tenslotte de ervaringsdeskundigen.

21 wordt niet het nieuwe 18

In de Nederlandse discussie wordt vaak de vrees geuit dat als er verlengde jeugdhulp zou komen, 21 het nieuwe 18 wordt. Uit de onderzoeken uit Noorwegen – waar verlenging tot 23 jaar mogelijk is – blijkt dat dit niet het geval is. Het zijn vooral jongeren van 19 en 20 die nog van de verlenging gebruik maken, bijvoorbeeld om een opleiding af te ronden. Daarna neemt het gebruik enorm af. Jongeren hebben dan andere oplossingen gevonden. Jongeren hebben dan andere oplossingen gevonden of de daadwerkelijke stap naar volwassenheid gemaakt.

Inleiding

Op het moment dat jongeren 18 jaar worden, verandert er veel voor hen. Het is de leeftijd waarop zij formeel volwassen worden. Wettelijk betekent dit dat ze mogen stemmen, sigaretten en drank mogen kopen en financieel aansprakelijk zijn. In deze fase zijn jongeren ook bezig met zelfstandig worden, een studiekeuze maken of de arbeidsmarkt op gaan. Dit gaat niet van de ene op de andere dag, hier groeien ze langzaam naartoe. Voor kwetsbare jongeren die zorg en ondersteuning nodig hebben, is dit lastiger. Omdat ze meerderjarig worden, verandert er ineens een hoop in wetgeving en beleid. Voor hen betekent het bereiken van de leeftijd van 18 jaar vaak een *sudden adulthood*; van de een op de andere dag zijn ze wettelijk volwassen.

Dit fenomeen is urgenter geworden nu bijna alle verplichtingen in het sociaal domein de verantwoordelijkheid zijn van de gemeenten. Hierdoor zijn de gaten, overlappingsen, maar vooral de knippen in wetgeving, praktijk en beleid rondom de overgangleeftijd zichtbaarder. De knelpunten voor kwetsbare jongeren, waar nu landelijk en lokaal oplossingen voor worden gezocht, zijn niet uniek in Nederland. Daarom is het bij het begin van deze zoektocht zinvol om te kijken naar de wetgeving, het beleid en de praktijk in de landen om ons heen. Landen die al langer een gedecentraliseerd stelsel voor jeugd hebben en daarmee de verantwoordelijk hebben om jongeren zo goed mogelijk voor te bereiden op de transitie naar volwassenheid.

Het Nederlands Jeugdinstituut heeft een quickscan gemaakt waarin het de situatie schetst in Denemarken, Duitsland, Zweden, Engeland en Noorwegen. De notitie is vooralsnog beperkt tot wat er in deze landen bekend is over de ondersteuningsfase van jongeren die 18 jaar worden in de ambulante, pleeg- of residentiële zorg. Volgens de universeel geaccepteerde definitie van 'childhood' in het internationale verdrag inzake de rechten van het kind, is 18 jaar de leeftijd waarop meerderjarigheid wordt bereikt. Dat geldt voor alle landen. Een eerste verkenning laat wel zien dat er tussen landen verschil is in wat dit betekent voor de mogelijkheden tot voortzetting van ondersteuning vanaf 18 jaar en hoe jongeren op meerderjarigheid worden voorbereid en begeleid.

Voor deze quickscan beperken we ons tot jongeren die al een vorm van jeugdhulp (ondersteuning, verblijf in een pleeggezin of instelling) ontvangen voordat ze 18 jaar worden. Zij worden het meest geconfronteerd met 'sudden adulthood'. Uit internationale literatuur wordt duidelijk dat deze kwetsbare groep in alle landen slechter scoort met betrekking tot onderwijs en toegang tot de arbeidsmarkt, en meer moeite heeft om zich als zelfstandige volwassenen te handhaven.

We beschrijven per land wat de situatie is voor de betreffende groep, welke wetgeving van toepassing is, wat het beleid is en hoe dat er in de praktijk uitziet. Per land lichten we een inspirerende casus uit. Aan het einde van de quickscan formuleren we een aantal conclusies. Het is helaas niet gelukt om betrouwbare data over de doelgroep van zorgverlaters te vinden. Voor data over jongeren in zorg worden te veel verschillende definities gebruikt waardoor vergelijkingen over meer of minder jongeren in de zorg niet mogelijk zijn. Voor een meer algemeen overzicht van het stelsel van jeugdhulp in de beschreven landen verwijzen we naar *Jeugdzorg in Europa 2.0* (Berg-LeClercq, Bosscher & Vink, 2012).

De quickscan is tot stand gekomen door middel van bureauonderzoek en gesprekken met contactpersonen die kennis hebben van het beleid en de (lokale) praktijk in de beschreven landen.

Voor de beschrijving van Duitsland en Engeland hebben we gebruik gemaakt van informatie van ervaringsdeskundige jongeren (zorgverlaters) van (lobby)organisaties die actief betrokken zijn bij het ontwikkelen van beleid rondom het vraagstuk. Deze jongeren weten wat zij nodig hebben om de stap naar een zelfstandig volwassen leven te maken, en kunnen dit inbrengen in het te ontwikkelen beleid en de praktijk die daarop aansluit. Ook kunnen zij andere jongeren verder op weg helpen. Kortom, geef kwetsbare jongeren een eigen stem bij overgang naar volwassenheid.

Denemarken

In Denemarken zijn de 98 gemeenten verantwoordelijk voor het sociaal domein. Denemarken maakt in zijn jeugdbeleid een onderscheid tussen algemene voorzieningen (onderwijs, kinderopvang en jeugdgezondheidszorg) en voorzieningen voor kinderen in risicosituaties. Gemeenten zijn verplicht om een integraal jeugdbeleid op te stellen waarbij de continuïteit tussen algemene voorzieningen en de overgang naar specifieke voorzieningen wordt gewaarborgd. Zij sturen actief op meer focus op preventie en het voorkomen dat jongeren niet thuis kunnen opgroeien. Ze zijn ook verantwoordelijk voor het aanbod van jeugdhulp en beschikken over specialistische en residentiele voorzieningen. Omdat Deense gemeenten integraal verantwoordelijk zijn voor het welzijn van hun burgers – en dit in een wet is geregeld – verloopt de overgang naar 18 jaar voor kwetsbare jongeren meer geleidelijk.

Wettelijke kaders

Wet sociale voorzieningen

De Deense wet voor sociale voorzieningen uit 2012 (*consolidation act on social services*) vormt het kader voor alle verplichtingen en voorzieningen die Deense gemeenten moeten bieden aan hun burgers om hen te ondersteunen bij sociale problemen. Daarbij staat voor ogen dat zij zoveel mogelijk zelfvoorzienend kunnen zijn, worden ondersteund in het dagelijks leven en dat de kwaliteit van het leven wordt verhoogd (dit is geformuleerd in de introductie van de wet). De verantwoordelijkheid voor het uitvoeren van de wet ligt bij de gemeenten. Ook als het gaat om bovengemeentelijke voorzieningen, moeten gemeenten dit zelf onderling regelen. De wet bepaalt het integrale sociaal domein voor alle burgers, maar in paragraaf 19 staat vastgesteld dat bij alle maatregelen die het kind betreffen, het kind centraal staat en dat er vanuit een expliciete kindfocus moeten worden gehandeld.

Stem van jongeren

Bij alle maatregelen die betrekking hebben op het kind, moet het kind gehoord worden (voor zover de leeftijd dit toelaat). Dit is ook het geval bij het beëindigen of het verlengen van een uithuisplaatsing voor kinderen in de leeftijd van 15 tot 18 jaar. Een maatregel voor uithuisplaatsing vervalt als een Deense jongere 18 jaar wordt, maar kan ook voor die tijd al beëindigd worden als de hulpdoelen zijn bereikt. De gemeente heeft een wettelijke transitieperiode (tot zes maanden) om de terugplaatsing te realiseren. Als een jongere die nog geen 18 jaar is, voor korter dan drie jaar uit huis is geplaatst in een pleeggezin of andere gezinsvorm en daar is gehecht, kan het besluit worden genomen om de uithuisplaatsing te verlengen, mits de jongere (vanaf 15 jaar) daar zelf mee instemt. Naast een hernieuwd plaatsingsbesluit en een assessment, is de mening van de jongere onderdeel van de besluitvorming.

Wat is er wettelijk geregeld als een jongere in de jeugdzorg 18 jaar wordt?

Deense gemeenten zijn wettelijk verplicht om minimaal zes maanden voordat een jongere die jeugdzorg ontvangt 18 jaar wordt, een actieplan te maken voor nazorg. Voordat dit plan tot stand komt, moet de gemeente in overleg gaan met de jongere, niet alleen over eventuele nazorg maar ook over onderwijs of toegang tot de arbeidsmarkt. Dit geldt niet alleen voor uithuisgeplaatste jongeren, maar ook voor jongeren die een vorm van ambulante hulpverlening ontvangen of een toegewezen contactpersoon hebben (zelfs als dit maar één uur per maand is). Het actieplan moet verplicht worden overgenomen door een nieuwe gemeente als een jongere rond zijn achttiende jaar verhuist of er moet door de nieuwe gemeente in overleg met de jongere binnen dertig dagen een nieuw plan worden opgesteld.

De wet regelt de voorzieningen voor jongeren tussen 18 en 22 jaar die ondersteuning nodig hebben (paragraaf 76). Het gaat hier voor het grootste deel om jongeren die reeds voor hun achttiende jeugdhulp hebben ontvangen of uit huis zijn geplaatst. De ondersteuning moet zich richten op een zo soepel mogelijke overgang naar een zelfstandig leven en strekt zich uit over de domeinen hulp, onderwijs en arbeid en de ondersteuning bij het vinden van huisvesting. Naast de mogelijkheden van het verlengen of benoemen van een contactpersoon, heeft de gemeente wettelijk verschillende opties:

- het verlengen van de plaatsing in een pleeggezin of instelling
- het maken van een *phasing-outplan* voor een geleidelijke overgang naar zelfstandigheid
- het bieden van ondersteuning op maat.

Voor jongeren die na hun achttiende niet in een fulltime residentiële setting worden geplaatst, is de gemeente verplicht om tot hun 23^e een contactpersoon van de gemeente aan te wijzen. De gemeente moet jongeren die in een residentiële voorziening hebben gewoond, de mogelijkheid bieden om voor kortere momenten terug te vallen op deze voorziening, ook wanneer er geen nazorgarrangement is afgesproken. De jongere betaalt, als het kan, voor kost en inwoning, maar niet voor eventuele therapie.

Beleid en uitvoering

De Deense gemeenten zijn verantwoordelijk voor de toeleiding naar en toegang tot ondersteuning en jeugdhulp. Hierboven is beschreven hoe dit in de wet is geregeld. In de praktijk betekent dit dat deze rol en ondersteuning is belegd bij de gemeentelijke afdeling die verantwoordelijk is voor de ondersteuning van jeugd en gezin; van preventie tot het inzetten van jeugdhulp. Deze rol ligt bij de social workers die universitair geschoold zijn op het gebied van sociaalpedagogische hulp. De sociaal werker begeleidt een jongere en het gezin. Als er meer hulp nodig is, wordt via paragraaf 50 van de wet op sociale voorzieningen verder onderzoek en assessment gedaan. Als er dan meer hulp wordt ingezet of er zelfs tot uithuisplaatsing wordt overgegaan, blijft de sociaal werker verantwoordelijk voor de coördinatie van de hulp. Iedere zes maanden wordt opnieuw bepaald of de hulp of uithuisplaatsing nog toepasselijk is.

Actieplan

Dezelfde sociaal werker is verplicht om maximaal een half jaar voordat een jongere 18 jaar wordt een actieplan nazorg te maken. Bij een grotere gemeente kan deze taak ook worden gedelegeerd aan een professional die kennis heeft van een specifiek onderdeel van het jongerendomein, zoals opleiding, werk en huisvesting. Het actieplan gaat niet alleen over (na) zorg, maar juist ook over wat er nodig is om een jongere in een traject voor opleiding of werk te krijgen en te houden, en als het nodig is over huisvesting.

Jongerenhuisvesting met begeleiding

De meeste Deense gemeenten hebben hun voorzieningen voor zelfstandig wonen voor de doelgroep 16- tot 20-jarigen de afgelopen jaren enorm uitgebreid en aangevuld met trainingsprogramma's om zelfstandig te leren wonen. Een besluit om een jongere in zo'n voorziening te plaatsen, gaat meestal samen met het besluit om een contactpersoon aan te wijzen. Deze contactpersoon is een mentor en kan afkomstig zijn uit het eigen netwerk van de jongere. Maar het kan ook iemand zijn die door de gemeente wordt aangewezen.

De onderstaande tabel is al gedateerd, maar geeft een beeld van wat Deense gemeenten enkele jaren geleden aan nazorg boden (in 2012 bijna voor 90% van de jongeren). Bijna de helft van de jongeren bleef in de placement (in de meeste gevallen een pleeggezin) als ze 18 jaar werden. Interessant is dat steeds minder jongeren in de 'placement' zijn gebleven en er meer jongeren geen nazorg hebben. De meeste jongeren kregen een persoonlijke adviseur toegewezen. Wie dit is hangt af van de gemeente. Het kan iemand zijn uit het netwerk van de jongere, maar ook een sociaal werker of iemand van het job centre. Er leek minder behoefte te zijn aan een transitieregime (de mogelijkheid om op de oude instelling terug te vallen). Dit kan ook een kostenoverweging zijn, in 2011-2012 hebben flinke bezuinigingen plaatsgevonden. Belangrijk is om te realiseren dat het actieplan gebaseerd is op vrijwillige medewerking van de jongere en dat een jongere zelf moet instemmen met zijn actieplan.

Besluiten over nazorg voor de achttiende verjaardag zoals gerapporteerd door gemeenten 2010-2012

Soort steun	2010		2011		2012	
	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%
Continuering verblijf	274	49	234	36	272	45
Persoonlijke adviseur	36	6	196	31	175	29
Regulier contactpersoon	193	34	112	18	77	13
Overgangsaanbod	109	19	59	9	37	6
Geen definitief besluit over voortzetting	53	9	45	7	43	7
Geen nazorg nodig na 18 jaar	Geen data van dit jaar		45	7	75	12.5
Totaal aantal besluiten	559	100	634	100	599	100

Het totaal is niet 100 procent doordat er meerdere maatregelen tegelijkertijd genomen kunnen worden

Bron: Statistics Denmark

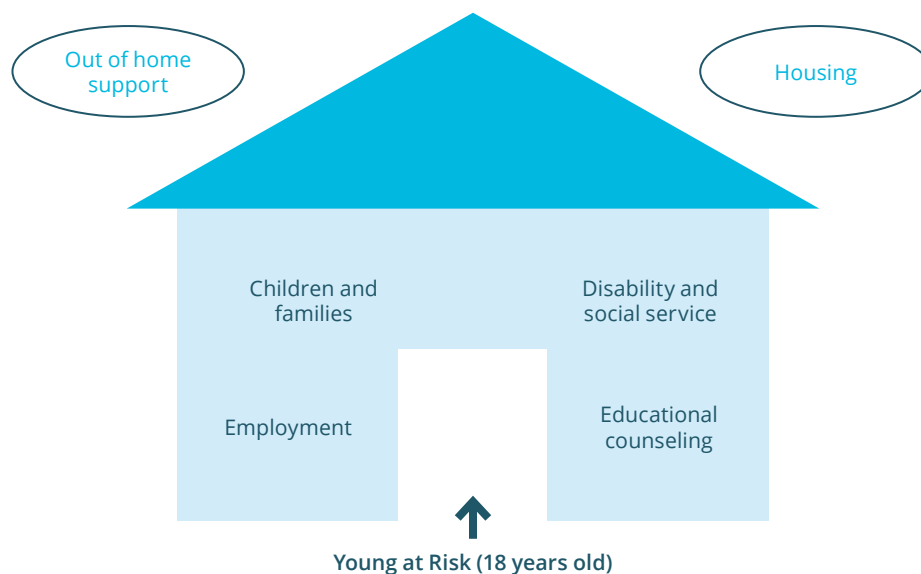
Uitgelicht

Jongerenafdeling van de gemeenten Gladsaxe en Ringsted

Hoewel de meeste sociale voorzieningen in Denemarken gemeentelijke diensten zijn en de lokale overheid een grote werkgever is, bestaan er ook schotten tussen de verschillende afdelingen. De meeste gemeenten hebben afdelingen voor werkgelegenheid, voor school en kinderopvang, voor burgers met een handicap en voor risicokinderen en -gezinnen. Voor de leeftijdsgroep 18-/18+, en met name voor zorgjongeren, zijn deze schotten funest. Zij zitten immers in de transitiefase en hebben vaak van alle afdelingen ondersteuning nodig. Daar komt nog bij dat jongeren in Denemarken tot hun zestiende naar de middenschool gaan, en zij daarna nog een aantal jaren middelbare school moeten volgen. In deze fase valt een groot aantal jongeren uit.

In een aantal Deense gemeenten zijn initiatieven genomen om een aparte integrale afdeling te creëren voor de leeftijdsgroep 15 tot 29 jaar. De doelgroep bestaat uit met name zorg- en NEET (*not in employment, education and training*)-jongeren of jongeren die uit het onderwijs dreigen te vallen. De doelgroep is breder dan alleen jongeren die jeugdhulp (hebben) ontvangen. De gemeenten Ringsted en Gladsaxe zijn voorlopers. Zij hebben zogeheten 'youth units' opgezet die risicjongeren begeleiden. Het werk is gebaseerd op een integrale aanpak door professionals en medewerkers van de verschillende afdelingen. Zij zijn getraind in een aanpak die aansluit bij de leeftijdsfase van de jongeren. De werkwijze is gebaseerd op wetenschappelijk onderzoek dat laat zien dat er vier vormen van effectieve ondersteuning zijn die de kwetsbare doelgroep nodig heeft om de overgang te maken naar een zelfstandig volwassen leven. Dit zijn: praktische ondersteuning, emotionele ondersteuning, stimulering en bevestiging (*affirmational guidance support*) en participatie. De eerste resultaten laten zien dat jongeren baat hebben bij deze aanpak: er is een ingang tot verschillende voorzieningen, er is een snellere toegang tot ondersteuning die aansluit bij de leeftijdsfase en er zijn minder professionals bij betrokken. Voor de gemeente betekent het minder dubbel werk (bijvoorbeeld intake bij zorg en intake bij werkloket), de medewerkers hebben dezelfde doelstelling en er is meer budgettaire flexibiliteit. De keerzijde is dat er nu heel veel verschillende uitdagingen door dezelfde deur komen.

Organizational patchwork



Bovenstaande afbeelding is een vereenvoudigde weergave van het organisatiemodel van de beleidsafdeling kwetsbare jongeren in de gemeente Gladsaxe. Medewerkers van de afdelingen risicokinderen en -gezinnen (*social workers*), gehandicapte personen, werkgelegenheid en onderwijsondersteuning zijn bij elkaar gebracht en er kan een snel beroep worden gedaan op huisvesting en de ondersteuning voor uithuisgeplaatste jongeren.

Duitsland

De *Kinder- und Jugendhilfe* in Duitsland omvat voorzieningen in de gehele jeugdketen; van kinderopvang en jeugdwerk tot en met de jeugdhulp en specialistische zorg en procedures rond voogdij of familierecht. De *Kinder- und Jugendhilfe* is onderdeel van het sociaal recht in Duitsland en richt zich op alle jeugdigen tot 27 jaar. Er wordt een onderscheid gemaakt in levensfasen: voor kinderen tot 14 jaar, jeugdigen tussen de 14 en 18 jaar, adolescenten tussen de 18 en 21 jaar en jongvolwassenen tussen de 18 en 27 jaar. Er geldt een integrale – holistische – benadering op verschillende leefdomeinen. Maatschappelijke participatie en preventie krijgen veel aandacht. Voor alle jongeren vanaf 14 jaar ligt de nadruk op beroepsoriëntatie; waarbij onderwijs, arbeidsmarkt en de *Kinder- und Jugendhilfe* samenwerken.

Duitse gemeenten zijn volledig verantwoordelijk voor de *Kinder- und Jugendhilfe*. Per provincie (*Länder*) gelden er echter verschillende bevoegdheden en afbakeningen in de regelgeving rondom sociale bijstand, ziektekosten en zorgverzekeraars, maar ook met betrekking tot onderwijs. Dat heeft impact op de mogelijkheden om lokaal integrale zorg te kunnen bieden voor meerderjarige jongvolwassenen.

Wettelijke kaders

Sociale wetgeving

De sociale wetgeving in Duitsland kent twaalf wetgevingskaders (de *Sozial Gesetz Bücher*, SGB). Deze kaders hebben betrekking op de sociale verzekeringen zoals pensioenen, ziektekosten en arbeidsongeschiktheidsvoorzieningen, op maatschappelijke ondersteuning van alle burgers en op werk en inkomen. De wetboeken zijn onderling verbonden door een specifiek wetboek over de samenwerking tussen de verschillende voorzieningen. De *Kinder- und Jugendhilfe* is het achtste wetboek (SGB VIII) waarin ook ondersteuning bij mentale problemen (depressies en dergelijke) wordt geregeld. Een ander deel van de geestelijke gezondheidszorg voor jongeren valt onder het wetboek over ziektekosten (V). Voor bepaalde voorzieningen voor jongeren met een beperking is er het gehandicaptenwetboek (IX) en de Duitse Wmo (SGB XI). Voor volledige arbeidsongeschiktheid of zware sociale problematiek is er Sociale Hulp (SGB XII).

Kinder- und Jugendhilfe Gesetz: de wet voor ondersteuning van kinderen en jongeren

In het Duitse jeugdbeleid ligt de prioriteit bij participatie in relatie tot non-formele educatie in de vrije tijd en toegang tot onderwijs en arbeidsmarkt. Sinds 1990 is boek VIII van het SGB de wettelijke rechtsbasis voor het uitvoeren van alle hulp en ondersteuning voor kinderen en jongeren tot 18 of 21 jaar. De federale voorzieningenwet voor *Kinder- und Jugendhilfe* maakt onderdeel uit van het lokale sociaal domein. De wet gaat uit van een preventieve aanpak. Als voorzieningenwet heeft de wet een omslag betekend in de aanpak van kinder- en jeugdhulp, dat nu meer vanuit het kinderrechtenperspectief wordt ingezet. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering. Het doel is:

- ondersteuning van kinderen en jongeren in hun ontwikkeling
- advisering en ondersteuning van ouders en verzorgers bij het opvoeden van kinderen
- hulp voor jongvolwassenen bij specifieke complexe problemen.

De nadruk ligt op preventie en op ontwikkelingsgerichte ondersteuning en begeleiding in het gewone leven van kinderen en jongeren. Kinderen en jongeren worden altijd betrokken in het opzetten en vormgeven van de ondersteuning en hulp.

Relevante wetgeving voor jeugdhulp en zorg na achttiende jaar

Volgens de Duitse definitie zijn er twee groepen 'jeugdzorgverlaters':

1. jongeren die stoppen met de (lichte) hulp of ondersteuning in hun eigen omgeving;
2. jongeren die kortere of langere tijd residentiële zorg ontvingen in de *Stationären erzieherischen Hilfen*; residentiële hulpverlening of pleegzorg, waaronder gastgezinnen of groepsopvang. De meeste jongeren verlaten hun pleegzorggezin of residentiële plaats na hun achttiende.

Wettelijk kan de jeugdhulp doorlopen tot 21 jaar. Op speciale indicatie kan jeugdhulp tot 27 jaar worden voortgezet als *Fortführungshilfe* of doorgaande hulp. In de praktijk gebeurt dit alleen in zeer schrijnende situaties. Paragraaf 41 heeft betrekking op de *Jugendhilfe für Volljährige*; hulp voor adolescenten tussen de 18 en 27 jaar. Dit onderdeel heeft geen verplichtend karakter. Het Jugendamt, de lokale uitvoeringsinstantie voor de *Kinder- und Jugendhilfe*, beslist over de

uitvoering. Die kan daarom per gemeente verschillen. Doel is dat adolescenten de ontwikkeling bereiken die past bij het socialisatieniveau in deze leeftijdsfase. De doelgroep van de wet bestaat uit jongeren die individuele ondersteuning nodig hebben op weg naar zelfstandigheid (bijvoorbeeld hulp bij persoonlijke ontwikkeling en gezonde levensstijl). Dat is andere hulp dan voor 18-minners, die meer gericht is op hindernissen in opvoeden en opgroeien.

Beoordelingscriteria voor hulp aan adolescenten zijn onder meer:

- de mate van autonomie
- relaties met de sociale omgeving
- het vermogen om te gaan met de eisen van het dagelijks leven
- wat school of beroepsopleiding kunnen bieden.

De ambulante hulp moet bijdragen aan toeleiding naar werk of scholing. De regeling kan worden ingezet voor jongeren die na een residentieel verblijf (inclusief pleegzorg) – meestal na hun achttiende – ambulante hulp nodig hebben in hun eigen omgeving. De regeling moet voorkomen dat het effect van eerder geboden hulp teniet wordt gedaan. Het biedt mogelijkheden om samenhangende ondersteuning in de eigen omgeving van jongeren te organiseren. Als dit niet lukt, dan moeten jeugdvoorzieningen aantonen dat er doorgaande hulp nodig is en kan er weer een aanvraag worden gedaan bij het *Jugendamt* of elders (afhankelijk van de leeftijd van de jongere en het type hulpvraag). De hulp kan een flexibele mix zijn van begeleiding bij toegang tot scholing of werk, sociaalpedagogische hulp, verslavingszorg, psychologische hulp en praktische hulp bij huisvesting.

Beleid en uitvoering

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het organiseren van de preventieve ondersteuning tot en met de specialistische zorg voor jongeren. Zij moeten ervoor zorgen dat jongeren voor en na hun achttiende tijdig passende ondersteuning en zorg krijgen. De integrale lokale verantwoordelijkheid impliceert dat er een soepele doorgaande lijn in ondersteuning en hulp voor jeugdigen gerealiseerd kan worden, ook na hun achttiende (mits de provinciale regelgeving dat toelaat).

Het *Jugendamt* is enerzijds het centrale punt voor het bieden van die ondersteuning en zorg, en anderzijds het indicatieorgaan voor de specialistische zorg. Waarbij het ook verantwoordelijk is voor de budgetten en het contracteren van aanbieders in de *Kinder- und Jugendhilfe*. Aanbieders hebben een breed ondersteunings- en hulpaanbod; van constructieve vrijetijdsbesteding voor groepen (opbouwwerk, jeugdwerk en dergelijke) tot individuele specialistische zorg voor complexe problematiek; ook in instellingen of bij gast- en pleeggezinnen. Er zijn sterke relaties tussen jeugdvoorzieningen en het lager en middelbaar (beroeps)onderwijs.

Specifiek beleid voor zorgverlaters

In de Duitse hulpverlening wordt gewerkt met zorgplannen. Gemeenten zijn verplicht om samen met het kind en het gezin de afspraken over de hulpverlening vast te leggen (uitgevoerd door het *Jugendamt*). Het zorgplan is ook de basis voor afspraken over het afronden van de zorg.

Bij het beëindigen van jeugdhulp moeten zorgverlaters worden geïnformeerd over terugkeermogelijkheden en over mogelijkheden voor doorgaande (praktische) hulp (via paragraaf 41), waartoe zij zelf een aanvraag moeten indienen. Het *Jugendamt* is bovendien wettelijk verplicht om de behoefte aan doorgaande ondersteuning te identificeren en zorgplannen te bieden voor:

1. integratie van jongeren met een verstandelijke beperking
2. jongvolwassenen die doorgaande zorg nodig hebben (paragraaf 41).

Een zorgplan is verplicht als de ondersteuning voor de adolescenten langer duurt dan drie maanden. Het is een kwaliteitsinstrument voor het vaststellen van de zorg en de benodigde hulpmiddelen. De belangrijkste criteria voor toekenning van hulp zijn:

1. volledige participatie van de betrokkenen
2. interactie tussen de diverse professionals die erbij betrokken moeten zijn
3. vorming en continue herziening en actualisering van het zorgplan.

Een (doorgaand) zorgplan moet altijd in samenwerking met de jongeren en hun ouders/opvoeders worden gemaakt en uitgevoerd; ook als ouders het ouderlijk gezag is ontnomen en er sprake is van voogdijschap. Bij voorkeur wordt er een hulpverlener uit de eerdere residentiële zorg bij betrokken, mits dit haalbaar is qua afstand. En een eventuele nieuwe sociaal-pedagogische werker uit de directe woonomgeving van de betrokken jongere. Niet alleen de jeugdhulpprofessionals, artsen en ggz-deskundigen gelden als professionele partijen, maar ook het federaal arbeidsbureau (*ArbeitsAgentur*) wanneer toegang tot onderwijs of arbeidsmarkt binnen het zorgplan valt.

Besluitvorming over het doorgaande zorgplan ligt bij een ‘vakoverleg’ in het *Jugendamt*, waar meerdere professionals van verschillende disciplines bij betrokken moeten zijn. Het *Jugendamt* moet de aanvraag goedkeuren, de uitvoering regelen en de ondersteuning financieren. De kosten voor huisvesting en levensonderhoud zijn een verantwoordelijkheid van het *Arbeitsagentur*. Over het algemeen wordt er dan nog één jaar hulp geboden voor een vast aantal uren per week (van 5,5 tot 8 uur per week), ongeacht de persoonlijke situatie. Deze standaarden verschillen per *Jugendamt* en per regio. In sommige regio’s wordt geen doorgaande hulp geboden.

Uitgelicht

Jugendberufsagentur: ‘Kein Jugendliche darf verloren werden’

Eén stedelijk loket voor opleiding, zorg en uitkering voor jongeren zonder startkwalificatie

Alle jongeren in Duitsland moeten een startkwalificatie hebben voor toegang tot de arbeidsmarkt. Om de toegang voor jongeren tot werk te stroomlijnen, heeft de gemeente Berlijn een innovatieve stedelijke aanpak ontwikkeld. De aanpak gaat uit van multidisciplinaire samenwerking in een netwerk, waarin de loketten voor jeugdhulp, beroepsoriëntatie en het verkrijgen van een uitkering samenkomen; het *Jugendberufsagentur*. Het gezamenlijke loket zit letterlijk in het midden van de stad om laagdrempelige toegang aan alle jongeren te bieden. De scholen hebben een belangrijke plaats in deze netwerkbenadering.

Alle Netzwerkpartner unter einem Dach – die Leistungen in den regionalen Standorten im Überblick

Empfangsbereich			
Jobcenter	Agentur für Arbeit	Bezirksamt	Schule
Beratung	Berufsorientierung	Leistungen durch die Jugendämter	Berufsorientierung
Ausbildungsvermittlung	Berufsberatung	Angebote der Jugendhilfe / Aufsuchendes Coaching	Beratung zu schulischen Ausbildungsmöglichkeiten
Förderung	Ausbildungsvermittlung	Erstberatung Leistungen nach §16a SGB II	Anmeldeverfahren für berufliche Schulen
Förderung	Förderung		

Jugendberufsagentur Berlin

De partners achter het loket werken samen. Dat samenwerken is meer dan afstemmen. Het gaat uit van een gedeelde visie-ontwikkeling met gezamenlijk vastgestelde prestatie-indicatoren en verantwoordingsmechanismen. Ze stemmen de uitvoering op elkaar af, evenals de verschillende kerncompetenties van de professionals, zodat de som meer is dan de afzonderlijke delen. Bouwen aan wederzijds vertrouwen in elkaars kennen en kunnen staat voorop. Daar hoort bij dat partners rekenschap geven over voortgang, werkzaamheid en ontwikkelingspotenties en daar transparantie over bieden; niet alleen onderling, maar ook in de externe communicatie. Transparantie staat centraal; er is een gedeelde corporate communicatiestrategie en dito boodschap naar buiten.

De vraag van de jongere is leidend. Deze wordt op de verschillende leefgebieden opgepakt, waarbij de verschillende relevante aanbieders aanschuiven. Een professional van het domein waar de focus op ligt doet het casemanagement en stemt af met alle andere professionals. Om per direct de juiste ondersteuning te kunnen bieden, is ervoor gekozen uitgebreide capaciteit en expertise in huis te hebben.

Vindplaatsgericht

Het *Jugendberufsagentur* werkt met een proactieve communicatiestrategie en is zichtbaar op scholen en andere plaatsen waar jongeren zijn. 90 procent van de jongeren is al bekend bij het *Jugendberufsagentur* voordat ze er binnenkomen. Beroepsplanning of loopbaanontwikkeling (*Berufsberatung*) start voor alle jongeren in de tweede klas van de middelbare school. Dit gaat om vrijwillige deelname. Iedere jongere heeft een contactpersoon op de school. Iedereen die ondersteuning krijgt van het *Jobcenter* (bijvoorbeeld een uitkering), wordt gemeld aan het *Jugendberufsagentur*. Als jongeren niet naar school of naar werk gaan en er een uitkeringssituatie geldt, dan zijn ze verplicht om gebruik te maken van de ondersteuning van het *Jobcenter*. De ondersteuning vanuit de *Jugendhilfe* (van lichte tot zware hulp) blijft vrijwillig, ook als er een uitkering gegeven wordt.

Engeland

In Engeland zijn de 151 gemeenten (*local authorities*) verantwoordelijk voor alle voorzieningen voor kinderen en hun ouders. Deze voorzieningen zijn de zogeheten ‘*children’s services*’. Elke gemeente beschikt over zo’n instantie die zorg coördineert en inkoop. Idealiter zijn kinderen en hun ouders bekend bij de algemene voorzieningen van elke lokale overheid, zoals de centra voor jeugd en gezin, brede scholen en het jongerenwerk. Via deze algemene voorzieningen kunnen zij worden begeleid en doorverwezen naar meer gespecialiseerde zorg. Wanneer mogelijk worden ze ook weer teruggeleid naar de algemene voorzieningen. Voor jongeren die een vorm van jeugdhulp hebben gehad, is het heel gebruikelijk om de term ‘*care leavers*’ te gebruiken.

Wettelijke kaders

Children Act and Care Leavers Act

Alle jeugdhulp en ondersteuning voor kind en gezin, zowel vrijwillig als gedwongen, is geregeld in de *Children Act*. Daarnaast heeft Engeland als enige, van de in deze quickscan beschreven landen, een aparte wet voor zorgverlaters, de *Care Leavers Act*. Voor jongeren die de zorg verlaten en niet teruggaan naar hun gezin van herkomst maar zelfstandig (moeten) worden, zijn de volgende afspraken gemaakt:

- Een persoonlijke adviseur (*youth personal advisor*, YPA) bezoekt de jongere elke acht weken op de locatie waar hij of zij woont. Ook om te bekijken of dit een geschikte plek is om te wonen.
- Samen met de YPA stelt de jeugdige een *pathway plan* op. Deze plannen worden gemaakt vanaf het moment dat een jongere 16 jaar wordt, en ze worden elke zes maanden opnieuw bekeken. Er staan zaken in over financiën, opleiding, woonmogelijkheden en vaardigheden.
- Jongeren die opgroeien in een pleeggezin mogen daar blijven tot zij 21 jaar zijn, als ze nog niet klaar zijn om eerder te vertrekken (*Staying put*).
- Instellingen en pleegouders worden geacht de jongere vaardigheden bij te brengen die hij of zij nodig heeft om zelfstandig te leven.
- Jongeren worden gestimuleerd om een opleiding of beroepstraining te volgen.
- Jongeren kunnen een tweede kans krijgen (even terug naar de instelling waar ze eerder zaten).
- De YPA stimuleert ook andere instanties om goed samen te werken met de jongere.

Beleid en uitvoering

Care leavers in Engeland kunnen vanuit de lokale en de rijksoverheid rekenen op ondersteuning op het gebied van onderwijs, werk, gezondheid en huisvesting.

Pathway plans

In de *Care Leavers Act* is de voorwaarde opgenomen dat er op het moment dat de jongere 16 wordt, er gestart wordt met een zogenaamd ‘*path way plan*’. Er zijn verschillende voorbeelden die ontwikkeld zijn door gemeenten. Het meest ver zijn de perspectiefplannen voor jongeren in pleegzorg. Zo kent Wales het uitgebreide *when I am ready plan*. Een van de onderdelen is het halen van een diploma. In uitzonderingsgevallen kan een kind dan in een pleeggezin (financieel) worden ondersteund tot 25 jaar. Het *when i am ready plan* is een voorbeeld van een maatregel waarop gemeenten de nationale richtlijnen voor ondersteuning van jongeren in zorg die 18 worden kunnen uitvoeren. De Welshe overheid heeft onder andere een dossier van goede voorbeelden gemaakt die beschikbaar is voor alle andere gemeenten.

Onderwijs

Lokale overheden hebben de verplichting om een YPA aan te wijzen die de jongere bijstaat tot hij of zij 25 jaar is (mits de jongere een opleiding volgt). Het ministerie voor *Business, Innovation and Skills* voert een nationaal programma uit om de toegang van *care leavers* tot onderwijs en opleiding te vergroten. Ditzelfde ministerie biedt ook ondersteuning bij het vinden van opleiding en werk. Voor universiteiten die goede kansen bieden aan zorgverlaters is een kwaliteitskeurmerk ingevoerd.

Care leavers die vervolgonderwijs willen volgen, kunnen bij hun gemeente een aanvraag doen voor een beurs. Dit is een gift van het ministerie van onderwijs. Zorgverlaters die gaan studeren aan een instelling voor *further education* ontvangen 1200 tot 2000 pond per jaar. Daarnaast heeft Engeland een systeem van studieleningen voor alle studenten. Voor specifieke doelgroepen, waaronder zorgverlaters, zijn er via de universiteit extra beurzen aan te vragen.

Zorgverlaters die nog niet de kans hebben gehad om hun reguliere opleiding (middelbare school) af te maken, kunnen gebruikmaken van de regeling voor *second chance learning*. Dit voorziet zorgverlaters tussen de 19 en 21 jaar in de kosten van levensonderhoud tijdens het volgen van fulltime scholing (tot A-levelniveau, startkwalificatie).

Werk

Er is een jeugdcontract (*Youth Contract*) afgesloten dat ook (niet exclusief) geldig is voor kwetsbare jongeren die zorg verlaten. Jongeren die een baan zoeken hebben door dit contract toegang tot een speciale adviseur, ondersteuning bij het vinden van werk, werkervaringsplaatsen, stages, en er worden financiële prikkels aan werkgevers gegeven om jongeren in dienst te nemen.

Het *Jobcentre Plus* biedt gepersonaliseerde ondersteuning bij het vinden en het behouden van werk. Het *Work Programme* is bedoeld voor mensen zonder werk. *Care leavers* kunnen hier al na drie maanden werkloosheid gebruik van maken, normaal is dat pas na zes maanden. In samenwerking met vrijwilligersorganisatie *Catch 22* heeft het ministerie het programma *From Care2Work* opgezet. Hierin participeren bekende werkgevers (Marriot hotels, bekende voetbalclubs et cetera). Het aanbod varieert van meeloopdagen en stages tot vaste fulltimebanen. Bij het ministerie voor onderwijs en de andere ministeries zijn ook stagemogelijkheden gecreëerd specifiek voor *care leavers*.

Het ministerie van werkgelegenheid heeft het voor toekomstige *care leavers* mogelijk gemaakt al voor hun achttiende verjaardag een aanvraag voor een uitkering te doen. Normaal kan dit pas daarna. Dit kan bestaan uit een JSA (*job seekers allowance*) of *hardship*, wat vergelijkbaar is met onze bijstand. Er is sinds 2016 een nieuwe regeling van kracht: *Universal credit*. Deze regeling vervangt zes andere uitkeringen, waaronder JSA, *hardship* en *housing support* (huursubsidie). Ook budgethulp is een onderdeel van deze regeling. Dit wordt geleidelijk ingevoerd.

Gezondheidszorg

Zowel de psychische als de fysieke gezondheid van kinderen en jeugdigen (en dus ook *care leavers*) valt onder de *National Health Service* (NHS). De laatste jaren is er door de landelijke overheid extra aandacht besteed aan de slechtere gezondheidszorg van zorgverlaters. Onder andere in de kwaliteitsrichtlijnen '*Health and wellbeing of looked after children and young people*' uit april 2013 en in de strategie voor psychische gezondheid '*No health without mental health*' uit februari 2011.

In het licht van de veranderingen in de structuur van de NHS zijn nog meer rapporten verschenen om de (psychische) gezondheid van *care leavers* en jonge mensen die met (jeugd)zorg te maken hebben te benadrukken. Daarnaast zijn er e-learningmodules beschikbaar die de kennis de werkers in de jeugdzorg over (psychische) gezondheid van jongeren moet vergroten.

Huisvesting

Care leavers hebben een grotere kans om dakloos te raken dan leeftijdsgenoten die in hun eigen gezin zijn opgegroeid. Krapte op de woningmarkt maakt het er voor jonge zorgverlaters van rond de 18 jaar niet makkelijker op om zelfstandige woonruimte te vinden. Het ministerie van onderwijs (ook verantwoordelijk voor jeugdhulp) stimuleert gemeenten om een '*setting up home*' allowance van minimaal 2000 pond te verstrekken aan zorgverlaters in hun gemeente. Er zijn nu 97 gemeenten die dit doen. Gemeenten zijn hier echter niet toe verplicht. 88 procent van de *care leavers* woont op negentienjarige leeftijd in een passende leefomgeving. Regelmatig geven zorgverlaters echter aan dat zij zich niet veilig voelen in hun woonomgeving.

Momenteel worden pilots voorbereid als onderdeel van het *Staying put*-programma van de overheid. Dit betekent dat jongeren die een residentiële setting verlaten de kans krijgen om in de nabijheid van de instelling een eigen woning te betrekken, een opleiding te volgen of een arbeidsplek te vervullen. Met een persoonlijke ondersteuner waar ze op terug kunnen vallen tot ze de leeftijd van 21 jaar hebben bereikt. Dit is een uitbreiding van het *Staying close*-programma dat jongeren die in pleegzorg opgevangen zijn geweest (financieel) de mogelijkheid biedt om langer bij hun pleeggezin te blijven wonen.

Uitgelicht

Aandacht voor huisvesting

Niet alleen in Engeland, maar eigenlijk overal in Europa is huisvesting voor jonge mensen een lastige kwestie. Vaak zie je dat jongeren langer dan zij eigenlijk zouden willen bij hun ouders blijven wonen, of na afstuderen nog in hun studentenkamer blijven wonen. Maar *care leavers* hebben meestal geen ouders waar ze op terug kunnen vallen, en ze gaan niet altijd verder studeren. Zij hebben dus, boven op de toch al lastige huisvestingssituatie waar alle jongeren mee te maken hebben, nog een extra achterstand. Vaak zijn ze ook nog niet in staat (qua vaardigheden en ontwikkeling) om echt zelfstandig te wonen. In een aantal Engelse gemeenten proberen ze hiervoor een oplossing te vinden. Bijvoorbeeld in de City of Stoke.

Uit onderzoek en ervaring is gebleken dat voor jonge mensen die uit zorg komen de zogeheten '*sudden adulthood*' grote problemen veroorzaakt. Het is het grootste verschil tussen jongeren die vanuit een instelling of pleeggezin zelfstandig worden en jongeren die vanuit een eigen gezin zelfstandig worden. Ineens zitten ze alleen op hun kamertje, ze vallen in een gat, hebben niet geleerd om voor zichzelf te zorgen en moeten het maar zien te rooien. Met niemand om op terug te vallen. Door middel van ondersteuning en een gezamenlijk woonproject probeert de City of Stoke dat tegen te gaan. Doel is om te starten met vijf locaties/woningen waarin een aantal zorgverlaters gezamenlijk kan wonen, als een soort tussenfase tussen een instelling of pleeggezin en een eigen woning zonder begeleiding. Zorgverlaters in het woonproject kunnen bij elkaar te rade gaan en hebben een hulpverlener waarop zij terug kunnen vallen en die hun de benodigde *live skills* aanleert. Er is ook begeleiding door een psycholoog beschikbaar. In april 2016 is het project gestart. Het idee erachter is overigens niet alleen om de jongeren beter voor te bereiden op hun toekomst, maar ook om zorgkosten te verminderen.

Zweden

Zweden is opgedeeld in twaalf regio's en in 290 gemeenten. Gemeenten hebben vergaande bevoegdheden op het gebied van sociaal beleid. Dit is vastgelegd in de wet voor sociale voorzieningen. De Zweedse wet is een raamwet waarbij er voor lokale overheden veel vrijheid is, ook financieel. Zweedse gemeenten heffen voor veel meer doelen belasting dan Nederlandse. Sociaal werkers, hulpverleners, maar ook functionarissen met een medische professie zijn vaak in dienst van de gemeente.

Wettelijke kaders

Wet op sociale voorzieningen

De Zweedse wet (*social services act*) is een raamwet waarin meer is opgenomen dan alleen jeugd. Het is een algemene wet over sociale situaties. Er zijn dus geen schotten tussen de zorg in het sociaal domein, maar wel leeftijdsgerichte specifieke paragrafen.

Hoofdstuk 1, paragraaf 2 gaat over situaties waarin kinderen te maken hebben met maatregelen vanuit deze wet. In alle situaties waar kinderen bij betrokken zijn, moet men handelen vanuit het belang van het kind. Alle personen onder de 18 jaar zijn kinderen. In de *social services act* wordt nergens gesproken over de situatie waarin een kind de zorg moet verlaten. Omdat de *social services act* na het achttiende jaar doorloopt, lijkt dat ook minder hét moment te zijn waarop jongeren de zorg verlaten. Dat blijkt ook uit het feit dat de meeste jongeren in Zweden de zorg pas verlaten op het moment dat zij hun secundaire onderwijs afsluiten, rond hun negentiende. Als het nodig is kunnen ze daarna, op basis van de *social services act*, verdere hulp aanvragen. Ook volwassenen in Zweden hebben recht op ondersteuning vanuit deze wet. Deze hulp kan bestaan uit financiële ondersteuning, hulp bij het zoeken naar werk, huisvesting of dagbesteding of specifieke ondersteuning, bijvoorbeeld als er sprake is van verslaving.

Extra aandacht voor zorgverlaters

Er zijn geen aparte programma's of speciale instellingen voor de doelgroep zorgverlaters, maar er is recentelijk wel regelgeving aangenomen specifiek voor zorgverlaters. In de *social services act* is opgenomen dat gemeenten tegemoet moeten komen aan de specifieke noden van jonge mensen (en kinderen) die de pleegzorg of residentiële zorg verlaten. Dat geldt zowel voor zorg waar vrijwillig van gebruikgemaakt wordt, als voor zorg die is opgelegd door de rechter. Daarnaast zijn er ook (recente) regels, die de gemeente die het laatst verantwoordelijk was voor de hulp, verplichten om zorgverlaters te blijven volgen.

Beleid en uitvoering

Generalistische aanpak

De behoeften van zorgverlaters in Zweden worden generalistisch aangepakt met maatregelen op het gebied van onderwijs, arbeidsmarkt en huisvesting. Generalisme of universalisme in het algemeen wordt in Zweden gezien als dé manier om problemen aan te pakken, inclusief de problematiek rondom zorgverlaters.

In hoofdstuk 5 van de *social services act* wordt specifiek ingegaan op bepaalde doelgroepen. Kinderen en jongeren worden in sectie 1 benoemd als een bijzondere doelgroep. Hierin staat dat gemeenten moeten zorgen voor ondersteuning in de speciale behoeften die bij kinderen en jeugdigen ontstaan naar aanleiding van het opleggen of uitvoeren van een bepaalde maatregel. Dat geeft aanknopingspunten voor beleid rond zorgverlaters, want bij hen gaat het altijd om de gevolgen van een eerder genomen besluit. In hoofdstuk 6, sectie 6 van de wet staat dat het lokale sociale team (*social welfare committee*) altijd toestemming moet geven voordat een kind op een andere plek wordt opgevoed dan in het eigen gezin. Dat impliceert dat zorgverlaters volgens de wet aanspraak kunnen maken op ondersteuning.

De *national board of social affairs (Socialstyrelsen)* biedt ondersteuning aan gemeenten bij de overgang vanuit zorg. Er is een document opgesteld met de titel *På väg (Op weg)* dat onderdeel is van het ondersteuningssysteem BBIC (kind centraal). De meeste gemeenten gebruiken dit.

De BBIC is een instrument om de zorg en samenwerking rondom een kind en zijn gezin vast te leggen. Het bestaat uit vragenlijsten voor kinderen en jongeren die zorg verlaten, achtergrondinformatie en formulieren voor planning en dergelijke. Het doel is een goede planning en creëren van de juiste levensomstandigheden, zodat jongeren op een goede manier aan hun leven als volwassene kunnen beginnen.

Gemeenten mogen voor de uitvoering van de zorgtaken contracten afsluiten met andere organisaties of een andere gemeente. Het gezag over een kind mag echter nooit worden overgedragen aan een bedrijf, stichting of privépersoon. Een gemeente kan voor gezinnen of individuen een contactpersoon aanstellen om ondersteuning te bieden in de dagelijkse persoonlijke situatie. Het gezin moet hier dan om vragen of instemmen met het voorstel dat de gemeente voorlegt. Als het gaat om een kind onder de 15 jaar, wordt deze beslissing (het verzoek of de instemming) genomen door de wettelijk vertegenwoordigers. Kinderen ouder dan 15 jaar moeten zelf instemmen of verzoeken (hoofdstuk 3, sectie 6).

In 2015 heeft een parlementaire commissie een aantal voorstellen gedaan om nieuwe regelgeving in te voeren ten behoeve van zorgverlaters (uit residentiële zorg en pleegzorg). Het gaat daarbij zowel om zorg in een vrijwillig kader als in een gedwongen kader. Onderdeel van dit voorstel was een subsidie voor het ontwikkelen van kennis op het gebied van ondersteuning en hulp na het verlaten van zorg, en een beter systeem om jongeren te kunnen volgen en begeleiden na pleegzorg of residentiële zorg.

Uitgelicht

Jongeren centraal

Vanaf hun vijftiende verjaardag worden jongeren in Zweden betrokken bij alle beslissingen die over hen genomen worden. In het kader van de *social services act* mogen zij zichzelf (met behulp van juridische ondersteuning) vertegenwoordigen in een rechtbank (hoofdstuk 11, sectie 10). Voor alle vormen van zorg buiten de eigen woning (zoals residentiële zorg of pleegzorg) moet er volgens de wet een plan worden opgesteld, dat elke zes maanden opnieuw wordt beoordeeld. Het maakt daarvoor niet uit welke leeftijd de zorgontvanger heeft. Zeker nu de gemeenten verplicht zijn om jongeren te blijven volgen na het verlaten van zorg, kunnen de volgende vier punten ervoor zorgen dat de *sudden adulthood* in Zweden wordt verzacht:

- elke zes maanden een aangepast plan
- juridische vertegenwoordiging voor jongeren vanaf 15 jaar
- de mogelijkheid om van dezelfde wet gebruik te blijven maken na de achttiende verjaardag
- nazorg door gemeente na het verlaten van de zorg.

In de gemeente Uppsala voert men dit als volgt uit. De verantwoordelijke sociaal werker, die als contactpersoon is toegewezen aan een jongere, onderzoekt wat de jongere nodig heeft. Deze contactpersoon blijft de jongeren ook na het verlaten van de zorg volgen, informeren en motiveren. Hij of zij doet dat in samenwerking met het sociale netwerk van de jongere. Gemeenten moeten het sociaal werk uitvoeren zoals beschreven in de *social services act*. Hierin staan doelen die voor individuen in hun eigen omstandigheden behaald moeten worden. De gemeenten worden ondersteund en gecontroleerd door de nationale raad.

Het doel van de aanpak is dat jongeren zich op een positieve manier ontwikkelen. Hiervoor worden sociale netwerk sessies gehouden waarin de jongere, diens netwerk, professionals en beslissers individuele plannen bespreken. Alle terreinen waarop een jongere hulp nodig heeft, komen tijdens deze sessies aan bod. De professionals hebben gezamenlijk de verantwoordelijkheid voor de voortgang van de jongere. In het gemeentelijk systeem van Uppsala wordt gewerkt met zogeheten *On the way (På Väg)*-plannen, waarin staat beschreven welke vormen van ondersteuning en hulp de jongere nodig heeft.

Noorwegen

In Noorwegen zijn de verantwoordelijkheden met betrekking tot jeugd en gezin gedecentraliseerd. Op gemeentelijk niveau zijn twee diensten belangrijk voor de ondersteuning van kwetsbare jongvolwassenen. Allereerst de *barneverntjenesten*; de afdeling jeugd en gezin die alle 422 gemeenten in Noorwegen verplicht moet hebben. Deze dienst is verantwoordelijk voor de lokale implementatie van de jeugdwet, de *barnevernloven*. De *barneverntjenesten* heeft als gemeentelijke afdeling de bevoegdheid om voor jongeren die voor hun 18^e levensjaar een vorm van ondersteuning ontvingen, de jeugdhulpmaatregelen te verlengen of om nieuwe maatregelen in te zetten tot hun 23^e levensjaar. Het verlengen van de ondersteuning wordt omschreven als *ettervern*, wat nazorg betekent. Ook het lokale NAV-kantoor kan jongeren ondersteuning bieden bij hun overgang naar volwassenheid. Deze brede sociale dienst, die elke gemeente verplicht heeft, kan jongeren bijstaan op financieel gebied, bij hun zoektocht naar een baan en bij het vinden van een woning. Het NAV is te vergelijken met een combinatie van het UWV, de Sociale Verzekeringsbank en de pensioenen.

Wettelijke kaders

Barnevernloven: kinderbeschermingswet

De *barnevernloven* is een jeugdwet, met als doel kinderen en jongeren die opgroeien in onveilige omstandigheden op het juiste moment de noodzakelijke hulp en zorg te bieden. De wet beschrijft de taken en verantwoordelijkheden voor de gemeentelijke *barneverntjenesten*. De *barnevernloven* is in 2018 aangepast. Met deze belangrijke wetwijziging hebben kinderen recht op ondersteuning vanuit de *barneverntjenesten*, ook wanneer ouders deze hulp weigeren. De *barneverntjenesten* heeft de plicht om na te gaan wat de behoeften zijn van de jongeren na hun 18^e levensjaar en kan vanuit de *barnevernloven* (§ 1-3) besluiten de huidige maatregelen te verlengen of om nieuwe hulpmaatregelen in te zetten.

Eerder werd in 2009 een wetwijziging doorgevoerd om deze verlenging van de ondersteuning meer als uitgangspunt te zien. Die wijziging verplicht de *barneverntjenesten* om te onderbouwen waarom de jongere eventueel géén vorm van verlengde ondersteuning zou krijgen na het 18^e levensjaar. Deze onderbouwingsplicht moet ervoor zorgen dat de *barneverntjenesten* op een grondige wijze een besluit neemt, en deze keuze baseert op een concrete en individuele beoordeling. Ook moet het zo duidelijker worden hoe een besluit tot stand gekomen is. Wanneer de jongere zelf een specifieke maatregel aanvraagt en deze niet krijgt, moet dit ook worden onderbouwd vanuit de gedachte: 'het beste voor het kind'. Wanneer jongeren het niet eens zijn met de beslissing van de *barneverntjenesten*, hebben ze het recht in een klacht in te dienen bij de Fylkesmannen die als provinciegouverneur toeziet op de werkzaamheden van de *barneverntjenesten* in de gemeente.

Verlengde ondersteuning is mogelijk voor twee doelgroepen. Allereerst voor jongeren die rond hun 18^e in een pleeggezin of residentiële instelling wonen. Met hen wordt al geruime tijd voor de 18^e levensjaar een plan opgesteld door de *barneverntjenesten*. Daarnaast is het ook mogelijk voor jongeren die niet uit huis geplaatst zijn, maar wel hulpmaatregelen hebben ontvangen vanuit de *barneverntjenesten*. Met hen werkt de *barneverntjenesten* een tijdsgebonden actieplan uit, waarin ook beschreven moet staan wat er gebeurt wanneer de jongere 18 wordt. De ondersteuning kan voor beide groepen doorlopen tot hun 23^e levensjaar.

Sosialtjenesteloven: Wet maatschappelijke dienstverlening en de NAV-loven: Wet arbeid en welzijnszorg

Vanuit de jeugdwet is de *barneverntjenesten* verplicht om een jongere bij te staan wanneer deze behoefte heeft aan ondersteuning vanuit diensten die vallen onder andere wetten. Een belangrijke andere dienst voor jongeren is het gemeentelijke NAV-kantoor. Deze dienst is een partnerschap tussen het rijk en gemeenten en heeft verantwoordelijkheden vanuit twee wetten: de *sosialtjenesteloven* en de NAV-loven.

De eerste wet, de *sosialtjenesteloven*, verplicht het NAV-kantoor een alomvattend en gecoördineerd aanbod te bieden aan kwetsbare kinderen, jongeren en hun gezinnen en heeft de volgende doelen:

- Het verbeteren van de levensomstandigheden van kansarme mensen.
- Het bijdragen aan sociale en economische veiligheid.
- Het bijdragen aan het vermogen om zelfstandig te wonen en te leven.
- Het promoten van de overgang naar werk.
- Het bevorderen van sociale inclusie en actieve deelname aan de samenleving.

Vanuit de NAV-*loven* heeft het NAV-kantoor de verantwoordelijkheid om personen met respect te behandelen, bij te dragen aan sociale en economische zekerheid en om de overgang naar werk en activiteiten te bevorderen.

Hoewel de jongeren met ervaring met de *barneverntjenesten* in beide wetten niet als doelgroep beschreven staan, kunnen de wetten hen wel ondersteunen bij de verschillende leefgebieden zoals inkomen, werk en huisvesting.

Beleid en uitvoering

Ondersteuning voor jongeren met een verleden met de *barneverntjenesten* kan zowel verkregen worden vanuit de *barneverntjenesten* als vanuit het NAV-kantoor. Per gemeente verschilt het hoe de taken onderling verdeeld zijn en het was vanuit de wetten niet altijd duidelijk welke taken elke dienst op zich hoorde te nemen. Sommige gemeenten kiezen ervoor om de maatregelen vanuit het NAV-kantoor in te zetten als aanvulling op de maatregelen vanuit de *barneverntjenesten*, omdat het NAV-kantoor op werkgebied betere expertise heeft om jongeren te ondersteunen. Andere gemeenten kiezen ervoor om de maatregelen vanuit het NAV-kantoor in te zetten als vervanging en stoppen met de ondersteuning vanuit de *barneverntjenesten*. Daarnaast werkt *barneverntjenesten* niet alleen samen met het NAV-kantoor vanuit de eigen gemeente, maar ook met NAV-kantoren in andere gemeenten. Waar het NAV-kantoor de jongeren uit de eigen gemeente moet begeleiden, is het de oorspronkelijke gemeente van de *barneverntjenesten* die verantwoordelijk is voor het bieden van de nazorg. Dit betekent dat wanneer jongeren verhuizen naar andere steden, de *barneverntjenesten* moet samenwerken met het NAV-kantoor uit deze gemeenten.

Om de samenwerking tussen de *barneverntjenesten* en het NAV-kantoor te ondersteunen, zijn in 2016 richtlijnen opgesteld. De richtlijnen worden beschreven vanuit de *barneverntjenesten*, vanuit het NAV-kantoor, of vanuit beide diensten. Hierbij wordt per situatie aangegeven welke verantwoordelijkheden beide diensten hebben en advies gegeven hoe er samengewerkt kan worden. Daarnaast worden de mogelijke verantwoordelijkheden op het gebied van huisvesting van de diensten besproken. Ook wordt er aandacht gegeven aan wat van belang is wanneer er samenwerking plaatsvindt tussen diensten in verschillende gemeenten. De richtlijnen helpen gemeenten om de samenwerking vorm te geven vanuit de individuele behoeften van de jongeren.

Ondersteuning vanuit de *barneverntjenesten*

Noorse jongeren hebben zelf de uiteindelijke stem. Wanneer de *barneverntjenesten* besluit verlengde jeugdhulp te bieden, beslist de jongere zelf of deze hulp ingezet zal gaan worden na de 18^e levensjaar. Als een jongere hulp weigert, moet de *barneverntjenesten* (binnen een jaar) opnieuw contact met de jongere opnemen om na te gaan of ze toch ondersteuning wenst. Dit om spijt te voorkomen. Daarnaast mogen jongeren ook zelf tot hun 23^e levensjaar contact opnemen met hun oude *barneverntjenesten* voor een aanvraag voor ondersteuning. Dan wordt opnieuw nagegaan of de jongere deze hulp nodig heeft. Weigering van het bieden van deze hulp door de *barneverntjenesten* moet vervolgens onderbouwd worden vanuit 'het beste voor het kind'. Dit beleid geeft de jongeren de kans om op eigen benen te leren staan, maar biedt ook een vangnetoptie. Hoewel de verlengde jeugdhulp in de hoofdregel alleen in gang gezet wordt wanneer de jongere hier zelf mee instemt, kan vanuit de *barnevernloven* bij ernstige gedragsproblemen worden besloten om na de 18^e levensjaar vanuit dwang een al bestaande dwangplaatsing voort te zetten. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan ernstig of herhaald crimineel gedrag, of bij blijvend misbruik van drugs.

De *barneverntjenesten* is verplicht om niet pas op het moment dat de jongere 18 wordt, maar al een ruime tijd hiervoor, samen met de jongeren te kijken of verlenging van de huidige jeugdhulpmaatregelen of het inzetten van andere hulpmaatregelen nodig is. De jongere kan ook zelf aangeven welke hulp hij of zij wenst. De *barneverntjenesten* stelt hierbij een actieplan op waarin de toekomstige maatregelen beschreven staan. Op deze manier kan de jongere goed worden voorbereid op de veranderingen die in zijn of haar leven plaats gaan vinden.

Op het moment dat de jongere 18 jaar wordt kan de *barneverntjenesten* ondersteuningsmaatregelen inzetten. Deze zijn divers en hebben als doel jongeren in de overgang naar een zelfstandige volwassenheid de noodzakelijke hulp en steun te bieden en deze overgang te laten ervaren als veilig en voorspelbaar. Dit kan dus ook verlengde plaatsing in een residentiele setting zijn of in een pleeggezin (de status is dan veranderd en is op vrijwillige basis, want de jongeren is dan volwassen). De *barneverntjenesten* is verplicht om het actieplan regelmatig te evalueren en kan de ondersteuning waar nodig aanpassen.

De vijf meest ingezette vormen van ondersteuning voor jongeren ouder dan achttien in 2016 waren:

- financiële ondersteuning
- begeleid wonen
- andere maatregelen om de ontwikkeling van het kind te verbeteren
- verlengde pleegzorg buiten de familie en eigen netwerk
- advies en begeleiding.

Dit laat zien dat in Noorwegen een integrale ondersteuning bij verschillende domeinen geboden wordt vanuit één wet (*barnevernloven*) voor deze kwetsbare jongeren in hun transitie naar de volwassenheid.

Jongeren kunnen op verschillende manieren geholpen worden bij hun huisvesting. Allereerst kan het verblijf in het pleeggezin of residentiële instelling worden voortgezet. Daarnaast kunnen jongeren ook (financieel) ondersteund worden bij het vinden van een eigen appartement. Vanuit de *barneverntjenesten* is het ook mogelijk om de jongeren te begeleiden met de praktische vaardigheden die komen kijken bij het zelfstandig wonen. In Oslo bieden ze een ‘*hybelfamilie*’ aan. Dit is een soort tussenvorm voor jongeren die geen pleeggezin nodig hebben, maar nog niet zelfstandig kunnen wonen. Hierbij wonen de jongeren bij een familie in huis, maar wonen ze zelfstandig in hun eigen deel van het huis. Op deze manier leren de jongeren zelfstandig wonen, maar kan de familie dienen als mentor om eenzaamheid te voorkomen en om te helpen bij zaken als financiën, huiswerk en koken.

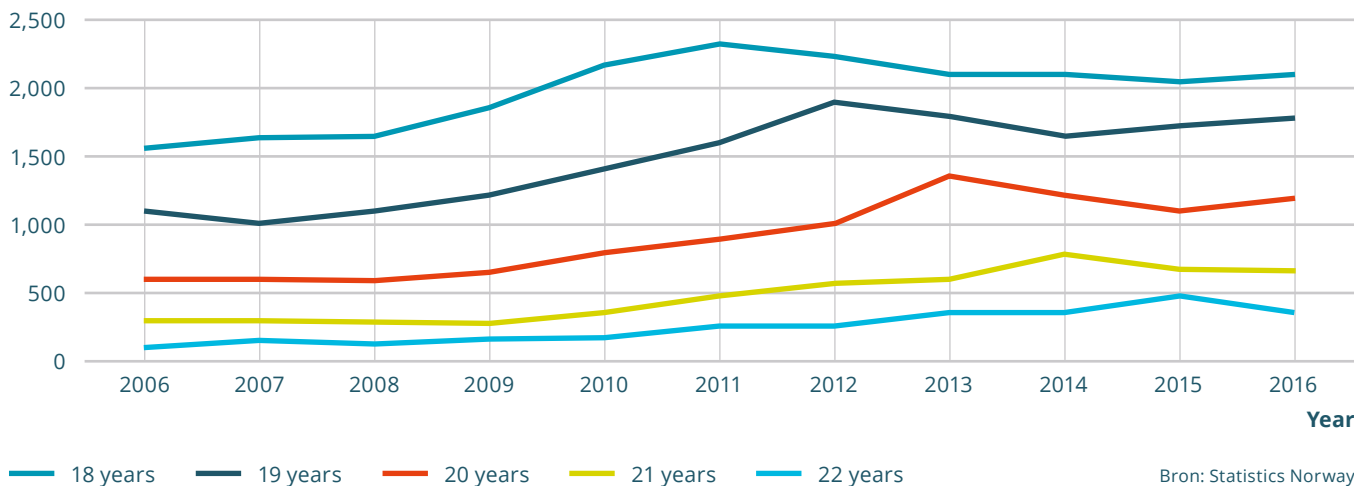
De cijfers van het aantal jongeren die in 2016 hulpmaatregelen ontving na hun 18^e levensjaar, laten zien dat het aantal jongeren met hulp vermindert naarmate de leeftijd oploopt. Vooral jongeren met de leeftijd van 18 en 19 ontvangen nog verlengde ondersteuning. Vanaf 20 jaar halveert het aantal jongeren per volgende levensjaar. Deze cijfers kunnen erop wijzen dat een kortere periode van verlengde ondersteuning de jongeren in Noorwegen helpt om veilig op eigen benen te staan. Vooral sinds 2009 is een stijging van het aantal ingezette hulpmaatregelen te zien. Mogelijk hangt dit samen met de eerder beschreven wetswijziging die de *barneverntjenesten* sinds 2009 een onderbouwingsplicht gaf.

Gemeentelijke vrijheid

Elke gemeente bepaalt zelf hoe de nazorg binnen de *barneverntjenesten* is georganiseerd en welk type maatregelen ze aanbieden. Sommige gemeenten kiezen ervoor om de *caseworker* bij nazorg in te zetten die ook verantwoordelijk is voor de ondersteuning van kinderen en families. Andere gemeenten kiezen voor een speciale ‘nazorgafdeling’ die zich alleen richt op de nazorg voor jongeren van 18 jaar en ouder. In de praktijk heeft deze indeling invloed op de *caseworker* die de jongere begeleidt. In het eerste geval kan de jongere begeleiding van dezelfde persoon krijgen als voor zijn 18^e. In het tweede geval zullen de jongeren een nieuwe *caseworker* krijgen. De meeste *caseworkers* die de nazorg bieden zijn opgeleid als *sosionom* (*bachelor of social work*) of als *barnevernspedagog* (*bachelor of childcare and welfare*).

Children 0-22 years with measures from the Child Welfare Services, by region, assistance or care measure, sex, age, contents and year

Persons



Ondersteuning vanuit het NAV-kantoor

In hun transitie naar de volwassenheid kunnen jongeren naast ondersteuning vanuit de *barneverntjenesten* ook behoefte hebben aan ondersteuning van het NAV-kantoor. Deze dienst kan gezien worden als een combinatie van de sociale dienst, UWV en de Sociale Verzekeringsbank. Vanuit de *sosialtjenesteloven* en de *NAV-loven* kan het NAV de jongeren ondersteunen op verschillende manieren, bijvoorbeeld door het bieden van:

- advies en begeleiding, onder andere bij geldzaken (*sosialtjenesteloven* §17)
- economische ondersteuning voor levensonderhoud of woonuitgaven (*sosialtjenesteloven* §18 + §19)
- evaluatie van de behoeften en inzetbaarheid, op basis waarvan besloten kan worden maatregelen als werktraining of werkloosheidsuitkeringen in te zetten (*NAV-loven* §14a)
- een kwalificatieprogramma waarin jongeren door middel van begeleiding en training aan het werk geholpen worden (*sosialtjenesteloven* §29).

Jongeren hebben prioriteit bij NAV. In veel gemeenten hebben de NAV-kantoren hun eigen jongerenteam met als doel om jongeren terug naar onderwijs te helpen wanneer ze hiermee gestopt zijn, of om ze te helpen bij het vinden van een baan.

Zowel de *barneverntjeneste* als het NAV hebben de wens om bij het begeleiden van de jongeren samen te werken en de wetten van beide diensten bieden hiervoor mogelijkheden. In de praktijk blijkt deze samenwerking soms ook in Noorwegen weerbarstig, doordat beide diensten een verschillende insteek hebben voor het bieden van de ondersteuning. Zo biedt *barneverntjenesten* de ondersteuning meer vanuit de zorg voor de jongeren waardoor maatwerk geboden kan worden. Het NAV-kantoor is formeler en meer gericht op het handhaven van de arbeidsparticipatie van de jongeren en verwacht als dienst daardoor ook wat terug van de jongeren. Dit zorgt ervoor dat de *barneverntjenesten* en het NAV-kantoor nog vaak gescheiden organisaties zijn en de afstemming verbeterd kan worden.

Uitgelicht

Barneverntjenesten in Østensjø, Oslo

Het huidige Noorse beleid geeft gemeenten vrijheid voor het vormen van hun nazorgbeleid. Dit kan leiden tot verschillen tussen gemeenten, maar biedt ook speelruimte voor het ontwikkelen van interessant beleid. Een voorbeeld hiervan is de *barneverntjenesten* uit de wijk Østensjø in de Noorse stad Oslo. Deze *barneverntjenesten* heeft een speciale nazorgafdeling met eigen beleid. In dit beleid zijn zowel de *caseworkers* die de besluiten nemen over de in te zetten maatregelen, als de therapeut die de maatregelen uitvoert, de contactpersonen van de jongeren. Op deze wijze kan er nauw contact bestaan met de jongeren en hebben de jongeren te maken met minder volwassenen. Ook kan beter worden onderzocht wat de behoefte van de jongeren zijn en kunnen besluiten voor maatregelen sneller genomen worden.

Veel van de jongeren die de *barneverntjenesten* begeleidt hebben in het verleden te maken gehad met negatieve relaties met hun ouders. Om die reden willen ze de jongeren met liefde benaderen en er als ouder voor hen zijn. Door de jongeren te leren kennen en een relatie met ze op te bouwen, hopen ze een veilige basis te bieden waardoor jongeren sneller zullen aangeven wanneer ze ergens mee zitten. De contactpersonen investeren veel tijd in het opbouwen van de relatie. Al voordat de jongere 18 wordt, werken ze samen met de *caseworker*. Samen met de *caseworker* bereiden ze de jongere voor op de nazorg. Op het moment dat de jongere 18 wordt, nemen ze het over. Ze werken dag- en avonddiensten en zijn ook in het weekend bereikbaar. Hierdoor zijn ze flexibel in de tijden dat ze op bezoek kunnen bij de jongeren en kunnen jongeren ook op meer momenten bij hen terecht. Het contact met de jongeren is intensief en gaat via berichtjes, bellen, het bezoeken van de jongeren en het doen van activiteiten.

Er wordt veel gedaan om de jongeren te steunen en hiermee risico's te voorkomen. Zorgverlaters lopen in het algemeen meer risico op het vroegtijdig verlaten van het onderwijs en op werkloosheid. Het doel van de *barneverntjenesten* is om ervoor te zorgen dat de jongeren hun school afmaken en een baan vinden. Dit team motiveert de jongeren niet alleen door gesprekken over de toekomst, ze helpen ook praktisch met huiswerk en toetsen. Zorgverlaters hebben ook meer kans op psychische problemen en hebben vaker een gebrek aan een sociaal netwerk. De *barneverntjenesten* zet hierop in door niet alleen het netwerk van de jongeren te vergroten, maar door ook zelf activiteiten te ondernemen met de jongeren, zoals wandelen, het doen van boodschappen en het bezoeken van een bioscoop.

Deze *barneverntjenesten* kiest ervoor om de jongeren in de nazorg zo lang mogelijk zelf te begeleiden en alleen de samenwerking met het NAV-kantoor aan te gaan, wanneer de jongeren meer ondersteuning nodig hebben of werkervaringsplekken zoeken.

Zij zien de ondersteuning vanuit het NAV-kantoor dus meer als aanvulling, dan als vervanging van de maatregelen vanuit de *barneverntjenesten*. Door de jongeren te leren hoe ze veilige relaties met anderen aan kunnen gaan, hoe ze voor zichzelf moeten zorgen en door ze te helpen bij het vinden van een baan, hopen ze de jongeren zelfredzaam te maken. Ze zien veel waarde in het investeren in de jongeren bij het verlaten van de zorg, omdat dit kan voorkomen dat jongeren eindigen bij de sociale dienst.

Conclusies

Wetgeving

Kwetsbare zorgjongeren die 18 jaar worden, vormen ook in andere landen een belangrijk aandachtspunt. Uit internationaal onderzoek blijkt dat jongeren die voor hun achttiende zorg ontvangen, bijvoorbeeld in een instelling of pleeggezin, niet goed worden voorbereid op hun overgang naar volwassenheid en op veel domeinen vaak slechter presteren. Aanpassing en aanvulling van wetgeving is een belangrijk middel om beter op deze overgang te anticiperen. Wat opvalt, is dat de nazorg in Engeland, Denemarken, Zweden, Noorwegen en Duitsland integraal onderdeel is van dezelfde wet die de jeugdhulp bepaalt (en dus onder de verantwoordelijkheid van lokale overheden valt) en geen onderdeel is van wetgeving voor volwassenen. In Engeland is dit geregeld in de *Children (Leaving Care) Act 2000* en in Duitsland in de kaderwetgeving van de *Kinder- und Jugendhilfe Gesetz*. In de Deense wetgeving die het sociaal domein bepaalt (*social services act*), is voorbereiding op het verlaten van zorg opgenomen als verplichting van de gemeenten. De nazorg voor jongeren tussen 18 en 23 jaar is geregeld in een aparte paragraaf, waarin een soort continuüm van afnemende ondersteuning (*phasing out*) tot de mogelijkheden hoort. In de Zweedse wetgeving voor het sociaal domein staat dit niet zo expliciet benoemd, maar is er meer een natuurlijke overgang van de leeftijdsfase en is er geen knip in de wetgeving. Nazorg in de Noorse wetgeving is ook mogelijk tot 23 jaar. Een recente wetswijziging heeft het principe ingevoerd dat de sociaal werker samen met de jongere moet motiveren waarom de jeugdhulp na 18 jaar niet wordt verlengd, vanuit het perspectief van het kind. Jongeren hebben een spijtoptie tot 23 jaar en als ze verdere hulp na hun achttiende weigeren moet er door de gemeentelijke dienst binnen een jaar nogmaals contact worden opgenomen om te zien of het de jongere is gelukt zelfstandig te zijn.

Verbinding tussen domeinen

Hoewel de nazorgmaatregelen in de genoemde landen zijn beschreven in wetgeving die jeugdhulp bepaalt, lijkt de focus niet nadrukkelijk op een continuering van zorg te liggen, de zogeheten zorgreflex. Het gaat om een verantwoordelijkheid van de lokale overheid om een jongere die als minderjarige zorg ontvangt zo optimaal mogelijk te begeleiden naar een volwassen leven zonder ondersteuning. Of, zoals het in de Engelse wetgeving staat:

It is the duty of the local authority looking after a child to advise, assist and befriend him with a view to promoting his welfare when they have ceased to look after him. (Children Leaving Care Act 2000)

In de wetgeving van de genoemde landen is bepaald dat gemeenten de verantwoordelijkheid hebben om zorgverlaters – indien nodig – niet alleen met een voortzetting van zorg te ondersteunen, maar juist op die domeinen die het mogelijk moeten maken om een zelfstandig leven te leiden, zoals onderwijs en opleiding, toegang tot de arbeidsmarkt en zelfs huisvesting. Dit is dus een meer integrale benadering, en niet zozeer een zorgreflex. Dit is als volgt verwoord in de Deense wet (paragraaf 76):

The assistance shall contribute to ensuring a smooth transition to independent life and shall, for that purpose, focus on the young person's education and employment and any other relevant conditions, including steps towards obtaining independent housing.

De Duitse aanpak en wettelijke mogelijkheden geven duidelijk aan hoe de inhoudelijke focus en betrokkenheid ten opzichte van de publieke verantwoordelijkheid voor een minderjarige verandert. De doelgroep van nazorg in Duitsland bestaat uit jongvolwassenen die op grond van hun individuele situatie hulp nodig hebben om zich op persoonlijk vlak positief te ontwikkelen, en een verantwoordelijke levensstijl te ontwikkelen. Dat is anders dan hulp bij jongeren onder de 18 jaar; die is meer gericht op tekortkomingen in het opvoeden en opgroeien. Het doel is dat de jongvolwassenen de ontwikkeling bereiken die past bij het socialisatieniveau in deze leeftijdsfase.

In Engeland bestaat al het *Staying close*-programma waardoor jongeren de mogelijkheid krijgen om na hun achttiende in hun pleeggezin te blijven. Op dit moment worden pilots voorbereid in het *Staying put*-programma. Dit betekent dat jongeren die een residentiële setting verlaten de kans krijgen om in de nabijheid van de instelling een eigen woning te betrekken, een opleiding te volgen of een arbeidsplek te vervullen, met een persoonlijke ondersteuner waar ze op terug kunnen vallen tot ze de leeftijd van 21 jaar hebben bereikt.

In Noorwegen zijn er vergaande afspraken tussen de gemeentelijke dienst voor jeugd en gezin die verantwoordelijk is voor de nazorg als een jongere 18 wordt en de gemeentelijke sociale dienst (NAV kantoor). Deze samenwerking is, net als in Nederland, niet vanzelfsprekend en hiervoor zijn gezamenlijke richtlijnen opgesteld waarin de jongere een belangrijke stem heeft.

Contactpersoon en individuele plannen

Een belangrijke les uit ons onderzoek is de effectieve combinatie van enerzijds een wettelijke verplichting en anderzijds beleid om op tijd te beginnen met de voorbereiding op de overgang na 18 jaar. Dit is niet alleen de taak van de zorgaanbieder, maar ook een verplichting van de gemeente. In Engeland is dit vormgegeven in het *Pathway plan*, waarmee de gemeente al moet beginnen als de jongere 16 jaar is, en waarin de jongere zelf een belangrijke stem heeft. Ook in andere landen verloopt alle nazorg op basis van vrijwillige medewerking van de jongere zelf – mits er geen justitiële maatregelen van kracht zijn. In Denemarken zijn gemeenten verplicht om voor alle jongeren die voor hun achttiende een vorm van zorg ontvangen (ook als het gaat om één keer in de maand een gesprek met een contactpersoon) een persoonlijk plan te maken (voordat de zorg afloopt of maximaal een half jaar voor de jongere 18 jaar wordt). Dit plan is gericht op de nog benodigde zorg en ondersteuning, maar vooral ook over onderwijs en toegang tot de arbeidsmarkt. In Zweden is deze ontwikkeling ook aan de gang, zoals het voorbeeld van Uppsala laat zien met de ‘*On the way*’ (*På Väg*)-actieplannen die vertaald zijn naar de lokale situatie. In Engeland is er veel aandacht voor het opleidingsniveau van de achterblijvende positie van jongeren die jeugdzorg hebben gehad. Jeugdzorgjongeren kunnen door de overheid financieel ondersteund worden voor het afmaken van de middelbare school en kunnen beurzen krijgen voor het volgen van hoger onderwijs.

In Zweden en Denemarken is de rol van *social workers* van gemeenten heel belangrijk in de ondersteuning van kwetsbare jongeren die volwassen worden. De *social worker* is de *casemanager*, en de zorgverlener moet altijd met hem of haar afstemmen. In Zweden zijn alle betrokken professionals samen verantwoordelijk. In plaats van de hete aardappel door te schuiven, gaan zij allemaal aan de slag voor een jongere. De *social worker* heeft hierdoor ook meer mogelijkheden om samen met de jongeren bepaalde zaken op te pakken en te regelen en kan afstemmen met collega’s van ander diensten in de gemeente. *Social workers* uit een Zweedse gemeente gaven wel aan dat hier grenzen aan zitten. Als huisvesting in een gemeente ingewikkeld en onbetaalbaar is, dan is dit ook niet zomaar geregeld voor een zorgverlater.

Het inzetten van een contactpersoon voor een jongere die zorg ontvangt en 18 jaar wordt, is een veel toegepast instrument, zowel in Scandinavië als in Engeland. In Engeland heet deze functionaris de persoonlijk adviseur (*personal adviser*) en in Denemarken contactpersoon, maar de functie lijkt hetzelfde. Deze functionaris is niet per se een *social worker*, maar ontvangt vaak wel een vergoeding. In de praktijk blijkt de functionaris veelal in dienst te zijn van een gemeente of een instantie die nauw met de lokale overheid is verbonden. Belangrijk is dat het netwerk van deze contactpersoon niet beperkt is tot één domein, bijvoorbeeld school. De contactpersoon moet samen met de jongere juist in brede zin zijn of haar behoeften in kaart kunnen brengen.

Jongerenbeleid

En andere belangrijke les uit ons onderzoek is dat er in visie en beleid aparte aandacht moet zijn voor de leeftijdsgroep 15- tot 25-jarigen: een jongerenbeleid, of een aparte afdeling. In de gemeente Gladsaxe zijn nazorg, opleiding, toegang tot arbeidsmarkt en huisvesting voor deze leeftijdsfase ondergebracht in een aparte afdeling.

Voor de leeftijdsfase waarin jongeren zich losmaken en zelfstandig worden, is specifiek beleid nodig. Zoals de Zweedse minister voor jeugdbeleid het verwoordt:

Youth policy is cross-sectoral and covers all decisions and measures that affect conditions for young people in a number of different areas, such as employment, housing, education, health, leisure, culture and influence.

In dit beleid verdient de leeftijdsfase van de adolescent en jongvolwassene aparte aandacht: *a stage, not an age*.

Zo’n leeftijdsfasespecifieke aanpak kan voor Nederland nieuwe perspectieven bieden in de 18-/18+ discussie.

Heb de zorgverlaters in beeld!

Onze *quickscan* geeft ook een urgente boodschap voor gemeenten: zorg dat u weet wie de jonge zorgverlaters zijn. Dit betekent met hen in contact gaan voor ze 18 jaar worden, ook als ze buiten uw gemeente jeugdhulp ontvangen. In Engeland zijn gemeenten verplicht om te weten waar zorgverlaters gaan wonen (*befriend them*) en nazorg te bieden (volgens de *Care Leavers Act*). Uit een onderzoek van de Engelse rekenkamer uit 2013/14 bleek dat maar acht van de 150 gemeenten zicht hadden op zorgverlaters. Er is betere informatie over zorgverlaters nodig, maar daadwerkelijk op tijd met hen om de tafel gaan zitten is een nog belangrijkere stap. En zij zouden dan ook een volwaardige inbreng moeten krijgen, zij zijn tenslotte de ervaringsdeskundigen. Geef hun een eigen stem bij de stap naar volwassenheid.

Bronnen

Literatuur

- Berg-LeClercq, T., Bosscher, N. & Vink, C. (2012). *Jeugdzorg in Europa 2.0. Een update en uitbreiding van het rapport uit 2009 over jeugdzorgstelsels in een aantal West-Europese landen*. Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend – BMFSFJ (2013). 14. *Kinder- und Jugendbericht, Bericht über die Lebenssituation junger Menschen und die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland, Stellungnahme der Bundesregierung zum Bericht der Sachverständigenkommission, Bericht der Sachverständigenkommission*. Bundestagsdrucksache 17/12200. Berlin: BMFSFJ.
- Dexheimer, Dr. A. (2016). Forum ‘Hilfe für junge volljährige Flüchtlinge’. *Tagung ‘Flüchtlingsfamilien im Schatten der Hilfe?’*, Forum 1, Stand: 26.06.201. § 41 SGB VIII.
- Jackson, S. & Cameron, C. (2011). *Young people from a public care background: pathways to further and higher education in five European countries. Final report of the YIPPEE project WP12*. Londen: Thomas Coram Research Unit Institute of Education, University of London.
- Paulsen, V. & Berg, B. (2016). Social support and interdependency in transition to adulthood from child welfare services. *Children and Social Services Review*, 68, September 2016, 125-131.
- Stein, M (2014), Supportive pathways for young people leaving care: lessons learned from four decades of research. in JK Whittaker, JF del Valle & L Holmes (eds), *Therapeutic Residential Care for Children and Youth*. Child Welfare Outcomes Series, Jessica Kingsley Publishers, London, pp. 189-202

Websites

- Familiewegwijzer, Duitsland
www.familien-wegweiser.de/wegweiser/stichwortverzeichnis,did=110502.html
- Informatie over financiën voor studenten, Verenigd Koninkrijk
www.gov.uk/browse/education/student-finance
- Informatie over uitkeringen, Verenigd Koninkrijk
www.gov.uk/universal-credit/overview
- Care leavers associaton Verenigd Koninkrijk
www.careleavers.com
- Staying Close & Staying Put programmes
www.parliament.uk/business/publications/written-questions-answers-statements/written-statement/Commons/2016-07-04/HCWS57/
www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/201015/Staying_Put_Guidance.pdf

Wetgeving

- Social Care Act Denemarken
www.lexadin.nl/wlg/legis/nofr/eur/lxweden.htm
- Social Services Act Zweden
www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p_lang=en&p_isn=60673
- Jugendhilfe Gesetz Duitsland
www.bmfsfj.de/bmfsfj/kinder-und-jugendhilfe-sozialgesetzbuch-achtes-buch-kjhg-/86710?view=DEFAULT
- Children Act Verenigd Koninkrijk
www.legislation.gov.uk/ukpga/1989/41/contents
- Care Leavers Act Verenigd Koninkrijk
www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/35/contents
- Barneloven Noorwegen
<https://www.regjeringen.no/en/topics/families-and-children/child-welfare>
- Sosialtjenesteloven Noorwegen
<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2009-12-18-131>
- NAV-loven Noorwegen
<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2006-06-16-20>



Het Nederlands Jeugdinstituut is de kennisnetwerkorganisatie voor jeugd- en opvoedingsvraagstukken. Het ontwikkelt, beheert en implementeert kennis waarmee de kwaliteit van de jeugd-, onderwijs- en opvoedingssector verbeterd kan worden.

