

UNIVERSITEIT LEIDEN

# **Verplichte (na)zorg voor kwetsbare jongvolwassenen?**

## Onderzoek naar de juridische mogelijkheden voor (verplichte) hulp aan kwetsbare jongvolwassenen na kindbescherming

in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, Ministerie van Veiligheid en Justitie

### SAMENVATTING

Prof. mr. drs. M.R. Bruning  
Prof. mr. T. Liefwaard  
Mr. M.M.C. Limbeek  
Mr. B.T.M. Bahlmann

met medewerking van:  
M. Kastelein LL.B

© 2016 Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum. Auteursrechten voorbehouden.



**Universiteit  
Leiden**

## Samenvatting

In de praktijk bestaan zorgen om jongvolwassenen die na afloop van een kindbeschermingsmaatregel over onvoldoende capaciteiten beschikken om geheel zelfstandig te functioneren in de maatschappij. In dit onderzoek staan de vragen centraal hoe het bestaande juridische instrumentarium voor (gedwongen) hulp aan kwetsbare jongvolwassenen in de leeftijd van 18 tot 23 jaar eruit ziet en in hoeverre het mogelijkheden biedt om kwetsbare jongvolwassenen uit de jeugdbescherming te blijven begeleiden of behandelen na het bereiken van de meerderjarigheid. Daarbij is tevens onderzocht of dit juridische instrumentarium en de toepassing daarvan in de praktijk aanleiding geeft tot voorstellen tot aanpassing en zo ja, tot welke. Deze centrale vragen worden beantwoord aan de hand van de volgende deelvragen:

1. Hoe ziet het bestaande juridische instrumentarium voor (gedwongen) hulp aan kwetsbare jongvolwassenen (18-23 jaar) eruit?
2. Op welke wijze (o.a. voor welke groepen en in welke situaties) worden deze instrumenten in de praktijk toegepast?
3. Wat is uit de literatuur en uit de praktijk bekend over de ervaringen met of resultaten van deze toepassingen?
4. Welke instrumenten werken volgens de literatuurbevindingen en volgens betrokkenen uit de praktijk goed en welke minder goed voor deze specifieke doelgroep en context?
5. Welke korte en lange termijn-aanpassingen zijn volgens betrokkenen denkbaar? En onder welke omstandigheden en randvoorwaarden worden deze ook door betrokkenen als haalbaar en wenselijk gezien?

## Algemene bevindingen

Dit onderzoek verschaft inzicht in het bestaande juridische instrumentarium voor hulp, gedwongen of vrijwillig, aan kwetsbare jongvolwassenen die met een kindbeschermingsmaatregel te maken hebben gehad (deelvraag 1). De onderstaande matrix geeft een overzicht van het bestaande juridische instrumentarium en de mate waarin de afzonderlijke regelingen van toepassing zijn (X) op jongeren (18-) of jongvolwassenen (18+). Ook is aangegeven of sprake is van een vrijwillig of gedwongen kader en of een bepaalde maatregel leidt tot vrijheidsbeneming of niet.

	Wettelijke regeling	18- 18+	Vrijwillig kader	Gedwongen kader	Vrijheids- beneming
Ondertoezichtstelling	BW	X		X	
Uithuisplaatsing	BW	X	X	X	
Plaatsing in een gesloten accommodatie voor jeugdhulp	Jeugdwet	X	max. 6 mnd.	X	X
Voortgezette jeugdhulp	Jeugdwet		X		
Mentorschap	BW		X	X*	
Curatele	BW		X	X*	
Beschermingsbewind	BW		X	X*	
Opneming in een psychiatrisch ziekenhuis	Wet Bopz	X	X	X**	X

\* Weliswaar gedwongen kader, maar bij niet-medewerking van de jongvolwassene geen dwangmiddelen beschikbaar.

\*\* Slechts mogelijk voor jongvolwassenen met een geestelijke stoornis die gevaar veroorzaakt.

De algemene conclusie van dit onderzoek luidt dat het huidige juridische instrumentarium nauwelijks mogelijkheden biedt om kwetsbare jongvolwassenen die te maken hadden met een maatregel van kindbescherming te dwingen om na het bereiken van de leeftijd van 18 jaar en daarmee meerderjarigheid mee te werken aan voor hen noodzakelijk geachte vormen van zorg en zich aan aanwijzingen te houden. Voorts bevestigt dit onderzoek dat er in de praktijk onvrede bestaat over het bestaande juridische instrumentarium en de werking ervan. Tegelijkertijd laat het onderzoek zien dat er weinig is geschreven over de toepassing van het juridisch instrumentarium en de ervaringen ermee in de praktijk (deelvragen 2-5). Ook uit de interviews met de deskundigen is niet duidelijk geworden wat nu precies de ervaringen zijn met de toepassing van het juridisch instrumentarium, welke instrumenten in de praktijk goed werken en op welke manier wet- en regelgeving of praktijk concreet aanpassing behoeven.

Hieronder worden de belangrijkste bevindingen ten aanzien van het bestaande juridische instrumentarium voor (gedwongen) hulp aan kwetsbare jongvolwassenen (18-23 jaar) uiteengezet (deelvraag 1) en wordt, voor zover mogelijk, ingegaan op resultaten en ervaringen van de toepassing ervan (deelvraag 2 t/m 4). De samenvatting sluit af met een overzicht van de voorstellen tot verbetering van het bestaande juridisch instrumentarium en de toepassing ervan en enkele denkrichtingen om de (na)zorg voor kwetsbare jongvolwassenen te verbeteren (deelvraag 5).

### **Juridisch instrumentarium**

Kinderbeschermingsmaatregelen lopen af op het moment dat een jongere de leeftijd van 18 jaar bereikt. Vanaf dat moment is het niet langer mogelijk om jeugdhulp te bieden in een *gedwongen* kader. Hierop bestaat één uitzondering, namelijk wanneer een jongere in een accommodatie voor gesloten jeugdhulp is geplaatst. Deze plaatsing kan, onder strikte voorwaarden, met zes maanden worden verlengd nadat de jongere 18 jaar is geworden. Deze verlenging staat op gespannen voet met internationale mensenrechten, in het bijzonder met artikel 5 lid 1 sub d EVRM (zie verderop). Een jongere die de leeftijd van 18 jaar heeft bereikt kan tot 23 jaar jeugdhulp ontvangen in het *vrijwillig* kader. Slechts een kleine groep maakt hier gebruik van.

De bestaande maatregelen om meerderjarigen te beschermen, te weten mentorschap, curatele en beschermingsbewind, bieden voor sommige kwetsbare jongvolwassenen de mogelijkheid om verder ondersteund te worden vanaf het moment dat zij 18 jaar zijn geworden. Er zijn echter aanwijzingen dat het in de praktijk als knelpunt wordt ervaren dat mentoren en curatoren bij zorgbeslissingen te weinig dwangmiddelen in handen hebben om adequate bescherming te garanderen, in het geval van kwetsbare jongvolwassenen die geen zorg accepteren. Voor wat betreft het beschermingsbewind is recent bekend geworden dat deze maatregel steeds vaker wordt aangevraagd voor jongvolwassenen, hetgeen verband houdt met de aanwezigheid van problematische schulden. Volgens bewindvoerders ligt de oorzaak van die problematische schulden bij het hebben van psychische problemen. Beschermingsbewind lijkt voornamelijk een effectief middel voor jongvolwassenen die in staat zijn en gemotiveerd zijn om (financiële) vaardigheden aan te leren. Indien het gaat om personen die dat niet kunnen en/of een verstandelijke beperking hebben, lijkt de maatregel geschikt om de stabiliteit in de financiële situatie te behouden.

Kwetsbare jongvolwassenen die lijden aan een geestesstoornis kunnen op grond van de Wet Bopz gedwongen worden opgenomen in een psychiatrisch ziekenhuis. De Wet Bopz is echter slechts op een beperkte groep jongvolwassenen van toepassing. In de eerste plaats komt dit door het criterium van gevaarstelling. Lang niet altijd is er sprake van gevaar, terwijl de jongvolwassenen wel risico's lopen en zorg nodig hebben. Ten tweede wordt de groep beperkt door de causaliteitseis die in de wet is opgenomen. Er moet sprake zijn van een geestesstoornis die gevaar veroorzaakt, hetgeen niet altijd het geval is.

Op dit moment zijn er twee wetsvoorstellen aanhangig die de Wet Bopz in de toekomst moeten gaan vervangen: het wetsvoorstel verplichte geestelijke gezondheidszorg (verplichte ggz) en het wetsvoorstel zorg en dwang. Het wetsvoorstel verplichte ggz is van toepassing op jongeren en jongvolwassenen die lijden aan een geestelijke stoornis. In dit wetsvoorstel is het gevaarscriterium uit de Wet Bopz vervangen door het criterium 'ernstig nadeel'. Een belangrijke verandering ten opzichte van de Wet Bopz is verder dat het wetsvoorstel verplichte ggz voorziet in de mogelijkheid om verplichte zorg te bieden buiten een instelling. Omdat niet langer gewacht hoeft te worden tot het gevaar alleen door opname in een instelling afgewend kan worden (criterium Wet Bopz) lijkt het mogelijk straks eerder te kunnen ingrijpen. Het wetsvoorstel zorg en dwang heeft betrekking op jongeren en jongvolwassenen met een (licht) verstandelijke beperking. Ook deze wet gaat mogelijk meer kansen bieden. Uitgangspunt van het wetsvoorstel is dat zorg in het vrijwillig kader wordt geboden. Slechts als er geen minder vergaande maatregelen mogelijk zijn, is gedwongen zorg mogelijk. Het lijkt er vooralsnog op dat het wetsvoorstel zorg en dwang onder strikte voorwaarden voorziet in de mogelijkheid voor hulpverleners om eerder en betere bescherming te bieden aan kwetsbare jongvolwassenen met een (licht) verstandelijke beperking als zij dit nodig hebben. Er kan dan bijvoorbeeld gedacht worden aan ambulante thuiszorg. Samenvattend: de kans is aanwezig dat beide wetsvoorstellen meer mogelijkheden bieden voor gedwongen hulp aan kwetsbare jongeren.

### **Nazorg in het jeugdstrafrechtstelsel**

In dit onderzoek is tevens aandacht besteed aan het jeugdstrafrechtstelsel omdat hierin al geruime tijd aandacht is voor (verplichte) nazorg en voor jongeren in transitie van jeugd naar volwassenheid. Jongeren die na een jeugddetentie of PIJ-maatregel een justitiële jeugdinrichting verlaten, krijgen te maken met verplichte nazorg. Ook worden deze jongeren al tijdens hun verblijf in de inrichting voorbereid om de overgang van binnen naar buiten te vergemakkelijken. Dergelijke verplichte nazorg bestaat niet voor kwetsbare jongvolwassenen die voorafgaand aan hun meerderjarigheid met een maatregel van kindbescherming te maken hadden. Hoewel het (jeugd)strafrecht fundamenteel anders is dan het jeugdbeschermingsrecht, verschaft het strafrecht wel inzicht in hoe om te gaan met jongeren in transitie van minder- naar meerderjarigheid. Binnen het strafrecht lijkt men zich al langer bewust van de kwetsbare positie van jongvolwassenen tijdens deze overgang. Dit heeft geleid tot aanpassing van wetgeving, meer bewustwording ten aanzien van het belang van nazorg en het besef dat het grote verschil wordt gemaakt in de praktijk. De vergelijking met het strafrecht kan dan ook bijdragen aan het vinden van oplossingen voor met name praktische knelpunten ten aanzien van kwetsbare jongvolwassenen. De ervaringen in het jeugdstrafrecht laten zien dat het voor (verplichte) hulp aan jongvolwassenen, die de transitie van minder- naar meerderjarigheid doormaken van groot belang is tijdig te beginnen en te zorgen voor een goede samenwerking tussen de betrokken instanties aan beide kanten van de 18-jaarsgrens.

### **Internationaalrechtelijk kader**

Onderzocht is wat de implicaties zijn van internationale mensenrechten voor de wijze waarop jongvolwassenen kunnen worden beschermd, al dan niet in gedwongen kader. Een eerste punt dat duidelijk naar voren is gekomen betreft het feit dat het niet is toegestaan om jongvolwassenen (meerderjarigen) op opvoedkundige gronden verplicht op te nemen en te behandelen. Dit levert strijd op met artikel 5 lid 1 sub d EVRM, hetgeen ook door Nederlandse rechters is bepaald. Het mensenrechtenskader geeft in uitzonderingsgevallen ruimte om jongvolwassenen gedwongen te beschermen na het bereiken van de meerderjarigheid. Dit is het geval wanneer sprake is van een geestelijke stoornis en de ernst ervan vrijheidsbeneming rechtvaardigt. Wanneer de geestelijke stoornis van de jongvolwassene niet ernstig genoeg is en hij de jongvolwassene zelf en/of anderen niet in gevaar brengt, moet de overheid zich inspinnen om tot een juiste afweging van belangen te komen: het belang

van de persoon in kwestie bij zelfbeschikking dient te worden afgewogen tegen het belang van de overheid om verantwoorde zorg aan kwetsbare personen te leveren. Daarbij dient aandacht te zijn voor de mening van de jongvolwassene, voor de kwaliteit van de zorg en voor de mogelijkheden om deze zorg in ambulante setting te verlenen. Niet alleen vrijheidsbeneming maar ook vrijheidsbeperking, bijvoorbeeld bij begeleiding of behandeling in een dwingend kader, is aan strikte eisen gebonden. Zo moet vrijheidsbeperking rechtmatig zijn, hetgeen een wettelijke basis, een te rechtvaardigen doelstelling en toetsing aan noodzakelijkheid en proportionaliteit vereist, en onderworpen zijn aan rechterlijk toezicht.

Internationale regelgeving benadrukt verder het belang van nazorg voor jongvolwassenen die te maken hebben gehad met een uithuisplaatsing of vorm van vrijheidsbeneming. Er worden zelfs gedetailleerde aanbevelingen gegeven om nazorg goed te organiseren. Het verdient aanbeveling om deze regelgeving ter harte te nemen en te betrekken bij de vraag hoe de Nederlandse wet- en regelgeving en beleid beter kan aansluiten bij de zorg voor kwetsbare jongvolwassenen die met maatregelen van kindbeschermt te maken hebben gehad.

### **Hoe nu verder?**

Zoals gezegd komt uit dit onderzoek naar voren dat het huidige juridische instrumentarium nauwelijks mogelijkheden biedt om kwetsbare jongvolwassenen die te maken hadden met een maatregel van kindbeschermt te dwingen om na het bereiken van de leeftijd van 18 jaar en daarmee meerderjarigheid nog mee te werken aan voor hen noodzakelijke geachte vormen van zorg en zich aan aanwijzingen te houden. Met de wetsvoorstellen *verplichte ggz en zorg en dwang* lijken de mogelijkheden om zorg te verlenen zonder gedwongen opname enigszins te worden verruimd. Ook krijgt de groep jongeren met een verstandelijke beperking specifiek aandacht. Dit laat onverlet dat er nog steeds een groep kwetsbare jongvolwassenen is die tussen wal en schip kan vallen. In de bestudeerde literatuur en door de geraadpleegde deskundigen zijn voorstellen gedaan voor het laten doorlopen van kindbeschermtmaatregelen en voor het verder optuigen van mentorschap. Het laten doorlopen van kindbeschermtmaatregelen en het in verband hiermee oprekken van de meerderjarigheidsgrens lijkt juridisch niet haalbaar of op zijn minst te vragen om een fundamentele herbezinning van de grens tussen minderjarigheid en meerderjarigheid en de grondslag voor (ouderlijk) gezag. De voorstellen voor mentorschap lijken daarentegen wel realiseerbaar binnen het bestaande wettelijk kader dan wel met relatief eenvoudige wettelijke aanpassingen. Gedacht kan worden aan een combinatie van een maatregel van mentorschap voor jongvolwassenen in combinatie met een voorwaardelijke BOPZ-machtiging, zodat gedwongen opname kan worden ingezet indien een jongvolwassene zich niet houdt aan de aanwijzingen van de mentor. Ook is voorstelbaar dat de mentor een wettelijke aanwijzingsbevoegdheid krijgt net als de gecertificeerde instelling in het kader van een ondertoezichtstelling, al moet de praktische meerwaarde van een dergelijke aanwijzingsbevoegdheid niet worden overschat. Verder kan worden gedacht aan het benoemen van de gezinsvoogd/jeugdbeschermt als mentor en aan het aanpassen van de regels ten aanzien van relatieve competentie, zodat een mentorschap kan worden uitgesproken in het rechtsgebied waar een minderjarige woont voordat hij 18 jaar wordt.

Dit onderzoeksrapport sluit, bij wijze van discussie, af met een aantal aanvullende denkrichtingen die kunnen worden betrokken bij het bepalen van de te nemen stappen. In de eerste plaats wordt gewezen op het belang van het nader in kaart brengen van de groep (of groepen) jongvolwassenen. Voordat wordt overgegaan tot aanpassing van wetgeving en/of beleid zouden belangrijke vragen moeten worden beantwoord op basis van grondig onderzoek: over welke jongvolwassenen hebben wij het precies?; hoe kan het betreffende risico het beste worden ingeschat?; en welke vorm(en) van verplichte (na)zorg is gewenst of nodig en waar richt de zorg zich op? Antwoorden op deze vragen zijn ook essentieel voor de vraag wat rechtvaardigt dat vanuit de overheid onder dwang (na)zorg dan wel (verdere) begeleiding of behandeling wordt geboden. In de tweede plaats wordt het belang van

(verplichte) nazorg voor jongeren in de overgang van minder- naar meerderjarigheid onderstreept, al is een daarop toegesneden juridisch instrument niet denkbaar zonder ingrijpende wijziging van Nederlandse wetgeving, waarbij bovendien rekening wordt gehouden met verplichtingen die voortvloeien uit het internationale recht. De belangrijkste denkrichting heeft dan ook betrekking op het optimaliseren van het vrijwillig kader. Er zou vanuit het vrijwillige zorgkader (nog) meer moeten worden ontwikkeld om (na)zorg voor kwetsbare jongvolwassene te verbeteren en te versterken. Het optimaliseren van vrijwillige nazorg vraagt ook om een goede en goed gecoördineerde samenwerking tussen organisaties (of afdelingen binnen organisaties) die voor en na het bereiken van de leeftijd van 18 jaar betrokken zijn bij de zorg van jongeren. Met de komst van de Jeugdwet is hierbij een belangrijke rol weggelegd voor de gemeente, hetgeen ook raakt aan de financiering van de (na)zorg. Daarbij is een sluitend continuüm tussen zorg op grond van de Jeugdwet en de Wmo onontbeerlijk en zou het goed zijn om standaard nazorg na een kinderbeschermingsmaatregel wettelijk te verankeren, als plicht van de gecertificeerde instelling; dit zou in de praktijk kunnen leiden tot het standaard aanbieden van nazorg aan de jongere en zou om een groter aanbod van nazorg vragen.

Binnen het bestaande wettelijke kader is er op het terrein van vrijwillige zorg na het bereiken van het 18<sup>e</sup> levensjaar en in de sfeer van de uitvoering en financiering van de jeugdhulp tot 23 jaar een aantal mogelijkheden om jongvolwassenen die nog niet in staat zijn om zelfstandig te functioneren en grote risico's lopen om hun eigen belangen of die van anderen te schaden dan wel gevaar te veroorzaken, verder te begeleiden. Een goede en goed gecoördineerde en gefinancierde samenwerking tussen organisaties die werkzaam zijn rondom de leeftijdsgrens van 18 jaar is hierbij een belangrijke randvoorwaarde. De mogelijkheden om (na)zorg af te dwingen zijn binnen het huidige recht en instrumentarium beperkt en bovendien gelden strenge eisen op grond van internationale mensenrechten. Indien ervoor wordt gekozen om deze richting op te gaan, is actie van de wetgever geboden. Dit zou echter voorafgegaan moeten worden door onderzoek naar de specifieke kenmerken van de doelgroep, de mogelijkheden tot het inschatten en taxeren van risico's en de doelstellingen van de verdere begeleiding. Dit is essentieel voor de vraag in hoeverre en op welke wijze overheidsbemoedening geboden en te rechtvaardigen is. Hoe dan ook blijft vrijwilligheid een niet te verwaarlozen basis voor de begeleiding van deze jongvolwassenen, niet alleen vanwege de effectiviteit, maar ook vanwege het feit dat het relevant is wat jongvolwassenen zelf van de begeleiding vinden en er onvermijdelijk een moment moet komen dat zij moeten worden losgelaten.