




Leeftijds grenzen

Betere kansen voor
kwetsbare jongeren



Voor u ligt een advies over een netelige kwestie. Wat is de betekenis en de werking van een grens aan de leeftijd? We zijn zo oud als we ons voelen en toch treffen we in wet- en regelgeving tal van geboden en verboden die vanaf een bepaalde leeftijd worden gesteld. Of dat past bij ieders ontwikkeling is nog maar de vraag, maar vanuit het oogpunt van beleid en praktijk is het handig en soms ook noodzakelijk om leeftijdsgrenzen te hanteren. Maar sommige jongeren komen er bekaaid vanaf zoals blijkt uit dit advies.



Leeftijds grenzen

**Betere kansen voor
kwetsbare jongeren**

Den Haag, juni 2018

Voorwoord

Voor u ligt een advies over een netelige kwestie. Wat is de betekenis en de werking van een grens aan de leeftijd? We zijn zo oud als we ons voelen en toch treffen we in wet- en regelgeving tal van geboden en verboden die vanaf een bepaalde leeftijd worden gesteld. Of dat past bij ieders ontwikkeling is nog maar de vraag, maar vanuit het oogpunt van beleid en praktijk is het handig en soms ook noodzakelijk om leeftijdsgrenzen te hanteren. Maar sommige jongeren komen er bekaaid vanaf zoals blijkt uit dit advies.

Jongeren die om welke reden dan ook zorg en ondersteuning nodig hebben en/ of met regelingen op het gebied van onderwijs, werk en wonen, krijgen met uiteenlopende (leeftijds)grenzen te maken. Als die grenzen zonder aandacht voor de persoonlijke situatie van de jongeren worden gehanteerd liggen er risico's op de loer. Zo kan het gebeuren dat iemand aan zijn lot wordt overgelaten op zijn of haar 18de terwijl hij of zij nog veel behoefte heeft aan een vangnet of aan ondersteuning of begeleiding bij zijn of haar weg naar zelfstandigheid. Professionele zorgverleners zitten ook weleens met hun handen in het haar om de weg te vinden in de wirwar aan regelingen waar kwetsbare jongeren mee te maken krijgen. Als zij een opleiding volgen, een kamer huren, zorgtoeslag aanvragen, aangepast werk zoeken; hoe zit dat dan met de verantwoordelijkheden? Wie is aan zet en wie betaalt? Het gaat niet vanzelf en dit advies laat zien dat er veel creativiteit nodig is om barrières te slechten.

De RVS heeft op verzoek van Kamerlid Vera Bergkamp dit advies opgesteld. Aanvankelijk ging de vraag over de schijnbare willekeur van leeftijdsgrenzen. Omdat de maatschappelijke knelpunten bij jongeren het meest in het oog springen, heeft de Raad zijn analyse en aanbevelingen daarop gericht. Maar gelet op de veelheid aan leeftijdsgrenzen zonder heldere onderbouwing, richt de RVS zich in dit advies niet alleen tot gemeenten en jongerenwerkers. Ook de wetgever wordt aangesproken: in wet- en regelgeving mag een afweging van argumenten bij de keuze voor een bepaalde leeftijdsgrens niet ontbreken.

Dit advies laat zich verder lezen als een oproep aan beleidsmakers en professionals in het brede domein van de jeugd. Een oproep om de ontwikkeling en mogelijkheden van jongeren centraal te stellen en daar eventuele leeftijdsgrenzen bij aan te laten sluiten in plaats van andersom. Op deze manier kunnen jongeren de weg vinden die bij hun eigen leeftijd past.

Pauline Meurs
Voorzitter RVS

De Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (RVS)
is een onafhankelijk strategisch adviesorgaan.
**De RVS heeft tot taak de regering en de Eerste en
Tweede Kamer van de Staten-Generaal te adviseren
over hoofdlijnen van beide beleidsterreinen.**

Samenstelling Raad

Voorzitter: Pauline Meurs
Raadsleden: Daan Dohmen, Pieter Hilhorst, Jan
Kremer, Bas Leerink, Liesbeth Noordeggraaf-Eelens,
Jeannette Pols, Greet Prins en Loek Winter.
Plv. directeur: Marieke ten Have

Raad voor Volksgezondheid en Samenleving

Parnassusplein 5
Postbus 19404
2500 CK Den Haag
T +31 (0)70 340 5060
mail@raadrvs.nl
www.raadrvs.nl
Twitter: @raadrvs

Publicatie 18-03

ISBN: 978-90-5732274-7
Grafisch ontwerp: Studio Duel
Fotografie: Adobe Stock, iStock
Eindredactie: MC Communicatie, Renesse
Druk: Xerox/OBT
© Raad voor Volksgezondheid en Samenleving,
Den Haag, 2018

Niets in deze uitgave mag worden openbaar gemaakt
of verveelvoudigd, opgeslagen in een dataverwerkend
systeem of uitgezonden in enige vorm door middel
van druk, fotokopie, microfilm of op welke wijze dan
ook zonder toestemming van de RVS.

U kunt deze publicatie ook downloaden via onze
website.

Voorwoord	5
Samenvatting	9
1 Inleiding	15
1.1 Aanleiding	15
1.2 Doel	17
1.3 Begrippen	18
1.4 Aanpak	19
1.5 Leeswijzer	20
2 Lastige leeftijdsgrenzen voor jongeren	21
2.1 Jongeren in Nederland	21
2.2 De wet wringt	22
2.3 Vier belangrijke obstakels	31
2.4 Conclusie	35
3 Onderbouwing van leeftijdsgrenzen	37
3.1 Waar komen al die leeftijdsgrenzen vandaan?	37
3.2 Afwegingskader voor het instellen van leeftijdsgrenzen	44
3.3 Kanttekeningen bij huidige onderbouwingen	47
3.4 Conclusie	48
4 Betere kansen voor kwetsbare jongeren	51
4.1 Verhogen van de jeugdhulpplicht naar 21 jaar	52
4.2 Werken met levensdoelen en meerdere wetten vanaf 16 jaar	53
4.3 Experimenteren met overgangsbudgetten	54
4.4 Inspelen op de belevingswereld van jongeren	56
4.5 Versoepelen van de transitie van wettelijke minder- naar meerderjarigheid	57
4.6 Kiezen voor passende leeftijdsgrenzen	58
4.7 Tot slot	59
Bijlagen	61
1 Adviesaanvraag	61
2 Overzicht van leeftijdsgrenzen in wetgeving	63
Literatuur	69
Adviesvoorbereiding	73
Geraadpleegde deskundigen	75
Afkortingen	77
Publicaties	79

Samenvatting

De Nederlandse wet staat bol van leeftijdsgrenzen. Die van 18 jaar is waarschijnlijk de meest 'iconische', maar andere leeftijden spelen ook een belangrijke rol in domeinen als zorg en ondersteuning, werk en inkomen, onderwijs, in het strafrecht en het Burgerlijk Wetboek. Over deze leeftijdsgrenzen valt te twisten, niet alleen vanuit principieel oogpunt, maar vooral omdat sommige leeftijdsgrenzen obstakels vormen in de ontwikkeling van jongeren, vooral van kwetsbare jongeren.

De Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (RVS) signaleert vier obstakels waardoor jongeren in een lastige situatie terecht kunnen komen. Ten eerste sluiten bepaalde leeftijdsgrenzen niet goed aan bij kenmerken en situaties van individuele jongeren, waardoor zij geen passende zorg, ondersteuning of begeleiding krijgen. Zoals de bovengrens van 18 jaar bij de jeugdhulpplicht. Veel jongeren hebben jeugdhulp ook na deze leeftijd hard nodig. Ze ontvangen immers vaak weinig ondersteuning vanuit het gezin, moeten op hun 18de ook ineens allemaal andere zaken regelen en zijn nog volop in ontwikkeling. Sterker nog, ze lopen relatief vaak achter in hun ontwikkeling, waardoor de grens van 18 jaar voor hen wel erg vroeg komt.

Ten tweede ervaren jongeren knelpunten als ze van de ene naar de andere wet of voorziening overgaan. Zoals de transitie van wettelijke minderjarigheid naar meerderjarigheid bij 18 jaar, of van de Jeugdwet naar de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo) of Zorgverzekeringswet (Zvw). Deze overstap kan stroef verlopen doordat de jongeren slecht voorbereid zijn, of door het bureaucratische en tijdrovende proces. Jongeren hebben juist baat bij een geleidelijke overgang en een warme overdracht. Dan vallen zij niet tussen wal en schip en is de continuïteit van zorg en ondersteuning geborgd.

Ten derde sluit het aanbod van zorg en ondersteuning vaak slecht aan bij de belevingswereld van jongeren. Met vervelende gevolgen: kwetsbare jongeren worden niet bereikt of de hulp heeft onvoldoende effect – is in sommige gevallen zelfs contraproductief. Sommigen zien niet in dat ze een probleem hebben en vragen daarom geen voorziening aan. Anderen schamen zich ervoor, hebben er slechte ervaringen mee, of het boeit ze simpelweg niet.

Ten vierde krijgen innovatie en preventie 'over de grenzen' van domeinen heen weinig kans door een gebrek aan financiële prikkels en beperkte budgetten. Gemeenten kunnen jeugdhulp voor 18-minners al nauwelijks bekostigen, laat staan verlengde jeugdhulp aan jongeren van 18 tot 23 jaar. Daarnaast komen jongeren boven de 18 soms toch in aanmerking voor zorg of ondersteuning uit de Zvw, Wmo of Wet langdurige zorg (Wlz).

Met dit advies wil de Raad de obstakels zoveel mogelijk wegnemen. Een samenhangend pakket aan maatregelen wordt voorgesteld om kwetsbare jongeren beter te begeleiden naar hun zelfstandigheid. Dit pakket is toegespitst op de jeugdhulp, omdat daar de meeste, en meest indringende problemen zijn. Allereerst beveelt de Raad aan om op korte termijn de jeugdhulpplicht van gemeenten te verhogen van 18 naar 21 jaar, met een mogelijke uitloop tot 23 jaar. Op de lange termijn zou deze grens nog verder verhoogd moeten worden. Plus: het leveren en staken van jeugdhulp moet afhankelijk zijn van de behoeftes en situatie van de individuele jongere, en niet van de vraag of een gemeente dit heeft ingekocht.

Zorg en ondersteuning moeten niet toewerken naar het bereiken van een leeftijd, maar naar het bereiken van levensdoelen. Zoals het vinden van een passende opleiding, een geschikte baan, een eigen woning of een op maat gesneden behandeling. Gemeenten en professionals moeten de handen ineenslaan om jongeren vanaf hun 16de te begeleiden bij het behalen van deze levensdoelen.

Het verhogen van de leeftijdsgrens zorgt dat er meer tijd en ruimte komt voor dergelijk maatwerk. Maar dat zal niet genoeg zijn. Jongeren tussen de 16 en 21 jaar – met een mogelijke uitloop tot 23 – moeten passende hulp krijgen, of dat vanuit de Jeugdwet is of vanuit de Wmo, Zvw of Wlz. Daarvoor is wel een harmonisatie nodig van de verschillen in eigen bijdragen én een nieuwe bekostigingsstructuur. Om dat te realiseren beveelt de Raad gemeenten, zorgverzekeraars en aanbieders aan om te experimenteren met overgangsbudgetten.

Ook is het volgens de Raad nodig dat gemeenten en aanbieders een gevarieerder aanbod ontwikkelen waardoor jongeren meer gemotiveerd en betrokken raken. Voorbeelden zijn laagdrempelige hulpverleningscentra, begeleid en beschermd wonen, en de inzet van JIMs (Jouw Ingebrachte Mentor) en ervaringsdeskundigen.

De Raad vraagt zich af of nog andere, verdergaande maatregelen nodig zijn om kwetsbare jongeren van 18 tot 21 jaar te helpen bij hun ontwikkeling. Zouden 'hoog-risico-jongeren' die op hun 18de de gedwongen jeugdhulp ontvluchten wellicht maatregelen als voorwaardelijke dwang en vrijheidsbeperking opgelegd moeten kunnen krijgen? Of hebben deze te veel juridische en morele kanttekeningen? En zijn er mogelijkheden om ouders ook betrokken te houden tussen 18 en 21? Oftewel: 'ja, tenzij' in plaats van het huidige 'nee, tenzij'? De Raad beveelt aan om eerst uitvoerig en zorgvuldig onderzoek te doen. Deze vragen roepen immers belangrijke ethische en juridische vragen op.

Tot slot: hoe is de keuze voor al die verschillende leeftijdsgrenzen in de wet ontstaan? Daar heeft de Raad zich ook over gebogen. Wat blijkt? Soms zijn ze onvoldoende doordacht; belangrijke overwegingen hebben dan geen rol gespeeld, of zijn onvolledig toegepast. De raad presenteert in dit advies een afwegingskader. Met behulp daarvan kunnen de verschillende overwegingen die spelen bij een leeftijdsgrens expliciet worden gemaakt.

Het is aan te bevelen het afwegingskader ook op enkele bestaande leeftijdsgrenzen toe te passen. Denk aan de door leeftijd begrensde scholingsplicht of huurtoeslag. Of de kiesgerechtigde leeftijd. Verder onderzoek naar de onderbouwing van deze grenzen is nodig; wellicht zijn aanpassingen zelfs aangewezen. Dit vanuit het uitgangspunt dat goed doordachte en afgewogen leeftijdsgrenzen de kwaliteit van onze wetgeving verhoogt. Alleen dan kan een optimale ontwikkeling van jongeren in de toekomst geborgd worden.

Leeftijdsgrenzen

12

- ◆ **Mag je** orgaandonor worden.
- ◆ **Mag je** met instemming van je ouders een euthanasieverzoek indienen.
- ◆ **Kun je** strafrechtelijk worden vervolgd (via het jeugdstrafrecht).
- ◆ **Moet de** arts niet alleen van je ouders, maar ook van jou toestemming krijgen als hij met een medische behandeling start.

14

- ◆ **Ben je** risicoaansprakelijk bij schade aan een derde partij.

16

- ◆ **Kun je** volgens het volwassenenstrafrecht worden berecht.
- ◆ **Ben je** naast risicoaansprakelijk ook schuld aansprakelijk bij schade aan een derde partij.
- ◆ **Ben je** niet meer leerplichtig (maar heb je wel een 'kwalificatieplicht').
- ◆ **Beslis je** geheel zelfstandig over medische behandelingen waar je voor in aanmerking komt.
- ◆ **Mag je** zelf een verzoek indienen tot euthanasie, maar moeten je ouders betrokken worden.

17

- ◆ **Mag je** een rijexamen afleggen.

18

- ◆ **Ben je** voor de wet meerderjarig en daarmee 'beslissingsbevoegd'.
- ◆ **Mag je** stemmen.
- ◆ **Mag je** trouwen zonder dat je toestemming nodig hebt van je ouders of de overheid.
- ◆ **Mag je** alcohol, sigaretten en softdrugs kopen.
- ◆ **Mag je**, als je een rijbewijs hebt, zonder begeleiding de weg op.
- ◆ **Mag je** een bijstandsuitkering aanvragen.
- ◆ **Mag je** een schuld aangaan.
- ◆ **Mag je** zorgtoeslag aanvragen.
- ◆ **Mag je** huurtoeslag aanvragen (maar krijg je dit alleen als je voor minder dan 417,34 euro per maand huurt!).¹
- ◆ **Mag je** studiefinanciering aanvragen als je een MBO-opleiding volgt (bij een HBO of WO-opleiding mag dit ook eerder).
- ◆ **Mag je** een 'tegemoetkoming scholieren' aanvragen.
- ◆ **Heb je** niet langer een kwalificatieplicht.
- ◆ **Loopt in** veel gevallen de jeugdhulp af als je dit ontving.
- ◆ **Mag je** geheel zelfstandig euthanasie aanvragen.
- ◆ **Betaal je** verplicht premie voor de zorgverzekeringswet.

21

- ◆ **Mag je** leiding geven aan een horecabedrijf.
- ◆ **Zijn je** ouders niet langer verplicht om te voorzien in de kosten van je levensonderhoud en je opleiding.
- ◆ **Krijg je** in principe geen kinderalimentatie meer.
- ◆ **Krijg je** de volwaardige bijstandsuitkering als je bijstandsgerechtigd bent.
- ◆ **Tel je** mee voor de 'kostdelersnorm' als jij en/of een huisgenoot bijstand ontvangt.

22

- ◆ **Heb je** recht op het wettelijk minimumloon.²

23

- ◆ **Krijg je** ook huurtoeslag bij een maandelijks huurbedrag boven de 417,34 euro (maar niet als het huurbedrag meer dan 710,68 euro is!).¹
- ◆ **Kan je** niet langer worden vervolgd binnen het jeugdstrafrecht.
- ◆ **Kun je** helemaal geen jeugdhulp meer ontvangen, als je dit nog kreeg na je 18de.
- ◆ **Word je** niet meer geregistreerd door de gemeente als 'vroegtijdig schoolverlater', mocht je een opleiding zonder startkwalificatie verlaten.

27

- ◆ **Hoef je** niet meer te voldoen aan de scholingsplicht als je een bijstandsuitkering aanvraagt.
- ◆ **Kunnen je** ouders niet langer de zorgkosten die ze voor jou hebben gemaakt aftrekken van hun inkomstenbelasting.

30

- ◆ **Kun je** geen studiefinanciering meer aanvragen.

¹ Het genoemde bedrag geldt voor 2018, en kan na 2018 anders zijn.

² Op 1 juli 2019 gaat de minimumloonleeftijd van 22 naar 21 jaar.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

De leeftijd van 18 jaar is de meest iconische 'grens' in de Nederlandse wetgeving. Dan mag je stemmen, trouwen zonder dat je daar toestemming voor nodig hebt, een huis kopen, alcohol kopen, bijstand aanvragen en nog veel meer. Maar niet iedereen kijkt reikhalzend uit naar die verjaardag. Bin is daar een goed voorbeeld van.

Ontmoet Bin¹

Bin is 18 geworden. Reden voor een feest, zou je zeggen. Maar helaas niet voor hem. Bin heeft een autisme spectrum stoornis en woont al vier jaar in een gezinsvervangend huis. Een paar dagen voor zijn 18de verjaardag krijgt hij een onheilspellende brief: 'Laatste kans voorwaarden', staat erboven. Bin leest dat de jeugdhulpplicht van de gemeente stopt nu hij meerderjarig is. En dat hij weg moet uit het gezinsvervangend huis, tenzij hij aan een aantal voorwaarden voldoet. Zo moet hij binnen vijf dagen werk hebben, en een woonbijdrage betalen. Dat lukt Bin niet. De instelling geeft hem nog een paar dagen en zet hem dan op straat.

In een reactie zegt de gemeente Deventer dat zij er van overtuigd zijn dat de zorginstelling goed gehandeld heeft. De gemeente stelt dat Bin – in tegenstelling tot wat hij en zijn moeder beweren – al langer goede begeleiding naar werk heeft gekregen. De instelling zou strikte maar haalbare afspraken maken met jongeren en verwacht van hen dat zij die naleven. "Het is natuurlijk niet niks om zo'n stap te nemen. Daarbij is niet over één nacht ijs gegaan."

En wie denkt dat er vooral of louter bij 18 jaar problemen in de levensloop van jongeren kunnen ontstaan, komt bedrogen uit. De situatie van Emma is daar een goede illustratie van:

Ontmoet Emma²

De kersverse student Emma is 19 jaar en woont in een gezin dat het financieel moeilijk heeft. Maar er is goed nieuws. Emma heeft een baan gevonden, waardoor ze haar studie en zorgpremie, zo'n 3.000 euro per jaar, zelf kan betalen. Helaas volgt al snel een enorme domper: Emma en haar ouders verdienen samen net teveel om de volledige huurtoeslag te

behouden. Die wordt gekort met maar liefst 3.120 euro per jaar! Daar gaat Emma's collegegeld. Wat te doen? Als ze minder gaat verdienen, worden ze niet gekort op de huurtoeslag, maar dan kan ze haar studie niet betalen.

Dan maar op zoek naar een appartementje. Huren is duur, maar met een huurtoeslag lukt het misschien wel. Maar ook daar zit een addertje onder het gras. Tot je 23 jaar bent, kan je alleen huurtoeslag krijgen als de huur niet boven de 417,34 euro uitkomt en voor dat bedrag kan Emma niets vinden. Het lijkt wel Catch-22: wat ze ook doet, ze zal geld moeten lenen. Dan vertelt een vriendin dat sommige woningcorporaties kamers verhuren voor precies 417 euro. Emma laat zich op de wachtlijst zetten, blijft zolang thuis wonen en gaat minder werken. Dan nog maar even de eindjes aan elkaar knopen.

Wie alle wettelijke leeftijdsgrenzen naast elkaar legt, komt erachter dat er ontzettend veel verschillende leeftijdsgrenzen bestaan in de Nederlandse wetgeving. Hieronder een greep eruit, waarbij de blokkades waar Bin en Emma tegen aanliepen achterwege zijn gelaten. In de infographic die hiervoor is afgebeeld (pag. 12 en 13) en bijlage 2 (pag. 63-68) staat een meer compleet overzicht.

- > Vanaf je 12de mag je orgaandonor worden (Wet op orgaandonatie).³
- > Vanaf je 12de kan je strafrechtelijk worden vervolgd (Wetboek van strafverordening). Maar pas vanaf je 14de ben je risicoaansprakelijk voor schade aan een derde partij (Burgerlijk Wetboek). Vanaf je 16de ben je ook schuldaansprakelijk, en dus volledig aansprakelijk.
- > Vanaf je 16de mag je geheel zelfstandig beslissen over medische behandelingen waar je voor in aanmerking komt (Wet op de Geneeskundige Behandelingsovereenkomst).
- > Vanaf je 17de mag je een rijexamen afleggen (Reglement Rijbewijzen).
- > Vanaf je 18de ben je bij wet meerderjarig en komen er een heleboel rechten en plichten bij. Je mag dan stemmen (Kieswet), alcohol, rookwaren en softdrugs kopen, (Drank- en horecawet, Tabaks- en rookwarenwet, Opiumwet), en een bijstandsuitkering aanvragen (Participatiewet). En je moet je aansluiten bij een zorgverzekeraar (Zorgverzekeringswet).
- > Tot je 21ste zijn je ouders onderhoudsplichtig (Burgerlijk Wetboek). En vanaf je 21ste mag je leiding geven aan een horecabedrijf (Drank- en horecawet).
- > Vanaf je 22ste geldt het wettelijk minimumloon. Van 15 tot 22 geldt het minimumjeugdloon.
- > Tot je 23ste kan je als verdachte van een misdrijf volgens het jeugdstrafrecht terecht worden (Wetboek van Strafrecht).
- > Op je 27ste vervalt de scholingsplicht als je een bijstandsuitkering aanvraagt (Participatiewet).

- > Tot je 30ste kun je studiefinanciering aanvragen (Wet studiefinanciering 2000).
- > Afhankelijk van je geboortjaar ontvang je vanaf een leeftijd tussen de 65 en 67 jaar een AOW-uitkering (Algemene Ouderdomswet).

De keuze voor deze verschillende leeftijdsgrenzen roept vragen op. Waarom mag je vanaf je 12de een zwaarwegende beslissing nemen over orgaandonatie, maar pas op je 18de stemmen? En waarom ben je pas op je 16de volledig aansprakelijk voor schade aan een derde, terwijl je op je 12de al strafrechtelijk kan worden vervolgd?

Tweede Kamerlid Vera Bergkamp (D66) heeft deze ‘ogenschijnlijke willekeur’ verschillende keren aangestipt.⁴ Uiteindelijk heeft ze aan het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) gevraagd of de Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (RVS) hier onderzoek naar kon doen. Naar aanleiding daarvan heeft voormalig staatssecretaris Van Rijn in mei 2017 de RVS concreet gevraagd om advies uit te brengen over leeftijdsgrenzen (zie bijlage 1). Hierbij gaat het vooral om de “achterliggende gedachten en afwegingen met betrekking tot de in wet- en regelgeving gehanteerde leeftijdsgrenzen ten aanzien van jeugdigen”. Daarbij heeft Van Rijn gevraagd om ook specifiek in te gaan op “de in de Jeugdwet gehanteerde leeftijdsgrens van 18 jaar.”

1.2 Doel

Met dit advies wil de Raad obstakels wegnemen die de ontwikkeling van jongeren in de weg staan. We kunnen eindeloos discussiëren over leeftijdsgrenzen. Politieke en morele overtuigingen kunnen verschillen en vaak is het niet duidelijk hoe leeftijdsgrenzen beargumenteerd zijn; ze stoken ook niet altijd met elkaar. Maar belangrijker dan dat: leeftijdsgrenzen kunnen de ontwikkeling van jongeren – en meer algemeen – het welzijn van mensen in de weg staan. Kijk naar Bin en Emma aan het begin van dit hoofdstuk. Gaandeweg het onderzoek is de Raad erachter gekomen dat leeftijdsgrenzen op veel meer fronten vervelende, soms zelfs schrijnende situaties kunnen veroorzaken.

Natuurlijk kunnen ook 30-plussers last hebben van leeftijdsgrenzen, maar de Raad geeft prioriteit aan jongeren in dit advies. Deels omdat VWS dit heeft verzocht, maar ook omdat jongeren met veel meer grenzen te maken krijgen dan de rest van de Nederlanders, en dat in een gevoelige fase waarin zij nog volop in ontwikkeling zijn. Met alle langetermijngevolgen van dien. Ook de onderbouwing van de keuze voor leeftijdsgrenzen neemt de Raad onder de loep. Want dat is nodig om te beoordelen of een slechte onderbouwing problemen veroorzaakt, of dat de leeftijdsgrenzen wel een goede onderbouwing hebben, maar problemen onvermijdelijk zijn.

In dit advies staat daarom de volgende, drieledige vraagstelling centraal:

Op welke wijze veroorzaken wettelijke leeftijdsgrenzen obstakels in de ontwikkeling van jongeren? Hoe zijn deze leeftijdsgrenzen onderbouwd? Zijn er wijzigingen nodig in beleid en praktijk om de knelpunten aan te pakken en de ontwikkeling van jongeren zo goed mogelijk te ondersteunen?

De centrale vraagstelling zal stapsgewijs beantwoord worden, in de volgorde waarin de vraagstelling is gedefinieerd.

1.3 Begrippen

Jongeren kunnen in verschillende domeinen tegen lastige leeftijdsgrenzen aanlopen, zoals langdurige zorg en ondersteuning; onderwijs, werk en inkomen; en medische zorg. De Raad gebruikt de bredere term 'ontwikkeling' in de centrale vraagstelling, omdat hij wil voorkomen dat bepaalde domeinen op voorhand worden gekozen of uitgesloten.

De Raad vermijdt het gebruik van termen als adolescenten, jongvolwassenen en volwassenheid omdat er geen consensus bestaat over de definitie ervan. In plaats daarvan is gekozen voor de meer algemene term 'jongeren'. In lijn met de wet maakt de Raad wel onderscheid tussen minderjarige (jonger dan 18) en meerderjarige jongeren (18 en ouder). Het begrip meerderjarigheid wordt echter wel los gezien van de term 'volwassenheid'. Volwassenheid wordt immers niet bepaald door een wettelijke leeftijdsgrens, maar door een grote hoeveelheid factoren, die met name biologisch, psychologisch en sociaal-cultureel van aard zijn. Daarnaast is het begrip voortdurend onderhevig aan veranderende wetenschappelijke inzichten en maatschappelijke normen.

Verschillende wetten en internationale verdragen passeren de revue in dit advies, zoals het Burgerlijk Wetboek (BW), de Jeugdwet, de Participatiewet en de Kieswet. We staan hier even stil bij de Jeugdwet, omdat deze wet veel verschillende soorten diensten en voorzieningen behelst. Bovendien komen in de media en literatuur ook veel verschillende termen langs als het gaat om diensten en voorzieningen vanuit de Jeugdwet, zoals jeugdhulp, jeugdzorg, pleegzorg, jeugd-ggz, jeugdbescherming en jeugdreclassering. De Raad volgt de begrippen en definities zoals ze in de Jeugdwet staan: jeugdhulp betreft alle diensten en voorzieningen die geleverd worden vanuit de Jeugdwet aan jongeren onder de 18 jaar, behalve jeugdreclassering. Verlengde jeugdhulp is bedoeld voor jongeren van 18 tot 23 jaar. Jeugdreclassering wordt opgelegd vanuit het strafrecht en kent daarom een bovengrens van 23 jaar. Deze voorziening speelt geen verdere rol in dit advies.

Een belangrijke maatregel binnen de jeugdhulp is de ondertoezichtstelling (OTS). Hierbij krijgt het betreffende gezin een gezinsvoogd toegewezen vanuit een gecertificeerde instelling. De gezinsvoogd begeleidt het kind en helpt het gezin bij het oplossen van de problemen.⁵ Gezinnen mogen deze hulp niet weigeren, maar behouden wel het gezag over hun kind. Bij een machtiging uithuisplaatsing (MUHP) gaat een kind ergens anders wonen, bijvoorbeeld bij een pleeggezin, en verliezen de ouders het gezag. Een MUHP kan gedwongen of vrijwillig zijn. Een gedwongen MUHP of OTS kan alleen plaatsvinden als de kinderrechter daartoe heeft besloten.

Voor een gedwongen opname in de ggz moet de rechter een machtiging opleggen in het kader van de Wet bijzondere opnemingen psychiatrische ziekenhuizen (Bopz). De rechter kan een voorwaardelijke of voorlopige machtiging opleggen. Bij een voorwaardelijke machtiging wordt de patiënt niet opgenomen, maar kan daartoe worden overgegaan als de patiënt zich niet houdt aan vooraf opgestelde voorwaarden. Bij een voorlopige machtiging is er sprake van acuut gevaar door de stoornis, waarbij de patiënt maximaal 6 maanden opgenomen kan worden.

Onderwijs en werkgelegenheid komen ook aan bod, dus is het goed de verschillen te verhelderen tussen leerplicht, kwalificatieplicht en scholingsplicht. De leerplicht dicteert dat jongeren van hun 5de tot hun 16de naar school moeten. Met 16 en 17 jaar hebben ze een kwalificatieplicht. Dat houdt in dat ze naar school moeten als ze nog geen startkwalificatie hebben. Oftewel, minimaal een diploma havo, vwo of mbo niveau 2, 3 of 4. De scholingsplicht is er voor jongeren tot 27 jaar zonder startkwalificatie. Zij hebben geen recht op een bijstandsuitkering als ze nog wel naar school kunnen gaan. In bijlage 2 staat een nadere toelichting.

1.4 Aanpak

Ter voorbereiding van dit advies heeft de Raad een groot aantal deskundigen gesproken en kennisgenomen van relevante wetenschappelijke literatuur, beleidsrapporten, wetteksten en Memories van toelichting. En rapporten over de Jeugdwet, zoals de eerste evaluatie van die wet. Een concept van dit advies is besproken in een expertbijeenkomst. En *last but not least* hebben raadsleden uitgebreid gesproken met jongeren die te maken hebben (gehad) met leeftijds-grenzen in de Jeugdwet, Participatiewet en/of andere wetten.

1.5 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 laat zien in welke lastige situaties jongeren kunnen zitten door wettelijke leeftijdsgrenzen. Hieruit destilleert de Raad de vier grootste obstakels die daar de oorzaak van zijn. Hoofdstuk 3 geeft een analyse van de onderbouwing van de meest opvallende leeftijdsgrenzen uit hoofdstuk 2. Het hoofdstuk eindigt met een samenvatting van de overwegingen die daarbij een rol spelen. In hoofdstuk 4 komt de Raad met aanbevelingen. Deels om concrete problemen op te lossen – met een hoofdrol voor de Jeugdwet – maar ook om leeftijdsgrenzen voortaan beter te onderbouwen.

Noten

- 1 De casus van Bin is uit: Pepijn van den Brink (2017). HalteZ in Deventer zet autistische Bin (18) op straat. *De Stentor*, 22 augustus 2017.
- 2 Casus is geïnspireerd op een artikel waarin deze constructie wordt aangestipt, namelijk: Peter Hendriks (2017). De schaduwzijde van de huurtoeslag. *Follow the Money*, 2 augustus 2017. De drempelbedragen gelden voor 2018.
- 3 Hoe de leeftijdsgrenzen in de nieuwe orgaandonatiewet zullen worden gedefinieerd is voorsnog onbekend. Deze nieuwe wet is op 13 februari 2018 aangenomen in de Eerste Kamer en zal waarschijnlijk in 2020 ingaan.
- 4 Zie bijvoorbeeld: Vera Bergkamp e.a. (2016). Liever door schade en schande wijs worden. *NRC*, 27 april 2016.
- 5 Een gezinsvoogd heeft een andere rol dan een voogd. Een gezinsvoogd krijgt geen volledig gezag over een kind, waar een voogd dat wel krijgt. De voogd krijgt een rol als de ouders zijn overleden, of als zij de zorg voor hun kind niet meer aankunnen.

2 Lastige leeftijdsgrenzen voor jongeren

2.1 Jongeren in Nederland

Het gaat goed met de meeste jongeren in Nederland. Van de 12- tot 25-jarigen zegt 90 procent gelukkig te zijn met zijn of haar leven, en dat is hoger dan in omliggende landen (Van Beuningen en Witt 2016). Daarnaast voelen zij zich over het algemeen gezond. En: de jeugdwerkloosheid is met negen procent gedaald naar het laagste niveau in vijf jaar. Daarmee kan Nederland zich scharen bij de landen met de laagste jeugdwerkloosheid in Europa (CBS 2017). Nog meer goed nieuws: het aantal kinderen met een kans op armoede is afgenomen van 378.000 in 2013 naar 357.000 in 2015.⁶ Ook op het gebied van onderwijs gaat het goed. Er is een hoge onderwijsparticipatie (RIVM 2014) en het aantal jongeren zonder startkwalificatie is sterk afgenomen: "Gingen in schooljaar 2001/2002 nog zo'n 71.000 jongeren voortijdig van school, inmiddels is dat aantal nu met ruim 48.000 geslonken naar 22.948 jongeren" (Rijksoverheid 2017).

Helaas floreren niet alle jongeren in Nederland. Circa vijftien procent van alle jongeren tussen de 16 en 27 jaar is kwetsbaar, doordat zij problemen hebben op één of meer leefgebieden. Het kan gaan om schulden, geen goede plek om te wonen, een complexe thuissituatie, verslaving, geen werk, schooluitval of een achterstand in ontwikkeling (NJi et al. 2017). Vaak is het een combinatie van problemen en komt er jeugdhulp aan te pas. In Nederland maakt 11,2 procent van de 10 jongeren tot 18 jaar daar gebruik van (CBS 2018). Onder jongeren van 18 tot 23 is dit aandeel overigens veel lager, met 1,2 procent.

In aantallen spreekt het nog meer tot de verbeelding: ongeveer 392 duizend jongeren ontvingen jeugdhulp in 2017, waarvan meer dan 46 duizend met verblijf (CBS 2018). Opvallend is dat van alle jongeren die jeugdhulp kregen, maar 3,2 procent boven de 18 jaar was.⁷ Slecht nieuws is dat het percentage jongeren dat in een gesloten instelling wordt geplaatst met twaalf procent steeg tussen 2014 en 2017.⁸ De wachtlijsten in de jeugdhulp worden langer en er komen steeds meer berichten over gemeenten die moeite hebben met het bekostigen van de jeugdhulp. Hoe het met de kwaliteit van de jeugdhulp zit, is moeilijk te zeggen, zo blijkt uit de eerste evaluatie van de Jeugdwet. Gekwantificeerde uitspraken zijn niet te doen over de mate waarin de kwaliteitseisen worden gerealiseerd, omdat cijfers ter vergelijking ontbreken (ZonMW 2018, pag. 530).

Een van de grootste obstakels in de zorg en ondersteuning van jongeren is het gebrek aan continuïteit voor jongeren vanaf hun 18de jaar. Dat komt nadrukkelijk naar voren uit de evaluatie van de Jeugdwet. Zo blijkt dat ouders en jongeren vaak niet goed genoeg worden betrokken bij het vervolg van zorg of ondersteuning bij 18 jaar (pag. 534). Over voortzetting van hulp vanuit de Jeugdwet bestaat overigens ook veel onduidelijkheid bij ouders en jongeren. Verder vinden jongeren dat ze onvoldoende worden voorbereid op het bereiken van de meerderjarige leeftijd. Ook zien gemeenten en aanbieders dat de overgang niet zonder problemen verloopt (pag. 535). Hoewel gemeenten wel de mogelijkheid hebben om verlengde jeugdhulp in te zetten, doen zij dit weinig in de praktijk.

Ook op het domein onderwijs, werk en inkomen zijn er 'uitdagingen'. In 2013 volgden zo'n 134.430 jongeren geen onderwijs, waren niet aan het werk én niet in beeld bij het UWV of gemeenten (CBS 2015). Oftewel, zij kregen geen ondersteuning bij het vinden van werk, ontvingen geen uitkering en waren niet ingeschreven als werkzoekende. Het ging hierbij om 5,4 procent van alle 15- tot 27-jarigen. Daarnaast is geschat dat ongeveer 14,5 procent van alle jongeren in de leeftijd van 18 tot en met 27 jaar één of meer risicovolle schulden of achterstanden hebben (Westhof en De Ruig 2015).

Sommige jongeren verdwijnen vanaf hun 18de van de radar, waardoor instanties hen niet kunnen ondersteunen. Dit is niet alleen problematisch voor de jongeren zelf, maar ook voor de maatschappij. In het ergste geval komen ze in een negatieve spiraal terecht, waarbij de situatie steeds uitzichtlozer wordt doordat de complexe problemen elkaar versterken. Bijvoorbeeld én financiële problemen én school niet afmaken én geen werk kunnen vinden én in de criminaliteit belanden.

2.2 De wet wringt

Op hun 18de krijgen jongeren nieuwe rechten en plichten, maar verliezen ze ook bepaalde rechten. Zo mogen zij een lening aangaan, maar moeten ze ook een zorgverzekering afsluiten. Daarnaast verliezen ze in principe het recht op jeugdhulpvoorzieningen. Allemaal veranderingen waarmee sommige (kwetsbare) jongeren slecht om kunnen gaan.

Deze paragraaf beschrijft leeftijdsgrenzen waar jongeren last van kunnen hebben op verschillende domeinen: langdurige zorg en ondersteuning; onderwijs, werk en inkomen; medische zorg; het strafrecht; en de rechten en plichten die voortvloeien uit het BW. Tot slot wordt de Kieswet ook aangestipt.

Langdurige zorg en ondersteuning

Ontmoet Thomas⁹

Thomas werd op zijn 15de door de jeugdhulp uit huis gehaald en kwam in de residentiële jeugdzorg terecht. Een half jaar later mocht hij weer terug naar huis, zonder enige begeleiding. En daar ging het mis. "Als ik stress heb, ga ik me terugtrekken of loop ik weg voor dingen. De momenten dat ik van huis wegliep werden steeds langer en langer. Toen ik ongeveer 17 jaar oud was ben ik weggelopen met de boodschap 'ik kom niet meer terug'. Ik raakte dakloos. Rond een leeftijd van 17½ heb ik uiteindelijk bij mijn school aan de bel getrokken. Zij brachten me met jeugdzorg in contact, maar jeugdzorg weigerde iets voor me te doen. Ik zou deze situatie aan mezelf te danken hebben en ze hadden – naar eigen zeggen – hun best voor me gedaan."

De school van Thomas had gelukkig een persoonlijke mentor voor hem geregeld tijdens zijn uithuisplaatsing op zijn 15de. Toen Thomas dakloos was, heeft zij hem geholpen om naar de nachtopvang te gaan. Bij de nachtopvang mocht hij maximaal 6 weken blijven en Thomas regelde vanuit daar al snel een eigen kamer. Maar juist toen ging het echt mis. "Ik heb toen mijn lichaam helemaal kapot gemaakt. Ik dronk te veel alcohol, ik at veel te weinig – meestal maar twee boterhammen op een dag – sliep 18 uur per dag en was de rest van de dag alleen maar aan het gamen. Ik kwam ongeveer één keer in de week buiten." Thomas is ervan overtuigd dat als er iemand was geweest die hem in de gaten had gehad en hem actief benaderd zou hebben, het niet zover had hoeven komen.

Gelukkig kreeg hij op een gegeven moment uit het niets hulp; iemand van het sociale wijkteam klopte bij hem aan. Zij heeft hem toen op het hart gedrukt dat hij beter 'beschermd' kon gaan wonen. Daar kreeg hij gelukkig meer structuur en meer sturing. Thomas is nu 22 en woont op zichzelf, hij krijgt twee keer per week ambulante begeleiding. Zijn leven gaat naar eigen zeggen met ups en downs.

Via de Jeugdwet kunnen jongeren onder andere hulp krijgen bij opvoed- en opgroei problemen en/of zorg bij psychische problemen. Deze ondersteuning vervalt vaak op de dag dat een jongere 18 jaar wordt, omdat dan bij wet de 'jeugdhulpplicht' van de gemeente stopt. Vervolgens zijn er drie mogelijkheden: (1) hij kan mogelijk nieuwe zorg of ondersteuning aanvragen via andere wettelijke voorzieningen; (2)

hij kan verlengde jeugdhulp aanvragen als zijn situatie aan bepaalde voorwaarden voldoet én als de gemeente dit heeft ingekocht; of (3) hij doet niets. Verlengde jeugdhulp mag wettelijk gezien tot het 23ste levensjaar worden geboden.

Door de bovengrens van de jeugdhulpplicht kan het dus gebeuren dat een jongere vanaf zijn 18de verjaardag nog jeugdhulp nodig heeft, maar dit niet krijgt. Dit kan zijn omdat hij dit niet wil, omdat hij niet weet hoe hij dit moet aanvragen, omdat hij er wettelijk gezien niet voor in aanmerking komt, of omdat de gemeente simpelweg geen jeugdhulp voor 18-plussers heeft ingekocht.

Meerdere gesprekspartners van de Raad, onder wie Thomas, stipten een ander probleem aan: jongeren worden soms slecht voorbereid op de nieuwe taken, rechten en plichten die gepaard gaan met het bereiken van het 18de levensjaar. De evaluatie van de Jeugdwet in 2017 benadrukt dat ook. Niet zo vreemd trouwens; zelfs voor jongeren die in een stabiel gezin opgroeien en niet in de Jeugdwet zitten brengt deze leeftijd al genoeg uitdagingen met zich mee. Ouders kunnen hen hierbij ondersteunen, en een misstap zal niet vaak leiden tot een negatieve spiraal met schulden, schooluitval of criminaliteit. Sterker nog, een misstap kan voor hen op de lange termijn zelfs goed uitpakken, omdat de weg naar volwassenheid een leerweg is waar vallen en opstaan bij hoort. Maar voor jongeren in de Jeugdwet komt de leeftijd van 18 jaar meestal te vroeg, omdat ze vaak psychisch kwetsbaar zijn en ondersteuning missen van familie.

Ook meerderjarige jongeren missen een vangnet zodra zij niet meer in aanmerking komen voor hulp vanuit de Jeugdwet. Dat is een klacht die de Raad veel gehoord heeft. Zoals eerder gezegd kunnen jongeren wel tot hun 23ste verlengde jeugdhulp krijgen, maar alleen onder de voorwaarden dat zij aan bepaalde criteria voldoen; dat de gemeente verlenging noodzakelijke acht; en ook verlengde jeugdhulp heeft ingekocht. In de praktijk krijgen veel jongeren geen verlengde jeugdhulp, omdat deze criteria vrij streng zijn¹⁰ en gemeenten er geen aanvullende financiële compensatie voor krijgen.

Dus zowel minderjarige als meerderjarige jongeren kunnen last hebben van de grens van 18 jaar in de Jeugdwet. Twee fictieve voorbeelden om dit te verduidelijken: (1) Ahmed van 17 heeft zich ontworsteld uit een problematische gezinssituatie, hij heeft een scherpe mentor die hem bijstaat. Ahmed heeft geen behoefte meer aan pleegzorg of kamertraining en wil graag begeleid wonen. (2) Bernadette is 19 en heeft een licht verstandelijke beperking en gedragsproblemen. Professionals denken dat – gezien haar kenmerken en haar situatie – zij het beste nog een tijdje in de jeugd-ggz kan blijven.

De kans is echter groot dat zowel Ahmed als Bernadette niet de meest passende zorg of ondersteuning krijgen. Ahmed kan alleen een beroep doen op begeleid wonen als hij een ziekte, beperking of psychische aandoening heeft en Bernadette is te oud voor de jeugd-ggz. De kans is aanwezig dat vooral Bernadette gefrustreerd raakt en van de radar verdwijnt. En dat is precies het grote gebrek in de Jeugdwet; er kan door de leeftijdsgrens soms onvoldoende maatwerk geleverd worden.

Overigens is de wettelijke leeftijdsgrens niet altijd de belangrijkste hobbel. Soms maken gemeenten en professionals niet genoeg gebruik van hun vrijheid of discretionaire ruimte om jeugdhulp aan meerderjarigen te bieden. Zo zou de gemeente Hardinxveld-Giessendam al sinds 2015 pleegzorg bieden aan jongeren tot 21 jaar¹¹ en zijn er instellingen die jongeren na hun 18de nog een tijd zorg of ondersteuning bieden of met ze in contact blijven.¹² Ook zijn er gemeenten die op andere vlakken maatwerk leveren over de grens heen. De gemeente Amsterdam vergoedt sinds december 2017 het eigen risico van meerderjarige jongeren die in de ggz blijven, om te voorkomen dat ze hun behandeling staken.¹³

Gemeenten geven aan dat zij vaak de financiële ruimte missen om maatwerk te leveren. Sommige gemeenten worstelen met grote tekorten, waardoor er maar nauwelijks verlengde jeugdhulp kan worden aangeboden – laat staan dat er geld is voor initiatieven zoals in Amsterdam. Zo stuurden zestien gemeenten in Noord-Brabant – waaronder Den Bosch, Oss en Vught – in april 2018 een brandbrief aan minister Hugo de Jonge (VWS), vanwege enorme tekorten in de jeugdhulp.¹⁴ Ze moesten gezamenlijk 21,5 miljoen euro uit eigen middelen bijbetalen. Bovendien was de vraag naar jeugdhulp toegenomen, vooral onder jongeren met een licht verstandelijke beperking die – door aangescherpte criteria – minder snel tot de Wlz worden toegelaten. In diezelfde maand verschenen soortgelijke berichten over miljoenentekorten bij gemeenten als Steenbergen, Etten-Leur, Hoogeveen, Stede Broec en Enschede.¹⁵

Onderwijs, werk en inkomen

Ontmoet Chris¹⁶

Chris behaalt op zijn 16de een certificaat in het praktijkonderwijs en rondt daarna een 'entreeopleiding' af (MBO niveau 1). Daarmee heeft hij nog geen diploma. In de hoop toch een diploma te halen stroomt hij snel door naar niveau 2. Maar dit blijkt te hoog gegrepen en uiteindelijk moet hij ermee stoppen. Omdat hij de opleiding zonder diploma heeft verlaten, heeft hij formeel de status van vroegtijdig schoolverlater. Daardoor komt

Chris niet in aanmerking voor een bijstandsuitkering. Echt zuur; want als hij niet was begonnen met het MBO, dan was hij wél in aanmerking gekomen voor een bijstandsuitkering. Jongeren met alleen een certificaat in het praktijkonderwijs zijn namelijk uitgezonderd van de scholingsplicht.

Maar: via oude contacten uit de praktijkschool krijgt Chris gelukkig vrij snel een baan. Dat is het begin van een stabiel leven; hij ontmoet een vrouw en samen krijgen ze twee kinderen. Dan, als hij 24 jaar is, raakt Chris zijn baan kwijt. Hij ontvangt een paar maanden WW en vraagt dan een bijstandsuitkering aan bij de gemeente. Deze legt hem een zoekperiode op van vier weken, waarbinnen hij werk of een opleiding moet vinden. Alleen als hij hard zoekt en niks vindt, komt hij in aanmerking voor een bijstandsuitkering. Sollicitatiebrieven schrijven is lastig voor hem, maar hij stort zich er toch op. Een opleiding zoekt hij niet, want die haalt hij toch niet, denkt Chris.

Helaas. We zijn vier weken verder en Chris heeft nog geen baan gevonden. De gemeente vindt echter dat hij niet genoeg zijn best heeft gedaan in de zoekperiode. Waarom heeft hij bijvoorbeeld niet naar een opleiding gezocht? Zijn aanvraag wordt daarom afgekeurd. Chris besluit opnieuw bijstand aan te vragen, waardoor opnieuw een zoekperiode van vier weken ingaat. Nu schrijft hij zich toch maar in voor een MBO-opleiding en stuurt nog een aantal sollicitatiebrieven. Door het formele toelatingsrecht binnen het MBO wordt hij geaccepteerd. Dat levert een hoop stress op; Chris is bang dat de opleiding weer niet gaat lukken, hij krijgt nu geen bijstand én nu moet hij studiefinanciering aanvragen. Dat is nauwelijks genoeg om van rond te komen en hij bouwt nog een schuld op ook. Chris ziet zijn toekomst somber in.

Het voorbeeld van Chris laat goed zien dat beleid voor sommige jongeren tekort schiet, of zelfs averechts werkt. Hij zou waarschijnlijk beter af zijn met een bijstandsuitkering, zodat hij in alle rust een andere baan kan zoeken. Het uitgangspunt van de Participatiewet is echter dat jongeren tot 27 jaar geen recht op bijstand hebben als ze geen startkwalificatie hebben en nog een 'rijksbekostigde' opleiding kunnen volgen (zie artikel 13, lid 2c). Het blijkt dat niet alle gemeenten deze regel zo strikt interpreteren. Als Chris dus in een andere gemeente woonde, had hij misschien wel een bijstandsuitkering gekregen.

Sommige gesprekspartners van de Raad vinden de scholingsplicht en andere aanvullende regels en plichten voor 27-minners in de Participatiewet te dwingend. Zoals de regel dat deze groep – in tegenstelling tot de 27-plussers – geen recht heeft op een voorschot op de bijstand tijdens het zoeken naar een baan. Daarnaast lieten sommigen weten dat ze in het duister tasten over hoeveel discretionaire ruimte ze hebben om maatwerk te leveren met betrekking tot deze scholingsplicht.

Op het moment van schrijven roept – naast de scholingsplicht – de kwalificatieplicht ook vragen op. Het kabinet Rutte III heeft zich namelijk voorgenomen om de kwalificatieplicht op te hogen van 18 naar 21 jaar. En ook hier bestaat het risico dat er minder ruimte ontstaat voor maatwerk. Kan een jongere onder de 21 jaar straks bijvoorbeeld (tijdelijk) stoppen met de opleiding om mantelzorg te leveren? Het is mogelijk dat daarvoor in de toekomst uitzonderingen worden gemaakt, wellicht op basis van specifieke criteria, zoals het aanleveren van een getuigschrift. Natuurlijk moeten deze criteria goed doordacht en nageleefd worden om te voorkomen dat jongeren de kwalificatieplicht ontduiken en zo hun scholing mislopen om de verkeerde redenen. Maar de ruimte om een andere route te volgen moet er wel zijn.

En dan de huurtoeslag. Sommige meerderjarige jongeren zijn daar qua inkomen afhankelijk van. Maar het lastige is: tussen de 18 en 23 jaar komen zij alleen maar in aanmerking voor huurtoeslag bij een vrij lage huur. Hierdoor zien sommige jongeren zich genoodzaakt om hun leven in te richten op basis van een wettelijke maatregel, waarbij ze voorbij moeten gaan aan hun eigen wens en behoefte. Zoals Emma in het begin van hoofdstuk 1.

Medische zorg

Ontmoet Jasper¹⁷

In 2010 is er een rechtszaak over Jasper, een jongetje van 11 jaar met een ernstige nierziekte. Jasper zit dan al negen jaar aan de nierdialyse. Zowel zijn behandelend nefroloog als een kindernefroloog vinden een transplantatie de beste optie voor hem. Maar Jasper en zijn moeder zijn hier geen voorstander van. De moeder vindt dat het op dat moment te goed gaat met haar zoon om dit risico te nemen.

Het UMC Utrecht vraagt, ten einde raad, een OTS aan. Het Bureau Jeugdzorg is overtuigd van de medische noodzaak en stapt naar de rechter. De rechter

lijkt het verstandig dat Jasper achter gesloten deuren wordt gehoord, buiten de invloedssfeer van zijn moeder. Maar ook dan is Jasper ervan overtuigd dat dialyse nu beter voor hem is. De rechter oordeelt dat een niertransplantatie – en daarmee een OTS – niet afgedwongen kan worden. Hij neemt daarbij mee dat Jasper zelf geen transplantatie wil ondergaan, en om goede reden: hij doet het op dat moment inderdaad opmerkelijk goed.

Kinderen zijn vanaf hun 12de wilsbekwaam inzake medische beslissingen over hun behandeling volgens de Nederlandse wet. In de medische sector betekent dit dat zij mogen meebeslissen over een medische behandeling of euthanasie en zelf mogen beslissen of ze orgaandonor worden. In sommige gevallen kunnen professionals van dit uitgangspunt afwijken. In bovenstaande casus besloot de rechter dat Jasper gehoord moest worden, ook al was hij nog geen 12 jaar oud. In de media staan meer soortgelijke verhalen. Zo is een meisje van 15 jaar tegen haar wil – en die van haar vader – verplicht om door te gaan met een psychische behandeling.¹⁸

Twee vragen dringen zich op. Ten eerste kan je je afvragen of een 12-jarig kind de gevolgen overziet van een ingrijpende medische behandeling. Om nog maar te zwijgen over euthanasie – voor volwassenen is dat al heel lastig. Het feit dat andere landen hogere leeftijdsgrenzen hanteren voedt deze twijfel. Portugal heeft een ondergrens van 14 jaar en Denemarken 15 jaar. En ten tweede: waarom staat deze grens überhaupt in wetgeving rondom medische behandelingen en euthanasie? Bij twijfel beslissen professionals immers altijd op basis van de competenties van het kind, niet op basis van de leeftijd. Zou het dan niet beter zijn om de leeftijdsgrens van 12 af te schaffen? In België is dat bijvoorbeeld gebeurd in de euthanasiewet. In het volgende hoofdstuk wordt op deze vraag ingegaan.

Strafrecht

In 2014 is het adolescentenstrafrecht geïntroduceerd, waarbij een leeftijdsgrens plaatsmaakte voor een 'leeftijdspanbreedte'. Een belangrijke verandering in het strafrecht. In deze breedte kan een jongere van 16 tot 23 jaar volgens het jeugdstrafrecht óf het volwassenenstrafrecht worden berecht. Voorheen gold het jeugdstrafrecht voor minderjarigen, en het volwassenenstrafrecht voor meerderjarigen. Tot nu toe lijkt het adolescentenstrafrecht goed te werken. Het volgende hoofdstuk gaat hier verder op in.

Er is wel onenigheid over de ondergrens in het jeugdstrafrecht. In 2017 publiceerde de Raad van Strafrechttoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) een rapport over de minimumleeftijd van 12 jaar. Daarin wordt gepleit voor een verhoging naar 14 jaar. Het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) reageerde hier gereserveerd op. Deze discussie komt ook in het volgende hoofdstuk aan bod.

Rechten en plichten

Ontmoet Monika¹⁹

De ouders van Monika zijn gescheiden toen ze 2 jaar was. Met haar vader heeft ze weinig contact. Als ze 16 is gaat ze toch bij hem en haar stiefmoeder wonen: ze is weggelopen van huis en mag niet meer terugkomen. En ze is bang dat ze opgesloten wordt in een inrichting.

Al vrij snel krijgt de vader bericht van de Raad van Kinderbescherming. Er ligt een behoorlijk dossier over Monika, er zijn verschillende incidenten thuis geweest en er staat nog een taakstraf open. In goed overleg wordt Monika onder toezicht geplaatst. Thuis bij haar vader gaat het steeds slechter. Monika luistert niet, liegt, wordt weggestuurd van haar stage, haalt slechte cijfers en spijbelt. Bij nader onderzoek blijkt dat ze verschillende psychiatrische problemen heeft. Na onderling overleg gaat Monika naar een Regionale Instelling voor Beschermd Wonen (RIBW) en wordt ze onder bewind gesteld. Daar bloeit ze helemaal op. Zodra ze spijbelt, krijgt ze feedback. Ze verzorgt zichzelf goed, haalt goede cijfers en haar financiën zijn op orde.

Maar dan wordt Monika 18 jaar en verandert alles. De OTS vervalt vanwege haar leeftijd en ze mag de RIBW verlaten. Dat laatste vertelt niemand haar uit angst dat ze weggaat en weer afglijdt. Als ze er toch achter komt, vertrekt ze onmiddellijk. Ze trekt in bij een vriend, Robert, die zelfstandig woont. Waarvoor gevreesd werd gebeurt: ze omzeilt haar bewindvoerder, wordt van school verwijderd en heeft veel ruzie met Robert. De ruzies lopen op en worden haar uiteindelijk fataal: Monika wordt door haar vriend om het leven gebracht.

Monika's stiefmoeder is ervan overtuigd dat haar leven niet zo'n noodlottige wending had genomen, als ze vanaf haar 18de nog in de RIBW was blijven wonen, ook al was het tegen haar eigen wens in. "Niet iedere jongere kan op zijn 18de al overzien wat de gevolgen van zijn of haar keuzes zijn.

Een kind wat eigenlijk haar hele leven omringd is geweest door de zorg van instanties kun je niet los laten op het moment dat ze 18 wordt. [...] Maar op het moment dat er een verandering in de wet komt omtrent deze problematiek, van jongeren van 18+ die niet zelfstandig kunnen opereren in de maatschappij, maar geen hulp willen, dan wordt dit wellicht anderen bespaard."

In het BW is vastgelegd dat Nederlandse burgers vanaf 18 jaar beslissingsbevoegd zijn. Hieruit vloeit voort dat jongeren vanaf deze leeftijd ook het recht hebben om voorzieningen uit de verlengde jeugdhulp te weigeren. Het kan echter in hun belang zijn om de jeugdhulp wel voort te zetten. Zoals de stiefmoeder van Monika betoogt.

Ook bepaalde informatie over meerderjarige jongeren mag zonder hun toestemming niet meer gedeeld worden met ouders, voogd of instanties als sociale wijkteams. Bijvoorbeeld informatie over de geestelijke gesteldheid of problemen met justitie. Terwijl dat wel in het belang kan zijn van deze jongeren. Soms willen jongeren het wel, maar is de instelling of dienst daar niet van op de hoogte, of zijn hun interne structuren en/of (IT)-systemen daar niet op ingericht.

Nog iets waar de wet wringt: Het BW verplicht ouders om bij te dragen in de kosten van studie en levensonderhoud van hun kinderen tot hun 21ste (artikel 395a boek 1). Deze voortgezette onderhoudsplicht is opgenomen omdat veel kinderen met 18 jaar nog niet zijn uitgeleerd. Ouders blijven dus financieel verantwoordelijk voor hun kind tot 21 jaar. Des te vreemder dat de pleegzorgvergoeding standaard stopt bij 18 jaar. Jongeren met een voogdijmaatregel zijn daardoor op hun 18de in principe zelf financieel verantwoordelijk voor hun onderhoud. En dan te bedenken dat het hier gaat om kwetsbare jongeren die een groter risico lopen op financiële problemen zoals schulden of dakloosheid.

Kieswet

Als je 18 wordt, mag je stemmen. Dat is een belangrijk recht, vastgelegd in de Kieswet. Deze leeftijdsgrens staat ter discussie. Ondermeer omdat het 'pijnlijk' is dat geëngageerde minderjarige jongeren hierdoor geen stem hebben in hun eigen toekomst. In verschillende landen is de kiesgerechtigde leeftijd verlaagd naar 16 en ook in Nederland gaan geluiden op dat deze leeftijdsgrens snel omlaag moet.

2.3 Vier belangrijke obstakels

Uit de hierboven beschreven casussen en problemen destilleert de Raad vier belangrijke obstakels die de ontwikkeling van jongeren in de weg staan. Het is daarbij opvallend dat deze obstakels vooral van toepassing zijn op de Jeugdwet; hier zijn de problemen toch het meest talrijk en nijpend.

1. Leeftijdsgrenzen sluiten slecht aan bij de kenmerken en situaties van individuele jongeren

Er bestaat in de ontwikkeling van jongeren geen kantelpunt waarop zij van de ene op de andere dag wilsbekwaam of volwassen worden. Er zijn heel veel verschillen in hoe jongeren zich ontwikkelen. De problemen die een leeftijdsgrens kan veroorzaken zijn het meest voelbaar bij de harde knip bij 18 jaar. De weg naar volwassenheid is immers een langdurig proces – soms gradueel, soms met horten en stoten – dat begint rond het 10de tot 12de jaar en gemiddeld genomen een 'eindstation' kent rond het 25ste levensjaar. In werkelijkheid bestaat er een fase tussen 'kind zijn' en 'volwassen zijn'. Een fase die een eigen benadering en werkwijze behoeft.

Zo stelt professor Therese van Amelsvoort, bijzonder hoogleraar transitiepsychiatrie aan de Universiteit van Maastricht: "daar waar de zorgbehoefte het grootst is, knippen wij ons systeem in tweeën. Als we kijken naar de ontwikkeling van het brein is er in de periode van de adolescentie een discrepantie tussen de ontwikkeling van emotieregulatie, impulscontrole en het vermogen tot lange-termijnplanning – en dan ook nog eens in een levensfase waarin er van alles gebeurt: jongeren maken zich los van hun ouders, zoeken naar een eigen identiteit en moeten zich voorbereiden op een eigen bestaan. Dat betekent stressvolle keuzes maken op het gebied van opleiding, beroep, sociale contacten of liefdesrelaties."²⁰ Deze observatie staat in schril contrast tot een wetgeving waarbij jongeren, kwetsbaar of niet, van de een op de andere dag alle rechten en plichten van een volwassene krijgen – en dit op hun 18de, ver voor het eindstation.

Sommige leeftijdsgrenzen passen slecht bij de hele doelgroep, andere zijn wel geschikt voor de doelgroep, maar niet voor individuen binnen die groep. Neem de leeftijdsgrens van 12 jaar voor wilsbekwaamheid in de wetten over medische zorg: waar een patiënt van 11 jaar mogelijk al wilsbekwaam is, kan een andere patiënt van 15 jaar dat misschien nog niet zijn. Artsen nemen de ruimte om 'flexibel' met deze grenzen om te gaan, en als dat niet lukt kan er een kinderrecht aan te pas komen.

Uit de vorige paragraaf blijkt ook dat jongeren automatisch beslissingsbevoegd worden met 18 jaar, terwijl sommige 18-jarigen daar nog niet goed mee om kunnen gaan. Zij kunnen zich bijvoorbeeld vrij makkelijk onttrekken van het gedwongen kader in de jeugdhulp, en dat is niet altijd in hun voordeel. Soms beseffen jongeren wel dat ze nog niet zelfstandig genoeg zijn en willen ze dat hun ouders – of andere naasten – betrokken blijven, maar is dat in de praktijk niet altijd mogelijk.

2. De transitie naar meerderjarigheid gaat moeizaam

Jongeren kunnen een gebrek aan continuïteit ervaren in de transitie van wettelijke minderjarigheid naar meerderjarigheid. Bijvoorbeeld van de jeugdhulp naar een dienst of voorziening uit de Wmo of Zvw, of na stopzetting van hulp aan jongeren die daar nog niet klaar voor zijn.

Jongeren met psychische problemen vallen vanaf hun 18de onder de Zvw, en sommige jongeren die ondersteuning ontvangen, vallen vanaf die leeftijd onder de Wmo. Dat betekent vaak dat een andere instelling hun behandeling overneemt en dat ze een eigen bijdrage moeten betalen. Een andere instelling kent vaak een andere werkwijze, jongeren moeten opnieuw allemaal vragen beantwoorden, krijgen weer een *screening* en soms ook een andere diagnose en/of behandeling. De Raad heeft ook jongeren gesproken voor wie de transitie van een jeugd- naar een volwasseneninstelling in de ggz traumatisch was, omdat ze ineens geconfronteerd werden met agressieve volwassen patiënten.

Het feit dat jongeren op hun 18de geen of andere zorg of ondersteuning krijgen, hoeft natuurlijk niet altijd een probleem te zijn. Er zijn jongeren die op hun 18de al redelijk zelfstandig zijn en zich wegwijs kunnen maken in de verschillende diensten, voorzieningen, rechten en plichten. Alleen moeten ze daar wel goed op voorbereid worden, anders kunnen we niet verwachten dat het allemaal in orde komt. Uit de gesprekken die de Raad heeft gevoerd blijkt dat sommige gemeenten en hulpverleners dit (nog) niet als hun taak zien.

3. Zorg en ondersteuning sluiten slecht aan bij de belevingswereld van jongeren

Het ligt niet altijd aan de leeftijdsgrens of aan de gemeente of aan de zorgverlener. Sommige jongeren weigeren zelf verdere hulp als ze 18 worden. Waarom doen ze dat? De Raad heeft verschillende redenen geïnventariseerd:

- > Kwetsbare jongeren, vooral jongeren met gedrags- of cognitieve problemen, hebben soms een gebrekkig inzicht in de eigen problematiek en vinden niet dat ze hulp nodig hebben (gebrekkig probleeminzicht).
- > Andere jongeren hebben wel inzicht in de eigen problemen, maar vinden het lastig om goede ondersteuning en zorg te vinden (gebrek aan informatie en onvoldoende zelfstandigheid). Ze weten bijvoorbeeld niet bij welk loket ze moeten zijn of begrijpen niet hoe ze de formulieren moeten invullen. Sommigen worden daar onzeker van en gaan liever de confrontatie met deze onzekerheden uit de weg.
- > Er heerst een groot stigma op ondersteuning en (psychische) zorg onder jongeren. Uit schaamte voor het feit dat ze jeugdhulp nodig hebben, gaan ze loketten, jongerenwerkers en instellingen uit de weg of stellen ze een aanvraag uit.
- > Jongeren kunnen de hulp of het stigma dat daar omheen hangt gewoonweg zat zijn, zeker na een lang traject van jeugdhulp. Dan spreken we van zorgmoeheid.
- > Jongeren kunnen ook verdere hulp weigeren, omdat ze er slechte ervaringen mee hebben. Daarom is het zo belangrijk om oog te hebben voor de kwaliteit van de jeugdhulp.
- > Verschillende jongeren en ervaringsdeskundigen vertelden dat er een verschil kan bestaan tussen behoeftes van jongeren en de methodes van hulpverleners. Sommige jongeren ervaren hulpverlening vooral als eenrichtingsverkeer: zorgverleners kunnen nog wel eens verzuimen om aan jongeren te vragen waar ze echt behoefte aan hebben, gebruiken onbegrijpelijke zorgjargon, of komen met 'bewezen effectieve oplossingen' die wellicht juist voor hem of haar niet werken. Deze jongeren denken dan dat de zorgprofessionals hun behoeftes niet op waarde kan schatten, of ervaren dat ze onder druk worden gezet om iets tegen hun zin in te doen.
- > Uit de ontwikkelingspsychologie is bekend dat jongeren vooral belang hechten aan het oordeel van hun *peers*; voor verwachtingen van ouders of taken die zorgprofessionals opleggen kan een desinteresse bestaan. Ook is bekend dat mensen tussen hun 16de en 24ste het minst met hun gezondheid bezig zijn. Het boeit ze gewoon niet. Ze hebben andere zorgen.

Ontmoet Dorine²¹

"[Dorine] woonde tot voor kort in een jeugdzorginstelling. Ze zat 'gesloten': haar gedragsproblemen waren zodanig dat de rechter instemde met het inperken van haar vrijheid. Ze namen haar telefoon in, ze fouilleerden haar dagelijks, doorzochten haar kamer op bezit van alcohol of drugs – middelen die ze naar eigen zeggen niet gebruikte. Ze bepaalden ook of ze wel of niet op verlof mocht om haar familie te zien. Soms weigerden ze een verlofaanvraag, en als ze dat onterecht vond kon ze zo boos worden dat ze insloeg op deuren en muren zonder dat ze pijn voelde. Dan duwden vijf medewerkers haar tegen de grond en stopten haar in een gesloten cel. Ze heeft er meerdere nachten doorgebracht.

Afgelopen november, drie dagen voor ze achttien werd, had Dorine nog ruzie met de leiding die 'moeilijk deed' toen ze iemand wilde bellen. Twee dagen later moest ze uit de instelling weg: als iemand achttien wordt lopen rechterlijke machtigingen voor plaatsing in gesloten instellingen abrupt af. Dorine wilde niets liever. Ze haalde de kleurplaten van haar zusje van de muren, stopte haar spullen in supermarkttassen en verliet de instelling voorgoed. Plots was ze – verplicht – zo vrij als een vogel."

4. Bekostiging belemmert innovatie en preventie

De Raad merkt dat de hiervoor beschreven knelpunten deels ook voortvloeien uit de huidige bekostiging van zorg en ondersteuning aan jongeren. Verlengde jeugdhulp is in het leven geroepen om de continuïteit van zorg en ondersteuning te borgen, maar niet alle gemeenten bieden deze aan. En de gemeenten die dit wel doen, bieden het vaak niet in dezelfde mate aan. Een belangrijke oorzaak is het beperkte budget. Met de middelen die gemeenten hebben, kopen zij in eerste instantie diensten en voorzieningen in om te voldoen aan hun jeugdhulpplicht en andere basisvoorzieningen. Investeren in verlengde jeugdhulp of brede preventie komt daarna pas, en vaak is het geld dan al uitgegeven.

Hierbij speelt ook mee dat de invoering van de Jeugdwet gepaard is gegaan met een mindering op de gemeentelijke begroting (ZonMW, 2017). In de recente evaluatie van de Jeugdwet wordt benoemd dat het onduidelijk is of de budgettaire krapte een tijdelijk probleem is, als gevolg van de decentralisatie, of een meer structureel probleem. Hiervoor ontbreekt nu betrouwbare informatie over de manier waarop de beschikbare middelen worden besteed.

In elk geval is op korte termijn de ruimte beperkt om te investeren in preventie en innovatie. Nederland staat wat dat betreft lijnrecht tegenover een land als Denemarken, waar juist extra budget is vrijgemaakt toen daar een nieuwe Jeugdwet werd geïntroduceerd. Het idee was dat de herstructurering op de lange termijn profijt zou opleveren, maar wel eerst een extra investering nodig zou hebben. Het verbeteren van het toekomstperspectief van jongeren is ook een investering die zich maatschappelijk gezien waarschijnlijk terugverdient. Alleen: de baten komen pas op lange termijn en zijn onzeker, terwijl de gemeenten de kosten op korte termijn moeten maken.

Opvallend is dat de jeugdhulp grotendeels wordt gefinancierd via inspanningsgerichte bekostiging; de zogenaamde p*q-financiering. Dit lijkt minder te passen bij de in Jeugdwet gestelde doelen als preventie, samenwerken en innovatie. Een inspanningsgerichte bekostiging kan er immers toe leiden dat zorgaanbieders hun financiële middelen zien slinken als zij zorg voorkomen, een vernieuwend concept aanbieden, of terughoudend zijn met behandelen.

2.4 Conclusie

Uit dit hoofdstuk blijkt dat leeftijdsgrenzen discutabel zijn en jongeren in hun keuzes en ontwikkeling kunnen beperken. De grootste obstakels zijn wel de leeftijdsgrens van 18 jaar in de Jeugdwet en het BW en die van 27 jaar in de Participatiewet. Zijn deze leeftijdsgrenzen slecht gekozen of zijn ze wel goed gekozen, maar zorgen ze onvermijdelijk voor problemen? Daar gaat hoofdstuk 3 op in.

Noten

- 6 Deze cijfers komen uit de Jeugdmonitor van *CBS Statline*. Kinderen met een grotere kans op armoede definieert het CBS als kinderen met ouders die minder verdienen dan 120% van het sociaal minimum. Zie ook: <http://jeugdstatline.cbs.nl/jeugdmonitor/publication/?VW=T&DM=SLNL&PA=20233NED&D1=1&D2=0&D3=0-16&D4=a&HD=180319-1655&HDR=G1,T,G3&STB=G2>.
- 7 Dit cijfer is zelf berekend met de gegevens in tabel 1.3.1 van het CBS rapport (CBS 2018).
- 8 Uit: Maaïke Bezemer (2017). Meer kinderen belanden in gesloten zorginstelling. *Trouw*, 7 november 2017.
- 9 Met Thomas is een persoonlijk gesprek gevoerd.
- 10 Jongeren kunnen wettelijk alleen aanspraak doen op verlengde jeugdhulp als ze al jeugdhulp ontvingen voor hun 18de jaar en voortzetting van deze hulp noodzakelijk is, als jeugdhulp vóór hun 18de ook noodzakelijk werd geacht, en als – bij eventuele beëindiging van jeugdhulp voor de 18de – binnen een termijn van een half jaar is vastgesteld dat hervatting van de jeugdhulp noodzakelijk is. Bij wet moeten jongeren die psychische zorg ontvangen overigens in ieder geval op hun 18de de transitie maken van de jeugd-ggz naar de volwassen-ggz (via de verlengde jeugdhulp is ggz niet mogelijk).
- 11 Michiel Straub (2018). 'Pleegzorg houdt nu al niet op bij 18 jaar'. *Algemeen Dagblad/Rivierland*, 14 maart 2018.

- 12 Dit bleek uit de gesprekken die de Raad voerde.
- 13 Jop van Kempen (2018). Amsterdam vergoedt eigen risico ggz-behandeling voor jongeren. *Parool*, 8 oktober 2017.
- 14 Arno Heesakkers (2018). Jeugdzorg 'niet meer te doen'. *Brabants Dagblad*, 4 april 2018.
- 15 Respectievelijk uit de volgende berichten: Majda Ouhajji (2018). 1,4 miljoen tekort op jeugdzorg. *BN/De Stem*, 7 april 2018. Mariëtte den Engelse (2018). Rode cijfers vanwege de jeugdzorg. *BN/De Stem*, 7 april 2018. Harald Buit (2018). Miljoentekort trendbreuk. *Dagblad van het Noorden*, 11 april 2018. Cees Beemster (2018). Miljoentekort Jeugdzorg. *Noordhollands Dagblad*, 14 april 2018. Wilco Louwes (2018). Jeugdhulp gaat naar scholen toe. *Tubantia*, 24 april 2018.
- 16 Dit is een hypothetische casus, gebaseerd op gesprekken met een directeur in het praktijkonderwijs, beleidsmedewerkers binnen het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en een wethouder.
- 17 Deze casus is uit: Jeroen van Setten (2010). Rechter blokkeert niertransplantatie 11-jarige jongen. *Niernieuws.nl*, 15 september 2010. Geraadpleegd op 8 maart 2018 via <http://www.niernieuws.nl/?id=3628&loc=1&all=yes&maand=2014-12>.
- 18 Deze casus is beschreven op de website Recht.nl. Geraadpleegd op 10 april 2018 via <https://www.recht.nl/rechtspraak/uitspraak/?ecli=ECLI:NL:RBNN:2014:5468>.
- 19 Casus uit: Kinderombudsman (2015), pagina's 15-17.
- 20 Dit citaat is uit een interview met professor Van Amelsvoort dat de RVS gehouden heeft.
- 21 Passage uit: Ingmar Vriesema (2018). Dorine (18) staat er alleen voor. *NRC (digitaal)*, 20 april 2018. Geraadpleegd op 20 april 2018 via <https://www.nrc.nl/nieuws/2018/04/20/18-jaar-nu-zoek-je-het-zelf-maar-uit-a1600259>.

3 Onderbouwing van leeftijdsgrenzen

3.1 Waar komen al die leeftijdsgrenzen vandaan?

De vorige hoofdstukken laten zien dat de wet veel verschillende leeftijdsgrenzen hanteert. Sommige grenzen zijn 'hard', zoals de leeftijd waarop een jongere beslissingsbevoegd wordt. Andere worden meer fluïde gehanteerd, zoals die van 12 en 16 in de wetten over medische handelingen. En het adolescentenstrafrecht kent een 'leeftijdspanbreedte'.

Dit hoofdstuk legt de onderliggende overwegingen van de keuze voor leeftijdsgrenzen bloot. De eerste paragraaf is opgebouwd langs dezelfde domeinen als paragraaf 2.2. Op basis daarvan volgt een afwegingskader en tot slot plaatst de Raad nog enkele kanttekeningen bij sommige leeftijdsgrenzen.

Langdurige zorg en ondersteuning

Logischerwijs moet de jeugdhulp een bovengrens kennen qua leeftijd. Jeugdhulp kent immers een pedagogische inslag, en er komt een (leef)tijd dat deze niet meer van toepassing is. Iemand van 30 die niet zelfstandig kan wonen, heeft over het algemeen meer behoefte aan beschermd wonen dan aan een pleeggezin.

De leeftijden van 18 en 23 jaar in de Jeugdwet zijn overgenomen uit de voormalige Wet op de jeugdzorg. Bij het instellen van de bovengrens van 18 jaar in de Jeugdwet zijn in de formele toelichting enkele argumenten genoemd.²² Ten eerste wordt genoemd dat de bovengrens van 18 jaar goed aansluit op andere wetgeving. Ondersteuning en zorg aan meerderjarigen vindt in de regel plaats vanuit de Wmo, de Zvw of de Wlz. Met betrekking tot de Zvw, die van toepassing is op de transitie van jeugd-ggz naar volwassen-ggz, speelt er nog een extra argument: als je vanaf je 18de premie betaalt, heb je ook het recht om aanspraak te maken op de zorg waarvoor je deze premie betaalt.

Het tweede argument is dat de leeftijdsgrens van 18 in het gedwongen kader noodzakelijkerwijs volgt uit andere wettelijke bepalingen. Zoals het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). Hierbij zijn vooral de volgende passages van toepassing.²³

“Een ieder heeft recht op vrijheid en veiligheid van zijn persoon. Niemand mag zijn vrijheid worden ontnomen, behalve in de navolgende gevallen en overeenkomstig een wettelijk voorgeschreven procedure: [...]

- d. *in het geval van rechtmatige detentie van een minderjarige met het doel toe te zien op zijn opvoeding of in het geval van zijn rechtmatige detentie, teneinde hem voor de bevoegde instantie te geleiden;*
- e. *in het geval van rechtmatige detentie van personen ter voorkoming van de verspreiding van besmettelijke ziekten, van geesteszieken, van verslaafden aan alcohol of verdoovende middelen of van landlopers; [...]*”

In het EVRM wordt dus beschreven dat er meer ruimte is voor vrijheidsbeneming bij minderjarige jongeren op basis van een ‘pedagogische grondslag’. Vrijheidsbeneming kan bij meerderjarige jongeren niet worden toegepast op basis van deze pedagogische grondslag.

Het derde argument in de Memorie van toelichting luidt dat 18 jaar praktisch gezien een goede leeftijd is om de transitie te maken van de jeugd-ggz naar de volwassen-ggz. Specifiek staat er het volgende: “Voor jongeren met psychische problemen en stoornissen (jeugd-ggz) wordt in dit wetsvoorstel de leeftijdsgrens op 18 jaar gesteld omdat veel geestelijke stoornissen die zich in de (late) adolescentie ontwikkelen, doorlopen in de volwassenheid en daarmee in de volwassen-ggz” (pag. 19).

Ten vierde staat er dat het waardevol is om één uniforme leeftijdsgrens te handhaven binnen de Jeugdwet: “Ondanks dat er goede redenen zijn om de leeftijdsgrens voor jongeren met verstandelijke beperkingen op 23 jaar te stellen, in verband met hun tragere ontwikkeling, is voor een leeftijdsgrens van 18 jaar gekozen omdat dit tegemoet komt aan het uitgangspunt van één uniforme leeftijdsgrens” (pag. 19).

Dan is er nog een vijfde argument, namelijk dat ook financiële overwegingen een rol gespeeld hebben. Dit kwam vooral uit de gesprekken met beleidsmakers naar voren. Bij een hogere leeftijdsgrens zou het volume, en daarmee de kosten van de ondersteuning en zorg in het kader van de Jeugdwet toenemen.

Onderwijs, werk en inkomen

De Participatiewet is sinds 2015 van kracht en vervangt onder andere de Wet werk en bijstand (WWB). De leeftijd van 27 jaar komt van origine uit de Wet investeren in jongeren (WIJ) die in 2009 in werking trad en in 2012 is opgegaan in de WWB. In lijn met de naam van de wet, is het doel om een bijdrage te leveren

aan het idee van de participatiesamenleving. Als je kan werken of onderwijs kan volgen, hoor je dat te doen. In ieder geval moet je je best doen om een geschikte baan of opleiding te vinden. De leeftijdsgrens werkt dus als een stok achter de deur; jongeren moeten eerst hun verantwoordelijkheid nemen om actief te participeren en bijstand mag niet meer zijn dan een laatste redmiddel.

Bij het beoordelen van het originele wetsvoorstel van de WIJ had de Raad van State vragen bij deze leeftijdsgrens. Specifiek vroeg deze Raad zich af of dat niet zou leiden tot een ongelijke behandeling van bijstandsontvangers onder en boven de 27 jaar. Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) heeft de keuze als volgt toegelicht: met deze leeftijdsgrens “is aangesloten bij de algemene notie dat de verantwoordelijkheid van de samenleving voor de opleiding van personen afneemt en de eigen verantwoordelijkheid toeneemt naarmate personen ouder worden. De leeftijdsgrens van 27 jaar sluit daarmee aan bij het gehanteerde onderscheid in de gemeentelijke praktijk en het beleid, zoals de jongerenloketten tot 27 jaar. Deze bovengrens sluit bovendien aan bij bestaande, met name fiscale, wet- en regelgeving” (SZW 2008, pag. 3).²⁴

Het ministerie van SZW heeft ook aan de Commissie Gelijke Behandeling (CGB) gevraagd om de leeftijdsgrens van 27 jaar te bezien.²⁵ Het oordeel luidde dat het ‘objectief gerechtvaardigd’ is om onderscheid te maken op basis van leeftijd in deze wet (CGB 2008). Specifiek omdat het doel legitiem is, het middel passend en noodzakelijk en het beleid proportioneel. Het middel (een leeftijdsgrens) achtte de commissie noodzakelijk, omdat het doel van de WIJ was om jeugdwerkloosheid te voorkomen en er een grens moet worden getrokken waarbij jeugdwerkloosheid overgaat in ‘normale’ werkloosheid. Het CGB stelde wel dat de overheid de vrijheid heeft om te beslissen waar deze leeftijdsgrens ligt. Overigens deed de commissie zelf de suggestie om de leeftijdsgrens te verhogen naar 30 jaar, omdat deze beter aansluit bij de bovengrens op de studiefinanciering.

Naast de kwalificatie- en scholingsplicht werpen de leeftijdsgrenzen van 21 en 23 jaar bij respectievelijk de bijstand en de huurtoeslag vragen op. Wat de bijstand betreft heeft het waarschijnlijk te maken met de onderhoudsplicht van ouders. In de Memorie van toelichting van de WWB staat dat deze normering is ingesteld omdat jongeren tot hun 21ste daar een beroep op kunnen doen: “Gezien het karakter van de bijstand als sluitstukvoorziening is het gerechtvaardigd om de bijstandsverlening daarop af te stemmen” (TK 2002/2003, pag. 43).

De Raad heeft (vooralsnog) geen formele argumentatie gevonden voor de leeftijdsgrens van 23 jaar in de Wet op de huurtoeslag. Deze kan gerelateerd zijn aan

het minimumjeugdloon dat lang van toepassing was op jongeren tot 23 jaar. Het is ook mogelijk dat deze grens gestoeld is op de verwachting dat jongeren tot hun 23ste vaak nog met een opleiding bezig zijn.²⁶ Wellicht is dan de redenering dat een lagere normhuur gecompenseerd wordt door het recht op studiefinanciering en de verwachting dat studenten relatief goedkoop wonen.

De bovengrens van het minimumjeugdloon is in 2017 verlaagd naar 22 jaar. Het voornemen is om deze bovengrens in 2019 verder te verlagen naar 21 jaar. Deze verschuivingen vinden plaats om meer aansluiting te vinden bij de onderhoudsplicht, maatschappelijke trends en internationale regelgeving (TK 2016/2017). Meer specifiek heeft de wetgever gevonden dat er steeds meer jongeren zijn die op hun 21ste of 22ste een eenpersoonshuishouden vormen, waardoor ze ook hogere lasten hebben. Ook hechten werkgevers steeds meer waarde aan opleiding en ervaring dan aan leeftijd, wat zich daadwerkelijk vertaalt in de veranderende cao's. Daarnaast is er internationale kritiek op het Nederlandse stelsel, omdat het "duidelijk oneerlijk" is om mensen op basis van leeftijd een lagere beloning te geven.²⁷

Medische zorg²⁸

Volgens Irma Hein, kinderpsychiater aan het Academisch Medisch Centrum in Amsterdam, kent wilsbekwaamheid vier tekenende aspecten waarop artsen kunnen toetsen, namelijk "begrip hebben van wat je te wachten staat, het vermogen om argumenten aan te dragen, om te kunnen reflecteren op je eigen situatie en om je keuze uit te leggen". In onderzoek met 161 zieke kinderen, die vragen kregen voorgelegd waarmee die vaardigheden werden getoetst, kwam Hein tot de conclusie dat kinderen over het algemeen vanaf 11,2 jaar in staat zijn om mee te beslissen over medische zaken. De wettelijke grens van 12 jaar lijkt hiermee redelijk representatief voor de competenties van jonge patiënten, alhoewel een grens van 11 jaar meer toepasselijk zou zijn.

De Raad benadrukt dat uit het onderzoek van Hein geen conclusies zijn te trekken over het begrip wilsbekwaamheid in het algemeen. Daardoor is de leeftijd van 11 jaar mogelijk niet van toepassing op andere situaties die om wilsbekwaamheid vragen. Volgens Hein is de frontale cortex, het hersendeel dat verantwoordelijk is voor uitvoerende taken, dan nog volop in ontwikkeling. Ellen de Visser van de Volkskrant vat het als volgt samen: "Kinderen zijn impulsief, in een groep stoere vrienden kunnen ze zomaar domme dingen doen. En toch [...] kunnen diezelfde kinderen weldoordachte beslissingen nemen over hun eigen medische behandeling. Omdat ze dat in een rustige omgeving doen, daar lang over nadenken, overleggen met de arts, steun krijgen van hun ouders."²⁹

Andere deskundigen trekken het nut van de leeftijdsgrens van 12 jaar in twijfel, zoals medisch ethicus Martine de Vries. Volgens haar moet deze afgeschaft worden, omdat de doelgroep van jonge patiënten te divers is. Daarbij zou regelgeving zich niet moeten richten op leeftijden, maar op het kind zelf. Bij het afschaffen van de leeftijdsgrens komt er wel een ander probleem om de hoek kijken. Psychiaters en psychologen moeten nu alleen bij twijfel of onenigheid officieel toetsen of een kind wilsbekwaam is. Maar als men louter wil varen op de competenties van het kind, dan zal dit vaker moeten gebeuren. Het blijkt echter een lastige en niet geheel onomstreden taak om wilsbekwaamheid om te zetten in een vastomlijnde maat. Daarnaast is het de vraag in hoeverre het afschaffen van de leeftijdsgrens van invloed zal zijn op het welzijn van kinderen. Euthanasieverzoeken op jonge leeftijd en conflicten over behandelingstrajecten zijn immers heel schaars. Tussen 2004 en 2014 is er maar één keer euthanasie toegepast bij een kind onder de 16 jaar (Van Dijk, 2014).

Strafrecht

Kort gezegd heeft het adolescentenstrafrecht het doel om het strafrecht effectiever te maken voor een doelgroep die oververtegenwoordigd is in de criminaliteit: jongeren tussen de 16 en de 23. Het adolescentenstrafrecht is met name geïntroduceerd omdat ook in het strafrecht maatwerk nodig is. Zo heeft de ene verdachte een vrij kinderlijke wijze waarop het denken en het geweten vorm krijgt, terwijl de ander een meer volwassen belevingswereld heeft. Rechters hadden door de 'knip' van 18 jaar geen wettelijk instrument om op gepaste wijze rekening te houden met de kenmerken en de situatie van het individu.

Een belangrijke reden voor de introductie van het adolescentenstrafrecht is dat de leeftijdsbandbreedte overeenkomt met een periode in de ontwikkeling op de weg naar volwassenheid waarbij grote veranderingen plaatsvinden in de hersenen. Veranderingen die tijdelijk antisociaal gedrag kunnen veroorzaken, met uitschieters richting criminaliteit en delinquent gedrag, wat overigens niet impliceert dat iemand ook daadwerkelijk het criminele pad opgaat. Daarbij: als meerderjarige jongeren in de fout gaan, is dat meestal maar één keer. En als deze meerderjarige jongeren volgens het jeugdstrafrecht worden veroordeeld kunnen ze met school doorgaan en verspelen zij niet meteen hun kansen op een passende opleiding en werk (in tegenstelling tot het volwassenenstrafrecht).

In het vorige hoofdstuk staat dat de RSJ voorstander is van verhoging van de minimumleeftijd waarop jongeren strafrechtelijk zijn te vervolgen (RSJ, 2017). Daarbij is specifieke aandacht besteed aan de kenmerken van jongeren. Zo stelt de RSJ dat een jongere pas in aanmerking komt voor strafrechtelijke vervolging

als hij “competent en capabel is om de consequenties van zijn eigen handelen te overzien” (pag. 4). Ook moet een jongere snappen wat er in een strafrechtelijk proces gebeurt, vooral omdat het resultaat daarvan levensbepalend is. Daarom zou 14 jaar volgens de RSJ een betere ondergrens zijn dan 12 jaar. Tot 14 jaar zou jeugdhulp, al dan niet gedwongen, meer gepast zijn dan een strafrechtelijke maatregel. Ook het VN-kinderrechtencomité pleit voor een grens van 14 jaar.

In reactie op het RSJ-advies liet minister Dekker van JenV in een brief weten dat er besprekingen zullen plaatsvinden met betrokken partijen, zoals gemeenten, om de aanpak van delinquente jongeren te verbeteren (JenV, 2017). In dezelfde brief staat ook dat het ministerie twijfels heeft over deze verhoging. Zo stelt Dekker: “Het gaat om het bieden van hulp en ondersteuning om het voortaan anders te doen én om correctie en het stellen van normen. Daarbij is het wenselijk de jeugdige te laten inzien wat de gevolgen van zijn strafbaar handelen zijn geweest en dat genoegdoening aan slachtoffer en maatschappij plaatsvindt. [...] In het licht van recent door zeer jeugdige daders gepleegde ernstige delicten vraag ik mij echter af of het jeugdstrafrecht daarbij uit oogpunt van genoegdoening, maar ook als middel om noodzakelijke hulp af te dwingen, gemist kan worden” (pag.2).

Rechten en plichten

De leeftijdsgrens van 18 jaar in het BW als het wettelijke ‘kantelpunt’ van minder naar meerderjarigheid heeft effect gehad op andere wetten. Vanaf de leeftijd van 18 mag een jongere plotsklaps heel veel meer, zoals alcohol, sigaretten en softdrugs kopen, bijstand aanvragen, (verlengde) jeugdzorg weigeren, of volledig zelfstandig om euthanasie verzoeken. Iemand wordt als meerderjarige dus als zelfstandig beschouwd: de toestemming van de ouder of voogd is niet meer nodig – of het nu bijvoorbeeld gaat om trouwen, op jezelf gaan wonen, of je ziekmelden op school. Ook wordt er niet langer informatie gedeeld met de ouders of voogd over zaken als schoolverzuim, de verdenking op wetsovertredingen en misdrijven.

Hoe is de leeftijdsgrens van 18 jaar tot stand gekomen? In 1804 is 21 jaar als de leeftijd van wettelijke meerderjarigheid vastgesteld toen het Franse recht werd toegepast in Nederland. Deze leeftijdsgrens is in 1988 verlaagd naar 18 jaar, mede op basis van een rapport uit 1971 van de commissie voor de herziening van het kindbeschermingsrecht (de zogenaamde commissie Wiarda). Eén van de overwegingen om de leeftijdsgrens te verlagen is: “het in feite zelfstandig kunnen optreden van bijvoorbeeld 19 en 20 jarigen maakt het gewenst dat deze

jongeren eerder dan thans het geval is volledig handelingsbekwaam worden en niet langer onder ouderlijk gezag of voogdij staan. [...] Talrijke, gedragingen en/of handelingen van zijn 18-, 19-jarig kind zal een ouder mogelijk wel kunnen (cq. trachten te) beïnvloeden, doch zal hij deze in veel gevallen niet zonder meer verbieden – hoewel formeel daartoe de bevoegdheid bezittend – omdat een dergelijk verbod veelal weinig effect heeft” (Commissie Wiarda, 1971, pag. 65).

Met andere woorden, de commissie Wiarda achtte de verlaging van de meerderjarigheidsgrens gewenst om de zelfstandigheid van jongeren te kunnen stimuleren en om te zorgen dat deze leeftijdsgrens een goede weerspiegeling is van de huidige praktijk: leden van commissie zagen dat ouders of voogden hun 19- of 20-jarige kinderen vaak geen zaken meer verbieden.

De commissie heeft zich daarbij ook gericht op een betere aansluiting op bestaande wetten, en meer overeenstemming met de wetgeving in het buitenland: “Gewezen kan worden op vele bestaande wettelijke bepalingen die reeds een leeftijdsgrens van 18 jaar aangeven, bijvoorbeeld betreffende de dienstplicht, het besturen van motorrijtuigen, het eindigen van verschillende beschermende voorschriften uit arbeidswetgeving; voorts op reeds genoemde initiatief – ontwerp tot een verlaging van de leeftijd voor het actief kiesrecht (van 21 tot 18 jaar), als uiting van nog in beweging zijnde maatschappelijke opvattingen. Verder kan geconstateerd worden, dat ontwikkelingen in het buitenland zich eveneens bewegen in de richting van een verlaging van de meerderjarigheidsgrens” (Commissie Wiarda, 1971, pag. 68).

Kieswet

Sinds 1917 kent Nederland een algemeen kiesrecht voor mannen en sinds 1919 ook voor vrouwen. De leeftijdsgrens was in eerste instantie 25 jaar. In 1946 is deze verlaagd naar 23 jaar; in 1963 naar 21; en in 1972 naar 18 jaar. Met die laatste verlaging sloot Nederland zich aan bij de ontwikkeling in het buitenland.

De Kieswet geeft een mooi voorbeeld van waarom uniforme leeftijdsgrenzen in bepaalde gevallen van belang zijn, namelijk om de rechtvaardigheid in een samenleving te bewaken. Om individuele vrijheden in een rechtsstaat te waarborgen kan een rijksoverheid niet discrimineren: gelijke mensen worden in gelijke situaties gelijk behandeld. Leeftijdsgrenzen kunnen gebruikt worden om deze gelijkheid 'te begrenzen': verschillende leeftijdsgroepen worden dan op een bepaald gebied niet als gelijk beschouwd, maar de individuen binnen de leeftijdsgroepen wel.

Een voorbeeld. In veel landen is er een verbod op kinderarbeid. Op dat gebied zijn kinderen dus niet gelijk aan volwassenen en behoeven dus geen gelijke behandeling. Kinderen worden hier onderling echter wel gelijk behandeld. Om gelijkheid te borgen kijkt de rijksoverheid dus niet verder dan leeftijd: het verbod op kinderarbeid geldt voor alle kinderen, arm of rijk, gezond of niet, enzovoorts. En daarom maakt de Kieswet geen uitzondering op de leeftijdsgrens van 18 jaar voor bijvoorbeeld mensen met een verstandelijke beperking.

De Memorie van toelichting van de Kieswet geeft een andere, meer inhoudelijke overweging voor de verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd: "Onder erkenning dat een leeftijdsgrens altijd arbitrair is, kan worden gesteld dat, het tijdstip waarop algemene vorming door het onderwijs gemiddeld een einde neemt en men in ruimere mate eigen verantwoordelijkheden gaat dragen een goed aanknopingspunt vormt voor de toekenning van actief kiesrecht" (TK 1969/1970, pag.2).

Overigens gaan er stemmen op om de kiesgerechtigde leeftijd verder te verlagen. In verschillende Europese landen mogen burgers al vanaf hun 16de bij lokale verkiezingen stemmen. Hiervoor zijn verschillende argumenten. Zo krijgen jongeren wellicht meer interesse in politiek als zij eerder mogen stemmen. En het is misschien ook wel vreemd dat minderjarigen niet mogen stemmen over hun eigen toekomst, terwijl ouderen dat wel mogen, zo luidt een ander argument. Neem het referendum over de Brexit in het Verenigd Koninkrijk. Hierover zei de oud-voorzitter van de Nationale Jeugdraad in 2016: "72 procent van de jongeren tussen de 18 en 24 jaar stemde voor 'blijven', maar straks moeten zij langdurig de gevolgen dragen van de keuze die de oudere generatie maakte om de EU te verlaten."³⁰

3.2 Afwegingskader voor het instellen van leeftijdsgrenzen

In de vorige paragraaf zijn verschillende overwegingen aan bod gekomen. Sommige zijn meer principieel van aard, terwijl andere vooral sturen op gevolgen en meer tijdgebonden zijn. De Raad vat ze samen in drie categorieën: maatschappelijke, juridische en beheersmatige overwegingen. Daarbij speelt ook de verhouding tussen verschillende wetten een rol. Deze inventarisatie zal overigens met voortschrijdend inzicht aangevuld of aangepast moeten worden.

Maatschappelijke overwegingen

Het kan van belang zijn dat de leeftijdsgrens ...	Toelichting/casus
(1) Aansluit op de individuele en situationele kenmerken van de doelgroep	De bovengrens van het wettelijk minimumjeugdloon is lang 23 jaar geweest, maar wordt verlaagd naar 21 jaar in 2019. Deels wordt dit gedaan om een betere aansluiting te vinden met jongeren van 21 en 22 jaar. Zij vormen steeds vaker een eenpersoonshuishouden en hebben daardoor gemiddeld genomen meer financiële lasten dan voorheen.
(2) Gezondheid van kwetsbare groepen beschermt	Alcohol is schadelijk voor kinderen. Ook zijn kinderen kwetsbaarder, omdat ze moeilijker kunnen begrijpen of inschatten wat de nadelen van consumptie zijn. Tot 18 jaar is het verboden alcohol te verkopen aan jongeren.
(3) Individuele zelfstandigheid stimuleert	In 1988 is de leeftijd van meerderjarigheid verlaagd van 21 naar 18 jaar. Dit is onder andere gedaan zodat jongeren meer ruimte krijgen om te 'oefenen' met zelfstandigheid, en omdat een verlaging van deze leeftijd beter aansloot bij de maatschappelijke praktijk.
(4) Participatie in de maatschappij stimuleert	In de Participatiewet bestaat er een scholingsplicht tot 27 jaar. Het achterliggende idee van deze maatregel was dat meerderjarige jongeren zich hierdoor niet al te makkelijk kunnen onttrekken aan hun maatschappelijke verantwoordelijkheid om te werken of een opleiding te volgen.
(5) Rekening houdt met maatschappelijke gevolgen	Een te lage 'drankgerechtigde' leeftijd kan negatieve maatschappelijke gevolgen hebben, zoals meer overlast en uitgaansgeweld, of lagere verkeersveiligheid.

Juridische overwegingen

Het kan van belang zijn dat de leeftijdsgrens ...	Toelichting/casus
(6) Voldoet aan de minimale plicht van noodzakelijke replicatie	In internationale wetgeving over mensenrechten wordt onderscheid gemaakt tussen minderjarigheid en meerderjarigheid. Voor minderjarigen en meerderjarigen gelden soms andere regels. Dit is overgenomen in Nederlandse wetgeving.
(7) Grondrechten beschermt of bevordert	Bij het beschermen van grondrechten, zoals het kiesrecht of het verbod op kinderarbeid, moet een leeftijdsgrens gehanteerd worden. Onderscheid maken op basis van andere kenmerken is te subjectief en kan discriminerend werken.
(8) Aansluit op andere wetten	De jeugdhulpplicht van gemeenten stopt als jongeren 18 jaar zijn. Jongeren kunnen vanaf deze leeftijd immers gebruik maken van vergelijkbare voorzieningen uit de Zvw of de Wmo.

Beheersmatige overwegingen

Het kan van belang zijn dat de leeftijdsgrens ...	Toelichting/casus
(9) Doelgroepen afbakent (en daarmee ook de wettelijke kaders en financiële stromen)	De Wet Investeren in Jongeren werd tussen 2009 en 2012 gebruikt om jongeren te behoeden voor langdurige werkloosheid en sociaal isolement (de 'bijstandsval'). De grens van 27 jaar werd hierbij gebruikt om 'jeugdwerklozen' van 'werklozen' te scheiden.
(10) Collectieve uitgaven beperkt (kostenbeheersing)	Kostenbeheersing is een reden geweest om de jeugdhulpplicht te begrenzen bij 18 jaar. Een hogere grens zou een te groot beslag leggen op de collectieve middelen.
(11) De uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de wet optimaliseert	Leeftijdsgrenzen geven een benadering voor de competenties en/of behoeftes van mensen. Het is weliswaar geen perfecte benadering, maar soms onvermijdelijk omdat een andere objectieve, eenvoudig te hanteren maatstaf niet voorhanden is.

Sommige van deze overwegingen zijn strijdig met elkaar. Zo kan het aan de ene kant verstandig zijn om de 'drankgerechtigde' leeftijd van 18 jaar te verhogen om de gezondheid van jongeren te beschermen en om de overlast en onveiligheid verder in te perken (overweging 2 en 5). Aan de andere kant is het de vraag of een grens van bijvoorbeeld 21 jaar wel handhaafbaar en uitvoerbaar is door politie en alcoholverkopers (overweging 11). Daarnaast kan men betogen dat het goed is dat jongeren ook zelf ondervinden wat de gevolgen zijn van drankgebruik, omdat dergelijke ervaringen nodig zijn om zelfstandig te worden (overweging 3).

3.3 Kanttekeningen bij huidige onderbouwingen

De Raad heeft de indruk dat verschillende leeftijdsgrenzen onvoldoende zijn doordacht. Vooral de bovengrens van 18 jaar bij de jeugdhulpplicht roept vragen op. Er zijn ook vraagtekens te zetten bij de andere leeftijdsgrenzen.

Jeugdhulpplicht

De Raad concludeert dat er vooral beheersmatige argumenten worden gegeven voor de gekozen leeftijdsgrens van 18 jaar in de Jeugdwet en dat argumenten van een andere aard vragen oproepen. In de Memorie van toelichting en gesprekken met deskundigen werden de volgende juridische en beheersmatige overwegingen gelezen en gehoord: een aansluiting met andere wetten – zoals het BW en andere wetten rondom zorg en ondersteuning – het streven naar één uniforme leeftijdsgrens en kostenbeheersing.

Alhoewel er twee uitzonderingen zijn op deze beheersmatige argumentatie, vindt de Raad deze twee overwegingen niet afdoende. Ten eerste is er een juridische overweging, namelijk die van noodzakelijke replicatie. De stelling dat jongeren in een gesloten instelling onder de huidige wetgeving niet automatisch doorbehandeld mogen worden als ze 18 jaar zijn, lijkt in de context van onze huidige wetgeving en internationale verdragen onvermijdelijk. Dat betekent echter niet dat de grens van 18 jaar dan automatisch ook de bovengrens moet zijn voor alle andere vormen van jeugdhulp. Zo zou pleegzorg en hulp aan jongeren met een licht verstandelijke beperking best kunnen doorlopen tot ergens in de twintig – dat spreken het EVRM en het BW niet tegen.

Ten tweede wordt een argument benoemd waarbij men aansluiting zoekt bij de kenmerken en situaties van de doelgroep. Dit argument heeft betrekking op de bovengrens van 18 jaar voor de jeugd-ggz. In de Memorie van toelichting staat dat “veel geestelijke stoornissen die zich in de (late) adolescentie ontwikkelen, doorlopen in de volwassenheid en daarmee in de volwassen-ggz.” Het uitgangspunt lijkt hier te zijn dat veel jongeren lang in de ggz zitten en het wellicht goed is om de transitie naar volwassen-ggz niet onnodig uit te stellen. Het nadeel is echter wel dat patiënten alleen op basis van hun leeftijd verplicht worden om naar een andere instelling te gaan, ondanks dat ze daar misschien nog niet klaar voor zijn. Idealiter zouden jongeren met psychische problemen bij de meest passende ggz-instelling terecht moeten kunnen, ongeacht hun leeftijd. De Raad is dan ook van mening dat de leeftijd van 18 jaar in de Jeugdwet niet voldoende doordacht is, en daarom nu ook nadelig uitpakt voor kwetsbare jongeren.

Huurtoeslag

Het is de Raad niet duidelijk waarom jongeren tot 23 jaar alleen bij een vrij laag huurbedrag recht hebben op huurtoeslag. Journalist Peter Hendriks schrijft hierover het volgende: "Het ministerie laat weten dat jongeren aan het begin van hun wooncarrière staan en heel goed kunnen volstaan met een kleine, goedkope woning. De vraag dringt zich op hoeveel het extra zou kosten als jongeren ook recht op een volledige huurtoeslag zouden hebben. De mogelijkheid bestaat dat het uiteindelijk gewoon een budgettaire maatregel is."³¹ Er zal verder onderzoek gedaan moeten worden. Het is al wel duidelijk dat de leeftijdsgrens in de Wet op de huurtoeslag niet langer aansluit op de leeftijdsgrenzen wat betreft het minimumjeugdloon, de bijstandsnormering en de onderhoudsplicht.

Scholingsplicht

Ook vraagt de Raad zich af waarom er een door leeftijd begrensde scholingsplicht bestaat in de Participatiewet. Deze leeftijdsgrens is overgenomen uit de WIJ; een wet met een ander karakter, die inmiddels afgeschaft is. Het doel van de WIJ was om te voorkomen dat Nederlanders op jonge leeftijd in de 'bijstandval' terechtkomen. Het gebruik van een leeftijdsgrens was in deze context volgens de CGB gerechtvaardigd: men kan immers niet specifiek investeren in jeugdwerkgelegenheid zonder een bovengrens te stellen aan wat men verstaat onder 'jeugd'. Tegenwoordig wordt de grens van 27 jaar in de Participatiewet echter voor een ander doel gebruikt, en is het de vraag of deze nog steeds objectief gerechtvaardigd is. Waar de WIJ gemeenten stimuleerde/dwong om te investeren in de werkgelegenheid van 27-minners, stimuleert of dwingt de Participatiewet 27-minners om hun maatschappelijke verantwoordelijkheid te nemen. De vraag is wel of het rechtvaardig is dat 27-minners daartoe gestimuleerd c.q. gedwongen worden en 27-plussers niet.

3.4 Conclusie

Uit dit hoofdstuk blijkt dat veel verschillende overwegingen een rol spelen bij de totstandkoming van leeftijdsgrenzen. Het is ook opvallend dat leeftijdsgrenzen door de jaren heen veranderen. Dit kan het gevolg zijn van veranderende sociale en maatschappelijke normen, wetenschappelijke inzichten en politieke machtsverhoudingen. De Raad heeft de verschillende overwegingen gedestilleerd uit de wetten die (vooral) van toepassing zijn op jongeren, maar verwacht dat deze ook toepasbaar zijn op latere leeftijden. Daarbij merkt de Raad dat de mate waarin leeftijdsgrenzen onderbouwd en doordacht zijn nogal verschilt. Sommige overwegingen zijn zeer terecht en worden ten volle benut, andere lijken er met de

haren bijgesleept. Het is zeer problematisch dat leeftijdsgrenzen soms een goede en heldere argumentatie ontberen. Vooral omdat dit tot grote problemen kan leiden voor burgers, zoals in het vorige hoofdstuk is beschreven.

De vraag is nu: hoe kunnen lastige leeftijdsgrenzen aangepast worden, zodat zij de ontwikkeling van jongeren niet langer in de weg staan, maar juist ondersteunen? Daarvoor doet de Raad aanbevelingen in het volgende hoofdstuk. Daarbij ligt een focus op de Jeugdwet, omdat is gebleken dat daar de problemen het meest talrijk en nijpend zijn.

Noten

- 22 TK (2012/2013).
- 23 EVRM (1950), artikel 5, lid 1, pag. 8.
- 24 Om welke fiscale regelgeving het hier gaat is echter onduidelijk. Wellicht wordt bedoeld op de regeling aftrek zorgkosten kinderen, waarbij ouders de zorgkosten die zij hebben gemaakt voor een kind onder de 27 jaar mogen aftrekken van de inkomstenbelasting. Voorheen waren er ook regelingen voor het levensonderhoud van kinderen onder de 27 jaar, maar deze is later verlaagd naar 21 jaar, en later vrijwel afgeschaft.
- 25 De CGB is in 2012 overgegaan in het College voor de Rechten van de Mens.
- 26 De leeftijdsgrens van 23 jaar is bijvoorbeeld ook terug te vinden in de wet over de Regionale Meld- en Coördinatiefunctie van gemeenten. Binnen deze functie moeten gemeenten vroegtijdige schoolverlaters in kaart brengen en stimuleren om alsnog een startkwalificatie te halen. Deze taak geldt voor jongeren tot 23 jaar, omdat zij in de levensfase van zogenaamd initieel onderwijs zitten, waarvoor deze wet geldt. Daarnaast: “voor de fase erna ligt de focus meer op het ondersteunen van de jongeren bij het vinden en behouden van werk, inkomen en het kunnen voorzien in levensonderhoud. Daarvoor komen andere functies van de gemeente meer in beeld, zoals de Dienst Werk en Inkomen.” (TK 2017/2018, p 11-12).
- 27 Meer specifiek noemde de Raad van Europa het *manifestly unfair* (Raad van Europa 2015, pag. 24).
- 28 Deze paragraaf is voor een groot deel gebaseerd op het volgende artikel: Ellen de Visser (2017). David (12) heeft een hersentumor maar weigert chemo. *Volkskrant*, 12 mei 2017.
- 29 Uit: Ellen de Visser. David (12) heeft een hersentumor maar weigert chemo. *Volkskrant*, 12 mei 2017.
- 30 Caesar Bast. “Geef jongeren vanaf 16 jaar stemrecht”. *Volkskrant*, 2 september 2016.
- 31 Peter Hendriks (2017). De schaduwzijde van de huurtoeslag. *Follow the Money*, 2 augustus 2017. De drempelbedragen gelden voor 2018. Het is overigens niet duidelijk naar welk ministerie wordt verwezen in het citaat.

4 Beter kansen voor kwetsbare jongeren

Een tweede ontmoeting met Thomas

Thomas vertelde al eerder (zie pagina 23) dat hij met 17 jaar dakloos raakte en tevergeefs bij jeugdzorg aanklopte. Tijdens het gesprek was het ophogen van de leeftijdsgrens voor de pleegzorg in het nieuws, dus er is meteen maar gevraagd wat hij daarvan vond. Thomas reageerde daar ambivalent op: aan de ene kant is het goed dat leeftijdsgrenzen worden verhoogd; sommige jongeren zullen daar echt behoefte en profijt van hebben – dus die mogelijkheid moet er zeker zijn – maar er moet ook meer gebeuren: “Toen ik zelf in de pleegzorg zat, heb ik niks geleerd over zelfstandig zijn, geen vaardigheden meegekregen. Dat was een plek waar ik woonde en *that’s it*. Maar ik had basisdingen moeten leren, over hoe ga je met geld om, hoe ga je met je sociale netwerk om, hoe zorg je dat jezelf kan onderhouden, hoe doe je het huishouden, dat soort zaken. Als je jongeren niet voorbereidt op deze zaken, dan kun je het recht op pleegzorg tot in de eeuwigheid verlengen, maar daar schiet niemand wat mee op.” Volgens Thomas is het ook belangrijk om jongeren niet te veel de hand boven het hoofd te houden: “Af en toe moet je ook tegen de lamp kunnen lopen. Door vallen en opstaan leer je ook, of misschien wel beter.”

De vorige hoofdstukken schetsen hoe leeftijdsgrenzen belemmerend kunnen werken voor de ontwikkeling van jongeren. Meer in het bijzonder is uit de analyse naar voren gekomen dat de harde knip bij 18 jaar in de Jeugdwet de grootste zorgen baart. In dit hoofdstuk draagt de Raad daar oplossingen voor aan. Hierbij staat de vraag centraal wat er nodig is om jongeren beter te begeleiden naar zelfstandigheid.

De Raad presenteert vijf, met elkaar samenhangende aanbevelingen. Deze aanbevelingen dienen als één geheel te worden gezien. Onderdeel daarvan is het verhogen van de jeugdhulpplicht naar 21 jaar. Als dit echter het enige instrument is, worden problemen alleen maar uitgesteld en niet opgelost. Een hogere leeftijdsgrens zal pas effect sorteren als er tegelijkertijd meer ruimte komt voor maatwerk middels een ‘leeftijdsbandbreedte’, én als ingezet wordt op overgangsbudgetten, én als de belevingswereld van jongeren beter in het aanbod en het professioneel handelen is ingebed.

Uit de analyse van de onderbouwing van wettelijke leeftijdsgrenzen is gebleken dat sommige onvoldoende doordacht zijn, en dat dit deels de oorzaak is van obstakels die jongeren tegenkomen tijdens hun ontwikkeling. Aan het einde van dit hoofdstuk (paragraaf 4.6) staat een meer algemene aanbeveling over de onderbouwing van leeftijdsgrenzen. Deze aanbeveling staat los van de focus op de Jeugdwet en gaat over het denkproces waarmee leeftijdsgrenzen over het algemeen gekozen worden. Concreet is de Raad er voorstander van dat het overzicht uit paragraaf 3.2 door politici en beleidsmakers als expliciet afwegingskader gebruikt gaat worden.

4.1 Verhogen van de jeugdhulpplicht naar 21 jaar

De bovengrens van de jeugdhulpplicht wordt initieel verhoogd van 18 naar 21 jaar, met een mogelijke uitloop tot 23 jaar. Of een jongere tussen de 18 en 21 jaar – met een mogelijk uitloop tot 23 – jeugdhulp kan krijgen hangt daarmee niet langer af van het inkoopbeleid van de gemeente, maar van persoonsgerichte criteria.

Het ophogen van de bovengrens van de jeugdhulpplicht is de eerste, noodzakelijke stap naar een betere positie voor kwetsbare jongeren. Op deze manier ontstaat er meer handlungsruimte om te voorkomen dat kwetsbare jongeren in een neerwaartse spiraal terecht komen. De huidige grens van 18 jaar is daar niet toereikend genoeg voor. Met het ophogen van deze grens hebben kwetsbare jongeren langer een vangnet, waarmee voorkomen kan worden dat ze in een neerwaartse spiraal terecht komen van sociale of psychische problematiek, schulden, criminaliteit of dakloosheid.

Uit de analyse van de huidige leeftijdsgrens van 18 jaar (hoofdstuk 3) blijkt dat er onvoldoende aandacht is voor de kenmerken en situaties van jongeren. Met een initiële bovengrens van 21 jaar – met een mogelijke uitloop tot 23 – is er meer aandacht voor deze onmisbare overweging. Ook is een betere aansluiting met andere wetten te verwachten. Zo zijn ouders onderhoudsplichtig totdat hun kinderen 21 jaar zijn en met de nieuwe leeftijdsgrens zijn voogden dat ook. Deze leeftijd speelt ook een belangrijke rol in de bijstandsnormering en de kostendelersnorm in de Participatiewet. Mocht de kwalificatieplicht verhoogd worden naar 21 jaar, dan is er met onderwijs ook een betere aansluiting te verwachten.³²

Vooraf vanuit beheersmatig oogpunt is een algehele grens hoger dan 21 jaar, bijvoorbeeld 23 jaar, op korte termijn niet haalbaar. Het is de vraag of zo'n grote stap uitvoerbaar en handhaafbaar is voor gemeenten, zeker gezien het feit dat zij nog bezig zijn om de recente decentralisatie vorm te geven. Ook vraagt de

stap naar een hoge leeftijdsgrens waarschijnlijk een te grote investering vanuit de collectieve middelen. Hierbij is het echter wel van belang om het argument van kostenbeheersing op te splitsen in de korte en lange termijn. Op de lange termijn zullen investeringen zich immers terugverdienen. Zo zullen de kosten die toenemen in het kader van de Jeugdwet deels gecompenseerd worden door lagere kosten binnen de Zvw en de Wmo, en wellicht zelfs in de domeinen van veiligheid en onderwijs, werk en inkomen.

4.2 Werken met levensdoelen en meerdere wetten vanaf 16 jaar

Jeugdhulp moet voor een groot deel gericht zijn op het behalen van 'levensdoelen'. Vanaf het 16de levensjaar moeten jongeren begeleid worden in het stellen en behalen van deze doelen. Om beter maatwerk te kunnen leveren moeten jongeren vanaf deze leeftijd al aanspraak kunnen maken op voorzieningen vanuit de Wmo, de Wlz of de Zvw.

Idealiter stopt de zorg en ondersteuning voor kwetsbare jongeren op het moment dat zij zelfstandig zijn – niet op basis van een leeftijdsgrens, die ook nog eens te vroeg komt. Volgens de Raad moet het uitgangspunt zijn dat jongeren de jeugdhulp verlaten als ze bepaalde 'levensdoelen' hebben behaald. Zo kan zelfstandig wonen een doel zijn, maar ook het hebben van werk, het volgen van een opleiding, het behalen van een startkwalificatie, of het afronden van een psychisch behandelingstraject. Op dit moment verzorgen sommige gemeenten al dergelijke trajecten. Zij bieden bijvoorbeeld een 'perspectiefplan' aan voor jongeren in de jeugdhulp vanaf 16 jaar, waarbij ze worden voorbereid op hun meerderjarigheid.

De Raad is van mening dat het een standaardwerkwijze moet worden voor gemeenten en professionals om jongeren vanaf hun 16de voor te bereiden op hun zelfstandigheid. Daarbij moeten levensdoelen samen met de jongeren en hun naasten worden uitgedacht. Bij deze werkwijze is een goede samenwerking tussen al deze partijen vereist. In het advies 'Een gedurfde ambitie' stelt de Raad dat de professional het best toegerust is voor een leidende rol binnen deze samenwerking (RVS 2016). De hiervoor benodigde kwaliteiten en vaardigheden reiken verder dan vakinhoudelijke kennis alleen, wat ook weerspiegeld moet worden in de relevante opleidingen.

De hogere leeftijdsgrens die in de vorige paragraaf centraal staat, biedt een ruimer wettelijk kader om levensdoelen te verwezenlijken. De Raad denkt dat een gevarieerder aanbod ook noodzakelijk is. Oftewel, een jongere moet zorg en ondersteuning krijgen die passend is op basis van individuele kenmerken, behoeftes en de context. Concreet betekent dit dat jongeren tussen de 16 en

21 jaar – met een uitloop tot 23 jaar – voorzieningen kunnen krijgen uit de Jeugdwet, de Zvw, de Wmo of de Wlz, afhankelijk van bepaalde criteria. Dit betekent dus ook dat jongeren tussen de 16 en 18 jaar ggz kunnen krijgen vanuit de Zvw, of begeleiding/ondersteuning vanuit de Wmo.

Deze criteria kunnen bijvoorbeeld gebaseerd zijn op de aard van de zorgvraag, gaat het bijvoorbeeld om pedagogische zorgvraag of om chronische zorgvraag; kenmerken van de jongere zelf, zoals intelligentieniveau en de aard en ernst van een psychiatrische- of gedragsstoornis; en de context waarin de jongere zich begeeft, zoals de aanwezigheid van familieleden, mentors of andere belangrijke steunpilaren in het netwerk.

In principe wordt met de voorgestelde ondergrens van 16 jaar en bovengrens van 21 jaar een leeftijdsbandbreedte gecreëerd in de jeugdhulp. Daarbij verdwijnt de harde knip bij 18 jaar. Overigens wil de Raad benadrukken dat jeugdhulp vanaf het 18de levensjaar gestaakt kan worden als een jongere aangeeft er geen behoefte meer aan te hebben. Door de bandbreedte heeft een jongere dan nog wel een vertrouwd vangnet, mocht na een paar maanden of jaren blijken dat formele hulp toch weer gewenst is.

Een grote uitdaging bij deze bandbreedte is dat de verschillende stelsels een eigen systematiek van betalingen en bekostiging kennen. Bovendien lopen zowel aanbieders als uitvoerders in verschillende mate financiële risico's. Dit kan ertoe leiden dat niet de vraag van de jongere centraal staat bij de keuze voor zorg en hulp, maar financiële overwegingen leidend zijn. Om maatwerk over de stelsels heen mogelijk te maken is het daarom volgens de Raad ook nodig om eigen bijdragen te harmoniseren en op een andere manier te bekostigen en te financieren.

4.3 Experimenteren met overgangsbudgetten

Gemeenten, zorgverzekeraars en aanbieders experimenteren met een 'overgangsbudget'. Ervaring moet vooral leidend zijn in hoe domeinoverschrijdend werken en financieren vorm krijgt. Daarvoor is een meerjarig perspectief cruciaal.

Als de jeugdhulpplicht opgehoogd wordt naar 21 jaar – met een mogelijke uitloop tot 23 jaar – en jongeren niet langer afhankelijk zijn van één wettelijk kader kan dit leiden tot een bekostigingsprobleem. Want wie draait op voor de kosten als er na het 18de jaar jeugdhulp wordt ingezet, en wie als een minderjarige beroep doet op de volwassen-ggz? Dit vraagt om domeinoverschrijdend werken én financieren. En dat valt of staat met de bereidheid van gemeenten,

indicatieorganen, zorgverzekeraars en andere uitvoerende instanties om samen te werken. Overigens heeft de Raad met domeinoverschrijdend werken niet voor ogen om de verschillende wetten en stelsels te vangen in één overkoepelende wet of stelsel.

Er verdwijnt nog een groot obstakel door domeinoverschrijdend financieren. Namelijk de harde knip bij 18 jaar binnen de financieringsstructuren van de Jeugdwet, Wmo, Zvw, en Wlz. Jongeren ontvangen gewoonweg de zorg en ondersteuning die het beste bij hen past. Dit staat in scherp contrast tot de huidige, bijna Kafkaëske praktijk waarin jongeren van de ene op de andere dag geen hulp meer kunnen krijgen, of naar een andere instelling moeten, alleen omdat ze 18 jaar zijn geworden.

Concreet beveelt de Raad gemeenten en zorgverzekeraars aan om te experimenteren met het bundelen van verschillende financieringsstromen in één overgangsbudget onder regie van de gemeente. Dit laatste met het oog op de aanbeveling om de jeugdhulpplicht naar 21 jaar te verhogen. Uit het overgangsbudget kan een divers aanbod aan zorg en ondersteuning bekostigd worden. De Raad verwacht dat alleen al de term 'overgangsbudget' uitvoerders, aanbieders en professionals stimuleert om te denken in kansen over het stelsel heen, in plaats van te denken in schotten en belemmeringen. Ook kan er via deze weg een oplossing gezocht worden voor de verschillen in de systematiek en de stapelingen van eigen bijdragen.

Gemeenten, zorgverzekeraars en aanbieders kunnen lering trekken uit de experimenten met een integraal persoonsgebonden budget in Woerden en Delft (Steenbeek et al. 2017). Maar ook uit ervaringen van gebundelde bekostiging rond de chronische aandoeningen als diabetes en COPD (RVS 2017). Verder kunnen instrumenten als *social impact bonds* bijdragen aan het financieren van een overgangsbudget (Rvf 2017). Verschillende gemeenten, zoals Enschede, Eindhoven, Hengelo, Utrecht, Leiden en Amsterdam, hebben al een *social impact bond* voor jongeren ontwikkeld (Middelkoop et al., 2017).

Tot slot zullen gemeenten, zorgverzekeraars en zorgkantoren duidelijke afspraken moeten maken over de financiële verrekening achteraf. De zoektocht naar bekostigingsmodellen die meer ruimte bieden voor nieuwe concepten over stelsels heen is taai en complex, maar volgens de Raad zeer de moeite waard. De Raad wil hiervoor oplossingsrichtingen aanreiken in het advies over toegang tot zorg en hulp dat in voorbereiding is.

4.4 Inspelen op de belevingswereld van jongeren

Gemeenten en aanbieders ontwikkelen of stimuleren een gevarieerder aanbod voor jongeren tussen de 16 en 21 jaar – met mogelijke uitloop tot 23 jaar. Niet alleen zodat jongeren meer passende ondersteuning en zorg kunnen krijgen, maar ook zodat ze meer gemotiveerd en betrokken raken. Voorbeelden zijn laagdrempelige hulpverleningscentra, begeleid en beschermd wonen, en de inzet van JIMs en ervaringsdeskundigen.

Uit gesprekken met vooral jongeren en jongerenwerkers is gebleken dat jongeren een heel andere benaderingswijze nodig hebben dan kinderen en volwassenen. Jongeren zijn vaak nog niet volledig zelfstandig, maar nemen bepaalde zaken ook niet meer aan van ouders of professionals. Ouders en professionals krijgen minder grip en moeten soms met lede ogen aanzien hoe de jongere steeds verder afglijdt. Als allerlaatste redmiddel is soms zelfs dwang nodig. Daarnaast ligt een slechte invloed van *peers* op de loer. Volgens de Raad leidt deze kenmerkende fase van jongeren niet alleen tot problemen. *Peers* kunnen ook een goede invloed uitoefenen op jongeren. En jongeren worden ook zelfstandig als ze ervaringen opdoen in plaats van dat ze ervoor worden behoed. De Raad denkt dat er verschillende vormen van zorg en ondersteuning bestaan die hier goed op inspelen en meer aandacht verdienen.

Ten eerste is het verstandig om meer gebruik te maken van laagdrempelige hulp, zoals informatie- en ontmoetingspunten. Het @ease project in Maastricht en Amsterdam is hier een goed voorbeeld van. Dit project richt zich op jongeren tussen de 12 en 25 jaar met psychosociale problemen die een luisterend oor nodig hebben. Jongeren kunnen vrijblijvend binnenlopen en met jonge vrijwilligers en eventueel professionals praten over liefdesverdriet, ouders die gaan scheiden, financiële problemen, verslaving of somberheid, zo vaak als ze maar willen. Dit naar voorbeeld van het succesvolle *HeadSpace* project in Australië waar dergelijke centra als cafés zijn vormgegeven.

Ten tweede zouden gemeenten zich meer moeten richten op begeleid en beschermd wonen en deze voorzieningen beschikbaar maken voor kwetsbare jongeren van 16 tot 21 jaar – met een mogelijke uitloop tot 23 jaar. Deze varianten van ondersteuning zitten tussen zelfstandig wonen en een gesloten instelling in, en geven jongeren de kans om te oefenen met zelfstandig wonen.

Ten derde is het aan te bevelen om 'informele mentors' in te zetten, zoals ervaringsdeskundigen en JIMs (Jouw Ingebrachte Mentor). JIMs worden gerespecteerd doordat ze vaak in dezelfde situatie hebben gezeten en dus weten waar ze het over

hebben: ze spreken dezelfde taal. De jongeren hebben ze zelf uitgezocht. Zij worden ook wel natuurlijke mentors genoemd, omdat jongeren niet naar ze moeten luisteren, maar omdat jongeren naar ze willen luisteren. De JIM zou ook ingezet kunnen worden tot een jongere 21 jaar is – met een mogelijke uitloop tot 23.

4.5 Versoepelen van de transitie van wettelijke minder- naar meerderjarigheid

In de eerste fase van meerderjarigheid (van 18 tot 21 jaar) moeten er handvatten komen om de ouders meer te betrekken, maar ook om jongeren na de gedwongen jeugdhulp beter op te vangen. Wat betreft deze laatste doelgroep kunnen maatregelen van voorwaardelijke dwang en vrijheidsbeperking als laatste redmiddel wellicht toegepast worden, maar deze moeten eerst goed onderzocht worden.

In de Nederlandse wet wordt de term 'jongmeerderjarigheid' gebruikt om de levensfase van 18 tot 21 jaar aan te duiden. Het achterliggende idee is dat jongeren op hun 18de bij wet weliswaar meerderjarig zijn, maar nog niet volledig zelfstandig. Om deze reden geldt de onderhoudsplicht tot 21 jaar. Dit uitgangspunt moet volgens de Raad in ieder geval op twee gebieden toegepast gaan worden: (1) jongeren die op hun 18de de gedwongen jeugdhulp verlaten, moeten tot hun 21ste beter opgevangen kunnen worden; (2) ouders/voogden moeten in deze fase meer betrokken blijven. Ouders/voogden worden nu te veel aan de zijlijn gezet; ze worden uitgesloten van informatie en participatie, soms zelfs als een jongere aangeeft hier behoefte aan te hebben.

Wat betreft het gedwongen kader merkt de Raad aan de ene kant op dat het juridisch gezien niet mogelijk is om de leeftijdsgrens van 18 jaar te verhogen, omdat dit ingaat tegen het BW en het EVRM.³³ Aan de andere kant ziet de Raad in dat deze casussen zeer schrijnend zijn, omdat jongeren die het gedwongen kader 'ontvluchten' op hun 18de een groot risico lopen om dakloos te raken en in de criminaliteit te belanden. Voor dit probleem bestaan mogelijk twee verschillende juridische openingen.

Mogelijk kunnen bepaalde combinatieregelingen makkelijker toegepast worden op jongeren tussen de 18 en 21 jaar. Een voorbeeld is de 'maatregel van mentorschap voor [...] [jongmeerderjarigen] in combinatie met een voorwaardelijke Bopz-machtiging, zodat gedwongen opname kan worden ingezet indien een [...] [jongmeerderjarige] zich niet houdt aan de aanwijzingen van de mentor' (Bruning et al. 2016, pag. 5). Uit een uitspraak van de Hoge Raad in 2005 blijkt echter dat dit alleen mogelijk is als de betrokkene zelf inziet dat behandeling noodzakelijk is.

In het geval een voorwaardelijke Bopz-machtiging niet mogelijk is, kan gedacht worden aan vrijheidsbeperking in een ambulante setting in plaats van vrijheidsbeneming. Volgens het EVRM is vrijheidsbeperking namelijk toegestaan zolang er geen grondrechten worden geschonden, zoals het recht op bewegingsvrijheid, het recht op respect voor privé- en familielevens en het verbod op een vernederende en onmenselijke behandeling. Vrijheidsbeperking zal ook makkelijker toe te passen zijn als de Wet verplichte ggz in werking treedt in 2020.

Deze twee juridische openingen moeten goed onderzocht worden, aangezien er zwaarwegende ethische en juridische bezwaren kunnen bestaan en het onduidelijk is of er draagkracht is onder professionals en patiënten.

Er zijn al wel genoeg juridische mogelijkheden om ouders en andere belanghebbenden te blijven betrekken bij het wel en wee van kwetsbare jongeren tussen de 18 en 21 jaar. Om deling van informatie en ruimte voor participatie van ouders en andere belanghebbenden te stimuleren zou het van nut kunnen zijn om de standaardpraktijk om te draaien. Meer concreet zou een *opt-out* model voorkeur verdienen boven een *opt-in* model. Dat betekent dat ouders van jongeren van 18 tot 21 jaar altijd betrokken worden, tenzij de jongere dit expliciet weigert. Dit staat in contrast tot de huidige praktijk, waarin ouders in principe geweerd worden tenzij de jongere hier expliciet om vraagt én de betreffende instantie hier gehoor aan geeft. Dit betekent bijvoorbeeld ook dat ouders standaard worden uitgenodigd als een jongere tussen de 18 en 21 een gesprek heeft binnen de ggz of bij de politie.

In dit advies heeft het accent gelegen op de leeftijdsgrenzen bij de zorg en ondersteuning voor kwetsbare jongeren. Deze analyse heeft ook zichtbaar gemaakt dat er zeer uiteenlopende argumenten worden ingezet bij het bepalen van een leeftijdsgrens. Soms zijn er nauwelijks argumenten te vinden. De Raad houdt daarom een pleidooi voor een betere onderbouwing van leeftijdsgrenzen in wet- en regelgeving.

4.6 Kiezen voor passende leeftijdsgrenzen

Beleidsmakers en wetgevers moeten wettelijke leeftijdsgrenzen systematisch onderbouwen, waarbij zij alle relevante overwegingen betrekken. Het kader met overwegingen in paragraaf 3.2 kan opgenomen worden in het integrale afwegingskader waar beleidsmakers al mee werken.

Leeftijdsgrenzen zijn noodzakelijke instrumenten in de wetgeving, bijvoorbeeld om de grondrechten van burgers te kunnen beschermen of ze te kunnen onderscheiden in relevante doelgroepen. Maar op welke leeftijd een grens precies gesteld moet worden is een moeilijk te beantwoorden vraag. Tot op zekere hoogte is een gekozen grens altijd willekeurig: zelfs als een leeftijdsgrens gemiddeld genomen een goede weerspiegeling is van de praktijk, dan nog bestaat er zoveel pluriformiteit onder individuen dat de kans groot is dat de leeftijdsgrens niet goed inspeelt op de kenmerken van een individu of de context waarin hij zich begeeft.

Daarnaast wordt een grens bepaald door andere factoren, zoals maatschappelijke veranderingen, nieuwe wetenschappelijke inzichten, politieke overtuigingen, lobby's en internationale afspraken. Dat een grens willekeurig is, hoeft op zich geen probleem te zijn zolang de leeftijdsgrens maar niet tot problemen leidt bij mensen die afhankelijk zijn van de wet. Helaas is dat wel het geval voor jongeren, vooral als het gaat om zorg en ondersteuning bij kwetsbare jongeren.

Een weging van argumenten bij een bepaalde leeftijdsgrens zou standaard moeten worden opgenomen bij nieuwe wijzigingen van bestaande wetgeving. Naar het oordeel van de Raad moet een beslissing over een in te stellen leeftijdsgrens aan drie voorwaarden voldoen: de leeftijdsgrens (1) is te verdedigen vanuit maatschappelijk, juridisch en beheersmatig oogpunt; (2) is van dien aard en hoogte dat het problemen voor belanghebbenden zoveel mogelijk voorkomt; en (3) is niet onderhevig aan een belangrijk verschil van mening in de samenleving. Een optimale leeftijdsgrens is het resultaat van een solide morele afweging.

Overigens kan het afwegingskader ook gebruikt worden om bestaande leeftijdsgrenzen te toetsen. De Raad denkt dan vooral aan de door leeftijd begrensde scholingsplicht en huurtoeslag. Ook de kiesgerechtigde leeftijd wekt nieuwsgierigheid op. Omdat deze grenzen buiten de focus van dit advies vallen, is de Raad voornemens om deze separaat te onderzoeken.

4.7 Tot slot

De Raad constateert in dit advies dat sommige leeftijdsgrenzen de ontwikkeling van jongeren in de weg zitten. Vooral in de jeugdhulp is dit nu het geval, waarvoor de Raad concrete aanbevelingen heeft gedaan. Om deze aanbevelingen uit te voeren is politieke wil nodig, maar ook een breed draagvlak onder gemeenten en professionals. En misschien nog wel belangrijker: jongeren moeten kunnen beamen dat deze aanbevelingen voor hen ook echt zullen werken. De jongeren die de Raad hierover heeft getoetst, zijn in ieder geval positief.

De soms schrijnende situaties waar jongeren zich in bevinden door leeftijdsgrenzen – waarvan enkele zijn opgenomen in dit advies – maken de urgentie duidelijk om deze grenzen in de toekomst veel beter te doordenken en te beargumenteren. Ook daarbij zullen de ervaringen van jongeren een cruciale rol spelen. Want wie weet beter welke praktische problemen leeftijdsgrenzen kunnen opleveren, dan jongeren als Bin, Emma, Thomas, Chris, Jasper, Monika en Dorine?

Noten

- 32 Men kan hier betogen dat de aansluiting met de Zvw, Wmo en Wlz juist slechter zal zijn met het ophogen van de leeftijdsgrens naar 21 jaar, vooral omdat men vanaf het 18de levensjaar aanspraak kan doen op voorzieningen via deze wetten. Daar gaat paragraaf 4.2 over.
- 33 Dit is ook in lijn met een juridische verkenning uit 2015 (Kinderombudsman 2015).

Bijlage 1

Adviesaanvraag



Ministerie van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport

> Retouradres Postbus 20350 2500 EJ Den Haag

Raad voor Volksgezondheid en Samenleving
T.a.v. mevrouw prof. dr. P.L. Meurs, voorzitter
Parnassusplein 5
2500 CK DEN HAAG

Bezoekadres
Parnassusplein 5
2511 VX Den Haag
T 070 340 79 11
F 070 340 78 34
www.rijksoverheid.nl

Inlichtingen bij

J. Taxis
T 06-21160350

Datum **15 MEI 2017**
Betreft Adviesaanvraag leeftijdsgrenzen jeugdigen

Kenmerk
1130289-163512-3

Uw brief

Bijlage(n)

*Correspondentie uitsluitend
richten aan het retouradres
met vermelding van de
datum en het kenmerk van
deze brief.*

Geachte mevrouw Meurs,

Begin dit jaar heeft ambtelijk overleg plaatsgevonden over de invulling van mijn toezegging aan mevrouw Bergkamp (D66) om uw Raad advies te vragen over de in wet- en regelgeving gehanteerde leeftijdsgrenzen ten aanzien van jeugdigen. Ik heb de Tweede Kamer hierover bij brief van 17 februari 2017 geïnformeerd. De afgelopen periode is de invulling van de adviesaanvraag ambtelijk nader verkend. In navolging van het gevoerde overleg vraag ik de Raad bij deze advies over de *'achterliggende gedachten en afwegingen met betrekking tot de in wet en regelgeving gehanteerde leeftijdsgrenzen ten aanzien van jeugdigen'*.

Om het advies hanteerbaar te houden verzoek ik u het advies toe te spitsen op de in de volksgezondheid gehanteerde leeftijdsgrenzen ten aanzien van jeugdigen. Daarbij vraag ik u de keuze voor uiteenlopende leeftijdsgrenzen te plaatsen in een brede maatschappelijke context en de overwegingen die in andere sectoren zijn gebruikt mee te nemen in de analyse en uiteindelijke afweging. Ook vraag ik u de stand van het wetenschappelijk onderzoek te betrekken bij het advies.

Een bijzonder punt van aandacht is de in de Jeugdwet gehanteerde leeftijdsgrens van 18 jaar. Deze leeftijdsgrens is gekoppeld aan de leeftijd waarop een jongere meerjarig wordt.



In de verkiezingsprogramma's van verschillende partijen wordt er voor gepleit deze leeftijdsgrens minder hard te hanteren en meer gebruik te maken van de bestaande 'doorloopregeling' in de Jeugdwet om kwetsbare adolescenten beter toe te rusten op zelfstandigheid. Ik verzoek u dit punt ook mee te nemen in uw advies.

J-AB

Kenmerk
1130289 163512-3

Graag ontvang ik uw advies uiterlijk begin 2018.

Hoogachtend,

de staatssecretaris van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport,

drs. M.J. van Rijn

Bijlage 2

Overzicht van leeftijdsgrenzen in wetgeving³⁴

Zorg en ondersteuning

Zorgverzekeringswet (Zvw)

Via de Zvw is voor alle leeftijden medische zorg geregeld, behalve geestelijke gezondheidszorg voor minderjarigen (die valt onder de Jeugdwet) en sommige medische handelingen die vallen onder de langdurige zorg. Vanaf 18 jaar gaan Nederlanders in principe zelf premie betalen voor hun zorgverzekering. Ook is het eventuele eigen risico en de eigen bijdragen voor hun rekening. Vanaf 18 jaar hebben Nederlanders ook recht op de zorgtoeslag, als ze daarvoor in aanmerking komen. Tot hun 18de zijn minderjarigen automatisch meeverzekerd met hun ouders en worden alle uitgaven voor medische zorg bekostigd door de overheid – het Rijk levert een speciale bijdrage voor minderjarigen aan het Zorgverzekeringsfonds.

Wet op langdurige zorg (Wlz)

Sommige mensen hebben blijvend en 24 uur per dag zorg ‘in de nabijheid’ nodig, of staan onder permanent toezicht. Deze vormen van zorg worden geregeld in de Wlz; meer specifiek gaat het om persoonlijke verzorging, verpleging, begeleiding en vervoer. Voor minderjarigen worden sommige vormen van persoonlijke verzorging, begeleiding en vervoer echter geregeld via de Jeugdwet.

Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo)

Burgers kunnen aanspraak doen op huishoudelijke hulp, woningaanpassingen en een doventolk, ongeacht hun leeftijd. Ook kan men een aanspraak doen op opvang, bijvoorbeeld bij huiselijk geweld; of beschermd wonen, mits dit niet specifiek voor minderjarigen bedoeld is en daarmee onder de Jeugdwet valt.

Jeugdwet

De Jeugdwet is gestoeld op drie pijlers: jeugdhulp, jeugdbescherming, en jeugdclassering. Jeugdhulp omvat ambulante hulp bij opvoed- en opgroei problemen; verblijf in een jeugdinstelling; pleegzorg; jeugdzorgplus (jeugdhulp in een gesloten inrichting voor minderjarigen met ernstige gedragsproblemen); jeugd-ggz; en zorg voor jongeren met een licht verstandelijke beperking. Jongeren die daarvoor in aanmerking komen hebben recht op jeugdhulp totdat ze 18 jaar zijn

(artikel 1.1). Jeugdhulp kan verlengd worden tot 23 jaar, mits (1) de hulp niet onder een ander wettelijk kader valt (zoals de Wmo, Zvw of Wlz), (2) de meerderjarige jongere voldoet aan een aantal criteria en (3) gemeenten deze jeugdhulp ook daadwerkelijk hebben ingekocht voor meerderjarige jongeren – het kan namelijk zijn dat zij bepaalde voorzieningen niet meer aanbieden voor meerderjarige jongeren omdat voor gemeenten de jeugdhulpplicht vervalt vanaf 18 jaar.

De criteria voor het verkrijgen van verlengde jeugdhulp zijn als volgt:

- > De jeugdige ontving al jeugdhulp voor 18 jaar en voortzetting van deze hulp is noodzakelijk.
- > Voordat de jeugdige 18 jaar werd is bepaald dat jeugdhulp noodzakelijk is.
- > Na beëindiging van jeugdhulp die was begonnen voor het bereiken van de 18-jarige leeftijd, wordt binnen een termijn van een half jaar vastgesteld dat hervatting van de jeugdhulp noodzakelijk is.

Wet publieke gezondheid (Wpg)

In de Wpg zijn onder andere bepaalde vormen van jeugdgezondheidszorg geregeld. Via de Wpg wordt erop gestuurd dat elke gemeente op systematische wijze de gezondheidstoestand en behoeftes van zijn minderjarige bewoners in kaart brengt. Plus belangrijke ontwikkelingen signaleert binnen deze groep die de gezondheid bevorderen of bedreigen, en maatregelen formuleert voor deze gezondheidsbedreigingen.

Medische behandelingen

De Wet op de geneeskundige behandelingsovereenkomst (WGBO) schrijft voor dat een medische behandeling alleen mag worden uitgevoerd als de patiënt (of een gemachtigde) daar toestemming voor heeft gegeven. Voor kinderen onder de 12 jaar moeten de ouders of voogd toestemming geven voor de behandeling. Het kind heeft wel recht op informatie en de zorgverlener moet deze informatie afstemmen op het bevattingsvermogen van het kind. Bij jongeren van 12 tot 16 jaar is de toestemming van de ouders of voogd én van de jongere zelf vereist. Vanaf 16 jaar mogen jongeren zelf beslissen.

Voor de Wet toetsing levensbeëindiging op verzoek en hulp bij zelfdoding worden de leeftijdsgrenzen van 12 en 16 jaar op vergelijkbare wijze gebruikt. Vanaf 12 jaar mag een patiënt een verzoek indienen voor euthanasie, maar tot 16 jaar is daarvoor wel instemming van de ouders of voogd nodig (artikel 2.4). Jongeren van 16 en 17 jaar nemen de beslissing in principe zelf, maar artsen moeten de ouders wel altijd bij het besluit betrekken (artikel 2.3). Vanaf 18 jaar kan iemand zelf om euthanasie vragen. De arts hoeft de ouders of verzorgers dan niet bij het verzoek te betrekken.

Tot 12 jaar mogen kinderen zich niet als donor registreren. Wel mogen de ouders of voogd na het overlijden toestemming geven voor donatie (Wet op de orgaan-donatie, artikel 11.3). Jongeren van 12 tot 16 jaar mogen zich wel registreren als donor, maar de ouders of voogd mogen bezwaar maken als de jongere is overleden (artikel 12) – vanaf 16 jaar vervalt deze mogelijkheid.

Verslavende middelen

Voor de Drank- en horecawet, de Tabaks- en rookwarenwet en de Opiumwet is de leeftijd van 18 jaar een belangrijk ijkpunt. Aan jongeren onder de 18 jaar mogen geen alcoholhoudende dranken, rookwaren of softdrugs verkocht worden en zij mogen deze middelen ook niet bij zich hebben. Jongeren mogen wel al vanaf hun 16de drank schenken als horecamedewerker, maar pas vanaf hun 21ste leiding geven aan een horecabedrijf met drankvergunning.

Onderwijs, werk en inkomen

Leer- en kwalificatieplicht

Jongeren zijn leerplichtig vanaf hun 5de tot hun 16de. Daarna hebben ze tot hun 18de een kwalificatieplicht, wat betekent dat ze naar school moeten tenzij ze een startkwalificatie hebben gehaald. Oftewel minimaal een diploma havo, vwo of mbo niveau 2. Vanaf hun 18de vervalt voor jongeren de kwalificatieplicht, maar ze hebben wel een startkwalificatie nodig als ze een bijstandsuitkering willen aanvragen (zie uitleg over de Participatiewet hieronder).

Voor jongeren die Voortgezet Speciaal Onderwijs (VSO) of praktijkonderwijs (PRO) volgen of succesvol hebben afgerond, is de kwalificatieplicht niet van toepassing. Het VSO is er voor jongeren met specifieke beperkingen: visuele beperkingen (cluster 1); auditieve of communicatieve beperkingen (cluster 2); lichamelijke en/of verstandelijke beperking of langdurige ziekte (cluster 3); en psychische- of gedragsproblemen (cluster 4).

De leeftijd van 23 jaar speelt een centrale rol in de Wet houdende regels inzake de Regionale Meld- en Coördinatiefunctie Voortijdige Schoolverlaten. Op grond van hun 'RMC-taak' moeten gemeenten de groep jongeren tussen 18 en 23 jaar zonder startkwalificatie in kaart brengen en hen stimuleren om alsnog een startkwalificatie te behalen.

Studiefinanciering

Als jongeren gaan studeren hebben zij recht op studiefinanciering (Wet op de studiefinanciering). Zitten ze op hun 18de nog op het voortgezet onderwijs, dan

kunnen zij een 'tegemoetkoming scholieren' ontvangen (Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten). Jongeren die een MBO-opleiding volgen mogen vanaf hun 18de studiefinanciering aanvragen; jongeren die met een HBO- of WO-opleiding beginnen kunnen ook vóór hun 18de studiefinanciering aanvragen. Studiefinanciering aanvragen kan tot je 30ste.

Toeslagen en onderhoudsplicht

Als een jongere 18 jaar is geworden stopt de kinderbijslag en het kindgebonden budget (Algemene Kinderbijslagwet; Wet op het kindgebonden budget). Nederlandse burgers worden van hun 18de tot hun 21ste in de wet als 'jongmeerderjarige' beschouwd. Dit houdt in dat hun ouders in die periode wettelijk verplicht zijn om te voorzien in de kosten van hun levensonderhoud en hun studie: de zogenaamde onderhoudsplicht. Zijn hun ouders gescheiden, dan kunnen ze zelf kindalimentatie ontvangen: meerderjarige jongeren krijgen dat op hun eigen rekening, voor minderjarigen ontvangt de ouder of voogd deze bijdrage.

Jongeren kunnen vanaf hun 18de zorgtoeslag en huurtoeslag aanvragen (Wet op de zorgtoeslag en Wet op de huurtoeslag). Beide toeslagen worden niet toegekend als het inkomen of het vermogen te hoog is. Huurtoeslag wordt verder geweigerd als het huurbedrag te hoog is. Hoe hoog dit huurbedrag mag zijn is afhankelijk van de leeftijd. In 2018 kunnen jongeren van 18 tot 23 jaar huurtoeslag krijgen als de huur niet hoger is dan 417,34 euro per maand; vanaf 23 jaar is dit maximum 710,68 euro.

Bijstand

Via de Participatiewet is het recht op bijstand geregeld als ook ondersteuning bij het vinden van werk. Vanaf je 18de mag je een bijstandsuitkering aanvragen. De normering van de bijstand is afhankelijk van de leeftijd. Vanaf 21 jaar is het bedrag een stuk hoger dan bij 18, 19 of 20 jaar. Zo ontvangt een alleenstaande uitkeringsgerechtigde van 18 tot 21 jaar in 2018 243,52 euro per maand, maar dat bedrag wordt 986,52 euro als hij 21 is. Vanaf 21 jaar gaat echter wel de 'kostendelersnorm' in. Dit betekent dat als de bijstandsgerechtigde een woning deelt met een of meer 21-plussers, hij wordt gekort op de bijstandsuitkering.

In de Participatiewet speelt de leeftijd van 27 jaar een belangrijke rol. Ten eerste geldt er een scholingsplicht voor jongeren tot 27 jaar. Dit betekent in principe dat het recht op een bijstandsuitkering en de ondersteuning bij het vinden van werk vervallen als een jongere geen startkwalificatie heeft maar nog wel naar school kan gaan en nog recht op studiefinanciering heeft. Als een jongere een bijstandsuitkering aanvraagt, dan verlangt de gemeente dat hij in een periode

van vier weken probeert een passende opleiding of een baan te vinden. Als de gemeente vindt dat een jongere in deze zoekperiode te weinig heeft ondernomen, dan kan hij of zij vervolgens worden gekort op de uitkering of helemaal geen uitkering krijgen. In dat laatste geval kan de jongere wel weer opnieuw een aanvraag indienen voor een bijstandsuitkering, maar moet hij ook opnieuw een zoekperiode in.

Ten tweede geldt er in de Participatiewet een vrijlatingsregeling vanaf 27 jaar. De vrijlatingsregeling maakt het mogelijk dat als iemand met een bijstandsuitkering een baan krijgt, hij of zij voor maximaal 6 maanden een deel van de inkomsten uit dit werk mag houden. De gemeente kort diegene dan op zijn of haar bijstandsuitkering met 75% in plaats van 100% van de inkomsten uit het werk. Het achterliggende idee is dat het aantrekkelijker wordt om te beginnen met werken voor bijstandsontvangers.

Ten derde kunnen alleen bijstandsgerechtigden van 27 jaar of ouder in aanmerking komen voor een participatieplaats. Daar werken zij onder begeleiding tussen de 16 en 32 uur, eventueel met bijscholing. Na een jaar volgt een beoordeling of de kansen op een betaalde baan zijn vergroot.

Het minimumloon

Op het moment van schrijven hebben Nederlanders van 22 jaar of ouder recht op het minimumloon. Voor 1 juli 2017 lag deze grens nog op 23 jaar. In 2019 wordt deze grens verder verlaagd naar 21 jaar. Jongeren hebben nu van 15 tot 22 jaar dus recht op het minimumjeugdloon, dat lager ligt dan het minimumloon. In 2018 ligt het minimumjeugdloon voor 15-jarigen bijvoorbeeld op 2,74 euro per uur. Dit bedrag stijgt met elk levensjaar tot 7,74 euro voor 21-jarigen. Het minimumloon ligt op 9,11 euro.

Overig

Reglement Rijbewijzen

Bij het behalen van het rijbewijs gelden er verschillende leeftijdsgrenzen. Vanaf 16 jaar mag je het rijbewijs voor een snorfiets of brommer halen. En in principe vanaf 18 jaar het rijbewijs voor personenauto's. Binnen het project *2todrive* kunnen jongeren echter al vanaf 16½ jaar beginnen met lessen en vanaf 17 jaar het praktijkexamen afleggen. Hebben zij het gehaald, dan mogen ze wel rijden, maar alleen met een coach. De rijksoverheid werkt eraan om de leeftijdsgrenzen uit het *2todrive* project over te nemen in landelijke wetgeving.

Strafrecht

Kinderen tot 12 jaar kunnen niet wettelijk vervolgd worden. De argumentatie is dat zij nog niet oud genoeg zijn om hun daden te begrijpen, waardoor strafrechtelijke vervolging geen zin heeft. Jongeren van 12 jaar tot 18 jaar worden berecht volgens het jeugdstrafrecht. Dit kan bijvoorbeeld een taakstraf of jeugddetentie zijn.

De rechter kan door de invoering van het adolescentenstrafrecht in 2014 het jeugdstrafrecht ook toepassen op meerderjarige jongeren tot 23 jaar. Als het gaat om rechtszaken over levensdelicten, geweldsdelicten, zedenmisdriven, drugsdelicten, of vermogensdelicten (samen ook wel het 'commune recht' genoemd) kunnen jongeren van 16 of 17 jaar ook via het volwassenenstrafrecht berecht worden. Kort gezegd zorgt het adolescentenstrafrecht ervoor dat rechters bij verdachten tussen de 16 en 23 in veel gevallen kunnen beoordelen of ze het jeugdstrafrecht of het volwassenenstrafrecht toepassen. Bij deze beoordeling hanteren rechters vaste criteria, die onder andere gericht zijn op eventuele verstandelijke beperkingen van de verdachte, de mogelijkheid tot pedagogische beïnvloeding en een eventuele geschiedenis met justitie.

Aansprakelijkheid

Ouders zijn volledig verantwoordelijk voor de handelingen van hun kinderen totdat zij 14 jaar zijn. Bij kinderen van 14 en 15 jaar dragen zowel de kinderen als de ouders verantwoordelijkheid (de ouders zijn schuldaansprakelijk, de kinderen risicoaansprakelijk). Ze kunnen beide aansprakelijk gesteld worden. Vanaf hun 16de zijn jongeren volledig aansprakelijk. Bij jongeren van 16 en 17 jaar kunnen de ouders echter nog wel in de tweede plaats verantwoordelijk zijn (als zij zelf onrechtmatig hebben gehandeld).

Noten

- 34 Informatie voor dit overzicht is verzameld uit wetteksten, interviews en toelichtingen die te vinden zijn op het internet.

Literatuur

Bast, C. (2016). "Geef jongeren vanaf 16 jaar stemrecht". *Volkskrant*, 2 september 2016.

Beemster, C. (2018). Miljoenentekort Jeugdzorg. *Noordhollands Dagblad*, 14 april 2018.

Bergkamp, V, Buijs E., en Heino, T. (2016). Liever door schade en schande wijs worden. *NRC*, 27 april 2016.

Beuningen, J. van, en Witt, S (2016). *Welzijn van jongeren: geluk en tevredenheid met het leven onder jongeren van 12 tot 25 jaar*. Den Haag: Centraal Bureau van de Statistiek.

Bezemer, M. (2017). Meer kinderen belanden in gesloten zorginstelling. *Trouw*, 7 november 2017.

Brink, P. van den (2017). HalteZ in Deventer zet autistische Bin (18) op straat. *De Stentor*, 22 augustus 2017.

Bruning, M., Liefwaard, T., Limbeek, M., en Bahlmann, B. (2016). *Verplichte (na)zorg voor kwetsbare jongvolwassenen? Onderzoek naar de juridische mogelijkheden voor (verplichte) hulp aan kwetsbare jongvolwassenen na kindbescherming*. Leiden: Universiteit Leiden.

Buit, H. (2018). Miljoenentekort trendbreuk. *Dagblad van het Noorden*, 11 april 2018.

CBS (2015). *Jongeren 'buiten beeld' 2013*. Den Haag: Centraal Bureau van de Statistiek.

CBS (2017). *Vooraf onder jongeren daalt werkloosheid*. Geraadpleegd op 7 maart 2018 via <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2017/24/vooral-onder-jongeren-daalt-werkloosheid>.

CBS (2018). *Jeugdhulp 2017*. Den Haag: Centraal Bureau van de Statistiek.

CGB (2008). *Advies Commissie Gelijke Behandeling inzake een werkleerplicht voor jongeren tot 27 jaar*. Commissie Gelijke Behandeling.

Commissie Wiarda (1971). *Jeugdbeschermingsrecht*. Den Haag: State Publisher.

- Dijk, G. van (2014). *Euthanasie bij kinderen: wedstrijd met België?* KNMG, 10 maart 2014. Geraadpleegd op 11 mei 2018 via <https://www.knmg.nl/actualiteit-opinie/columns/column/euthanasie-bij-kinderen-wedstrijd-met-belgie.htm>.
- Engelse, M. den (2018). Rode cijfers vanwege de jeugdzorg. *BN/De Stem*, 7 april 2018.
- EVRM (1950). *Europees Verdrag van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden*. Straatsburg: Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Geraadpleegd op 15 januari 2018 via https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_NLD.pdf.
- Heesakkers, A. (2018). Jeugdzorg 'niet meer te doen'. *Brabants Dagblad*, 4 april 2018.
- Hendriks, P. (2017). De schaduwzijde van de huurtoeslag. *Follow the Money*, 2 augustus 2017. Geraadpleegd op 18 mei 2018 via <https://www.ftm.nl/artikelen/de-schaduwzijde-van-de-huurtoeslag-verdient-meer-aandacht?share=1>.
- Kempen, J. van (2018). Amsterdam vergoedt eigen risico ggz-behandeling voor jongeren. *Parool*, 8 oktober 2017.
- Kinderombudsman (2015). *"Ik kan het (niet) zelf". Een verkenning van de problematiek van de continuering van (gedwongen) hulp aan kwetsbare jongeren die de leeftijd van 18 bereiken*. Geraadpleegd op 15 januari 2018 via <https://www.dekinderombudsman.nl/ul/cms/fck-uploaded/2015.KOM010Ikkahetnietzelf.pdf>.
- Louwes, W. (2018). Jeugdhulp gaat naar scholen toe. *Tubantia*, 24 april 2018.
- Middelkoop, L. van, Wietmarschen M. van, Hilverdink, P., en Vianen J. (2017). *Samenwerken aan de toekomst van jongeren: 16-27 jaar. Handreiking voor gemeenten*. Geraadpleegd op 18 mei 2018 via <http://www.16-27.nl/assets/Toolkit/073-201755stappenplan-profs-16-27def.pdf>.
- NJi, VNG, Movisie, Divosa, Ingrado, en diverse Nederlandse gemeenten (2017). *Aanpak 16-27: Voor doorlopende ondersteuning aan kwetsbare jongeren*. Geraadpleegd op 17 mei 2018 via <https://www.nji.nl/nl/Download-NJi/Werkagenda16-27.pdf>.
- Ouhajji, M. (2018). 1,4 miljoen tekort op jeugdzorg. *BN/De Stem*, 7 april 2018.
- Raad van Europa (2015). *Report concerning conclusions 2014 of the European Social Charter (revised)*. Straatsburg: Raad van Europa (European Social Charter Governmental Committee).

Rijksoverheid (2017). *Opnieuw minder jongeren voortijdig van school*. Geraadpleegd op 7 maart 2018 via <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/vsv/nieuws/2017/02/21/opnieuw-minder-jongeren-voortijdig-van-school>.

RIVM (2014). *Gezond opgroeien: Verkenning jeugdgezondheid*. Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu.

RSJ (2017). *Verhoging strafrechtelijke minimumleeftijd in context. Advies over verhoging van de strafrechtelijke minimumleeftijd en het belang van goede jeugdhulp*. Den Haag: Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming.

Rvf (2017). *Geld (om te) zorgen. Naar een toekomstbestendige bekostiging van het gemeentelijk sociaal domein*. Den Haag: Raad voor de financiële verhoudingen.

RVS (2016). *Een gedurfde ambitie. Veelzijdig samenwerken met kind en gezin*. Den Haag: Raad voor Volksgezondheid en Samenleving.

RVS (2017). *Heft in eigen hand. Zorg en ondersteuning voor mensen met meervoudige problemen*. Den Haag: Raad voor Volksgezondheid en Samenleving.

Setten, J. van (2010). *Rechter blokkeert niertransplantatie 11-jarige jongen*. Niernieuws.nl, 15 september 2010. Geraadpleegd op 8 maart 2018 via <https://www.niernieuws.nl/?id=3628&loc=1&all=yes&maand=2014-12>.

Steenbeek, R., Eerenbeemt, J. van den, en Mooij R. (2017). *Lerende evaluatie integraal PGB. Rapport voor gemeente Woerden en Delft*. TNO (digitaal). Geraadpleegd op 18 mei 2018 via <https://www.pgb.nl/wp-content/uploads/2017/10/TNO-i-PGB-eindrapportage-2017.pdf>.

Straub, M. (2018). 'Pleegzorg houdt nu al niet op bij 18 jaar'. *Algemeen Dagblad/Rivierenland*, 14 maart 2018.

SZW (2008). *Nader rapport inzake het voorstel van wet tot bevordering duurzame arbeidsinschakeling jongeren tot 27 jaar (Wet investeren in jongeren)*. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 12 november 2008, kenmerk: W&B/URP/08/29753.

TK (1969/1970). *Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van de bepalingen inzake de leeftijd voor het passief kiesrecht*. *Memorie van toelichting*. Tweede Kamer, zitting 1969-1970, 10805, nr. 3.

TK (2002/2003). *Memorie van toelichting. Vaststelling van een wet inzake ondersteuning bij arbeidsinschakeling en verlening van bijstand door gemeenten (Wet werk en bijstand)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2002/2003, 28870, nr. 3.

TK (2012/2013). *Memorie van toelichting bij de Jeugdwet*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2012/2013, 33684, nr. 3.

TK 2016/2017. *Wijziging van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag en enige andere wetten in verband met de verlaging van de leeftijd waarop men recht heeft op het volwassenminimumloon, in verband met stukloon en meerwerk en enige andere wijzigingen*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2016/2017, 34573, nr. 3.

TK (2017/2018). *Wijziging van onder meer de Wet educatie en beroepsonderwijs inzake regionale samenwerking voortijdig schoolverlaten en jongeren in een kwetsbare positie*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2017/2018, 34812, nr. 6.

VenJ (2017). *RSJ advies "Verhoging strafrechtelijke minimumleeftijd in context"*. Ministerie van Justitie en Veiligheid, 20 december 2017, kenmerk: 2162901.

Visser, E. de (2017). *David (12) heeft een hersentumor maar weigert chemo*. *Volkscrant*, 12 mei 2017.

Vriesema, I. (2018). *Dorine (18) staat er alleen voor*. *NRC (digitaal)*, 20 april 2018. Geraadpleegd op 20 april 2018 via <https://www.nrc.nl/nieuws/2018/04/20/18-jaar-nu-zoek-je-het-zelf-maar-uit-a1600259>.

Westhof, F., en Ruig, L. de (2015). *"Voor mijn gevoel had ik veel geld". Jongvolwassenen en schulden*. Zoetermeer: Panteia.

ZonMW (2018). *Eerste evaluatie jeugdwet. Na de transitie nu de transformatie*. Den Haag: ZonMw.

Adviesvoorbereiding

De commissie die dit advies heeft voorbereid bestond uit Pauline Meurs (commissievoorzitter), Jeannette Pols (raadslid), Herbert Rolden en Bart van de Gevel (adviseurs).

Geraadpleegde deskundigen

De Raad adviseert onafhankelijk. Gesprekken tijdens de voorbereiding van een advies hebben niet het karakter van draagvlakverwerving. De gesprekspartners hebben zich niet aan het advies gecommitteerd. Tijdens het adviestraject zijn de volgende personen geconsulteerd:

Prof. dr. Thérèse van Amelsvoort	Universiteit Maastricht
Drs. Vera Bergkamp	D66
Mr. Ronald Buitenhuis	Ministerie van VWS
Drs. Carola Bodestaff	Jeugdzorg Nederland
Drs. Frank Candel	RSJ
Levi van Dam	Spirit / Kenniscentrum Kinder- en Jeugdpsychiatrie
Dr. Marion van Dam	Nationale Ombudsman
Edward Elferink MSc	Ministerie van Financiën
Drs. Nicolet Epker	Jeugdzorg Nederland
Drs. Alice van Gent	Ministerie van VWS
Dr. Wim Gorissen	Nederlands Jeugd Instituut
Mr. (Johan) J.C. van der Graaff	Ministerie van SZW
Dr. Peer van der Helm	Hogeschool Leiden
Drs. Mariska ten Heuw	Gemeente Hengelo
Mr. Dorien Höppener	Ministerie van VWS
Drs. Sophie van 't Hoogerhuijs	Ministerie van OCW
Drs. Astrid Jansen	VNG
Mr. Coby van der Kooi	Kinderombudsman
Sjors Kieft	Spirit
Pieter Lammers	Ministerie van VWS
Prof. dr. Johan Legemaate	Universiteit van Amsterdam
Maria Lourijsen LLM.	RSJ /Ministerie van JenV
Drs. (André) P.G. de Moor	Ministerie van OCW
Patricia Mulder	Gemeente Rotterdam
Linda van Oudheusden	U-2BHeard
Huib Poels	Praktijkschool de Rijzert / Sectorraad PRO
Thomas Polenz	ExpEx (Experienced Experts)
Dieneke de Ruiters, PhD	Jeugdzorg Nederland
Drs. Job Tanis	Ministerie van VWS
Drs. Nicole Teeuwen	Sectorraad PRO
Drs. Arjan Uwland	Ministerie van OCW

Marvin de Vos	U-2BHeard
Petra van Waarden MSc	Ministerie van OCW
Prof. dr. Ido Weijers	Universiteit Utrecht
Mr. Bas Wijnen	Nederlands Jeugd Instituut
Joop Wikkerink	Gemeente Hengelo
Jurgen Woudwijk	Divosa

Een conceptadvies is besproken in een expertmeeting op 16 maart 2018

Prof. dr. Thérèse van Amelsvoort	Universiteit Maastricht
Drs. Frank Candel	RSJ
Dr. Peer van der Helm	Hogeschool Leiden
Sjors Kieft	Spirit
Birgit Koers	Gemeente Hengelo
Drs. José Manshanden	Gemeentelijke Gezondheidsdienst regio Amsterdam-Amstelland
Linda van Oudheusden	U-2BHeard
Drs. Job Tanis	Ministerie van VWS
Mr. Bas Wijnen	Nederlands Jeugdinstituut
Marvin de Vos	U-2BHeard

Op 30 maart 2018 is door U-2BHeard en een aantal jongeren in Utrecht een bijeenkomst georganiseerd in het kader van dit advies.

Afkortingen

AOW	Algemene ouderdomswet
Bopz	Bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen
BW	Burgerlijk Wetboek
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CGB	Commissie Gelijke Behandeling
COPD	<i>Chronic obstructive pulmonary disease</i>
EVRM	Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden
ggz	geestelijke gezondheidszorg
IAK	Integraal afwegingskader beleid en regelgeving
JIM	Jouw ingebrachte mentor
MBO	Middelbaar beroepsonderwijs
MUHP	Machtiging uithuisplaatsing
OTS	Ondertoezichtstelling
PRO	Praktijkonderwijs
RIBW	Regionale instelling voor beschermd wonen
RMC	Regionale meld- en coördinatiefunctie voortijdig schoolverlaten
RSJ	Raad van Strafrechttoepassing en Jeugdbescherming
RVS	Raad voor Volksgezondheid en Samenleving
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
VenJ	Veiligheid en Justitie
VN	Verenigde Naties
VSO	Voortgezet speciaal onderwijs
VWS	Volksgesondheid, Welzijn en Sport
WGBO	Wet op de geneeskundige behandelingsovereenkomst
WIJ	Wet investeren in jongeren
Wlz	Wet langdurige zorg
Wmo	Wet maatschappelijke ondersteuning 2015
Wpg	Wet publieke gezondheid
Wvvggz	Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg
WW	Werkloosheidswet
WWB	Wet werk en bijstand
WZD	Wet Zorg en Dwang
Zvw	Zorgverzekeringswet

Publicaties

Leeftijdsgrenzen. Beter kansen voor kwetsbare jongeren.

Advies, nummer 18-03, juni 2018.

WHO CARES. Ontwerpprijsvraag voor nieuwe vormen van wonen, zorg en ondersteuning.

Briefadvies, nummer 18-02, maart 2018.

Gezien en gehoord. 17.000 ervaringen met zorg en hulp.

Essay, nummer 18-01, februari 2018.

De wereld thuis. Zeven beeldverhalen.

Bundel, nummer 17-12, december 2017.

Ontwikkeling nieuwe geneesmiddelen. Beter, sneller, goedkoper.

Advies, nummer 17-10, november 2017.

Heft in eigen hand. Zorg en ondersteuning voor mensen met meervoudige problemen.

Advies, nummer 17-09, oktober 2017.

Zorgrelatie centraal. Partnerschap leidend voor zorginkoop.

Advies, nummer 17-08, oktober 2017.

De vele kanten van eenzaamheid.

Verkenning, nummer 17-07, juli 2017.

Eenvoud loont. Oplossingen om schulden te voorkomen.

Advies, nummer 17-06, juni 2017.

Zonder context geen bewijs. Over de illusie van evidence-based practice in de zorg.

Advies, nummer 17-05, juni 2017.

De Zorgagenda voor een gezonde samenleving.

Publicatie, nummer 17-04, april 2017.

Recept voor maatschappelijk probleem. Medicalisering van levensfasen.

Advies, nummer 17-03, maart 2017.

Inkoopsafari. Verkenning van de praktijk van zorginkoop.
Verkenning, nummer 17-02, februari 2017.

Implementatie van e-health vraagt om durf en ruimte.
Briefadvies, nummer 17-01, januari 2017.

Wat ik met Kerst mis. Een bundel met wisselende perspectieven over eenzaamheid.
Bundel, nummer 16-04, december 2016.

Grensconflicten. Toegang tot sociale voorzieningen voor vluchtelingen.
Essay, nummer 16-03, oktober 2016.

Een gedurfde ambitie. Veelzijdig samenwerken met kind en gezin.
Advies, nummer 16-02, mei 2016.

Verlangen naar samenhang. Over systeemverantwoordelijkheid en pluriformiteit.
Advies, nummer 16-01, april 2016.

Wisseling van perspectief. De werkagenda van de RVS.
Publicatie, nummer 15-01, december 2015.



Raad voor Volksgezondheid en Samenleving

Parnassusplein 5

Postbus 19404

2500 CK Den Haag

T +31 (0)70 340 5060

mail@raadrvs.nl

www.raadrvs.nl

Twitter: @raadrvs

raad voor **R** Volksgezondheid en
Samenleving