



Universiteit  
Leiden  
The Netherlands

## Eerste evaluatie Jeugdwet vanuit juridisch perspectief

Boer, R. de; Bruning, M.R.

### Citation

Boer, R. de, & Bruning, M. R. (2018). Eerste evaluatie Jeugdwet vanuit juridisch perspectief. *Tijdschrift Voor Familie- En Jeugdrecht*, 2018(7/8), 206-214. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/66079>

Version: Publisher's Version

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/66079>

**Note:** To cite this publication please use the final published version (if applicable).

# Eerste evaluatie Jeugdwet vanuit juridisch perspectief

FJR 2018/46

**Op 1 januari 2015 is de Jeugdwet in werking getreden, die tot doel had om het jeugdstelsel te vereenvoudigen en efficiënter en effectiever te maken. Drie jaar later verscheen de eerste evaluatie van de Jeugdwet.<sup>2</sup> In deze bijdrage geven twee van de onderzoekers een overzicht van de belangrijkste resultaten van het juridische deelonderzoek van de evaluatie, wordt ingegaan op de ontwikkelingen na de afronding van het onderzoek en worden suggesties gedaan voor oplossingsrichtingen.**

## 1. Inleiding

In de eerste evaluatie van de Jeugdwet is onderzocht hoe de Jeugdwet drie jaar na de inwerkingtreding in de praktijk wordt uitgevoerd en of de resultaten zich in de richting van de beoogde doelen van de wet bewegen. Er is onderzocht of de Jeugdwet een doelmatig wettelijk kader biedt en of bijstelling van de wet nodig is.<sup>3</sup> Om antwoord te geven op deze onderzoeksvragen zijn vier deelstudies verricht. De eerste deelstudie richtte zich op juridische knelpunten die voortvloeien uit de juridische literatuur en jurisprudentie.<sup>4</sup> In de drie andere deelstudies is empirisch onderzoek verricht naar het perspectief van respectievelijk gemeenten, cliënten en zorglandschap inclusief het veiligheidsdomein (zoals Veilig Thuis, jeugdbescherming en -reclassering).<sup>5</sup> In deze bijdrage staat de vraag centraal welke juridische knelpunten voortvloeien uit de Jeugdwet en welke oplossingsrichtingen hiervoor kunnen worden gevonden. We gaan eerst kort in op de aanleiding voor de Jeugdwet, de

doelen en de belangrijkste wijzigingen sinds de inwerkingtreding in 2015. Vervolgens gaan we in op de belangrijkste algemene uitkomsten van de evaluatie. Daarna bespreken we een aantal belangrijke aandachtspunten die voortkomen uit het juridische deelonderzoek, waar gekeken is naar knelpunten in de Jeugdwet en in de uitvoering daarvan. Het gaat dan om knelpunten ten aanzien van rechtswaarborgen bij de toegang tot de benodigde jeugdhulp in het vrijwillige kader, in de fase voorafgaand aan gedwongen jeugdhulp (in de praktijk ook wel 'drang' genoemd) en bij jeugdhulp in het gedwongen kader. Daarbij maken we een koppeling met de uitkomsten van de empirische deelstudies en recente relevante ontwikkelingen na afronding van de wetsevaluatie.

## 2. De Jeugdwet

Aanleiding voor de Jeugdwet was dat de Wet op de jeugdzorg, die tien jaar eerder in werking was getreden, onvoldoende bleek om de bestaande knelpunten in de jeugdzorg op te heffen. De kosten van de jeugdzorg liepen steeds verder op als gevolg van onnodige medicalisering van afwijkend gedrag, financiële prikkels die leidden tot meer dure, gespecialiseerde zorg en door tekortschietende samenwerking rond kinderen en gezinnen. De taken en verantwoordelijkheden voor de zorg aan jeugdigen waren verdeeld over rijk, provincies en gemeenten. De Jeugdwet moest leiden tot een eenvoudiger, efficiënter en effectiever jeugdstelsel. Daarvoor was een transformatie van de ondersteuning, hulp en zorg aan jeugdigen en gezinnen nodig. Deze transformatie moest ertoe leiden dat – door meer in te zetten op preventie en het eerder bieden van de juiste hulp op maat – het beroep op dure gespecialiseerde hulp zou verminderen, waarbij de eigen kracht van gezinnen het uitgangspunt zou zijn. Ook moest er beter worden samengewerkt, waardoor integrale hulp tot stand zou komen, en zou er meer ruimte moeten worden geboden aan professionals door vermindering van de regeldruk.<sup>6</sup> Randvoorwaarde voor deze transformatie was de decentralisatie van de verantwoordelijkheid voor alle jeugdhulp naar gemeenten (de transitie), waardoor de financiële prikkels zich zouden richten op preventie en integrale hulp om zo dure specialistische hulp te voorkomen. De decentralisatie van de jeugdhulp naar gemeenten in 2015 hing samen met andere decentralisaties in het sociale domein, die zouden moeten leiden tot meer participatie van burgers in de samenleving en die ervoor moesten zorgen dat eigen kracht en het sociale netwerk van burgers eerst zou worden aangesproken, voordat een beroep werd gedaan op publieke voorzieningen.<sup>7</sup> Verder is belangrijk op te merken

1 Mr. R. (Renske) de Boer is programmaleider master Jeugdzorg en docent Jeugdrecht aan de Hogeschool Leiden; prof. mr. drs. M.R. (Mariëtte) Bruning is hoogleraar Jeugdrecht aan de Universiteit Leiden.

2 R.D. Friele e.a., *Eerste evaluatie Jeugdwet. Na de transitie nu de transformatie*, Den Haag: ZonMw 2018 (hierna: ZonMw 2018).

3 Zie over de doelen van de wet ook M.R. Bruning, *Startnotitie evaluatie Jeugdwet vanuit juridisch perspectief*, 2016.

4 M.R. Bruning, R. de Boer & D.S. Verkroost, 'Juridische deelstudie (hoofdstuk 3)', in: ZonMw 2018 (hierna: ZonMw 2018 (juridische deelstudie)). In dit deelonderzoek is ook gekeken naar de spanning tussen decentralisatie en gelijkheid, stelselverantwoordelijkheid van het Rijk en de verplichtingen die voortvloeien uit het internationale recht, zie M.L. van Emmerik & G. Boogaard, 'Decentralisatie in de jeugdhulp getoetst aan het gelijkheidsbeginsel' (bijlage 3A); G. Boogaard & M.L. van Emmerik, 'Decentralisatie van politieke verantwoordelijkheid' (bijlage 3B); T. Liefwaard, J.E. Doek & D.S. Verkroost, 'Een internationaal kinderrechtenspectief op de decentralisatie van de jeugdhulp' (bijlage 3B), in: ZonMw 2018.

5 Daarnaast zijn twee casestudies verricht waarmee inzicht wordt gegeven in de manier waarop gemeente en veld met elkaar vorm geven aan de invoering van de Jeugdwet. Er is voor de evaluatie gebruikgemaakt van een combinatie van onderzoeksmethoden (documentenanalyse, interviews met stakeholders, focusgroep gesprekken, enquêtes, individuele interviews en twee casestudies), met een adviserende rol van een klankbordgroep van cliënten (jeugdigen en ouders). De evaluatie is uitgevoerd, in opdracht van de Ministeries van VWS en JenV onder begeleiding van ZonMw, door een samenwerkingsverband van het Nivel, het Nederlands Jeugdinstituut, de Universiteit Leiden, Stichting Alexander, het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) en twee Academische Werkplaatsen Jeugd.

6 *Kamerstukken II 2002/03*, 28168, 3, p. 2.

7 Gemeenten zijn sinds 2015, als gevolg van de gedeeltelijke overheveling van de voormalige Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) naar de Wet maatschappelijk ondersteuning (Wmo), verantwoordelijk voor ondersteuning en begeleiding van hun inwoners. Ook zijn gemeenten door de Participatiewet verantwoordelijk voor mensen die ondersteuning nodig hebben om te kunnen werken, door bijvoorbeeld een arbeidsbeperking.

dat gelijktijdig met de overheveling van het jeugdhulpbudget aan gemeenten in 2015 een bezuiniging is doorgevoerd op de jeugdhulp. Dit betekent in de praktijk dat er minder budget beschikbaar is voor jeugdhulp en dat de beoogde transformatie met minder middelen vorm moet krijgen.<sup>8</sup>

De decentralisatie naar gemeenten heeft ingrijpende wijzigingen voor de organisatie van de jeugdsector met zich meegebracht. Per 1 januari 2015 heeft de gemeente de verantwoordelijkheid voor de toegang – dat wil zeggen de toeleiding tot en de toekenning van alle vormen van jeugdhulp – overgenomen van de voormalige bureaus jeugdzorg (art. 2.3 Jeugdwet). De wet schrijft niet langer voor op welke wijze deze toegang georganiseerd moet worden, maar laat dit over aan de gemeente. In veel gemeenten zijn lokale teams, ook wel (sociale) wijkteams genoemd, die bepalen of, en zo ja, welke jeugdhulp een jeugdige nodig heeft. De gemeente moet daarnaast zorgen voor een passend aanbod van jeugdhulp, -bescherming, en -reclassering en bepaalt zelf welke organisaties hiervoor worden gecontracteerd (art. 2.6 Jeugdwet). Als gevolg van de vrijheid die de Jeugdwet gemeenten geeft om de organisatie van de jeugdhulp aan te passen aan de lokale behoefte, zijn landelijke grote verschillen ontstaan, zowel in de toegang tot jeugdhulp als het jeugdhulpaanbod. De voormalige bureaus jeugdzorg zijn opgegaan in nieuwe organisaties, de zogenaamde ‘gecertificeerde instellingen’ en voeren alleen nog jeugdbeschermings- en jeugdreclasseringsmaatregelen uit (art. 3.2 Jeugdwet). Ook zijn de voormalige advies- en meldpunten kindermishandeling en steunpunten huiselijk geweld samengevoegd tot regionaal georganiseerde Veilig Thuis-organisaties (art. 4.1.1 Wet maatschappelijke ondersteuning).

De Jeugdwet is inmiddels op een aantal punten reeds aangepast naar aanleiding van kritiek vanuit de praktijk. Zo is de wettelijke grondslag voor verstrekking van (met name medische) persoonsgegevens door jeugdhulpaanbieders aan gemeente aangepast nadat meteen na de inwerkingtreding van de Jeugdwet bleek dat deze niet afdoende was.<sup>9</sup> Ook bestond aanvankelijk onduidelijkheid over de vraag of de gemeente het besluit om een jeugdhulpvoorziening te treffen mocht mandateren; de Jeugdwet bepaalt nu expliciet dat dit mogelijk is.<sup>10</sup> Verder is de bijdrage die ouders voor bepaalde vormen van jeugdhulp moesten betalen, naar aanleiding van kritiek uit de praktijk (onder meer van gemeenten en jeugd-ggz) afgeschaft.<sup>11</sup> Er ligt ook een concept wetsvoorstel tot aanpassing van het woonplaatsbeginsel, dat regelt welke gemeente financieel verantwoordelijk is voor de jeugdhulp, omdat de uitvoering hiervan in de praktijk veel problemen oplevert.<sup>12</sup> Ten slotte ligt er bij de Tweede Kamer

een wetsvoorstel om de samenwerking tussen gemeenten te bevorderen en de administratieve lasten van gemeenten te verminderen.<sup>13</sup>

### 3. Resultaten van de Eerste evaluatie Jeugdwet samengevat

Uit de wetsevaluatie blijkt dat de transitie is afgerond, maar dat de transformatiedoelen nog niet zijn behaald; de daadwerkelijke transformatie van de jeugdhulp moet nog op gang komen.<sup>14</sup> Gemeenten zeggen bezig te zijn met de versterking van het opvoedkundig klimaat en vroegsignalering en ook ouders en jongeren merken dat hulpverleners een beroep doen op de eigen kracht in het gezin en dat de hulp bijdraagt aan zelfredzaamheid.<sup>15</sup> Er is echter nog geen sprake van een verminderd beroep op gespecialiseerde hulp.<sup>16</sup> Ook uit een recente analyse van het CBS blijkt dat het aandeel van jeugdigen dat jeugdhulp krijgt (ongeveer 11%) sinds 2011 vrij stabiel is en dat er nauwelijks een verschuiving is geweest naar goedkopere zorg dichterbij huis.<sup>17</sup> Als het gaat om meer integrale hulp aan gezinnen, lijkt er sprake te zijn van toenemende samenwerking tussen gemeenten en jeugdhulpaanbieders en jeugdhulpaanbieders onderling. Deze samenwerking wordt echter bemoeilijkt door aanbestedingen en de daaruit voortvloeiende concurrentie, administratieve processen en regeldruk. Gemeenten werken nog maar in beperkte mate domeinoverstijgend en de overgang van de zorg van jongeren na hun achttiende verjaardag verloopt vaak nog moeilijk.<sup>18</sup> Hoewel de Jeugdwet meer beleidsvrijheid op gemeentelijk niveau biedt, ervaren professionals deze ruimte niet. De gemeentelijke beleidsvrijheid heeft in de praktijk geleid tot een diversiteit aan organisatie- en contractsvormen en verantwoordingskaders, die bij professionals zorgt voor een toename van administratieve lasten.<sup>19</sup>

Vanuit juridisch perspectief is een van de belangrijkste zorgpunten dat de rechtsbescherming van cliënten bij jeugdhulp tekort schiet. Vooral de kwetsbaarste gezinnen die de hulp het hardste nodig hebben (eenoudergezinnen, gezinnen met een laag inkomen, etc.) blijken de grootste moeite te hebben hun weg te vinden in de jeugdhulp. Ook de informatievoorziening schiet tekort. Zo weten veel ouders niet dat zij een vertrouwenspersoon kunnen inschakelen.<sup>20</sup> Verschillende rechtswaarborgen voor betrokkenen bij jeugdhulp worden niet uitgevoerd zoals ze zijn bedoeld of zijn wettelijk niet goed verankerd. Op een aantal van deze knelpunten met betrekking tot rechtswaarborgen gaan we hieronder in.

8 Zie hierover ook ZonMw 2018, p. 16-17.

9 Stb. 2016, 206.

10 Art. 2.11 Jeugdwet (Stb. 2016, 206. Kamerstukken II 2014/15, 34191, 3, p. 6-7). Zie ZonMw 2018, p. 44 (voetnoot 54).

11 Stb. 2017, 64 (met terugwerkende kracht tot 1 januari 2016 in werking getreden, Stb. 2017, 64).

12 Zie de internetconsultatie voor dit voorstel ([www.internetconsultatie.nl/woonplaatsbeginsel](http://www.internetconsultatie.nl/woonplaatsbeginsel)).

13 Kamerstukken II 2017/18, 34857.

14 ZonMw 2018, p. 526-528.

15 ZonMw 2018, p. 219-220.

16 ZonMw 2018, hoofdstuk 6.

17 CBS, *Statistische trends. Jeugdzorg voor en na de Jeugdwet. Overzicht van het gebruik van jeugdzorg 2011-2016*, maart 2018.

18 ZonMw 2018, p. 212.

19 ZonMw 2018, p. 533-536.

20 ZonMw 2018, hoofdstuk 5.

#### 4. Jeugdhulp in het vrijwillige kader

De gemeente is verantwoordelijk om jeugdhulpvoorzieningen te treffen voor jeugdigen en ouders die hulp nodig hebben in verband met opgroei- en opvoedingsproblemen, psychische problemen en stoornissen (art. 2.3 lid 1 Jeugdwet). De gemeente kan daarvoor collectieve voorzieningen treffen (bijvoorbeeld opvoedcursussen) die vrij toegankelijk zijn voor jeugdigen en ouders. Daarnaast kan de gemeente ook een individuele jeugdhulpvoorziening treffen als is vastgesteld dat een jeugdige en/of zijn ouders jeugdhulp nodig hebben. Bij individuele voorzieningen gaat het in het algemeen om zwaardere, specialistische hulp, zoals therapie van de jeugd-ggz of plaatsing in een pleeggezin.<sup>21</sup> De gemeente hoeft alleen een voorziening te treffen, indien de eigen mogelijkheden en het probleemoplossend vermogen van het gezin onvoldoende zijn (art. 2.3 lid 1 Jeugdwet). De gemeente moet ervoor zorgen dat er een kwalitatief en kwantitatief toereikend aanbod van jeugdhulp is (art. 2.6 lid 1 onder a Jeugdwet). Aan deze verplichting blijkt in de praktijk niet altijd te kunnen worden voldaan. Het budget voor jeugdhulp blijkt voor gemeenten niet altijd toereikend om te voldoen aan de vraag.<sup>22</sup> Met name de specialistische hulp, zoals jeugd-ggz, maar ook pleegzorg, blijkt in de praktijk niet altijd tijdig beschikbaar.<sup>23</sup> Daarnaast handelen gemeenten bij de bepaling of een individuele jeugdhulpvoorziening noodzakelijk is vaak in strijd met de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Individuele jeugdhulpbeschikkingen – waarop de Awb van toepassing is<sup>24</sup> – die aan de rechter zijn voorgelegd, blijken vaak niet te voldoen aan de zorgvuldigheidseisen en motiveringseisen die voortvloeien uit de Awb.<sup>25</sup> Ook blijkt niet altijd duidelijk of, en zo ja, welke specifieke deskundigheid door de gemeente is ingezet bij het bepalen welke jeugdhulp nodig is.<sup>26</sup> Daarbij hanteren gemeenten, naar het oordeel van de rechter, soms een te beperkte uitleg van het begrip jeugdhulp of oordelen ze te snel dat

de eigen kracht (het probleemoplossend vermogen) van ouders voldoende is.<sup>27, 28</sup>

In de praktijk blijken gemeenten een individuele jeugdhulpvoorziening lang niet altijd in de vorm van een beschikking vast te leggen. In veel gemeenten wordt alleen een beschikking afgegeven als het gezin er om verzoekt of het niet eens is met de beoogde jeugdhulpvoorziening.<sup>29</sup> Ook de aanvraagprocedure die de Awb wordt door veel gemeenten niet nageleefd. Als een ouder met zijn kind naar de gemeente gaat, stelt de gemeente eerst een onderzoek in en wordt pas aan het einde van het traject een aanvraag door de hulpvrager ingediend waardoor wettelijke beslistermijnen worden overschreden.<sup>30</sup> Deze afwijkingen van de Awb komen voort uit de modelverordening van de VNG, die een model biedt om alleen op verzoek van de jeugdige of ouders een beschikking af te geven en waarbij de aanvraagprocedure niet in alle gevallen wordt gehanteerd.<sup>31</sup> Op de website van de VNG worden onder de kop 'onbureaucratisch werken in het sociaal domein' voorbeelden genoemd van gemeenten die geen beschikking meer afgeven (zoals de gemeente Haarlem) waardoor volgens de website 'de feitelijke regeldruk afneemt'. Gemeenten willen, voortkomend uit hun wettelijke opdracht om maatwerk te leveren en aan te sluiten bij de hulpvraag die in de loop van de tijd kan veranderen, niet tot in detail vastleggen waarop een burger 'aanspraak' heeft. Vanuit de wetenschap en de politiek wordt erop gewezen dat decentralisatie van het sociale domein vraagt om een nieuwe vormgeving van de rechtsbescherming van burgers. De huidige inrichting van rechtsbescherming, die zich sterk richt op de beoordeling van het schriftelijke besluit voor de toetsing van het overheidsoptreden, lijkt minder passend.<sup>32</sup> Zolang er echter geen andere wetgeving is, is de gemeente ook bij jeugdhulpbesluiten gebonden aan de Awb. Door geen beschikkingen af te geven, wordt burgers rechtsbescherming onthouden.<sup>33</sup>

21 De gemeente bepaalt bij verordening welke voorzieningen vrij toegankelijk zijn en welke niet (art. 2.9 onder a Jeugdwet).

22 Een budgetoverschrijding doet echter niets af aan de jeugdhulpplicht van gemeenten, zo maakte de Staatssecretaris van VWS duidelijk naar aanleiding van de situatie waarbij de gemeente Almere in 2016 vanwege een overschrijding van het jeugdhulpbudget tijdelijk een jeugdhulpstop afkondigde (en dit besluit later weer introk), *Kamerstukken II 2016/17*, 31839, 553.

23 C. Huisman, 'Psychiaters slaan alarm over hulp aan suïcidale kinderen', *De Volkskrant* 21 juni 2017. Pleegzorg Nederland, Factsheet Pleegzorg 2016 ([www.pleegzorg.nl](http://www.pleegzorg.nl)).

24 *Kamerstukken I 2013/14*, 33684, D, p. 67-69; *Kamerstukken II 2012/13*, 33684, 3, p. 8. *Kamerstukken II 2013/14*, 33684, 10, p. 38-39. Vergelijk ook CRvB 19 april 2010, ECLI:NL:CRVB:2010:BM0956, die oordeelde dat ook voor een collectieve voorziening (i.c. daklozenopvang) een beschikking moet worden afgegeven. Zie hierover J. Wester & C. de Groot, 'De zelfredzame dakloze. Over het eigen-kracht-criterium bij beslissingen over toegang tot maatschappelijke opvang', *NJB 2017/2339*.

25 O.a. CRvB 1 mei 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:1477 en recent bijv. Rb. Noord-Nederland 5 maart 2018, ECLI:NL:RBNNE:2018:902 en Rb. Oost-Brabant 9 februari 2018, ECLI:NL:RBOBR:2018:469. Een voorbeeld waar wel zorgvuldig onderzoek is gedaan: Rb. Rotterdam 5 februari 2018, ECLI:NL:RBROT:2018:702.

26 O.a. CRvB 1 mei 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:1477 en Rb. Gelderland 12 januari 2017, ECLI:NL:RBGEL:2017:159.

27 Zie recent bijvoorbeeld Rb. Noord-Nederland 5 maart 2018, ECLI:NL:RBNNE:2018:902. Vergelijk *Kamerstukken II 2013/14*, 33684, 11, p. 16-17, waaruit blijkt dat de beloning met een pgb van mensen uit het sociale netwerk beperkt moet blijven tot die gevallen waarin dit aantoonbaar tot betere en effectievere ondersteuning leidt en aantoonbaar doelmatiger is. Zie ook Rb. Rotterdam 5 februari 2018, ECLI:NL:RBROT:2018:689 en ECLI:NL:RBROT:2018:702.

28 ZonMw 2018 (juridische deelstudie), p. 46-49. Zie ook E.L. de Jongh, 'Eerste Kader van de CRvB om tot een zorgvuldig genomen jeugdhulpbeschikking te kunnen komen', *Gst. 2017/121* en R. Imkamp, 'Vrijwillige jeugdhulp in beweging: een actueel overzicht inzake het vrijwillig kader van de Jeugdwet', *JIP 2017/148*.

29 ZonMw 2018 (juridische deelstudie), p. 45.

30 G. van Berkel, 'Jeugdhulp op de lange baan. Melding of aanvraag?', *NJB 2018/495*.

31 Modelverordening VNG (geactualiseerde versie oktober 2014), [www.vng.nl](http://www.vng.nl).

32 Zie o.a. G.J. Vonk, A. Klingenberg, S. Munneke & A. Tollenaar, *Rechtstelijke aspecten van de decentralisaties in het sociaal domein*, Groningen: Rijksuniversiteit 2016. Zie ook *Kamerstukken II 2015/16*, 34477, 20 en Raad van State, *En nu verder!*, 2016, p. 57. Eind 2017 is een advies van Scheltema voor integrale geschillenbeslechting in het sociale domein opgesteld voor internetconsultatie, waarin wordt voorgesteld om burgers alle geschillen in het sociale domein voor te laten leggen in één procedure in het sociale domein. De Jeugdwet wordt hier vooralsnog echter buiten gelaten (*Kamerstukken II 2017/18*, 34477, 27).

33 ZonMw 2018 (juridische deelstudie), p. 80. Vergelijkbaar M. Vermaat, 'Besluiteloos indiceren: waar blijft de rechtszekerheid' (blog: 20 maart 2018, zie [www.sociaalweb.nl](http://www.sociaalweb.nl)).

Gemeenten gaan ervan uit dat burgers zelf zullen verzoeken om een beschikking. Naast het feit dat dit in strijd is met het systeem van de Awb, is het zeer de vraag of cliënten hier zelf om zullen vragen. Cliënten blijken niet goed op de hoogte zijn van hun rechten en plichten, waaronder de mogelijkheid van bezwaar en beroep.<sup>34</sup> Het gaat hier om kinderen en ouders die vaak in kwetsbare en stressvolle situaties verkeren en afhankelijk zijn van de gemeente en hulpverleners.<sup>35</sup>

Een ander aandachtspunt is de verwijzing door een huisarts, jeugdarts of medisch specialist, die – naast de route via de gemeente – ook toegang geeft tot individuele jeugdhulpvoorzieningen. Verwijst een arts door naar een jeugdhulpaanbieder, dan moet de gemeente zorgen dat de benodigde hulp aanwezig is (art. 2.6 lid 1 onder g Jeugdwet). Ouders zien de huisarts als een belangrijke toegang tot de jeugdhulp.<sup>36</sup> Gemeenten zijn echter minder tevreden over de huisartsenroute; een ruime meerderheid van de gemeenten ervaart geen regie over jeugdhulp via een verwijzing van een (huis)arts, terwijl de gemeente wel financieel verantwoordelijk is voor deze jeugdhulp.<sup>37</sup> Hoewel de Jeugdwet hier zelf niets over zegt, blijkt uit de parlementaire geschiedenis dat ook bij een verwijzing door een (huis)arts een verleningsbesluit moet worden opgesteld door of namens de gemeente, bijvoorbeeld door mandatering van dit besluit aan een jeugdhulpaanbieder.<sup>38</sup> Ook dit gebeurt in de praktijk niet standaard bij alle gemeenten.<sup>39</sup> Nu de gemeente gebonden is aan verwijzingen naar jeugdhulp door de (huis)arts, maar tevens verantwoordelijk is voor de uiteindelijke beslissing in het verleningsbesluit, is het de vraag hoe gemeenten dit juridisch moeten vormgeven. De Jeugdwet zelf geeft hier geen antwoord op. Ook is het de vraag of deze constructie wel passend is in een stelsel waar (huis)artsen zelfstandig toegang tot jeugdhulp kunnen verlenen; hier zou nader onderzoek naar moeten worden verricht.<sup>40</sup>

## 5. Drang: ‘preventieve jeugdbescherming’?

Een ander belangrijk fenomeen dat rechtstreeks raakt aan de rechtspositie van direct betrokkenen is ‘drang’, dat ook wel wordt aangeduid als ‘preventieve jeugdbescherming’. In de uitvoeringspraktijk is dit fenomeen ontwikkeld als laatste fase van hulpverlening in vrijwillig kader. In veel gemeenten bestaan multidisciplinaire overleggen met onder meer medewerkers van een wijkteam, Veilig Thuis, de Raad

voor de Kinderbescherming en een gecertificeerde instelling (hierna: ‘GI’), die samen beoordelen of de problematiek van een jeugdige of een gezin nog buiten het gedwongen kader van jeugdbescherming (met een gang naar de kinderrechter) kan worden gehouden door de jeugdige en het gezin met min of meer dwingende aanwijzingen te bewegen richting verbetering van de situatie. Zowel in de interviews met gemeenten als in de groepsgesprekken met professionals uit het gedwongen kader (o.m. Veilig Thuis, GI’s, kinderrechters) is het fenomeen ‘drang’ een belangrijk aandachtspunt dat naar voren kwam.<sup>41</sup>

Het fenomeen ‘drang’, dat in de praktijk sterk in ontwikkeling is, kent geen wettelijke basis. In de memorie van toelichting bij de Jeugdwet komt de term ‘drang’ wel voor. Hierbij wordt genoemd dat bevorderd moet worden dat de Raad voor de Kinderbescherming al in een eerder stadium kan meedenken op casusniveau met als doel het gezin en het sociale netwerk verantwoordelijk te houden. Tevens wordt genoemd dat er ruimte moet komen voor de GI om al in de fase voordat een maatregel van kinderrechter wordt uitgesproken, ouders te bewegen – “al dan niet met zachte drang” – tot vrijwillige medewerking.<sup>42</sup> Verder wordt genoemd dat het niet is geoorloofd om te dreigen met korting op iemands uitkering of een ondertoezichtstelling, als de vrijwillige hulp niet wordt geaccepteerd.<sup>43</sup>

Uit de wetsevaluatie blijkt dat in de praktijk behoefte bestaat om drang te gebruiken in de jeugdhulp; deze wordt vaak uitgevoerd door medewerkers van GI’s of door wijkteams.<sup>44</sup> Zowel vanuit wetenschappelijke hoek als uit de praktijk wordt kritiek geuit op drang, vooral omdat de rechtsbescherming van betrokken minderjarigen en ouders niet is geborgd bij de toepassing van drang.<sup>45</sup> Uit jurisprudentie blijkt bijvoorbeeld dat een brief waarin een drangtraject wordt vermeld, niet is aan te merken als een besluit in de zin van de Awb.<sup>46</sup> Betrokkenen hebben derhalve geen mogelijkheid tot bezwaar of beroep tegen het besluit om drang toe te passen en dit is zorgelijk. Verder is het niet duidelijk wat de verantwoordelijkheden van de betrokken professionals zijn.<sup>47</sup> GI’s die in het gedwongen kader (jeugdbescherming) actief zijn, opereren nu ook in de fase

34 ZonMw 2018, hoofdstuk 5. Zie ook *Kamerstukken II 2016/17*, 34477, 20.  
 35 Zie in dit verband ook WRR, *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid*, WRR 2017, waarin de WRR erop wijst dat lang niet alle burgers in staat zijn om actie te ondernemen, zeker op momenten dat het leven tegenzit.  
 36 ZonMw 2018, p. 231.  
 37 ZonMw 2018, p. 212.  
 38 *Kamerstukken II 2012/13*, 33684, 3, p. 31 en 147-149. Zie ook *Kamerstukken I 2013/14*, 33684, D, p. 3-5 en 51-52 en *Kamerstukken II 2012/13*, 33684, 28 (amendement Keijzer), op basis waarvan aan art. 2.6 lid 1 onder g Jeugdwet is toegevoegd dat de gemeente niet in de professionele standaard van de huisarts mag treden.  
 39 Zie ook vraag 1-3 van VNG, ‘Bijlage 1 – Veelgestelde vragen Modelverordening jeugdhulp en Jeugdwet’ ([www.vng.nl](http://www.vng.nl), geraadpleegd 29 maart 2018).  
 40 ZonMw 2018 (juridische deelstudie), p. 46.

41 ZonMw 2018, p. 210; 355, 396. Respondenten van de GI’s oordelen positiever dan respondenten van Veilig Thuis over de mate waarin de rechten van cliënten bij de inzet van drang zijn gewaarborgd. Driekwart geeft aan dat dit altijd het geval is, tegen een derde van de Veilig Thuis respondenten.  
 42 *Kamerstukken II 2012/13*, 33684, 3, p. 35-36.  
 43 *Kamerstukken I 2013/14*, 33684, D, p. 58-59.  
 44 Dit blijkt uit diverse gesprekken met stakeholders die in het kader van deze evaluatie zijn gevoerd.  
 45 Zie voor bronnen ZonMw 2018 (juridische deelstudie), p. 82 (voetnoot 300). Ook De Kinderombudsman maakt zich zorgen over de rechtsbescherming van kinderen en jongeren (en hun ouders) die met drang te maken krijgen, zij gaf aan signalen binnen te krijgen dat drang ook als drukmiddel wordt ingezet om ouders te bewegen mee te werken; Kinderombudsman, *Mijn belang voorop? Ontwikkelingen in de jeugdhulp in 2016*, november 2016.  
 46 Rb. Rotterdam 24 november 2015, ECLI:NL:RBROT:2015:8533 en Rb. Den Haag 26 mei 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:6027.  
 47 Zie bijvoorbeeld M.P. De Jong-De Kruijff, ‘Drang in de jeugdzorg: wat je als hulpverlener moet weten vanuit juridisch perspectief’, BVD-Advocaten 19 mei 2017 ([www.bvd-advocaten.nl/blogs/drang-in-de-jeugdzorg-wat-je-alshulpverlener-moet-weten-vanuit-juridisch-perspectief](http://www.bvd-advocaten.nl/blogs/drang-in-de-jeugdzorg-wat-je-alshulpverlener-moet-weten-vanuit-juridisch-perspectief)).

vooraangaand aan dit gedwongen kader. Dit kan bij ouders en jeugdigen, maar ook bij andere betrokken professionals, tot verwarring leiden als het gaat om de juridische bevoegdheden en verantwoordelijkheden. De GI's hebben de uitvoering van drang in eerste instantie op zich genomen vanuit hun opgebouwde expertise, maar naarmate drang steeds vaker wordt toegepast, wordt de rolonduidelijkheid van de GI en het juridische schemergebied tussen vrijwilligheid en dwang een steeds groter probleem.<sup>48</sup>

Follow The Money deed in het najaar van 2017 onderzoek naar 'drang' en omschreef 'het nieuwe product van kinderbeschermers' als 'intimidatie'.<sup>49</sup> Nu het aantal kinderbeschermingsmaatregelen de laatste jaren afneemt, staan GI's die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de maatregelen, onder druk. Met het nieuwe product 'drang' wordt sinds 2015 in toenemende mate geld verdiend door de GI's.<sup>50</sup> In reactie hierop liet de Minister van V&J aan de Tweede Kamer weten dat hij drang ziet als een professionele houding, "die soms kan helpen om alsnog een doorbraak te bereiken in vrijwillig kader" en nooit mag worden gebruikt als pressiemiddel.<sup>51</sup>

De bevindingen van de Rotterdamse kinderombudsman, die op 26 februari 2018 haar rapport *Is er nog een plekje vrij?* uitbracht, bevestigen de zorgen over de rechtspositie van jeugdigen en gezinnen bij de toepassing van drang. Uit interviews met cliënten blijkt dat ongeveer de helft geen onwenselijke druk ervaart, maar dat ongeveer een even groot deel wel degelijk onwenselijke druk heeft ervaren en dit vervelend vond.

"Zo vertelde één van de geïnterviewde cliënten: "Ik moest direct tekenen voor "vrijwillige" medewerking, anders zouden de kinderen uit huis worden geplaatst. Ik heb toen maar getekend.""<sup>52</sup>

De Rotterdamse kinderombudsman heeft ook andere voorbeelden dan geforceerde uithuisplaatsingen gesignaleerd waarbij hulpverleners in het vrijwillig kader onder drang zware ingrepen in het gezin toepasten waaraan voorheen een kinderbeschermingsmaatregel ten grondslag lag, namelijk een contactverbod met kinderen en urinecontroles die aan ouders werden opgelegd. Zij vindt dergelijke dreigementen ongepast en contraproductief en wijst dit uitdrukkelijk af, aangezien het om ingrijpende maatregelen gaat waarbij het de betrokken cliënten ontbreekt aan rechtsbescherming.<sup>53</sup> Verder constateert zij dat ouders in veel op-

zichten geen gelijkwaardige partij zijn van jeugdhulpverleners, soms niet worden betrokken bij het overleg van een jeugdbeschermingstafel (Rotterdam) en dat ouders de gang van zaken bij drang onduidelijk vinden.<sup>54</sup>

Naar onze mening zou de inzet van een 'drang'aanpak om hulp in een gedwongen kader te voorkomen aan banden moeten worden gelegd en niet mogen leiden tot ongewenste inbreuken op de persoonlijke levenssfeer. Want hoewel een 'drang'aanpak goed lijkt te rijmen met het doel van de Jeugdwet om waar mogelijk lichtere vormen van zorg in te zetten en hulp via het gedwongen kader te voorkomen, zouden dergelijke inbreuken, zoals een gedwongen uithuisplaatsing of een contactverbod, slechts mogen worden opgelegd via de kinderrechter. Ouders en jeugdigen zouden beter geïnformeerd moeten worden over de 'drangfase' (o.m. over de procedure en de professionals die betrokken zijn, en over mogelijkheden tot ondersteuning en het indienen van een klacht). Daarbij zou het voor ouders en jeugdigen telkens duidelijk moeten zijn wat nog hulp in vrijwillig kader is en waar het om hulp in gedwongen kader gaat. Tevens zou de GI niet langer een rol moeten spelen in deze fase, aangezien dit leidt tot rolonduidelijkheid vanwege hun wettelijke taak om maatregelen in gedwongen kader (jeugdbescherming en jeugdreclassering) uit te voeren.

## 6. Jeugdhulp in het gedwongen kader

Tot 2015 werden jeugdbeschermings- en jeugdreclasseringstaken uitgevoerd door de bureaus jeugdzorg, waarbij wettelijk was bepaald dat er één (gesubsidieerd) bureau jeugdzorg per provincie bestond. Sinds de invoering van de Jeugdwet worden deze maatregelen uitgevoerd door GI's, die zijn gecertificeerd door het Keurmerkinstituut.<sup>55</sup> De gemeente bepaalt nu zelf welke GI's gecontracteerd worden (via aanbesteding en/of subsidie).<sup>56</sup>

In de praktijk zijn er zorgen over kwetsbaarheid van GI's.<sup>57</sup> De financiële positie van de GI's is moeilijk door aanbestedingen, fluctuaties in het aantal uit te voeren maatregelen en de beperkte mogelijkheden voor GI's om aanvullende omzet te genereren (vanwege hun beperkte wettelijke taak).<sup>58</sup> Ook blijkt het certificeringsproces van GI's tekortkomingen te hebben. In 2017 bleek de GI in Overijssel niet aan de normen voor hercertificering te voldoen. Er is toen met spoed een aanwijzing door de Staatssecretaris van JenV opgesteld om een tijdelijk certificaat te verstrekken, zodat de GI de gelegenheid had om te verbeteren en voor-

48 ZonMw 2018, p. 532.

49 E. van Ark, 'Het nieuwe product van kinderbeschermers is intimidatie', 21 september 2017 ([www.ftm.nl/artikelen/het-nieuwe-product-vankinderbeschermers-is-intimidatie?share=1](http://www.ftm.nl/artikelen/het-nieuwe-product-vankinderbeschermers-is-intimidatie?share=1)).

50 Zie Van Ark 2017 voor enkele jaarverslagen van GI's met daarin het aantal drangtrajecten genoemd.

51 *Aanhangsel van de Handelingen II 2017/18*, 191, waarin de Minister van VenJ antwoord geeft op Kamervragen over het bericht 'het nieuwe product van kinderbeschermers is intimidatie'.

52 Kinderombudsman Rotterdam, *Is er nog een plekje vrij?*, 26 februari 2018, p. 37.

53 Kinderombudsman Rotterdam, *Is er nog een plekje vrij?*, 26 februari 2018, p. 5, 75.

54 Kinderombudsman Rotterdam, *Is er nog een plekje vrij?*, 26 februari 2018, p. 5.

55 Art. 3.2 Jeugdwet, art. 3.4 Jeugdwet jo. Aanwijzingsbesluit certificerende instelling.

56 Er was onduidelijkheid of de inkoop van GI's altijd aanbesteed moest worden. Inmiddels is duidelijk dat dit ook via een subsidiërelatie kan (zie het Regeerakkoord 2017-2021 en Rebel, *Optimale beschikbaarheid van Jeugdbescherming en -reclassering*, september 2017).

57 Transitie Autoriteit Jeugd, *Zorgen voor de jeugd. Derde Jaarrapportage*, mei 2017.

58 Zie ook de recente rapportage van de Transitie Autoriteit Jeugd, *Tussen droom en daad. Op weg naar een volwassen jeugdstelsel. Vierde Jaarrapportage*, maart 2018, p. 11 en 42-43.

komen werd dat de aan de GI toevertrouwde jeugdigen van de ene op de andere dag aan een andere GI moesten worden overgedragen. Uiteindelijk voldeed de GI Overijssel tijdig aan de gestelde eisen.<sup>59</sup> Toch blijft de vraag hoe de situatie zou zijn geweest als het certificaat uiteindelijk niet zou zijn verlengd en wat de consequenties zijn als het contract tussen een GI en een gemeente wordt beëindigd of de GI failliet zou gaan.<sup>60</sup> In al deze situaties zouden lopende jeugdbeschermings- en jeugdreclasseringsmaatregelen moeten worden overgenomen door een andere GI. De wet voorziet niet in een goede regeling voor dergelijke situaties. Zo is niet duidelijk wie een verzoek tot vervanging van de GI bij de kinderrechter zou moeten indienen; de Raad voor de Kinderbescherming, de ouders of oudere minderjarige zelf (art. 1:259, 1:322 lid 1 onder c BW). Ook bevat de wet een verplichting om bij overdracht naar een andere GI alle belanghebbenden op te roepen voor een zitting bij de kinderrechter. Dit zou in deze (acute) situaties praktisch onuitvoerbaar zijn gezien het grote aantal jeugdigen dat het betreft. Verder betekent dit voor een kinderrechter dat beslissingen tot vervanging van de GI moeten worden genomen zonder dat er ruimte is voor een inhoudelijke afweging over deze vervanging. Het is overigens de vraag of in dat geval de kinderrechter toch een niet langer gecontracteerde GI zou kunnen benoemen en wat dat zou betekenen.<sup>61, 62</sup>

Een ander knelpunt is de toegang tot de jeugdhulp in het gedwongen kader. Of in het gedwongen kader jeugdhulp is aangewezen, wordt niet bepaald door de gemeente, maar door de kinderrechter, het openbaar ministerie, de GI of de justitiële jeugdinrichting (art. 3.5 lid 1 Jeugdwet).<sup>63</sup> Wordt in het gedwongen kader, door o.a. de rechter of de GI, bepaald dat jeugdhulp is aangewezen, dan is de gemeente verplicht de benodigde jeugdhulp te leveren (art. 2.4 lid 2 onder b Jeugdwet). Een meerderheid van de gemeenten geeft aan nooit of soms regie te ervaren ten aanzien van jeugdhulp in het gedwongen kader. GI's houden zich volgens de gemeenten niet altijd aan de afspraken, ondanks dat de gemeenten hen financiert. Ook stellen sommige gemeenten dat GI's moeite hebben met hun veranderde positie in de zorgke-

ten.<sup>64</sup> De vraag is wat gemeenten met dit laatste precies bedoelen. De GI heeft namelijk wettelijk gezien een sterk sturende positie als het gaat om jeugdhulp in het gedwongen kader. De GI moet weliswaar overleggen met de gemeente over de in te zetten jeugdhulp (art. 3.5 lid 1 Jeugdwet), maar er hoeft blijkens de parlementaire geschiedenis geen overeenstemming te worden bereikt; het is de GI die uiteindelijk bepaalt welke hulp aangewezen is.<sup>65</sup> De wetgever gaat er vanuit dat het overleg er primair op gericht is om te weten welke jeugdhulp door de gemeente is gecontracteerd. In de praktijk ervaren jeugdbeschermers dat sommige gemeenten ook inhoudelijk willen meedenken over de benodigde jeugdhulp.<sup>66</sup> Een knelpunt dat praktijkjuristen daarbij ervaren is dat de GI, vanwege de afhankelijkheidsrelatie door de contractering met de gemeente, niet snel zal opkomen tegen de gemeente indien de benodigde jeugdhulp niet beschikbaar is (niet is ingekocht). Ook ouders zullen in de praktijk niet snel procederen.<sup>67</sup> De vraag is daarom of er wel voldoende voor de belangen van de betreffende kinderen op wordt gekomen.<sup>68</sup>

De benodigde jeugdhulp blijkt, net als in het vrijwillig kader, niet altijd (tijdig) beschikbaar. Eind 2017 bleek dat sommige jongeren wel een jaar moeten wachten op door de rechter in het kader van het strafrecht opgelegde therapie. Volgens de VNG zouden kinderrechters niet altijd op de hoogte zijn van contracten die gemeenten hebben afgesloten en mogelijke wachtlijsten.<sup>69</sup> Het staat rechters echter vrij om, indien nodig, ook niet door de gemeente ingekochte hulp op te leggen. Gemeenten moeten deze hulp dan alsnog inkopen, zo heeft ook de staatssecretaris bevestigd.<sup>70</sup> In maart 2018 stuurde de Vereniging van Nederlandse Jeugdrechtsadvocaten een brandbrief aan de Minister van VWS vanwege het tekort aan passende hulp. De advocaten signaleren dat jongeren langer dan nodig uit huis worden geplaatst, in onder meer de gesloten jeugdhulp, omdat geen passende vervolghulp beschikbaar is, en roepen de Minister op om met spoed maatregelen te nemen.<sup>71</sup> Ook in een aantal recent gepubliceerde uitspraken oordelen kinderrechters dat de benodigde jeugdhulp niet tijdig beschikbaar is, waardoor jon-

59 *Stcrt.* 2017, 40536; *Kamerstukken II* 2016/17, 31839, 598.

60 Zie het bericht dat de William Schrikker Groep en het Leger des Heils, in de regio Zuid Holland Zuid en omstreken, in het najaar van 2017 dreigden af te zien van deelname aan aanbesteding voor 2018, omdat de organisaties vonden dat door de aanbestedings- en inkoopvoorwaarden niet kon worden voldaan aan de bodemeisen van de dienstverlening. Uiteindelijk zijn de betrokken gemeenten en de GI's toch tot een oplossing gekomen (I. Vriesema, 'Zorg kinderen in 300 kwetsbare gezinnen onder druk', *NRC* 29 september 2017).

61 Uit de parlementaire geschiedenis blijkt dat de kinderrechter niet amts-halve een andere instelling kan aanwijzen dan die waar de Raad voor de Kinderbescherming in eerste aanleg om verzoekt. De Raad kan wel in het verzoekschrift vermelden dat alleen een niet-gecontracteerde GI geschikt is. Zie *Kamerstukken II* 2012/13, 33684, 3, p. 31, 35-36.

62 *ZonMw* 2018 (juridische deelstudie), p. 54-56 en 66-68.

63 De gemeente kan tijdens een ondertoezichtstelling geen jeugdhulpvoorziening treffen voor een vrijwillige uithuisplaatsing; hier is een machtiging uithuisplaatsing voor nodig. Zie Hof Den Haag 20 januari 2016, *ECLI:NL:GHDHA:2016:331*.

64 *ZonMw* 2018, p. 212-213.

65 *Kamerstukken II* 2012/13, 33684, 3, p. 37 en 160; *Kamerstukken I* 2013/14, 33684, D, p. 62-63.

66 A. van Tol, 'Gemeenten, jeugdbescherming en financiering jeugdhulp - ervaringen uit de praktijk', *FJR* 2016/16.

67 De ingewikkelde verhouding van jeugdhulp in het gedwongen kader blijkt ook uit een uitspraak in kort geding waarin de voorzieningenrechter oordeelde dat de gemeente niet had voorzien in een passend zorgaanbod voor een jongere voor wie zowel een machtiging gesloten jeugdhulp als een indicatie op grond van de Wlz was afgegeven (Rb. Noord-Nederland 22 december 2017, *ECLI:NL:RBNNE:2017:4989*).

68 *ZonMw* 2018 (juridische deelstudie), p. 49-50.

69 C. Huisman, 'Jongeren moeten soms wel een jaar wachten op door rechter opgelegde therapie', *De Volkskrant* 1 augustus 2017.

70 *Aanhangsel van de Handelingen II* 2016/17, 2611. Zie ook A. van Tol, 'Gemeenten, jeugdbescherming en financiering jeugdhulp - ervaringen uit de praktijk', *FJR* 2016/16, die stelt dat een GI zelf het jeugdhulpbudget zou moeten kunnen beheren.

71 Brief van de Vereniging van Nederlandse Jeugdrechtsadvocaten aan de Minister van VWS d.d. 21 maart 2018 (<https://vnja.nl/brandbrief-tekort-aan-passende-jeugdhulp-voor-minderjarigen/>).

geren ten onrechte gesloten verblijven.<sup>72</sup> Gemeenten wijzen er daarbij op dat het jeugdhulpbudget ontoereikend is en dat de bezuinigingen die tegelijkertijd met invoering van de Jeugdwet zijn doorgevoerd het inzetten van passende jeugdhulp ernstig bemoeilijken.<sup>73</sup>

Het is nog te vroeg om eenduidige conclusies te trekken over de combinatie van het vrijwillige en het gedwongen kader in de Jeugdwet.<sup>74</sup> De Jeugdwet heeft gemeenten verantwoordelijk gemaakt voor jeugdhulp in zowel het vrijwillig als het gedwongen kader, onder meer om continuïteit van hulp te kunnen bieden en als financiële prikkel om in te zetten op het bieden van eerder de juiste hulp op maat om zwaardere (gedwongen) hulp te voorkomen. Uit de laatste rapportage van de Transitie Autoriteit Jeugd blijkt dat de aansluiting tussen het vrijwillig en gedwongen kader nog onvoldoende is. Er blijkt discussie te bestaan over de positionering van Veilig Thuis, de Raad voor de Kinderbescherming en GI's binnen het jeugdstelsel. In de ene regio hebben partijen een goede werkmodus gevonden, terwijl in andere regio's er sprake is van te veel opvolgende stappen in het werkproces en overlap in activiteiten. Er zijn tevens zorgen over een te lange procesduur met het risico op te lange wachttijden in geval van veiligheidsproblematiek.<sup>75</sup> Zo blijkt uit onderzoek van Van Montfoort in een van de jeugdregio's dat het gemiddeld acht maanden duurt tussen een melding van vermoedens van kindermishandeling bij Veilig Thuis totdat een jeugdbeschermer start om de door de kinderrechter opgelegde ondertoezichtstelling uit te voeren, onder meer door de vele schakels in de keten.<sup>76</sup> Gezien voornoemde kwetsbaarheden in het systeem zoals de afhankelijke positie van de GI en de lange doorlooptijden, is volgens ons de uitvoering van de jeugdbeschermings- en jeugdreclasseringsmaatregelen voornamelijk met onvoldoende waarborgen omgeven en is een herbezinning op de jeugdbeschermingsmaatregelen in verhouding tot de Jeugdwet nodig.

## 7. Privacy

Een laatste belangrijk aspect van rechtsbescherming betreft de gegevensverwerking in het jeugdhulpstelsel. De Jeugdwet bevat specifieke bepalingen voor de uitwisseling van persoonsgegevens in het kader van de Jeugdwet (hoofdstuk 7 Jeugdwet), die gelden naast de algemene bepalingen van de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp). Het onder-

werp van gegevensuitwisseling en privacybescherming is tijdens de parlementaire geschiedenis van de Jeugdwet uitvoerig besproken.<sup>77</sup> Sinds de inwerkingtreding van de Jeugdwet is privacy een belangrijk punt van kritiek gebleven.<sup>78</sup> Zo blijkt uit verschillende monitors dat cliënten in 2015 hebben geklaagd over de manier waarop gemeenten omgaan met privacygevoelige informatie.<sup>79</sup> Verder bleek meteen na de inwerkingtreding van de Jeugdwet dat de wettelijke grondslag voor de verstrekking van persoonsgegevens door jeugdhulpaanbieders aan de gemeente ondeugdelijk was.<sup>80</sup> Jeugdhulpaanbieders bleken medische gegevens van patiënten op de factuur aan de gemeente te moeten zetten, terwijl dit niet was gebaseerd op deugdelijke wet- en regelgeving en niet rijmde met het medisch beroepsgeheim.<sup>81</sup> Dit is per 1 augustus 2016 gerepareerd.<sup>82</sup>

Het belangrijkste knelpunt ten aanzien van privacy is de gegevensverwerking in het licht van gemeentelijke ondersteuning van jeugdigen en gezinnen met een integrale (1 kind, 1 gezin, 1 plan) en domeinoverstijgende aanpak. In de multidisciplinaire toegangsteams tot jeugdhulp, vaak vormgegeven in lokale teams, liggen bijvoorbeeld privacyrisico's op de loer. Lokale teams zijn divers van samenstelling met voor elke professional eigen regels ten aanzien van gegevensuitwisseling, waardoor het risico van ongeoorloofde inbreuken op het recht op privacy groot is bij het zoveel mogelijk willen delen van informatie.<sup>83</sup> Een open en transparante houding naar de betrokkenen, waarin zij goed geïnformeerd worden, is dan ook belangrijk.<sup>84</sup>

72 Zie recent o.a. Rb. Midden-Nederland 14 februari 2018, ECLI:NL:RBMNE:2018:805; Rb. Noord-Nederland 17 november 2017, ECLI:NL:RBNHO:2017:9671; Hof Arnhem-Leeuwarden 25 juli 2017, ECLI:NL:GHARL:2017:6444; Rb. Noord-Nederland 22 december 2017, ECLI:NL:RBNNE:2017:4989; Rb. Midden-Nederland 26 juni 2017, ECLI:NL:RBMNE:2017:3265.

73 ZonMw 2018, p. 194-197. Zie ook het onderzoek van Binnenlands Bestuur en de NOS onder 228 gemeenten, september 2017 (o.a. <https://nos.nl/artikel/2193542-meer-kinderen-in-zware-jeugdzorg-maar-geldpot-vaak-leeg.html>).

74 ZonMw 2018, p. 552-553.

75 Transitie Autoriteit Jeugd, *Tussen droom en daad. Op weg naar een volwassen jeugdstelsel. Vierde Jaarrapportage*, maart 2018, p. 11 en 42-43.

76 A.J. van Montfoort e.a., *Samenwerking en doorlooptijden in de jeugdbeschermingsketen*, februari 2018.

77 *Kamerstukken II 2013/14*, 33685, 75, p. 12-14; Zie ook M.R. Bruning, T. Liefdaard & P. Vlaardingerbroek, *Handboek Jeugdrecht en Jeugdhulp*. Amsterdam: Reed Business 2016, p. 803-807 over de parlementaire behandeling ten aanzien van privacyvraagstukken en een bespreking van *privacy by design* en de Privacy Impact Assessments die in het kader van de Jeugdwet zijn uitgevoerd.

78 Zie bijvoorbeeld V.E.T. Dörenberg & M.R. Bruning, 'Privacyperikelen rond de Jeugdwet', *Tijdschrift voor Gezondheidsrecht* 2015/8 (hierna: Dörenberg & Bruning 2015). Zie ook H.H. de Vries e.a., 'Privacydebat ontwikkelingen in de zorg', *Vereniging Privacy Recht* 2015/1, waarin onder meer wordt gesproken over de Verwijsindex Risicjongeren, het verplicht gebruik van BSN, toestemming, dossiers en privacy en het risico dat persoonsgegevens mogelijk onrechtmatig of onnodig worden verwerkt.

79 Zie bijvoorbeeld Monitor Transitie Jeugd 2015 en Monitor Transitie Jeugd 2016. Zie ook Dörenberg & Bruning 2015, waarin tevens verwezen wordt naar de Wgbo en de Wmo 2015. Zie ook SCP, *Overall rapportage sociaal domein 2015*, 18 mei 2016.

80 Brief van het College Bescherming Persoonsgegevens van 16 maart 2015 aan de Minister van Venj en de Staatssecretaris van VWS, *Beroepsgeheim en declaraties in jeugd-ggz*.

81 Zie Dörenberg & Bruning 2015, p. 625-627.

82 *Stb.* 2016, 206; ('Veegwet VWS 2015'). Eerst is de Regeling Jeugdwet aangepast om een tijdelijke oplossing te bieden; *Stcrt.* 2015, 24278.

83 Zie ook Gemeentelijke ombudsman, *Onderzoek van de gemeentelijke ombudsman naar de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van burgers die zich met een hulpvraag in het sociaal domein tot de gemeente Rotterdam wenden*, 31 januari 2017, waarin wordt aangegeven dat het zeker bij enkelvoudige hulpvragen niet altijd nodig is om zoveel persoonsgegevens te verzamelen en vast te leggen als dat nu gebeurt in Rotterdam. Zie E. Lam & Y. Sievert, 'Integrale hulpverlening en gegevensuitwisseling in de jeugdzorg', *JIP* 2017(1), 50.

84 Lam & Sievert 2017. Zie ook Rekenkamer Arnhem, *Privacy made in [Arnhem]; Privacy en informatieveiligheid in het sociaal domein*, 13 februari 2017, p. 8-9 waarin wordt geconcludeerd dat inwoners onvoldoende op de hoogte zijn van de wijze waarop de gemeente gegevens verzamelt en deelt.



Tijdens de totstandkoming van de Jeugdwet zijn vragen gesteld over domeinoverstijgende gegevensuitwisseling. De conclusie was dat het uitwisselen van persoonsgegevens die voor verschillende doeleinden zijn verwerkt binnen de gemeente, niet zonder toestemming van de jeugdige of diens ouders mag geschieden.<sup>85</sup> Deze zienswijze wordt bevestigd door de Autoriteit Persoonsgegevens (verder: AP), die aangeeft dat de gegevensverwerking in het sociale domein complex is door de verschillende domeinen en wetten (de Jeugdwet, de Wmo 2015, de Participatiewet, de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening en de Wet passend onderwijs) op grond waarvan gemeenten in het sociaal domein taken uitvoeren en persoonsgegevens verwerken en een overkoepelende wettelijke regeling mist voor een integrale taakuitvoering.<sup>86</sup> De AP heeft sinds de inwerkingtreding van de Jeugdwet herhaaldelijk aandacht gevraagd voor privacyknelpunten. In april 2016 heeft de AP op basis van onderzoek bij de 41 grootste gemeenten in Nederland geconcludeerd dat gemeenten géén duidelijk overzicht hebben voor welke doelen en op basis van welke grondslagen, welke persoonsgegevens in het sociaal domein mogen worden verwerkt.<sup>87</sup> De AP wees er verder op dat toestemming van de jeugdige of zijn ouders niet als grondslag kan dienen voor de gegevensverwerking, omdat de betrokkenen vanwege de afhankelijke situatie niet in vrijheid toestemming kunnen geven.<sup>88</sup>

Gemeenten, cliënten, zorgaanbieders, GI's en Veilig Thuis organisaties (VT) maken zich geen grote zorgen over mogelijke onzorgvuldige uitwisseling van persoonsgegevens. Volgens gemeenten gaan zowel zorgprofessionals als gemeentebambtenaren zorgvuldig om met vertrouwelijke gegevens. Desondanks wordt met name de uitwisseling van de gegevens tussen professionals in het kader van één gezin, één plan, één regisseur ervaren als een knelpunt vanwege privacywetgeving en de WGBO.<sup>89</sup> Ook uit het onderzoek onder ouders blijkt dat zich weinig problemen voordoen ten aanzien van het delen van privacygevoelige informatie. De jongeren met wie gesproken is, weten vaak niet wat er met hun persoonsgegevens gebeurt, maar zolang hun vertrouwen niet wordt geschaad, maken ze zich weinig zorgen over de gegevens die zij aan partijen in de toegang hebben verstrekt.<sup>90</sup> Het valt op dat ketenpartners (lokale teams, jeugdhulpaanbieders, GI's, VT) aangeven zelf zorgvuldig met gegevensverstrekking om te gaan, maar kritischer zijn tegenover andere ketenpartners; zo vinden de GI en VT dat

andere organisaties niet altijd zorgvuldig omgaan met de persoonsgegevens bij informatieverstrekking.<sup>91</sup> Toch wordt op basis van geconstateerde knelpunten met privacy bij gegevensverwerking zoals hierboven is geschetst aanbevolen om te zoeken naar een oplossing voor de spanning tussen mogelijkheden tot gegevensuitwisseling in relatie tot privacyregels.<sup>92</sup>

In het voorjaar van 2018 concludeerde de AP dat bij de uitvoering van de Wmo en de Jeugdwet gemeenten meer persoonsgegevens van mensen verzamelen dan noodzakelijk is voor hun zorgvraag en dat dit in strijd is met de privacywetgeving.<sup>93</sup> In reactie op Kamervragen naar aanleiding van deze bevindingen wijst de Minister van VWS er op dat er vanuit de rijksoverheid veel ondersteunende initiatieven zijn geweest en dat de knelpunten op het terrein van gegevensdeling en privacy één van de thema's is waar binnen het Programma Sociaal Domein oplossingen voor worden gezocht.<sup>94</sup>

Op 9 maart 2018 heeft de VNG bij de Vaste Kamercommissie VWS opnieuw aandacht gevraagd voor dit knelpunt:

“Een grote omissie bij het gecreëerde wettelijke kader voor de decentralisaties van 2015, waar wij al in 2014 voor hebben gewaarschuwd, doet zich steeds duidelijker voelen (...) Door het ontbreken van een helder wettelijk kader zijn het maken van integraal beleid en een goede ketenbenadering moeilijk, is het voor burgers onhelder hoe er met hun gegevens wordt omgegaan, en gaat veel energie zitten in privacydiscussies en ad-hoc oplossingen. We roepen kabinet en Kamer op om er voor te zorgen dat deze wettelijke grondslag voor gegevensuitwisseling er nu snel komt.”<sup>95</sup>

## 8. Conclusies en oplossingsrichtingen

Uit het bovenstaande blijkt dat er ten aanzien van rechtsbescherming van cliënten in de jeugdhulp zorgen zijn en knelpunten worden geconstateerd. Volgens ons is een herbezinning nodig of de Awb een geschikt wettelijk kader biedt voor de aanvraag van jeugdhulpvoorzieningen in het vrijwillig kader. Zolang er echter geen nieuw wettelijk systeem

85 Autoriteit Persoonsgegevens, *Verwerking van persoonsgegevens in het sociaal domein: De rol van toestemming; Onderzoeksrapport op basis van inlichtingen van 41 gemeenten*, 2016, p. 2 (hierna: Autoriteit Persoonsgegevens 2016); zie ook W. van den Elsen, 'Wolfsen: 'gemeenten slecht uitgerust voor Wmo en Jeugd'', *Zorgvisie* 22 februari 2017.

86 Autoriteit Persoonsgegevens, *Verwerking van persoonsgegevens in het sociaal domein: De rol van toestemming; Onderzoeksrapport op basis van inlichtingen van 41 gemeenten*, 2016, p. 2 (hierna: Autoriteit Persoonsgegevens 2016); zie ook W. van den Elsen, 'Wolfsen: 'gemeenten slecht uitgerust voor Wmo en Jeugd'', *Zorgvisie* 22 februari 2017.

87 Autoriteit Persoonsgegevens 2016.

88 Autoriteit Persoonsgegevens 2016.

89 ZonMw 2018, p. 208.

90 ZonMw 2018, p. 242.

91 ZonMw 2018, p. 352-354.

92 ZonMw 2018, p. 552.

93 <https://autoriteitpersoonsgegevens.nl/nl/nieuws/gemeenten-verzamelen-te-veel-persoonsgegevens-bij-uitvoering-wmo-en-jeugdwet>. De Autoriteit Persoonsgegevens onderzocht de manier waarop twee gemeenten persoonsgegevens verwerken in een zelfredzaamheidsmatrix.

94 Beantwoording Kamervragen over het bericht 'Gemeente harkt teveel persoonsgegevens binnen', 29 maart 2018, [www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/03/29/beantwoording-kamervragen-over-het-bericht-gemeente-harkt-te-veel-persoonsgegevens-binnen](http://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/03/29/beantwoording-kamervragen-over-het-bericht-gemeente-harkt-te-veel-persoonsgegevens-binnen) (laatst geraadpleegd op 6 april 2018). Zie ook A.H.W.M. Van Beuning, 'Nut en noodzaak van de 'ongereguleerde ruimte' bij de uitvoering van de Jeugdwet', *FJR* 2016/11, die pleit dat nadere regelgeving ten aanzien van domeinoverschrijdende gegevensuitwisseling niet noodzakelijk is. Overigens heeft volgens de privacy impact assessment (PIA) die voor de Jeugdwet is uitgevoerd, naar schatting slechts 3% van de gezinnen te maken met domeinoverstijgende problemen; Privacy Impact Assessment 2014, p. 32.

95 [www.binnenlandsbestuur.nl/Uploads/2018/3/ao-wmo-etc-15-maart-2018-vng-brief.pdf](http://www.binnenlandsbestuur.nl/Uploads/2018/3/ao-wmo-etc-15-maart-2018-vng-brief.pdf).

is, hebben gemeenten zich te houden aan de Awb. Naast maatwerk hebben jeugdigen en ouders ook recht op een zorgvuldige, transparante procedure. De wijze waarop een groot aantal gemeenten de toegang nu regelt – in strijd met de aanvraagprocedure van de Awb en zonder beschikkingen af te geven – vormt een ernstige inbreuk op de rechtsbescherming. Het gaat hier om kinderen en ouders die vaak in kwetsbare en stressvolle situaties verkeren en die afhankelijk van de gemeente en hulpverleners zijn. De gemeente zou volgens ons daarom moeten zoeken naar oplossingen om de informatie die al op schrift wordt gesteld (zoals een gespreksverslag en informatie over de toegekende jeugdhulp) op eenvoudige wijze te laten voldoen aan de eisen van de Awb. Daarnaast vraagt het wettelijke systeem van verwijzing naar jeugdhulp via de (huis)arts, waarvoor volgens de parlementaire geschiedenis ook door of namens de gemeente een jeugdhulpbeschikking moet worden afgegeven, volgens ons om aanpassing.

Verder blijkt de bijzondere positie van hulpverlening in het gedwongen kader in de Jeugdwet tot knelpunten te leiden. Wij vragen ons af of het systeem voor de uitvoering van jeugdbeschermings- en jeugdreclasseringsmaatregelen wel met voldoende waarborgen is omgeven, gezien de financiële kwetsbaarheid van de GI's, de tekortkomingen in het certificeringsproces en de afhankelijkheid van de GI bij het bepalen en inzetten van de benodigde hulp. Het gaat hier om de groep meest kwetsbare kinderen, jegens wie het Rijk – op grond van zijn stelselverantwoordelijkheid – vergaande verplichtingen heeft. In geval van gedwongen jeugdhulp rusten vanuit kinder- en mensenrechtenverdragen extra verplichtingen op de overheid, nu wordt ingegrepen in familie- en gezinsleven en in bepaalde gevallen ook de vrijheid van jongeren wordt beperkt (bijv. bij gesloten jeugdhulp). Volgens ons is daarom een herbezinning op de jeugdbeschermingsmaatregelen in verhouding tot de Jeugdwet nodig.

De sterk gegroeide praktijk van 'drang' in de jeugdhulp als laatste fase van vrijwillige hulpverlening waarbij jeugdigen en gezinnen dwingende aanwijzingen worden gegeven om zodoende een gang naar de kinderrechter voor een jeugdbeschermingsmaatregel te voorkomen, is de meest zorgelijke ontwikkeling in relatie tot rechtsbescherming. Cliënten in de jeugdhulp hebben immers geen enkele mogelijkheid om dergelijke aanwijzingen te laten toetsen en blijken ook nauwelijks bekend met het systeem en met hun rechten. Hoewel een 'drang'aanpak goed lijkt te rijmen met het doel van de Jeugdwet om waar mogelijk lichtere vormen van zorg in te zetten en hulp via het gedwongen kader te voorkomen, toont recent onderzoek aan dat drang in de praktijk regelmatig leidt tot 'dwang', zoals gedwongen uithuisplaatsing, een contactverbod of urinecontrole. Het is volgens ons de hoogste tijd dat dit een halt wordt toegeroepen en dat 'drang'maatregelen niet leiden tot ongewenste inbreuken in de persoonlijke levenssfeer. Ouders en jeugdigen zouden beter geïnformeerd moeten worden over de 'drangfase' (o.m. over de procedure en de professionals die betrokken zijn,

en over mogelijkheden tot ondersteuning en het indienen van een klacht). Interventies die een inbreuk maken op de persoonlijke levenssfeer, zoals geforceerde uithuisplaatsingen en contactverboden, zouden alleen via de kinderrechter mogen worden opgelegd. Het zou voor ouders en jeugdigen telkens duidelijk moeten zijn wat nog hulp in vrijwillig kader is en waar het om hulp in gedwongen kader gaat. Daarbij zou de GI niet langer een rol moeten spelen in deze fase, aangezien dit leidt tot rolonduidelijkheid vanwege hun wettelijke taak om maatregelen in gedwongen kader (jeugdbescherming en jeugdreclassering) uit te voeren.

Privacy ten slotte blijft een belangrijk thema dat rechtstreeks raakt aan rechtsbescherming van cliënten in de jeugdhulp en het sociale domein. Gegevensuitwisseling tussen ketenpartners die zodoende integrale hulp willen optimaliseren, zal zorgvuldig moeten gebeuren en professionals moeten op de hoogte zijn van de grenzen die privacywet- en regelgeving hier aan stelt. Belangrijker nog is dat voor een optimale integrale aanpak van hulpverlening door gemeenten er een ander wettelijk kader nodig is, dat gegevensverwerking op domeinoverstijgend niveau mogelijk maakt. Dat is nog een hele uitdaging. Vooralsnog zijn daarom de mogelijkheden tot domeinoverstijgende gegevensuitwisseling beperkt, en dat belemmert de ontwikkeling naar integrale hulpverlening van 'één gezin, één plan'.

Er is dus werk aan de winkel om de positie van cliënten in de jeugdhulp op verschillende terreinen te verbeteren. Het nieuwe Actieprogramma 'Zorg voor de Jeugd' van de Ministers van VWS en Rechtsbescherming, dat vlak voor de afronding van deze bijdrage in april 2018 is aangeboden aan de Tweede Kamer, geeft daartoe eerste stappen in de goede richting.