

BLESSURETIJD GEVRAAGD?

*EEN ONDERZOEK NAAR DE WENSELIJKHEID VAN EEN RECHT OP
NAZORG NA PLEEGZORG VOOR MEERDERJARIGE PLEEGKINDEREN UIT
HET GEDWONGEN KADER*

Suzanne Rensen
suzannerensen@live.nl
Studentnummer: 1272446

Masterscriptie Jeugdrecht
Begeleiders: Mw. mr. K.A.M. van
der Zon & Prof. mr. drs. M.R.
Bruning
Tweede lezer: Mw. mr. M.M.C.
Limbeek

Aantal pagina's: 59
Aantal woorden excl. voorwoord,
inhoudsopgave, lijst van afkortingen,
literatuurlijst en bijlage: 16486
Kernwoorden scriptie: pleegzorg, nazorg,
recht.

Leiden, mei 2018



Universiteit
Leiden

“Voor de meeste jongeren is hun achttiende verjaardag heel speciaal, maar ik wilde geen achttien worden. Voor mij was het geen feest. Ik voelde me onzeker, verdrietig en eenzaam. Voor het eerst in mijn leven was ik bang. Ik had via de voogd ‘verlengde pleegzorg’ aangevraagd, maar het was niet duidelijk of ik die verlenging zou krijgen. Ik hoorde het pas vlak voor mijn achttiende verjaardag.” – Rachel.¹

¹ Juffer e.a. 2016, p. 48.

In het boek komen pleegkinderen aan het woord die zich in de overgangsfase van de minder- naar de meerderjarigheid bevinden. Dit stuk komt uit het levensverhaal van de zeventienjarige Rachel. Rachel woont in een pleeggezin sinds ze één jaar is.

“Ik vind het onredelijk dat pleegzorg stopt als je achttien wordt. Je kunt nog niet zelfstandig zijn, leren en geld verdienen. Je wordt gewoon het gezinshuis of pleeggezin uitgezet en moet maar uitzoeken hoe je het verder doet.” – Axel.²

² Juffer e.a. 2016, p. 159.

In het boek komen pleegkinderen aan het woord die zich in de overgangsfase van de minder- naar de meerderjarigheid bevinden. Dit stuk komt uit het levensverhaal van de zeventienjarige Axel.

VOORWOORD

Voor u ligt de masterscriptie 'Blessuretijd gevraagd?'. Deze scriptie is geschreven in het kader van de afronding van mijn opleiding Jeugdrecht aan de Universiteit Leiden. Met deze scriptie sluit ik een mooie en leerzame periode af, waarin mijn passie voor het jeugdrecht louter is gegroeid.

Gedurende het vak practicum heb ik een presentatie gegeven over meerderjarige pleegkinderen in de pleegzorg. Na een grondige bestudering van literatuur, rechtspraak en regelgeving omtrent nazorg na pleegzorg constateerde ik dat pleegkinderen mogelijk tegen problemen aanliepen met het bereiken van de meerderjarigheidleeftijd, dit zette mij aan het denken. Met het bereiken van de meerderjarigheidleeftijd worden jongeren in staat geacht om op eigen benen te kunnen gaan staan, de pleegzorg en de bijbehorende hulp worden zodoende beëindigd. Wanneer jongeren hier echter nog niet aan toe zijn, kunnen zij middels een wettelijke voorziening een aanvraag tot verlengde pleegzorg of (voortgezette) hulp indienen. Een dergelijk verzoek wordt echter niet altijd toegewezen, in Nederland ontbreekt immers een recht op nazorg. Ik vind het opmerkelijk dat jongeren die behoefte hebben aan verlengde pleegzorg of (voortgezette) hulp hier geen garantie op hebben. Zodoende rees bij mij de vraag in hoeverre er behoefte zou zijn aan een wettelijke verankering van een afdwingbaar recht op nazorg voor meerderjarigen (ex)-pleegkinderen.

Gedurende mijn onderzoek heb ik veel steun gehad aan mijn scriptiebegeleidster, mw. Mr. K.A.M. van der Zon. Zij nam de tijd om mijn vragen te beantwoorden, gaf mij zelfvertrouwen en heeft samen met mij mijn onderzoek naar een steeds hoger niveau weten te tillen. Bij dezen wil ik dan ook graag mijn begeleidster bedanken voor de fijne begeleiding. Tevens wil ik Prof. mr. drs. M.R. Bruning bedanken voor het overnemen van de begeleiding en het nakijken van mijn scriptie. Ook wil ik mw. J. Reuser bedanken; zij heeft mij veel kunnen vertellen over de hersenontwikkelingen van adolescenten. Tot slot wil ik mijn vriend, vriendinnen en ouders bedanken voor hun morele steun tijdens het schrijven van deze scriptie. Hun wijze woorden hebben mij steeds weer gemotiveerd om mijn onderzoek tot een goed resultaat te brengen.

Rest mij niet anders meer dan u veel leesplezier toe te wensen!

Suzanne Rensen

Leiden, mei 2018

INHOUDSOPGAVE

Voorwoord	III
Lijst van afkortingen	VII
1. Inleiding	1
1.1. Aanleiding	1
1.2. Onderzoeksvraag en plan van aanpak	4
1.3. Afbakening van het onderzoek	4
1.4. Onderzoeksmethode.....	5
2. De huidige wettelijke regeling	6
2.1. Inleiding	6
2.2. Hulpbehoevende jongeren van achttien-plus	7
2.3. Wat is de betekenis van een verankering van een recht op nazorg na pleegzorg in de wet?	8
3. Nazorg na pleegzorg vanuit een rechtshistorisch perspectief	11
3.1. Inleiding	11
3.2. Nazorg na pleegzorg van 1905 tot 1988	11
3.3. Het wetsvoorstel van de Commissie Wiarda.....	12
3.4. Kritische geluiden omtrent het wetsvoorstel van de Commissie Wiarda.....	13
3.5. Nazorg na pleegzorg vanaf 1988	14
3.6. Toenemende aandacht voor nazorg na pleegzorg.....	14
3.7. Deelconclusie	16
4. Nazorg na pleegzorg vanuit het neurowetenschappelijk perspectief	18
4.1. Inleiding	18
4.2. Hersenontwikkeling van adolescenten	18
4.3. Het recht op nazorg wettelijk verankeren?	21
4.4. Deelconclusie	21
5. Nazorg na pleegzorg vanuit een mensenrechtelijk perspectief	23
5.1. Inleiding	23
5.2. Nazorg na pleegzorg vanuit het internationaal recht	23
5.3. Nazorg op grond van de VN-richtlijnen voor alternatieve zorg voor kinderen?	25
5.4. Aanbevelingen van het VN-Kinderrechtencomité	27
5.5. Deelconclusie; een recht op nazorg?	28
6. Nazorg na pleegzorg in Engeland	30
6.1. Inleiding	30

6.2.	Wettelijke kaders	30
6.3.	Beleid en uitvoering	31
6.4.	Engelse wetgeving; een inspiratiebron voor Nederland?	33
6.5.	Deelconclusie	34
7.	Conclusie	36
7.1.	Inleiding	36
7.2.	Analyse.....	36
7.2.1	Analyse vanuit de vier verschillende perspectieven	37
7.2.2.	Analyse: een recht op nazorg?	39
7.2.3.	Analyse: Hoe moet het recht op nazorg er uitzien?	41
7.3.	Aanbevelingen.....	42
7.4.	Slotwoord	43
Literatuurlijst		45
Literatuurlijst.....		45
Parlementaire stukken		49
Internationale bronnen		49
Bijlage.....		50
BIJLAGE I - Interview kinder- en jeugdpsycholoog Reuser		50

LIJST VAN AFKORTINGEN

Awb	Algemene wet bestuursrecht
BW	Burgerlijk Wetboek
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
GC	General Comment van het VN-Kinderrechtencomité
EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
FJR	Tijdschrift voor Familie en Jeugdrecht
GI	Gecertificeerde Instelling
IVRK	Internationaal Verdrag Inzake de Rechten van het Kind
Jo.	Juncto
MvT	Memorie van toelichting
Par.	Paragraaf
Stb.	Staatsblad
TJK	Tijdschrift voor Jeugdrecht en Kinderrechten
VN-Kinderrechtencomité	Het Comité voor de Rechten van het Kind van de Verenigde Naties
VN-richtlijnen	Richtlijnen voor Alternatieve zorg voor Kinderen
Wmo	Wet Maatschappelijke Ondersteuning

1. INLEIDING

1.1. AANLEIDING

De overgang naar volwassenheid is de laatste decennia verschoven; in de huidige tijd gebeurt dit later dan twintig jaar geleden.³ Jongeren gaan later op zichzelf wonen, studeren later af en zijn langer afhankelijk van hun familie voor emotionele, praktische en financiële ondersteuning. Waar het twintig jaar geleden normaal werd geacht dat jongeren op hun achttiende het ouderlijk huis verlieten, blijkt uit onderzoek van het Centraal Bureau voor de Statistiek⁴ (hierna: CBS) dat in de huidige tijd de gemiddelde leeftijd waarop jongeren het ouderlijk huis verlaten en zelfstandig gaan wonen 24,6 jaar is.⁵ De verschuiving van deze leeftijd komt onder andere voort uit het feit dat jongeren blijven ‘boemerangen’. Dit fenomeen houdt in dat jongeren in eerste instantie op zichzelf gaan wonen, maar wanneer zij problemen ondervinden keren zij – al dan niet tijdelijk – terug naar het ouderlijk huis. Het boemerangen en het ouderlijk huis rond het 24ste levensjaar verlaten is echter niet voor ieder kind vanzelfsprekend. Pleegkinderen kunnen geen ‘boemerangkind’ zijn en moeten de stap om uit huis te gaan doorgaans al op hun achttiende maken. Met het achttiende levensjaar is de jongere immers meerderjarig op grond van artikel 1:233 BW en wordt de pleegzorg in principe beëindigd.

Voorname jongeren die in het gedwongen kader pleegzorg ontvangen lopen het risico om op eigen benen te moeten gaan staan met het bereiken van de leeftijd van achttien jaar. Pleegzorg in het gedwongen kader houdt in dat de kinderrechter een machtiging uithuisplaatsing ex artikel 1:265b BW afgeeft zonder dat de biologische ouders behoeven in te stemmen met de uithuisplaatsing. Een uithuisplaatsing is een kindbeschermingsmaatregel en wordt altijd in het kader van een ondertoezichtstelling⁶ gegeven. De rechter geeft enkel een machtiging uithuisplaatsing af indien dit noodzakelijk in het belang van de verzorging en opvoeding van het kind is of wanneer het noodzakelijk en in het belang van het kind is dat er een onderzoek moet worden gedaan naar de geestelijke of lichamelijke gesteldheid van het kind.⁷ Een kindbeschermingsmaatregel kan tot het achttiende levensjaar voortduren. Wanneer een jongere de meerderjarigheidsleeftijd van achttien jaar bereikt, stoppen de kindbeschermingsmaatregelen. In het geval van pleegzorg in het gedwongen kader betekent

³ Zie: <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2016/27/jongeren-blijven-langer-bij-ouders-thuis> (laatst geraadpleegd op 29 augustus 2017).

⁴ “Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) verzamelt, bewerkt en publiceert statistische gegevens over de Nederlandse samenleving.” <https://www.rijksoverheid.nl/contact/contactgids/centraal-bureau-voor-de-statistiek-cbs>.

⁵ Zie: <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2016/27/jongeren-blijven-langer-bij-ouders-thuis> (laatst geraadpleegd op 29 augustus 2017).

⁶ Ex artikel 1:255 BW.

⁷ Ex artikel 1:265b lid 1 BW.

dit dat de formele plaatsing in het pleeggezin stopt, maar ook dat de daarbij behorende pleegzorgbegeleiding en pleegvergoeding stoppen.⁸ Een pleegkind wordt met het bereiken van de meerderjarigheid geacht op eigen benen te kunnen staan.

Ondanks dat de meerderjarigheid met zich meebrengt dat de pleegzorg(begeleiding) in principe stopt, kunnen jongeren die nog bij hun pleegouders willen blijven wonen een beroep doen op verlengde pleegzorg via artikel 1.1, onder jeugdige, sub 3 Jeugdwet. Jongeren moeten dan voor hun achttiende verjaardag bij de gemeente een aanvraag tot voortgezette hulp indienen. Gemeenten zijn echter niet verplicht om de aanvraag toe te wijzen, dit kan per gemeente verschillen. Als er geen zorgvraag wordt gedaan of deze wordt afgewezen kunnen pleegkinderen op vrijwillige basis bij het pleeggezin blijven wonen. Naast het feit dat een jongere in deze situatie geen pleegzorgbegeleiding meer ontvangt, ontvangen pleegouders ook geen pleegzorgvergoeding meer. Het is mogelijk voor te stellen dat pleegouders onvoldoende financiële middelen hebben om het leven en onderhoud van het pleegkind van te bekostigen, een pleegkind kan zodoende niet altijd in het pleeggezin blijven wonen.

Het kan echter ook zo zijn dat een jongere wel op eigen benen wil gaan staan, maar daarbij nog wel behoefte heeft aan begeleiding of hulp. Een jongere kan nu een aanvraag doen tot (voortgezette) hulp via de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (hierna: Wmo). Wederom geldt hier dat gemeenten niet verplicht zijn om de aanvraag toe te wijzen. In de Wmo worden gemeenten wel aangespoord om beleid op te stellen en aandacht aan jonge zorgverlaters te besteden, maar dit is geen verplichting van gemeenten.⁹

Hoewel een pleegkind een beroep kan doen op verlengde pleegzorg of (voortgezette) hulp, is er geen garantie dat een aanvraag wordt toegewezen. Een pleegkind heeft immers geen afdwingbaar recht op nazorg. Wanneer deze aanvragen worden afgewezen staat een pleegkind met het bereiken van de leeftijd van achttien jaar op eigen benen en ontvangt het geen hulp meer. Een pleegkind met zijn achttiende geheel op eigen benen laten staan en/of geen hulp bieden lijkt niet altijd goed uit te pakken; uit wetenschappelijk onderzoek blijkt dat jongeren die de pleegzorg verlaten niet voldoende zijn voorbereid op de verantwoordelijkheid die bij volwassenheid komt kijken, zij missen de vaardigheden om zelfstandig in de maatschappij te kunnen functioneren.¹⁰ Bovendien blijkt dat ex-pleegkinderen een minder gunstig toekomstperspectief hebben dan kinderen die langer bij hun (pleeg)ouders opgroeien.¹¹ Ex-pleegkinderen hebben een verhoogd risico op problemen; zij hebben een minder gunstig vooruitzicht op het gebied van onderwijs, werk, psychisch- en sociaal functioneren en criminaliteit dan een 'niet pleegkind' of een pleegkind dat langer in een pleeggezin blijft

⁸ Nederlands Jeugdinstituut 2014, p. 4.

⁹ Zie artikel 2.1.2 lid 4 sub e Wmo; hier staat geen verplichting voor gemeenten in.

¹⁰ Donkoh e.a. 2006, p. 1435.

¹¹ Hermans 2010, p. 177-193.

wonen.¹² Gezien de verhoogde risico's op problemen van ex-pleegkinderen en het feit dat deze groep jongeren er mogelijk nog niet klaar voor is om op eigen benen te gaan staan, lijkt het verstandig om bij ex-pleegkinderen die op zichzelf gaan wonen een oogje in het zeil te houden. Hier zit echter een groot probleem, het is namelijk erg lastig om toezicht op deze groep kwetsbare jongeren te houden. Er is immers geen kinderbeschermingsmaatregel meer en er is geen gezingsvoogd meer aanwezig die een oogje in het zeil kan houden. Het wordt mogelijk niet of te laat opgemerkt wanneer het niet goed gaat met een jongere. Bovendien lijken jongeren zelf ook niet tijdig aan de bel te trekken en weten ze niet altijd waar zij terecht kunnen met problemen wanneer de pleegzorg stopt: *"Ik ben bijna achttien, maar wat ik moet doen als het mis gaat, geen flauw idee.."*¹³

Ook in de politiek blijft de problematiek omtrent de overgang van minder- naar meerderjarigheid in de pleegzorg niet onopgemerkt. Minister de Jonge, minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, pleit ervoor om pleegzorg standaard te laten doorlopen tot het 21ste levensjaar. In een commissiebrief aan de Tweede Kamer schrijft hij het volgende: *"Juist pleegkinderen, die een minder stabiele jeugd hebben gehad, gun je dat ze ook na hun achttiende jaar de warme basis van een gezin blijven ervaren."*¹⁴ Hij stelt dat pleegkinderen een kwetsbare groep jongeren zijn die de ondersteuning van hun biologische ouders na hun achttiende jaar mogelijk moeten ontberen. Dat is volgens hem des te schrijnender nu de meeste jongeren die niet in een pleeggezin wonen nog jaren na hun achttiende verjaardag kunnen terugvallen op hun ouders. Pleegkinderen zouden volgens hem niet met het achttiende levensjaar op eigen benen moeten staan; *"zij hebben nog richting, grenzen en support nodig"*.¹⁵

Gezien de bovenstaande problematiek lijkt het niet altijd verstandig om pleegkinderen op hun achttiende levensjaar volledig los te laten. Ondanks het feit dat pleegkinderen een aanvraag tot verlengde pleegzorg en voortgezette hulp kunnen doen, zijn gemeenten volgens de Wmo en de Jeugdwet niet verplicht deze aanvragen toe te wijzen. Het is onduidelijk in hoeverre gemeenten zich verantwoordelijk voelen om de nazorg na pleegzorg op te pakken en hoe ver deze verantwoordelijkheid gaat. Bovendien is er geen duidelijke richtlijn of wetgeving voorhanden die aangeeft hoe nazorg na pleegzorg moet worden geboden. Gezien de problemen waar jongeren tegen aan kunnen lopen is het mogelijk voor te stellen dat een verankering in de wet van een recht op nazorg na pleegzorg wenselijk zou zijn. De vraag rijst of er behoefte is aan een wettelijke verankering van een recht op nazorg na pleegzorg voor meerderjarige pleegkinderen.

¹² Hermans 2010, p. 177-193.

¹³ Jongen 17 jaar, Rondetafelgesprek Tweede Kamer over nazorg en zorg 16+, 21 maart 2014. Online te raadplegen via: <https://www.defenceforchildren.nl/p/21/3533>.

¹⁴ Kamerstukken II, 2018, commissiebrief inzake reactie op artikel RTL-nieuws d.d. 21 januari 2018 pleegzorg naar 21 jaar, 1290641-172872-J.

¹⁵ Van Houwelingen, 'Minister wil pleegkind tot 21e bij pleeggezin', *Algemeen Dagblad* 21 januari 2018.

1.2. ONDERZOEKSVRAAG EN PLAN VAN AANPAK

In dit onderzoek wordt onderzocht of er behoefte is aan een wettelijke verankering van een recht op nazorg na pleegzorg voor meerderjarige pleegkinderen. In dit onderzoek omvat nazorg alle vormen van (voortgezette) hulp waar een jongere aanspraak op kan maken volgens de Wmo, maar het omvat ook de verlengde pleegzorg waar een jongere aanspraak op kan maken volgens de Jeugdwet. Tevens zal in het onderzoek aandacht worden besteed aan de vraag hoe deze eventuele wettelijke verankering eruit zou moeten zien. Naar aanleiding van de hierboven beschreven problematiek rond de nazorg na pleegzorg voor meerderjarige pleegkinderen kan de volgende onderzoeksvraag worden gesteld:

In hoeverre is er behoefte aan een wettelijke verankering van een recht op nazorg na pleegzorg voor meerderjarige pleegkinderen? En indien deze behoefte er is, hoe moet deze wettelijke verankering eruit komen te zien?

In het onderzoek zal eerst aandacht worden besteed aan de huidige wettelijke regeling omtrent nazorg na pleegzorg. Vervolgens zal ter beantwoording van de onderzoeksvraag vanuit vier verschillende perspectieven een antwoord worden gezocht op de centrale onderzoeksvraag. De gekozen perspectieven zijn verbonden aan de nazorg na pleegzorg en beogen eraan bij te dragen dat de onderzoeksvraag zo objectief mogelijk wordt beoordeeld. Er zal vanuit een rechtshistorisch, een neurowetenschappelijk en een mensenrechtelijk perspectief naar de centrale onderzoeksvraag worden gekeken. Tevens zal een vergelijking met het Nederlandse en het Engelse rechtssysteem worden gemaakt op het gebied van nazorg na pleegzorg. In het Engelse rechtssysteem bestaat een wettelijke verankering van het recht op nazorg na pleegzorg. Er zal worden gekeken of de Engelse wettelijke regeling omtrent nazorg na pleegzorg als voorbeeld voor Nederland kan dienen. Tot slot zal een analyse plaats vinden waarin uiteengezet wordt wat de inzichten van de verschillende perspectieven voor de Nederlandse nazorg na pleegzorg betekenen. Naar aanleiding van deze analyse volgen er aanbevelingen voor de Nederlandse nazorg na pleegzorg en zal de onderzoeksvraag beantwoord worden.

1.3. AFBAKENING VAN HET ONDERZOEK

Bij het beantwoorden van de onderzoeksvraag wordt vanwege de beperkte omvang van deze scriptie noodzakelijkerwijs louter gekeken naar jongeren die door middel van een kinderbeschermingsmaatregel in een pleeggezin zijn geplaatst. Het onderzoek focust zich hierbij op jongeren die de pleegzorg in gedwongen kader ontvingen. Tevens richt het onderzoek zich enkel op nazorg na pleegzorg voor meerderjarigen pleegkinderen. Tot slot focust dit onderzoek zich louter op geestelijk- en lichamelijk gezonde jongeren met een

Nederlandse nationaliteit. Onder kwetsbare jongvolwassenen wordt in dit onderzoek verstaan jongeren van 18 tot 25 jaar die tot hun meerderjarigheid pleegzorg in het gedwongen kader ontvingen.

Dit doet niets af aan het feit dat er meerdere kwetsbare jongeren zijn die problemen ondervinden in de overgang van de minder- naar de meerderjarigheid of in de overgang van pleegzorg naar nazorg, maar in dit onderzoek was er onvoldoende ruimte voor om hier aandacht aan te besteden.

1.4. ONDERZOEKSMETHODE

Om de onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden is gebruik gemaakt van een literatuuronderzoek. Verscheidene Nederlandse en Engelse wet- en regelgeving, internationale verdragen en regelgeving, juridisch wetenschappelijke literatuur en wetsvoorstellen hebben bijgedragen aan deze literatuurstudie. Met het literatuuronderzoek is beoogd om antwoord te kunnen geven op de onderzoeksvraag. Voor beantwoording van de vraag vanuit het neurowetenschappelijk perspectief heeft een interview plaatsgevonden met kinder- en jeugdpsycholoog Reuser. Het interview is in te zien in Bijlage I behorende bij deze scriptie.

2. DE HUIDIGE WETTELIJKE REGELING

2.1. INLEIDING

In 2015 trad de Jeugdwet in werking.¹⁶ Deze wet verving niet enkel de Wet op Jeugdzorg, maar bracht ook grote veranderingen met zich mee op het gebied van de kinderbeschermingsmaatregelen. Waar voorheen de provincies verantwoordelijk waren voor de kinderbeschermingsmaatregelen, is dit met de invoering van de Jeugdwet overgeheveld naar gemeenten. Tevens is het wettelijk recht op zorg vervangen door de jeugdhulpplicht voor gemeenten¹⁷; *“als een jeugdige of zijn ouders hulp nodig hebben in verband met opgroei- en opvoedingsproblemen, psychische problemen en stoornissen en voor zover de eigen mogelijkheden en het probleemoplossend vermogen ontoereikend zijn, treffen gemeenten ten behoeve van de jeugdige die zijn woonplaats heeft binnen zijn gemeente een voorziening op het gebied van jeugdhulp ex artikel 2.3 lid 1 Jeugdwet”*.¹⁸ Onder deze jeugdhulpplicht valt tevens de plicht voor gemeenten om de uitvoering van de kinderbeschermingsmaatregelen, zoals een uithuisplaatsing in een pleeggezin, in goede banen te leiden.¹⁹ Gemeenten hebben hiervoor afspraken gemaakt met gecertificeerde instellingen (hierna: GI) in hun regio die de kinderbeschermingsmaatregelen uitvoeren. De GI zorgt er vervolgens voor dat een jongere hulp ontvangt van een jeugdhulpaanbieder. Deze jeugdhulpaanbieder zorgt er bijvoorbeeld voor dat een pleegkind in een passend pleeggezin terecht komt.

Deze jeugdhulp en de uitvoering van de kinderbeschermingsmaatregelen zijn in beginsel bedoeld voor jeugdigen; in artikel 1.1 Jeugdwet wordt immers een leeftijdsgrens van achttien jaar gehanteerd. Met het aanvangen van de leeftijd van achttien jaar wordt een pleegkind als volwassen gezien en wordt hij geacht om op eigen benen te kunnen gaan staan. Met het bereiken van de leeftijd van achttien jaar stoppen kinderbeschermingsmaatregelen zoals pleegzorg. Het is mogelijk voor te stellen dat een jongere er nog niet aan toe is om op eigen benen te gaan staan en na zijn achttiende nog in het pleeggezin wil blijven wonen of nog hulp wil ontvangen. In dit hoofdstuk wordt uiteengezet welke mogelijkheden een achttien-plusser, die nog behoefte heeft aan pleegzorg of hulp, kan ontlenen aan de huidige wettelijke regeling. Vervolgens wordt er aandacht besteed aan de vraag wat de betekenis van een wettelijke verankering van een recht op nazorg na pleegzorg in de huidige wet zal zijn.

¹⁶ Koninklijk Besluit van 14 november 2014, Stb. 443.

¹⁷ Ex artikel 2.3 Jeugdwet.

¹⁸ Bruning e.a. 2016, p. 802.

¹⁹ Ex artikel 2.4 lid 2 Jeugdwet.

2.2. HULPBEHOEVENDE JONGEREN VAN ACHTTIEN-PLUS

Wanneer een meerderjarig pleegkind na zijn achttiende levensjaar nog in zijn pleeggezin wil blijven wonen, kan een jongere middels een wettelijke voorziening een verzoek doen tot verlengde pleegzorg. Verlengde pleegzorg is een vorm van nazorg die een gemeente op grond van de Jeugdwet kan blijven bieden aan een jongere tot maximaal het 23ste levensjaar.²⁰ Een jongere moet dan voor zijn achttiende verjaardag, of maximaal een half jaar na zijn achttiende verjaardag, een aanvraag tot verlengde pleegzorg indienen bij de gemeente van zijn woonplaats. Het is echter geen garantie dat een jongere een aanvraag tot verlengde pleegzorg ook daadwerkelijk toegewezen krijgt. De gemeente beslist per individueel geval of een verlening haars inziens noodzakelijk is.²¹ Indien zij van mening is dat deze verlening noodzakelijk is en zij de aanvraag toewijst, blijft er tussen de pleegouder en de pleegzorgaanbieder een pleegzorgcontract bestaan. Een jongere blijft pleegzorgbegeleiding ontvangen en de pleegouders blijven een pleegzorgvergoeding ontvangen.

Het kan echter ook voorkomen dat een jongere wel op eigen benen wil gaan staan, maar daarbij nog behoefte heeft aan verdere hulp en ondersteuning. Wanneer een jongere nog behoefte heeft aan hulpverlening, bijvoorbeeld voorzetting van een therapie, kan een jongere vanaf zijn achttiende niet meer via de Jeugdwet aanspraak op deze hulp maken, de Jeugdwet geldt in principe immers voor kinderen tot achttien jaar.

“Ik had het idee dat ik klaar was om op eigen benen te gaan staan toen ik achttien werd, maar ik was nog met therapie bezig. Dit was heel belangrijk voor mij, moest dit ineens stoppen na mijn achttiende verjaardag?” – Rachel Sephora, oud-pleegkind. ²²

Zoals in het bovenstaande voorbeeld te zien is, kan het voorkomen dat een jongere na het bereiken van de leeftijd van achttien nog wel behoefte heeft aan (voortgezette) hulp. Een jongere heeft in een dergelijk geval de mogelijkheid om op grond van een wettelijke voorziening uit de Wmo een verzoek te doen tot (voortgezette) hulp. Aangezien jongeren geen aanspraak meer op hulp kunnen maken via de Jeugdwet is er ,tijdens de parlementaire behandeling van de Wmo bij amendement-Bergekamp, besloten dat gemeenten zorg moeten dragen voor jongeren die hulpbehoevend zijn en niet meer in aanmerking komen voor hulp op basis van de Jeugdwet.²³ Naar aanleiding hiervan is artikel 2.1.2 lid 4 sub e in de Wmo opgenomen. Dit artikel stelt dat er bijzondere aandacht moet worden besteed aan de

²⁰ Ex artikel 1.1, onder jeugdige, sub 3 Jeugdwet.

²¹ Ex artikel 1.1, onder jeugdige, sub 3 Jeugdwet.

²² ‘Nieuwsuur’, NOS NPO2, 18 december 2016.

²³ *Kamerstukken II 2013/14, 33 841, nr. 82.*

continuering van hulp en dat dit “*in het bijzonder geldt ten aanzien van de persoon die door het bereiken van een bepaalde leeftijd geen jeugdhulp als bedoeld in de Jeugdwet meer kan ontvangen*”.²⁴

Ondanks het feit dat gemeenten op deze manier worden aangespoord om aandacht te besteden aan een achttien-plussers die plotseling niet meer onder de Jeugdwet valt, zijn gemeenten niet verplicht om een verzoek tot (voorgezette) hulp toe te wijzen.

2.3. WAT IS DE BETEKENIS VAN EEN VERANKERING VAN EEN RECHT OP NAZORG NA PLEEGZORG IN DE WET?

Wanneer de gemeente een aanvraag van verlengde pleegzorg of (voortgezette) hulp toe- of afwijst geeft de gemeente een beschikking af ex artikel 2.3 lid 1 Jeugdwet jo. artikel 1:3 lid 2 Awb. Aangezien er in dit geval sprake is van een besluit moet er ook een mogelijkheid voor een pleegkind – of zijn pleegouders – zijn om tegen een afwijzing van de aanvraag bezwaar te maken en zo nodig in beroep te gaan.²⁵ Er komt hier echter een probleem om de hoek kijken; wanneer een verzoek tot verlengde pleegzorg wordt afgewezen en er bezwaar, of zo nodig beroep, wordt aangekend, kan het voor een jongere (te) lang duren voordat deze zaak wordt behandeld. In afwachting van het proces ontvangen de pleegouders geen financiering en ontvangt de jongere geen pleegzorgbegeleiding. Bovendien kan er ondanks het bezwaar of beroep alsnog worden besloten dat er geen (voortgezette) hulp of verlengde pleegzorg wordt toegekend aan de jongere. Een jongere kan een aanvraag doen tot nazorg, maar als de gemeente dit niet noodzakelijk acht wordt dit verzoek afgewezen. Nu een afdwingbaar recht op nazorg ontbreekt, heeft een jongere geen garantie op verlengde pleegzorg of (voortgezette) hulp.

Een recht op nazorg na pleegzorg in de wet verankeren, kan ertoe leiden dat jongeren een beroep kunnen doen op hun *recht* op nazorg. Dit in tegenstelling tot het huidige beleid, waar jongeren een beroep kunnen doen op het eventueel aanspraak maken op nazorg. Met een recht op nazorg zou nazorg na pleegzorg worden geboden, *tenzij* er niet aan de wettelijke vereisten van het recht op nazorg wordt voldaan.

Een verankering in de wet van een recht op nazorg – inclusief verlengde pleegzorg en (voortgezette) hulp – zou voor grote veranderingen kunnen zorgen. Het zou in er in eerste instantie voor kunnen zorgen dat de rechtspositie van pleegkinderen versterkt wordt, pleegkinderen krijgen er immers een recht bij. Bovendien zullen pleegkinderen door middel van wettelijke vaste regels niet meer afhankelijk van de welwillendheid van gemeenten zijn. Het feit dat er nu geen vaste regels zijn voor het toekennen van nazorg na pleegzorg lijkt rechtsongelijkheid te kunnen veroorzaken binnen en tussen gemeenten. Door een recht op

²⁴ Artikel 2.1.2 lid 4 sub e Wmo.

²⁵ *Kamerstukken II 2012/13, 33 648 nr. 3 (MvT)*, p. 7.

nazorg na pleegzorg in de wet te verankeren zou nazorg volgens het Verwey-Jonker instituut gaan afhangen van wat jongeren daadwerkelijk nodig hebben en zou nazorg niet meer afhangen van de (financiële) bereidheid van gemeenten om in nazorg te willen investeren.²⁶ Nazorg kan door middel van vaste regels een vast onderdeel worden van het jeugdbeschermingstraject. Bruning oppert het idee dat een GI de verantwoordelijkheid zou moeten hebben over het toekennen van nazorg na pleegzorg. Wanneer een GI beslist dat een jongere verlengde pleegzorg of (voortgezette) hulp nodig heeft, zou de gemeente verplicht moeten zijn om deze nazorg te financieren. De gemeente zal op deze manier budget moeten vrijhouden om in de nazorg te voorzien.²⁷ Op deze manier zullen gemeenten geen inspraak meer hebben in het al dan niet toekennen van nazorg.

Bovendien zal een wettelijke verankering van een recht op nazorg ook voor de maatschappij veranderingen met zich mee kunnen brengen. Wanneer een jongere een betere kans krijgt om zich te ontwikkelen door langer in zijn pleeggezin te blijven wonen of de juiste hulp aangeboden krijgt, blijkt uit wetenschappelijk onderzoek dat de kans kleiner is dat een jongere op latere leeftijd in de problemen raakt.²⁸ Uit recent onderzoek van adviesbureau Sinzer blijkt dat dit de maatschappij uiteindelijk ook kosten zal besparen: *“De extra tijd die jongeren krijgen en waarin ze worden begeleid naar een zelfstandige volwassenheid resulteert in diverse maatschappelijke kostenbesparingen. Voor gemeenten werkt de verlenging preventief; op termijn besparen zij onder andere op het gebied van ondersteuning bij wonen, bewindvoering, uitkeringen, schuldhulpverlening en criminaliteit. Voor zorgverzekeraars worden kosten voor geestelijke gezondheidszorg en behandeling van verslavingsproblematiek voorkomen.”*²⁹ De kosten (de input) van de verlengde pleegzorg is €14.000 euro per jongere, maar de maatschappelijke waarde hiervan is €17.800. Elke euro zal naar verwachting zodoende €1,27 aan maatschappelijke waarden opleveren.³⁰ In figuur 1.1. wordt dit duidelijk weergegeven:

²⁶ Steketee e.a. 2009, p. 6.

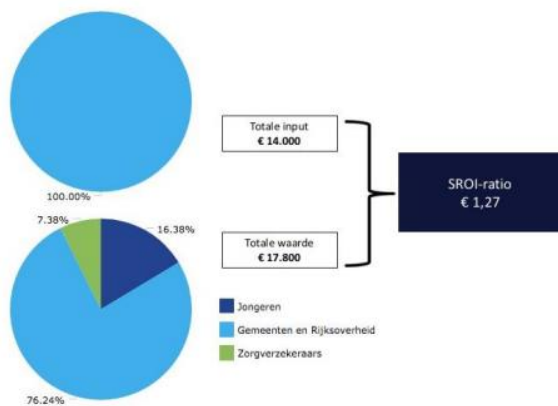
²⁷ Bruning e.a 2016, p. 94.

²⁸ Hermans 2010, p. 177-193.

²⁸ Jongen 17 jaar, Rondetafelgesprek Tweede Kamer over nazorg en zorg 16+, 21 maart 2014. Online te raadplegen via: <https://www.defenceforchildren.nl/p/21/3533>.

²⁹ Maatschappelijke Business Case: Verlengde Pleegzorg 2017, p. 19.

³⁰ Maatschappelijke Business Case: Verlengde Pleegzorg 2017, p. 20.



Figuur 1.1., 'Verhouding tussen kosten nazorg na pleegzorg en maatschappelijke waarde'.

Bron: Maatschappelijke

Business Case: Verlengde Pleegzorg 2017, p. 21.

Een recht op nazorg introduceren lijkt echter ook een keerzijde met zich mee te brengen. Er rijzen direct verschillende vragen: wie moet er verantwoordelijk voor dit recht zijn? Wie bekostigt deze (verlengde) hulp? Onder welke wet moet dit recht vallen? En hoe moet dit recht eruit komen te zien? Een recht op nazorg wettelijk verankeren kost veel tijd en geld. Bovendien is het nog maar de vraag of er überhaupt behoefte is aan een recht op nazorg.

Of er behoefte is aan deze wettelijke verankering, en hoe deze eruit zou moeten zien indien deze behoefte er is, wordt in deze scriptie verder onderzocht.

3. NAZORG NA PLEEGZORG VANUIT EEN RECHTSHISTORISCH PERSPECTIEF

3.1. INLEIDING

De Nederlandse pleeg- en nazorg heeft zich tussen 1905 en 2018 ontwikkeld binnen een context van een veranderende Nederlandse cultuur en samenleving. Om te kunnen oordelen over de vraag in hoeverre er behoefte is aan een wettelijke verankering van een recht op nazorg na pleegzorg, is het van belang om deze vraag vanuit een rechtshistorisch perspectief nader te onderzoeken. Immers, zijn er goede redenen te vinden waarom een verankering van het recht op nazorg reeds niet in de wet is opgenomen?

3.2. NAZORG NA PLEEGZORG VAN 1905 TOT 1988

De meerderjarigheidsleeftijd ligt tegenwoordig op achttien jaar³¹, dit is echter niet altijd het geval geweest. Vanaf 1905 tot 1988 gold in Nederland een meerderjarigheidsleeftijd van 21 jaar.³² Voor de pleegzorg betekende dit dat de staat bescherming bood aan minderjarige pleegkinderen en dat zodra minderjarigen de meerderjarigheidsleeftijd van 21 hadden bereikt deze bescherming in principe ophield. Hier was echter een uitzondering mogelijk: wanneer een pleegkind de meerderjarigheidsleeftijd zou bereiken en er nog niet aan toe was om op eigen benen te gaan staan, kon een jongere een verzoek tot voortzetting van de pleegzorg indienen bij een kinderbeschermingsinstelling.³³ Dit verzoek werd echter enkel toegewezen indien er voldoende financiële middelen beschikbaar waren om deze hulpverlening van te bekostigen. De verlengde pleegzorg kon bij een toewijzing van het verzoek tot het 23ste jaar doorlopen. Een jongere had destijds zodoende eveneens geen recht op verlengde pleegzorg, maar kon uitsluitend middels een wettelijke voorziening een verzoek tot verlengde pleegzorg indienen. Naast het feit dat de volwassenheid met het aanvangen van 21 jaar een juridisch gegeven was, was er volgens Dekker nog een andere reden waarom er geen recht op verlengde pleegzorg aan meerderjarigen ex-beschermingspupillen³⁴ werd toegekend; volgens Dekker zou een recht op verlengde pleegzorg voor meerderjarigen ex-beschermingspupillen door de maatschappij als betutteld worden ervaren.³⁵ De opinie die heerste was immers dat een jongere met het

³¹ Ex artikel 1:233 BW.

³² Koninklijk Besluit van 25 oktober 1905, Stb. 292.

Zie ook: de Groot 2007, p. 28-29.

³³ Rapport van de commissie Wiarda voor de herziening van het Kinderbeschermingsrecht, 1971, p. 70.

³⁴ Jeugdigen die onder een kinderbeschermingsmaatregel vielen werden destijds 'beschermingspupillen' genoemd. Zodra een kind niet meer onder een kinderbeschermingsmaatregel viel, bijvoorbeeld omdat de meerderjarigheidsleeftijd was bereikt, werd een jongere een ex-beschermingspupil genoemd.

³⁵ Dekker 2012, p. 162.

bereiken van de meerderjarigheid volwassen was en in principe op eigen benen moest kunnen staan.

3.3. HET WETSVOORSTEL VAN DE COMMISSIE WIARDA

Dat de meerderjarigheidsleeftijd in de huidige tijd op achttien jaar ligt, komt voort uit de verlaging van de meerderjarigheidsleeftijd in 1988.³⁶ Deze verlaging heeft destijds plaats gevonden naar aanleiding van het voorstel van de Commissie Wiarda. Zij stelde voor om de meerderjarigheidsleeftijd van 21 jaar naar 18 jaar te verlagen.³⁷ Volgens de Commissie Wiarda was het kindbeeld in Nederland veranderd; waar voorheen de nadruk op de bescherming van het kind lag, kwam destijds de nadruk steeds meer op de rechten van het kind te liggen.³⁸ Een kind moest zodoende meer eigen bevoegdheden, rechten en plichten toebedeeld krijgen. Dat een minderjarige tot 21 jaar als handelingsonbekwaam werd gezien was achterhaald, minderjarigen werden al voor het 21ste levensjaar in staat geacht om bepaalde ‘volwassen’ handelingen zelf te verrichten.³⁹ De Commissie Wiarda realiseerde zich dat de verlaging van de meerderjarigheidsleeftijd met name grote gevolgen voor pleegkinderen met zich meebracht; wanneer de meerderjarigheidsleeftijd van 21 naar 18 werd verlaagd zou dit immers tot gevolg hebben dat jongeren drie jaar korter pleegzorg zouden ontvangen. De enige mogelijkheid die een meerderjarige reeds had om pleegzorg tot zijn 23ste te kunnen ontvangen, was om middels een wettelijke voorziening een verzoek tot verlengde pleegzorg in te dienen. Een recht op verlengde pleegzorg, in plaats van een wettelijke voorziening, achtte de Commissie Wiarda onnodig; een jongere werd immers geacht om met zijn achttiende levensjaar volwassen handelingen te kunnen verrichten en dus ook om in principe op eigen benen te kunnen staan.

Opmerkelijk was dat er tot dan toe geen mogelijkheid was geweest voor meerderjarigen ex-beschermingspupillen om louter voortgezette hulp zonder verblijf in het pleeggezin aan te vragen, terwijl deze behoefte bij jongeren en hulpverlenende instanties wel aanwezig was.⁴⁰ Wiarda achtte de kans groot dat de roep om voortgezette hulp zou toenemen indien de meerderjarigheidsleeftijd werd verlaagd naar achttien jaar.⁴¹ Wiarda stelde zodoende voor om voor de ex- jeugdbeschermingspupillen een aparte regeling in de wet op te nemen.⁴² De

³⁶ *Kamerstukken II* 1978/79, 15 417.

³⁷ Rapport van de commissie Wiarda voor de herziening van het Kinderbeschermingsrecht, 1971, p. 57.

³⁸ Rapport van de commissie Wiarda voor de herziening van het Kinderbeschermingsrecht, 1971, p. 58.

³⁹ Dit blijkt bijvoorbeeld uit de volgende ‘volwassen handelingen’: vanaf veertien jaar kon een minderjarige een bankrekening openen; vanaf zestien jaar mocht een minderjarige alcohol drinken; vanaf achttien jaar kon een minderjarige een testament opmaken en vanaf achttien jaar werden mannen verplicht om in militaire dienst te treden.

Zie rapport van de commissie Wiarda voor de herziening van het Kinderbeschermingsrecht, 1971, p. 66.

⁴⁰ Rapport van de commissie Wiarda voor de herziening van het Kinderbeschermingsrecht, 1971, p. 70. Zie ook: *Kamerstukken II* 1979/80, 15 974, nr. 3, p. 7.

⁴¹ *Kamerstukken II* 1979/80, 15 974, nr. 3, p. 8.

⁴² Rapport van de commissie Wiarda voor de herziening van het Kinderbeschermingsrecht, 1971, p. 70.

minderjarige moest voordat hij meerderjarig werd de mogelijkheid krijgen om een verzoek tot voortzetting van de hulp in te dienen bij de jeugdbeschermingsinstelling waar hij reeds hulp van ontving. Wanneer de hulpverlenende instelling van mening was dat voortzetting van de hulpverlening wenselijk of noodzakelijk was, moest het verzoek worden toegewezen.⁴³ Vervolgens zou het goedgekeurde verzoek naar de minister van Justitie gaan. Wanneer de minister het verzoek zou aanvaarden kon subsidie ten behoeve van de verlengde zorg worden verleend.⁴⁴ Indien de minister dit verzoek niet zou goedkeuren kon de jeugdbeschermingsinstelling de hulp eventueel zelfstandig bekostigen.

3.4. KRITISCHE GELUIDEN OMTRENT HET WETSVORSTEL VAN DE COMMISSIE WIARDA

Naast dat er positieve geluiden⁴⁵ klonken omtrent het wetsvoorstel van de Commissie Wiarda klonken er ook kritische geluiden.⁴⁶ Kritische geluiden komen onder andere naar voren in een artikel van Doek omtrent het wetsvoorstel van de Commissie Wiarda. Doek stelt dat het wetsvoorstel problemen met zich mee zou kunnen brengen: *“De verlaging van de meerderjarigheidsgrens brengt een reeds door de commissie-Wiarda gesignaleerd probleem met zich mee, namelijk dat van de (voortzetting van de) hulpverlening aan zogenaamde kinderbeschermingspupillen, dat wil zeggen: minderjarigen die krachtens een maatregel van kinderbescherming steun en begeleiding ontvangen, eventueel in combinatie met een plaatsing in een tehuis, in een pleeggezin of op kamers.”*⁴⁷

Doek vond het zorgwekkend dat de overgang van de minder- naar de meerderjarigheid met de verlaging van de meerderjarigheidsleeftijd drie jaar eerder zou plaats vinden, temeer omdat jongeren op hun 18e jonger en kwetsbaarder zijn dan op hun 21ste.⁴⁸ Bovendien bracht de overgang van de minder- naar de meerderjarigheid reeds problemen met zich mee voor pleegkinderen die de leeftijd van 21 jaar bereikten. Ondanks het feit dat een jongere, middels hoger beroep, kon opkomen tegen een afwijzing van een aanvraag tot verlengde pleegzorg kwamen meerderjarige pleegkinderen gedwongen op straat te staan en moesten pleegkinderen *“met veel pijn en moeite een andere financiering zien te regelen”*.⁴⁹ Een verzoek tot verlengde pleegzorg was immers geen recht en zodoende geen garantie.

Een dergelijk probleem dat reeds bij een 21-jarige bestond, kon ontstaan wanneer een verzoek tot verlengde jeugdhulp geheel of gedeeltelijk werd afgewezen. Een jongere kon volgens de

⁴³ Kamerstukken II 1979/80, 15 974, nr.3, p. 9.

⁴⁴ Rapport van de commissie Wiarda voor de herziening van het Kinderbeschermingsrecht, 1971, p. 71.

⁴⁵ Positieve geluiden klonken voornamelijk uit de maatschappij. Zie Rapport van de commissie Wiarda voor de herziening van het Kinderbeschermingsrecht, 1971, p. 65.

⁴⁶ Kritische geluiden klonken voornamelijk uit de wetenschap. Zie bijvoorbeeld Wortmann, p. 8; Kloosterboek 1988, p. 3; Doek 1980, p. 115.

⁴⁷ Doek 1980, p. 115.

⁴⁸ Doek 1980, p. 116.

⁴⁹ Doek 1980, p. 116.

regels van de Wet Administratieve Rechtspraak Overheidsbeschikkingen tegen deze beschikking in hoger beroep gaan⁵⁰, deze procedure kon echter tussen de zes en twaalf maanden duren.⁵¹ Een jongere moest dus al vroegtijdig een verzoek indienen om niet in de problemen te komen. Wanneer een jongere twee maanden voor zijn 21ste verjaardag een verzoek tot verlengde pleegzorg zou indienen en deze zou worden afgewezen, moest de jongere met het bereiken van het 21ste levensjaar zijn levensonderhoud geheel zelf financieren. De jongere moest de overkoepelende maanden tussen het bereiken van de meerderjarigheid en het proces zelf financieren en zou ook geen jeugdhulp ontvangen, hetgeen volgens Doek problematisch voor een jongere zou kunnen zijn.⁵² Doek achtte het zodoende onwenselijk om de meerderjarigheidsleeftijd te verlagen en kwetsbare jongeren drie jaar eerder met dergelijke problemen te belasten. Het idee van de Commissie Wiarda om jongeren een wettelijke voorziening toe te kennen, waarmee ze een aanvraag tot verlengde hulp konden doen, zou volgens Doek ook geen zoden aan de dijk zetten; een jongere heeft op deze manier enkel de mogelijkheid om een voorziening aan te vragen, geen recht op voortgezette hulp.

3.5. NAZORG NA PLEEGZORG VANAF 1988

Ondanks de geuite kritiek is het advies van Commissie Wiarda per 1 januari 1988 opgevolgd en is de meerderjarigheidsleeftijd van 21 jaar naar 18 jaar verlaagd. Tevens werd, op advies van de Commissie Wiarda, de wettelijke voorziening omtrent voortgezette hulp voor meerderjarigen ex-beschermingspupillen geïntroduceerd.⁵³ Op deze manier werd getracht te voorkomen dat met het achttiende levensjaar een abrupt einde gemaakt zou worden aan de hulp en begeleiding die meerderjarige ex-beschermingspupillen ontvingen.⁵⁴ Tevens konden jongeren met het bereiken van de leeftijd van achttien jaar een verzoek tot verlengde pleegzorg indienen. Beide vormen van nazorg waren een wettelijke voorziening, hetgeen inhield dat er een aanvraag gedaan kon worden, maar dat jongeren geen recht hadden op de gewenste nazorg.

3.6. TOENEMENDE AANDACHT VOOR NAZORG NA PLEEGZORG

Sinds de jaren '90 is er op mondiaal niveau een toenemende belangstelling voor nazorg na pleegzorg. Naast dat er artikelen werden gepubliceerd over de problematiek van de ontbrekende nazorg ontstonden er tevens initiatieven om jongeren langer pleegzorg te kunnen bieden en hen beter voor te bereiden op de volwassenheid.⁵⁵ Ook in Nederland werd

⁵⁰ Doek 1980, p. 122.

⁵¹ Doek 1980, p. 122.

⁵² Doek 1980, p. 122.

⁵³ Van der Laan 1990, p. 9.

⁵⁴ *Kamerstukken II* 1987/88, 15 317, nr. 180.

⁵⁵ Dekker 2012, p. 164.

onderzoek gedaan naar de problematiek omtrent de (ontbrekende) nazorg na pleegzorg.⁵⁶ In de loop der jaren werd in Nederland steeds meer onderzoek gedaan naar de problematiek van de continuering van hulp aan kwetsbare jongeren die de volwassenheid bereiken. Zo heeft het Verwey -Jonker Instituut in 2009 een omvangrijk onderzoek gedaan naar deze problematiek. Zij voerden in opdracht van het programmaministerie voor Jeugd en Gezin het onderzoek ‘(Jeugd)zorg houdt niet op bij 18 jaar’ uit. Uit dit onderzoek kwam een beeld naar voren dat er in de pleegzorg in Nederland nog veel verbeteringen mogelijk zijn. Pleegkinderen die op hun achttiende op eigen benen moeten staan, raken mogelijk tussen wal en schip omdat er geen adequaat hulpaanbod is en jongeren uit beeld bij de zorg raken.⁵⁷ De onderzoekers achtte het zodoende noodzakelijk om deze groep kwetsbare jongeren meer steun te bieden; volgens hen moeten jongeren tot hun 23ste gemakkelijk toegang kunnen hebben tot nazorg.⁵⁸ Het Verwey-Jonker instituut stelt daarom voor dat er moet worden nagegaan of het wenselijk zou zijn om recht op nazorg voor jongeren tot 23 jaar op te nemen.⁵⁹ Een recht op nazorg zou er volgens het instituut voor kunnen zorgen dat jongeren minder snel tussen wal en schip raken. Bovendien zou een recht op nazorg kunnen voorkomen dat verlengde pleegzorg en (voortgezette) hulp afhankelijk is van de bereidwilligheid van gemeenten en de mogelijke financiering voor hulp. Volgens het instituut moet verlengde pleegzorg of (voorgezette) hulp juist afhangen van wat jongeren nodig hebben, niet van financiën.⁶⁰ Door een recht op nazorg wettelijk te verankeren kan dit worden vermeden.

Tevens kwam uit het onderzoek van de Kinderombudsman in 2015 wederom naar voren dat de nazorg na pleegzorg nog niet optimaal verloopt.⁶¹ De kinderombudsman focust zich echter voornamelijk op het beleid en geeft geen aanbeveling over een aanpassing van de wettelijke grondslag.

In 2016 heeft in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, Ministerie van Veiligheid en Justitie, een onderzoek plaatsgevonden naar het verplicht opleggen van nazorg na pleegzorg. Uit het onderzoek bleek dat er behoefte aan nazorg na pleegzorg is in het vrijwillig zorgkader.⁶²

Ook recentelijk doken er kritische vragen omtrent nazorg na pleegzorg op. Op 17 december 2016 zond Nieuwsuur een uitzending uit die in het teken stond van nazorg na pleegzorg bij achttien-plussers.⁶³ In deze uitzending kwam wederom naar voren dat er grote zorgen zijn

⁵⁶ Zie bijvoorbeeld: Knorth e.a. 2008, p. 131-144.

⁵⁷ Steketee e.a. 2009, p. 6.

⁵⁸ Steketee e.a. 2009, p. 101.

⁵⁹ Steketee e.a. 2009, p. 101.

⁶⁰ Steketee e.a. 2009, p. 107.

⁶¹ De Nationale Kinderombudsman 2015, p. 19.

⁶² Zie Bruning e.a. 2016. Zie bijvoorbeeld p. 93.

⁶³ ‘Nieuwsuur’, NOS NPO2, 18 december 2016.

omtrent de nazorg na pleegzorg: “De overheid verwacht dat het meerderjarige pleegkind op eigen benen kan staan, terwijl dat in de praktijk bijna nooit het geval is. Het gaat om kwetsbare jongeren die nog niet aan ‘op zichzelf’ wonen toe zijn.”⁶⁴ Naar aanleiding van deze uitzending stelde Kamerlid Bergkamp (D66) op 21 december 2016 Kamervragen over het bericht dat pleegkinderen na hun achttiende verjaardag mogelijk in de knel komen.⁶⁵ Staatssecretaris van Rijn reageerde hierop met het Actieplan Pleegzorg wat hij op 30 mei 2017 naar de Tweede Kamer heeft gestuurd. Het Actieplan bevat richtlijnen om verlengde pleegzorg of andere vormen van hulp voor een meerderjarig pleegkind te bevorderen. Het Actieplan stelt verschillende punten op om aan te werken, maar zegt niets over een wettelijk recht op nazorg.

Op 15 februari 2018 gaf minister de Jonge in een Kamerbrief aan dat hij ervoor pleit om pleegzorg standaard te laten doorlopen tot het 21ste levensjaar.⁶⁶ De minister is hierover met pleegkinderen, (pleeg)ouders, professionals en gemeenten in gesprek gegaan.⁶⁷ Zeer recentelijk, in april 2018, is het Actieprogramma ‘Zorg voor de jeugd’ naar buiten gebracht. Besloten is onder andere dat pleegkinderen vanaf 1 juli 2018 tot hun 21ste in een pleeggezin kunnen blijven wonen. Het plan is om dit ook in de Jeugdwet wettelijk te verankeren.⁶⁸ Een wettelijke verankering van het recht op nazorg ná het 21ste jaar lijkt in dit geval nog wel te ontbreken.

3.7. DEELCONCLUSIE

Tot aan 1988 gold een meerderjarigheidleeftijd van 21 jaar, zodoende ontvingen jongeren tot hun 21ste pleegzorg. Pleegkinderen ontvingen tot aan 1988 zodoende standaard drie jaar langer pleegzorg in vergelijking met nu. Opmerkelijk is dat bij de verlaging van de meerderjarigheidleeftijd in 1988 een magere motivering is geweid aan het feit dat pleegkinderen drie jaar korter pleegzorg zouden gaan ontvangen.

Hoewel Commissie Wiarda zich beseften dat de meerderjarigheidleeftijd verlagen grote gevolgen met zich mee bracht voor pleegkinderen, achtte de Commissie Wiarda de verlaging van de meerderjarigheidleeftijd in het algemeen aanvaardbaar⁶⁹. Volgens de opvattingen uit de maatschappij kon een jongere immers vanaf zijn achttiende als volwassene worden gezien.⁷⁰ Voorts stelde de commissie dat voor ex-jeugdbeschermingspupillen een mogelijkheid bestond tot verlengde pleegzorg. Bovendien werd ook een nieuwe wettelijke voorziening aan het Burgerlijk Wetboek toegevoegd; ex-jeugdpupillen konden een aanvraag tot verlengde

⁶⁴ ‘Nieuwsuur’, NOS NPO2, 18 december 2016.

⁶⁵ *Aanhangsel Handelingen II* 2015/16, 2016Z24584.

⁶⁶ *Kamerstukken II*, 2018, commissiebrief inzake reactie op artikel RTL-nieuws d.d. 21 januari 2018 pleegzorg naar 21 jaar, 1290641-172872-J.

⁶⁷ ‘Pleegkinderen tot 21ste bij pleeggezin laten wonen’, NOS NPO2, 21 januari 2018.

⁶⁸ Actieprogramma ‘Zorg voor de jeugd’ 2018, p. 35-37.

⁶⁹ Rapport van de commissie Wiarda voor de herziening van het Kinderbeschermingsrecht, 1971, p. 67.

⁷⁰ Rapport van de Commissie Wiarda voor de herziening van het Kinderbeschermingsrecht 1971, p. 66.

jeugdhulp indienen. De commissie stelde dat achttienjarige in staat moesten worden geacht om volwassen handelingen uit te voeren en op eigen benen zouden moeten kunnen staan.

Wanneer meerderjarigen echter toch nog behoefte hadden aan verlengde pleegzorg of verlengde hulp konden zij een aanvraag via een wettelijke voorziening indienen, een recht op nazorg was volgens de commissie zodoende onnodig.

Doek dacht hier anders over, hij stelde dat jongeren met een aanvraag van verlengde jeugdhulp of verlengde pleegzorg slechts wettelijke voorzieningen toebedeeld kregen; jeugdigen hadden op deze manier geen garantie op nazorg. Deze garantie was volgens Doek wel wenselijk, temeer omdat jongeren in de overgang van de minder- naar de meerderjarigheid tegen diverse problemen opliepen, gedwongen op straat konden komen te staan en jongeren van achttien jaar kwetsbaar zouden zijn en behoefte zouden hebben aan ondersteuning.

In de loop der jaren nam de aandacht voor nazorg na pleegzorg toe. De problemen die de overgang van de minder- naar de meerderjarigheid met zich meebracht werd steeds kenbaarder. In 2009 is er door het Verwey Jonker Instituut voorgesteld om te onderzoeken of er behoefte was aan een wettelijke verankering van een recht op nazorg. Zeer recentelijk, in april 2018, is in het Actieprogramma 'Zorg voor jeugd' besloten dat een recht op nazorg voor jongeren tot 21 jaar in de Jeugdwet moet worden opgenomen. Er is echter nog geen 100% zekerheid over de invoering van dit recht.⁷¹

Dat het recht op nazorg er tot op heden niet is gekomen, heeft deels te maken met de voortdurende discussie over de vraag of een jongere met het bereiken van de leeftijd van achttien al dan niet volwassen is en op eigen benen kan staan. Indien een jongere met de leeftijd van achttien jaar volwassen kan worden geacht lijkt een voorziening tot verlengde hulp of verlengde pleegzorg echter voldoende.

⁷¹ Actieprogramma 'Zorg voor de jeugd' 2018.

4. NAZORG NA PLEEGZORG VANUIT HET NEUROWETENSCHAPPELIJK PERSPECTIEF

4.1. INLEIDING

Nieuwe inzichten uit de psychologie en de neurowetenschappen laten zien dat hersenen zich tot minimaal het 23ste levensjaar blijven ontwikkelen. Het bereiken van de meerderjarigheid houdt zodoende niet vanzelfsprekend in dat een jongere in staat is om volwassen keuzes te maken, belangrijke hersenfuncties zijn immers nog niet uitontwikkeld. Naar aanleiding van deze nieuwe kennis is bijvoorbeeld op 1 april 2014 het adolescentenstrafrecht ingevoerd.⁷² In het adolescentenstrafrecht zal de rechter in zijn veroordeling rekening houden met het feit dat de hersenontwikkeling met het achttiende levensjaar nog niet is voltooid. Tevens hebben deze nieuwe inzichten ertoe geleid dat er meer aandacht naar nazorg in het jeugdstrafrecht uitging, deze aandacht heeft er onder meer voor gezorgd dat er een regeling van verplichte nazorg na een PIJ-maatregel is opgenomen.⁷³ Opmerkelijk is dat in het jeugdbeschermingsrecht geen rekening lijkt te worden gehouden met de zich nog te ontwikkelende hersenen. In het jeugdbeschermingsrecht wordt een jongere immers vanaf de leeftijd van achttien jaar als een volwassene gezien.⁷⁴ Met het bereiken van de meerderjarigheid zal een kindbeschermingsmaatregel aflopen en wordt een jongere in staat geacht om op eigen benen te kunnen staan. Wetenschappelijk onderzoek laat echter zien dat de hersenen van jongeren niet uitontwikkeld zijn op het achttiende levensjaar. Waar in het adolescentenstrafrecht een regeling van verplichte nazorg is opgenomen, lijkt deze in het jeugdbeschermingsrecht te ontbreken. De vraag rijst of de recente wetenschappelijke inzichten aanleiding zouden kunnen geven om in het jeugdbeschermingsrecht in de wet een recht op nazorg op te kunnen nemen. Ter beantwoording van deze vraag heeft een interview plaatsgevonden met een kinder- en jeugdpsycholoog J. Reuser. Het interview is in te zien in Bijlage 1 behorende bij deze scriptie.

4.2. HERSENONTWIKKELING VAN ADOLESCENTEN

Uit wetenschappelijk onderzoek blijkt dat hersenfuncties op het achttiende levensjaar nog niet zijn uitontwikkeld; hersenen kunnen zich tot ver in de adolescentie blijven ontwikkelen.⁷⁵ Bovendien blijkt uit het promotieonderzoek van Van Leijenhorst dat hersengebieden zich niet

⁷² Inwerkingstredingsbesluit van 20 januari 2014, *Stb*, 2014, 33.

⁷³ Bruning, Liefwaard & Vlaardingerbroek 2016, p. 697 e.v. en p. 704-705.

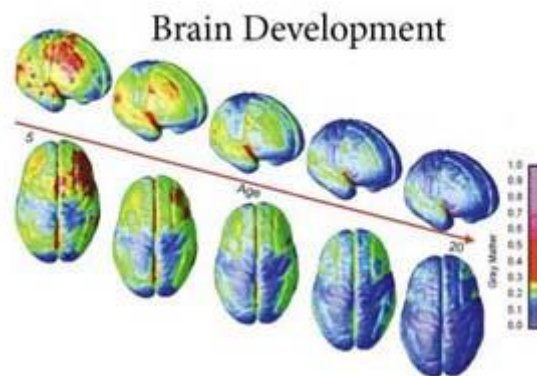
⁷⁴ Ex artikel 1:233 BW.

⁷⁵ Zie o.a. Crone 2008, p. 10. Zie ook Crone & Dahl 2012, p. 636-650.

op hetzelfde tempo ontwikkelen, sommige hersengebieden ontwikkelen zich rond het 14e levensjaar terwijl andere hersengebieden zich pas rond het 23ste levensjaar ontwikkelen.⁷⁶

De prefrontale cortex is een dergelijk gebied in de hersenen die zich pas ver na het veertiende levensjaar ontwikkeld.⁷⁷ De prefrontale cortex bevat functies als planning, het inzien van lange termijn gevolgen, flexibiliteit, impulsregulatie en reguleert emoties.⁷⁸ Uit onderzoek blijkt dat de prefrontale cortex zich tegen het 25ste levensjaar pas uitontwikkeld.⁷⁹ De niet uitontwikkelde prefrontale cortex kan zodoende invloed hebben op het gedrag van adolescenten en keuzes die zij maken.

In Figuur 2.1 is de ontwikkeling van de prefrontale cortex weergegeven. Naarmate een jongere ouder wordt zal de prefrontale cortex – het deel vooraan in de hersenen– zich meer ontwikkelen, dit is te zien aan de toenemende hoeveelheid blauw in het figuur:



Figuur 2.1., 'De hersenontwikkeling van de prefrontale cortex'.

Bron: N. Gogtay et.al. National Academy of Sciences, PNAS 2004; 101:8174-8179.

Naast het feit dat de prefrontale cortex belangrijke functies bevat die nog niet volledig zijn ontwikkeld, reguleert de prefrontale cortex tevens de nucleus accumbens, ook wel het beloningscentrum genoemd.⁸⁰ Uit neurobiologische onderzoeken blijkt dat er tijdens de adolescentie een discrepantie ontstaat tussen de ontwikkeling van het beloningsgebied en de ontwikkeling van cognitieve controlegebieden. Beloningsgebieden in het brein zijn eerder ontwikkeld dan hersengebieden die de gedragsimpulsen en emoties van jongeren moeten controleren (het frontale cortexgebied).⁸¹ *“Dat verklaart waarom jongeren graag risico’s nemen: de*

⁷⁶ Promotieonderzoek Van Leijenhorst 2010.

⁷⁷ Huizinga 2007, p. 74-82.

⁷⁸ Sonnevile 2005, p. 27-41. Zie ook Bijlage I, vraag 3. Bijlage I bevat een interview met kinder- en jeugdpsycholoog Reuser.

⁷⁹ Raad voor Strafrechttoepassing en Jeugdbescherming 2001, p. 18.

⁸⁰ Mönks & Knoers 2009, p. 249.

⁸¹ Zie Nelson e.a 2005, p. 1-12.; Doremus-Fitzwater e.a. 2010, p. 114-123.

*emotie wint het van de zelfcontrole. Jongeren gaan dus steeds op zoek naar een kick en kunnen hun eigen gedrag nog niet goed reguleren*⁸², aldus Leijenhorst. Kinder- en jeugdpsycholoog Reuser stelt dat adolescenten risicovol gedrag kunnen gaan vertonen, omdat zij mogelijk gaan anticiperen op beloningen.⁸³ Wanneer je deze lijn doortrekt naar de verantwoordelijkheden die pleegkinderen op hun achttiende levensjaar krijgen, is het mogelijk dat zij risicovolle beslissingen over belangrijke zaken zullen nemen, aldus Reuser. Jongeren kunnen niet goed de voors- en tegens van bepaalde keuzes afwegen, maar hebben met name het einddoel voor ogen.⁸⁴ Uit MRI studies blijkt dat de frontale cortex zich rond het 23ste levensjaar ontwikkelt waardoor de gevoeligheid voor beloningen dan pas afneemt.⁸⁵ De frontale cortex tempt nu als het ware het beloningscentrum.

Uit neurowetenschappelijke onderzoeken volgt geen algemene leeftijd waarop de hersenen 'uitontwikkeld' zijn, deze leeftijd varieert in de onderzoeken en literatuur tussen de 23 en 25 jaar. Als je de uitkomsten van deze onderzoeken combineert met het gegeven dat jongeren gemiddeld rond het 24ste levensjaar het ouderlijk huis verlaten, kan je volgens Reuser verwachten dat een jongere vanaf de leeftijd van 23 jaar in Nederland in staat is om volwassen beslissingen te nemen.⁸⁶ Volgens Reuser kan zodoende niet van een achttienjarig pleegkind worden *verwacht* dat hij in staat is om 'volwassen' keuzes te nemen. Dit hangt mede samen met het feit dat de hersenen nog niet volledig uitontwikkeld zijn, maar ook met het feit dat dit een belaste groep jongeren is: *"Het zijn jongeren die al het nodige hebben meegemaakt; het meemaken van traumatische gebeurtenissen, zeker op hele jonge leeftijd kan op zich invloed hebben op de hersenontwikkeling. Ook is in een dergelijke populatie vaak sprake van meerdere risico factoren, zoals een lagere sociaal-economische status. Deze factoren kunnen het moeilijker maken om als jongvolwassene een plek in de maatschappij te vinden. Op het moment dat de achttienjarige jongere aanloopt tegen 'volwassen' zaken en hierbij problemen ondervindt is het belangrijk dat de jongere een soort vangnet heeft en niet ontmoedigd raakt. Je zou iemand juist meer aan de hand willen nemen om te voorkomen dat hij of zij de verkeerde keuzes maakt."*⁸⁷ Juffer, hoogleraar adoptie en pleegzorg aan de Universiteit Leiden, sluit zich bij dit standpunt aan en stelt dat pleegkinderen traumatische gebeurtenissen hebben meegemaakt, waardoor deze kwetsbare groep jongeren 'blessuretijd' nodig hebben en niet direct op hun achttiende alleen moeten dealen met volwassen keuzes.⁸⁸ Er kan niet van een jongere worden verwacht dat een jongere met het bereiken van de

⁸² Promotieonderzoek Van Leijenhorst 2010.

⁸³ Bijlage I, vraag 3.

⁸⁴ Jongeren zullen bijvoorbeeld geld voor belangrijke zaken als huur en zorgverzekeringen uitgeven aan zaken die op korte termijn plezier geven, zoals kleding of festivalkaartjes. Zie Bijlage I, vraag 3.

⁸⁵ Zie bijvoorbeeld Paus e.a. 1999, p. 87; Sowell e.a. 1999, p. 87.

⁸⁶ Bijlage I, vraag 2.

⁸⁷ Bijlage I, vraag 1.

⁸⁸ Juffer e.a. 2016, p. 226.

meerderjarigheidleeftijd ook daadwerkelijk volwassen verantwoordelijkheden kan dragen en volwassenen keuzes kan maken.

4.3. HET RECHT OP NAZORG WETTELIJK VERANKEREN?

Volgens zowel Reuser als Juffer is het wenselijk om verlengde pleegzorg en (voortgezette) hulp aan jongeren te bieden. Volgens hen is er behoefte aan een verankering van een recht op nazorg in de wet bestaande uit verlengde pleegzorg en voortgezette hulp.⁸⁹ Naar mening van Reuser moet dit recht voor jongeren tot 23 jaar gelden, omdat een jongere vanaf deze leeftijd doorgaans in staat om volwassen beslissingen te nemen. In principe kan een jongere op zijn 23ste op eigen benen staan, maar omdat deze leeftijd in de wetenschappelijke onderzoeken nog varieert tussen 23 en 25 jaar, moet een jongere tot het 25ste levensjaar volgens Reuser nog wel een mogelijkheid tot verlengde pleegzorg of (voortgezette) hulp hebben. Zij stelt daarom voor dat wanneer een jongere na het 23ste levensjaar nog behoefte heeft aan nazorg, hij tot zijn 25ste aanspraak moet kunnen maken op dergelijke hulp door middel van een wettelijke voorziening.⁹⁰

4.4. DEELCONCLUSIE

De nieuwe wetenschappelijke inzichten omtrent de hersenontwikkelingen van adolescenten hebben tot gevolg gehad dat nazorg een belangrijk onderdeel is geworden van het adolescentenstrafrecht.⁹¹ Wanneer de gedachtegang van het adolescentenstrafrecht wordt doorgetrokken naar het jeugdbeschermingsrecht zou men kunnen betogen dat een jongere op zijn achttiende niet volledig op eigen benen moet staan. Vanuit deze gedachtegang moet nazorg aan jongeren worden geboden om hen op weg te helpen naar een zelfstandig leven en een zelfstandig functioneren in de maatschappij. In de huidige situatie wordt er in de pleegzorg van jongeren verwacht dat zij op hun achttiende zelfstandig in de maatschappij kunnen functioneren. Vanaf het achttiende levensjaar zijn jongeren zelf verantwoordelijk voor zaken als huisvesting en financiën en moeten jongeren zelf belangrijke volwassen keuzes maken. Met de kennis van de neurowetenschap lijkt het onverstandig om jongeren van achttien dergelijke keuzes te laten maken. Volgens Reuser is het van belang om een jongere op deze leeftijd juist hulp aan te reiken, zodat een jongere niet de verkeerde keuzes maakt. Bovendien stelt zowel Reuser als Juffer dat naast het feit dat de hersenontwikkeling op het achttiende levensjaar nog niet voltooid is, dat het ook belangrijk is om rekening te houden met persoonlijke- en omgevingsfactoren van de jongere. Een jongere kan wegens deze factoren meer behoefte hebben aan wat 'blessuretijd'. Volgens zowel Reuser als Juffer is het wenselijk

⁸⁹ Zie: Bijlage I, vraag 4; Juffer e.a. 2016, p. 226.

⁹⁰ Bijlage I.

⁹¹ Bruning 2012, p. 272. In het adolescentenstrafrecht wordt er bijvoorbeeld begeleiding op het gebied van huisvesting, financiën en opleiding en werk geboden.

om verlengde pleegzorg en (voortgezette) hulp aan een jongere te bieden en moet er een recht op nazorg in de wet worden verankerd. Reuser stelt dat dit recht voor jongeren tot 23 jaar moet gelden. Reuser stelt bovendien dat voor jongeren tot het 25ste levensjaar een wettelijke voorziening moet worden opgenomen, waardoor zij een aanvraag tot verlengde pleegzorg of (voortgezette) hulp kunnen doen.⁹²

⁹² Bijlage I, vraag 4.

5. NAZORG NA PLEEGZORG VANUIT EEN MENSENRECHTELIJK PERSPECTIEF

5.1. INLEIDING

De afgelopen jaren is de aandacht voor de nazorg na pleegzorg wereldwijd sterk toegenomen.⁹³ Zo heeft het VN-Kinderrechtencomité⁹⁴ de VN-Richtlijnen voor Alternatieve Zorg voor Kinderen (hierna: VN-richtlijnen) opgesteld. In deze richtlijnen wordt expliciet aandacht besteed aan de nazorg na alternatieve zorg.⁹⁵ De VN-richtlijnen zijn op internationaal niveau niet bindend. Desalniettemin kan een grote waarde aan deze richtlijnen worden gehecht; de richtlijnen erkennen namelijk dat kinderen in de alternatieve zorg een kwetsbare groep zijn die speciale rechten behoren te hebben.⁹⁶ Bovendien worden de VN-richtlijnen in de praktijk veel gebruikt. Zo maakt het EHRM in haar uitspraken in toenemende mate gebruik van het IVRK en van de VN-richtlijnen om Europese mensenrechtenverplichtingen voor kinderen nadere invulling te geven.⁹⁷ De juridische betekenis van de VN-richtlijnen wordt op deze manier versterkt, ook in Nederland. Nederland moet er nu namelijk voor zorgen dat zij deze rechten implementeren in het nationale recht.⁹⁸ Aangezien het EVRM, het EHRM, het IVRK en de VN-richtlijnen een belangrijke invloed hebben op rechten van pleegkinderen zal in dit hoofdstuk onderzocht worden of er vanuit een mensenrechtelijk perspectief behoefte is aan een wettelijke verankering van een recht op nazorg.

5.2. NAZORG NA PLEEGZORG VANUIT HET INTERNATIONAAL RECHT

Kunnen in het internationaal recht, in het bijzonder vanuit internationale mensenrechten, regels worden gevonden waar meerderjarige pleegkinderen bescherming in kunnen vinden en waarmee zij aanspraak kunnen maken op nazorg na pleegzorg?

Op Europees niveau biedt het EVRM bescherming aan alle inwoners van de Europese lidstaten door middel van mensen- en burgerrechten. In het EVRM is geen apart recht op nazorg na pleegzorg opgenomen. Een meerderjarig pleegkind kan ook niet op grond van een

⁹³ Bruning 2012, p. 1.

⁹⁴ Het VN-Kinderrechtencomité is het Comité voor de Rechten van het Kind van de Verenigde Naties. Het VN-Kinderrechtencomité zorgt ervoor dat verdragslanden de regels van het IVRK naleven en kan zodoende worden gezien als een internationale waakhond voor kinderrechten.

⁹⁵ Guidelines for the Alternative Care of Children, onderdeel E *Support for Aftercare*.

⁹⁶ Bruning & van der Zon 2013, p. 501.

⁹⁷ Bruning & van der Zon 2013, p. 500.

⁹⁸ Bruning & van der Zon 2013, p. 514.

ander EVRM-artikel of uitspraken van het EHRM een recht op nazorg na pleegzorg afdwingen.

Op het niveau van de Verenigde Naties biedt het IVRK bijzondere bescherming voor rechten van minderjarigen. Het IVRK biedt onder meer bescherming aan minderjarige pleegkinderen; zo legt artikel 20 IVRK de verplichting op aan de overheid om bijzondere bescherming en bijstand te bieden aan kinderen die niet in hun eigen gezin kunnen verblijven. Het IVRK definieert een minderjarige in artikel 1 IVRK als volgt: *“For the purposes of the present Convention, a child means every human being below the age of eighteen years unless, under the law applicable to the child, majority is attained earlier.”* De meerderjarigheidsgrens uit het IVRK komt overeen met de meerderjarigheidsgrens in het Nederlandse recht ex artikel 1:233 BW. Ook in de rest van Europa wordt als meerderjarigheidsgrens de leeftijd van 18 jaar aangehouden.⁹⁹ Wat betekent deze meerderjarigheidsgrens voor het meerderjarige pleegkind? In het IVRK is geen bepaling opgenomen voor een recht op nazorg na pleegzorg wanneer een kind achttien jaar is geworden. Kan het meerderjarige pleegkind desalniettemin bescherming ontleen aan het IVRK?

Men zou kunnen bepleiten dat een meerderjarig pleegkind recht heeft op nazorg na pleegzorg op grond van artikel 39 IVRK. Artikel 39 IVRK stelt dat kinderen die slachtoffer zijn geworden van verwaarlozing, exploitatie, mishandeling, misbruik, foltering, gewapende conflicten of andere vormen van geweld, recht hebben op bijzondere zorg. Wanneer een kind in de pleegzorg terecht is gekomen en te maken heeft gehad met een van de bovenstaande vormen van geweld, valt een pleegkind onder artikel 39 IVRK. De staat moet volgens artikel 39 IVRK passende maatregelen nemen en bijstand bieden aan het kind ter bevordering van het lichamelijk en geestelijk herstel van het kind. Tevens moet de staat zorgen voor de re-integratie van het kind in de maatschappij. Defence for Children pleit ervoor dat wettelijk vastgelegd moet worden dat alle minderjarigen die onder artikel 39 IVRK vallen het recht hebben op een diagnostisch onderzoek waarbij moet worden nagegaan welke bijzondere zorg en specifieke behandeling een jongere nodig heeft voor een succesvolle re-integratie in de maatschappij.¹⁰⁰ Gemeenten zouden hierin geen vrijheid mogen hebben, maar verplicht moeten worden om deze zorg te verlenen.¹⁰¹ Met het oog op de verwezenlijking van de re-integratie kan deze lijn ook doorgetrokken worden naar meerderjarige pleegkinderen. Uit de preambule van het IVRK blijkt immers dat het doel van het IVRK is om kinderen voor te bereiden op een zelfstandig leven in de samenleving en om de levensomstandigheden van kinderen te

⁹⁹ Pruin & Dünkel 2015, p. 8.

¹⁰⁰ UNICEF & Defence for Children 2013, p. 10.

¹⁰¹ Defence for Children 2012, p. 65.

verbeteren. Nazorg na pleegzorg kan ervoor zorgen dat jongeren succesvol in de samenleving re-integreren en kan ervoor zorgen dat jongeren een zelfstandig leven kunnen leiden.

Ook vanuit de General Comment no. 4 en no. 20 valt te bepleiten dat een recht op nazorg voor meerderjarige pleegkinderen wenselijk zou zijn. De General Comments geven een nadere uitleg aan één of meer artikelen van het IVRK. Volgens General Comment no. 4 (over de gezondheid en ontwikkeling voor adolescenten) is het van belang om aandacht te besteden aan de fysieke en psychische gezondheid van adolescenten. Tevens is het van belang om een veilige omgeving voor adolescenten te creëren waarin zij opgroeien.¹⁰² Het VN-Kinderrechtencomité roept staten op om wetgeving op te stellen die eraan bijdraagt om de gezondheid en ontwikkeling van adolescenten te bevorderen.¹⁰³ Een veilige omgeving kan voor adolescenten worden gecreëerd door nazorg na pleegzorg in de wet te verankeren. Nazorg bieden aan meerderjarige pleegkinderen kan bijdragen aan een betere psychische gezondheid, omdat een jongere die daar behoefte aan heeft, een recht op (psychische) ondersteuning heeft en zich zo beter kan ontwikkelen. Volgens General Comment no. 20 (over adolescentie) moet er gedurende de adolescentie rekening worden gehouden met de zich nog ontwikkelende vermogens van kinderen. Het General Comment beoogt dat adolescenten alle ruimte moeten hebben om hun potenties te kunnen ontwikkelen. Staten moeten hieraan bijdragen door te zorgen voor een klimaat waarin adolescenten voldoende ruimte krijgen om zichzelf te ontwikkelen.¹⁰⁴ Bij het opstellen van wet- en regelgeving hoort een staat adolescentie structureel te betrekken.¹⁰⁵ Door het recht op nazorg wettelijk te verankeren, krijgen meerderjarige pleegkinderen de kans en de ruimte om zich te ontwikkelen. Zij hoeven zich immers niet met zaken bezig te houden die hun pet te boven gaan en kunnen hier, indien gewenst, hulp bij krijgen. Er kan gesteld worden dat vanuit General Comment no. 4 en no. 20 behoefte is aan een wettelijke verankering van een recht op nazorg.

5.3. NAZORG OP GROND VAN DE VN-RICHTLIJNEN VOOR ALTERNATIEVE ZORG VOOR KINDEREN?

Om implementatie van het IVRK op nationaal niveau te bevorderen, heeft het Kinderrechtencomité naar aanleiding van de in 2004 geuite zorgen van UNICEF en de *International Social Service* de VN-richtlijnen opgesteld. UNICEF en de *International Social Service* uitten in 2004 namelijk hun zorgen over het feit dat kinderen zonder ouderlijke zorg niet voldoende rechten zouden hebben.¹⁰⁶ Om de rechten van deze doelgroep te verbeteren en te waarborgen pleitten zij voor richtlijnen die speciaal gericht moesten zijn op kinderen in de

¹⁰² CRC/C/GC4, par. 10, 11, 12.

¹⁰³ CRC/C/GC4, par. 5.

¹⁰⁴ CRC/C/GC20, par. 15, 16, 17.

¹⁰⁵ CRC/C/GC20, par.37.

¹⁰⁶ Bruning & van der Zon 2013, p. 502.

alternatieve zorg. Het VN-Kinderrechtencomité deelde deze mening met UNICEF en de *International Social Service* en pleitte ook voor aparte richtlijnen voor kinderen in alternatieve zorg. In september 2005 maakte het Comité 'kinderen zonder ouderlijke zorg' het centrale onderwerp van de *Day of General Discussion*.¹⁰⁷ De uitkomst van deze dag was dat er internationale richtlijnen zouden worden ontwikkeld voor kinderen in de alternatieve zorg. Het was de taak van de NGO- Group voor het IVRK in Geneve (*NGO Group for the CRC*) om de richtlijnen vorm te geven en te ontwikkelen.¹⁰⁸ Op de twintigste verjaardag van het IVRK – 20 november 2009 – werden de Richtlijnen voor Alternatieve Zorg voor Kinderen door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties verwelkomd.¹⁰⁹ De focus in de VN-richtlijnen ligt op het verbeteren van de rechten van kinderen in de alternatieve zorg in het gedwongen kader.¹¹⁰ Deze VN-richtlijnen zijn een aanvulling op artikel 20 IVRK.¹¹¹

Bijzonder aan de VN-richtlijnen is dat deze richtlijnen niet alleen op minderjarige pleegkinderen van toepassing zijn, maar ook op jongeren die de meerderjarigheidsleeftijd bereiken en een vorm van alternatieve zorg ontvangen. Volgens de VN-richtlijnen moet een jongere in de overgang van de minderjarigheid naar de meerderjarigheid zorg en ondersteuning ontvangen.¹¹² In de VN-richtlijnen is onderdeel E uitdrukkelijk toegespitst op nazorg na alternatieve zorg; *Support for aftercare*.¹¹³ Uit dit onderdeel blijkt dat nazorg in een zo vroeg mogelijk stadium moet worden voorbereid.¹¹⁴ Dit houdt in dat een jongere ruim voor het bereiken van de meerderjarigheidsleeftijd moet worden voorbereid op een zelfstandig bestaan in de maatschappij.¹¹⁵ Het voorbereiden van jongeren op een zelfstandig bestaan kan worden verwezenlijkt door jongeren belangrijke sociale, emotionele en morele kerncompetenties aan te leren. Tevens moet aandacht worden besteed aan onderwerpen als onderwijs, werk, financiën en gezondheidszorg om de jongeren geheel op eigen benen te kunnen laten staan.¹¹⁶ Bij het overgangsproces van zorg naar nazorg moet rekening gehouden worden met het geslacht, de leeftijd, het ontwikkelingsniveau en de specifieke omstandigheden van het kind om te bepalen hoe lang nazorg geboden moet worden.¹¹⁷ Nazorg is volgens de VN-richtlijnen dus niet louter afhankelijk van een leeftijd. Bovendien moet bij het verlaten van de alternatieve zorg een gespecialiseerde persoon aan de jongere worden toegewezen die de

¹⁰⁷ Committee on the Rights of the Child, Day of General Discussion Children without parental care, 30 September 2005.

¹⁰⁸ Bruning 2012, p. 5. Zie ook: Bruning & van der Zon 2013, p. 502.

¹⁰⁹ VN-Resolutie A/RES/64/142, 24 februari 2010.

¹¹⁰ VN-richtlijnen par. 29a.

¹¹¹ Phillips 2011, p. 295.

¹¹² VN-richtlijnen par. 28.

¹¹³ VN-richtlijnen par. 131-163.

¹¹⁴ VN-richtlijnen par. 134.

¹¹⁵ VN-richtlijnen par. 131.

¹¹⁶ VN-richtlijnen par. 135 en par. 136.

¹¹⁷ VN-richtlijnen par. 132.

jongere ondersteuning en begeleiding kan bieden.¹¹⁸ Uit de Richtlijnen blijkt dat ‘instanties en faciliteiten’ een duidelijk beleid moeten hebben omtrent de nazorg.¹¹⁹

In 2013 is het handboek ‘*Moving Forward: Implementing the Guidelines for the Alternative Care of Children*’ uitgegeven met het doel om een vertaalslag te maken tussen de VN-richtlijnen en de implementatie door verdragstaten. Het handboek maakt duidelijk wat de gedachten achter de VN-richtlijnen zijn en hoe de bepalingen van de richtlijnen tot stand zijn gekomen. In hoofdstuk 9 van dit handboek wordt aandacht besteedt aan ‘*support for aftercare*’. Hieruit blijkt dat *support for aftercare* als onderdeel E in de richtlijnen is opgenomen, omdat jongeren die zelf een vorm van alternatieve zorg hebben ontvangen aangaven dat dit voor hen van groot belang was. Zij gaven aan dat zowel ondersteuning op de weg naar de volwassenheid als nazorg na het verlaten van de alternatieve zorg belangrijk is, omdat jongeren dit vaak nog niet zelf kunnen en in de problemen kunnen raken.¹²⁰

De punten die de jongeren uiten, kunnen een reden zijn om een recht op nazorg na pleegzorg wettelijk te verankeren. Op deze manier wordt er waarde gehecht en recht gedaan aan de mening van de jongeren die zich in een soortgelijke situatie hebben bevonden.

5.4. AANBEVELINGEN VAN HET VN-KINDERRECHTENCOMITÉ

Op 8 juni 2015 publiceerde het VN-Kinderrechtencomité de *Concluding Observations* over Nederland.¹²¹ Het Comité uitte hierin haar zorgen omtrent de onberekenende structurele nazorg voor jongeren die de pleegzorg verlaten. Zij stelt het volgende: “*The Committee is further concerned about the lack of structural follow up to children who leave care institutions and foster homes.*”¹²² Daarnaast stelt zij dat het belangrijk is om jongeren die de alternatieve zorg verlaten te ondersteunen. Aan jongeren moeten sociale, emotionele en morele kerncompetenties worden aangeleerd; op deze manier kunnen jongeren zelfstandig in de maatschappij functioneren.¹²³ Het Comité zegt niets expliciets over nazorg aan meerderjarige pleegkinderen, maar uit het bovenstaande kan wel worden opgemaakt dat het Comité het van belang acht dat jongeren begeleiding en ondersteuning krijgen wanneer ze pleegzorg verlaten, ongeacht de leeftijd die zij op dat moment hebben.

¹¹⁸ VN-richtlijnen par. 133.

¹¹⁹ VN-richtlijnen par. 131.

¹²⁰ Cantwell e.a. 2012, p. 98.

Jongeren benoemen voorbeelden van problemen die zij zonder nazorg mogelijk ondervinden. Zij benoemen onder andere de volgende voorbeelden: problemen met financiën, problemen met plannen, problemen met het vinden van geschikte woonruimte en problemen met studie of werk.

¹²¹ VN-Kinderrechtencomité, *Concluding observations on the fourth periodic report of the Netherlands*, CRC/C/NDL/CO/4, 8 juni 2015.

¹²² *Concluding observations on the fourth periodic report of the Netherlands*, nr.38, 8 juni 2015.

¹²³ *Concluding observations on the fourth periodic report of the Netherlands*, nr.38 en 39(d), 8 juni 2015.

5.5. DEELCONCLUSIE; EEN RECHT OP NAZORG?

De vraag rijst of er vanuit het mensenrechtelijk perspectief behoefte is aan een recht op nazorg.

Noch in het EVRM, noch in het IVRK is een recht op nazorg toegekend aan meerderjarige pleegkinderen. Zowel het EVRM als het IVRK bieden meerderjarige pleegkinderen zodoende geen recht op nazorg.

Een argument om aan te nemen dat er geen behoefte is aan een recht op nazorg is dat jongeren in heel Europa met achttien jaar meerderjarig zijn. In geen enkel Europees land kunnen pleegkinderen boven de achttien jaar rechten aan het IVRK ontlenen, er wordt immers in heel Europa geacht dat jongeren met de leeftijd van achttien jaar op eigen benen kunnen staan. Het beeld is dat jongeren niet te betuttelend moeten worden behandeld als zij de volwassenheid hebben bereikt. Het feit dat jongeren in Europa met achttien jaar als volwassen worden gezien, zou kunnen betekenen dat de gedachtegang in Europa is dat een recht op nazorg na het achttiende levensjaar overbodig zou zijn.

Aan de andere kant valt te bepleiten dat uit het doel van het IVRK naar voren komt dat kinderen beschermd moeten worden en voorbereid dienen te worden op het zelfstandig in de maatschappij kunnen functioneren. Artikel 39 IVRK benadrukt bovendien dat kinderen passende zorg nodig hebben om te kunnen re-integreren in de samenleving. Hoewel jongeren boven de achttien in Nederland geen aanspraak meer op rechten uit het IVRK kunnen maken, valt te bepleiten dat jongeren ook na hun achttiende verjaardag nog een beroep op artikel 39 IVRK zouden moeten kunnen doen. Bovendien blijkt uit de preambule van het IVRK dat het doel van dit verdrag is dat het kind volledig moet worden voorbereid op een zelfstandig leven; re-integratie moet bevorderd worden om een zelfstandig bestaan op te kunnen bouwen. Jongeren zouden ook na hun achttiende nog een stukje ondersteuning moeten krijgen om succesvol te kunnen re-integreren in de maatschappij. Op deze manier wordt aan het doel van het IVRK voldaan. Bovendien kan uit de General Comments no. 4 en no.20 worden opgemaakt dat er behoefte is aan een wettelijke verankering van een recht op nazorg na pleegzorg.

Ook volgens VN-richtlijnen zou een recht op nazorg wenselijk zijn; een jongere zou aanspraak op nazorg moeten kunnen maken na het bereiken van de meerderjarigheidsleeftijd. Volgens de VN-richtlijnen is een jongere met het bereiken van de leeftijd van achttien jaar volwassen. Desalniettemin blijven de VN-richtlijnen ook van toepassing op jonge zorgverlaters van boven de achttien jaar. Nazorg moet volgens de VN-richtlijnen niet louter afhankelijk zijn van een leeftijd, maar van het geslacht, de leeftijd, het ontwikkelingsniveau en de specifieke omstandigheden van jongeren.¹²⁴ De nazorg wordt vanaf een leeftijd van achttien jaar

¹²⁴ VN-richtlijnen par. 132.

geboden, maar een eindleeftijd vaststellen is niet in lijn de VN-richtlijnen. In Nederland hebben jongeren geen recht op nazorg, jongeren tot 23 jaar kunnen immers enkel middels een wettelijke voorziening aanspraak maken op verlengde pleegzorg of (voortgezette) hulp. Aangezien jongeren in Nederland geen garantie op nazorg hebben, lijkt het Nederlandse beleid zodoende te klemmen met de VN-richtlijnen.

De VN-richtlijnen geven bovendien een interpretatie van artikel 20 IVRK, dit zou betekenen dat volgens de VN-richtlijnen het de bedoeling is dat ook jongeren die achttien jaar zijn nazorg zouden moeten ontvangen. Een recht op nazorg in de wet opnemen lijkt vanuit dit perspectief wenselijk te zijn.

6. NAZORG NA PLEEGZORG IN ENGELAND

6.1. INLEIDING

In dit hoofdstuk wordt onderzocht hoe de nazorg na pleegzorg in Engeland is geregeld. Aan de hand hiervan wordt nagaan of de Engelse wettelijke regeling omtrent nazorg na pleegzorg een voorbeeld voor Nederland kan zijn.

Nederland en Engeland lijken op het eerste gezicht heel verschillend, er is immers een totaal ander rechtssysteem in beide landen. Engeland heeft een *'common law system'* en Nederland heeft een *'civil law system'*; Nederland werkt met wetsgeversrecht waar Engeland werkt met rechtersrecht en gewoonterecht.¹²⁵ Toch lijken er op het punt van pleegzorg veel overeenkomsten te zijn. Zo zijn in beide landen de gemeenten verantwoordelijk voor het bieden van jeugdhulp, waar pleegzorg een onderdeel van is. Tevens moeten de gemeenten in beide landen deze zorg inkopen en zijn ze verantwoordelijk voor het bieden van toereikende en passende jeugdhulp. De pleegzorg wordt in beide landen dus door de gemeenten op gang gebracht. Net als in Nederland zijn jongeren die de pleegzorg op hun achttiende verlaten ook in Engeland een punt van aandacht. Toch is er een cruciaal verschil tussen beide landen met betrekking tot hoe ze omgaan met de nazorg na pleegzorg. In tegenstelling tot in Nederland is er in Engeland een aparte regeling voor zorgverlaters in de wet opgenomen; de *'Care Leavers Act'*. Het Nederlands Jeugdinstuut¹²⁶ en Bruning¹²⁷ laten aan de hand van deze wettelijke regeling zien hoe Engeland met deze groep jonge zorgverlaters omgaat. Deze wettelijke regeling lijkt veel inzichten en inspiratie voor Nederland te bieden. Dit is de aanleiding geweest in dit hoofdstuk naar de nazorg na pleegzorg in Engeland te kijken.

6.2. WETTELIJKE KADERS

In Engeland zijn gemeenten, net als in Nederland, verantwoordelijk voor het bieden van jeugdhulp en ondersteuning aan gezinnen en kinderen.¹²⁸ Wanneer een gezin of kind jeugdhulp of ondersteuning nodig heeft, heeft de gemeente een wettelijke verplichting om dit te leveren op grond van de wet *Children Act*. Deze wet valt te vergelijken met de Nederlandse Jeugdwet.

¹²⁵ Zweigert & Kötz 1998, p. 69.

¹²⁶ Zie: Nederland Jeugdinstuut 2017, p. 12-14.

In dit onderzoek wordt onderzocht hoe (onder andere) Engeland omgaat met kwetsbare zorgjongeren die de meerderjarigheid bereiken.

¹²⁷ Bruning 2012, p. 10.

Bruning onderzoekt in deze bijdrage of pleegkinderen nazorg nodig hebben en hoe dit moet worden vormgegeven. Zij bespreekt in dit kader tevens de Engelse wetgeving op het gebied van nazorg na pleegzorg.

¹²⁸ Nederland Jeugdinstuut 2017, p. 12.

Volgens de *Children Act* is de meerderjarigheidsleeftijd in Engeland – net als in Nederland – vastgesteld op een leeftijd van achttien jaar.¹²⁹ Jongeren die de meerderjarigheid bereiken en jeugdhulp hebben ontvangen worden in Engeland bestempeld als ‘*care leavers*’. In tegenstelling tot Nederland is er in Engeland sinds 2000 voor deze *care leavers* een aparte regeling tot stand gekomen; de zogenoemde *Care Leavers Act*.¹³⁰ De *Care Leavers Act* is onderdeel van de *Children Act* waardoor nazorg onder de verantwoordelijkheid van de lokale overheid valt. De *Care Leavers Act* heeft tot doelstelling om de kansen van jongeren in jeugdzorg en jongeren die de jeugdzorg verlaten te verbeteren.¹³¹ De regeling is van toepassing op jongeren die de pleegzorg binnen afzienbare tijd zullen verlaten of op jongeren die de pleegzorg reeds verlaten hebben en de leeftijd van zesentwintig jaar nog niet bereikt hebben.¹³² In de *Care Leavers Act* zijn bepalingen opgenomen die speciaal gelden voor pleegkinderen die de meerderjarigheid (gaan) bereiken en op eigen benen moeten staan. Zo wordt in Engeland een persoonlijk adviseur (*youth personal advisor*) aan een pleegkind toegewezen wanneer een pleegkind de leeftijd van zestien jaar bereikt. De persoonlijk adviseur zal samen met het pleegkind een toekomstplan (*pathway plan*) opstellen en zal zaken als financiën, opleiding, werk en huisvesting bespreekbaar maken.¹³³ Elke zes maanden worden deze zaken opnieuw besproken met de jongere. Naast dat de persoonlijk adviseur met de jongere deze zaken bespreekt zijn pleegouders en pleegzorginstellingen hier volgens de *Care Leavers Act* ook verantwoordelijk voor. Zij moeten het kind ook vaardigheden bijbrengen die belangrijk zijn voor het volwassen leven van het kind.

Tevens is er in de *Care Leavers Act* de *Staying put* regel opgenomen, hieruit blijkt dat jongeren die in een pleeggezin opgroeien tot hun 21ste in dit pleeggezin moeten kunnen blijven wonen. Wanneer een jongere het pleeggezin (toch) verlaat en op zichzelf gaat wonen houdt de persoonlijke adviseur een oogje in het zeil en zal hij de jongere elke acht weken een bezoek brengen. Hij zal kijken hoe het met de jongere gaat en zal tevens nagaan of de plek waar de jongere woont een geschikte plek is.

6.3. BELEID EN UITVOERING

De *Care Leavers Act* richt zich niet louter op continuering van de zorg. De lokale overheid heeft ook de verantwoordelijkheid om (voortgezette) hulp aan een meerderjarig pleegkind te bieden. Door middel van deze (voortgezette) hulp kan een jongere zich langzaam losmaken en op

¹²⁹ Zie artikel 105 lid 1 Children Act 1989.

¹³⁰ Care Leavers Act Verenigd Koninkrijk.

De Care Leavers Act is online te raadplegen: www.legalisation.gov.uk/ukpga/2000/35/contents.

¹³¹ Het International Centre van het Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn 2002, p. 17.

¹³² Het International Centre van het Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn 2002, p. 17.

¹³³ Nederland Jeugdinstituut 2017, p. 12.

eigen benen gaan staan. Er wordt daarom extra aandacht aan *care leavers* besteed op het gebied van onderwijs, werk, gezondheid en huisvesting.¹³⁴ Deze gebieden worden beknopt besproken:

Onderwijs

Het ministerie van Business, Innovation and Skills heeft een nationaal programma opgericht dat tot doel heeft om *care leavers* meer toegang tot het onderwijs te kunnen bieden.¹³⁵ Dit ministerie zorgt ervoor dat er hulp wordt geboden aan *care leavers* bij het vinden van een opleiding. Wanneer een *care leaver* zijn middelbare school niet heeft afgemaakt, kan hij gebruik maken van *second chance learning*.¹³⁶ Jongeren jaar krijgen een bedrag per maand om te kunnen voorzien in de levenskosten, op deze manier hoeft geld geen belemmering te zijn om weer naar school te gaan.

Wanneer *care leavers* vervolgonderwijs willen volgen, kunnen zij in aanmerking komen voor een speciale beurs.¹³⁷ Deze beurs wordt door het ministerie van onderwijs aan *care leavers* aangeboden en zal bij het afronden van de studie een gift worden. Bovendien komen *care leavers* in aanmerking voor een extra studiebeurs. Wanneer een *care leaver* een opleiding volgt zal een persoonlijk adviseur de jongere tot en met zijn 25ste ondersteunen.¹³⁸

Werk

Speciaal voor jongeren die jeugdhulp hebben ontvangen en de zorg verlaten is het programma 'From Care2Work' opgericht. Grote bedrijven bieden meeloopdagen, stages en banen aan aan *care leavers*.¹³⁹

Wanneer een *care leaver* geen baan kan vinden, kan hij na drie maanden werkloosheid in aanmerking komen voor het *workprogramme*. In dit programma staat de (her)-integratie naar de arbeidsmarkt centraal.

Gezondheidszorg

In de *Care Leavers Act* wordt aandacht aan de gezondheidszorg van jonge zorgverlaters besteed op zowel fysiek- als geestelijk gebied. In 2013 zijn er kwaliteitsrichtlijnen gekomen waarin staat dat aandacht moet worden besteed aan psychische gezondheid van de *care leavers*.¹⁴⁰

¹³⁴ Nederland Jeugdinstuut 2017, p. 12.

¹³⁵ Nederland Jeugdinstuut 2017, p. 12.

¹³⁶ Nederland Jeugdinstuut 2017, p. 12.

¹³⁷ Nederland Jeugdinstuut 2017, p. 12.

¹³⁸ Nederland Jeugdinstuut 2017, p. 12.

¹³⁹ Het aanbod van banen en stages is terug te vinden op de website: <http://www.care2work.org/>.

¹⁴⁰ Nederland Jeugdinstuut 2017, p. 13.

Huisvesting

Huisvesting voor *care leavers* wordt als een lastige aangelegenheid beschouwd.¹⁴¹ *Care leavers* hebben mogelijk geen ouders waar ze op terug kunnen vallen, die mee kunnen betalen aan huurkosten of die hen kunnen adviseren bij het huren of kopen van een woning. *Care leavers* hebben zodoende een grotere kans om dakloos te raken dan jongeren die in hun eigen gezin zijn opgegroeid.¹⁴² Om deze dakloosheid bij *care leavers* tegen te gaan kunnen gemeenten een ‘*setting up home allowance*’ verstrekken aan jongere zorgverlaters.¹⁴³ Dit houdt in dat er een bedrag van minimaal 2000 pond wordt verschaft aan de *care leaver*. Op deze manier kunnen jongeren sneller onderdak vinden en neemt de dakloosheid onder de *care leavers* af.¹⁴⁴

6.4. ENGELSE WETGEVING; EEN INSPIRATIEBRON VOOR NEDERLAND?

Engeland besteed veel aandacht aan kwetsbare pleegkinderen die de leeftijd van achttien jaar bereiken. Naast dat de wet een garantie biedt voor verlengde pleegzorg tot het 21ste jaar en er een wettelijke regeling voor jongeren tot en met 25 jaar is om aanspraak op (verlengde) hulp te kunnen maken, wordt er ook aandacht besteed aan het begeleiden van de jongeren naar de volwassenheid toe. Vanaf het zestien levensjaar wordt een toekomstplan met het pleegkind opgesteld om hem voor te bereiden op de volwassenheid. Hoewel er plannen zijn om Nederlandse jongeren vanaf 2020 een toekomstplan op te laten stellen bij het verlaten van een pleeggezin,¹⁴⁵ ontbreekt een dergelijke regeling tot op heden. Bovendien ontbreekt in Nederland het recht op verlengde pleegzorg en het recht op (voortgezette) hulp. In Nederland zijn er slechts wettelijke voorzieningen, die de voortzetting van pleegzorg of voortgezette hulp niet kunnen garanderen.

Bruning stelt dat Nederland wat betreft nazorg na pleegzorg inspiratie bij het Engelse rechtssysteem kan opdoen. De huidige Nederlandse nazorg voor meerderjarige pleegkinderen zou volgens Bruning verbeterd moeten worden: “*In Nederland wordt momenteel te veel uitgegaan van het eigen initiatief van de jeugdige, terwijl gebleken is dat jeugdigen deze ingang vaak niet weten te vinden of deze drempel te hoog vinden*”.¹⁴⁶ Haars inziens zou een wettelijke verankering van een

¹⁴¹ Nederland Jeugdinstituut 2017, p. 14.

¹⁴² Nederland Jeugdinstituut 2017, p. 13.

¹⁴³ Nederland Jeugdinstituut 2017, p. 13.

¹⁴⁴ In de City of Stoke wordt momenteel een experiment uitgevoerd waarbij aan *care leavers* van 16 tot 25 jaar een tussenstap wordt geboden tussen het verlaten van het pleeggezin en het zelfstandig wonen.¹⁴⁴ Tony Clifford, het hoofd van dit programma, stelt dat het belangrijk is om *care leavers* deze tussenstap te bieden: “*We could not keep on expecting young people to leave care at 18, be given the keys to an unfurnished flat and told, ‘Get on with it’. A parent would give long-term support that these young people don’t have*”.¹⁴⁴ In de zogeheten ‘*in care leavers group*’ komen meerdere *care leavers* gezamenlijk in een woning te wonen. Het idee is dat jongeren van elkaar kunnen leren en elkaar kunnen ondersteunen. Daarnaast komt er een coach bij de jongeren langs om de jongeren vaardigheden te leren die in het volwassen leven van belang zijn, tevens kunnen jongeren een beroep op een psycholoog doen.

¹⁴⁵ Actieprogramma ‘Zorg voor de jeugd’ 2018, p. 35.

¹⁴⁶ Bruning 2012, p. 9.

recht op nazorg een verbetering voor de Nederlandse pleegkinderen zijn.¹⁴⁷ Zij pleit ervoor om een soort gelijk systeem als in het Verenigd Koninkrijk op te nemen. Het grote verschil met het Engelse en het Nederlandse systeem omtrent nazorg is dat Nederlandse jongeren op eigen initiatief een aanvraag tot verlengende pleegzorg of voortgezette hulp kunnen doen, terwijl dit in Engeland als een recht aan jongeren wordt aangeboden. Bovendien wordt aan Engelse kwetsbare jongeren een persoonlijke adviseur toegewezen die ondersteuning zal bieden aan jongeren op de weg naar de volwassenheid.

In Engeland is het idee van de wettelijke verankering van een recht op nazorg niet alleen dat het leidt tot een verbetering van de positie van de (ex)pleegkinderen, maar ook dat dit zal leiden tot minder zorgkosten voor de overheid op lange termijn. Wanneer jongeren ondersteuning krijgen op hun weg naar zelfstandigheid, zouden ze later volledig op eigen benen kunnen staan en tegen minder problemen aanlopen. Wanneer deze ondersteuning niet wordt geboden is er echter een grote kans dat zorginstellingen de jongeren uit het oog verliezen, jongeren kunnen nu steeds verder in de problemen raken zonder dat iemand dit door heeft. Het is goed mogelijk dat deze jongeren op latere leeftijd met een opeenstapeling van problemen terugkeren in de volwassenzorg, hetgeen de overheid op lange termijn veel geld kost.¹⁴⁸ Wanneer Nederland een voorbeeld neemt aan het Engelse verankerde recht op nazorg na pleegzorg kan dit ook in Nederland positieve effecten teweeg brengen voor ex-pleegkinderen en zal dit tevens kunnen leiden tot minder zorgkosten voor de overheid op lange termijn.

6.5. DEELCONCLUSIE

In Engeland is een speciale wettelijke regeling voor zorgverlaters: de *Care Leavers Act*. Deze wettelijke regeling is opgenomen in de *Children Act*, hetgeen tot gevolg heeft dat de lokale overheden in Engeland een wettelijke verplichting hebben tot het bieden van (verlengde) hulp aan jongeren tot en met 25 jaar. Tevens zijn zij er op grond van de *Care Leavers Act* ook verantwoordelijk voor dat jongeren tot hun 21ste aanspraak kunnen maken op verlengde pleegzorg en zijn zij er daarnaast verantwoordelijk voor dat pleegkinderen al tijdens de minderjarigheid worden voorbereid op de overgang naar de meerderjarigheid. In Nederland ontbreekt een wettelijk recht op nazorg. Het grote verschil met het Engelse en Nederlandse systeem omtrent nazorg zit hem in het feit dat in Nederland jongeren op eigen initiatief om verlengde pleegzorg of hulp moeten vragen, terwijl in Engeland dit initiatief bij de lokale overheden ligt. Waar in Nederland nazorg als een voorziening wordt gezien, wordt dit in Engeland als een recht aan jongeren gegeven. Het is echter de vraag waar dit initiatief moet liggen. Dat in Nederland het initiatief bij de jongeren zelf ligt, komt voort uit de gedachte dat

¹⁴⁷ Bruning 2012, p. 10.

¹⁴⁸ Steketee e.a., p. 80.

minderjarigen met het bereiken van de leeftijd van achttien jaar meerderjarig zijn en zodoende eigen verantwoordelijkheden moeten dragen. Vanuit dit perspectief is het initiatief bij de jongeren zelf leggen een logische keuze; wanneer het initiatief bij de overheid zou liggen zou dit vanuit deze gedachtegang immers betutteld zijn. Een recht op nazorg zou vanuit dit oogpunt overbodig zijn. Echter, aan de andere kant kan men stellen dat uit wetenschappelijk onderzoek blijkt dat ex-pleegkinderen kwetsbaar zijn en dat deze kwetsbare jongeren juist behoefte hebben aan een aanreiking. Vanuit deze gedachtegang moet het initiatief tot hulp juist meer bij de overheid liggen en zou een recht op nazorg na pleegzorg juist wenselijk zijn.

7. CONCLUSIE

7.1. INLEIDING

In de huidige Nederlandse wettelijke regeling omtrent nazorg na pleegzorg is geen recht op nazorg opgenomen. Jongeren kunnen enkel een aanvraag doen tot verlengde pleegzorg middels een wettelijke voorziening in de Jeugdwet of zij kunnen een aanvraag doen tot (voortgezette) hulp middels een wettelijke voorziening in de Wmo. Aangezien de gemeente kan besluiten om een aanvraag af te wijzen, bieden beide wettelijke voorzieningen geen garantie tot nazorg aan een meerderjarig pleegkind. Ondanks het feit dat een jongere rechtsmiddelen kan inzetten om tegen deze afwijzing op te komen, geeft dit een jongere voorts geen garantie op nazorg; een recht op nazorg ontbreekt immers. Wanneer een recht op nazorg na pleegzorg in de wet wordt opgenomen, zou dit voor grote veranderingen kunnen zorgen. Pleegkinderen zouden er een recht bij krijgen en zouden zodoende aanspraak kunnen maken op hun recht op nazorg. Een recht op nazorg zou er volgens adviesbureau Sinzer tevens voor kunnen zorgen dat er minder zware overheidskosten – en dus kosten voor de maatschappij – op lange termijn zouden worden gemaakt.¹⁴⁹ Immers, wanneer er aan een pleegkind in een vroeg stadium hulp wordt geboden, zou het goed mogelijk zijn dat een jongere in zijn latere volwassen leven tegen minder problemen aanloopt. Naast het gegeven dat een recht op nazorg dergelijke positieve gevolgen teweeg zal brengen, zal het wettelijk verankeren van een recht op nazorg ook veel vragen met zich mee brengen waardoor dit proces veel tijd en geld zal gaan kosten. In dit onderzoek is zodoende nagegaan in hoeverre er een behoefte aan een recht op nazorg is. Er is vanuit vier verschillende perspectieven naar deze vraag gekeken. In dit hoofdstuk worden de resultaten geanalyseerd. Hiermee wordt getracht antwoord te geven op de onderzoeksvraag.

7.2. ANALYSE

Door middel van een analyse wordt onderzocht wat de vier verschillende perspectieven voor het Nederlandse beleid omtrent nazorg na pleegzorg betekenen. Er wordt geanalyseerd welke inzichten de perspectieven bieden, in hoeverre behoefte is aan een wettelijke verankering van het recht op nazorg na pleegzorg en indien een verankering van het recht op nazorg gewenst is, hoe dit recht eruit zal behoren te zien.

¹⁴⁹ Maatschappelijke Business Case: Verlengde Pleegzorg 2017, p. 19.

7.2.1 ANALYSE VANUIT DE VIER VERSCHILLENDE PERSPECTIEVEN

Rechtshistorisch perspectief

Van 1905 tot aan 1988 werd pleegzorg geboden tot aan de meerderjarigheidsleeftijd van 21 jaar. Na het bereiken van de meerderjarigheidsleeftijd kon een jongere middels een wettelijke voorziening een verzoek tot verlengde pleegzorg indienen. Een recht op verlengde pleegzorg na het 21ste jaar werd volgens de maatschappij onwenselijk geacht, meerderjarigen moesten immers op eigen benen kunnen staan. In 1988 vond er naar aanleiding van het wetsvoorstel van de Commissie Wiarda een verlaging van de meerderjarigheidsleeftijd plaats van 21 naar 18 jaar. De verlaging van de meerderjarigheidsleeftijd bracht met zich mee dat de pleegzorg drie jaar eerder stopte. Hoewel de Commissie Wiarda zich realiseerde dat drie jaar eerder op eigen benen gaan staan een groot verschil was voor pleegkinderen, was dit volgens de Commissie Wiarda algemeen aanvaardbaar omdat de maatschappij er volgens hen van overtuigd was dat jongeren met het bereiken van de leeftijd van achttien jaar volwassen waren. Bovendien werd rekening gehouden met jongeren die niet op eigen benen wilden gaan staan. Wanneer een pleegkind met het bereiken van de leeftijd van 18 niet op eigen benen wilde staan kon hij middels een wettelijke voorziening verlengde pleegzorg tot zijn 23ste aanvragen en wanneer een jongere behoefte had aan (voortgezette) hulp kon hij middels een wettelijke voorziening een aanvraag tot verlengde hulp indienen. Er waren voor jongeren volgens de commissie zodoende voldoende mogelijkheden om een aanvraag tot hulp te doen. Aangezien de gedachtegang destijds was dat er niet te betuttelend met jongeren moest worden omgegaan, leek een recht op nazorg overbodig. Een jongere zou met het bereiken van de meerderjarigheidsleeftijd immers in principe op eigen benen moeten kunnen staan. Ondanks het feit dat deze gedachtegang de boventoon leek te voeren, klonken er ook kritische geluiden omtrent het ontbrekende recht op nazorg. Doek stelde bijvoorbeeld dat jongeren van achttien nog kwetsbaar waren en met het beëindigen van de pleegzorg mogelijk gedwongen op straat kwamen te staan. Zolang jongeren slechts een aanvraag tot hulp konden doen aan de hand van een wettelijke voorziening zou een garantie tot hulp voor jongeren ontbreken. Doek achtte deze situatie onwenselijk; alleen een recht op nazorg zou er volgens hem voor kunnen zorgen dat jongeren niet gedwongen op straat kwamen te staan. Naar zijn mening was er zodoende wel behoefte aan een recht op nazorg.

Opmerkelijk aan deze twee verschillende gedachtegangen is dat in beide gedachtegangen een ander idee bestond over de vraag waar het initiatief tot nazorg behoorde te liggen; behoorde de overheid jongeren een recht op nazorg te geven of moesten jongeren op eigen initiatief om nazorg vragen – bijvoorbeeld middels een wettelijke voorziening –?

Neurowetenschappen

Uit neurowetenschappelijk onderzoek blijkt dat hersenen van adolescenten met het 18e levensjaar nog niet zijn uitontwikkeld, de hersenen zijn tussen het 23ste en 25ste levensjaar pas volledig uitontwikkeld. Volgens Reuser mag je van een jongere vanaf de leeftijd van 23 jaar verwachten dat hij in staat is om volwassen keuzes te nemen en dat hij op eigen benen kan staan. Voor een jongere onder de 23 jaar is het mogelijk dat hij nog geen lange termijn gevolgen kan inzien, waardoor hij andere keuzes zou nemen dan wanneer zijn hersenen zouden zijn uitontwikkeld. Volgens zowel Reuser als Juffer zou je een jongere tot 23 jaar zodoende hulp moeten aanreiken. Met andere woorden: het initiatief tot nazorg zou bij de overheid moeten liggen. Naar mening van Reuser zou het zodoende verstandig zijn om voor jongeren tot 23 jaar een recht op nazorg in de wet op te nemen. Aangezien hersenen zich ook tot het 25ste levensjaar zouden kunnen door ontwikkelen, zou het ook mogelijk kunnen zijn dat een jongere na zijn 23ste nog behoefte heeft aan nazorg na pleegzorg. Het zou volgens Reuser daarom verstandig zijn om een wettelijke voorziening voor jongeren tussen de 23 en 25 jaar op te nemen waarmee zij een beroep op nazorg zouden kunnen doen. Er valt te concluderen dat er vanuit het neurowetenschappelijk perspectief behoefte aan een recht op nazorg lijkt te zijn.

Mensenrechtelijk perspectief

Vanuit een mensenrechtelijk perspectief is geen eenduidig antwoord te geven op de onderzoeksvraag. Enerzijds ligt de meerderjarigheidsleeftijd in heel Europa op achttien jaar, wat zou kunnen wijzen op de Europese gedachtegang dat jongeren na hun achttiende zelfstandig genoeg zijn om op eigen benen te staan. Een recht op nazorg lijkt vanuit dit perspectief overbodig. Bovendien wordt er in het IVRK en het EVRM geen aandacht besteed aan nazorg na pleegzorg voor meerderjarige pleegkinderen.

Aan de andere kant valt uit de VN-richtlijnen op te maken dat er wel behoefte is aan een recht op nazorg na pleegzorg. Hoewel een recht op nazorg niet rechtstreeks uit het IVRK kan worden afgeleid, geven de VN-richtlijnen wel een interpretatie van artikel 20 IVRK en brengen de richtlijnen en het doel van IVRK met zich mee dat een recht op nazorg voor meerderjarige pleegkinderen wenselijk zou zijn. Bovendien kan er bepleit worden dat uit artikel 39 IVRK kan worden afgeleid dat een recht op nazorg voor meerderjarige pleegkinderen wenselijk zou zijn. Tot slot kan ook uit General Comment no. 4 en no. 20 worden afgeleid dat een recht op nazorg na pleegzorg voor meerderjarigen wenselijk zou zijn.

Het Engelse rechtssysteem

Tot slot is er gekeken of Nederland inspiratie kan opdoen uit het Engelse rechtssysteem wat betreft nazorg na pleegzorg. In Engeland is het recht op nazorg wettelijk verankerd in de *Children Act*. Het idee achter de wettelijke verankering van het recht op nazorg in Engeland is

niet alleen dat het leidt tot een verbetering van de situatie voor de ex-pleegkinderen, maar ook dat dit zal leiden tot minder zorgkosten voor de overheid op lange termijn. Wanneer jongeren ondersteund worden in hun weg naar zelfstandigheid, zouden zij later volledig op eigen benen kunnen gaan staan en tegen minder problemen aanlopen. Wanneer deze ondersteuning niet wordt geboden is er echter een grote kans dat zorginstellingen de jongeren uit het oog verliezen, jongeren kunnen steeds verder in de problemen raken zonder dat iemand dit door heeft. Het is goed mogelijk dat deze jongeren op latere leeftijd met een opeenstapeling van problemen terugkeren in de volwassenzorg, hetgeen de overheid op lange termijn veel geld kost.¹⁵⁰ In Engeland wordt daarom op initiatief van de overheid hulp aan kwetsbare jongeren geboden. Hier ligt het grote verschil met Nederland: in Nederland moeten jongeren op eigen initiatief om verlengde pleegzorg of hulp vragen, terwijl dit initiatief in Engeland bij de lokale overheden ligt. Het is echter de vraag waar het initiatief moet liggen. Waar in Nederland nazorg als een voorziening wordt gezien, wordt dit in Engeland als een recht aan jongeren gegeven.

Dat het initiatief in Nederland bij de jongeren zelf ligt heeft te maken met het Nederlandse idee dat minderjarigen met het bereiken van de leeftijd van achttien jaar meerderjarig zijn en zodoende op eigen benen moeten kunnen staan. De zienswijze in Nederland is dat de overheid het kind tot het achttiende jaar bescherming biedt en zich daarna terugtrekt, de overheid moet immers niet te betuttelend zijn. Vanuit deze zienswijze is het begrijpelijk om het initiatief bij jongeren zelf te leggen en jongeren slechts een wettelijke voorziening tot nazorg toe te kennen.

Echter, aan de andere kant kan men stellen dat uit wetenschappelijk onderzoek naar voren komt dat ex-pleegkinderen kwetsbaar zijn en dat deze kwetsbare jongeren juist behoefte hebben aan een aanreiking. Zo kwam er uit het onderzoek van het Verwey-Jonker Instituut een beeld naar voren dat meerderjarigen pleegkinderen vaak tussen wal en schip belanden wanneer zij op hun achttiende op eigen benen moeten gaan staan. Bovendien blijkt uit dit onderzoek uit het neurowetenschappelijk perspectief dat ex-meerderjarige pleegkinderen het nog niet altijd alleen af kunnen op hun achttiende; doordat zij een kwetsbare groep jongeren zijn hebben zij juist behoefte aan een aanreiking. Vanuit deze zienswijze zou het initiatief juist meer bij de overheid moeten liggen.

7.2.2. ANALYSE: EEN RECHT OP NAZORG?

Verschillende perspectieven geven verschillende inzichten op de vraag in hoeverre er behoefte is aan een recht op nazorg na pleegzorg. Enerzijds zijn er redenen naar voren gekomen waarom er behoefte zou zijn aan een recht op nazorg, anderzijds zijn er ook argumenten naar

¹⁵⁰ Steketee e.a. 2009, p. 80.

voren gekomen waarom er geen behoefte zou zijn aan een recht op nazorg. Toch neigt de vraag of er behoefte is aan een recht op nazorg naar mijn mening meer naar ja. Het grootste tegenargument voor een wettelijke verankering van een recht op nazorg is dat de overheid niet te betuttelend moet zijn naar meerderjarige jongeren, omdat jongeren met het achttiende levensjaar volgens de wet volwassen zijn en dus op eigen benen zou moeten kunnen staan. Hoewel deze gedachtegang al teruggaat naar 1988, blijkt echter uit recente neurowetenschappelijke inzichten dat jongeren er op hun achttiende mogelijk niet aan toe zijn om volwassen keuzes te maken en om op eigen benen te gaan staan. Hersengebieden kunnen zich tot het 25ste levensjaar door ontwikkelen, hetgeen met zich meebrengt dat een achttienjarige andere keuzes zou kunnen maken dan een vijfentwintigjarige. Met het bereiken van de meerderjarigheidsleeftijd zal men volgens deze neurowetenschappelijke inzichten een jongere moeten helpen met deze keuzes en zal men juist handvaten aan een jongere moeten bieden om de volwassenheid tegemoet te gaan.

Ook uit onderzoek van het Verwey Jonker Instituut en de Kinderombudsman komt het beeld naar voren dat achttienjarige pleegkinderen niet altijd op eigen benen kunnen staan. Ex-pleegkinderen raken mogelijk tussen wal en schip, omdat er geen adequaat hulpaanbod is en jongeren uit beeld bij de zorg raken.¹⁵¹ Bovendien komt er uit de *Concluding Observations* naar voren het belangrijk is om jongeren die de alternatieve zorg verlaten te ondersteunen, zodat jongeren beter zelfstandig in de maatschappij kunnen functioneren. Door een recht op nazorg te verankeren in de wet verschuift het initiatief om om hulp te vragen van de jongeren naar de overheid. Een recht op nazorg in de wet verankeren zou positieve gevolgen met zich meebrengen. Het zou in eerste instantie een verbeterde situatie voor de ex-pleegkinderen met zich mee brengen, zij krijgen er immers een recht bij. Bovendien zou het ook voor de maatschappij veranderingen met zich mee kunnen brengen. Wanneer een jongere een betere kans krijgt om zich te ontwikkelen en langer in zijn pleeggezin kan blijven wonen of de juiste hulp aangeboden krijgt, blijkt uit wetenschappelijk onderzoek dat de kans kleiner is dat een jongere op latere leeftijd in de problemen raakt.¹⁵² Uit recent onderzoek van adviesbureau Sinzer blijkt dat dit de maatschappij uiteindelijk ook kosten zal besparen op het gebied van “ondersteuning bij wonen, bewindvoering, uitkeringen, schuldhulpverlening en criminaliteit. Voor zorgverzekeraars worden kosten voor geestelijke gezondheidszorg en behandeling van verslavingsproblematiek voorkomen.”¹⁵³

¹⁵¹ Steketee e.a. 2009, p. 6.

¹⁵² Hermans 2010, p. 177-193.

¹⁵² Jongen 17 jaar, Rondetafelgesprek Tweede Kamer over nazorg en zorg 16+, 21 maart 2014. Online te raadplegen via: <https://www.defenceforchildren.nl/p/21/3533>.

¹⁵³ Maatschappelijke Business Case: Verlengde Pleegzorg 2017, p. 19.

Naar aanleiding van de inzichten vanuit de verschillende perspectieven zou een jongere naar mijn mening de garantie van nazorg tot zijn 23ste levensjaar moeten hebben, op deze manier kan een jongere de stap naar de volwassenheid geleidelijker en beter maken. Om nazorg zo optimaal mogelijk te doen laten verlopen moet het initiatief tot nazorg bij de overheid liggen. Zodoende pleit ik voor een wettelijke verankering van een recht op nazorg voor ex-pleegkinderen tot het 23ste levensjaar. Aangezien uit de neurowetenschappelijke onderzoeken blijkt dat hersenen zich ook tot het 25ste levensjaar zouden kunnen door ontwikkelen, zou het ook mogelijk kunnen zijn dat een jongere na zijn 23ste nog behoefte heeft aan nazorg. Jongeren van 23 tot 25 jaar zouden zodoende ook aanspraak moeten kunnen maken op verlengde pleegzorg of (voortgezette) hulp middels een wettelijke voorziening.

7.2.3. ANALYSE: HOE MOET HET RECHT OP NAZORG ER UITZIEN?

Indien het voorbeeld van Engeland zou worden gevolgd, zou een recht op nazorg verankerd kunnen worden in de Jeugdwet. Er zou bijvoorbeeld een speciale afdeling in de Jeugdwet aan de 'zorgverlaters' kunnen worden besteed, waarin een recht op nazorg voor jongeren tot 23 jaar zou kunnen worden opgenomen. In deze afdeling zou tevens een wettelijke voorziening voor jongeren van 23 tot 25 jaar kunnen worden opgenomen waarmee zij een aanvraag tot (verlengde) hulp zouden kunnen indienen.

Hieronder staan een aantal voorbeelden die in deze speciale afdeling voor zorgverlaters zouden kunnen worden opgenomen in de vorm van wetsartikelen:

-Zorgverlaters zijn zij die gedurende hun jeugd, tot maximaal aan het achttiende levensjaar, te maken hebben gehad met een kindbeschermingsmaatregel vanuit het gedwongen kader.

-Een zorgverlater heeft tussen zijn 18e en 23ste levensjaar een recht op nazorg. Nazorg omvat naast een recht op verlengde pleegzorg ook het recht op (voortgezette) hulp.

- Een zorgverlater kan van zijn 23ste tot zijn 25ste levensjaar middels een wettelijke voorziening een aanvraag doen tot verlengde pleegzorg en/ of (voortgezette) hulp. Deze aanvraag wordt gedaan bij een GI.

- Een kindbeschermingspupil krijgt tot het 25ste levensjaar een persoonlijk begeleider toegewezen. Deze begeleider blijft de jongere, ook na het beëindigen van een kindbeschermingsmaatregel, ondersteunen.

Bovendien is het belangrijk om stil te staan bij de vraag wie deze hulp aan de groep zorgverlaters gaat bekostigen en wie de hulp zal gaan aanbieden. Momenteel hebben gemeenten de beleidsvrijheid om de term nazorg zelf een nadere invulling te geven. Gemeenten zijn niet verplicht om nazorg te bieden, zij worden enkel aangespoord door de wet

om jongeren te blijven ondersteunen. Naar het idee van Bruning zou de verantwoordelijkheid voor het recht op nazorg na pleegzorg niet bij de gemeente moeten liggen, maar bij een GI. Wanneer nazorg een verplichting wordt van een GI is nazorg niet meer afhankelijk van de bereidwilligheid van gemeenten om kosten te maken. Deze regeling zou als volgt te bewerkstelligen zijn: wanneer een jongere van 18 tot 23 jaar verlengde pleegzorg of (voortgezette) hulp wil ontvangen, melden zij dit bij de GI. De GI gaat na of er aan de wettelijke vereisten wordt voldaan en kan vervolgens de verantwoordelijke gemeente verplicht stellen om deze jeugdhulp te bekostigen.¹⁵⁴ Wanneer een jongere van 23 tot 25 jaar nazorg wil ontvangen, besluit de GI welke vormen van nazorg noodzakelijk zijn. Indien de GI de hulp noodzakelijk acht, verplicht de GI de verantwoordelijke gemeente om deze jeugdhulp te bekostigen. Nazorg zou dan net zo geregeld zijn als de uitvoering van een jeugdbeschermingsmaatregel; hier beslist de GI ook welke jeugdhulp noodzakelijk wordt geacht en is de desbetreffende gemeente verplicht om deze jeugdhulp te bekostigen. Wanneer deze regeling in Nederland zou worden toegepast, zou de gemeente geen inspraak meer hebben in het al dan niet toekennen van nazorg.

7.3. AANBEVELINGEN

Om de nazorg na pleegzorg in Nederland zo optimaal mogelijk te laten verlopen, zijn hieronder een aantal aanbevelingen geformuleerd:

- Neem een apart jongerenbeleid voor nazorg na pleegzorg in de Jeugdwet op. Dit beleid geldt speciaal voor jongeren van 16 tot 25 jaar. In dit beleid moet zowel het recht op verlengde pleegzorg als het recht op (voortgezette) hulp wettelijk verankerd worden voor jongeren van 18 tot 23 jaar. Voor jongeren van 23 tot 25 jaar moet een wettelijke voorziening tot (voortgezette) hulp of verlengde pleegzorg worden opgenomen.
- Een wettelijke voorziening tot (voortgezette) hulp of verlengde pleegzorg zou – naar het advies van het Verwey-Jonker Instituut – goed toegankelijk moeten zijn voor jongeren van 23 tot 25 jaar. Versoepel daarom de mogelijkheid tot verlenging van de voortgezette jeugdhulp of verlengde pleegzorg, dit kan worden bewerkstelligd door geen zware eisen aan de aanvraag van de wettelijke voorziening te verbinden.
- Nazorg in de vorm van (voortgezette)hulp zou – naar het voorbeeld van Engeland – op minimaal de volgende domeinen moeten worden aangeboden: onderwijs, werk, gezondheid en huisvesting.¹⁵⁵
- Een pleegkind moet vanaf zijn zestiende jaar worden voorbereid op de volwassenheid. Leg daarom wettelijk vast dat een pleegkind vanaf de leeftijd van zestien jaar

¹⁵⁴ Bruning e.a 2016, p. 94.

¹⁵⁵ Nederland Jeugdinstituut 2017, p. 12.

begeleiding ontvangt van een persoonlijke coach. Deze coach biedt in elk geval ondersteuning en begeleiding op de volgende gebieden: huisvesting, opleiding/werk, financiën en gezondheidszorg.

- Leg wettelijk vast dat het pleegkind tot zijn 25ste een persoonlijk begeleider toegewezen krijgt, zo heeft hij altijd iemand op terug te vallen en kan de jongere niet uit het oog worden verloren wanneer het niet goed met hem gaat.
- Nazorg moet een verplichting van de GI zijn. De GI gaat na of aan de vereisten van verlengde pleegzorg of (voorgezette) hulp voor een meerderjarig pleegkind is voldaan. Indien zij hulp noodzakelijk achten is de gemeente verplicht op deze hulp te financieren. Nazorg is op deze manier niet meer afhankelijk van (financiële) bereidheid van gemeenten om in nazorg te willen investeren.
- Maak duidelijk aan jongeren wat hun rechten en mogelijkheden zijn voordat ze de meerderjarigheid bereiken.

7.4. SLOTWOORD

Indien deze aanbevelingen in de Nederlandse wetgeving worden overgenomen, zal dit niet louter een verbetering voor de (ex)pleegkinderen opleveren, maar dit zal ook een verbetering op financieel gebied teweegbrengen voor de overheid op de lange termijn. Wanneer jongeren ondersteuning krijgen in hun weg naar zelfstandigheid, zouden ze later volledig op eigen benen kunnen gaan staan en tegen minder problemen aanlopen. Wanneer deze ondersteuning niet wordt geboden is er een grote kans dat zorginstellingen de jongeren uit het oog verliezen, het is nu goed mogelijk dat jongeren steeds verder in de problemen raken zonder dat iemand dit door heeft. Jongeren kunnen op latere leeftijd met een opeenstapeling van problemen terugkeren in de volwassenzorg, hetgeen de overheid op lange termijn veel geld kost.¹⁵⁶

Bovenal zijn (ex-)pleegkinderen een groep kwetsbare jongeren die mogelijk traumatische gebeurtenissen hebben meegemaakt, deze groep wat extra tijd geven om in het pleeggezin te wennen aan de stap naar de volwassenheid lijkt wenselijk.

Zeer recentelijk, in april 2018, is het Actieprogramma ‘Zorg voor de jeugd’ naar buiten gebracht. Besloten is dat pleegkinderen vanaf juli 2018 – als zij dat willen – tot hun 21ste in hun pleeggezin kunnen blijven wonen. Hopelijk wordt dit als recht in de Jeugdwet verankerd en is dit een mooi startsein voor de verbetering van de nazorg na pleegzorg voor meerjarige pleegkinderen. Het zou naar mijn mening helemaal mooi zijn als een recht op nazorg na pleegzorg zou worden opgenomen in de Jeugdwet voor jongeren *tot 23 jaar*. Een recht op nazorg voor jongeren tot 23 jaar én een wettelijke voorziening tot nazorg voor jongeren van 23 tot 25 jaar lijkt vanuit de verschillende onderzochte perspectieven wenselijk te zijn.

¹⁵⁶ Maatschappelijke Business Case: Verlengde Pleegzorg 2017, p. 19.

Zelfstandig worden gaat immers samen met vallen en opstaan, maar zonder (pleeg)familie weer opstaan is erg zwaar. Rijk deze jongeren daarom een hand toe, en geef hen een recht op nazorg na pleegzorg. Verlengde pleegzorg en (voortgezette) hulp moeten naar mijn mening niet als gunsten, maar als rechten worden gegeven, gewoon omdat deze kwetsbare groep jongeren wat 'blessuretijd' gegund is.

LITERATUURLIJST

LITERATUURLIJST

Adviesrapport Kinderombudsman 2015

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

Actieprogramma 'Zorg voor de jeugd' 2018

Ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport en Ministerie van Justitie en Veiligheid, *Zorg voor de jeugd*, Den Haag: 2018.

Bruning & Zon, van der, 2013

M.R. Bruning & K.A.M. van der Zon, 'Out of home, out of right? Rechten van minderjarigen bij uithuisplaatsing', *NTM* 2013/38, nr. 4.

Bruning 2012

M.R. Bruning, 'Adolescentenrecht: ook voor jeugdbescherming?', *FJR* 2012, afl. 93.

Bruning e.a. 2016

M.R. Bruning, T. Liefwaard, M.M.C. Limbeek & B.T.M. Bahlmann, *Verplichte (na)zorg voor kwetsbare jongvolwassenen? Onderzoek naar de juridische mogelijkheden voor (verplichte) hulp aan kwetsbare jongvolwassenen na kinderbescherming*, Leiden 2016.

Cantwell e.a. 2012

N. Cantwell, J. Davidson, S. Elsley, I. Milligan & N. Quinn, *Moving Forward: Implementing the 'Guidelines for the Alternative Care of Children'*, UK: Centre for Excellence for Looked After Children in Scotland 2012.

Commissie Wiarda 1971

Rapport van de commissie voor de herziening van het Kinderbeschermingsrecht, 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij 1971.

Crone & Dahl 2012

E.A. Crone & R.E. Dahl 'Understanding adolescence as a period of social-affective engagement and goal flexibility', *Nature Reviews Neuroscience* 2012, afl. 13.

Crone 2008

E. Crone, *Het puberende brein. Over de ontwikkeling van de hersenen in de unieke periode van de adolescentie*, Amsterdam: Bert Bakker 2008.

Crone 2009

E. Crone, 'Geachte heer Darwin', *De Volkskrant* 19 september 2009.

Dekker 2012

J.H. Dekker, *Jeugdzorg in Nederland, 1945-2010. Resultaten van deelonderzoek 1 van de commissie-Samson: Historische schets van de institutionele ontwikkeling van de jeugdsector vanuit het perspectief van het kind en de aan hem/haar verleende zorg*, Groningen: 2012.

Doek 1980

J.E. Doek, *Het kind en zijn recht*, Rotterdam: Kooyker 1980.

Doreleijers & Fokkens 2010

A.H. Doreleijers & J.W. Fokkens, 'Minderjarigen en jongvolwassenen: pleidooi voor een evidence based strafrecht', *Rechtstreeks* 2010/2.

Doremus-Fitzwater e.a. 2010

T.L. Doremus-Fitzwater, E.I. Varlinskaya & L.P. Spear, 'Motivational systems in adolescence: Possible implications for age differences in substance abuse and other risktaking behaviors.' *Brain and Cognition* 2010/1.

Donkoh e.a. 2006

C. Donkoh, P. Montgomery & K. Underhill, 'Indepented living progammes for improving outcomes for young people leaving the care system', Campbell: The Campbell Library 2006.

Feldman 2009

R.S. Feldman, *Ontwikkelingspsychologie*, Amsterdam: Pearson Education Benelux 2009.

Groot, de, 2007

G. de Groot, *Achtentwintig Nederlanders*, 's-Gravenhage: Reed Business Information 2007.

Hermans 2010

J. Hermans, Pleegkinderen op weg naar volwassenheid, in: P. van den Bergh & T. Weterings (red.), *Pleegzorg in perspectief. Ontwikkelingen in theorie en praktijk*, Assen: Van Gorcum 2010.

Hogg 2015

C. Hogg, '£550k project to give young people leaving care a home', *The Sentinel*, 26 februari 2015.

Houwelingen, van, 2018

H. van Houwelingen, 'Minister wil pleegkind tot 21e bij pleeggezin', *Algemeen Dagblad* 21 januari 2018.

Huizinga 2007

M. Huizinga, 'De ontwikkeling van executieve functies tussen kindertijd en jongvolwassenheid' *Neuropraxis* 2007/11.

International Centre van het Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn 2002

Het International Centre van het Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn, *inventarisatie jeugdzorgstructuren en- systemen in vijf Europese landen*, Maarsbergen 2002.

Juffer e.a. 2016

F. Juffer, L. Popma & M. Steenstra, *Pleegkinderen op de drempel*, Eindhoven: Lecturis 2016.

Kloosterboer 1988

K. Kloosterboer, 'Je bent nog niet helemaal jarig als je meerderjarig wordt', *Rechtshulp* 1988/1.

Knorth e.a. 2008

E.J. Knorth, J. Knot-Dickscheit & J. Strijker, The Netherlands, in: M. Stein, & E. R. Munro (Eds.), *Young people's transitions from care to adulthood. International research and practice*, London/Philadelphia: Jessica Kingsley Publishers 2008.

Laan, van der, 1990

P.H. van der Laan, 'Afscheid van het welzijnsmodel; ontwikkelingen in jeugdbescherming en jeugdstrafrecht', *Justitiële Verkenningen*, 1990/16, afl. 2, p. 9.

Leijenhorst, van, 2010

L. van Leijenhorst, *Why teens take risks: A neurocognitive analysis of developmental changes and individual differences in decision-making under risk*, Leiden januari 2010.

Maatschappelijke Business Case: Verlengde Pleegzorg 2017

Sinzer, *Maatschappelijke Business Case 'Verlengde Pleegzorg'*, Amsterdam: 2017.

Mönks & Knoers 2009

F.J. Mönks & A.M.P. Knoers, *Ontwikkelingspsychologie. Inleiding tot de verschillende deelgebieden*, Assen: Van Gorcum 2009.

Nederlands Jeugdinstituut 2014

Nederland Jeugdinstituut, *Verlaten van pleegzorg: hereniging en 18-plus*, Utrecht: 2014.

Nederland Jeugdinstituut 2017

Nederland Jeugdinstituut, *Kwetsbaar, 18 jaar en dan? Welke inspiratie en inzichten biedt het buitenland voor dit ingewikkelde vraagstuk?* Utrecht: 2017.

Nelson e.a. 2005

E.E. Nelson, E. Leibenluft, E. B McClure & D.S. Pine, 'The social reorientations of adolescence: a neuroscience perspective on the process and its relation to psychopathology.' *Psychological Medicine*, 2005/35.

Paus e.a. 1999

T. Paus, A. Zijdenbos, K. Worsley, D.L. Collins, J. Blumenthal, J.N. Giedd, Structural maturation of neural pathways in children and adolescents, in: S.J. Segalowitz ,D.L. Santesso & M.K. Jetha, ' Electrophysiological changes during adolescence: A review', *Brain and Cognition* 2010/72.

Phillips 2011

C. Phillips, 'Alle kinderen zonder (adequate) zorg hebben recht op alternatieve zorg', *TJK* 2011, afl. 5.

Pruin & Dünkel 2015

I. Pruin & F. Dünkel, *Better in Europe? European responses to young adult offenses*, Greiswald: Universitat Greiswald 2015.

Raad voor Strafrechttoepassing en Jeugdbescherming 2001

Raad voor Strafrechttoepassing en Jeugdbescherming, *Het jeugdstrafproces: toekomstbestendig!* Advies 14 maart 2001.

Sonneville, de, 2005

L.M.J. de Sonneville, 'Amsterdamse neuropsychologische taken: wetenschappelijk en klinische toepassingen.' *Tijdschrift voor neuropsychologie*, 2005.

Sowell e.a. 1999

E.R. Sowell, P.M. Thompson, C.J. Holmes, R. Batth, T.L. Jernigan & A.W. Toga, Localizing age-related changes in brain structure between childhood and adolescence using statistical parametric mapping, in: S.J. Segalowitz ,D.L. Santesso & M.K. Jetha, ' Electrophysiological changes during adolescence: A review', *Brain and Cognition* 2010/72.

Steketee e.a. 2009

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

UNICEF & Defence for Children 2013

UNICEF & Defence for Children, *Een duurzame oplossing voor minderjarige buitenlandse slachtoffers mensenhandel. Beter Beschermd in de B8/3*, Leiden & Den Haag: 2013.

Wortmann 1988, FJR 1998/1

S. Wortmann, 'Verlaging van de meerderjarigheidsleeftijd tot 18 jaar', *FJR* 1998/1.

Zweigert & Kötz 1998

K. Zweigert & H. Kötz, *Introduction to Comparative Law*, Oxford: Clarendon Press 1998.

PARLEMENTAIRE STUKKEN

- 25 oktober 1905, *Stb.* 1905, 292.
- *Kamerstukken II* 1978/79, 15 417.
- *Kamerstukken II* 1979/80, 15 974, nr. 3.
- *Kamerstukken II* 1987/88, 15 317, nr. 180.
- *Kamerstukken II* 2012/13, 33 648 nr. 3 (MvT).
- *Kamerstukken II* 2013/14, 33 841, nr. 3 (MvT).
- *Kamerstukken II* 2013/14, 33 841, nr. 82.
- 14 november 2014, *Stb.* 2014, 443.
- *Aanhangsel Handelingen II* 2015/16, 2016Z24584.
- *Kamerstukken II*, 2018, commissiebrief inzake reactie op artikel RTL-nieuws d.d. 21 januari 2018 pleegzorg naar 21 jaar, 1290641-172872-J.

INTERNATIONALE BRONNEN

Verenigde naties

Algemene Vergadering

Guidelines for the Alternative Care of Children

UN General Assembly, *Guidelines for the Alternative Care of Children*, 24 februari 2010, A/RES/64/142.

VN Comité voor de Rechten van het Kind (Committee on the Rights of the Child)

Committee on the Rights of the Child 2003

UN Committee on the Rights of the Child, General Comment No. 4: Adolescent Health and Development in the Context of the Convention on the Rights of the Child, UN Doc CRC/C/GC/4, 1 juli 2003.

Committee on the Rights of the Child 2005

Committee on the Rights of the Child, Day of General Discussion Children without parental care, 30 September 2005.

Committee on the Rights of the Child 2015

VN-Kinderrechtencomité, *Concluding observations on the fourth periodic report of the Netherlands*, CRC/C/NDL/CO/4, 8 juni 2015, Advance unedited version.

Committee on the Rights of the Child 2015

Committee on the Rights of the Child, *Concluding observations on the fourth periodic report of the Netherlands*, 8 juni 2015, nr. 38, nr. 39(d).

Committee on the Rights of the Child 2016

UN Committee on the Rights of the Child, General Comment No. 20: On the implementation of the rights of the child during adolescence, UN Doc CRC/C/GC/20, 6 december 2016.

BIJLAGE

BIJLAGE I - INTERVIEW KINDER- EN JEUGDPSYCHOLOOG REUSER

Op verzoek van kinder-en jeugdpsycholoog Reuser is het interview niet online in te zien. Het interview is ter beoordeling van dit afstudeeronderzoek wel overlegd aan prof. Mr. drs. M.R. Bruning en mw. Mr. M.M.C. Limbeek.

