

De noodzaak om schade te voorkomen bij jongeren van 18+ die de residentiële jeugdhulp moeten verlaten: Een interdisciplinaire wetenschappelijke onderbouwing

Auteurs : Prof. dr. Annemiek T. Harder, Erasmus Universiteit Rotterdam & Dr. Elianne A. Zijlstra & Mr. Daan Beltman, Rijksuniversiteit Groningen
Datum : 30-5-2023
Versie : 2
Contact : harder@essb.eur.nl / <https://www.eur.nl/people/annemiek-harder>

Samenvatting

Voor jongeren die uit de residentiële jeugdhulp (i.e. leef/woongroepen) vertrekken ligt de leeftijdsnorm voor zelfstandigheid in Nederland aanzienlijk lager (namelijk op 18 jaar) dan voor jongeren die nog thuis wonen (resp. 23.7 en 26.4 jaar in Nederland en Europa) of in pleegzorg of gezinshuizen verblijven (21 jaar). Uit recente overzichtsstudies komt naar voren dat jongeren voor en na het verlaten van residentiële jeugdhulp vaak nog diverse problemen hebben en ook na hun 18e bescherming en ondersteuning nodig hebben. In deze nota beschrijven we de beschikbare wetenschappelijke kennis die relevant is voor de beoordeling van de ontwikkeling van jongeren die uit de residentiële jeugdhulp vertrekken en de noodzaak om hen ook na hun 18e te ondersteunen vanuit pedagogisch en juridisch perspectief. We onderbouwen daarmee het pleidooi om de leeftijdsgrens uit de jeugdwet te halen.

Er is weinig aandacht voor jongeren uit de residentiële jeugdhulp, omdat residentiële jeugdhulp vaak wordt ingezet als 'laatste redmiddel' voor jongeren die als 'te moeilijk' of 'te oud' worden gezien voor pleegzorg of gezinshuizen. Daarnaast spelen kosten die gepaard gaan met het langer bieden van ondersteuning aan jongeren, ook nog na hun 18e, een belangrijke rol in het gebrek aan ondersteuning, terwijl kosten-baten analyses uit het buitenland laten zien dat een grotere investering in zorgverlaters op korte tot middellange termijn de mate van afhankelijkheid van welzijnsorganisaties en bijbehorende overheidskosten op langere termijn in veel grotere mate laat afnemen. Jongeren die uit de residentiële jeugdhulp vertrokken zijn laten in vergelijking met hun leeftijdsgenoten vaak problemen zien op verschillende gebieden (i.e. school/werk/financieel, wonen, gezondheid en sociale steun).

Dat residentiële jeugdhulp ingezet wordt tot 18 jaar lijkt vooral financieel gedreven en sluit niet aan bij het bestaan van grote verschillen in tempo van ontwikkeling, de specifieke behoeften en problematiek van jongeren. De gedachte is dat korte inzet van jeugdhulp beter is voor jongeren en goedkoper is voor gemeenten. Verschillende studies laten het omgekeerde zien: langere residentiële hulp hangt juist samen met positievere uitkomsten: i.e. hebben van een opleiding, werk en minder criminaliteit, en financieel maatschappelijke winst. Zo laat onderzoek zien dat het met jongeren die langer residentiële jeugdhulp hebben gekregen juist beter gaat dan jongeren die kortdurende hulp hebben gehad: zij gaan langer naar school, hebben vaker een opleiding afgerond, waarna ze doorstromen naar de arbeidsmarkt, hebben een kleiner risico om dakloos te worden en komen minder snel in aanraking met criminaliteit. Ook interventies gericht op de transitie naar volwassenheid bij jongeren die uit de jeugdhulp vertrekken hangen samen met betere uitkomsten.

Vanwege het bewijs dat jongeren die langer in zorg blijven over het algemeen betere resultaten boeken, zijn in het buitenland, net zoals in Nederland, recent wets hervormingen ingevoerd die jongeren de mogelijkheid geven om tot hun 21e in zorg te blijven. Een groter bewustzijn van de slechte uitkomsten van jongeren die de (residentiële) jeugdhulp verlaten en de focus op investeren in jongeren om de kans op langdurige, kostbare afhankelijkheid van de verzorgingsstaat op volwassen leeftijd te verkleinen liggen daar ook aan ten grondslag.

In het kader van het VN-Kinderrechtenverdrag (IVRK) is er een juridische verplichting om hulp te bieden na 18 jaar. Zodra jongeren 18 zijn, kan, indien verlengde jeugdhulp niet geboden kan worden en er geen (geleidelijke) overgang naar vergelijkbare hulp mogelijk is vanuit de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) of Wet langdurige zorg (Wlz), residentiële hulp geboden op grond van de Jeugdwet worden stopgezet. Jongeren die zich nog niet hebben ontwikkeld tot zelfstandigheid wordt zo sociaal-emotionele en psychische schade aangedaan. De overheid dient dit te voorkomen. Niet alleen vanuit de verplichtingen die volgen uit mensenrechtenverdragen waaraan de overheid zich heeft gecommitteerd. Ook vanwege de zorgplicht die de overheid heeft jegens de burger om (letsel)schade te voorkomen. Gezien het wetenschappelijke bewijs vanuit pedagogisch en juridisch perspectief doen we dan ook de aanbeveling om de leeftijdsgrens voor (residentiële) jeugdhulp uit de jeugdwet te halen.

1 Inleiding

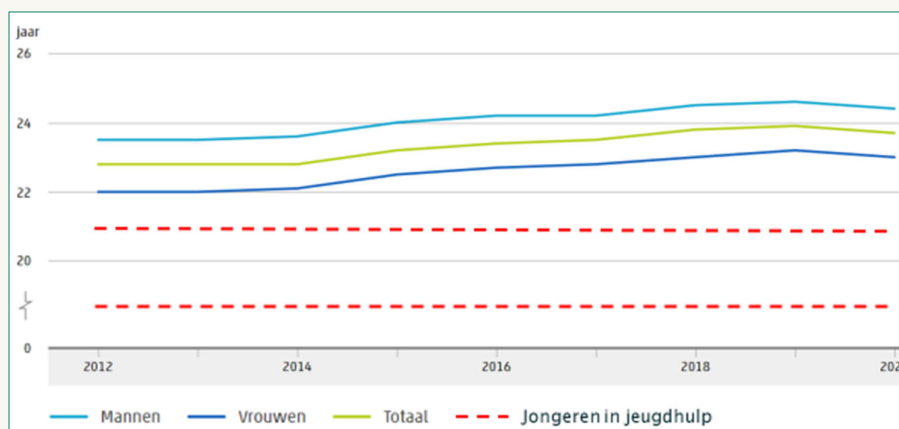
Hoewel jongeren in Nederland van alle 41 rijkste landen het hoogst scoren op mentaal welzijn, fysieke gezondheid en vaardigheden (Unicef, 2020), maakt 9.3% van alle jongeren (0-23 jaar) in Nederland gebruik van jeugdhulp (CBS, 2021c). Bij 10% van de jongeren die jeugdhulp ontvangt, is sprake van jeugdhulp met verblijf na een uithuisplaatsing (CBS, 2021c). Jaarlijks gaat het om een groep van ongeveer 40.000 jongeren die verblijven in de jeugdhulp: in pleegzorg, gezinshuizen of residentiële behandel/leefgroepen.

In verhouding tot alle jongeren onder de 18 jaar in Nederland gaat het om een relatief kleine groep: 1,15% van alle jongeren (CBS, 2021a; 2021b). Iets minder dan de helft (45.4%) van die groep verblijft in pleegzorg, een vergelijkbare groep (43.2%) in residentiële jeugdhulp en iets meer dan een tiende (11.4%) in gezinshuizen (Harder & Knorth, 2022).

Leeftijd jongeren bij uit huis gaan in Nederland

De gemiddelde leeftijd van jongeren die uit huis gaan in Nederland ligt op dit moment op 23.7 jaar (zie figuur 1).

Figuur 1 Gemiddelde leeftijd bij uit huis gaan en leeftijdsgrenzen voor jongeren bij vertrek uit jeugdhulp (bron: CBS, 2021d)



Europese cijfers laten zien dat de gemiddelde leeftijd van jongeren bij vertrek uit huis nog wat hoger ligt, namelijk op 26.4 jaar (Eurostat, 2021). Voor jongeren die uit de jeugdhulp vertrekken ligt die leeftijdsnorm voor zelfstandigheid op dit moment aanzienlijk lager, namelijk op 18 jaar (voor jongeren in residentiële jeugdhulp) of 21 jaar (voor jongeren in pleegzorg en gezinshuizen). Uit onderzoek blijkt dat jongeren uit de jeugdhulp soms ook nog jonger, tussen de 16 en 18 jaar zijn, als zij zichzelf moeten zien te redden. De overgang naar volwassenheid voor jongeren in de jeugdhulp is versneld en verkort: zij moeten sneller zelfredzaam worden in een korte, compacte periode (Mendes & Snow, 2016; Stein, 2012). Dit terwijl jongeren in de jeugdhulp, vergeleken met hun leeftijdsgenoten, vaak op verschillende gebieden problemen ervaren waardoor het juist vaak noodzakelijk is om hen langer te ondersteunen dan op dit moment gebeurt in de praktijk.

Zo zijn dakloosheid, stress en onzekerheid vaak voorkomende problemen bij jongeren die uit de jeugdhulp moeten vertrekken op hun 18e, waaronder vaak bij jongeren uit de residentiële jeugdhulp (NRC, 2023; Vergeten Kind, 2022). Vanwege het gat waarin jongeren vallen na verblijf in de residentiële

jeugdhulp is Stichting Het Vergeten Kind begin 2023 een petitie gestart om ook voor die jongeren, net als die voor jongeren in pleegzorg en gezinshuizen, jeugdhulp door te laten lopen als jongeren 18 jaar worden. Jongeren uit de (residentiële) jeugdhulp zijn vaak (te) goed vertegenwoordigd in de daklozenopvang (Movisie/SZN, 2019). Het aantal dakloze jongeren is in de afgelopen tien jaar verdrievoudigd (CBS, 2019). Deze schrikbarende stijging komt onder andere door toenemende woningnood.

Door te streven naar vroege zelfstandigheid worden jongeren in de residentiële jeugdhulp overvraagd. Ze kennen vaak een belast verleden, kampen met persoonlijke problemen en kunnen niet rekenen op een netwerk. Dit maakt het voor deze jongeren vergeleken met hun leeftijdsgenoten nog ingewikkelder om uit te groeien tot zelfredzame jongvolwassenen. Het is daarom noodzakelijk om hen langer te ondersteunen dan op dit moment kan. De Raad voor Volksgezondheid en Samenleving adviseerde ruim vijf jaar geleden al dat de leeftijdsgrens in de jeugdhulp van 18 naar tenminste 21 jaar moet gaan (NRC, 2018). Ook in een recent internationaal rapport van de Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD, 2022), welke gebaseerd is op survey-onderzoek in 30 landen, wordt specifiek aanbevolen dat de OECD-leden, waaronder Nederland valt, de wettelijke leeftijd voor het verlaten van de zorg verhogen tot 21 jaar. Het kabinet wil die leeftijdsgrens van 18 jaar voor jongeren in de residentiële jeugdhulp niet loslaten, terwijl duizenden jongeren daardoor een groot risico lopen om dakloos te worden. Opmerkelijk, omdat het verlengen van jeugdhulp juist ten goede komt aan zowel de jongeren, de samenleving als onze staatskas.

Er is inmiddels internationale consensus onder wetenschappers en professionals dat het transitieproces van jongeren uit jeugdhulp naar zelfstandigheid een continu proces is en flexibel moet zijn, gebaseerd op de ontwikkelingsleeftijd en behoeften van jongeren in plaats van op simpelweg de biologische leeftijd van jongeren (Beauchamp, 2016; Mendes et al., 2011b). Er zijn diverse recente wetenschappelijke overzichtsstudies beschikbaar die de kwetsbaarheid van deze groep jongeren voor en na het verlaten van de residentiële jeugdhulp belichten en het belang benadrukken om ook jongeren na hun 18e of 21e levensjaar te beschermen en ondersteunen (zie Petaja et al., 2022; Pote et al., 2022).

Op dit moment is de leeftijdsgrens alles bepalend voor het ontstaan van schrijnende situaties van jongeren die op het moment dat ze 18 jaar worden, te maken krijgen met discontinuering van residentiële jeugdhulp en letterlijk op straat kunnen belanden. Ook in gevallen waarin verlengde jeugdhulp wordt toegekend tot maximaal 23 jaar is de leeftijdsgrens bepalend voor het bieden van jeugdhulp, -zorg en ondersteuning. Het bieden van jeugdhulp, -zorg en ondersteuning is een verplichting, die volgt uit verschillende mensenrechtenverdragen waaraan Nederland zich moet houden. Hoewel de rechten van het kind, die met name in het VN-Kinderrechtenverdrag zijn opgenomen, gelden voor kinderen tot 18 jaar, kan gesteld worden dat de doorwerking van die rechten (na effectuering van die rechten) niet ophoudt na de leeftijd van 18 jaar. Dit betekent dat jongeren die jeugdhulp, -zorg en ondersteuning ontvangen ook vanaf hun 18e verjaardag hulp, zorg en ondersteuning moeten blijven kunnen ontvangen.

In deze nota beschrijven we de beschikbare wetenschappelijke kennis die relevant is voor de beoordeling van de ontwikkeling van jongeren die uit de residentiële jeugdhulp vertrekken en de noodzaak om hen ook na hun 18e of 21e levensjaar te ondersteunen vanuit pedagogisch en juridisch perspectief.

2 Gebrekkige ondersteuning en aandacht voor jongeren uit residentiële jeugdhulp

Jongeren die verblijven in de residentiële jeugdhulp worden beschouwd als een 'onverdienelijke' groep die gezien wordt als minder waard dan andere jongeren (Mendes et al., 2022). Residentiële jeugdhulp wordt in Nederland, en in diverse andere landen, als een 'laatste redmiddel' ingezet voor jongeren, vaak boven de 12 jaar oud, die als 'te moeilijk' (vaak als gevolg van traumatische jeugdervaringen) of 'te oud' worden beschouwd voor pleegzorg of gezinshuizen. Bijna altijd hebben jongeren die in de residentiële jeugdhulp geplaatst worden dan ook al andere vormen van hulp gehad (Harder et al., 2020; Leloux-Opmeer, 2018).

Verder spelen de kosten die gepaard gaan met het langer bieden van ondersteuning aan jongeren, ook nog na hun 18e of 21e, een belangrijke rol (Mendes & Snow, 2016). De kosten voor de verzorging van elk kind liggen hoog en ouders van jongeren die niet in jeugdhulp verblijven laten hun financiële verantwoordelijkheden niet los als het kind 18 jaar wordt. Vaak wordt slechts een klein deel van het budget aan uithuisgeplaatste jongeren gebruikt voor steun bij het verlaten van hulp en nazorg. Terwijl een aantal kosten-baten analyses laat zien dat een grotere investering in zorgverlaters op korte tot middellange termijn de mate van afhankelijkheid van welzijnsorganisaties en bijbehorende overheidskosten op langere termijn in veel grotere mate laat afnemen (Raman et al. 2005; Peters et al. 2009; Hannon et al. 2010).

3 Problemen van jongeren na vertrek uit de jeugdhulp

Jongeren die uit de residentiële jeugdhulp vertrokken zijn laten in vergelijking met hun leeftijdsgenoten vaak problemen zien op verschillende gebieden (Harder et al., 2020; Heerde et al., 2018; Movisie/SZN, 2019; OECD, 2022; Pote et al., 2022; Mendes & Snow, 2016).

Problemen na vertrek uit residentiële jeugdhulp

- **School, werk en financieel:** Ze verlaten het onderwijs vaak eerder dan leeftijdsgenoten en hebben een kleinere kans op werk of om eenzelfde salaris te verdienen dan anderen. Ondersteuning bij het afronden van onderwijs ontbreekt vaak waardoor deze jongeren een groter risico lopen om hun school niet af te maken en daardoor de aansluiting op de arbeidsmarkt missen. Sowieso blijkt het vinden van werk om inkomsten te verwerven waarmee ze zich in hun levensonderhoud kunnen voorzien (i.e financiële stabiliteit) voor deze groep een grote uitdaging;
- **Wonen:** Voor sommige jongeren is er geen veilige, stabiele woonplek beschikbaar na vertrek. Jongeren uit jeugdhulp zijn oververtegenwoordigd onder personen die met dakloosheid te maken krijgt. Ze lopen een vrij groot risico om dak- of thuisloos te worden. Zo heeft een meerderheid van de (t)huisloze jongeren een verleden met (een) uithuisplaatsing(en). Afgelopen jaren is er een toename geweest van jongeren die dakloos zijn (in 2016 waren dat er bijv. 10.700), nu lijkt het aantal te zijn gestabiliseerd en ligt het aantal dakloze jongeren (18 tot 27 jaar) op 23% van alle daklozen, dat is 8.500 jongeren.
- **Gezondheid:** Ze hebben vaak een slechtere mentale gezondheid, een hogere kans op suicide en een hogere kans om in de gevangenis terecht te komen. Zo blijken depressie en alcoholmisbruik vaak voor te komen onder jongeren in de overgang van jeugdhulp naar zelfstandigheid;
- **Sociale steun/familie:** Ze hebben een grotere kans op tienerouderschap en voor sommige jongeren is er geen ondersteunend sociaal netwerk beschikbaar na vertrek. Vaak is er weinig of geen steun van familie of andere sociale netwerken om hen te ondersteunen bij de overgang naar zelfstandigheid (en bijv. toegang tot werk, onderwijs, wonen en ondersteunende relaties).

Jongeren die op jonge leeftijd de zorg verlaten, vertonen vaker middelenmisbruik, dakloosheid, werkloosheid en slechte onderwijsresultaten (Wade & Dixon, 2006). Ook laat een recente overzichtsstudie met daarin 16 empirische studies zien dat uithuisgeplaatste jongeren bij het verlaten van de jeugdhulp vijf typen risicogedrag laten zien. Dit betreft het risico op middelenmisbruik (alcohol, drugs, roken, cannabis, medicatie), risico op delinquent gedrag en ander risicogedrag zoals seksueel overdraagbare aandoeningen, onverantwoordelijke geldbesteding en zelfdestructief gedrag (Petaja et al., 2022). Verder blijkt uit een andere, recente overzichtsstudie van 12 studies naar ervaringen van jongeren in residentiële jeugdhulp dat studies laten zien dat positieve relaties met verzorgers onderwijssucces mogelijk maken, en andere studies rapporteren dat er onvoldoende ondersteuning was voor jongeren om positieve resultaten te kunnen bereiken (Cameron-Matthiassen et al., 2022).

Het is bij de problemen van jongeren na vertrek uit de residentiële jeugdhulp moeilijk om uit elkaar te halen of de situatie voor jeugdhulp, het verblijf in de jeugdhulp of de situatie na jeugdhulp hieraan bijdragen. Feit is wel dat de doelgroep die uit residentiële jeugdhulp vertrekt vaak nog moeilijkheden laat zien na vertrek. Studies wijzen erop dat jongeren die vertrekken uit de residentiële jeugdhulp meer problemen en tegenslag ervaren dan jongeren die uit andere vormen van jeugdhulp met verblijf vertrekken. Deze beperkte uitkomsten voor jongeren in de residentiële jeugdhulp kunnen worden verklaard door de ernst van de problematiek bij plaatsing (vaak zijn de problemen ernstiger dan bijvoorbeeld bij jongeren in pleegzorg) en door bijvoorbeeld doorplaatsingen en instabiliteit in het systeem van hulpverlening, waardoor hulpverleners niet goed in staat zijn om goede, behulpzame relaties met jongeren op te bouwen (Mendes et al., 2022). Ook maken veel jongvolwassenen (18-21 jaar) met een jeugdhulp achtergrond gebruik van een stapeling van voorzieningen (CPB, 2016).

4 Positieve uitkomsten bij hulp na 18 of 21 jaar

Dat residentiële jeugdhulp ingezet kan worden tot 18 jaar lijkt vooral financieel gedreven en lijkt niet aan te sluiten bij het bestaan van grote verschillen in tempo van ontwikkeling, de specifieke behoeften en problematiek van jongeren. De gedachte is dat korte inzet van jeugdhulp beter is voor jongeren, en goedkoper is voor gemeenten. Maar verschillende studies wijzen erop dat dit niet klopt (cf. Okpych, 2012). Zo laat onderzoek zien dat het met jongeren die langer residentiële jeugdhulp hebben gekregen juist *béter* gaat dan jongeren die kortdurende hulp hebben gehad: zij gaan langer naar school, hebben vaker een opleiding afgerond, waarna ze doorstromen naar de arbeidsmarkt, hebben een kleiner risico om dakloos te worden en komen minder snel in aanraking met criminaliteit (Huefner et al., 2018). Bovendien gaan deze betere uitkomsten gepaard met een significant financieel maatschappelijke winst – maar liefst een 361% return on investment – op de langere termijn. Verder blijkt dat uithuisgeplaatste jongeren die tot 21 jaar jeugdhulp ontvangen 10% vaker onderwijs volgen, meer geld verdienen, 28% minder risico lopen op dakloosheid en 40% minder kans hebben om met de politie in aanraking te komen dan jongeren die tot 18 jaar jeugdhulp ontvangen (Courtney et al., 2018).

Ook zijn er aanwijzingen dat interventies die gericht zijn op de transitie naar volwassenheid bij jongeren die uit de jeugdhulp vertrekken samenhangen met betere uitkomsten. In de Verenigde Staten (VS) zijn zogenaamde transitieprogramma's voor jongeren die bijna vertrekken of zijn vertrokken uit de jeugdhulp die erop gericht zijn om te helpen bij de voorbereiding op en overgang naar een zelfstandig bestaan. Dergelijke programma's zijn gericht op de ontwikkeling van vaardigheden die nodig zijn voor het voortzetten en voltooien van onderwijs, het verkrijgen en behouden van werk en huisvesting, dagelijks leven en persoonlijke ontwikkeling. Een meta-analyse op basis van 19 studies naar deze transitieprogramma's laat zien dat deze programma's samenhangen met positieve uitkomsten voor jongeren in termen van huisvesting, onderwijs en werkgelegenheid (Heerde et al., 2018). De bevindingen suggereren dat sommige van de ongunstige gezondheids- en gedragsuitkomsten bij jongeren kunnen worden verminderd door deelname aan transitieprogramma's die erop gericht zijn de ontwikkeling van vaardigheden bij jongeren om zelfstandig te kunnen leven op deze specifieke gebieden te verbeteren.

Uit een andere systematische overzichtsstudie van 26 studies naar ondersteuning van sociale netwerken en organisaties voor jongeren die de residentiële jeugdhulp verlaten en de transitie naar zelfstandigheid gaan maken komt eenzelfde resultaat naar voren (Pote et al., 2022). De overzichtsstudie

laat zien dat jongeren die na residentiële zorg ondersteuning ontvangen, minder vaak dakloos raken. Sociale netwerken van jongeren in residentiële jeugdhulp zijn vaak beperkt omdat ze vaak maar korte tijd kunnen verblijven bij opvangplekken en ook omdat de banden met de personen uit hun omgeving voordat ze uithuisgeplaatst worden niet continueren. Ondersteuning bij het opbouwen van langdurige sociale netwerken en ook ondersteuning bij het invulling geven aan familierelaties is van belang voor jongeren gedurende hun transitie naar zelfstandigheid (school, werk) en voor hun persoonlijkheidsontwikkeling.

Wetshervormingen in het buitenland

Gedreven door het bewijs dat jongeren die langer in de zorg blijven over het algemeen betere resultaten boeken zijn in het Verenigd Koninkrijk (VK) en de Verenigde Staten (VS) recente wetshervormingen ingevoerd die jongeren de mogelijkheid geven om tot hun 21e in de zorg te blijven. Jongeren die langer in de zorg blijven, vooral na de leeftijd van 18 jaar, maken een vlottere overgang door en hebben meer kans om door te studeren en een stabiele huisvesting te hebben (Peters et al., 2009; Raman et al., 2005; Beauchamp, 2016).

In het VK hebben politieke en economische factoren bijgedragen aan deze wetshervormingen tot verlengde jeugdhulp. Ten eerste hebben administratieve gegevens en onderzoek het bewustzijn vergroot van de slechte resultaten van jongeren die de zorg verlaten (Biehal et al. 1995; Broad 1998; Department for Education 2014; Dixon & Stein 2005; Jackson & Cameron 2012). Ten tweede is er een politieke oriëntatie geweest om te investeren in kinderen en jongeren, en met name degenen die een hoog risico lopen op sociale uitsluiting of lage onderwijsprestaties, om de kans op langdurige en kostbare afhankelijkheid van de verzorgingsstaat op volwassen leeftijd te verkleinen (Fawcett et al., 2003; Williams, 2004).

5 Juridische verplichting om hulp te bieden aan jongeren na 18 jaar

Het VN-Kinderrechtenverdrag (IVRK) schept rechten voor kinderen tot 18 jaar (artikel 1), maar de doorwerking van die rechten (na effectuering van die rechten) reikt verder dan het 18e levensjaar (Vgl. OHCHR 1997, p. 414-415). Dit blijkt niet alleen uit artikel 5 van het IVRK, waarin staat dat de uitoefening door het kind van de in het verdrag erkende rechten op een wijze zal moeten, die verenigbaar is met 'de zich ontwikkelende vermogens van het kind'. Het blijkt vooral ook uit de toelichting die het VN-Kinderrechtencomité heeft geformuleerd in het 'General Comment, nr. 14' bij artikel 3, van het IVRK (zie hierover Kalverboer & Beltman, 2014). Deze bepaling bepaalt dat bij elk besluit c.q. maatregel dat betrekking heeft op een kind het belang van het kind een eerste overweging moet zijn. Vervolgens is in de toelichting bij deze bepaling in paragraaf 84 opgenomen:

"Bij het beoordelen van de belangen moet voor ogen worden gehouden dat de capaciteiten van het kind zich zullen ontwikkelen. Besluitvormers zouden dus maatregelen moeten overwegen die kunnen worden herzien of aangepast en geen besluiten moeten nemen die definitief zijn en niet meer kunnen worden teruggedraaid. Zij moeten dus niet alleen kijken naar de fysieke, emotionele, educatieve en overige behoeften op het moment waarop het besluit wordt genomen, maar ook rekening houden met de mogelijke ontwikkelingsscenario's van het kind en de analyse daarvan op de korte en lange termijn. In deze optiek moet bij de besluitvorming een beoordeling worden gemaakt van de continuïteit en stabiliteit van de huidige en toekomstige situatie van het kind."

Naast het General Comment nr. 14, wordt in het General Comment nr. 20, dat specifiek gewijd is aan de rechten van adolescenten, duidelijk dat het VN-Kinderrechtencomité van oordeel is dat adolescentie niet per definitie een duidelijk begin of een einde heeft en daarom de nadruk legt op het beginsel van 'de zich ontwikkelende vermogens van het kind', dat is neergelegd in artikel 5 van het IVRK (zie paragrafen 18-20 en 23-25). Zie voor meer specifieke fundamentele rechten van transitiejongeren het onderzoek van De Jong (2019, pp. 165-187). Zij stelt in haar dissertatie onder meer de leeftijdsgrens ter discussie op

grond van 'sociaalwetenschappelijke en medisch-wetenschappelijke inzichten', waarbij ze zich afvraagt of jongmeerderjarigen (waarnaar ze onderzoek heeft gedaan) niet ook onder de bescherming van het verdrag zouden moeten vallen (De Jong, 2019, p. 170). Zo ook Schmidt (2020, paragraaf 4) die voor haar onderzoek naar het toepassen van kinderrechten voor jongvolwassenen binnen het strafrecht verwijst naar General Comment nr. 24 (over kinderrechten in het jeugdstrafrecht) en inzichten uit de neurowetenschappen, ontwikkelingspsychologie en sociologie (vgl. Van den Brink & Mijnaerends, 2020).

Kortom, uit het voorgaande volgt dat de leeftijdsgrens van 18 jaar niet zo eng uitgelegd dient te worden en strikt te worden gehandhaafd bij de effectuering van de rechten van het kind op jeugdhulp, -zorg en ondersteuning wanneer het kind dit nodig heeft. Dit betekent dat het bieden van jeugdhulp, -zorg en ondersteuning aan jongeren van 18-, een (impliciet) recht creëert op continuering van jeugdhulp, -zorg en ondersteuning op het moment dat ze 18 jaar worden. Niet de biologische leeftijd, maar de mate van kwetsbaarheid en de notie dat elk kind zich in zijn eigen tempo ontwikkelt naar zelfstandigheid (oftewel de ontwikkelingsleeftijd) zou daarbij in de besluitvorming centraal moeten staan.

Jeugdwet in het kader van het IVRK

In de memorie van toelichting bij de Jeugdwet is opgenomen dat gemeenten beleidsvrijheid hebben, maar: "Hierbij dient opgemerkt te worden dat de gemeente daarbij vanzelfsprekend wel gehouden is aan internationale verdragen, zoals het IVRK (...)." Kortom, de wetgever heeft altijd bedoeld met de jeugdwet dat deze wordt uitgevoerd binnen de kaders van onder andere het IVRK. Gemeenten die uitvoering geven aan de Jeugdwet zullen dan ook voordat een jongere 18 jaar wordt en besloten moet worden over de continuering van zorg en/of hulp en ondersteuning op grond van het IVRK en met een blik op de toekomstige situatie van het kind, rekening houdend met verschillende mogelijke ontwikkelingsscenario's, een besluit moeten nemen. Voor jongeren die reeds 18+ zijn, waarbij de gemeente heeft nagelaten toen ze nog 18- waren, hun toekomstige situatie te betrekken bij het discontinueren van zorg en/of hulp en ondersteuning, kan dus gesteld worden, dat dit niet alleen een schending van het internationale recht betekent, maar ook van de (nationale) Jeugdwet, die als uitgangspunt heeft dat het IVRK wordt nageleefd.

Andere verdragen, die verwijzen naar het IVRK als hét document waarin de basisrechten van het kind zijn geborgd, en waaraan Nederland als lidstaat is gebonden, zijn het Europees Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie (EHGEU) en het Europees Sociaal Handvest (ESH). In het EHGEU wordt in artikel 24 lidstaten opgedragen het recht van kinderen op bescherming en zorg die nodig zijn voor hun welzijn, te eerbiedigen. In het ESH is in artikel 17 opgenomen dat staten alle passende en noodzakelijke maatregelen moeten nemen om te waarborgen dat kinderen beschikken over de verzorging, de ondersteuning, het onderwijs en de opleiding die zij nodig hebben (waaronder kosteloos primair en secundair onderwijs), dat kinderen en jeugdige personen worden beschermd tegen verwaarlozing, geweld of uitbuiting en dat bescherming wordt geboden aan kinderen die de steun van hun gezin moeten ontberen. Voor deze twee bepalingen kan verondersteld worden dat deze rechten ook doorwerken nadat het kind 18 is geworden. Immers, het niet besluiten over de continuering van zorg en/of hulp en ondersteuning voorafgaand aan de 18e verjaardag zou in strijd zijn met het belang van het kind, op grond van artikel 3 van het IVRK, zoals hierboven is toegelicht.

Het verloop van het transitieproces van jongeren uit de residentiële jeugdhulp naar zelfstandigheid is nog niet terug te zien in de (uitvoering van de) wettelijke kaders die de grondslag vormen voor het bieden van hulp, zorg en ondersteuning aan deze doelgroep. Zodra jongeren 18 zijn, kan, indien verlengde jeugdhulp niet geboden kan worden en er geen (geleidelijke) overgang naar vergelijkbare hulp mogelijk is vanuit de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) of Wet langdurige zorg (Wlz) residentiële hulp geboden op grond van de Jeugdwet stopgezet worden. Jongeren die zich nog niet hebben ontwikkeld tot zelfstandigheid wordt zo sociaal-emotionele en psychische schade aangedaan. De overheid dient dit te voorkomen. Niet alleen vanuit de verplichtingen die volgen uit de mensenrechtenverdragen waaraan de overheid zich heeft gecommitteerd. Ook vanwege de zorgplicht die de overheid heeft jegens de burger om (letsel)schade te voorkomen.

6 Conclusie: hulp na vertrek uit residentiële jeugdhulp na 18 jaar van belang voor jongeren én samenleving

Voor jongeren in pleegzorg en in gezinshuizen geldt dat zij inmiddels standaard tot 21 jaar hulp krijgen in Nederland. Voor jongeren die door een hogere leeftijd, complexere problematiek of door een gebrek aan pleeggezinnen en gezinshuizen in de residentiële jeugdhulp terechtkomen, geldt dit niet. Zij moeten het na hun 18e verjaardag vaak zelf uitzoeken, terwijl onderzoek laat zien dat hulp bieden na 18 jaar samenhangt met positieve uitkomsten voor jongeren én financieel gunstiger is voor de samenleving. Daarbij is er een juridische verplichting om hulp te bieden na 18 jaar.

Op basis van het wetenschappelijke bewijs vanuit pedagogisch en juridisch perspectief doen wij de aanbeveling om de leeftijdsgrens voor jeugdhulp uit de jeugdwet te halen zodat jongeren na vertrek uit de residentiële jeugdhulp niet op straat komen te staan, niet zonder werk komen te zitten of op volwassen leeftijd afhankelijk worden van de verzorgingsstaat. Ook bevelen we aan dat gemeenten concreet beleid ontwikkelen, dat in overeenstemming is met het IVRK, waarbij de ontwikkeling en behoeften van jongeren leidend zijn en niet het financiële of (thans tekortschietende) wettelijke kader. Verder adviseren we om de uitvoering van de Jeugdwet met die van de Wmo (en Wlz) te combineren. Zo kunnen we ervoor zorgen dat jongeren die 18 jaar worden in de residentiële jeugdhulp een onbezorgd en goed zelfstandig leven op kunnen bouwen.

Literatuur

- Beauchamp, T. (2016). Young People Transitioning from Care in Australia: A Critical But Neglected Area of Policy Development. In Mendes, P., & Snow, P. (Eds). *Young people transitioning from out-of-home care: international research, policy and practice* (pp. 265-284). Palgrave Macmillan.
- Biehal, N., Clayden, J., Stein, M., & Wade, J. (1995). *Moving on: Young people and leaving care schemes*. London: Her Majesty's Stationery Office.
- Broad, B. (1998). *Young people leaving care: Life since the Children Act 1989*. London: Jessica Kingsley Publishers.
- Cameron-Mathiasen, J., Leiper, J., Simpson, J., & McDermott, E. (2022). What was care like for me? A systematic review of the experiences of young people living in residential care. *Children and Youth Services Review*, 138, 106524. 10.1016/j.chilyouth.2022.106524
- CBS (2017). *Samenloop jeugdbescherming en jeugdhulp met verblijf*. Geraadpleegd via <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2017/49/samenloop-jeugdbescherming-en-jeugdhulp-met-verblijf>
- CBS (2019). *Aantal daklozen sinds 2009 meer dan verdubbeld*. Geraadpleegd via: <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2019/34/aantal-daklozen-sinds-2009-meer-dan-verdubbeld>
- CBS (2021a). *CBS StatLine: Jongeren met Jeugdzorg; Persoonskenmerken*. Geraadpleegd via: <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/84135NED/table?ts=1620303536855>.
- CBS (2021b). *CBS StatLine: Jongeren: Hoeveel jongeren zijn er in Nederland*. Geraadpleegd via: <https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/dashboard-bevolking/leeftijd/jongeren>.
- CBS (2021c). *Jeugdhulp 2020*. Geraadpleegd via: <https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/rapportages/2021/jeugdhulp-2020/2-jeugdhulptrajecten>.
- CBS (2021d). *Uit huis gaan*. Geraadpleegd via: <https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/dashboard-bevolking/levensloop/uit-huis-gaan>
- Courtney, M. E., Okpych, N. J., & Park, S. (2018). Report from CalYOUTH: Findings on the relationships between extended foster care and youths' outcomes at age 21. Chicago, IL: Chapin Hall at the University of Chicago. Geraadpleegd via: <https://www.chapinhall.org/research/improved-outcomes-at-age-21-for-youth-in-extended-foster-care/>
- CPB (2016). *Op eigen benen: Samenhang van jeugdhulp met het gebruik van WMO-zorg en inkomensondersteuning vanaf het 18e levensjaar*. Den Haag: CPB. Geraadpleegd via: <https://www.cpb.nl/publicatie/op-eigen-benen-samenhang-van-jeugdzorg-met-het-gebruik-van-wmo-zorg-en-inkomensondersteuning>
- De Jong, R. (2019). *Zorg(e)loze jeugd: Een multidisciplinair onderzoek naar een juridische grondslag voor de gedwongen bescherming van transitiejongeren*. Maklu uitgevers
- Department for Education. (2014). *Outcomes for children looked after by local authorities in England as at 31 March 2014*. London: Department for Education.
- Dixon, J., & Stein, M. (2005). *Leaving care: Throughcare and aftercare in Scotland*. London: Jessica Kingsley.
- Eurostat (2021). When do young people leave the nest? Geraadpleegd via: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/edn-20210812-1>
- Fawcett, B., Featherstone, B., & Goddard, J. (2003, July 15). *From the womb to the workplace: Child welfare under new labour*. Paper presented to the Annual Conference of the Social Policy Association, University of Teesside, Middlesbrough.
- Hannon, C., Wood, C., & Bazalgette, L. (2010). *In locos parentis*. London: Demos.
- Harder, A.T. & Knorth, E.J. (2022). *Uithuisgeplaatste jeugdigen in Nederland: Definitie & cijfers*. Rotterdam/Groningen: EUR/RuG.
- Harder, A. T., Knorth, E. J., & Kuiper, C. H. Z. (2020). *Uithuisgeplaatste jeugdigen: Sleutels tot succes in behandeling en onderwijs*. Amsterdam: Uitgeverij SWP.
- Heerde, J. A., Hemphill, S. A., & Scholes-Balog, K. E. (2018). The impact of transitional programmes on post-transition outcomes for youth leaving out-of-home care: a meta-analysis. *Health & Social Care in the Community*, 26(1), E15-E30. 10.1111/hsc.12348
- Huefner, J. C., Ringle, J. L., Thompson, R. W., & Wilson, F. A. (2018). Economic evaluation of residential length of stay and long-term outcomes. *Residential Treatment for Children & Youth*, 35(3), 192-208. 10.1080/0886571X.2018.1437375

- Jackson, S., & Cameron, C. (2012). *Final report of the YIPEE project. Young people from a public care background: Pathways to further and higher education in five European countries*. London: Thomas Coram Research Unit.
- Kalverboer, M.E. & Beltman, D. (2014). General Comment nummer 14 in vreemdelingenprocedures. De toepassing van General Comment nummer 14 van het VN-Kinderrechtencomité ter doorbreking van de impasse ten aanzien van het 'belang-van-het-kind'-beginsel in vreemdelingenprocedures. *Tijdschrift voor Familie- en Jeugdrecht*, 36 (7/8), 187-193.
- Leloux-Opmeer, H. (2018). *Who cares?! Baseline profiles and child development in different 24-h settings* (Proefschrift). Leiden: Universiteit Leiden.
- Mendes, P., Johnson, G., & Moslehuddin, B. (2011b). Effectively preparing young people to transition from out-of-home care, an examination of three recent Australian studies. *Family Matters*, 89, 61–70.
- Mendes, P., Bollinger, J., & Flynn, C. (2022). Young People Transitioning from Residential out-of-home Care in Australia: The Case for Extended Care. *Residential Treatment for Children & Youth*, accepted. 10.1080/0886571X.2022.2139330
- Mendes, P., & Snow, P. (2016). *Young people transitioning from out-of-home care: international research, policy and practice*. Palgrave Macmillan.
- Movisie/SZN (2019). *Factsheet dak- en thuisloze jongeren in Nederland*. Geraadpleegd via: https://www.sociaalsteunpunt.nl/wp-content/uploads/2020/10/20191003_SZN_Factsheet_Zwerfjongeren.pdf
- NRC (2018). *Jongeren in de jeugdzorg lopen na hun achttiende vaak vast*. Geraadpleegd via: <https://www.nrc.nl/nieuws/2018/06/05/met-een-grens-bij-18-jaar-zet-je-de-jeugdhulp-buitenspel-a1605440>
- NRC (2023). *Als de jeugdzorg voor 18-jarigen stopt, leidt dat soms tot dakloosheid*. Geraadpleegd via: <https://www.nrc.nl/nieuws/2023/01/24/voor-18-jarigen-stopt-de-jeugdzorg-te-abrupt-wat-tot-dakloosheid-kan-leiden-a4155168>
- OHCHR (Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights) (1997). *Manual on Human Rights Reporting under Six Major International Human Rights Instruments*. UN Doc. HR/PUB/91/1
- Okpych, N. (2012). Policy framework supporting youth aging-out of foster care through college: Review and recommendations. *Children and Youth Services Review*, 34(7), 1390-1396. 10.1016/j.childyouth.2012.02.013
- OECD. (2022). *Assisting Care Leavers: Time for Action*. Paris: OECD Publishing. Geraadpleegd via: <https://doi.org/10.1787/1939a9ec-en>
- Petaja, U., Terkamo-Moisio, A., Karki, S., & Haggman-Laitila, A. (2022). The Prevalence of High-Risk Behavior Among Adolescents in Aftercare Services and Transitioning from Out-of-home Care: A Systematic Review. *Adolescent Research Review*, accepted. 10.1007/s40894-022-00198-1
- Peters, C. M., Dworsky, A., Courtney, M., & Pollack, H. (2009). *Extending foster care to age 21: Weighing the costs to government against the benefits to youth*. Chicago: Chapin Hall.
- Pote, C., Swart, E., & Carelse, S. (2022). Social Support Networks for Youths Aging Out of Residential Care to Promote Positive Transition Outcomes - a Scoping Review. *Social Work*, 58(1), 85-100. 10.15270/58-1-992
- Raman, S., Inder, B., & Forbes, C. (2005). *Investing for success: The economics of supporting young people leaving care*. Melbourne: Centre for Excellence in Child and Family Welfare.
- Schmidt, E.P. (2020). Kinderrechten en de positie van jongvolwassenen. *Boom Strafblad*, 1, 33-41.
- Stein, M. (2012). *Young people leaving care*. London: Jessica Kingsley Publishers.
- Unicef (2020). *Worlds of influence: Understanding what shapes child well-being in rich countries*. Italy: Unicef. Geraadpleegd via: https://www.unicef.nl/files/Report%20Card%2016%20UNICEF_3%20sept_2020.pdf
- Van den Brink, Y.N., & Mijnaerends, E.M. (2020). General Comment No. 24 – nieuw elan voor het jeugdstrafrecht? Over leeftijdsgrenzen, 'diversion' en de bredere implicaties voor het jeugdstrafrecht. *Boom Strafblad*, 1, 7-15.
- Het Vergeten Kind (2022). *Mijn problemen waren niet opeens weg, mijn 'thuis' en begeleiding wel*. Utrecht: Vergeten Kind. Geraadpleegd via: <https://www.hetvergetenkind.nl/18endan/onderzoek>
- Wade, J., & Dixon, J. (2006). Making a home, finding a job: Investigating early housing and employment outcomes for young people leaving care. *Child and Family Social Work*, 11 (3), 199–208.
- Williams, F. (2004). What matters is who works: Why every child matters to new labour. Commentary on the DfES green paper every child matters. *Critical Social Policy*, XXIV (3), 406–427.